



UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA

WILLIAM GLEDSON E SILVA

**FINANÇAS PÚBLICAS NA NOVA ORDEM CONSTITUCIONAL BRASILEIRA:
UMA ANÁLISE COMPORTAMENTAL DOS MUNICÍPIOS POTIGUARES, NOS
ANOS ANTECEDENTES E POSTERIORES À LEI DE RESPONSABILIDADE
FISCAL – LRF**

**Natal/ RN
Novembro, 2009**

WILLIAM GLEDSON E SILVA

**FINANÇAS PÚBLICAS NA NOVA ORDEM CONSTITUCIONAL BRASILEIRA:
UMA ANÁLISE COMPORTAMENTAL DOS MUNICÍPIOS POTIGUARES, NOS
ANOS ANTECEDENTES E POSTERIORES À LRF**

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Economia da Universidade Federal do Rio Grande do Norte como pré-requisito para obtenção do título de mestre.

Orientador: Prof. Dr. João Matos Filho

**Natal/ RN
Novembro, 2009**

Catálogo da Publicação na Fonte. UFRN / Biblioteca Setorial do CCSA
Divisão de Serviços Técnicos

Silva, William Gledson e.

Finanças públicas na nova ordem constitucional brasileira: uma análise comportamental dos municípios potiguares, nos anos antecedentes e posteriores à lei de responsabilidade fiscal – LRF / William Gledson e Silva. - Natal, RN, 2009.

128 f.

Orientador: Prof. Dr. João Matos Filho.

Dissertação (Pós-Graduação em Ciências Econômicas) - Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Centro de Ciências Sociais Aplicadas. Departamento de Ciências Econômicas.

1. Economia - Dissertação. 2. Finanças públicas - Dissertação. 3. Instituições - Dissertação. 4. Lei de responsabilidade fiscal - Dissertação. I. Matos Filho, João. II. Universidade Federal do Rio Grande do Norte. III. Título.

RN/BS/CCSA

CDU 336.

Dedico esta dissertação

A todos aqueles que de uma forma, mais ou menos intensa, contribuíram para a realização da mesma, tendo como destaque o meu orientador João Matos Filho, que me pôs em contato com a Teoria Institucional, elemento cerne do estudo. Dedico de igual modo, a realização deste trabalho às minhas irmãs Raquel de Oliveira Rangel e Rosa Maria de Oliveira Rangel que de uma forma bastante explícita são dois de meus pilares humanos essenciais para a minha sustentação emocional, que me dão força na realização deste intento. Por fim, quero dedicar todo esse esforço aos meus pais Antônio Henrique de Souza e Silva e Valquíria Maria Souza e Silva, que foram imprescindíveis em todos os momentos, sejam bons ou pouco favoráveis, ou seja, foram essenciais na emergência deste desafiante estudo.

AGRADECIMENTOS

Agradeço em um primeiro momento a Deus pela realização desta dissertação, já que Ele por meio da inspiração do Espírito Santo me suscitou o discernimento necessário para a construção deste trabalho, assim como nos instantes de maior tribulação foi o grande responsável por me dar a sustentabilidade essencial para prosseguir nesta caminhada.

Agradeço aos meus familiares que têm me demonstrado até então o carinho e a compreensão indispensáveis até este momento, dentre os quais destaco as minhas primas Verônica da Silva Oliveira e Vanessa da Silva Oliveira, que por vezes não se negaram a conceder sua mão amiga em momentos de premente necessidade; a minha avó Nídia Maria da Silva e minhas tias maternas Vanízia Maria da Silva Oliveira e Vanuza Maria da Silva Cerqueira e seus respectivos esposos Aberaci Pereira de Oliveira e Antônio Cerqueira Júnior, que mostraram sempre seu carinho e zelo a mim em momentos de turbulência durante esta caminhada; bem como o meu irmão Wellison Gledson e Silva e os meus primos Alipher Gabriel Araújo Pereira de Oliveira, Artur da Silva Cerqueira, Lanna da Silva Cerqueira, Albercy da Silva Pereira de Oliveira, Maria Helena Araújo de Oliveira, Aldeir da Silva Pereira de Oliveira que sempre me ofertaram o carinho e a atenção necessários a mim em todos os momentos, principalmente os mais difíceis.

Agradeço a todos os meus amigos, que de modo mais ou menos pronunciado, foram indispensáveis na construção desta elaboração de suprema necessidade em minha vida. Mesmo sabendo que os enumerar pode ocasionar injustiças, gostaria de citar alguns deles: agradeço a Jonilson de Souza Figueiredo e Suzete Câmara da Silva, que em momentos de dificuldade foram aconchegantes ombros amigos, tanto nas discussões teóricas, psicológicas e até mesmo no auxílio a determinados trabalhos meus.

Agradeço as minhas amigas Aline Cristiane Bezerra Lopes, Alba Sandrya Bezerra Lopes, que sempre se dispuseram a colaborar no que fosse necessário, seja por suas companhias relevantes, seja por suas dedicadas ajudas em momentos necessários como, por exemplo, na ocasião da elaboração de alguns trabalhos meus.

Agradeço aos meus colegas do mestrado Adriano Olivier Freitas Silva, Luís Abel da Silva Filho, Fábio Freire Ribeiro do Vale, Eudésio Eduin da Silva, Yuri Cesar de Lima e Silva, Gilderlanio Alves Holanda, Marcelo Augusto Pontes de Araujo, Marinaldo Pereira Júnior, que foram peças imprescindíveis no suporte técnico e psicológico a mim, sendo grandes parceiros na confecção de artigos importantes e complementares a esta dissertação,

além de discussões acerca de conceitos de teoria econômica que inclusive são incorporados eventualmente na pesquisa.

Agradeço ao meu colega Cleiton Roberto da Fonseca Silva por sua disposição em colaborar nas estimações essenciais ao estudo, sem as quais não seria possível a obtenção de uma maior robustez nos resultados desta dissertação.

Além desses agradeço ao meu colega de pesquisa e parceiro em trabalhos importantes desta linha de investigação científica Felipe Campos Viana, que foi importantíssimo na coleta dos dados e no cálculo dos indicadores cruciais a atual análise.

De igual modo agradeço ao meu amigo Ilton de Araujo Soares que colaborou com esta dissertação na elaboração do mapa que permite identificar os municípios existentes na análise, ilustrando e delineando por essa razão o objeto de estudo.

Agradeço, de modo especial, a minha amiga Lidérica Taveira da Silva, que durante o transcurso desta fase final de investigação foi uma amiga oportuna e de brandura inestimável na suavização de momentos de estresse e intranqüilidade.

Agradeço ainda, ao meu amigo, irmão e por que não dizer “cunhado” Adriano Israel Bezerra Lopes, que principalmente no final deste período de pesquisa foi bastante solícito em situações particulares e importantes a mim.

Acrescento ainda o meu amigo Jairo Marinho Ribeiro Júnior, companheiro de conversas e assistente em instantes de dificuldade que vivenciei ao longo desta caminhada.

Agradeço, finalmente, aos meus amigos de Ceará-Mirim Maria Luiza de Oliveira Terto, Júlio Cesar Araújo de Andrade, Talita Araújo de Andrade, Alice Judite da Costa Lourenço, José Avelino da Hora Neto, Flávia Câmara de Souza, Railson Carlos Souza Luz, Cícero Marx Siqueira Neto, Thuilla Kelly Silva de Moura, Carlos Roberto Batista de Moraes, Helicarlos Batista de Moraes e Yamara Arruda Silva de Menezes que de modo incomparavelmente solícito, sempre foram amigos capazes de se doar no auxílio a mim.

Agradeço a minhas assistentes Iara Maria de Souza, Sabrina Carla Alves da Silva e Gláucia Érika Urbano e Silva, pelo empenho muito acima dos atributos de bolsista, dedicando-se inclusive em momentos de angústia em aconselhamentos e ajudas diversas.

Agradeço ao departamento de Economia e ao Programa de Pós-Graduação em Economia pelo fornecimento das condições necessárias para que pudesse concluir mais esta importante fase acadêmica em minha vida, especialmente aos professores Andre Luis Cabral de Lourenço, Jorge Luiz Mariano da Silva, João Matos Filho (meu orientador), Erik Alencar

de Figuerêdo, Jaime Jorge Campero Vasquez que foram sempre solícitos na ajuda dedicada a mim em vários momentos importantes deste trabalho.

Por fim, agradeço a todos que acreditam piamente que a economia acima de tudo é uma relevante técnica capaz de contribuir com todas as facções sociais demandantes de aspectos financeiros, produtivos, políticos, etc.

“A situação de hoje modela as instituições de amanhã mediante um processo seletivo e coercitivo, atuando na habitual opinião humana sobre as coisas, e assim alterando, ou revigorando um ponto de vista ou uma atitude mental herdada do passado. Deve-se, portanto notar (embora isso seja um tedioso truísmo) que as instituições de hoje – o esquema de vida hoje aceito – não se adaptam inteiramente à situação atual. Ao mesmo tempo, os hábitos mentais dos homens hodiernos tendem a persistir indefinidamente, exceto quando as circunstâncias obrigam a uma mudança. Essas instituições assim herdadas, esses hábitos mentais, pontos de vista, atitudes e aptidões mentais, ou seja lá o que for, são, portanto, um elemento conservador; e esse é um fator de inércia social, inércia psicológica, de conservantismo.” (VEBLEN, 1988).

RESUMO

O objetivo da presente dissertação é analisar o comportamento das finanças públicas dos municípios do Rio Grande do Norte (RN), tomando como referência um período fundamentalmente anterior à implementação da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, comparativamente aos primeiros anos, imediatamente posteriores ao advento do referido marco institucional. A hipótese central deste estudo propõe que, do ponto de vista das instituições, a LRF estabelece regras seguramente consistentes, na orquestração do comportamento das receitas e despesas municipais. Essas regulamentações, por sua vez, podem vir a ser efetivas e alcançarem os municípios do RN indiscriminadamente; além de tendências estabilizadoras e que são sustentáveis no longo prazo. Apesar disso, os indicadores calculados revelam que os municípios pesquisados apresentam, durante todo o período analisado, uma reduzida capacidade de arrecadação própria e, conseqüentemente, uma elevada participação das transferências intergovernamentais na composição das receitas correntes. Esse comportamento indica que o objetivo de fortalecimento das finanças públicas municipais, previsto na LRF, tende a ser apenas parcialmente alcançado, em virtude do descentralismo fiscal. A análise e interpretação dos dados são feitas a partir da literatura de orientação institucionalista e em instrumentais estatísticos descritivos aplicados aos estratos municipais do Rio Grande do Norte. Posteriormente, faz-se uso do método econométrico *Pooled OLS*, o que demanda a eliminação dos estratos municipais para permitir a utilização do modelo, na tentativa de robustecer e/ ou ratificar os resultados da pesquisa. Finalmente, as evidências alcançadas na dissertação mostram que a LRF traz melhores condições às finanças públicas municipais potiguares, além da garantia de tendências estabilizadoras e sustentáveis no longo prazo, predominantemente aos municípios economicamente mais fortes; já as entidades municipais menos dinâmicas apresentam evidências um pouco divergentes, isto é, suas economias parecem ser mais orientadas a uma participação estatal mais pronunciada; assim sendo, gera no estado do RN certa antítese nos resultados alcançados na dissertação.

Palavras-Chave: Finanças Públicas, Instituições, LRF.

ABSTRACT

The object of the present dissertation is to analyze the behavior of the public finances of the districts of the state of Rio Grande do Norte (RN), taking as reference a period fundamentally previous to the implementation of the Fiscal Responsibility Law – LRF, comparatively to the first years, immediately after the advent of the mentioned institutional milestone. The central hypothesis of this study proposes that, from the institutions' viewpoint, the LRF sets securely consistent rules, in the orchestration of the behavior of the municipal revenues and expenses. These regulations, on the other hand, might be effective and reach the districts of the RN indiscriminately, apart from stabilizing tendencies and which are sustainable in the long run. In spite of this, the indicators calculated reveal that the districts researched show, during all the period under analysis, a diminished capacity of self-tax collection, and consequently, a high participation of the intergovernmental transfers in the composition of the current revenues. This behavior indicates that the goal of strengthening the municipal public finances, forecast in the LRF, tends to be only partially accomplished, due to the fiscal decentralism. The analysis and interpretation of the data are conducted from the literature of institutionalist orientation and in descriptive statistical tools applied to the municipal strata of the state of Rio Grande do Norte. Further on, it's used the econometrical method *Pooled OLS*, which demands the elimination of the municipal strata in order to allow the use of the model, in the attempt to strengthen and/or ratify the results of the research. Finally, the evidence reached in the dissertation show that the LRF brings better conditions to the potiguar municipal public finances, predominantly to the economically stronger districts; whereas the less dynamic municipal entities show rather divergent evidence, that is, their economies seem to be more oriented to a more pronounced state participation; therefore, it generates in the state of RN a certain antithesis in the results reached in the dissertation.

Keywords: Public finances, Institutions, LRF.

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 – Comportamento do CAP referente aos municípios potiguares no período de 1997/2000 (R\$/habitante).....	78
TABELA 2 – Comportamento do CAP referente aos municípios potiguares no período de 2001/2005 (R\$/habitante).....	78
TABELA 3 – Comportamento do GD referente aos municípios potiguares no período de 1997/2000 (%).....	81
TABELA 4 – Comportamento do GD referente aos municípios potiguares no período de 2001/2005 (%).....	81
TABELA 5 – Comportamento da diferença entre RC e DEC referente aos municípios potiguares no período de 1997/2000 (R\$).....	84
TABELA 6 – Comportamento da diferença entre RC e DEC referente aos municípios potiguares no período de 2001/2005 (R\$).....	84
TABELA 7 – Comportamento do GCP referente aos municípios potiguares no período de 1997/2000 (%).....	86
TABELA 8 – Comportamento do GCP referente aos municípios potiguares no período de 2001/2005 (%).....	86
TABELA 9 – Estimativa via Mínimos Quadrados de Amostragem (“Pooled OLS”) utilizando erros padrões robustos para as receitas municipais potiguares.....	89
TABELA 10 – Estimativa via Mínimos Quadrados de Amostragem (“Pooled OLS”) utilizando erros padrões robustos para as despesas municipais potiguares.....	94
TABELA 11 – Taxa de crescimento relativo do PIB dos municípios potiguares, no período de 1999/2005 (%).....	97

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 – Variação percentual das médias do CAP no período de 1997/2005.....	79
GRÁFICO 2 – Variação percentual das médias do RC – DEC no período de 1997/2005.....	85

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	14
1.1 DISPOSIÇÕES GERAIS DA ANÁLISE: DELIMITAÇÃO DO TEMA.....	15
1.2 FUNDAMENTOS TEÓRICOS SOBRE O PAPEL DO ESTADO: UMA BREVE RECUPERAÇÃO.....	18
1.3 INCURSÃO PELO PROBLEMA DA PESQUISA: BREVE DELINEAMENTO TEÓRICO...20	
1.4 MOTIVAÇÕES E OBJETIVOS DE PESQUISA: EXPECTATIVAS ANALÍTICAS	23
2 COMO DESVENDAR O ENIGMA: UMA SINTÉTICA INCURSÃO METODOLÓGICA	27
2.1 FUNDAMENTOS CONCEITUAIS: UMA BREVE RECUPERAÇÃO.....	28
2.2 O CERNE DA QUESTÃO: DELIMITAÇÃO DO OBJETO DE ANÁLISE	32
2.3 INSTRUMENTAIS ANALÍTICOS: INCURSÃO ESTATÍSTICA AO TRATAMENTO DOS DADOS	36
2.3.1 Indicadores fiscais e estatística descritiva: uma breve apresentação.....	37
2.3.2 Modelos de dados em corte transversal agrupados (pols): uma análise econométrica	40
3 INSTITUIÇÕES E ASPECTOS FISCAIS: UMA RECUPERAÇÃO TEÓRICA.....	44
3.1 CUSTOS DE TRANSAÇÃO E INCERTEZAS: BREVES CONSIDERAÇÕES.....	46
3.2 DESCENTRALISMO FISCAL PÓS 1988: REDENÇÃO OU CRISE FEDERATIVA BRASILEIRA.....	51
3.2.1 Argumentos convergentes à descentralização fiscal: uma sintética discussão.....	53
3.2.2 Reflexões críticas acerca da descentralização fiscal: um contraponto possível	58
3.3 INSTITUIÇÕES E POLÍTICA FISCAL: HÁ ESSENCIALIDADE ÀS ECONOMIAS MUNICIPAIS?	63
3.4 ANÁLISE INSTITUCIONAL DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL: UMA SINTÉTICA REFLEXÃO.....	69
4 NOTAS SOBRE O COMPORTAMENTO DAS FINANÇAS PÚBLICAS MUNICIPAIS POTIGUARES: UMA ANÁLISE DO PODER INSTITUCIONAL DA LRF.....	76
4.1 COMPORTAMENTO DOS ESTRATOS MUNICIPAIS POTIGUARES: UMA ANÁLISE A PARTIR DOS INDICADORES DE FINANÇAS PÚBLICAS.....	77

4.2 CONSIDERAÇÕES SOBRE RECEITAS E DESPESAS MUNICIPAIS: UMA APLICAÇÃO DO MODELO POLS	88
4.3 ASPECTOS ECONÔMICOS DOS MUNICÍPIOS POTIGUARES: UM APANHADO GERAL	96
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	102
REFERÊNCIAS.....	109
APÊNDICE	115
APÊNDICE A: MAPA DOS MUNICÍPIOS SELECIONADOS PARA O ESTUDO	116
APÊNDICE B: RESULTADOS DAS ESTIMAÇÕES VIA GRTL.....	117
APÊNDICE C: DEMONSTRAÇÃO DOS MODELOS ECONÔMICOS DE DADOS EM PAINEL E POLS	126

CAPÍTULO 1

INTRODUÇÃO

A análise econômica pode ser entendida a partir de diversos enfoques teóricos, cujos conteúdos estabelecem o quadro de referência para o estudo das finanças públicas nos governos unitários, assim como nas federações e nas suas respectivas esferas de governo. Essas constatações são cruciais para o delineamento desta dissertação, uma vez que a atual investigação científica se propõe a refletir sobre o universo das instituições, entendidas como regras formais e informais que moldam o comportamento humano e que são moldadas pela trajetória histórica (*path dependence*) de cada país, estado ou município.

De uma maneira geral, as teorias institucionalistas, nas suas diversas vertentes, propõem que as relações estabelecidas entre os agentes (públicos ou privados) estejam pautadas e/ou sujeitas a certas regulamentações, cuja preocupação é garantir a ação planejada, a transparência, o controle social e o comportamento ótimo orçamentário decorrente da eficiência do gasto público. (CONCEIÇÃO, 2002).

Uma vez acordadas as regras do jogo¹, o espectro estatal, como autoridade legitimada, torna-se um dos agentes que se diferencia dos demais pelo seu poder de coerção. Com efeito, esse é o argumento suscitado nesta dissertação, a saber: o setor público é o agente legítimo e detentor do poder que lhe confere a sociedade para retificar eventuais *falhas de governo e/ ou de mercado*, tendo em vista a competência de fazer cumprir as regras do jogo e sancionar os jogadores que supostamente burlem as restrições impostas pelo instrumento institucional advindo do Estado. (AFFONSO, 2003; NORTH, 1993).

Os argumentos previamente explicitados são importantes para os propósitos da atual investigação científica, já que o setor público, ao assumir a supracitada função, passa a ser um indispensável elemento ao contexto socioeconômico, tendo no Estado a primordial face institucional passível de ser demandada pelos agentes em sua íntegra. De fato, essa compreensão é plausível ao exame, no entanto outras perspectivas teóricas têm procurado entender a natureza estatal de maneira diversa, tornando-se de bom alvitre apresentá-las, problematizá-las e refletir sobre as mesmas.

¹ Nomenclatura conceitual advinda da tese de Douglas North.

Diante do exposto, pretende-se na próxima seção delimitar a temática selecionada ao estudo, ressaltando de forma geral seus aspectos mais relevantes; dando continuidade, almeja-se discorrer teoricamente e de modo breve, sobre o papel do Estado com o objetivo de suscitar o debate acerca desse conceito (tanto do ponto de vista do intervencionismo como do regulacionismo); na seqüência, pretende-se focalizar os aspectos institucionais, na tentativa de evidenciar elementos que possibilitem a formulação da hipótese central desta dissertação; na última seção procurar-se-á apresentar as motivações que justificam a realização da presente análise, bem como postular os objetivos a serem alcançados com o estudo que por hora se inicia.

1.1 DISPOSIÇÕES GERAIS DA ANÁLISE: DELIMITAÇÃO DO TEMA

Neste item procura-se considerar as primeiras disposições sobre o objeto de estudo, fundamentando-o em uma reflexão de cunho institucional, que toma como referência os princípios consagrados na Constituição Federal de 1988, particularmente aqueles que se referem aos municípios como unidades federativas, que vivenciam uma maior liberdade na Federação, tanto no que diz respeito ao recolhimento de impostos, como na formulação e execução de políticas públicas.

A partir dessas constatações, o que credencia a existência do atual exame é o fato de que os governos sub-nacionais ostentam posições diferenciadas quanto à gestão fiscal, demonstrando, com freqüência, certo descompasso entre a geração de receitas e o padrão de dispêndios, cuja conseqüência mais factível corresponde ao surgimento de déficits e maiores demandas por recursos originários de outras instâncias governamentais (para maiores detalhes vide capítulo 3 desta dissertação). (MAIA GOMES; MACDOWELL, 1995).

Diante disso, o advento da LRF está vinculado à tentativa do Estado brasileiro em controlar mais adequadamente as contas públicas das diversas instâncias governamentais do país, sobretudo os governos sub-nacionais, uma vez que antes da emergência desse conjunto normativo, a imprudência dos gestores era bastante pronunciada, com inúmeras implicações negativas sobre o desempenho fiscal no Brasil. (LOPREATO, 2002).

Essas evidências podem ser melhor observadas ao se considerar o cenário macroeconômico da década de 1980, isto é, a crise do penúltimo decênio do século XX

retratou o contexto de endividamento externo vivenciado pelo Brasil, visto que as implicações advindas das transações correntes repercutiram dramaticamente no âmbito fiscal e monetário, desencadeando tendências instabilizantes e desequilibradoras na economia do país. De fato, esse instável período possibilitou até mesmo a decretação da moratória em 1987, ocasionando um movimento inflacionário galopante e a indexação econômica, em virtude da tentativa de financiar os déficits emergentes desse processo. (BLANCHARD, 2004; CARNEIRO, 2002; FRANCO, 2006).

Para tanto, nota-se que o advento da Carta Magna no crepúsculo do penúltimo decênio do século XX trouxe mudanças federativas importantes ao Brasil, comparativamente ao que se assistiu na Constituição de 1967, a qual tinha características centralizadoras, durante os anos do regime militar. Assim, em 1988, o que se constatou foi o aprofundamento do descentralismo fiscal e a ampliação da liberdade federativa referente aos entes sub-nacionais, expandindo a capacidade alocativa desses concomitantemente a ampliação de suas atribuições, gerando uma antítese ao dispositivo constitucional dos anos da ditadura. (REZENDE, 2001).

A partir dessas colocações, passa a ser indispensável afirmar que o marco constitucional do pós-regime militar apresenta traços municipalistas, estimulando às unidades da Federação brasileira – sobretudo os municípios – a expandirem seus dispêndios, uma vez que a contrapartida de recursos em forma de transferências determinadas constitucionalmente estaria garantida, assegurando a existência de fontes de receitas capazes de financiar os gastos, sem, no entanto, a premente necessidade de um esforço alocativo próprio por parte das entidades sub-nacionais.

Afinal de contas, para que se possa melhor administrar o preocupante contexto antes exibido, passaram a ser consideradas no Brasil as recomendações das agências reguladoras internacionais, que sugestionavam acerca da necessidade de se combater a crise externa à nação, a qual refletiu na esfera fiscal. De fato, a ocorrência de desequilíbrios nas transações correntes afetam a economia de um país na íntegra, repercutindo por exemplo, nas contas públicas, como foi o caso do Brasil. Daí a urgência na implementação da LRF² que teve o papel de conter a expansão da dívida, elemento contribuinte no agravamento da crise.

² Para os propósitos desta dissertação, as regras advindas da LRF são tidas como formais, que se referem aos códigos de conduta direcionados aos agentes de modo escrito, isto é, postados na legislação conforme se evidencia no marco regulatório. Compreensão decorrente dos escritos de Douglas North.

Nessas circunstâncias, pode-se entender que entidades municipais devem estar sujeitas a determinadas normas capazes de controlar suas ações, na tentativa de fornecer subsídios a esses entes federativos, tendo em vista a necessidade desses em manter um padrão fiscal mais coerente, que possibilite a sustentabilidade econômica no longo prazo, regulando mais convenientemente o processo de formulação, financiamento e implementação de políticas econômicas e sociais.

Com efeito, torna-se indispensável ao atual estudo a realização de uma discussão que apresente duas dimensões, a saber: em um primeiro momento, pretende-se recuperar certos fundamentos da teoria institucional, que são cruciais a esta pesquisa, tomando como referência a idéia de que as instituições refletidas na LRF no contexto desta dissertação promovem importantes modificações ou influências pertinentes ao conjunto municipal, foco da atual construção.

Em um segundo momento, procura-se utilizar instrumentais estatísticos que possibilitem a obtenção dos resultados esperados na presente investigação científica. Além disso, faz-se necessário o uso de um método analítico econométrico denominado de dados em corte transversal agrupados (*Pooled Ordinary Least Square – POLS – Pooled OLS*), o qual reúne 2 vias que correspondem a um número expressivo de observações em um determinado período de tempo.

Diante desses fatos, o que se espera realizar neste exame é em certo sentido semelhante à apresentação de Sakuray (2005), pois este autor trabalha com municípios paulistas em uma dimensão fiscal, utilizando para construção de sua análise o modelo de dados em painel. No entanto, usa-se no estudo um modelo econométrico similar ao painel, o qual é conhecido na literatura especializada, dentre outras nomenclaturas, por *Pooled OLS*, usando-o na contribuição da análise das finanças públicas municipais potiguares³.

Em suma, a rápida incursão pelo tema que se almeja trabalhar ao longo desta dissertação, foi razoavelmente satisfeita, visto que essas prerrogativas viabilizam a existência de diversas inquietações dissidentes da atual análise, cujo reflexo mais premente pode ser auferido em uma breve discussão teórica acerca do papel do Estado, ressaltando ao término da próxima seção os indícios capazes de viabilizar a problematização cerne deste estudo.

³ Para conhecer os municípios contidos na pesquisa, consultar mapa contido no apêndice A desta dissertação.

1.2 FUNDAMENTOS TEÓRICOS SOBRE O PAPEL DO ESTADO: UMA BREVE RECUPERAÇÃO

Após um rápido percurso pela temática desta dissertação, faz-se necessário postular o papel a ser exercido pelo governo, tomando-se como referência uma dicotomia teórica, a saber: intervencionismo x regulacionismo. De fato, a partir de agora, pretende-se discorrer a respeito dessas prerrogativas, ressaltando ao final da presente seção os motivos pelos quais se adotará o conceito mais conveniente quanto às atribuições do setor público para este trabalho.⁴

Diante dessas evidências, observa-se a crucial necessidade de se abordar as propostas keynesianas, cuja preocupação é estabelecer uma antítese, ainda que superficial, perante os conceitos institucionalistas. Assim sendo, a função do setor público perpassa, para Keynes (1985), pela idéia intervencionista, supondo que a mais plausível para a economia, a participação mais efetiva da via estatal, na tentativa da criação de demanda e ativação da atividade inerente aos diversos espaços.

O Princípio da Demanda Efetiva (PDE) rege esse processo, visto que uma atuação mais pronunciada da máquina pública, seja por intermédio dos gastos governamentais, ou através da renúncia de impostos, o que se verifica de modo tendencial é o alcance de níveis mais contundentes de produção, emprego, renda, consumo, etc., conforme sugere o chamado efeito multiplicador proposto pela teoria em análise. (BLANCHARD, 2004).

A argumentação aqui anunciada sugere que maiores gastos públicos elevam a demanda agregada, que por sua vez, estimula os empresários a ampliarem seus investimentos (em virtude da eficiência marginal do capital - EMGK)⁵, tendo como consequência, a expansão da produção e o desencadeamento de variações positivas nas variáveis macroeconômicas antes citadas. Nesse sentido, a participação do Estado é indispensável, pois mesmo que ocorram déficits correntes nos orçamentos governamentais, não se propõe equilíbrio fiscal permanentemente, pois esse em sendo incessantemente procurado pode conduzir às economias para situações recessivas.

⁴ As atribuições no que diz respeito ao Estado não se referem às perspectivas teóricas, porém se relacionam meramente ao papel a ser exercido pelo governo na economia. Daí a não inclusão de perspectivas como o marxismo e as inúmeras discussões a esse respeito.

⁵ A EMGK corresponde à idéia de que o agente econômico, dado os juros, deve observar que se esses estiverem abaixo ou equivalentemente ao retorno dos investimentos se aplica no mercado financeiro. Ao passo que, se o retorno esperado exceder aos juros, investe-se na esfera produtiva. (BLANCHARD, 2004; KEYNES, 1985).

Dadas as condições prévias, nota-se que os municípios de uma Federação como a brasileira, provavelmente assumiriam um emblema significativamente dispendioso nesse contexto, tendo em vista a inexistência de circunstâncias compulsórias que limitassem a ação desses governos de orientação local. Daí, a interpretação de que essas gestões tenderiam a ser excessivamente expansionistas, estabelecendo uma face passível de contestação, como se verificará mais adiante.

A partir das ponderações precedentes, torna-se imprescindível ressaltar a antítese do apresentado Estado interventor, cujo papel é acelerar a atividade econômica, em face ao regulacionismo que é convergente às atribuições institucionais de regras como a LRF. Antes, porém, quais as razões para que se opte por uma função essencialmente reguladora da dimensão estatal?

As razões acima anunciadas decorrem de uma proposição de um setor público que se sujeite às determinações, procurando inibir certas imprudências (predominantemente fiscais), tendo em vista a tentativa de demonstrar uma maior coerência que a teoria institucionalista exhibe nesse contexto. Com efeito, torna-se plausível propor que as idéias regulacionistas são mais consistentes, comparativamente às propostas precedentes, porque em um universo tão heterogêneo como é o caso da economia, a existência de normas possibilita que os indivíduos sujeitos às enfatizadas regras possam sentir-se desestimulados a transgredirem-nas, suscitando uma maior convergência aos propósitos residentes na análise.

Essas constatações revelam a compatibilidade do objeto de estudo frente à teoria institucionalista. Assim sendo, ao invés do Estado intervir na economia, ele deve procurar estabelecer normas capazes de reger o comportamento dos agentes. Isso posto, a função do setor público é fundamental ao conjunto socioeconômico em sua íntegra, pois a atribuição da instância de governo “[...] é essencial para a determinação das “regras do jogo” e um árbitro para interpretar e pôr em vigor as regras estabelecidas”. (FRIEDMAN, 1985 p. 23).

A partir dessas evidências, nota-se que a abordagem teórica em tela privilegia o regulacionismo, o qual é advindo do seio do Estado, constituindo-se assim em uma atribuição referente ao setor público mais coerente e convergente em relação aos propósitos analíticos desta dissertação. Além disso, torna-se necessário reter que a inexistência de regras dessas proporções tenderia a por em xeque o sistema econômico de uma Federação como o Brasil, já que possibilitaria aos municípios a formulação de políticas públicas sem o devido cuidado quanto à eficiência do gasto decorrente da gestão desses entes federativos.

O contexto até então evidenciado mostra indícios teóricos acerca do Estado e da sua importância para a economia. Dito isso, a relação que se pode estabelecer entre essa rápida recuperação teórica e os propósitos residentes nesta dissertação corresponde à idéia de que o setor público deve tão somente prezar pelo bom funcionamento dos mercados, suscitar a emergência de regras, garantir os direitos de propriedade ao segmento privado e, no limite de suas funções, aplicar sanções aos transgressores de suas normas. (GALA, 2003; NORTH, 1993).

Assim sendo, os aspectos teóricos antes apresentados são convergentes ao objeto de estudo desta pesquisa, cujas evidências requerem um melhor dimensionamento acerca dos fundamentos institucionais que contornam mais adequadamente os propósitos residentes na atual dissertação. Diante disso, nota-se que o Estado deve prioritariamente ser um dos formuladores das regras do jogo e o árbitro que as faz serem efetivadas no âmbito do sistema econômico.

Em síntese, a convergência entre a delimitação do problema e os aspectos teóricos suscitados demonstra os primeiros passos desta investigação científica, cuja disposição postada na seção que se segue propõe a ocorrência do percurso a ser traçado na busca da hipótese central deste exame, a qual se alicerça nos fundamentos institucionais guindados do Estado conforme evidências no atual item.

1.3 INCURSÃO PELO PROBLEMA DA PESQUISA: BREVE DELINEAMENTO TEÓRICO

Os indícios provenientes da seção anterior revelam os primeiros fundamentos deste exame, uma vez que a compreensão acerca da função do setor público enquanto formulador das regras do jogo é emblemática, ressaltando a premência do regulacionismo na condição de um elemento capaz de fornecer os contornos e/ ou limites às ações dos agentes em uma dimensão mais abrangente.

Essas conjecturas suscitam a realização de uma reflexão mais apurada a ser desenvolvida ao longo destas páginas, já que a idéia residente neste estudo reporta-se a uma discussão ligada às finanças públicas municipais potiguares, as quais estão alicerçadas sobre o prisma da Lei de Responsabilidade Fiscal como referenciado em passagens anteriores.

Dito isso, as pretensões desta dissertação são claras, pois o descompasso na gestão das contas públicas municipais representou uma tendencial situação de desequilíbrio fiscal que afetou a Federação brasileira, principalmente, após a promulgação da Constituição de 1988 (instrumento legislativo que servirá de *approach* analítico ao debate do descentralismo fiscal mais adiante).

A partir desses fatos entende-se que a existência de regras capazes de fornecer subsídios de maior responsabilidade na gestão fiscal é salutar, visto que os agentes públicos (em particular as unidades da Federação brasileira) devem estar sujeitos a um conjunto de normas suficientemente consistentes para inibir movimentos de imprudência dos administradores das várias instâncias de governo, prioritariamente no que concerne às entidades municipais.

Diante disso, faz-se necessário propor uma formalização teórica congruente a esses aspectos, a saber: a perspectiva institucionalista argumenta que as instituições, também entendidas como regras, são responsáveis pela tendência de equilíbrio a ser alcançada pelo sistema econômico, daí a compatibilidade mais contundente desses fundamentos teóricos em relação ao objeto de estudo. (TOYOSHIMA, 1999).

Assim sendo, quais são os fundamentos orientadores desta reflexão? Regressando ao item precedente, nota-se a premência de um Estado propenso ao regulacionismo, cuja justificativa está pautada na argumentação de que esse agente deve tão somente formular as regras do jogo e fazê-las serem cumpridas, permitindo que os mercados funcionem livremente ainda que sujeitos a essas normas. (FRIEDMAN, 1985).

Nesse sentido, as instituições são vitais ao contexto do sistema econômico, visto que a predisposição prévia contempla a necessidade de um ajustamento perante as regulamentações, tendo em vista pretensões ligadas a busca por uma contingência orientada ao equilíbrio da economia em um ponto de vista mais abrangente. Entretanto, para os propósitos desta dissertação é factível postular o equilíbrio na dimensão fiscal referente aos enfatizados municípios.

Conforme esses aspectos, a atual construção científica procura concatenar os fundamentos teóricos institucionais com a aplicabilidade da LRF, na tentativa de verificar o reflexo dessa norma perante as administrações públicas municipais, cuja preocupação situa-se no cumprimento dessas regras, que se efetivam em um cenário controverso como é o caso dos entes federativos de menor expressividade.

Após essa rápida incursão, faz-se necessário estabelecer o problema central da presente pesquisa, o qual trata de comparar os municípios potiguares sujeitos à Lei de Responsabilidade Fiscal quanto ao cumprimento dessas determinações no que tange as finanças públicas. Logo, por que a opção por agrupamentos municipais inerentes ao Rio Grande do Norte, sabendo-se da heterogeneidade fiscal no mencionado estado?

A opção realizada por esse método será adequadamente detalhada no capítulo posterior. No entanto, essa modalidade analítica possibilita a comparação entre esses grupos de municípios, cuja finalidade decorre da necessidade de verificar a extensão tomada pelo instrumento institucional elencado à atual pesquisa, o qual é capaz de fornecer os subsídios contudentes a esta dissertação.⁶

Com efeito, essas evidências suscitam diversos enigmas a serem elucidados por meio do método científico. Contudo, o sentido guindado dessas páginas propõe a averiguação do presente problema: a LRF na condição de uma instituição formal tem contribuído favoravelmente às finanças públicas dos municípios potiguares (estratificados ou não)? Ou, antagonicamente a esse fato, tem se verificado a inexistência de contribuições dessas proporções?

As instituições formais, conforme a predisposição anterior, veiculadas pela compreensão de North (1993) e Toyoshima (1999) são emblemáticas, já que essas regras pressupõem a formulação de normas orientadoras aos agentes em um universo mais abrangente, cujo reflexo dá-se na sujeição dos jogadores (aqui entendidos como entidades municipais) a esses regulamentos instituídos para melhor reger o contexto socioeconômico (no caso desta dissertação, para orquestrar o sistema federativo nacional, com reflexos nas administrações municipais do RN).

Diante das afirmações anteriores, nota-se que a hipótese central deste exame propõe que, do ponto de vista das instituições, a LRF estabelece regras suficientemente consistentes e claras, na regência do comportamento das receitas e despesas municipais. Suas normatizações são capazes de serem efetivas e alcançarem os municípios norte-rio-grandenses indiscriminadamente, demonstrando a robustez institucional da regulamentação antes enfatizada. Com efeito, essas ponderações possibilitam a ocorrência de tendências

⁶ Uma observação importante trata da utilização do modelo POLS, cuja utilização desse recomenda a suspensão do método de estratificação.

estabilizadoras e de sustentabilidade de longo prazo referentes a essas economias, sendo por esse motivo que se anuncia a força dessas regras.

Dito isso, a partir dos referidos indícios, pretende-se nos capítulos 2 e 3 desta dissertação apresentar respectivamente os fundamentos metodológicos e teóricos do estudo, tendo em vista a necessidade quanto ao teste da hipótese desta análise. Daí, a premência quanto à realização do exame, para que possam ser obtidos resultados consistentes capazes de realizar a convergência entre os argumentos guindados da teoria e as evidências empíricas.

Portanto, o percurso desenvolvido na presente seção fornece os indícios necessários ao prosseguimento desta pesquisa, evidenciando por seu turno o pressuposto basilar capaz de orientar a análise e exprimir categoricamente as pretensões envolvidas neste exame. Com efeito, na seção subsequente, almeja-se revelar as motivações para a construção da atual investigação científica, assim como para a delimitação dos esperados objetivos a serem alcançados por ocasião da realização da reflexão.

1.4 MOTIVAÇÕES E OBJETIVOS DE PESQUISA: EXPECTATIVAS ANALÍTICAS

A partir de agora é intenção postular os motivos pelos quais se almeja realizar a atual dissertação. Assim sendo, quais são as motivações que justificam a construção de uma discussão nesses termos? As razões impulsionadoras a este fim são emblemáticas, pois os estudos que contemplam os municípios potiguares são relativamente escassos, necessitando da elaboração de pesquisas compatíveis a essas prerrogativas.

Isso posto, um primeiro aspecto recorrente destas páginas está associado ao fato de que existem diferentes portes municipais, os quais são sujeitos a diversas contingências institucionais, dentre as quais se pode evidenciar a Lei de Responsabilidade Fiscal. Essa regulamentação fornece normas às entidades federativas indiscriminadamente em sua íntegra, ressaltando o vigor dessa proposta legislativa.

Os indícios antes postados são factuais, uma vez que a dimensão fiscal é o foco primordial para os gestores municipais, no sentido da formulação por meio desses, das políticas orientadas ao contexto social. Daí, a premência que é a reflexão a respeito do mencionado movimento, convocando-o ao debate que trará, ao longo desta pesquisa, a face regulatória das citadas unidades da federação brasileira pertencentes ao Rio Grande do Norte.

Para discorrer a esse respeito, evoca-se a teoria institucional, cuja marca mais factível recai no pensamento de Douglass North, na tentativa de ajustar os fundamentos guindados da citada vertente e os aspectos suscitados pelas administrações municipais potiguares.

Além disso, faz-se necessário reter que também é preocupação desta dissertação verificar o alcance e a efetividade na aplicabilidade da LRF, tendo em vista a constatação de sua repercussão perante os municípios selecionados ao estudo.

Dito isso, opta-se pelo estado do Rio Grande do Norte e mais precisamente pelos municípios componentes do mesmo, em virtude de já existirem análises compatíveis em outras unidades da Federação brasileira, tal como se verifica no exame dos municípios paulistas formulado por Sakuray (2005). Assim sendo, é a partir desses aspectos que se almeja oferecer a contribuição residente na dissertação em andamento.

Além da escolha do espaço supracitado, nota-se a premência pela seleção do recorte temporal, a saber: 1997 a 2005. Essa periodicidade é emblemática, uma vez que se observam dois momentos fundamentais a esta reflexão, já que de 1997 a 2000 evidencia-se o período pré LRF, claramente o recorte de 2001 a 2005 contempla o limiar do enfatizado instrumento institucional.

Uma ressalva é pertinente, ou seja, a periodicidade escolhida contempla o final do governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), em face aos primeiros anos da gestão Lula. Dito isso, nota-se claramente que essas administrações fornecem características completamente distintas, uma vez que a gestão FHC apresentou um caráter mais restritivo do ponto de vista das políticas econômicas, elevando substancialmente a dívida pública, em virtude dos altos juros. No que diz respeito às políticas sociais, por sua vez, verificou-se que tais aspectos não foram tão bem trabalhados, comparativamente ao governo Lula, já que essa administração tem demonstrado um perfil mais orientado às políticas sociais, ainda que o desequilíbrio econômico não tenha sido ampliado.

Nesse sentido, a ocorrência de uma expansão na dívida externa proveniente dos anos 1980, a partir de desequilíbrios em balanço de pagamentos, e uma elevação na dívida interna advinda da década 1990, fundamentalmente no pós plano real, repercutiram sobre a via fiscal brasileira, necessitando por essa razão e em consonância com os organismos reguladores internacionais, que houvesse a emergência de regras capazes de inibir desajustes nas contas públicas dos diversos níveis administrativos do país, já afetadas pelas prerrogativas antes

ênfâtizadas. Daí a relevância da LRF, mesmo imersa em contextos governamentais diferentes, mas uma importante instituição formal no combate aos desequilíbrios fiscais no Brasil.

As razões pelas quais se procede desse modo decorrem da necessidade de se comparar séries temporais distintas, cujo marco fundamental é a Lei de Responsabilidade Fiscal. De fato, metodologicamente, a adoção desse mecanismo analítico procura fornecer os subsídios necessários à compreensão de que as instituições contam e promovem importantes melhorias ao conjunto socioeconômico, em particular os municípios potiguares.

Um último aspecto motivacional é o banco de dados da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), uma vez que esse órgão oficial é de notável utilidade ao país, o qual fornece informações acerca dos aspectos fiscais dos municípios brasileiros, viabilizando a realização de pesquisas dessas proporções, mesmo que existam limitações relacionadas às informações (os dados indispensáveis ao estudo).⁷

Após as justificativas antes explicitadas, que se relacionam aos estímulos à realização desta dissertação, faz-se necessário reter a premência quanto ao que se espera alcançar por ocasião da formulação deste estudo. Com efeito, os objetivos residentes na atual análise estão vinculados ao indispensável favorecimento da LRF, cuja regulamentação passa a disciplinar mais adequadamente o comportamento das finanças públicas referente às entidades federativas já explicitadas.

Em linhas gerais, os objetivos deste trabalho podem ser evidenciados, a saber: é pretensão analisar o comportamento dos diversos municípios potiguares (estratificados ou não) à luz da LRF, procurando ressaltar o alcance e a efetividade dessa instituição, bem como buscar observar as tendências de estabilidade e sustentabilidade de longo prazo, como conseqüências do movimento.

Diante disso, torna-se relevante propor os objetivos específicos:

- a) Construir indicadores de finanças públicas, utilizando-os para comparar distintos grupos municipais ao longo do período selecionado para pesquisa;
- b) Estimar uma função de regressão através do modelo econométrico de dados em corte transversal agrupados, eliminando os estratos, para permitir uma comparação entre os períodos antecedente e posterior à LRF;
- c) Analisar esses blocos de resultados a partir das considerações da teoria institucional.

⁷Ainda que seja um banco de dados robusto, não se dispõe das informações fiscais dos municípios especificamente potiguares em todos os anos referentes à pesquisa, mas não inviabilizando investigações dessas proporções.

d) Como *Proxy* da estabilidade e sustentabilidade econômicas a serem alcançadas pelos municípios potiguares, considerar-se-á o comportamento do Produto Interno Bruto (PIB) desses entes, que é tomado a preços correntes.⁸

Afinal de contas, as evidências advindas dessa seção são emblemáticas, visto que as motivações e objetivos antes explicitados demonstram os contornos analíticos a serem realizados, cuja ressalva mais premente afirma que os municípios potiguares estão sujeitos a essas regulamentações, sendo por esse motivo que se procura examinar os pressupostos teóricos legislativos suscitados nesta análise.

A partir disso, faz-se necessário delimitar os pontos cruciais a esta dissertação, os quais correspondem: no capítulo 2, postado na seqüência, pretende-se explicitar os princípios metodológicos adotados para construção e viabilização do presente exame; no capítulo 3 tentar-se-á apresentar a discussão teórica alicerce da dissertação em desenvolvimento; mais adiante será evidenciado o capítulo 4 deste trabalho, o qual demonstra e revela os resultados e as respectivas discussões inerentes a pesquisa; e por fim, o desfecho desta dissertação dá-se nas considerações finais e nas conseqüentes sugestões para futuras pesquisas desta linha de investigação.

Afinal, a seguir é intenção apresentar os procedimentos metodológicos, tendo em vista a seguinte reflexão, a saber: como será elucidado o enigma da atual dissertação? Aos mais inquietos sugere-se que leiam o capítulo seguinte e mergulhem no âmago ou essência da atual investigação científica.

⁸ A não utilização dos preços constantes deve-se a inexistência de um deflator apropriado para o PIB dos municípios do RN, já que os índices existentes, caso usados, provavelmente trariam prejuízo analítico ao exame, em virtude das características incongruentes dos indicadores de inflação brasileiros e o comportamento econômico dos municípios potiguares.

CAPÍTULO 2

COMO DESVENDAR O ENIGMA: UMA SINTÉTICA INCURSÃO METODOLÓGICA

As elucbrações explicitadas em passagens anteriores demarcaram as disposições iniciais desta dissertação, isto é, os subsídios provenientes de páginas prévias trouxeram ao estudo fundamentos capazes de fornecer a contribuição esperada na análise quanto às finanças públicas referentes aos municípios do RN. Daí a necessidade da consideração de alguns procedimentos metodológicos, os quais servem de ponto de sustentação para a investigação que se desenvolve durante o transcurso deste trabalho.

De fato, os aspectos relativos à atual dissertação e suscitados na seção precedente, são emblemáticos na proposição da presente investigação científica, que se predispõe a contribuir para a compreensão da problemática das finanças públicas nos municípios potiguares (mais adiante detalhados). Por esta razão, necessita-se da elaboração de uma clara sintonia entre os fundamentos teóricos (a serem apresentados no capítulo posterior) e os procedimentos para análise dos dados empíricos, que serão esmiuçados a posteriori, neste capítulo.

A conexão antes mencionada estimula a ocorrência e o melhor esclarecimento acerca da metodologia a ser empreendida no exame, uma vez que os fundamentos desta reflexão exigem um rigoroso enquadramento da dupla face do estudo, quer dizer, a explicitação do vasto arcabouço teórico, *vis-à-vis* a análise e interpretação dos dados com vistas à obtenção dos resultados esperados.

Como ponto de partida à adoção dos anunciados procedimentos, serão apresentados em primeiro lugar, os conceitos cruciais à realização desta pesquisa; na seqüência, focaliza-se mais adequadamente o objeto de estudo propriamente dito, examinando-o mais detidamente em suas peculiaridades, de modo à melhor detalhá-lo a partir dos procedimentos e critérios a serem adotados por ocasião da delimitação do supracitado objeto; na parte final do capítulo, são apresentadas as ferramentas a serem utilizadas para desvendar o enigma emergente da problemática em discussão.

2.1 FUNDAMENTOS CONCEITUAIS: UMA BREVE RECUPERAÇÃO

Como foi anteriormente anunciado, esta seção apresenta alguns dos mais relevantes conceitos utilizados na atual dissertação, em particular aqueles considerados mais importantes para a compreensão do objeto de estudo desta pesquisa. Dito isso, a partir de agora, almeja-se postular as prerrogativas cruciais para alicerçar os argumentos e delinear mais adequadamente os procedimentos a serem adotados por ocasião da realização deste trabalho.

De fato, uma primeira abordagem é recorrente da esteira do setor público, o qual amálgama uma diversidade de atributos, dentre os quais podem ser incluídos os aspectos de origem fiscal. Nesse sentido, esse espectro estatal é constituído pelas distintas formas de obtenção e gestão das receitas e dispêndios públicos nas três dimensões governamentais brasileiras, isto é, a União, os estados e o Distrito Federal e, os municípios, cujo resultado pode ser um equilíbrio, um déficit ou um superávit. (SANDRONI, 2006).⁹

Com efeito, entende-se que uma boa gestão deve procurar manter um padrão na conduta das contas públicas de modo a estabelecer um patamar de gastos determinado pela receita¹⁰ auferida pelo ente, cuja premissa essencial está enquadrada na tentativa de preservar uma postura fiscal mais adequada, ou seja, o que se almeja é preservar certa compatibilidade entre o escopo da arrecadação das receitas e despesas dos diversos níveis de governo.

Admite-se, assim, uma indispensável congruência diante da LRF, visto que essa instituição é bastante representativa na atualidade, no tocante aos requisitos para o bom funcionamento das administrações governamentais brasileiras. A essencialidade dessa regulamentação é notável, uma vez que a predisposição de preservar a saúde financeira das entidades públicas torna viável a administração dessas esferas de governo, sem eventuais ajustes fiscais a *posteriori*.

Apesar da não eliminação plena de todas as distorções na condução das contas públicas, os avanços já obtidos, mostrados na análise dos dados empíricos, a serem apresentados no capítulo 4 desta dissertação, conferem à LRF um papel importante como instrumento de controle fiscal. Além disso, a convergência com o conceito de gestão aqui empreendido será um relevante argumento a ser trabalhado ao longo da pesquisa.

⁹ Essas proposições enfatizam a idéia de gestão das contas públicas compreendida nesta dissertação, isto é, entende-se que uma adequada administração dos recursos de origem pública pressupõe uma compatibilidade entre as receitas e dispêndios governamentais (princípio do equilíbrio orçamentário). (KOHAMA, 1999).

¹⁰ Proposição que traz implícita a chamada lei de Say, isto é, a renda determina as decisões de gasto e, não o contrário, que é o PDE. (MACEDO E SILVA, 1999).

A priori, faz-se necessário retomar o entendimento de North (1993) quanto às instituições, que podem ser traduzidas como regras, tendo como objetivo primordial a tentativa desses regulamentos regerem as interações entre os agentes econômicos (privados e/ou públicos). Nessas condições, a manifestação referente ao anunciado conceito de instituições postado na atual dissertação corresponde à orquestração empreendida pela LRF no que tange às interações entre os distintos entes federativos brasileiros, retratando de modo preliminar as intenções concernentes ao processo investigativo aqui explicitado.

Isso posto, faz-se pertinente delimitar mais condizentemente o papel das citadas regras, cuja prerrogativa concernente a essas regulamentações perpassa pela estruturação dos estímulos e dos intercâmbios econômicos, políticos e sociais entre os agentes e na criação de estruturas que orientem às interações entre os indivíduos. (TOYOSHIMA, 1999).

As proposições anteriores são emblemáticas, uma vez que as regras propostas condicionam tendências restritivas com o objetivo de inibir imprudências na conduta dos gestores públicos. Nesse sentido, nota-se uma concatenação consistente entre os aspectos administrativos governamentais e as instituições amalgamadoras nesse processo, estabelecendo-se assim uma pertinente relação decorrente das prerrogativas antes apresentadas.

Os aspectos até então postados suscitam a necessidade de bifurcar a visão institucionalista antes apresentada, a qual reconhece a existência de duas importantes escolas em um universo permeado por diversas correntes do pensamento institucional: a Velha Economia Institucional (VEI) e a Nova Economia Institucional (NEI).

O pensamento previamente mencionado requer uma mais palpável explicação, já que em linhas gerais, o institucionalismo contesta a validade da perspectiva neoclássica, na medida em que essa acredita na mera presença do mercado como a única via capaz de otimizar as relações econômicas, sem a necessidade de restrições exógenas. (CAVALCANTE, 2007).

Nesse sentido, nota-se a essencialidade da introdução das instituições para melhor restringir as relações vivenciadas pela economia, cuja marca principal dá-se na tentativa de inibir certas imbricações capazes de influenciar negativamente o sistema econômico. É a partir dessas circunstâncias que se passa a refletir numa dimensão institucional, explicitando as diversas correntes que apresentam premissas equiparáveis, ainda que divergentes em diversos aspectos.

Embora ambas as correntes sejam convergentes quanto ao caráter central de sua natureza institucional, a grande diferença entre a VEI e a NEI está pautada na aceitação, pela última, de algumas prerrogativas marginalistas, enquanto a primeira procura negar o neoclassicismo de forma bastante imperativa. Com efeito, a Velha Economia Institucional liderada por Veblen rejeita os preceitos mais ortodoxos, entre os quais se incluem o equilíbrio, a otimização e o uso de modelos predominantemente matemáticos.

Por sua vez, a Nova Economia Institucional, a qual tem em Douglas North um de seus mais expressivos epicentros, contradiz a VEI em decorrência de absorver em seu escopo analítico aspectos marginalistas como os supracitados. De fato, essa diferença é bastante significativa na compreensão do funcionamento do sistema econômico, suscitando indícios inegavelmente robustos capazes de viabilizarem a construção de reflexões científicas aos moldes da presente dissertação. (CAVALCANTE, 2007).

Evidentemente que as distinções entre a VEI e a NEI não se resumem aos aspectos anteriormente explicitados. Entretanto, as prerrogativas antes postadas revelam o esplêndido embate teórico que vem sendo desenvolvido desde a gênese das referidas linhas de pesquisa.¹¹ Entretanto, para os propósitos analíticos residentes neste exame, pretende-se tomar como referência a interpretação proveniente do pensamento da Nova Economia Institucional, a qual fornece determinados fundamentos capazes de mais adequadamente justificar a opção pela citada corrente teórica.

Portanto, escolhe-se a NEI em virtude das características que essa vertente apresenta diante do problema central desta pesquisa, isto é, o enfatizado pensamento institucionalista adere-se ao objeto de estudo graças à necessidade da tentativa de se analisar a ocorrência ou não de tendências de equilíbrio nas contas públicas e, se essas representam tomadas de decisão ótimas ou eficientes. Logo, as condições de equilíbrio e de otimização são elementos convergentes aos atributos da Nova Economia Institucional.

Nesse contexto, faz-se necessário uma maior precisão na convergência entre a perspectiva institucional e os aspectos recorrentes da dimensão fiscal. Em outras palavras, passa a ser de bom alvitre estabelecer que as administrações governamentais devam procurar manter um padrão referente às contas públicas suficientemente conservador, cuja marca principal reflete o equilíbrio entre receitas e despesas (princípio orçamentário elementar) como consequência desse movimento. (KOHAMA, 1999).

¹¹ O enfatizado debate não será objeto de discussão na atual dissertação.

Isso posto, nota-se como crucial na atual reflexão a delimitação das prerrogativas anteriores, ou seja, faz-se necessário dimensionar duas conseqüências dos argumentos acima desenvolvidos. Assim sendo é indispensável propor dentro dessa discussão, a idéia da eficiência na gestão fiscal, a qual suscita um maior rigor na conduta das contas públicas por parte dos administradores dessas esferas.

A partir dessa delimitação, apresenta-se o conceito de capacidade alocativa (como uma função referente ao setor público), que consiste na captação de recursos da sociedade pelo governo, através da tributação. Admite-se, com base neste conceito, que quanto mais eficiente for à capacidade alocativa, mais consistente tende a ser a gestão fiscal. (REZENDE, 2001).

Com efeito, a aplicação da LRF, a proibição da renúncia fiscal, e, conseqüentemente o aumento da capacidade de tributar, elevam a disponibilidade de recursos e incitam as entidades governamentais a uma maior atenção na elaboração de políticas públicas, cuja pretensão derradeira é garantir a eficiência dessas políticas. Essa função estatal é factual, pois a mencionada condição estimula a realização de um volume maior de dispêndios sem, no entanto, impactar desfavoravelmente na saúde fiscal desses governos.

Dessa forma, a segunda conseqüência de uma adequada gestão nas contas públicas corresponde ao limite de gastos por parte das instâncias governamentais, visto que o precedente proveniente desse contexto remete à necessidade de restringir o dispêndio a patamares aceitáveis (que não excedam a barreira das receitas).

Tanto a eficiência alocativa, como o adequado calibre no dispêndio, revela a face conceitual sustentadora do argumento contido no exame. Além disso, essas duas conseqüências são legitimadas e convenientemente alcançadas a partir das instituições, tendo em vista a existência de cenários compatíveis aos aspectos vinculados a conservação do equilíbrio nas contas públicas, que tende a refletir nas inúmeras esferas de Governo peculiarmente no Brasil.

Outra função de relevo atribuída ao setor público corresponde à dimensão estabilizadora, a qual procura inibir eventuais descontroles inflacionários, que tendem a decorrer dos elevados déficits públicos, já que maiores dispêndios ocasionam uma expansão monetária por meio da necessidade do financiamento do mesmo, que conseqüentemente pressiona o nível geral de preços. O possível desajuste antes evidenciado requer um tratamento rigoroso por parte dos governos, já que os resultados de uma inconsistente

conservação da estabilidade podem promover funestos problemas sócio-econômicos. (FRANCO, 2006; REZENDE, 2001).

A atribuição governamental anterior revela que se as instâncias de governo não procurarem a estabilidade, há uma tendência de que o processo inflacionário propague-se pelo sistema em sua íntegra, cujos efeitos mais iminentes perpassam pelo aspecto da distribuição de renda. Assim sendo, a emergência de uma aceleração nos preços tende a provocar uma perda real nos rendimentos, afetando no limite, e de forma divergente, as funções distributiva e estabilizadora.

O breve percurso desenvolvido durante a presente seção suscitou relevantes conceitos, admitidos como capazes de sustentar a análise empreendida nesta dissertação. No entanto, o entendimento de instituições é tomado como a pista central que possibilita mais adequadamente desvendar os mistérios envolvidos na problemática em discussão.

Ressalte-se ainda que os fundamentos conceituais antes expostos são de suma importância a esta dissertação, porém não se descarta a possibilidade de se averiguar ao longo do exame novos conceitos dissidentes dos já apresentados, para fornecer uma melhor problematização e uma maior rigorosidade na compreensão do objeto de estudo que adiante será mais adequadamente analisado e interpretado.

Em síntese, no item que se segue delimita-se o objeto de discussão desta pesquisa com maior precisão, na tentativa de esclarecê-lo mais adequadamente, propor uma forma de tratar mais condizentemente os dados e informações a serem trabalhados, e, por fim, estabelecer a compatibilidade dos conceitos aqui explicitados e o cerne da questão suscitada por ocasião da realização desta dissertação.

2.2 O CERNE DA QUESTÃO: DELIMITAÇÃO DO OBJETO DE ANÁLISE

A dissertação em desenvolvimento ao longo dessas páginas combina diversos procedimentos metodológicos, que são fundamentais para sistematizarem as variáveis e indicadores requeridos ao prosseguimento do presente exame. Dito isso, faz-se necessário reter que a atual pesquisa requer a reunião de aspectos fiscais dos municípios potiguares dispostos ao longo do tempo, ou seja, passa a ser premente a utilização das citadas informações (que se referem às receitas e despesas dessas esferas de governo).

Nesse sentido, pode-se dimensionar o objeto de análise em discussão no presente estudo, como sendo constituído de um conjunto de municípios extraídos do Rio Grande do Norte, tomando como referência não o universo e sim parte das entidades federativas que satisfazem alguns critérios adotados no atual exame.

Com efeito, as evidências precedentes revelam as causas da escolha dos municípios do Rio Grande do Norte, cuja opção perpassa pela premente necessidade de verificar o comportamento dos aspectos fiscais das esferas municipais de governo, na tentativa de se observar a aplicabilidade da LRF como uma crucial regulamentação capaz de disciplinar a gestão das contas públicas dessas localidades. (GILBERTI, 2005).

Os fundamentos teóricos institucionais provenientes da reflexão de North (1993) e Toyoshima (1999) amalgamaram os dispositivos legislativos supracitados, cuja predisposição situa-se na análise do comportamento da gestão das contas públicas referentes aos municípios componentes do estado em tela, suscitando a elaboração desta dissertação.

Assim sendo, o conjunto normativo previamente mencionado viabiliza a composição do objeto de estudo, o qual é formado pelas variáveis fiscais (preponderantemente receitas e despesas) provenientes dos municípios potiguares e, a iminente plausibilidade do incremento do tempo como um crucial argumento a essa reflexão. Logo, essa orientação metodológica possibilita a emergência da proposta em andamento, sendo indispensável reunir as contingências postadas durante a discussão aqui empreendida.

Dito isso, como é possível sistematizar o atual objeto de estudo? Claramente torna-se imprescindível encontrar um modo mais adequado para tratar a problemática aqui evidenciada. Contudo a proposição mais contundente perpassa pela utilização de determinados procedimentos, como condição para enquadrar os aspectos decorrentes do presente exame.

Para tanto, faz-se necessário organizar os municípios selecionados em grupos (estratos), visto que tal procedimento possibilita enquadrar esses entes federativos em distintas porções, viabilizando a existência de eventuais reflexões comparativas. De fato, tais procedimentos suscitam a necessidade de estratificar o objeto de estudo para tornar mais factível à discussão aqui empreendida, a partir dessa diferenciação. (MATOS FILHO; SILVA; VIANA, 2008).

O procedimento previamente mencionado é emblemático a essa dissertação, haja vista a essencialidade na distribuição dessas entidades federativas em distintos conjuntos de

municípios, sem, no entanto haver a preocupação da conservação desses a cada ano nos respectivos grupos, já que o fundamental é observar ao longo do período selecionado o comportamento de cada estrato a ser constituído pelos critérios que serão detalhados adiante.

Embora haja a necessidade de se realizar um estudo comparativo entre os municípios potiguares nos distintos grupos, o procedimento metodológico prévio será suspenso, por ocasião da utilização do modelo *Pooled-OLS*, pois a adoção desse instrumental viabiliza a possibilidade de um estudo que confronte séries temporais diferentes, como por exemplo, os anos de 1997 a 2005, bifurcados pela implementação da LRF.

Isso posto, a adoção dos referidos procedimentos está intimamente ligada ao período e ao número de esferas municipais aqui elencadas. Com efeito, a quantidade de municípios do RN a ser analisada corresponde a 41 entidades federativas cuja razão vincula-se ao fato de que é de suma importância ao estudo a divulgação de todas as informações durante os anos do período escolhido (prática essa não adotada pelas entidades municipais potiguares na íntegra), para que não haja descompasso ou prejuízo analítico pela ausência de dados de algum ente governamental incluído no exame.¹²

O premente critério é factual a esta pesquisa, visto que o descarte das esferas governamentais que não cumprem esse pré-requisito não empobrece a discussão, pois como já enfatizado o indispensável é verificar o alcance e a efetividade da regulamentação recorrente da LRF sobre os distintos grupos municipais constituídos na investigação científica em construção. (MATOS FILHO; SILVA; VIANA, 2008).

De fato, a desconsideração antes explicitada carece de uma melhor justificativa a sua adoção, a saber: os motivos pelos quais se assume esse critério decorrem da utilização do banco de dados da Secretaria do Tesouro Nacional, o qual não dispõe de todas as informações advindas dos municípios brasileiros na íntegra (em particular no que concerne às instâncias de governo potiguares), implicando na impossibilidade de se contar com o universo referente a essas esferas públicas.

Os fatos postulados acima indicam que essa pesquisa, de natureza comparativa (e de espírito exploratório), procura confrontar o comportamento dos aspectos fiscais municipais potiguares, assim como observar as eventuais diferenças entre períodos distintos. Além disso, faz-se necessário considerar que essa dissertação privilegia a utilização de dados

¹² A distribuição dos municípios potiguares é disposta em quartis, de modo decrescente, através da receita tributária, sendo o primeiro estrato composto por 11 municípios e os outros grupos formados por 10, de forma arbitrária.

predominantemente secundários, os quais se referem ao conjunto de receitas e despesas (passíveis de serem deflacionados pelo Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna – IGP-DI).¹³

Apesar dos problemas enfatizados anteriormente, não se dispõe de um banco de informações tão amplo como o da referida instituição nacional. Evidentemente, a carência dos comentados dados não deve macular a credibilidade da Secretaria do Tesouro Nacional, uma vez que esse órgão de natureza federal deve captar as informações fiscais originárias das unidades federativas sub-nacionais e, é por essa razão que a coleta de dados desta dissertação procede do mencionado organismo.

A partir dessas ponderações nota-se que a periodicidade adotada no estudo corresponde aos anos de 1997 a 2005, dividindo-os em dois recortes, tais como: 1997 a 2000 corresponde à série temporal antecedente a LRF, já os anos de 2001 a 2005 representam a temporalidade que sucede o marco antes enfatizado. As razões pelas quais se admite esse procedimento decorrem da tentativa de estabelecer uma comparação intertemporal no âmbito das finanças públicas municipais potiguares, levando em consideração as características fundamentais da Federação brasileira que se alicerça em um contexto descentralizador e em um cenário macroeconômico instável, agravado pela Constituição de 1988.

Ressalte-se ainda que o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal tem se tornado um evento marcante no país, sendo salutar testar a hipótese proveniente do atual exame, que vislumbra na regulamentação antes citada, o ponto culminante no tocante a mais adequada e abrangente ordenação das contas públicas das diversas instâncias de governo existentes no Brasil, refletindo diretamente nos municípios norte-rio-grandenses. (GILBERTI, 2005).

Essa problemática, que será examinada à luz da teoria institucional, em particular a NEI, estabelece a aceitação do equilíbrio como uma prerrogativa fundamental nesse contexto, sendo compatível a reflexão aqui empreendida, do ponto de vista da relação empírica e teórica, delineada no exame. Tal entendimento requer um adequado tratamento no que diz respeito aos contornos desta investigação científica, já que a inegável complexidade do objeto de estudo – um número expressivo de entidades municipais (contendo informações fiscais sobre cada uma delas), apresentado anualmente durante o transcorrer da série aqui

¹³ Corresponde a uma das faces do IGP, o qual registra o comportamento dos preços desde os itens vinculados as matérias-primas agrícolas e industriais até bens e serviços finais.

selecionada –, demanda a utilização de um instrumental suficientemente robusto capaz de fornecer resultados consistentes com a presente análise.

Assim sendo, pretende-se utilizar para desvendar o enigma desta dissertação, métodos analíticos próprios da estatística descritiva e da econometria, os quais, em comunhão com os fundamentos teóricos que serão percorridos mais adequadamente no capítulo posterior, revelam os indícios capazes de descobrir os mistérios contidos no âmago do objeto de análise exibido no atual item. Logo, na seção postada na seqüência, almeja-se apresentar os instrumentais a serem usados nesta pesquisa, na tentativa de justificar a introdução desses ao exame.

Em suma, as peculiaridades provenientes do objeto de estudo aqui explicitado são emblemáticas, uma vez que a consonância da dimensão de diversos pontos observáveis (no caso os municípios potiguares) e o tempo deflagra a emergência de determinados métodos a serem convenientemente demonstrados na seção adiante, onde são apresentadas as ferramentas indispensáveis às descobertas advindas desta dissertação.

2.3 INSTRUMENTAIS ANALÍTICOS: INCURSÃO ESTATÍSTICA AO TRATAMENTO DOS DADOS

Após a delimitação do objeto de estudo realizado na seção anterior, faz-se necessário discutir no presente item as ferramentas a serem utilizadas nesta dissertação, visto que essas representam a face empírica da construção científica aqui apresentada. Nesse sentido, para os propósitos analíticos desta pesquisa, manifesta-se como indispensável à utilização de instrumentais estatísticos descritivos, bem como o uso do método econométrico denominado por POLS.

A partir desses argumentos, faz-se necessário postular mais detalhadamente os instrumentais analíticos indispensáveis a esta investigação científica, tendo como uma primeira aproximação a análise dos métodos estatísticos descritivos associados a algumas definições relevantes ao contexto aqui empreendido, cujos aspectos de maior importância correspondem a determinados indicadores capazes de fornecer tendências fundamentais à discussão em andamento.

Posteriormente ao exame antes mencionado, torna-se de bom alvitre discutir o método *Pooled-OLS*, o qual assumirá o papel de ferramenta analítica e, cuja finalidade é fornecer uma maior robustez e/ ou veracidade dos resultados a serem obtidos por ocasião da utilização dos indicadores de finanças públicas. Dito isso, passa a ser premente a exposição dos enfatizados métodos, iniciando pelas definições dos indicadores fiscais manifestados em estatísticas de orientação descritiva, tendo como pretensão basilar a emergência dos primeiros passos essenciais à descoberta dos mistérios incutidos na dissertação proposta nestas páginas.

2.3.1 Indicadores fiscais e estatística descritiva: uma breve apresentação

A partir de agora é pretensão discorrer acerca dos instrumentais estatísticos de relevo para a atual reflexão, tomando como referência o cálculo de alguns indicadores preponderantes a este estudo, na tentativa de mensurar mais adequadamente o comportamento das entidades municipais potiguares, e estabelecer, em decorrência desse procedimento, uma comparação intergrupala postada em períodos distintos, cuja finalidade basilar é verificar o alcance e a efetividade atingida pela LRF.

Os propósitos anteriormente expostos viabilizam a introdução desses métodos analíticos, isto é, a operacionalização das informações fundamentais à pesquisa em desenvolvimento demanda um tratamento mais adequado, tendo em vista a decorrência das ferramentas selecionadas para a realização deste desafiante exame. Diante do exposto, como se delinearão os métodos de análise existentes na discussão empreendida ao longo destas páginas?

A resposta a essa indagação é trivial, visto que se pretende utilizar como estatística descritiva alguns procedimentos de suma importância para estudos dessas proporções, quais sejam: a Taxa de Crescimento Relativa (TCR), a Taxa de Participação Relativa (TPR), a média, que é um parâmetro relevante para medir o comportamento dos indicadores de finanças públicas. Esses argumentos estatísticos serão apresentados prioritariamente em tabelas e gráficos, os quais têm a finalidade de explicitar mais adequadamente os resultados do exame.

Assim, essas ferramentas serão usadas na mensuração dos dados recorrentes das variáveis de natureza fiscal, tendo como pretensão utilizá-las no cálculo e na observância comportamental dos indicadores de finanças públicas provenientes das informações obtidas

na coleta antes realizada. Logo, Riane (2002) apresenta alguns indicadores que são preponderantes à análise dos aspectos fiscais, os quais possibilitam a verificação mais contundente do comportamento e/ ou desempenho dos gestores decorrentes desse processo.

Isso posto, faz-se necessário dimensionar mais adequadamente as variáveis primordiais ao exame, as quais estão constituídas estruturalmente em receitas e despesas públicas (a partir dos princípios orçamentários), cuja relevância pode ser compreendida pela administração mais congruente dessas variáveis. Nessas circunstâncias, as receitas e despesas podem ser divididas em correntes e de capital. No entanto, para os propósitos da atual investigação científica são considerados apenas os aspectos correntes. (KOHAMA, 1999).

Do ponto de vista das receitas governamentais, essas são recorrentes da dimensão tributária própria, ou seja, aquelas que são originárias dos tributos de competência de cada unidade da Federação. Nesse caso, elas envolvem os impostos, as taxas e as contribuições de melhorias. Acrescente-se a isso, a inclusão das Transferências Inter-Governamentais (TI) nas enfatizadas receitas, ou dito de outro modo, na composição da arrecadação das unidades federativas nacionais, situando-se uma parcela significativa de recursos advindos de outros entes da Federação normalmente de maior amplitude. (RIANE, 2002).

A partir dessas definições, nota-se a essencialidade da inclusão de índices relevantes à pesquisa, quais sejam: a capacidade de arrecadação per capita - CAP e o Grau de Dependência referente às Transferências Inter-Governamentais - GD. O primeiro indicador é calculado através da razão entre Receita Tributária pela População habitante ¹⁴ (RT/ P); o segundo índice é procedente do quociente estabelecido pelas Transferências Inter-Governamentais em relação à Receita Corrente (TI/ RC). (MATOS FILHO; SILVA; VIANA, 2008; RIANE, 2002).

Esses índices são cruciais ao comportamento das receitas governamentais, uma vez que viabilizam a existência de um panorama do perfil da arrecadação das entidades públicas (em particular os municípios potiguares). Além disso, a percepção comportamental da citada variável permite observar a saúde financeira das esferas governamentais, no sentido de saber até que ponto essas instâncias podem assumir novos dispêndios acrescidos aos anteriormente estabelecidos.

Assim sendo, após o dimensionamento dos aspectos referentes à arrecadação pública, torna-se plausível a realização de uma sucinta discussão acerca das despesas governamentais,

¹⁴Dados municipais referentes aos municípios decorrentes do senso de 2000.

as quais são imprescindíveis para a observância das reais condições das entidades de governo em análise.

Diante dessas evidências, faz-se necessário apontar algumas definições relevantes, quais sejam: gastos por função e comprometimento com pessoal (dispêndios correntes incorridos pelos diversos gestores públicos). De fato, a Despesa Corrente (DEC) pode ser compreendida como um dispêndio público realizado a cada período, sendo necessário para a manutenção da estrutura governamental e, conservá-la em funcionamento. (RIANE, 2002).

Já os gastos por função decorrentes da compreensão de Rezende (2001), referem-se às despesas governamentais dedicadas as dimensões da administração pública, tais como: gasto com saúde, educação, desenvolvimento regional, etc. Por sua vez, os dispêndios provenientes do comprometimento com o pessoal são advindos do pagamento dos funcionários (efetivos e/ou cargos comissionados), constituindo-se em uma crucial variável do universo das despesas governamentais, necessitando de limites institucionais impostos pela LRF.¹⁵

Os comentários precedentes suscitam a formulação de mais um indicador relevante a esta pesquisa, o qual propõe que o gasto dispensado ao pagamento da folha dos funcionários públicos, que é a despesa com pessoal ou custeio (DC), é uma proporção relevante da Receita Corrente Líquida¹⁶, que é conhecida por Grau de Comprometimento com Pessoal - GCP (DC/RCL). Esse índice revela o quão é onerosa a administração governamental de uma localidade, cuja expectativa das instituições reguladoras é impor restrições contundentes ao “inchaço” da máquina. (RIANE, 2002).

Uma ressalva importante, que delimita aspectos metodológicos cruciais ao estudo, decorre da formulação do indicador acima apresentado. Esse índice, que trata do Grau de Comprometimento com Pessoal, tem como variável limitante aos dispêndios relativos com a folha de pagamento a RCL. A enfatizada fonte de recursos, já demonstrada em termos de sua elaboração, para os propósitos desta dissertação assumirá um valor igual ao exibido pela RC, conforme estudo realizado por Lopreato e Paiva (2002).

Ainda é de bom alvitre a exibição de mais um indicador relevante a atual análise, visto que esse se trata da diferença entre Receita e Despesas Correntes (RC - DEC), cuja finalidade limítrofe é explicitar o comportamento na conduta fiscal dos diversos gestores das

¹⁵Para os propósitos desta dissertação não se fará análises quanto ao gasto por função por parte dos municípios.

¹⁶Somatório das Receitas Tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes, compondo a própria Receita Corrente. Deduzindo-se para os municípios: contribuição dos servidores para o custeio do seu sistema previdenciário e de seguridade social e as receitas provenientes da compensação financeira. Referência ao Art. 2º da LRF.

entidades públicas espalhadas pelo país, viabilizando por seu turno a presente análise que desemboca nos municípios potiguares objetos do exame. (RIANE, 2002).

De posse dessas variáveis, nota-se ainda a essencialidade da utilização da técnica TCR, que possibilita a mensuração mais adequada do comportamento dos indicadores de finanças públicas, e do PIB dos municípios potiguares. Esse dispositivo permite uma melhor captação do desempenho das entidades municipais aqui analisadas, cuja pretensão é comparar a performance dos estratos potiguares no que diz respeito à saúde financeira e os reflexos econômicos dos municípios em discussão.

Afinal, o que se observou durante a presente seção foi emblemático, já que os diversos indicadores até então propostos tendem a fornecer importantes subsídios à análise que se almeja desenvolver ao longo desta dissertação, apresentando resultados preliminares e ao mesmo tempo relevantes na tentativa de elucidar o enigma intrínseco a essa pesquisa.

Além do exposto no atual item, na seqüência é intenção discutir acerca do modelo econométrico de dados em corte transversal agrupados, tendo em vista a finalidade de postular um método de estimação capaz de explicitar resultados mais robustos e que possa fornecer indícios mais contundentes aos resultados a serem auferidos na pesquisa. Adiante, detalhar-se-á o referido instrumental de grande utilidade ao prosseguimento da investigação científica, que tem por objetivo desvendar os mistérios do presente trabalho.

2.3.2 Modelos de dados em corte transversal agrupados (pols): uma análise econométrica

Na atual seção almeja-se refletir mais detidamente a respeito do método econométrico de dados em corte transversal agrupados, propondo um estimador consistente e capaz de fornecer resultados robustos para o escopo analítico do atual exame. Isso posto, a discussão a ser delineada neste item tenta sinteticamente exibir os pontos mais importantes componentes do instrumental econométrico antes enfatizado, cuja pretensão é viabilizar a utilização da relevante ferramenta indispensável à construção científica em andamento.

A compreensão precedente é factual. No entanto, a exposição do modelo de estimação de dados em corte transversal agrupados, que apresenta seu desenvolvimento no apêndice C deste trabalho, passa a ser imprescindível à realização desta reflexão, a qual revela evidências

preponderantes capazes de justificar a introdução do referido instrumental. Logo, o atual estudo (conforme evidenciado em passagens anteriores) reúne dois argumentos que se complementam no mesmo objeto de análise, quais sejam: um número expressivo de observações, evidenciadas a partir de *cross section* (dados em corte transversal), que se associam às denominadas séries temporais, nas quais as observações são distribuídas a cada unidade de tempo, sendo essa última igual ou superior a dois períodos. (DUARTE; LAMOUNIER; TAKAMATSU, 2007).¹⁷

Com efeito, a pretensão quanto à utilização do método é emblemática, visto que esse instrumental viabiliza o estabelecimento de duas relações cruciais, a saber: tanto do ponto de vista das receitas quanto no que tange as despesas, procura-se estabelecer relações entre as variáveis fiscais apontadas pela regulamentação já enfatizada. Logo, almeja-se observar o comportamento da RC em resposta às variações da RT e TI no campo da arrecadação dos municípios potiguares, simetricamente, é intenção verificar o poder explicativo da DC sobre a RCL nesse mesmo contexto.

Assim sendo, quais as razões emblemáticas a consideração do método econométrico antes mencionado? A resposta a esta indagação é trivial, uma vez que o modelo possibilita a reunião de dados em corte transversal e séries de tempo (mesmo se a periodicidade for reduzida). No entanto, estudos relativos às finanças públicas municipais já tomaram como referência instrumentos que são formados por uma amostra expressiva e um recorte temporal menos acentuado.

Nesse sentido, trabalhos já realizados despenderam esforços na junção de problemas de pesquisa advindos do campo das finanças públicas, paralelamente ao uso de ferramentas econométricas como os dados em painel e/ ou o *Pooled-OLS* por exemplo. Um caso ilustrativo é recorrente da análise de Sakuray (2005), que estuda aspectos relativos ao comportamento fiscal dos municípios paulistas e, que referenda a proposta de investigação nos moldes aqui anunciados.

Apresentadas as motivações quanto ao uso do método previamente citado, faz-se necessário tecer um comentário adicional relevante, o qual ratifica a eliminação do processo de estratificação a ser realizado em uma parte deste estudo. Com efeito, pode-se reter que a suspensão da metodologia que envolve o uso dos estratos decorre da tentativa de captar de

¹⁷A importância de métodos econométricos conforme o *Pooled OLS* e os dados em painel são emblemáticos, visto que esses instrumentos são compatíveis com as características residentes no objeto de estudo aqui considerado. Daí, mais adiante entender-se-á o motivo pelo qual se escolhe o POLS.

modo mais contundente, efeitos que eventualmente não tenham sido mostrados pelos indicadores de finanças públicas. (WOOLDRIDGE, 2006).

Afinal de contas, além da eliminação dos estratos, outro comentário parece ser premente, qual seja: o modelo econométrico a ser utilizado na dissertação é o *Pooled-OLS* em detrimento aos dados em painel, isto é, o instrumento passível de utilização para o processo de estimação devido ao teste Breusch Pagan¹⁸ foi o POLS, pois o citado teste não rejeita a hipótese nula de inclusão da enfatizada ferramenta no estudo, ao passo que não aceita a hipótese alternativa da adoção dos dados em painel.

Uma importante ressalva decorre da diferenciação entre os dados em painel e o *Pooled-OLS*, isso quer dizer que esses modelos, ainda que semelhantes em suas constituições são distinguidos pelo seguinte aspecto: o painel carece da manutenção das mesmas unidades observáveis durante toda a série temporal, não sendo possível que porventura uma unidade não esteja presente em qualquer um dos períodos selecionados a pesquisa; ao passo que o POLS permite tal variabilidade, isto é, as unidades observáveis podem não ser conservadas ao longo do período selecionado, sendo essa a relevante diferença entre os métodos. (WOOLDRIDGE, 2006).

Assim sendo, como se procede na estimação do POLS? O processo de estimação pressupõe que as 41 unidades federativas potiguares, a partir de suas estruturas de receitas e despesas, estejam assim dispostas: do ponto de vista da arrecadação, toma-se a RC como variável endógena e passível de ser explicada por RT e TI, cuja expectativa é verificar para o conjunto dos municípios do RN como a receita corrente responde aos estímulos das citadas variáveis que para o modelo são independentes. Já no tocante as despesas, pretende-se estimar a RCL em função da DC, procurando averiguar como se comporta a receita corrente líquida diante do dispêndio de custeio das entidades municipais potiguares antes e após a LRF, resumindo, em ambas as dimensões fiscais é intenção examinar inter-temporalmente essas variáveis.¹⁹

Em síntese, os instrumentais aqui apresentados e o objeto de estudo antes enfatizado carecem de uma amálgama teórica mais consistente, tomando como referência o percurso a ser realizado no capítulo posterior, que tem a finalidade *sine qua non* de dimensionar os

¹⁸Para a observação do resultado do teste e, conseqüentemente, dos motivos pelos quais se opta pelo *Pooled OLS*, consultar apêndice B desta dissertação.

¹⁹As variáveis exógenas e endógenas a serem trabalhadas no modelo estão conectadas com os aspectos institucionais da Lei de Responsabilidade Fiscal.

fundamentos primordiais capazes de explicar os resultados essenciais a serem obtidos durante esta pesquisa.

Essas discussões são passíveis de frutificar ao crepúsculo dessas páginas a contribuição almejada na análise, partindo da seguinte indagação: as instituições são fundamentais ao alcance da estabilidade residente nas economias municipais observadas nesta reflexão? Daí a essencialidade de se demonstrar as teorias sustentadoras desse argumento, pois ao lançar mão dos referidos fundamentos, torna-se factível divagar de modo contundente sobre o problema aqui suscitado.

CAPÍTULO 3

INSTITUIÇÕES E ASPECTOS FISCAIS: UMA RECUPERAÇÃO TEÓRICA

A idéia básica deste capítulo é que a eficiência na gestão pública de um determinado espaço ou esfera de governo pressupõe a existência das seguintes condições: a) uma função alocativa eficiente, dada por uma relação positiva entre benefícios sociais e gastos públicos; e, b) um ambiente macroeconômico favorável, dado por uma função distributiva que vise uma justa repartição da renda e do patrimônio da sociedade, associada a uma função estabilizadora, que vise à manutenção do funcionamento do sistema econômico o mais próximo possível do pleno emprego e da estabilidade de preços.

A compreensão anterior possibilita o estabelecimento de diversas propostas de pesquisa. No entanto, o propósito desta dissertação é verificar a observância dos princípios constitucionais próprios da Federação brasileira e, mais especificamente, de suas regulamentações legais sobre o comportamento das finanças públicas municipais, tomando como referência o argumento de que as instituições contam e apresentam notáveis influências na condução da gestão pública.

Admite-se, assim, a existência de uma estreita relação entre a natureza das instituições e o comportamento das finanças públicas nas instâncias governamentais brasileiras (União, estados e Distrito Federal, municípios), nas quais as esferas municipais potiguares correspondem ao objeto de análise do presente estudo.

O conjunto das argumentações desenvolvidas pelas teorias institucionalistas é bastante vasto, reunindo diversas escolas do pensamento econômico que refletem sobre a temática das instituições, dentre as quais é possível destacar: Velha Economia Institucional; e, Nova Economia Institucional (vertentes da teoria institucionalista já comentadas neste trabalho). (CONCEIÇÃO, 2002).

Diante dessa complexidade, faz-se opção por uma dessas escolas, a NEI, por se considerar que as suas proposições teóricas são as que mais se aproximam do objeto de estudo escolhido para esta dissertação, havendo a possibilidade, portanto, de se testar as hipóteses provenientes das análises teóricas e empíricas que estão sendo construídas ao longo desta pesquisa.

Após os esclarecimentos precedentes, faz-se necessário delimitar conceitualmente o que são instituições à luz da NEI, quer dizer, as regras do jogo, as limitações idealizadas pelo homem para dar forma à interação humana em uma dada sociedade, e, conseqüentemente, para estruturar os estímulos nas trocas humanas, sejam políticas, econômicas ou sociais. A mudança institucional conforma, portanto, o modo como as sociedades evoluem, constituindo-se na chave para entender a mudança histórica. (NORTH, 1993).

Nesse sentido, as instituições podem ser compreendidas como um processo historicamente determinado, isto é, as regras humanas ao longo do tempo vêm sendo modificadas, estabelecendo uma trajetória, que influencia dramaticamente nas relações postadas na atualidade. Daí a idéia de que os aspectos políticos, econômicos e sociais advindos do passado estruturam as sociedades em seu conjunto, configurando dessa forma ao que se pode entender por *path dependence*. (NORTH, 1993; VEBLEN, 1988).

Essa delimitação conceitual é essencial para a presente discussão, visto que a proposição de regras permite aos agentes econômicos (que são os jogadores, públicos ou privados), o estabelecimento de relações mais eficientes e a tomada de decisões em um ambiente com menos incerteza e menores custos de transação, ou, no limite, com esses últimos manifestando-se como nulos. (TOYOSHIMA, 1999).²⁰

Por esta razão, o propósito contido no presente capítulo está assim delimitado: em um primeiro momento, pretende-se discutir, na perspectiva da NEI, os conceitos de custos de transação e de incertezas²¹ para aprofundar o escopo teórico da dissertação; posteriormente, almeja-se robustecer a argumentação sobre o fenômeno do descentralismo fiscal, já que esse, se institucionalmente frágil, pode acarretar a ocorrência de instabilidades econômicas em virtude de eventuais desequilíbrios fiscais; na seqüência, passa a ser premente o exame da política fiscal a luz do debate, institucionalismo paradoxalmente ao intervencionismo; por fim, apresentar-se-á a análise da LRF e suas implicações sobre as finanças públicas dos municípios potiguares.

²⁰A conquista de condições econômicas mais estáveis decorre de instituições mais sólidas, como se pretende postular ao longo deste estudo.

²¹Esses *approachs* teóricos, que mesmo sendo decorrentes do conceito de instituições, são aspectos cruciais para esta análise.

3.1 CUSTOS DE TRANSAÇÃO E INCERTEZAS: BREVES CONSIDERAÇÕES

A percepção conceitual antes sinalizada é preponderante ao desenvolvimento desta análise, já que no universo econômico os agentes interagem sujeitos a inúmeras incertezas que impulsionam a ocorrência dos denominados custos de transação. Portanto, “sempre que houver custos em negociar, monitorar e coordenar o comportamento dos indivíduos, as transações tornam-se custosas e os mercados falharão em alcançar um equilíbrio eficiente” (PERES, 2007 p. 17).

Quanto maiores forem os custos de transação, isto é, os ônus decorrentes do processo de interação humana, mais elevada será a ineficiência vivenciada no ambiente econômico, o que significa que uma economia onde os contratos não são respeitados e as relações de confiança estão ausentes das regras formais e informais²², as incertezas e os custos de transação são proporcionalmente mais elevados.

Em concordância com essa perspectiva, aceita-se o pressuposto de que as instituições promovem modificações relevantes dentro do sistema econômico. Quer dizer, a legislação pertinente, as normas jurídicas e as relações de confiança, por exemplo, contribuem para corrigir as “falhas de mercado” e as “falhas de governo”, na medida em que asseguram a utilização de instrumentos formais e informais de regulação do mercado; criam um ambiente institucional propício aos negócios; e, reduzem os custos de transação e a assimetria de informações, de forma a favorecer a realização de trocas entre os agentes econômicos e, conseqüentemente, promover o aumento do bem-estar social. (BALBINOTTO NETO; TRINDADE, 2008).

Para efeitos analíticos, nota-se ser necessário, ainda que não suficiente, a existência de instituições, já que a possibilidade da ausência dessas regras provavelmente conformaria um ambiente economicamente inconsistente, ou seja, é essencial que as interações humanas sejam devidamente restringidas pelas regulamentações, cuja finalidade, em última instância, é propiciar a ocorrência de relações mais eficientes e menos onerosas.²³

Isso posto, observando-se um maior aprofundamento teórico do que se entende por custos de transação, esses podem assim ser melhor dimensionados: custos de *measurement* e

²²Correspondem aos valores, costumes, cultura, etc., que se refere aos atributos não formais, isto é, relativos aos códigos normativos formais.

²³Enquanto a economia não estiver em seu equilíbrio eficiente haverá custos de transação. Dessa forma, a perspectiva do referido conceito não se vincula nesta dissertação ao âmbito empresarial e sim ao contexto econômico como um todo, a partir da compreensão de Douglas North.

enforcement. Dito isso, os chamados custos de *measurement* correspondem nas palavras de Gala (2003 p. 100): “O ponto crucial aqui está na impossibilidade do conhecimento da qualidade do produto de forma *ex ante* pelo agente comprador em uma transação; fato que, no limite, pode abortar a troca, anulando possíveis ganhos de comércio.”.

Além disso, os chamados custos *enforcement*, correspondem à incerteza existente em torno dos agentes quanto às propriedades constitutivas de um bem, na ocasião em que esse venha a se encontrar imerso no circuito relativo às trocas. De fato é possível ressaltar que:

[...] portanto, relacionam-se a problemas de legitimidade da transação a ser efetuada. A preocupação aqui se volta a transações complexas que envolvem bens consumidos e produzidos ao longo do tempo, e não meramente a trocas simples e únicas. Se algum tipo de arcabouço de proteção não estiver presente de forma a minimizar esse tipo de incerteza, veremos que, novamente, as trocas entre agentes não serão possíveis. (GALA, 2003 p. 100).

Afinal de contas, os mencionados elementos incluídos nos custos de transação demonstram a relevância desse conceito, dando mostras de que os enfatizados ônus são importantes atributos surgidos das interações entre os agentes, tanto públicos, como privados. Por extensão, nota-se que a ocorrência dos citados custos de transação refletem nas relações estabelecidas entre diferentes instâncias de governo, conforme é perceptível verificar em federações a exemplo da brasileira.

Após a discussão anterior, faz-se necessário postular aspectos relativos às incertezas, isto é, esse importante elemento influencia dramaticamente nas decisões a serem tomadas pelos indivíduos, uma vez que os agentes são limitados mentalmente e não dispõem de recursos computacionais capazes de em conjunto processarem todas as informações existentes. Logo, pode-se admitir que o tipo de racionalidade existente e que suscita incertezas, é a chamada racionalidade processual. (GALA, 2003).

Diante do exposto, pode-se argumentar que em uma primeira fase, o pensamento de Douglas North apresentado por Gala (2003) refletia os comentários previamente explicitados. No entanto, na continuidade da investigação desenvolvida em decorrência de elementos institucionalistas, verifica-se que houve uma importante modificação interpretativa quanto às incertezas: essas, por sua vez, podem surgir a partir de mudanças imersas na própria realidade, isto é, as incertezas são mutáveis conforme o próprio funcionamento do sistema, caracterizando assim o consagrado conceito de não-ergodicidade dos agentes, que deflagra as incertezas quanto ao futuro, ainda que existam aspectos probabilísticos. (DAVIDSON, 1996).

Nesse sentido, a importância das denominadas incertezas, cuja redução é uma das funções de relevo relativas às instituições, mediante o estabelecimento de uma estrutura estável da interação humana (o que não contradiz o fato de que estejam em permanente mudança) por meio de acordos, códigos de conduta, normas de comportamento, leis estatutárias e contratos entre indivíduos. Nesses termos, esses aspectos institucionais são fundamentais para a redução e/ ou eliminação das incertezas, que afetam fortemente as relações entre os agentes econômicos. (NORTH, 1993).

Essas atribuições explicitam o caráter regulatório numa sociedade, cuja tendência é arrefecer as incertezas decorrentes das relações estabelecidas num ambiente econômico, sendo essa uma característica peculiar do sistema capitalista. A análise de Keynes (1985) é enfática nesse processo, já que, para ele, as incertezas estão no âmago da economia, e as conseqüências são a ocorrência do risco nas tomadas de decisão dos agentes econômicos.

Com efeito, a emergência dessas incertezas representa uma das faces mais preocupantes do capitalismo, pois o movimento interativo realizado pelos agentes é desenvolvido num contexto assimétrico, ou seja, a ausência de informações perfeitas requer o surgimento de regras consistentes para melhor regular as relações humanas. Nesse sentido, “para os institucionalistas o conceito de incerteza, perpassa entre outros aspectos, a idéia de racionalidade limitada [...]”, além disso, “[...] diante de informações incompletas, as estratégias são caracterizadas por convenções”. (CONCEIÇÃO; FILHO, 2001 p. 100).

De fato, os autores supracitados comungam da idéia de que o sistema econômico em essência é incerto, tomando como referência a perspectiva analítica keynesiana para compreender as incertezas futuras, já que essas nem mesmo probabilisticamente podem ser solucionadas, conforme acredita a enfatizada corrente teórica em virtude da inexistência de um conhecimento pleno (perfeito) da realidade vivenciada pelos agentes econômicos.

Por sua vez, Peres (2007) argumenta que uma das importantes falhas de mercado corresponde à assimetria de informações, já que a mencionada prerrogativa explicita uma das mais essenciais premissas do sistema econômico capitalista, provocando por seu turno as denominadas incertezas. Assim sendo, em virtude da ausência de uma perfeita transparência mercantil, os agentes não dispõem de todas as informações, estimulando a ocorrência de incertezas decorrentes desse processo, ou seja, o fato do conhecimento não se apresentar completo proporciona a existência de aspectos incertos, os quais influenciam dramaticamente nas decisões econômicas.

Todavia, a perspectiva teórica Novo-clássica, diferentemente da análise de incertezas nos moldes keynesianos propõe a emergência de expectativas racionais sustentadas na idéia da existência de credibilidade ou reputação por parte dos indivíduos. Em outros termos, o ambiente econômico vislumbra uma redução das incertezas a partir de ações previsíveis por parte dos agentes (privados e principalmente públicos), permitindo que as decisões econômicas sejam tomadas de forma mais eficiente. (CONCEIÇÃO, 2002).

Com efeito, na hipótese de uma reversão de expectativas (a emergência de contingências surpreendentes, normalmente realizadas pelo Estado), os agentes demorariam meramente o tempo necessário para revisarem o seu escopo espectacular, configurando, desse modo, que o ambiente econômico Novo-clássico é distinto da compreensão keynesiana, na qual o setor público deveria atuar de modo mais participativo.

O contraste decorrente da escola antes citada em relação ao keynesianismo é emblemático, já que a referida corrente constrói o seu arcabouço argumentativo a partir de certas regras de conduta, as quais possibilitam a ocorrência de previsibilidade nas ações entre os agentes. Em termos práticos o pensamento Novo-clássico lança mão das chamadas metas (de inflação, câmbio, superávit primário, etc.) que consistem no estabelecimento de restrições para que as ações dos agentes não transgridam os limites coerentes propostos pelo próprio código normativo decorrente desse processo. (CONCEIÇÃO, 2002; MODENESI, 2005).

Os aspectos anteriormente comentados são factíveis a presente análise. Entretanto, o mundo Novo-clássico previamente explicitado possibilita a existência de uma economia predominantemente em equilíbrio, afastando-se desse em decorrência de contingências especiais, tendo em vista choques espectaculares como uma das causas principais à divergência do equilíbrio eficiente. Dessa forma, os agentes tomam suas decisões ótimas e, sem cometer erros sistemáticos, a partir da denominada cláusula “como se”. Dito isso, tal fato é possível em virtude de que “[...] adota a hipótese de equilíbrio de mercado porque é conveniente, não porque seja realista. Estamos de volta à metodologia “como se”.” (KLAMER, 1988 p. 114).²⁴

Contudo, as relações estabelecidas entre os agentes econômicos geram determinados resíduos como já comentado. Logo, a ocorrência dos custos de transação questiona a corrente

²⁴Apesar da cláusula “como se” representar uma abstração da realidade, essa hipótese teórica revela que os agentes são capazes de mensurar todas as variáveis existentes no sistema econômico simultaneamente, cometendo erros não sistemáticos. Assim, os equívocos cometidos pelos agentes são decorrentes fundamentalmente da participação excessiva do governo na economia.

previamente enfatizada, pois é a partir desses ônus provenientes da interatividade entre os indivíduos que surgem focos desequilibradores, sendo por essa razão que os mercados, através de suas próprias forças, não atingem o equilíbrio eficiente, necessitando da presença do Estado para o estabelecimento de regras capazes de concretizar esses intentos.

Outro conjunto expectacional corresponde às denominadas expectativas adaptativas, as quais estabelecem que as decisões econômicas sejam tomadas a partir dos acontecimentos passados, sendo esses essenciais para fundamentar a formação do escopo expectacional referente aos agentes (públicos e privados).

As enfatizadas expectativas adaptativas, procedentes dos monetaristas, influenciam no surgimento das incertezas, visto que na hipótese da existência de condições implausíveis provenientes do passado, a esperança é que haja conseqüências futuras compatíveis aos movimentos precedentes. (MODENESI, 2005).²⁵

O entendimento prévio revela uma face expectacional singular, visto que os agentes tomam como referência, para formação de suas expectativas, eventos guindados do passado os quais justificam a conservação de determinadas tendências referentes às diversas variáveis econômicas capazes de influenciar o processo decisório imerso na economia.

Essa reflexão suscita uma conclusão importante: o tratamento institucional deve levar em consideração as heranças vivenciadas pela economia ao longo de sua história conforme compreende Veblen (1988), cuja orientação desse código normativo requer uma contemplação mais ampla dos fenômenos, ou seja, a emergência de instituições mais robustas perpassa pela observância dos diversos fatores que afetam as expectativas dos agentes, tendo nas contingências pretéritas um componente *sine qua non*.

O percurso teórico desenvolvido até o presente momento relembra a importância das instituições, cujos papéis na definição das regras do jogo, possibilitam, na perspectiva de North (1993), a redução dos resíduos provenientes das interações entre os agentes e a minimização dos custos de transação, das “falhas de mercado” e das “falhas de governo”.

Uma vez apresentados os aspectos teóricos gerais sobre o conceito de instituição, no qual se fundamenta, inicialmente, esta dissertação, parte-se agora para recuperar o debate teórico sobre a descentralização fiscal no Brasil pós-1988, e, em particular, sobre as regulamentações específicas que estabelecem normas de finanças públicas voltadas para a

²⁵Apesar da convergência entre a teoria Novo-clássica e a LRF, para efeitos analíticos desta dissertação, pretende-se utilizar a hipótese de expectativas adaptativas, pois essas refletem circunstâncias passadas e que por sua vez são congruentes com a perspectiva institucional aqui adotada.

responsabilidade da gestão fiscal, consagradas na Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal, que é o principal instrumento de regulação das contas públicas no Brasil.

3.2 DESCENTRALISMO FISCAL PÓS 1988: REDENÇÃO OU CRISE FEDERATIVA BRASILEIRA

O processo de descentralização fiscal no Brasil ocorrido no final da década de 1980 foi de grande relevância para o país, pois alterou a trajetória centralizadora do período militar e, deu prosseguimento ao contexto de alternância dos ciclos de centralização e descentralização, os quais se sucederam ao longo da história brasileira desde o fim da república velha em 1930. (MAIA GOMES; MACDOWELL, 1995).²⁶

Com efeito, o enfatizado processo, que se desenvolve entre instâncias de governo no Brasil, é possível, tão somente, em virtude da existência de uma Federação, a qual estabelece níveis distintos de administração pública. Logo, pode-se afirmar que as relações vivenciadas em uma nação federada difere de uma gestão unitária, já que essa última, normalmente, tende a administrar áreas maiores, em face a territórios menos amplos e, portanto, de menor complexidade a exemplo do Brasil.

Nessas condições, um país federado tende a tornar mais simples a gestão pública, pois os administradores das diversas instâncias de governo, possivelmente, encontram-se mais próximos dos problemas dos indivíduos, em uma dimensão local, podendo atender as demandas relativas aos espaços menores, conforme o entendimento de Bremaiker (2001), ao contrário do que se assiste em nações administradas de forma unitária. Assim, um sistema federativo parece ser mais conveniente do que a inexistência dessa estrutura, especialmente, em países de dimensões continentais.

A Federação brasileira, por sua vez, é constituída por três instâncias de governo, União, estados e Distrito Federal e, municípios, que em conjunto formam o sistema

²⁶Períodos de descentralização fiscal ampliam a autonomia dos gestores subnacionais e o volume de recursos a eles destinado, ao passo que na centralização fiscal esses movimentos são contrários. (ALÉM; GIANBIAGE 1999; REZENDE, 2001).

federativo do país. Nesse sentido, o Brasil dentro de seu sistema de gestão pública passou a vivenciar um período peculiar em sua história econômica, tomando como referência o marco constitucional datado de 1988, o qual modificou sensivelmente as relações entre as entidades federativas em sua íntegra.

As alterações vivenciadas pelo país no período supracitado são factuais, pois a redemocratização nacional mudou o tratamento da União com relação aos demais entes federativos, ampliou a autonomia das esferas subnacionais e reduziu o poder decisório do Governo Central naquelas atribuições que podem ser executadas de forma mais eficiente pelos estados e municípios.

As entidades municipais, por sua vez, foram as instâncias mais afetadas, já que foram elevados à condição de entes autônomos da Federação brasileira, assumiram novas responsabilidades no campo das políticas públicas e do desenvolvimento local, aumentaram as receitas próprias e passaram a receber um maior volume de transferências dos governos federal e estadual para financiar as novas responsabilidades assumidas no processo de descentralização fiscal e político-institucional pós 1988.

No entanto, não existe unanimidade quanto às virtudes da descentralização, já que essa trata de um processo que desestimulou a atividade produtiva; subtraiu recursos para investimentos e programas sociais nos municípios maiores, que perderam receita para os menores; aumentou as despesas administrativas, tanto do Executivo quanto do Legislativo municipais; e, beneficiou uma pequena parcela da população, não necessariamente a mais pobre. (MAIA GOMES; MAC DOWELL, 1995).

Em uma perspectiva antagônica a anterior, nota-se que apesar da descentralização ter se concretizado, no Brasil, como um processo desordenado, seus efeitos positivos podem ser constatados no aumento da arrecadação própria dos municípios e na presença crescente e cada vez mais significativa dos governos locais nas ações sociais básicas, notadamente no ensino fundamental e nas ações básicas de saúde, através de distintas modalidades de vinculações constitucionais de recursos e de transferências condicionadas, regulares. (AFONSO; ARAÚJO, 2000; BREMAIKER, 2001).

Na realidade, o empiricismo a ser montado nesta pesquisa e que apresente os resultados mais adiante, mostra que existe uma significativa diferenciação entre os municípios e que o caráter virtuoso da descentralização não é um efeito necessário e imediato, mas, ao

contrário materializa-se de forma bastante diferenciada quando se observa o comportamento das entidades municipais, peculiarmente no estado do Rio Grande do Norte.

Afinal, quais são os reflexos decorrentes da descentralização fiscal referentes aos municípios em um contexto mais abrangente? As evidências originárias do enfatizado fenômeno descentralizador em termos teóricos, é pertinente às finanças públicas dos entes federativos de menor amplitude como é o caso das unidades da federação potiguares? A resposta a essas indagações começará a ser elucidada no item que se segue, cuja expectativa é orientar teoricamente a análise aqui empreendida, com vistas a estabelecer os indícios referentes aos aspectos estabilizantes a serem vivenciados pelas economias municipais antes anunciadas.

3.2.1 Argumentos convergentes à descentralização fiscal: uma sintética discussão

Neste item, procurar-se-á discutir a descentralização ocorrida no Brasil a partir da promulgação da Constituição de 1988, contemplando as proposições convergentes a esse fenômeno e privilegiando os aspectos favoráveis e recorrentes desse movimento.

Esse percurso descentralizador, ocorrido no final do penúltimo decênio do século XX, suscita diversas compreensões a esse respeito, uma vez que a transferência de recursos em consonância com a ampliação da autonomia pode favorecer as entidades federativas subnacionais, propiciando-as com maior liberdade na condução das políticas públicas sob suas responsabilidades. Por outro lado, existem correntes teóricas que contestam esse expediente, acreditando que esses procedimentos são inconsistentes com uma adequada gestão fiscal do Estado em sua íntegra.

A partir dessas constatações faz-se necessário dimensionar o fenômeno da descentralização fiscal como um instrumento de redução das desigualdades regionais, uma vez que os municípios brasileiros (particularmente os potiguares) necessitam de transferências intergovernamentais para compensar suas deficiências alocativas, dadas as fragilidades de suas economias, e, conseqüentemente, a incapacidade de gerar receitas próprias para financiar a infra-estrutura e a provisão de bens públicos para o atendimento das demandas sociais.

Na verdade, o processo de descentralização não ocorreu de modo repentino. Em alguns casos, foram transferidas algumas das atribuições da União para os governos

subnacionais, o que propiciou as condições para uma negociação futura de recursos convergentes como as novas atribuições; em outros, aconteceu primeiro a descentralização de recursos, para na seqüência ocorrer à transferência de funções. (AFONSO, 2003).

O argumento anterior revela as contingências da descentralização fiscal, caracterizadas, em qualquer uma das vias apresentadas, pelo favorecimento das unidades da federação de menor amplitude, as quais têm ampliado sua capacidade de arrecadação por intermédio de transferências intergovernamentais, associadas ao incremento no número de atribuições dessas esferas públicas.

As repercussões desse movimento possibilitam considerar que a descentralização beneficia mais consistentemente as localidades menos populosas, constituindo-se em uma prerrogativa essencial para a subsistência de certos espaços, com destaque a vários municípios brasileiros dependentes quase que exclusivamente das receitas originárias de outras instâncias de governo.

O entendimento precedente é enfático na importância atribuída à descentralização fiscal no que se refere à gestão pública brasileira, em decorrência da existência de um conjunto de municípios economicamente frágeis, os quais para atenderem as demandas locais requerem uma participação mais efetiva dos demais níveis de governo (na condição de financiadores do mencionado processo, a partir das transferências intergovernamentais), para que essas administrações de menor amplitude possam desempenhar as funções que lhes foram atribuídas.

Afonso e Araújo (2000), por sua vez, sugerem que a magnitude da descentralização fiscal pode ser adequadamente medida pela participação mais ou menos pronunciada dos governos subnacionais nas receitas e nos gastos públicos, assim como por uma maior liberdade na condução das políticas econômicas formuladas por essas instâncias governamentais. Essa prerrogativa decorre das mudanças constitucionais de 1988, as quais ratificam que o Brasil nesse processo passa a ser um país mais descentralizado a partir dos anos 1980, do que nas duas décadas anteriores, caracterizadas pela centralização administrativa e política do regime militar.

As considerações prévias são emblemáticas na discussão da descentralização fiscal brasileira, que tende a estimular a ocorrência de uma participação mais efetiva das esferas sub-nacionais, mediante a implementação de políticas públicas através dessas esferas de governo em benefício do contingente populacional local.

Em concordância a esses aspectos, David Sewell (1996) apud Afonso (2003) argumenta que existem duas vias relevantes: a primeira reconhece que os governos sub-nacionais contribuem na política distributiva de renda na federação como um todo; a segunda enfatiza a efetividade dessas entidades federativas na geração de resultados advindos de suas participações nesse processo.

Essa proposição é pertinente ao atual exame, porque permite refletir a respeito da importância das unidades da federação de menor expressividade, a partir da consecução de efetivas ações dentro do ambiente econômico administrado por elas. Assim sendo, a perspectiva teórica discutida é enfática, visto que acredita em conseqüências positivas da descentralização em virtude de uma mais ampla liberdade e do maior poder decisório atribuídos a essas esferas sub-nacionais.

Ao analisar-se a Constituição Federal de 1988, notam-se evidências de que os governos sub-nacionais, particularmente os municípios, são beneficiados com a transferência de volumes significativos de recursos da União e dos estados, associados a uma maior possibilidade de expandir os tributos de responsabilidade dos municípios, ou seja, a partir do referido marco regulatório as esferas municipais têm ampliadas suas capacidades de arrecadação de receitas próprias. (AFONSO; ARAÚJO, 2000).²⁷

A percepção anterior demarca a plausibilidade da descentralização caracterizada pela municipalização, tanto no estabelecimento de um maior volume de funções a ser desempenhadas pelos municípios, quanto pela possibilidade de geração de receitas próprias por parte de cada entidade federativa associada às transferências intergovernamentais.

Tais aspectos suscitam diversas interpretações, entre as quais aquelas que assumem uma posição favorável à municipalização, reconhecendo na criação de novas unidades municipais um modo de internalização do poder público e de uma mais adequada redistribuição dos recursos provenientes do citado agente econômico no território nacional em sua íntegra. (BREMAEKER, 1991).

A proliferação desses entes federativos de menor amplitude proposta pelo autor em tela é plausível ao país, já que, nessa perspectiva, o setor público mais presente e próximo da população habitante nos diversos espaços tende a fornecer melhores serviços ao conjunto da coletividade local, ao passo que a existência de uma federação menos descentralizada não apresentaria possibilidades tão consistentes.

²⁷Constituição Federal de 1988: referências ao artigo 159.

Por extensão, podem-se reforçar os argumentos prévios através da relevância da emancipação municipal, já que essas entidades passam a gozar de uma maior efetivação dos serviços públicos, melhorando a qualidade no atendimento às demandas dos munícipes. Além disso, as administrações locais tendem a fornecer de modo mais eficiente os bens e/ ou serviços públicos requeridos pela população residente, que são primordiais para o estabelecimento de melhorias das relações socioeconômicas desses espaços. Com efeito, é possível salientar que:

Bem ou mal a comunidade passa a gerir seus destinos quanto à educação, à saúde e à assistência social. Além disso, passa a construir e depois a conservar as vias urbanas, as estradas e caminhos vicinais, a cuidar da limpeza pública e, de alguma forma, prover o saneamento básico. (BREMAEKER, 2001 p. 9).

Isso posto, faz-se necessário ressaltar a essencialidade da atuação do setor público em nível municipal, na provisão dos bens e/ou serviços demandados pela sociedade. No entanto, diante da fragilidade das economias locais, a necessidade de financiamento deve estar alicerçada, em grande medida, nos recursos originários das entidades federativas de maior expressividade.

No caso do Brasil, os repasses de maior relevância são provenientes dos Fundos de Participação Estadual e Municipal (FPE e FPM), cujas fontes de receitas são constituídas fundamentalmente por dois impostos federais, quais sejam: o Imposto de Renda (IR) e o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI).²⁸

Assim, o marco regulatório de 1988 é enfático na distribuição desses recursos federais, os quais são dispostos da seguinte forma: 21,5% dos recursos são destinados aos estados; 22,5% são absorvidos pelos municípios; 3% são direcionados a financiamentos ligados ao setor produtivo das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, sendo as instituições de financiamento regionais em comunhão com os planos de desenvolvimento das localidades os responsáveis por esse processo. Pode-se ressaltar ainda que metade dos recursos transferidos para a Região Nordeste é destinada ao semi-árido da região, de acordo com a legislação vigente, o que representa, praticamente, metade do IR e do IPI em forma de transferências às esferas sub-nacionais.²⁹

As disposições constitucionais precedentes são emblemáticas, pois o fenômeno da descentralização fiscal propicia às esferas sub-nacionais a absorção de consideráveis volumes

²⁸Constituição Federal de 1988: referências ao artigo 159, inciso I.

²⁹As distribuições mencionadas são encontradas no artigo 159, inciso I, da Constituição Federal de 1988.

de recursos, ampliando a capacidade de arrecadação dessas unidades da federação e elevando o universo de possibilidades de investimentos por parte dos referidos governos. De fato, o enfatizado processo corrobora com disposto nos aspectos constitucionais de 1988, os quais como já explicitado estabelecem os parâmetros de transferências de recursos entre as diversas esferas governamentais brasileiras, sendo os municípios os maiores beneficiados.

As conquistas municipalistas pós 1988 são provenientes da emergência do dispositivo legal antes comentado, já que o marco regulatório precedente tem concedido um tratamento de notável importância às chamadas transferências constitucionais. No entanto, nota-se um reforço de recursos a partir de meados de 1995, onde o Governo Federal propõe o surgimento dos denominados repasses voluntários destinados às esferas sub-nacionais. (AFONSO; ARAÚJO, 2000).

As evidências demonstram a ampliação da capacidade de arrecadação dos municípios brasileiros, uma vez que o contingente de receitas dessas entidades federativas se eleva, permitindo que elas possam realizar ações mais efetivas e melhorar o atendimento às demandas locais.

Para Afonso e Serra (1999), o movimento descentralizador apresenta duas dimensões de relevo como consequência desse processo: o primeiro é orientado no sentido vertical, ou seja, a União destina substanciais volumes de recursos na direção de estados e municípios (principais receptores das mencionadas receitas federais). Na dimensão horizontal, observam-se que as instâncias estaduais e municipais menos favorecidas absorveram mais intensamente esses recursos, confirmando que de fato houve tendências distributivas das receitas públicas no Brasil pós 1988, cuja alocação decorre de regiões mais ricas se propagando para espaços mais pobres.

Com efeito, o disposto no dispositivo legal de 1988 é enfático ao afirmar que é dever do Estado promover o combate à desigualdade social e/ ou regional, procurando obter o almejado desenvolvimento socioeconômico. Para tanto, o repasse de receitas e a elevação da liberdade dos gestores locais são fundamentais para que se alcancem esses objetivos constitucionais propondo evidências legislativas compatíveis com o percurso teórico até então apresentado.³⁰

Um fator de relevo nesse contexto é compatível com a elevação das receitas próprias municipais, as quais apresentam tendências de crescimento ao longo do tempo após o advento

³⁰Constituição Federal de 1988: referências ao artigo 3º, inciso III.

constitucional brasileiro. Isso posto, vale salientar que os tributos locais demonstram tendências de expansão à medida que o contingente populacional dos municípios é mais elevado, ressaltando a congruência dos aspectos legislativos nacionais em um ambiente institucionalizado como é o caso do Brasil. (MAIA GOMES; MAC DOWELL, 2000).

Finalmente, as contribuições apresentadas ao longo da presente seção suscitaram profícuas dúvidas, na medida em que argumentaram que o movimento descentralizador foi auspicioso no contexto federativo brasileiro. Com efeito, institucionalmente, nota-se que para os analistas que defendem o descentralismo fiscal, a exemplo de Afonso e Araújo (2000), as regras até então discutidas são exitosas, pois trazem ganhos substanciais às entidades federativas municipais. Isso é factível ao país?

3.2.2 Reflexões críticas acerca da descentralização fiscal: um contraponto possível

Após a exposição dos argumentos favoráveis à descentralização, objeto do item anterior, apresenta-se nesta seção, os posicionamentos contrários ao enfatizado processo e examina-se a consistência das análises que procuram por em xeque os argumentos convergentes ao descentralismo fiscal. Em seguida, utilizam-se os aportes analíticos guindados da NEI e, com base nesses, problematizam-se as referidas posturas teóricas para, na seqüência, postular os aspectos teóricos que dão sustentação a argumentação postada na atual dissertação.

Embora haja ocorrência de benefícios provenientes do processo descentralizador, notam-se distinções teóricas a esse respeito, como por exemplo, em Prud'homme (1995) *apud* Afonso (2003), que evidencia a existência de uma gestão macroeconômica inadequada no Brasil, pois a União passa a renunciar à cobrança de tributos e, concomitantemente, amplia a liberdade das unidades federativas de fazer o mesmo. Além disso, é perceptível o aumento das transferências intergovernamentais, gerando por seu turno uma expansão na dificuldade da gestão central do país decorrente das dificuldades enfrentadas pelo Governo Federal para controlar os gastos das esferas sub-nacionais.

Um sistema federativo deve manter certas precauções em um contexto descentralizador como o aqui discutido, haja vista a necessidade do estabelecimento de critérios de ordenação entre as distintas entidades federativas de um país, para que o ambiente

macroeconômico não padeça por meio das instabilidades decorrentes desse movimento. Trata-se de uma situação que requer regras claras, transparentes e aplicáveis, com objetivo de inibir as inconsistências provenientes de uma descentralização desordenada e capaz de por em risco a própria federação.

Com efeito, a gestão macroeconômica em uma dimensão fiscal implica em certos perigos a serem incorridos pelas economias que vivenciam essas prerrogativas, já que as esferas sub-nacionais não apresentavam grandes preocupações quanto à responsabilidade no gasto público, cujas conseqüências mais factíveis são as ocorrências de incompatibilidades na administração das contas dessas esferas governamentais, em particular o Governo Central brasileiro. Nesse sentido, propõe-se que Essa irresponsabilidade decorreria da incongruência nos movimentos descentralizadores entre as competências quanto ao gasto e a capacidade de tributar através das unidades federativas de menor amplitude. (AFONSO, 2003).

Embora o processo da descentralização fiscal tenha possibilitado a ocorrência de uma atuação mais efetiva das instâncias governamentais de menor amplitude no Brasil, Maia Gomes e MacDowell (1995) advertem que a descentralização e a criação de novos municípios são em certa medida concomitantes e, segundo essa análise, o benefício do surgimento de novas entidades municipais é menor que os custos incorridos na sua emergência. Por extensão o próprio movimento descentralizador tende a corroborar com essas idéias, ou seja, a proliferação de um contingente expressivo de novos entes federativos se configura em um desserviço ao contexto nacional.

A compreensão antes enfatizada permite a realização de algumas reflexões relevantes, visto que o surgimento de novos municípios a partir da descentralização fiscal não se justifica em sua plenitude, já que algumas dessas unidades da federação não dispõem de condições mínimas (em termos econômicos) de prover o atendimento às necessidades locais. Nesse sentido, as referidas instâncias governamentais apresentam reduzida capacidade de gerir as ações necessárias ao conjunto populacional presente nesses espaços, haja vista a tênue capacidade alocativa em relação à elevada demanda por recursos originários das instâncias de maior amplitude.

Com efeito, esses novos grupos de municípios, economicamente frágeis, requerem uma atenção maior das esferas de maior amplitude. Assim sendo, quais as razões que justificam a criação dessas entidades federativas?

Um argumento compatível pode ser extraído do entendimento do chamado paradoxo municipal, que contrapõe a necessidade da criação de novos municípios às suas condições de sustentabilidade do ponto de vista econômico. Em outras palavras, o mencionado paradoxo suscita o entendimento de que a criação de entidades federativas fortemente dependentes de transferências intergovernamentais é improvável na atual conjuntura de crise e ajuste fiscal, em decorrência da potencial ampliação de repasses a essas esferas sub-nacionais, cuja contrapartida é pouco significativa.

Em essência, nota-se uma inconsistência institucional a partir do processo de descentralidade fiscal, já que esse não estabelece regras claras, como propõe Toyoshima (1999), capazes de inibir a proliferação desordenada da criação de novos municípios no Brasil, já que esse movimento tende a pôr em dificuldade a gestão pública em nível nacional.

O surgimento das instâncias municipais de forma desregrada poderá constituir um importante problema para a federação brasileira, já que as razões pelas quais são criadas essas unidades da federação tornam o processo ao menos questionável, pois,

A solução deste paradoxo municipal informa muito sobre os fatores subjacentes ao crescimento (do número de municípios) no Brasil das pequenas cidades. A inviabilidade fiscal é contornada pelas transferências de impostos dos Estados e da União para os municípios, o que termina fazendo da criação desses um bom negócio político, de uma perspectiva estritamente local. (MAIA GOMES; MAC DOWELL, 1995 p. 3).

As considerações postas previamente são relevantes, visto que a inconsistência institucional antes comentada propicia a emergência das esferas sub-nacionais já explicitadas, tendo nos fatores demonstrados pelos autores supracitados o sustentáculo do referido movimento, reforçando as idéias contrárias ao descentralismo fiscal, em virtude de seu substancial desordenamento.

Ainda restam 2 interpretações importantes a esse respeito, a primeira está pautada na idéia de que municípios pequenos prestam um número maior de serviços à população em relação às esferas governamentais tidas como intermediárias, apresentando uma considerável eficiência no atendimento a essas demandas o que pode justificar a existência desses novos municípios.

Em contrapartida a essa perspectiva interpretativa, emerge a compreensão de que mais entidades municipais não conseguem atender as necessidades a elas destinadas, porque tais entes federativos tendem a gerar um contingente empregatício local razoavelmente desnecessário e em certa medida improdutivo, permitindo a análise de que os gestores dessas

localidades absorvam recursos que não necessitariam receber, uma vez que tendo elevada à capacidade de arrecadação municipal dessas unidades de governo, a austeridade residente nessas administrações torna-se uma característica menos relevante. (MAIA GOMES; MAC DOWELL, 1995).³¹

Em termos conclusivos, as idéias desenvolvidas pelos autores em tela são emblemáticas, já que a solução ao paradoxo municipal apresenta 2 dimensões: a primeira corresponde ao benefício obtido pelas populações locais, já que os administradores dos mencionados espaços dispõem de um volume maior de recursos decorrente dos repasses governamentais. Um segundo aspecto é referente ao cenário proliferador desses municípios, que normalmente surge de interesses de grupos localizados, pondo em dificuldade a própria gestão nacional como comentado anteriormente.

De fato, o exame proposto até o presente momento fornece indícios contundentes, já que o processo de descentralismo fiscal apesar de plausível às regiões contempladas pela criação de novos municípios, no sentido de ampliar o volume de recursos a eles destinados e devido a uma maior proximidade diante da realidade local, não atinge um equilíbrio eficiente em virtude da inconsistência institucional, elevando os custos de transação e as incertezas. Isso posto, é plausível argumentar:

[...] a descentralização deveria ser acompanhada por iniciativas de coordenação das atividades descentralizadas, o que implicaria novos arranjos institucionais para as relações entre os diferentes níveis de governo (governo federal ou central, Estados ou províncias e municípios). (AFONSO, 2003 p. 159).

Após o esforço teórico desenvolvido no presente item, faz-se necessário retomar os artigos constitucionais refletidos na seção precedente, uma vez que esses apresentam características convergentes ao da descentralização fiscal. Com efeito, a ampliação das transferências intergovernamentais e a prerrogativa reducionista dos desequilíbrios sociais e regionais são factuais, porque tais disposições legais podem levar a uma maior imprudência na conduta da política fiscal.

A repercussão desse movimento é incontestável, já que a concretização dos objetivos estabelecidos constitucionalmente demanda um esforço por parte do Governo Central, o qual põe em xeque o cumprimento das próprias prerrogativas clássicas do Estado. A ocorrência das

³¹Esses comentários parecem ser mais convenientes aos propósitos da atual dissertação, pois a grande preocupação aqui existente é a procura pelo controle e/ ou prudência na gestão fiscal.

imprudências fiscais recorrentes da União é onerosa ao país, haja vista que numa tentativa incoerente de reduzir as disparidades regionais brasileiras a partir de uma mera programação de transferências de recursos, o que se tende a evidenciar é a emergência de instabilidades macroeconômicas no Brasil.

Nesses termos, a interpretação dos aspectos suscitados ao longo da presente seção corresponde à seguinte argumentação: as instituições brasileiras criadas a partir do arcabouço constitucional de 1988 promoveram alguns efeitos relevantes, os quais apresentaram a possibilidade de uma atuação mais efetiva por parte das entidades públicas locais, na tentativa de reduzir as desigualdades socioeconômicas regionais.

Entretanto, essa observação suscita certas conseqüências, as quais demonstram a emergência de instabilidades no cenário econômico nacional, entidades públicas nas diversas dimensões em dificuldades fiscais e ao contrário do que se esperava não se evidenciou grandes transformações regionais, no sentido de arrefecer a heterogeneidade espacial brasileira. (ARAÚJO, 2000).

A partir dessa interpretação, os comentários acerca da descentralização convergem numa direção contrária ao enfatizado processo, visto que na atualidade o mais relevante é a manutenção do conservadorismo fiscal e o cumprimento das metas estabelecidas, sem que, no entanto não prejudiquem as políticas sociais, na expectativa da preservação da estabilidade econômica e do eventual alcance do denominado equilíbrio eficiente. (MODENESI, 2005; PERES, 2007).

A idéia básica diante desse contexto é que o problema da descentralização fiscal decorre da fragilidade institucional, a qual implica em reflexos relevantes sobre os sub-níveis de governo, tendo em vista que uma menor robustez dessas regras associadas ao citado movimento, conduz a situações instabilizantes da economia nacional em seu conjunto. Assim sendo, faz-se necessário examinar na seção subsequente o estado das artes referente à política econômica manifestada em um contexto fiscal, ou seja, essa deve ser significativamente expansiva para dinamizar a atividade econômica, especialmente, do ponto de vista das administrações públicas municipais?

3.3 INSTITUIÇÕES E POLÍTICA FISCAL: HÁ ESSENCIALIDADE ÀS ECONOMIAS MUNICIPAIS?

Após o debate realizado no item precedente, almeja-se a partir de agora realizar uma reflexão acerca da relevância da política fiscal para os municípios de regiões pouco desenvolvidas como é o caso do Rio Grande do Norte, tomando como referência uma breve discussão teórica a ser trabalhada ao longo da presente seção.

Evidentemente que a política econômica não se resume à dimensão fiscal. No entanto, as entidades federativas subnacionais, como é o caso dos municípios, não realizam outros tipos de políticas econômicas, como as de natureza monetária e cambial, que fazem parte das competências exclusivas do Governo Federal. Entretanto, não significa afirmar que tais políticas não sejam importantes para os estados e municípios. Afinal de contas, a utilização de taxas de juros diferenciadas e de taxas múltiplas de câmbio, são instrumentos recorrentes de intervenção do Estado que têm gerado oportunidades e ameaças em diferentes momentos da trajetória da economia dos estados e municípios brasileiros.³²

A partir dessas proposições, faz-se necessário recordar a essencialidade proveniente das funções e/ ou atribuições do setor público, as quais procedem da dimensão alocativa, distributiva e estabilizadora (atributos clássicos já anunciados em outras passagens deste estudo). Essas perspectivas demonstram a indispensável existência dessas prerrogativas governamentais que possibilitam compreender a atuação da esfera de governo no âmago do sistema econômico. (REZENDE, 2001).

Os argumentos a serem desenvolvidos em decorrência das referidas dimensões do setor público são emblemáticas, já que a participação dessas atribuições no que tange ao funcionamento da economia é essencial, imbricando sobremaneira na formulação de políticas públicas e nas conseqüentes implementações das mesmas. Assim, as funções governamentais, tanto na esteira da arrecadação como nos aspectos distributivos são preponderantes ao contexto relativo às políticas econômicas, sendo esse o debate (por vezes contrastante) a ser empreendido nesta seção.

Com efeito, os aspectos distributivos vivenciados pelo Brasil e intensificados pelo descentralismo fiscal ampliaram não apenas a capacidade de arrecadação das entidades sub-

³²Exemplos factíveis a utilização dessas políticas no Brasil são mais evidentes nos períodos em que o Estado se propôs a realizar ações intervencionistas na economia do país, como é possível ilustrar no período do plano de metas. (LESSA, 1983).

nacionais (principalmente os municípios), como também as responsabilidades desses pela realização de políticas públicas (prioritariamente de orientação fiscal) por parte das enfatizadas esferas governamentais, acentuando-se no país a ocorrência de eventuais impactos originários do citado movimento. De fato, nota-se a premente influência das transferências intergovernamentais, as quais exibem um fator crucial à alavancagem do desenvolvimento local a ser vivenciado pelas instâncias de governo de menor amplitude.

Diante dessas ponderações, torna-se imprescindível recuperar a idéia de que uma acentuada descentralidade ocasiona, tendencialmente, a predisposição quanto à realização de políticas públicas pelas esferas sub-nacionais de governo, cuja repercussão possível pode gerar conseqüências, entre as quais se incluem: desajustes fiscais na federação como um todo; instabilidades macroeconômicas, através da ascensão inflacionária; e, desregulamentações federativas, em virtude da ausência de instituições mais sólidas, com capacidade para coordenar as relações políticas entre as distintas instâncias de governo. (AFONSO, 2003; FRANCO, 2006; LOPREATO, 2002).

A partir desses argumentos, nota-se que a descentralização possibilita aos gestores das entidades federativas de menor amplitude determinadas contingências relevantes nesse processo, a saber: a expansão da liberdade desses entes provoca maiores imprudências à administração fiscal, tendo como instituição formal que legitima tal fenômeno a Constituição de 1988. Além do mais, dada a elevação na capacidade alocativa das instâncias governamentais em análise, verifica-se uma ampliação no expansionismo fiscal caricaturado no dispêndio, sem, no entanto haver grandes preocupações do ponto de vista do controle das contas públicas.

Nesse sentido, assiste-se na atualidade a uma condição relativamente excessiva no que concerne ao conservadorismo fiscal, suscitando críticas inegavelmente contundentes a esse fim e, pondo em xeque, as considerações convergentes às imprudências administrativas que se adequam convenientemente ao contexto descentralizador e oportunamente desregulamentado. Daí a ocorrência de ressalvas institucionais, pois políticas distributivas de renda sem o devido controle tendem a por em risco a almejada estabilidade econômica. (CINTRA, 2005, NORTH, 1993).

Após o percurso introdutório até então apresentado, nota-se a premência no que diz respeito à exibição da antítese entre os defensores e contestadores de uma política fiscal mais ou menos pronunciada. A esse fim, anuncia-se por ocasião da atual seção a instauração do

debate, o qual a partir de agora será mais explicitamente postulado, ressaltando a crucial necessidade do ponto de vista metodológico deste estudo, a preocupação referente ao enfatizado intento.

Essas considerações remetem ao fato de que a Política Fiscal (PF) apresenta-se como necessária ao ativismo econômico. Logo é possível identificar que: “[...] o objetivo da PF deve ser o de evitar a deficiência de demanda efetiva, e não compensá-la a posteriori”. Além disso, a conquista desses objetivos perpassa pela ampliação do dispêndio público, ou seja, para se elevar a demanda é preciso aumentar o gasto da instância governamental (uma das mais importantes modalidades da PF), “[...] dependendo da magnitude dos investimentos necessários a cada período, quando necessário, seu fundo de financiamento seria complementado com a emissão de dívida pública”. (HERMANN, 2006 p. 5).

Diante dessas circunstâncias uma importante percepção é recorrente do período pós-estabilização da economia brasileira (o qual decorre da implementação do real), que se configura como propício ao retorno do debate de um contingente de reformas de política econômica, onde a fiscal é um importante membro do referido universo. Logo, pode-se ressaltar que: “O desafio a ser enfrentado é aproveitar a situação relativamente estável e ampliar o debate da agenda fiscal, incorporando temas que foram deixados de lado durante a fase em que a defesa da estabilidade prevaleceu absoluta.” (LOPREATO, 2007 p. 9).

A partir dessas evidências uma relevante discussão empreendida nesse contexto decorre da perspectiva estabilizadora, que apresenta indícios não muito favoráveis à economia nacional em sua íntegra, já que o fundamental deveria perpassar por uma agenda fiscal menos conservadora e que incorporasse medidas mais convergentes com esferas de governo mais participativas na formulação e execução de políticas públicas.

As prerrogativas precedentes são relevantes ao conjunto socioeconômico de municípios pouco desenvolvidos, uma vez que esses para melhorarem as condições de vida de seus munícipes necessitam de recursos originários de outras instâncias de governo, cujo intuito corresponde à expansão dos gastos públicos municipais, na tentativa de aquecer a atividade econômica dessas esferas governamentais.³³

Para tanto, os aspectos distributivos passam a ser vitais ao movimento precedente, visto que a existência de um número expressivo de municípios no Brasil, em sua grande

³³Apesar do alcance empreendido pela política fiscal do ponto de vista do ativismo econômico, para os propósitos desta dissertação não se pretende discutir detalhadamente as repercussões da PF a esse fim.

maioria economicamente frágeis, necessita dramaticamente de recursos provenientes de instâncias superiores (direcionando recursos de regiões prósperas para espaços pouco dinâmicos) na tentativa de fazer frente às diversas despesas capazes de serem auferidas por esses entes federativos, com a finalidade de tornar mais tênue as distorções socioeconômicas vivenciadas por eles. Daí a suprema necessidade do descentralismo fiscal, que viabiliza a existência das indesejadas condições de instabilidade econômica e desajustes fiscais a serem vivenciados pelas citadas economias. (MAIA GOMES; MACDOWELL, 2000).

Assim sendo, o processo descentralizador, que promove tendências de elevação dos custos de transação e incertezas, é tido para a Federação brasileira como uma prerrogativa indispensável às economias dos municípios menos desenvolvidos, pois:

[...] o gasto público gera rendas, algumas das quais poderiam beneficiar diretamente famílias pobres. Essas rendas criam outras rendas pelo processo multiplicativo de despesa-renda. Finalmente, despesas públicas geram transferências à população, que podem ser afetadas por meio de transferências monetárias, como ajuda social ou pagamentos de seguro social. (ARAÚJO, 2006 p. 5).

A argumentação antes explicitada suscita um dicotômico debate teórico, no qual um Estado mais participativo e pouco conservador, supostamente impulsiona o crescimento da renda dos diversos espaços, arrefecendo as desigualdades sociais e ocasionando a emergência de situações mais adequadas ao conjunto populacional residente nas várias localidades.

De fato, essa posição corrobora com o autor supracitado. Contudo posturas de natureza ortodoxa conforme a perspectiva Novo-clássica apresentada por Conceição (2002) e Modenesi (2005) discorda da prerrogativa anterior, já que o setor público deve ser mais cauteloso (privilegiando o equilíbrio nas contas públicas), assim como prezar pelo bom funcionamento dos mercados, do ponto de vista da maximização, que é convergente com as características envolvidas na estrutura metodológica da NEI, conforme ressalta Cavalcante (2007).

A discussão proposta nas linhas anteriores acerca da perspectiva antes citada é emblemática, visto que políticas de transferência de renda demonstram uma implausibilidade referente às economias aqui examinadas, as quais não aufeririam os ganhos sugeridos pela tradição keynesiana. Ao contrário, o resultado mais previsível tenderia a exibir focos de instabilidade nesses ambientes econômicos. Logo, as incertezas e os custos de transação fatalmente se elevariam, justificando a inadequação dessa política fiscal ser expansiva.

Essas considerações demarcam o atual estágio da dimensão fiscal no Brasil, a qual tenta prezar por uma maior estabilidade do ambiente econômico nacional, evitando certas exacerbações comumente verificadas no país antes do advento de instituições mais robustas como é o caso da LRF, as quais tendem a inibir maiores imprudências administrativas por parte das diversas instâncias governamentais. Nessas circunstâncias, pode-se ressaltar:

[...] no novo modelo, a PF e a gestão da dívida pública visam apenas garantir a solvência do governo, e não mais os tradicionais objetivos macroeconômicos da política fiscal, definidos em termos de taxas de crescimento do PIB e de taxas de inflação. (HERMANN, 2006 p. 12).

A preocupação anterior apresenta certa inconsistência, já que a manutenção de políticas econômicas (principalmente a fiscal) com orientações expansionistas tende a por em dificuldade a gestão das contas públicas nas diversas dimensões administrativas, em especial as entidades municipais potiguares foco prioritário do atual estudo.

Com efeito, a disposição prévia suscita a emergência da função estabilizadora referente ao setor público, a qual tenta inibir não apenas a exacerbação dos dispêndios e o conseqüente controle inflacionário, mas também é salutar reter que essa prerrogativa tende a despertar nos *policy makers* um esforço mais consistente quanto à realização dessas políticas governamentais.

De fato, as enfatizadas conjecturas exigem a inclusão de uma regulamentação mais consistente, a qual se manifesta como indispensável à gestão dos recursos desses entes federativos, cuja repercussão tende a recair sobre a excessiva liberdade originária do descentralismo fiscal (inibindo administrações imprudentes), refletindo no arrefecimento dos custos de transação e nas incertezas advindas da incongruência institucional já explicitada. Assim, as relações estabelecidas entre as diversas entidades da Federação brasileira tornar-se-iam menos custosas e incertas.

A discussão prévia revela alguns indícios relevantes, os quais demonstram a necessidade do estabelecimento de regras para melhor gerir os aspectos fiscais das administrações públicas brasileiras, tomando como referência instituições de notável importância ao país. O advento e consolidação de regulamentações (como é o caso da LRF) têm provocado tendências reducionistas aos custos de transação e as incertezas, já que essas regras são auspiciosas em seus resultados como é possível destacar: “os estados, sem raio de

manobra, não tiveram como deixar de se submeter à lógica da política fiscal e de adotar as medidas de restrição de gastos” (LOPREATO, 2007 p. 35).

A normatização comentada nas linhas anteriores reflete indícios de consistência referentes às regras implementadas no Brasil, as quais têm indicado às entidades federativas a necessidade de uma maior cautela ou menor imprudência na gestão dos recursos públicos, cuja pretensão está firmada no conservadorismo administrativo e na procura pela estabilidade das economias, como consequência do referido movimento. Por extensão, pretende-se a partir das evidências observadas vislumbrar a real importância dos aspectos fiscais às entidades públicas, tomando como referência condições que possam traduzir:

O primeiro requisito é, portanto, que o governo resolva seus próprios problemas, isto é, que adote medidas que garantam estabilidade razoável ao seu fluxo de despesas. Se conseguisse isso, daria importante contribuição à redução dos ajustamentos necessários no resto da economia. (FRIEDMAN, 1985 p. 76).

A reflexão explicitada anteriormente propõe a emergência de um governo mais responsável, o qual seria uma espécie de vetor essencial da estabilidade econômica (adequada atuação governamental a partir do cumprimento de sua função estabilizadora), cuja premissa *sine qua non* refere-se à conservação da tendência de equilíbrio na gestão dos recursos públicos. Essa disposição presente na teoria é factível ao modelo administrativo numa dimensão governamental, porque ao privilegiar o controle dos dispêndios, nesse contexto, nota-se a existência de uma consolidação administrativa, de maior prudência no Brasil, a partir do advento da LRF.

A proposição discorrida até então é de suma importância para a construção do atual exame, visto que a consolidação das instituições supracitadas é essencial ao adequado funcionamento da gestão pública nacional, ou seja, uma maior consistência dos aspectos normativos proporciona a existência de tendências estabilizadoras do ponto de vista econômico.

De posse dos argumentos originários da atual seção torna-se de bom alvitre ressaltar que a reflexão suscitada até então propõe os benefícios decorrentes da estabilização, uma vez que o alcance dessa auspiciosa situação econômica tenderia a proporcionar aos agentes os seguintes efeitos: controle do dispêndio público, padrões inflacionários substancialmente menos pronunciados, conservação do poder real dos rendimentos, redução dos custos de

transação e a conseqüente aproximação quanto ao equilíbrio eficiente, bem como a queda das incertezas relativas aos agentes. (FRANCO, 2006).

Em síntese, as prerrogativas originárias da relevância da política fiscal em comunhão com as funções do setor público são factuais, uma vez que a existência de gastos excessivos e/ou pouco controlados tende a gerar preocupantes déficits e por conseqüência surtos inflacionários nas mais diversas economias. De fato, os aspectos institucionais apresentam tendências significativas e capazes de contribuir dramaticamente para a conquista da almejada estabilidade, cujas repercussões incidem sobre o sistema econômico na íntegra.

Diante desses fatos, a seção postada na seqüência procura discutir a Lei de Responsabilidade Fiscal, na tentativa de demonstrar a convergência entre a literatura aqui evocada e os dispostos legislativos provenientes da mencionada normatização. Com efeito, adiante tentar-se-á elucidar a seguinte inquietação: a LRF do ponto de vista teórico e legislativo exhibe significativas influências às economias subnacionais brasileiras?

3.4 ANÁLISE INSTITUCIONAL DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL: UMA SINTÉTICA REFLEXÃO

Diante de todo o percurso até aqui apresentado, nota-se que é fundamental para a gestão pública a manutenção de determinados procedimentos restritivos, tendo por finalidade o alcance da estabilidade econômica e a garantia de uma sustentabilidade de longo prazo, conforme tem se apregoadado ao longo destas páginas. É neste cenário que se contempla a emergência da Lei de Responsabilidade Fiscal, a qual:

[...] estabelece métodos e práticas voltados para o equilíbrio e a transparência fiscal, além de criar uma estrutura legal que tem, entre outros, o objetivo de racionalizar o processo orçamentário, estimular o planejamento das ações governamentais de longo prazo e tentar minimizar os prejuízos que os interesses político-eleitorais causam ao efetivo atendimento da população pelo setor público. (AFONSO; KHAIR; OLIVEIRA, 2006 p 276/277).

As pretensões expostas acima dão os contornos essenciais do presente item, uma vez que na atual seção, o que se almeja no limite é demonstrar algumas implicações da LRF sobre as finanças públicas municipais potiguares em particular, não procurando, no entanto, a realização de um estudo relativo à legislação. Ao contrário, intenciona-se postular certos

fundamentos que suscitem condicionantes capazes de tornar factível o exame aqui desenvolvido.

Além dessas impressões iniciais, vale ressaltar que o marco regulatório em discussão propõe contingências relevantes as quais podem ser compreendidas através da idéia de que a

[...] LRF foi introduzida como um instrumento para conter os déficits públicos e endividamento crescente das unidades da federação. Entretanto, ela não se restringe apenas a impor limites ao gasto e ao endividamento, mas também contempla o orçamento como um todo ao estabelecer diretrizes para sua elaboração, execução e avaliação, o que a torna o instrumento de controle fiscal mais abrangente já instituído no país. (GILBERTI, 2005 p. 7).

As proposições prévias revelam a face cerne da discutida instituição, visto que de fato a legislação antes enfatizada procura alcançar as diversas dimensões da gestão pública em nível de Brasil, cujas repercussões atingem os entes federativos das diferentes amplitudes indiscriminadamente em sua íntegra, mostrando um caráter abrangente relativo a esse contexto.

A partir desses aspectos, torna-se plausível reter que para os propósitos da atual dissertação, o advento da regulamentação já mencionada tende a influenciar positivamente a relação federativa nacional, cujas conseqüências congruentes com a teoria explicitada em passagens anteriores decorrem da redução dos custos de transação e incertezas originários desse movimento. Daí a premência quanto à existência da LRF, já que essas regras apresentam uma peculiar característica, a saber: clareza referente aos estabelecimentos e/ ou determinações, associada às eventuais penalidades a serem aplicadas aos transgressores dessas normas. (LUQUE; SILVA, 2004; TOYOSHIMA, 1999).

Em concordância com essas conjecturas, faz-se necessário explicitar uma relevante proposição do marco regulatório aqui evidenciado, que é o caso da transparência concernente aos aspectos orçamentários. Assim sendo, pode-se ressaltar como elementos importantes da Lei de Responsabilidade Fiscal determinadas atribuições, as quais sugerem que a,

[...] questão da transparência volta a ser contemplada com a obrigatoriedade da publicação, ao fim de cada semestre, do Relatório Resumido de Execução Orçamentária por todos os Poderes, bem como a entrega ao final de cada quadrimestre do Relatório de Gestão Fiscal, contendo os demonstrativos do período do exercício, a comparação entre os limites estabelecidos pela lei e o alcançado pelo ente, e a indicação das medidas corretivas adotadas caso algum limite tenha sido ultrapassado. (GILBERTI, 2005 p. 8).

Após essas relevantes ressalvas, torna-se imprescindível refletir de modo mais cuidadoso a respeito da idéia de transparência na gestão fiscal, já que essa prerrogativa à luz da teoria institucional é emblemática para que os agentes estejam enquadrados adequadamente, ou mesmo, possam estabelecer relações menos custosas e/ ou mais eficientes. Do ponto de vista dos fundamentos teóricos, como se pode elucubrar a esse fim?

Evocando-se os princípios norteadores da perspectiva Novo-clássica, observa-se que a LRF está fundamentada em três bases, a saber: previsibilidade, credibilidade, estabelecimento de metas. Nesse sentido, o alcance do equilíbrio eficiente do ponto de vista econômico, ou mais peculiarmente o equilíbrio na gestão pública dos municípios potiguares decorre dos citados princípios Novo-clássicos, tornando-se de bom alvitre compreender que essa teoria acredita que na rigidez de seus fundamentos, passa a ser plausível a concretização do que se espera de uma instituição. (CONCEIÇÃO, 2002).³⁴

Diante das afirmativas prévias, o entendimento acerca da transparência no que diz respeito aos aspectos fiscais é crucial aos objetivos da LRF, tendo em vista a suprema necessidade da exibição do comportamento das contas públicas dos diversos entes federativos brasileiros. A pretensão a esse fim decorre da tentativa de demonstrar a real condição orçamentária dos gestores, cuja preocupação é verificar se há ou não planejamento quanto à previsão de gastos, as eventuais receitas que viabilizem a geração das despesas, as fontes desses recursos e o destino relativo à aplicação dos dispêndios, etc. (NASCIMENTO; DEBUS, 2002).³⁵

De fato, as proposições recorrentes da Lei de Responsabilidade Fiscal dão uma espécie de organicidade mais adequada à gestão pública, visto que as ações dos administradores passam a ser melhor monitoradas pela prerrogativa da transparência; nesse sentido, torna-se imprescindível reter que o planejamento para a realização de qualquer política seja realizado, respeitando os limites de gasto previstos em orçamento. Essa estrutura orçamentária, por sua vez, deve ser formulada com base em recursos existentes ou previstos, inibindo a desordenada prática da renúncia de receitas, caso essa última ocorra, deve constar no planejamento orçamentário a fonte correspondente a essa receita abdicada para fazer frente à eventual despesa.

³⁴ Acrescente-se a idéia da flexibilidade das metas, principalmente relativas aos aspectos fiscais como o superávit primário. Essa atribuição decorre dos princípios Novo Keynesiano. (MODENESI, 2005).

³⁵ Referências ao artigo 1º da LRF.

Afinal de contas, essa condição institucional procura tornar claro o processo da gestão pública no Brasil, assim como impor às administrações governamentais uma disciplina capaz de suscitar um maior controle fiscal, inibir desajustes em decorrência de incompatibilidades entre receitas e despesas e, finalmente, buscar uma maior eficiência tanto alocativa como no gasto público. Daí a possibilidade da não necessidade de interrupção ou redução nas políticas de cunho social, em particular aquelas formuladas pelos municípios, garantindo de modo tendencial a estabilidade e a sustentabilidade dessas economias. Em face a esses comentários, nota-se que:

[...] o gasto público é insuficiente. Tanto a retomada do crescimento como um avanço mais rápido na redução de desigualdades sociais estariam a exigir doses maciças de dispêndio público. Aponta-se para a carência óbvia de investimentos em infra-estrutura, para as deficiências gritantes de saneamento e transporte de massa nas áreas urbanas, para a urgência de metas mais ambiciosas nas áreas de educação e saúde, para as necessidades de programas mais ousados de apoio à pesquisa científica e tecnológica e para a necessidade de ações decisivas na área de segurança pública e de combate à pobreza (WERNECK, 2005 p. 9).

Os comentários prévios são enfáticos na postura a ser adotada pelos governos diante do ambiente econômico (principalmente aqueles menos favorecidos). Entretanto, a ausência de instituições que estabeleçam regras vinculadas às finanças públicas, com limites aos dispêndios, penalizações previstas a serem aplicadas a eventuais transgressões, dentre outros é essencial, já que regulamentações dessas proporções tendem a tornar menos onerosas as incertezas relativas às interações entre os agentes. (NORTH, 1993; PERES, 2007).

Um aspecto adicional a essa discussão decorre das instituições informais, visto que antagonicamente ao até então exposto, que discorreu preponderantemente acerca das regras formais, no Brasil atributos informais relativos às instituições recorrentes da compreensão de North (1993), são emblemáticas, a saber: o processo de descentralização fiscal instituído no Brasil primordialmente após a Constituição de 1988 ocasionou interessantes contingências ao país, quais?

O descentralismo fiscal, que já fora exibido na atual dissertação, teve um papel preponderante para a existência de certas incongruências federativas no país, viabilizando a ocorrência de relações frágeis entre os distintos níveis de governo brasileiros. No entanto, faz-se necessário reter que o auxílio tributário advindo da União para as esferas subnacionais, proporcionou a essas últimas a possibilidade quanto à realização de dispêndios, sem a prudência necessária, recorrendo de quando em quando ao Governo Federal em busca de mais

recursos para suprir eventuais insuficiências orçamentárias. (FRANCO, 2006; MAIA GOMES; MAC DOWELL 1995).

Diante dessas ponderações, torna-se importante ressaltar que os governos subnacionais passaram a partir desse processo, em certo sentido, a negligenciar a arrecadação advinda de seus próprios esforços, tendo como fonte de suprimento a esse fim a União. Uma característica adicional ao mencionado movimento foi à proliferação de municípios, que agravou ainda mais a delicada situação fiscal vivenciada pelo Brasil, notadamente após o surgimento da Constituição de 1988 e os seus reflexos durante o último decênio do século XX, até a instauração da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Com efeito, uma prerrogativa *sine qua non*, que passa a ser solucionada em boa medida após a LRF, é a questão da renúncia fiscal. Como se propôs anteriormente, as instituições informais são convenientemente congruentes com a idéia da renúncia fiscal existente no Brasil, já que estados e principalmente municípios passam a fortalecer a cultura da negligência quanto à arrecadação própria, com vistas à compensação de recursos advindos da União (como já mencionado em passagens anteriores).

Assim sendo, a LRF, na condição de uma instituição formal, passa à regular mais adequadamente esse processo, a partir da emergência de regras mais robustas que suscitam a existência de um comportamento mais coerente dos gestores das diversas instâncias de governo no país. Daí a premência quanto à relevância do marco regulatório até então anunciado, especificamente no que concerne ao combate quanto à imprudência da renúncia de receitas.³⁶

Uma importante ressalva relativa à renúncia de receitas decorre de seus objetivos, já que esses são regidos pela tentativa de dinamizar as economias locais, cuja prerrogativa factível é a atração de investimentos privados capazes de possibilitar tais fins, instaurando por essas razões, em determinadas situações, a denominada guerra fiscal (que não será foco de discussão da atual dissertação). (LOPREATO, 2002).

Nessas circunstâncias, nota-se que a LRF, como já se postulou passa a restringir tais contingências estabelecendo algumas condicionantes: caso o gestor abdique de determinado volume de receitas, deve fazer constar em orçamento uma compensação de recursos para suprir os dispêndios previstos na peça orçamentária, informando com clareza todas as nuances relativas a esse procedimento e, respeitando o princípio da previsibilidade Novo-clássica

³⁶Referências ao artigo 1º da LRF.

associado à transparência postulada em lei (aspectos já argumentados em passagens anteriores). (AFONSO; KHAIR; OLIVEIRA, 2006; GIUBERTI, 2005; MODENESI, 2005).

Tomando-se como referência os princípios legislativos antes anunciados, nota-se a fundamental necessidade de tecer algumas considerações quanto aos limites de dispêndio com pessoal. Assim, torna-se plausível delimitar as restrições impostas pela LRF, na tentativa de restringir o comprometimento das gestões públicas, no que diz respeito à folha de pagamento com os funcionários, enfocando nesse contexto os municípios potiguares.

Com efeito, a União, os estados, o Distrito Federal e, os municípios estão sujeitos a determinados limites, dentre os quais se podem postular: o governo federal pode comprometer até 50% de seus gastos com o pessoal, tomando por base a receita corrente líquida, as demais unidades da federação são limitadas nesse mesmo sentido com o percentual de até 60%, cuja pretensão é tornar as administrações públicas mais prudentes, com tendências estabilizadoras e sustentáveis no longo prazo.³⁷

Vale salientar, por seu turno, que a Receita Corrente Líquida é na verdade uma inovação trazida pela legislação em discussão, isto é, essa preocupação, que não era uma condicionante tão relevante antes da Lei de Responsabilidade Fiscal, adquiriu requintes de importância após a implementação da referida instituição, em virtude do próprio formato dessa receita e, demonstrando mais claramente, a capacidade de que um ente pode vir a ter em financiar os próprios gastos com pessoal.

Após a construção de todo esse percurso, torna-se premente ressaltar que tanto a renúncia fiscal, como comprometimento com pessoal são implicações de relevo para o contexto institucional da LRF, exibindo por essa razão as causas emblemáticas decorrentes da implementação dessa normatização. Logo, a emergência de regras formais como é o caso das aqui anunciadas é condição *sine qua nom* para compreensão residente neste estudo, demandando ao crepúsculo dessas páginas a elaboração de uma análise empírica capaz de ratificar ou não os enfatizados argumentos.

Outra inovação importante, mas que não é um atributo tão essencial ao estudo trata do superávit primário; essa variável de natureza fiscal decorre da diferença entre as receitas e despesas operacionais, com o objetivo de reduzir as despesas financeiras, através do enfatizado excedente. Nesse sentido, conforme as ponderações da teoria Novo-clássica, a qual sugere a ocorrência de metas, nota-se que o setor público em particular no Brasil deve ser

³⁷Esses percentuais são regidos pela RCL, cujas referências são encontradas no artigo XIX da LRF.

limitado em suas ações, garantindo por essa razão a emergência de recursos que possam reduzir o montante das dívidas relativas às entidades governamentais já existentes.

Afinal, a trajetória desenvolvida ao longo dessas páginas reafirma categoricamente que as instituições contam, no entanto a implementação delas não se reveste de suficiência, necessitando da ocorrência de mudanças eventuais a partir da idéia de *path dependence*. Entretanto, para efeitos analíticos, a atual pesquisa tomará como referência apenas os efeitos exercidos por essa prerrogativa indispensável ao sistema econômico.

Conforme a evidência exposta ao longo do presente capítulo recomenda-se aos leitores da atual dissertação que se encorajem para ler as páginas vindouras, cuja expectativa está pautada nos seguintes termos: robustez institucional da LRF; tendências delineadas pelos indicadores de finanças públicas já anunciadas; comportamento das variáveis explicadas mediante modificações nas variáveis elencadas e tidas por exógenas; balanço interpretativo dos resultados e, conseqüentemente, o estabelecimento das relações pertinentes entre os aspectos teóricos e o advento dos resultados obtidos na pesquisa.

CAPÍTULO 4

NOTAS SOBRE O COMPORTAMENTO DAS FINANÇAS PÚBLICAS MUNICIPAIS POTIGUARES: UMA ANÁLISE DO PODER INSTITUCIONAL DA LRF

Após a exposição dos procedimentos metodológicos e dos fundamentos teóricos inseridos na atual dissertação, a partir de agora, pretende-se examinar a influência institucional da Lei de Responsabilidade Fiscal sobre o comportamento das finanças públicas dos municípios do Rio Grande do Norte. Assim, faz-se necessário observar, de acordo com os dados, o quão é consistente o código normativo considerado nestas páginas, tendo em vista o poder que essas regras formais podem exercer sobre as administrações governamentais potiguares.

Diante desses aspectos, procurar-se-á no capítulo que agora se inicia a formulação de um estudo empírico, cuja expectativa é auferir com base nos dados fiscais, resultados significativos à análise e, portanto, uma interpretação mais adequada a respeito das gestões municipais do RN. Por essa razão, as páginas precedentes trouxeram as condições indispensáveis para a construção da atual pesquisa, permitindo assim uma sistematização capaz de fornecer a contribuição almejada por ocasião da emergência desta investigação.

Nesse sentido, como está estruturado o atual capítulo? Os passos a serem percorridos agora demandam 3 seções assim dispostas: inicialmente, discutem-se os resultados alcançados pelos indicadores de finanças públicas aplicados aos estratos municipais; posteriormente, examinam-se os resultados das estimações decorrentes do modelo econométrico de dados transversais agrupados (POLS), visando verificar se as estimativas são condizentes com as constatações originárias dos índices já explicitados; finalmente, faz-se um balanço desses resultados, focalizando suas repercussões sobre as economias municipais potiguares.

Afinal de contas, quais tendem a serem as contribuições provenientes da utilização dos índices previamente explicitados? Para que se elucide essa dúvida, recomenda-se o folheamento das páginas postadas na seção subsequente, tendo em vista a premente inquietação decorrente das administrações públicas municipais potiguares. Assim, torna-se de bom alvitre verificar se essas têm cumprido ou não as determinações impostas pela LRF.

4.1 COMPORTAMENTO DOS ESTRATOS MUNICIPAIS POTIGUARES: UMA ANÁLISE A PARTIR DOS INDICADORES DE FINANÇAS PÚBLICAS

Nesta seção é preocupação discorrer acerca das tendências a serem verificadas nos estratos municipais do RN, focalizando esses grupos em dois períodos distintos, conforme comentários realizados em passagens anteriores desta dissertação. De fato, a partir de agora, faz-se necessário pôr em xeque todo o edifício teórico e metodológico apresentado na pesquisa, tomando como referência os citados índices para viabilizar a discussão aqui anunciada.

Nesse sentido, o gráfico 1 e as tabelas 1 e 2 postados na sequência trazem as primeiras evidências contidas no exame, cuja prerrogativa fundamental desse primeiro bloco de resultados decorre do comportamento do CAP, o qual pode vir a descrever os contornos iniciais provenientes das finanças públicas municipais do Rio Grande do Norte. Assim sendo, o poder institucional da LRF resiste aos indícios ofertados pelo enfatizado índice?

De posse destas informações, torna-se imprescindível postular que as instituições formais razoavelmente têm conseguido cumprir seu papel, já que a determinação da LRF no que concerne aos limites referentes à renúncia de receitas é plausivelmente alcançada, regulando mais convenientemente a arrecadação dos municípios potiguares. Logo, essas ponderações entendem que o incremento na arrecadação após a implementação do código normativo em discussão é recorrente dessas regras, possibilitando o aumento do volume de recursos próprios por habitante nos municípios considerados. Quer dizer que a LRF tem funcionado positivamente sobre as finanças públicas municipais do RN, levando ao constatado acréscimo na arrecadação própria.

Com efeito, observando-se as evidências apresentadas pelo gráfico 1 que reúne as variações percentuais das médias de cada estrato entre os períodos considerados, nota-se que os estratos I e II revelam comportamentos significativos na expansão da arrecadação própria desses grupos de municípios, a saber: no estrato I, a elevação do CAP, ainda que significativa, é menos pronunciada comparativamente ao II. Entretanto, em ambos o incremento é auspicioso, dando mostras da força institucional da LRF. No tocante aos estratos III e IV a expansão na arrecadação própria chega a ser extraordinária, expressando conforme os dados,

a ocorrência de uma ampliação na receita tributária por habitante dessas entidades federativas diante da implementação das enfatizadas regras.³⁸

TABELA 1 – Comportamento do CAP referente aos municípios potiguares no período de 1997/2000 (R\$/habitante).

Período	Estrato I	Estrato II	Estrato III	Estrato IV
1997	30,25	9,07	4,79	5,58
1998	33,92	9,94	3,74	9,52
1999	28,56	7,67	3,04	8,00
2000	27,84	7,10	7,46	3,79
Média do período	30,14	8,45	4,76	6,72

Fonte: elaborado pelo autor a partir dos dados da STN (2009)

TABELA 2 – Comportamento do CAP referente aos municípios potiguares no período de 2001/2005 (R\$/habitante).

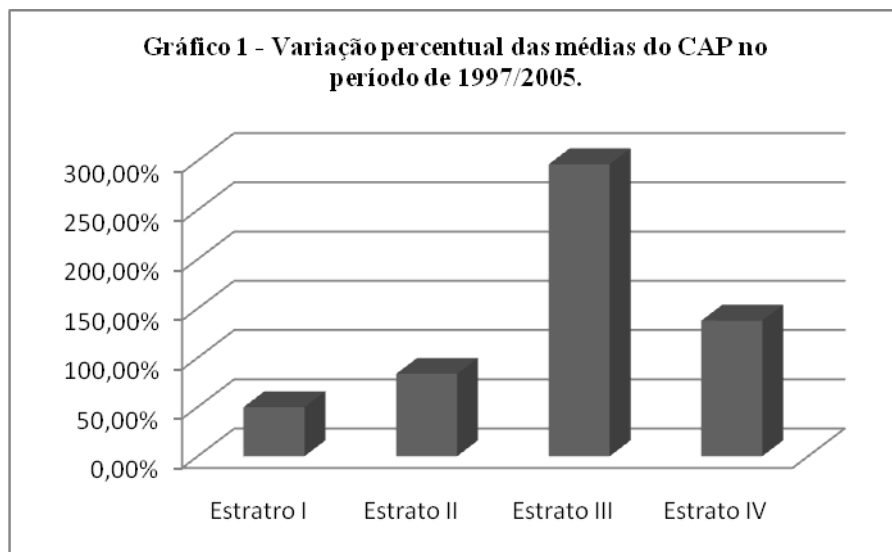
Período	Estrato I	Estrato II	Estrato III	Estrato IV
2001	37,48	8,40	9,68	7,15
2002	43,19	14,98	17,42	19,85
2003	39,83	13,41	22,46	13,18
2004	46,06	19,20	22,18	13,43
2005	59,25	21,56	22,61	26,25
Média do período	45,16	15,51	18,87	15,97

Fonte: elaborado pelo autor a partir dos dados da STN (2009)³⁹

Nessas circunstâncias, faz-se necessário visualizar que as instituições decorrentes da Lei de Responsabilidade Fiscal são transmitidas aos agentes de modo claro, permitindo a ocorrência de efeitos mais significativos em relação ao esforço alocativo dos municípios potiguares. De fato, o que se pode afirmar é que as regras estabelecidas pela legislação em análise têm funcionado convenientemente, afetando as administrações públicas dessas entidades federativas, no que tange à responsabilidade na condução dos tributos por eles arrecadados. (REZENDE, 2001; TOYOSHIMA, 1999).

³⁸Talvez os resultados fornecidos pelas variações dos estratos III e IV possam representar algumas inconsistências nos dados disponíveis na STN, mas que não inviabiliza a presente análise.

³⁹As variações percentuais entre os estratos quanto ao CAP em cada período especificamente são: 1997/2000 – estrato I/II 256,69; estrato II/III 77,52; estrato III/IV -29,17. 2001/2005 – estrato I/II 191,17; estrato II/III -17,81; estrato III/IV 18,16.



Fonte: elaborado pelo autor a partir dos dados da STN (2009)

Isso posto, torna-se imprescindível refletir sobre algumas conseqüências relevantes, no que diz respeito ao aumento da arrecadação própria, quais? Em primeiro lugar, um acréscimo na alocação de recursos próprios tende a tornar o ente federativo paulatinamente menos dependente de transferências intergovernamentais, já que pode vir a ocorrer uma mudança na composição da receita corrente, isto é, essa começa a auferir uma contribuição relativamente maior, no que diz respeito à arrecadação própria, em detrimento aos recursos de outras instâncias de governo⁴⁰.

Além disso, nota-se que uma tendência de mudança na composição das receitas correntes municipais pode vir a trazer efeitos plausíveis as gestões municipais, a saber: expansão na independência das administrações locais, reduzindo os chamados laços de dependência frente às instâncias governamentais de maior amplitude; possibilidade do alcance de uma maior eficiência alocativa, tornando o sistema tributário dos municípios mais consistente; condições de formular um número maior de políticas públicas, podendo inclusive atender as demandas locais de forma mais contundente, etc.

Em segundo lugar, percebe-se que caso haja restrições a renúncia de receitas, a elevada necessidade na procura por recursos de transferências pode vir a ser atenuada, diminuindo as pressões dos governos subnacionais em relação à União, fazendo com que essa última possa preservar a estabilidade macroeconômica do país, além de manter ajustado o orçamento (com déficits não crescentes). Assim, como não há tendências de incrementos no

⁴⁰Essa tendência é factual a análise aqui empreendida?

déficit público também não existe a premência no financiamento desse, mantendo o controle inflacionário no país e, portanto, em toda a economia. (FRANCO, 2006).

Com efeito, outro aspecto indispensável à atual análise é recorrente dos custos de transação e incertezas, visto que esses a partir das evidências contidas nas tabelas 1 e 2 podem vir a ser reduzidos pela força das instituições já explicitadas durante o estudo. Claramente, como se observa credibilidade nessas regras, as relações federativas no Brasil tendem a apresentar menores ônus, aproximando-se de um equilíbrio eficiente em nível de Federação no país, repercutindo nas unidades federativas brasileiras.

Conforme os argumentos até então anunciados, a LRF ao limitar a queda na arrecadação dos entes federativos brasileiros, em particular os municípios potiguares, passa a inibir os movimentos anteriormente comentados, sendo fundamental a esse fim o poder institucional, intensamente discutido na atual dissertação. No entanto esse bloco de resultados é suficiente para apontar que a LRF é uma instituição exitosa? Seguramente torna-se imprescindível a análise de outro bloco de resultados, como por exemplo, as evidências contidas nas tabelas 3 e 4, postadas na seqüência.

A partir dos indícios provenientes do segundo bloco de resultados desta dissertação, algumas constatações são contrastantes aos aspectos observados no primeiro conjunto de tabelas já discutido. Logo, verifica-se que nos dois períodos a queda percentual média referente aos estratos é bastante tênue, mostrando certa continuidade comportamental dos municípios potiguares. De fato, evidenciou-se que apesar das prerrogativas institucionais da LRF, no que se refere à preservação do equilíbrio nas contas públicas, houve uma conservação em um patamar elevadíssimo da alocação de recursos advindo das transferências, dando ênfase a condição de dependência dos municípios potiguares.

Nesse sentido, os laços de dependência, que se acreditava terem sido arrefecidos após o advento da LRF persistem, conservando a necessidade relativa das entidades federativas do RN quanto à demanda por recursos de transferências, em outras palavras, pode-se afirmar que as instituições formais não funcionaram convenientemente para uma significativa redução na condição de fragilidade econômica vivenciada pelos municípios aqui examinados.

Com efeito, faz-se necessário retomar as impressões feitas por Maia Gomes e MacDowell (1995), visto que esses sugerem que a proliferação de municípios em uma Federação como a brasileira não se apresenta como um movimento salutar, pois a ampliação

do número de entidades municipais tende a ocasionar situações semelhantes ao que se observou nas tabelas 3 e 4 adiante postadas.

Nesses termos, uma consequência implausível ao contexto federativo nacional decorre da liberdade excessiva e poder decisório dos municípios em nível de Brasil (descentralismo fiscal), uma vez que essas prerrogativas estimulam a ampliação da contribuição dos gastos públicos municipais no dispêndio total das esferas governamentais do país, além de aumentarem a participação da arrecadação desses entes federativos na composição das receitas brasileiras. (AFFONSO; ARAUJO, 2000).

TABELA 3 – Comportamento do GD referente aos municípios potiguares no período de 1997/2000 (%).

Período	Estrato I	Estrato II	Estrato III	Estrato IV
1997	89,60	96,07	95,62	98,35
1998	88,35	95,73	96,51	97,48
1999	90,14	95,38	97,15	97,66
2000	89,22	95,52	96,16	97,27
Média do período	89,33	95,68	96,36	97,69

Fonte: elaborado pelo autor a partir dos dados da STN (2009)

TABELA 4 – Comportamento do GD referente aos municípios potiguares no período de 2001/2005 (%).

Período	Estrato I	Estrato II	Estrato III	Estrato IV
2001	87,50	95,77	93,78	96,51
2002	86,23	94,62	92,53	95,88
2003	88,16	94,84	94,09	96,87
2004	89,88	94,49	95,81	97,91
2005	87,18	94,64	96,28	97,42
Média do período	87,79	94,87	94,50	96,92

Fonte: elaborado pelo autor a partir dos dados da STN (2009)

A argumentação anterior é factível, pois as relações institucionais decorrentes da Constituição brasileira permitem a ocorrência de uma atuação municipal de modo significativamente forte no âmbito fiscal, impondo ao Governo Central a existência de dificuldades substanciais na administração do país, inclusive não atendendo as prerrogativas de que esferas governamentais locais atendem mais adequadamente as demandas de seus

habitantes. Assim, essa afirmação é condizente com os resultados do segundo bloco de evidências desta dissertação?

A resposta a indagação prévia é trivial, uma vez que a criação ou preservação de um número de municípios significativamente elevado não atende de modo pleno as necessidades locais, antagonicamente ao postulado por Bremaeker (2001). Ao contrário, o que se nota é a sustentação de entidades federativas municipais por parte dos recursos da União, refutando a idéia de que é premente a existência de governos sub-nacionais que estejam mais próximos da população para atenderem suas demandas, ratificando, por sua vez, as afirmações de Maia Gomes e MacDowell (1995) que argumentam haver intenções políticas por trás desse processo.

Embora esses aspectos sejam relevantes, para os propósitos desta dissertação é fundamental observar que o debate acima carece de considerações institucionais, isto é, o problema do descentralismo fiscal no Brasil e, portanto, que reflete nos municípios potiguares, decorre de inconsistências nas regras formais contidas na Constituição de 1988. Nesse sentido, o que se pode reter é que a liberdade dos governos sub-nacionais deve vir a ser melhor regulamentada, inclusive estabelecendo normas quanto à dimensão econômica⁴¹ para que o município seja criado, com vistas a esse não se tornar praticamente um ente que financie seus dispêndios com base em recursos de outras instâncias de governo.

Além dessas ponderações vale ressaltar que esses laços de dependência intergovernamentais aumentam os custos de transação e as incertezas incidentes sobre o sistema federativo nacional, demonstrando que o papel das instituições do ponto de vista da Federação é contrastante ao alcançado pela Lei de Responsabilidade Fiscal, estabelecendo entre essas uma antítese quanto ao funcionamento das enfatizadas regras.

Afinal de contas, essa contradição deve necessariamente ser atenuada, para que o poder normativo repousante na Federação brasileira possa não apenas ampliar a arrecadação própria dos municípios, como por exemplo, os potiguares; entretanto, o que se pode compreender é o fortalecimento da regulamentação do ponto de vista federativo, na tentativa de serem arrefecidos custos de transação e incertezas, que viabilizem a diminuição nos laços de dependência intergovernamentais contidos no Brasil.

Após a realização da anterior análise, torna-se imprescindível considerar mais um bloco de resultados relativos aos indicadores de finanças públicas aqui propostos. Assim, faz-

⁴¹Interpretação do autor, a partir da leitura de Maia Gomes e MacDowell (1995).

se premente postular outro indicador sugerido por Riane (2002), que propõem a ocorrência do comportamento da diferença entre as receitas e despesas correntes, refletida nos municípios do Rio Grande do Norte, na tentativa de verificar o quão esses entes podem vir a ser responsáveis na condução de suas contas públicas.

Nesses termos, pretende-se examinar nas tabelas 5 e 6 as tendências apresentadas pelo mencionado índice, cujo objetivo é averiguar a consistência institucional da LRF quanto ao controle fiscal. Daí, esse indicador tem uma característica distinta dos antes mostrados, a saber: a partir de agora, não se propõe apenas uma análise separada das receitas em relação às despesas, ao contrário, é intenção confrontar esses 2 lados da mesma moeda do ponto de vista da gestão nas contas públicas nos estratos em discussão. Afinal, qual será o quadro em que esses entes se encontram?

De acordo com as evidências provenientes das tabelas 5 e 6 e do gráfico 2, algumas considerações são imprescindíveis a atual discussão, quais sejam: inicialmente, pode-se constatar que o incremento explicitado pelo estrato I decorrente da variação percentual desse nos períodos examinados é significativa, embora seja o menor acréscimo relativo entre os estratos analisados. No entanto, apesar das eventuais distorções apresentadas pelos dados, pode-se afirmar que o *upgrade* aqui evidenciado condiz com as expectativas teóricas decorrentes das instituições anunciadas na atual dissertação.

Assim sendo, nos períodos considerados, a supremacia dos municípios que possuem volumes maiores de receita, do ponto de vista da diferença entre o que se arrecada e o que se gasta correntemente, é significativo, mostrando a diferenciação regional, econômica, social em um mesmo estado como o Rio Grande do Norte, em uma perspectiva condizente às discussões propostas por Araujo (2000). Tais fatos mostram que os limites impostos pela LRF são atendidos de modo contundente, permitindo eventuais ampliações nos quadros de funcionários, viabilizando o que se pode chamar de “Estado possível” (como os recursos podem financiar os dispêndios, pode-se entender que há possibilidades de gasto, especialmente com o funcionalismo público).

Acrescente-se a essas ponderações, uma não eliminável constatação, a saber: conforme os resultados notam-se haver ao menos a manutenção de uma tendência superavitária do ponto de vista do controle nas contas públicas. Tal fato, por sua vez, revela que as instituições formais contidas na LRF funcionaram de modo perceptível, já que houve incrementos nesse indicador para praticamente todos os estratos, bem como a quase não ocorrência de déficits

correntes (exceto no estrato IV do ano de 1999). Além disso, até mesmo uma redução na divergência entre os estratos foi verificada, possibilitando a existência de um comportamento mais compatível entre os municípios potiguares no que tange ao cumprimento das normas estabelecidas pela regulamentação já enfatizada, visto que essa pode vir a ser uma regra clara conforme o entendimento de Toyoshima (1999).

TABELA 5 – Comportamento da diferença entre RC e DEC referente aos municípios potiguares no período de 1997/2000 (R\$).

Período	Estrato I	Estrato II	Estrato III	Estrato IV
1997	10.456.867,43	128.694,54	106.751,30	219.958,83
1998	9.413.523,55	733.881,24	574.915,56	163.990,54
1999	9.741.532,79	374.445,26	341.338,87	-42.745,20
2000	9.575.593,96	532.344,13	167.614,34	88.497,27
Média do período	9.796.879,4	442.341,29	297.655,02	107.425,36

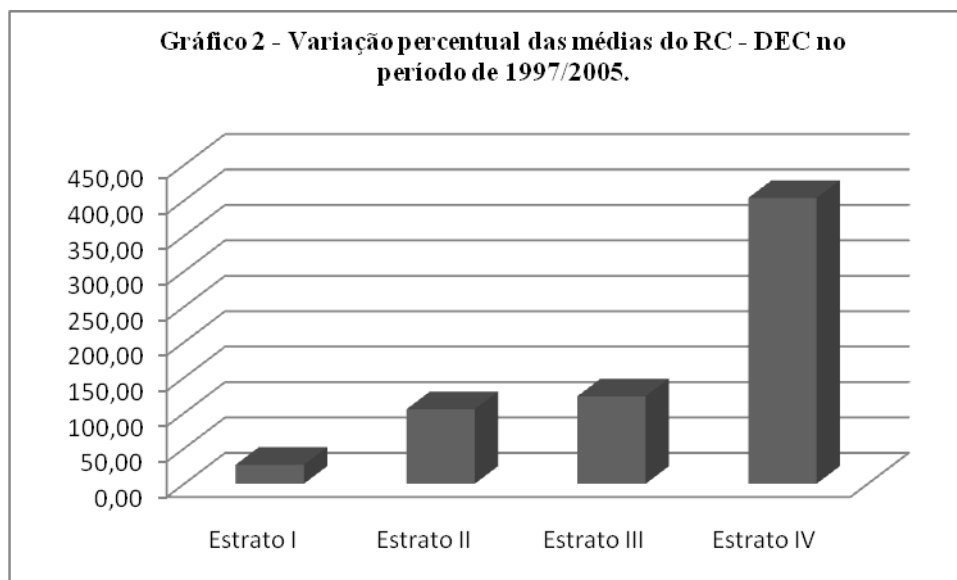
Fonte: elaborado pelo autor a partir dos dados da STN (2009).

TABELA 6 – Comportamento da diferença entre RC e DEC referente aos municípios potiguares no período de 2001/2005 (R\$).

Período	Estrato I	Estrato II	Estrato III	Estrato IV
2001	11.908.946,18	1.012.958,93	656.120,56	789.416,23
2002	14.422.793,64	1.106.754,17	698.452,95	568.502,56
2003	9.048.218,71	762.497,96	545.024,44	173.334,46
2004	12.991.045,55	847.971,35	778.242,03	535.875,75
2005	13.747.946,69	807.842,04	648.960,24	637.290,28
Média do período	12.423.790,15	907.604,89	665.360,04	540.883,86

Fonte: elaborado pelo autor a partir dos dados da STN (2009) ⁴².

⁴²As variações percentuais entre os estratos quanto ao RC – DEC a cada período especificamente são: 1997/2000 – estrato I/II 2.114,78%; estrato II/III 32,71%; estrato III/IV 177,08%. 2001/2005 – estrato I/II 1.268,85%; estrato II/III 36,41%; estrato III/IV 23,01%.



Fonte: elaborado pelo autor a partir dos dados da STN (2009)

De acordo com tais argumentos, percebe-se que apesar dos fortes resultados explicitados pelo indicador em discussão, os quais são convergentes com a hipótese contida no trabalho, observa-se que uma evidência *sine qua non* requer esclarecimentos: a opção pela estratificação encerra nessa escolha elevadas variâncias entre as estruturas de receitas e despesas dos municípios selecionados ao estudo, configurando assim a razão pela qual ocorrem variações tão pronunciadas como nos resultados até o momento discutidos.

Uma vez examinados os resultados contidos em mais este bloco de evidências, faz-se necessário enfatizar outro indicador preponderante às pretensões da atual dissertação, isto é, passa-se agora a considerar o comportamento do GCP, mostrando como os entes federativos potiguares custeiam suas administrações, do ponto de vista da magnitude do dispêndio com pessoal. Nesse sentido, as tabelas 7 e 8 postadas a seguir trazem esses indícios relevantes ao estudo em desenvolvimento.

De posse das informações fornecidas pelo GCP, torna-se premente realizar alguns comentários indispensáveis para a análise do indicador. De fato, os anos que antecedem a Lei de Responsabilidade Fiscal apresentam um nível de custeio significativamente alto em relação à RCL; já no que tange ao período pós LRF, fica claro reter que a proporção do dispêndio com pessoal passa a gravitar dentro do limite estabelecido pelo marco regulatório, dando mostras de sua consistência.

Em concordância com os aspectos explicitados pelo GCP, percebe-se haver uma convergência entre os resultados ofertados pelos dados desta dissertação sujeitos ao enfatizado método e os fundamentos teóricos institucionais aqui postulados. Com efeito, torna-se plausível ressaltar que diante do presente índice, o poder institucional formal em discussão alcança seus objetivos, já que consegue induzir aos gestores dos municípios do Rio Grande do Norte a diminuírem o dispêndio da máquina com pessoal, levando esse gasto a um patamar compatível às previsões da regulamentação.

Nesse contexto, vale salientar que as regras do jogo, conforme North (1993) passam a reger mais adequadamente o comportamento das administrações relativas às entidades municipais, fazendo com que essas estejam sujeitas às normas emanadas da LRF. Daí nota-se a ocorrência de uma preocupação mais condizente com os argumentos de Friedman (1985), o qual sugere que o dispêndio governamental deva ser controlado, sendo uma das medidas mais urgentes a serem tomadas pelo Estado.

TABELA 7 – Comportamento do GCP referente aos municípios potiguares no período de 1997/2000 (%).

Período	Estrato I	Estrato II	Estrato III	Estrato IV
1997	83,86	85,29	79,08	83,82
1998	62,08	56,06	64,82	64,39
1999	60,53	65,93	76,13	72,46
2000	63,89	62,49	72,26	72,52
Média do período	67,59	67,44	73,07	73,30

Fonte: elaborado pelo autor a partir dos dados da STN (2009)

TABELA 8 – Comportamento do GCP referente aos municípios potiguares no período de 2001/2005 (%).

Período	Estrato I	Estrato II	Estrato III	Estrato IV
2001	53,92	59,19	59,36	51,58
2002	40,71	42,79	43,83	36,70
2003	44,47	44,50	45,11	44,58
2004	43,34	45,22	41,80	39,15
2005	44,45	47,09	42,54	41,94
Média do período	45,38	47,76	46,53	42,79

Fonte: elaborado pelo autor a partir dos dados da STN (2009)

Para tanto, faz-se fundamental reter que tal controle de natureza fiscal, deve ser alcançado de modo mais contundente a partir das instituições, sendo por esse motivo que se entende as tendências delineadas pelo GCP, como uma consequência do poder das regras advindas da LRF. Portanto, o êxito constatado entre os períodos examinados é factível, visto que tal condição de preservação das contas públicas, com ênfase na responsabilidade na condução dessas, aparenta ser pouco dubitável⁴³ que isso é fruto de uma normatização robusta e capaz de fornecer subsídios que garantam sustentabilidade fiscal.

Após a argumentação até então empreendida, algumas considerações fazem-se indispensáveis na análise dos resultados dos indicadores de finanças públicas aqui abordados. De fato, as evidências extraídas desses índices são condizentes com as expectativas inerentes ao estudo, uma vez que em média todos os resultados forneceram adequações quanto à condução na gestão das contas públicas relativas aos municípios potiguares, com tendências de sustentação comportamental ao longo do tempo.

No entanto, algumas ponderações são necessárias acerca dos resultados alcançados na pesquisa, a saber: se de um lado houve êxito nas contas públicas municipais potiguares a partir da análise dos dados, fornecendo evidências compatíveis às expectativas teóricas, por outro lado, observa-se que a elevada diferenciação entre os municípios fez com que houvesse prováveis distorções nos resultados apresentados pelos indicadores, demonstrando características por vezes exacerbadas.

Além disso, como se adotou o critério do descarte, para aquelas entidades municipais que não divulgaram suas informações fiscais junto à STN, provavelmente a discrepância entre os entes federativos potiguares deve ter sido ampliada ainda mais, tornando mais evidente a exacerbação de alguns resultados. Assim, uma alternativa encontrada para arrefecer tais problemáticas parece ser o uso de uma modelagem econométrica do tipo *Pooled Ordinary Least Square*, cuja composição do instrumental aparentemente é compatível ao objeto de estudo, cuja expectativa na utilização desse é verificar se os resultados vão seguir de modo tendencial, o mesmo percurso dos indicadores apresentados nesta seção.

Finalmente, o que se evidenciou ao longo do presente item é emblemático, visto que o poder institucional da LRF tem funcionado para estabelecer limites às gestões municipais potiguares, mesmo em um contexto constitucionalmente descentralizado e institucionalmente

⁴³Entretanto resultados a serem trabalhados mais adiante, provavelmente trarão ponderações consistentes a robustez dos resultados aqui alcançados.

questionável. Assim, apesar de algumas exacerbações fornecidas pelos índices discutidos nestas páginas, os resultados trouxeram mostras de que as regras examinadas no estudo são coerentes com o que se verificou no atual item.

Com efeito, as inquietações extraídas dessas evidências suscitam a necessidade de um maior rigor analítico, o qual está exposto na seção postada adiante. Daí se espera que na seqüência, os procedimentos realizados possam ratificar as evidências originárias dos indicadores de finanças públicas, isto é, acredita-se que esses venham a robustecer as elucidações do enigma que começou a ser desvendado no item que agora se conclui.

4.2 CONSIDERAÇÕES SOBRE RECEITAS E DESPESAS MUNICIPAIS: UMA APLICAÇÃO DO MODELO POLS

Após a discussão decorrente da utilização dos indicadores de finanças públicas, realizada na seção anterior, entende-se que a partir de agora é premente examinar outra sistemática metodológica aplicada aos dados coletados para esta dissertação, qual seja: o método econométrico conhecido por *Pooled Ordinary Least Square*. Assim sendo, o instrumental fornece evidências tais, que podem vir a robustecer a análise aqui proposta, já que leva em conta a questão das variabilidades dos municípios contidos no mesmo objeto de estudo.

Nesse sentido, torna-se imprescindível ressaltar que, conforme o teste de Breusch Pagan (BP), não se pode rejeitar a hipótese nula de que o mais adequado para os dados desta dissertação é o modelo POLS, rejeitando a hipótese alternativa conferida aos dados em painel. Daí se nota que a probabilidade de melhor adequação quanto ao uso do citado instrumental decorre da magnitude do p-valor produzido pelo enfatizado teste.⁴⁴

Diante dessas constatações faz-se necessário analisar a tabela 9 postada na seqüência, a qual reúne os resultados das estimações do modelo *Pooled OLS* quanto às receitas municipais do Rio Grande do Norte. Assim, pretende-se discutir mais detidamente o comportamento da RC em relação às variações da RT e da TI, tomando-se como referência os períodos antes e pós o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal, fornecendo a possibilidade de uma análise intertemporal.

⁴⁴Para maiores detalhes consultar apêndice B desta dissertação.

Com efeito, observando-se as evidências postadas na tabela 9, nota-se que o comportamento da receita tributária apresenta um retorno mais pronunciado que as transferências intergovernamentais no período de 1997 a 2000, isto é, os motivos pelos quais se verifica um retorno maior da RT sobre a RC comparativamente a TI decorrem da variabilidade entre as unidades observadas contidas na constituição do modelo. Uma ressalva a esse fim é recorrente dos explicitados erros padrões, visto que na RT esse é bastante superior ao que se observa na TI, mostrando uma maior heterogeneidade na arrecadação tributária dos municípios do RN frente ao apresentado pelas transferências intergovernamentais.

Nesse contexto, o recorte de 1997 a 2000 revela que na amostra existem grandes variâncias do ponto de vista da arrecadação própria municipal, isto quer dizer que entidades municipais economicamente mais fortes convivem em um mesmo estado com entes federativos que exibem uma capacidade alocativa ínfima (economias pequenas). Logo, pode-se argumentar que a heterogeneidade espacial, que reúne lugares prósperos ilhados por localidades pouco dinâmicas, é uma característica representativa no RN. (ARAÚJO, 2000).

TABELA 9 – Estimativa via Mínimos Quadrados de Amostragem (“Pooled OLS”) utilizando erros padrões robustos para as receitas municipais potiguares

Receitas	Constante	RT	TI
1997/2000	360816*** (80,0282)	1,67414*** (0,272570)	0,957233*** (0,00778190)
2001/2005	-496096*** (60313,1)	1,11383*** (0,0338371)	1,12056*** (0,0104284)

Fonte: elaborado pelo autor a partir dos dados da STN (2009).

Nota: *** denota significância a 1%; ** denota significância a 5%;

*denota significância a 10%; erros padrões entre parênteses.

A esses argumentos, torna-se plausível ressaltar uma consequência captada pelo modelo, a saber: de fato, as ponderações postuladas por Maia Gomes e MacDowell (1995), as quais foram expostas no item precedente, fazem-se indispensáveis na análise dos resultados apresentados no período de 1997 a 2000. Daí se percebe que o resultado fornecido pela RT, que demonstra uma substancial variabilidade na arrecadação própria dos municípios potiguares, traduz a inadequação quanto à existência de alguns municípios economicamente frágeis, dependentes quase que exclusivamente dos recursos de outras instâncias de governo, sendo pouco interessante para uma Federação como a brasileira.

Outra ponderação, no que tange aos resultados fornecidos pelo POLS, situa-se em uma constatação capaz de produzir uma antítese frente aos comentários de Afonso e Araujo (2000). Esses autores, que advogam suas predileções ao descentralismo fiscal, sustentam que os municípios brasileiros apresentam uma predisposição ao aumento de suas arrecadações próprias, sugerindo que as administrações públicas municipais em um contexto de descentralismo fiscal passem a ser mais sólidas em termos de alocação tributária. Entretanto, o que se observa é uma discrepância de arrecadação entre os municípios potiguares (caso particular deste estudo), evidenciando a ocorrência de grandes distinções nas alocações de recursos dos entes federativos municipais, questionando, na melhor das hipóteses, as afirmações dos autores supracitados.

De acordo com essas constatações, o que se pode ressaltar é a existência de uma fragilidade institucional presente no sistema federativo nacional (aspectos já ressaltados em passagens desta dissertação), uma vez que o contexto constitucional brasileiro de 1988, ao viabilizar o descentralismo fiscal em bases relativamente pouco restritivas, proporcionou aos sub-níveis de governo a prerrogativa da renúncia de recursos para fins diversos (como por exemplo, a guerra fiscal). Assim, nota-se que as entidades federativas de menor amplitude (principais beneficiadas com o descentralismo) captam volumes significativos de receitas decorrentes prioritariamente de espaços mais prósperos, gerando uma distribuição de recursos, que partem de regiões mais ricas para locais mais pobres. (AFONSO; SERRA, 1999).

No que diz respeito ao retorno das transferências intergovernamentais em relação à RC, percebe-se que a discrepância entre as unidades observacionais é menor do que o constatado no comportamento da RT. Nesse sentido, pode-se ressaltar que o erro padrão produzido pela TI frente à receita corrente é significativamente menor do que o ocasionado pela receita tributária, gerando para efeitos analíticos a seguinte evidência: de fato, no tocante aos recursos transferidos para os municípios potiguares, nota-se uma menor heterogeneidade na distribuição dessas receitas entre esses entes federativos, demonstrando uma capacidade alocativa municipal no RN mais orientada a captação de recursos advindos de outras instâncias governamentais.

De posse desses argumentos, torna-se plausível tecer um comentário acerca do comportamento da arrecadação municipal potiguar, nos anos antecedentes à LRF: conforme as constatações prévias se nota que a existência de entes federativos municipais

economicamente frágeis é implausível ao país, visto que esses, para financiarem seus dispêndios, provavelmente demandam volumes substanciais de recursos, cujo impacto sobre a União é significativo, podendo ocasionar instabilidades macroeconômicas em toda a Federação, desajustes fiscais em torno do Governo Central, viabilização de eventuais “jogatinas políticas”, etc. (FRANCO, 2006; MAIA GOMES; MACDOWELL, 1995).

Além disso, do ponto de vista das entidades municipais potiguares, essas não fogem à regra geral. Ao contrário, o que se pode verificar é um número significativo de municípios que dependem de recursos de outras instâncias de governo, contribuindo com o movimento de proliferação de unidades federativas pouco dinâmicas capazes de agravar a situação de inconsistência institucional repousante no Brasil. Daí pode-se concluir que para o alcance do atendimento das demandas populacionais decorrentes das diversas localidades, a descentralidade de recursos e de atribuições aos sub-níveis de governo não é justificada em plenitude, reforçando os argumentos postulados por Maia Gomes e MacDowell (1995), contrastantes as idéias de Afonso e Araujo (2000).

Após a análise do período 1997 a 2000, faz-se necessário a partir de agora realizar alguns comentários acerca das mesmas variáveis (RT e TI em relação à RC), considerando os anos de 2001 a 2005. Com efeito, o que se pode ressaltar no tocante ao impacto das variações da receita tributária sobre a RC é factual, visto que uma modificação comportamental foi captada pelo modelo, a saber: a disparidade registrada no recorte de 1997 a 2000 foi reduzida no período posterior, mostrando que a implementação da LRF ocasionou um arrefecimento observável nas diferenças entre as arrecadações próprias municipais potiguares, dando ênfase a uma postura institucional provavelmente mais contundente no país e com reflexos no RN.

Esses argumentos revelam que as regras do jogo federativo brasileiro assumem outra conotação, já que os jogadores passam a dar maior credibilidade às instituições implementadas no Brasil, alcançando o seguinte resultado: como as regras são claras, as entidades municipais potiguares tendem a diminuir o processo de renúncia fiscal, viabilizando uma menor discrepância da RT em relação à RC manifestada em um menor erro padrão (os desvios em relação à média são reduzidos). Isso quer dizer que as instituições contidas na LRF têm funcionado perceptivelmente, tornando mais adequada a postura dos gestores quanto à arrecadação de impostos, contrastando com o observado no período precedente. (NORTH, 1993; TOYOSHIMA, 1999).

Uma constatação implausível ao que se verifica no pós LRF, decorre do retorno da RT em relação à RC: com a emergência do marco regulatório nota-se que a contribuição da arrecadação própria na formação das receitas correntes, frente às alocações por meio de transferências, revela a continuidade do forte laço de dependência municipal potiguar dos anos pré-regulamentação, dando mostras de fragilidades fiscais e, portanto, ratificando as características precedentes ao advento do discutido conjunto normativo. Afinal, as instituições recorrentes da LRF são pertinentes às instâncias governamentais, entretanto, seu efeito é significativamente arrefecido pelo descentralismo.

Conforme tais comentários, vale salientar que apesar da descentralidade fiscal, aqui interpretada como entrópica⁴⁵ ao sistema federativo brasileiro, percebe-se que a LRF conseguiu fornecer às gestões públicas (notadamente os municípios potiguares) um caráter de maior prudência, principalmente em decorrência da característica punitiva contida na regulamentação, a partir do que se pode verificar em Luque e Silva (2004). Logo, torna-se plausível afirmar que a Lei de Responsabilidade Fiscal tem concedido às finanças públicas dos entes federativos do país (considerados nesta dissertação) limites que não existiam no recorte de 1997 a 2000, sendo essa a crucial razão capaz de justificar o distinto comportamento intertemporal até então examinado, à luz dos fundamentos institucionais.

Acrescente-se a esses argumentos, a influência da TI frente à RC, tomando como referência os anos de 2001 a 2005. De fato, o que se pode extrair dos resultados contidos na tabela 9 é emblemático, já que o padrão de arrecadação municipal potiguar não mudou substancialmente, isto é, essas entidades federativas persistem em uma orientação voltada a uma alocação de recursos provenientes de instâncias de maior amplitude, gerando inclusive um aumento na contribuição das transferências intergovernamentais sobre a composição das receitas correntes entre os recortes temporais considerados.

Nessas circunstâncias, o que ocorreu na verdade foi um incremento na arrecadação advinda das transferências, mostrando que além de uma menor discrepância proveniente das receitas próprias, verificou-se que a alocação recorrente de recursos de outras esferas

⁴⁵Idéia de desordem, ou para os propósitos desta dissertação desarticulação em virtude de instituições pouco robustas.

governamentais se eleva, possivelmente⁴⁶ por razões vinculadas aos aspectos institucionais inerentes à LRF.

Diante dessas constatações, pode-se inferir que de um lado houve melhorias na arrecadação dos municípios potiguares em virtude do poder institucional da Lei de Responsabilidade Fiscal, ratificando os resultados alcançados pelos indicadores de finanças públicas e, portanto, reforçando a idéia de uma melhor regulação fornecida pelas regras aqui discutidas. Em acréscimo a esses argumentos, observa-se que houve continuidade nos laços de dependência quanto à arrecadação municipal, possibilitando o entendimento de que um número expressivo de entes federativos sub-nacionais, tende a ocasionar ineficiência na gestão dos recursos na Federação brasileira em sua íntegra, além de uma contrapartida pouco significativa da dimensão local, a partir da compreensão de Maia Gomes e MacDowell (1995).

Após o exame do comportamento da arrecadação municipal, torna-se imprescindível tecer algumas análises acerca das despesas desses entes federativos, concentrando-se especificamente na observação do impacto da despesa de custeio com pessoal frente à receita corrente líquida, para fins de convergência institucional com a LRF.⁴⁷ Nesse sentido, a tabela 10 postada na seqüência traz essas evidências, tendo por finalidade a verificação do poder contido na regulamentação em vigência sobre os dispêndios dessas esferas sub-nacionais.

Conforme os resultados expressos na tabela 10, algumas ponderações fazem-se prementes, a saber: de fato, a consideração de apenas uma variável independente para as despesas tende a contradizer as evidências alcançadas pelo indicador de finanças públicas manifestado no GCP, visto que nesse último o período de 2001 a 2005, foi possível demonstrar que um comportamento dentro da meta estabelecida pela LRF, que contrasta com os anos de 1997 a 2000. Assim, percebe-se que o índice já mencionado pode vir a mascarar os resultados fiscais obtidos pelos municípios potiguares, sendo de bom alvitre a utilização do modelo *Pooled OLS*, cuja utilização permitiu a captação de um efeito capaz de questionar os resultados do item anterior.

⁴⁶Uma hipótese pode vir a ser decorrente do aumento de arrecadação por parte da União, que tende a ser condicionado pela LRF. No entanto, não se pode afirmar isso categoricamente, visto que foge do escopo analítico desta dissertação.

⁴⁷Pretende-se verificar os resultados captados pelo modelo, com o objetivo de averiguar se o POLS é congruente com o alcançado pelos indicadores de finanças públicas.

TABELA 10 – Estimativa via Mínimos Quadrados de Amostragem (“Pooled OLS”) utilizando erros padrões robustos para as despesas municipais potiguares

Despesas	Constante	DC
1997/2000	27632 (43401)	1,42922*** (0,000450857)
2001/2005	-204559 (290021)	2,27445*** (0,00545771)

Fonte: elaborado pelo autor a partir dos dados da STN (2009).

Nota: *vide* nota tabela 9.

Com efeito, pode-se argumentar que o comportamento do dispêndio com pessoal pode vir a decorrer do seguinte mecanismo: como se constatou na arrecadação municipal, essa variável revelou substanciais incrementos, isto é, tanto as receitas próprias foram elevadas, como houve a preservação de significativos volumes de transferências captados por esses municípios, demonstrando uma tendência substancial no volume de recursos arrecadados pelos entes. Tal colocação é plausível, pois quanto mais pronunciada a absorção de receitas, maior a possibilidade de contratação de funcionários, ainda que a utilidade desses não traga retornos positivos à administração dos entes (criando uma espécie de produto marginal decrescente do funcionalismo público).

Nesse sentido, os resultados ofertados pelo método de estimação passam a ser interessantes, pois mostram que a partir da implementação da LRF, a DC apresenta retornos significativamente maiores frente à RCL, comparativamente ao período anterior. Assim, talvez a distorção não se encontre nos anos decorrentes do advento do marco regulatório. Ao contrário, como nos anos antecedentes a implementação da instituição não havia uma predisposição a transparência⁴⁸ do setor público no Brasil, torna-se bastante razoável ponderar que as informações do recorte de 1997 a 2000 tendem a serem menos rigorosas do que as constatações no pós Lei de Responsabilidade Fiscal. (GIUBERTI, 2005; NASCIMENTO; DEBUS, 2002).

Afinal de contas, nota-se que os resultados fornecidos pelas metodologias utilizadas na dissertação são convergentes, havendo, porém uma única divergência relativa às despesas. Assim, pode-se supor que existem as seguintes justificativas para tal fenômeno: a primeira sugere que os dados coletados junto à STN são inconsistentes, ou seja, carecem de uma maior rigorosidade e, os motivos pelos quais se constata o enfatizado comportamento decorrem da

⁴⁸Como essa prerrogativa é relevante do ponto de vista institucional, bem como decorre de atributos teóricos novo-clássicos, acredita-se que sua emergência no código normativo em análise pode vir a ser determinante para o rigor nas informações fiscais municipais, em particular no RN.

ausência de um poder institucional mais condizente nos anos pré LRF, que diferentemente do postulado no marco regulatório, não exigiam relevantes transparências na divulgação das informações fiscais no Brasil.

Em segundo lugar, outra explicação é recorrente do ganho de arrecadação municipal, isto é, esse incremento estimula a ampliação na folha de funcionários públicos, podendo ocasionar os efeitos captados pelo modelo POLS e, sendo condizente com as proposições de Maia Gomes e MacDowell (1995), pois esses argumentam que existe uma espécie de trabalho improdutivo em torno dos municípios, aspecto convergente a idéia do produto marginal do funcionalismo antes ressaltada. No entanto, não se pode afirmar precisamente qual pressuposto é mais condizente com este trabalho, ainda que o último justifique (do ponto de vista teórico) mais adequadamente o fenômeno.

A partir dessas observações, nota-se que alguns comentários conclusivos passam a ser indispensáveis, tais como: de fato, do ponto de vista das despesas, houve uma composição distinta nos dispêndios entre os períodos considerados, mostrando que o gasto de custeio, independentemente de eventuais inconsistências das informações, ou de um aumento na arrecadação que pode ocasionar a expansão nos quadros do funcionalismo, apresenta substancial influência na formação do conjunto de despesas municipais potiguares. Daí, a ponderação de Maia Gomes e MacDowell (1995), a qual sustenta que entidades municipais tendem a realizar gastos relativamente altos e por vezes improdutivos, pode vir a ser aceita, já que provavelmente esse dispêndio é um dos mais importantes do conjunto de despesas das esferas sub-nacionais, sendo por essa razão que se impôs uma meta na LRF acerca dessa variável.

Além desses aspectos, percebe-se que no tocante as receitas essas apresentaram alterações significativas apenas em relação à arrecadação própria, mostrando neste ponto o funcionamento institucional de modo significativo, ressaltando a relevância da Lei de Responsabilidade Fiscal, mesmo em face a um descentralismo desarticulado, ou pouco restritivo.

No que tange aos reflexos institucionais, o que se pode ressaltar é que em certo sentido houve tendências de redução nas incertezas e nos custos de transação, ainda que o poder regulatório da instituição formal aqui discutida tenha deixado a desejar em alguns aspectos, como por exemplo, no tratamento das despesas como anteriormente averiguado. Assim, as regras do jogo alcançaram seus intentos em parte, porém a ausência dessas normas

provavelmente manteria ou até mesmo expandiria as condições vislumbradas nos anos que antecederam o código normativo de 2000.

Em síntese, o percurso desenvolvido nesta seção é alcançado, já que de fato as instituições manifestadas na LRF trouxeram resultados importantes dando mostras da relevância de um conjunto de regras para as gestões públicas em uma Federação como a brasileira, com reflexos congruentes aos municípios potiguares. Claramente, ainda resta uma infinidade de fatores a serem considerados, ou ao menos melhor trabalhados, para que o poder institucional possa ser mais efetivo em seus propósitos, talvez no alcance do equilíbrio eficiente do ponto de vista fiscal, como é o caso do almejado nesta dissertação.

Assim sendo, no item postado na seqüência, pretende-se fazer um balanço acerca dos resultados ofertados pelas finanças públicas municipais potiguares frente ao contexto econômico desses entes federativos, procurando averiguar se as idéias Keynesianas de que um Estado pouco participativo não ativa adequadamente sua atividade econômica. Tal prerrogativa é factível às entidades municipais do Rio Grande do Norte? Daí se recomenda a leitura das páginas apresentadas posteriormente, no transcurso desta emblemática pesquisa.

4.3 ASPECTOS ECONÔMICOS DOS MUNICÍPIOS POTIGUARES: UM APANHADO GERAL

Após a realização das discussões acerca das finanças públicas municipais do RN, faz-se necessário tecer alguns breves comentários gerais, no que diz respeito ao comportamento das economias das entidades federativas em análise. Assim, uma das mais importantes reflexões a serem feitas perpassa pela idéia do Estado interventor ou regulador. Daí, o que se espera desenvolver ao longo desta seção, é a verificação da influência das instituições presentes na LRF, com vistas a observar as restrições relativas aos aspectos fiscais dos municípios que afetam ou não o ritmo de atividade econômica desses e, portanto, se essas economias dão mostras de estabilidade e sustentabilidade ao longo do tempo.

Nesse sentido, a tabela 11 postada na seqüência traz o comportamento do PIB dos municípios norte-rio-grandenses, procurando demonstrar se essas entidades federativas desaceleram economicamente após a implementação da Lei de Responsabilidade Fiscal; ou o contrário, observa-se a ocorrência de possibilidades tendenciais de crescimento mesmo em

um ambiente institucionalmente restritivo, mas com garantias de sustentabilidade de longo prazo.

De posse dos resultados contidos na tabela 11, alguns comentários são imprescindíveis, quais sejam: em um primeiro momento, nota-se que entre os anos de 1999 a 2001 o PIB de todos os estratos desacelera, mostrando que há uma tendência negativa no impacto inicial da LRF sobre essas economias, revelando uma não eliminável evidência da necessidade desses entes federativos da participação do setor público na ativação econômica.

TABELA 11 – Taxa de crescimento relativo do PIB dos municípios potiguares, no período de 1999/2005 (%).

Período	Estrato I	Estrato II	Estrato III	Estrato IV
1999/2000	14,38	19,92	16,94	22,92
2000/2001	9,69	2,87	0,69	-2,26
2001/2002	13,64	12,10	16,66	18,99
2002/2003	26,23	24,64	11,33	-0,22
2003/2004	15,30	11,78	11,49	11,43
2004/2005	13,03	12,95	14,90	18,12
Média	15,38	14,04%	12,00	11,50

Fonte: elaborado pelo autor a partir dos dados do IBGE (2009) ⁴⁹

Assim sendo, em uma primeira aproximação pode-se afirmar, que o pressuposto intervencionista Keynesiano⁵⁰ é passível de aceitação, principalmente quando se observa os estratos que possuem os municípios economicamente mais frágeis. Logo, tomando-se como referência as condições federativas nacionais, a criação de um número expressivo de entes fortemente dependentes de recursos de outras instâncias de governo gera o que se pode constatar no comportamento dos estratos III e IV entre os anos antes mencionados.

De fato, as afirmações de Maia Gomes e MacDowell (1995) são verificadas nos dados antes apresentados, pois é possível supor que durante os anos de 1999 a 2001 houve tendências de uma maior austeridade em torno da União, podendo inclusive ter sido

⁴⁹ Não se considerou os anos de 1997 e 1998 devido a ausência destes dados no IBGE; no entanto esses anos são uma Proxy interessante para que se capte o efeito esperado.

⁵⁰ No PDE os gastos determinam a renda. (MACEDO E SILVA, 1999).

desacelerado o volume de recursos destinados as entidades municipais de menor amplitude econômica, como por exemplo, as esferas sub-nacionais potiguares.⁵¹

Conforme os comentários precedentes, o poder institucional contido na LRF não é consistente às economias municipais potiguares? Observando os primeiros anos após o advento do marco regulatório (entre os anos de 2001 a 2005), percebe-se uma recuperação substancial entre os grupos municipais, dando mostras de que as restrições de cunho fiscal não foram determinantes para o arrefecimento econômico durante todo o período analisado. Ao contrário, o que se pode ressaltar é que esses municípios passam a ser por um lado mais responsáveis do ponto de vista de suas finanças públicas e, por outro lado, o crescimento de suas economias passa a estar alicerçado em bases mais eficientes e que não proporcionem condições de insustentabilidade de longo prazo.

Com efeito, ainda que o estrato IV tenha apresentado um comportamento variável durante o período estudado, os demais grupos municipais atingiram uma situação mais plausível ao que se tem discutido ao longo desta dissertação, a saber: as entidades municipais potiguares, pertencentes aos estratos I, II e III, revelaram que suas economias imprimiram um ritmo de crescimento significativo, com certas oscilações, mas que não interromperam essa trajetória. Nessas circunstâncias, notou-se que o pressuposto Keynesiano, antes postulado, não se verificou de modo contundente, pois o cenário de aceleração econômica explicitou incrementos no PIB municipal mesmo em um contexto restritivo (provavelmente o gasto público passou a ser mais eficiente) e, portanto, com tendências de sustentabilidade de longo prazo.

Outro aspecto decorre do não financiamento dos déficits públicos na promoção do crescimento econômico, isso quer dizer que, uma das causas preponderantes à ascensão inflacionária⁵² pôde vir a ser inibida nos municípios do RN, visto que seus déficits correntes foram atenuados e, por conseguinte, a emissão monetária no financiamento deste déficit, ou pelo menos uma demanda maior por moeda foi acomodada em um nível mais tênue, sem exercer pressões contundentes sobre o nível geral de preços dessas economias. (FRANCO, 2006).

⁵¹ Acrescente-se a esses argumentos as condições econômicas vivenciadas no Brasil e no mundo nos anos de 1999 a 2001, talvez esses acontecimentos possam ter tido significativa influência nesse processo de maior austeridade fiscal no país.

⁵²Entendimento de inflação decorrente da interpretação ortodoxa, visto que essa é causada pelo financiamento de déficits públicos; outras compreensões inflacionárias de cunho heterodoxo fogem do escopo do trabalho.

A partir das enfatizadas condições, nota-se a ocorrência de tendências de estabilidade sobre o cenário pertencente às economias dos municípios aqui considerados, mostrando, por seu turno, que o crescimento econômico dessas entidades federativas não é ocasionado pelo dispêndio dos governos sub-nacionais de modo desregrado. Ao contrário, parece ser mais plausível afirmar que esse ritmo da atividade dessas economias é recorrente de fatores que não venham a interromper uma eventual trajetória ascendente, como por exemplo, possíveis ajustes fiscais que façam com que o gasto público seja desacelerado e acomodado em níveis mais baixos.

De acordo com essas constatações, algumas ponderações são essenciais por ocasião da realização desta dissertação, a saber: em primeiro lugar, do ponto de vista institucional, percebe-se que o alcance e a efetividade provenientes da Lei de Responsabilidade Fiscal são verificados nos municípios potiguares, não havendo discriminação no cumprimento dessas normas. Daí se nota que a regulamentação consegue delimitar mais adequadamente os aspectos relativos às receitas e despesas, evitando orientações administrativas incongruentes, fornecendo condições de sustentação fiscal e, conseqüentemente, a obtenção do chamado equilíbrio eficiente no ramo das finanças públicas conforme se pode compreender a partir da análise de Peres (2007).

Em segundo lugar, esses argumentos suscitam algumas observações importantes, isto é, um maior controle nas contas públicas inibe a necessidade de eventuais ajustes mais pronunciados, no que diz respeito ao equilíbrio orçamentário, sem a necessidade de cortar gastos, ou ampliar a alocação de recursos, de acordo com Blanchard (2004). Nesse contexto, essas modalidades de política fiscal não necessitam de contínuas modificações no sentido expansionista, isto é, para que haja crescimento os governos devem tão somente estar sujeitos as regras formais, como é o caso da LRF.

Assim, a trajetória ascendente das economias municipais do RN pode vir a ser conservada, além de sustentável ao longo do tempo, uma vez que as administrações dessas entidades federativas sub-nacionais não interfeririam desnecessariamente em seus ambientes econômicos, possibilitando o bom funcionamento da atividade ligada à esfera da produção e/ou circulação dessas economias.

Afinal de contas, o que se pode concluir nesta seção é emblemático, pois além do alcance de um equilíbrio tendencial nas contas públicas municipais observa-se um ritmo de crescimento sustentável e em condições estáveis, mostrando que a LRF é efetiva nesse

processo. No entanto, uma ressalva é necessária, ou seja, no que diz respeito ao comportamento do PIB dos municípios do estrato IV, pode-se observar que esse grupo, por representar entidades federativas economicamente mais frágeis, difere dos demais, revelando que economias pouco expressivas são fundamentalmente dependentes de uma participação mais contundente do setor público, sendo por essa razão que as restrições institucionais impuseram modificações comportamentais nesses municípios.

De fato, tomando-se como referência as ponderações desenvolvidas durante esta dissertação, o que se pode inferir é que entidades municipais pouco dinâmicas tendem a gerar efeitos não muito positivos para a Federação brasileira como um todo e, conseqüentemente, o próprio estado do Rio Grande do Norte. Por extensão, a argumentação de Maia Gomes e MacDowell (1995) é verificada, quer dizer, esferas governamentais em um número muito expressivo só conseguem apresentar crescimento de suas economias através de financiamentos de outras instâncias governamentais, podendo vir a afetar inclusive a obtenção do equilíbrio eficiente do ponto de vista fiscal.

Tais indícios evidenciam certas peculiaridades institucionais: ainda que a LRF opere adequadamente, se não houver instituições que permeiem a Federação brasileira e, portanto, que possam regar o descentralismo fiscal, o que se pode constatar é uma tendência de elevação nos custos de transação e nas incertezas em torno do sistema federativo nacional, sendo por essa razão que a proliferação de municípios economicamente frágeis interfere no alcance do equilíbrio eficiente do ponto de vista não apenas fiscal, mais até mesmo no contexto econômico integralmente.

Em síntese, o debate acerca da descentralização no Brasil ganha requintes de preocupação, isto é, caso não se estabeleça um conjunto de normas capaz de em comunhão com a LRF inibir certas condições já comentadas neste trabalho, as conseqüências desse processo preservarão na posteridade as atuais situações hoje vivenciadas, tais como: persistência de custos de transação e incertezas, que afetam o equilíbrio eficiente da Federação brasileira e com reflexos nos municípios potiguares; conservação de um contingente expressivo de entidades municipais pobres, que tendem a afetar negativamente a dinâmica de entes economicamente mais fortes (essa última argumentação é uma das constatações de grande relevância alcançadas no estudo).

Portanto, o percurso desenvolvido até o presente momento indica que esferas governamentais mais dinâmicas conseguem um bom desempenho mesmo em um ambiente

institucionalmente restritivo regido pela LRF; o contraste a esse aspecto decorre das instâncias sub-nacionais economicamente frágeis, pois essas provavelmente necessitariam de uma maior flexibilidade institucional, para que seus resultados fossem mais adequadamente alcançados. Assim, o pressuposto referente a um estado regulador pode ser aceito em torno dos municípios que apresentem economias mais robustas, ao passo que a suposição Keynesiana é mais convergente aos entes federativos mais pobres.

Afinal, como se pôde averiguar existem estratos formados por municípios mais ou menos dinâmicos, gerando uma diferenciação interpretativa acerca desses entes. Logo, essa condição distinta, que conecta municípios dinâmicos convergentes ao poder institucional e entidades pobres em certo sentido divergentes dessa lógica, promove a aceitação parcial da hipótese central desta dissertação, isto é, a LRF atinge a todas as esferas governamentais indiscriminadamente e sim é efetiva, porém a estabilidade e sustentabilidade econômicas de longo prazo não são significativamente compatíveis aos municípios menos dinâmicos, retratando a parcialidade na verificação da hipótese do estudo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A dissertação até então desenvolvida apresentou significativas evidências acerca das finanças públicas municipais potiguares e, portanto, com reflexos sobre as economias das unidades federativas aqui analisadas. Logo, durante a construção deste estudo, percebeu-se que as instituições trouxeram influências substanciais ao contexto econômico das esferas governamentais observadas; no entanto, é a própria ausência de certa consistência institucional que inibiu a existência de resultados, ainda mais robustos, diante do exposto nestas páginas.

Tais colocações são prementes para a pesquisa, já que o sistema federativo brasileiro, em virtude de suas características descentralizadoras, tem ocasionado incongruências perceptíveis na condução da gestão nas contas públicas, peculiarmente no que diz respeito aos municípios do RN. Daí, conforme os objetivos do trabalho observou-se que o comportamento das finanças públicas municipais do RN, do ponto de vista alocativo, apresentou melhorias relativas à arrecadação própria entre os períodos estudados, mas quanto às transferências intergovernamentais houve uma conservação dos laços de dependência das entidades federativas potiguares frente à União, nos recortes temporais considerados.

As condições antes ressaltadas possibilitam o seguinte entendimento: seguramente, esse caráter de clara dependência é preocupante às administrações públicas municipais potiguares, visto que por um lado as citadas gestões tendem a formular políticas públicas a partir da alocação de recursos não próprios (na grande maioria delas), caso o quadro descentralizador seja mantido (como se pode verificar) essas políticas podem ocasionar problemas de instabilidade, necessitando fundamentalmente que a União realize sacrifícios de renúncia tributária em favor das demais instâncias de governo de menor amplitude.

Por outro lado, essa relação estimula a já discutida proliferação municipal, pondo em dificuldade a gestão fiscal em torno da União e, principalmente, impondo ao sistema federativo brasileiro incongruências capazes de por em xeque o alcance do chamado equilíbrio eficiente tendencial do país. Assim, a fragilidade institucional que paira sobre a Federação pode vir a traduzir os resultados alcançados no estudo, sobretudo do ponto de vista da continuidade das características alocativas dos municípios do Rio Grande do Norte. Acredita-se que tal aspecto passou a afetar as economias municipais potiguares, ou seja, a inconsistência das regras influenciou a sustentabilidade econômica desses entes.

Os enfatizados efeitos podem ser explicitados na manutenção dos custos de transação e incertezas, isto é, enquanto a descentralidade brasileira for mantida em bases convergentes as atuais, provavelmente o que ainda se assistirá é o não alcance de condições mais adequadas dos aspectos fiscais *stricto sensu*. Nesse sentido, o mais recomendável é fazer com que as instituições formais⁵³ restrinjam melhor a Federação (como por exemplo, limitando as regras informais), ou ao menos, estabeleçam metas capazes de inibir a persistência de elevados custos de transação e incertezas em torno das economias municipais potiguares particularmente.

Por sua vez, ao olhar para a Lei de Responsabilidade Fiscal, observou-se que essa regulamentação foi essencial para o país, melhorando visivelmente os resultados das finanças públicas das entidades municipais aqui consideradas, quais sejam? Claramente, a implementação do enfatizado marco regulatório trouxe orientações administrativas mais coerentes, dando mostras de evolução no comportamento de receitas e despesas das esferas governamentais aqui consideradas.

Em primeiro lugar, a arrecadação, se não apresentou redução na dependência quanto às transferências intergovernamentais, ela passou a exibir melhorias alocativas do ponto de vista próprio, sendo compatíveis as prerrogativas contidas na legislação. Logo, tal processo viabilizou o entendimento de que o esforço tributário dos municípios potiguares aumentou, dando ênfase a uma característica importante que é a tentativa de em um longo prazo haver tendências de redução nos atuais laços de dependência entre esferas de governo no Brasil e, portanto, com influências, nessa direção, na gestão das entidades governamentais do examinado estado (esses aspectos denotaram o atendimento em parte dos objetivos desta pesquisa).

Além dessas constatações, observou-se que em segundo lugar houve a ocorrência de tendências de redução nos déficits públicos municipais, ou seja, a idéia do equilíbrio orçamentário proposto na LRF foi convenientemente alcançada, conforme mostraram os dados desta dissertação. Com efeito, este virtuoso movimento trouxe desdobramentos plausíveis, a saber: queda na possibilidade de ascensão inflacionária em torno dos municípios estudados; inibição de supostas perdas reais nos rendimentos dos agentes econômicos destas

⁵³ Acredita-se que uma maneira de melhor regulamentar esse descentralismo no Brasil é a partir de alguns ajustes constitucionais, provavelmente limitando a criação de municípios e, reduzindo a autonomia destinada a eles, suscitando características mais centralizadoras.

localidades; e, por fim, preservação da estabilidade macroeconômica⁵⁴ repousante nas entidades municipais potiguares (as expectativas da investigação foram alcançadas convenientemente, isto é, os objetivos são atingidos integralmente).

Entretanto, em terceiro lugar, o poder institucional da LRF, a despeito dos resultados já observados, encontra certa limitação explicativa por ocasião das metodologias utilizadas na pesquisa, ou seja, os indicadores de finanças públicas, paralelamente ao *Pooled OLS*, demonstraram evidências contraditórias, a saber: quando se considera o dispêndio de custeio com pessoal, as evidências constituíram uma antítese, pois os índices mostraram que após a LRF as despesas com pessoal passaram a gravitar dentro das metas estabelecidas; já na utilização do *POLS* após a LRF aconteceu o inverso, revelando certa incompatibilidade entre esses resultados.

Uma das explicações possíveis decorre da inconsistência dos dados coletados junto a STN, visto que a variabilidade entre as unidades observáveis na consideração do modelo é bastante superior ao que se verificou no método da estratificação. No entanto, a expectativa versava na idéia de que independentemente do instrumento, após a LRF, necessariamente deveria ter ocorrido uma queda na influência da despesa de custeio com pessoal frente à RCL. Mas, o que se assistiu foi justamente o contrário, mostrando incompatibilidades entre as evidências extraídas do mesmo conjunto de informações, reforçando a compreensão de incongruência advinda dos dados.

Acrescente-se, por sua vez, a essa argumentação determinados fundamentos teóricos, quer dizer, como se sabe a LRF traz como premissa uma prerrogativa relativa à transparência, que é um atributo de natureza novo-clássica, a qual consiste na obrigatoriedade da publicação de todos os resultados do exercício recorrente das execuções orçamentárias, por isso se acredita que após a LRF as informações passaram a ser mais “críveis” do que no período anterior, configurando dessa forma o pressuposto de que não havia significativa credibilidade anteriormente ao enfatizado conjunto normativo de 2000, comparativamente aos primeiros anos após sua implementação.

Um adendo ainda se faz necessário: note-se que o problema gira em torno das despesas, isto é, essa condição orçamentária tem sido ao longo da história econômica brasileira um dos maiores empecilhos ao alcance do equilíbrio eficiente. Nesse sentido, a

⁵⁴O aspecto macroeconômico enfatizado nesta passagem é relativo a cada município individualmente, podendo esse ambiente particular ser reflexo do contexto estadual, em virtude do mesmo quadro institucional.

grande parte da arrecadação municipal decorre das transferências, sendo por esse motivo que talvez os resultados ligados as receitas sejam mais coerentes; já nas despesas como essas decorrem essencialmente das administrações municipais, possivelmente elas careçam de maior credibilidade, isso muito em função dos argumentos postulados e desenvolvidos durante o transcurso deste estudo.⁵⁵

Outra argumentação se faz necessária, quer dizer, no período posterior a LRF as receitas foram elevadas, provocando uma tendência de ampliação na demanda por funcionários públicos, ainda que esses não sejam imprescindíveis às administrações municipais, gerando um contingente de trabalhadores relativamente improdutivos, ou com um produto marginal desse volume de funcionários decrescente. A partir da citada conjectura, pode-se afirmar que esse entendimento demonstra haver instituições informais capazes de conservar o verificado movimento, o qual traduz o comportamento imprudente dos gestores, manifestado na cultura administrativa pública brasileira, que promove a existência de um Estado exacerbadamente amplo.

Após a reflexão sobre o comportamento das finanças públicas municipais potiguares, faz-se necessário tecer alguns comentários a respeito das economias das enfatizadas entidades federativas, ou seja, como essas se apresentaram diante de um ambiente institucionalmente restringido pela LRF. De fato, constatou-se uma diferenciação comportamental entre os municípios mais ou menos dinâmicos, fazendo com que a hipótese central do estudo seja aceita em caráter parcial.

Esses argumentos podem ser assim divididos: no que tange aos municípios mais dinâmicos, esses exibiram um ritmo de crescimento econômico relativamente sustentável durante o período observado mesmo em um contexto mais restritivo, dando mostras de que a expansão econômica das entidades federativas mais pujantes no RN, não explicitou tendências de retração em virtude de um mais rigoroso controle dos gastos públicos. Por sua vez as esferas governamentais menos dinâmicas revelaram características contrárias, isto é, nos anos considerados, esses entes demonstraram significativa oscilação no PIB, parecendo não ser sustentável o crescimento dessas economias e, portanto, notou-se uma carência de maiores dispêndios públicos capazes de reforçar o pressuposto interventor Keynesiano.

⁵⁵Daí, apesar da abrangência do banco de dados da STN, esse contém problemas nos dados por ele disponibilizados, tornando as análises que consideram essas informações, perceptivelmente prejudicadas. Seguramente o que falta de acordo com o aqui observado é um maior rigor na captação dos dados de finanças públicas municipais junto aos tribunais de conta dos estados e esses em relação aos municípios.

Nessas circunstâncias, a parcialidade na aceitação da hipótese central desta dissertação é factível, a saber: a LRF, sim alcança os municípios potiguares indiscriminadamente, sendo de mesma forma efetiva; no entanto a estabilidade e sustentabilidade de longo prazo são em parte atingidas, dito de outro modo, entes mais dinâmicos conseguiram crescer num ambiente com um nível geral de preços supostamente controlado, sem despertar tendências de interrupção nesta trajetória expansiva no longo prazo e, por conseguinte, dando mostras de sustentabilidade econômica.

Contrariamente, as esferas subnacionais potiguares menos dinâmicas exibiram um comportamento distinto, em outras palavras, suas economias demonstraram ter substanciais variabilidades, fornecendo evidências de que sem maiores flexibilidades institucionais, que viabilizem a ampliação dos gastos públicos, esses municípios não obteriam sustentabilidade no ritmo de crescimento. Portanto, tal condição afeta a aceitação da hipótese central do estudo, sendo essa última apenas parcialmente verificada por ocasião do constatado comportamento efetivado pelos municípios de menor pujança econômica.

Com efeito, todo o percurso desenvolvido neste trabalho tangenciou os aspectos institucionais, os quais sim trouxeram ganhos não negligenciáveis as finanças públicas municipais potiguares e, conseqüentemente, as economias referentes a esses entes. Contudo, são as próprias instituições (notadamente formais) que ainda carecem de uma maior robustez para o alcance do equilíbrio eficiente em torno dos municípios do RN, tendo como premência da expectativa dessas mais consistentes regras, a eliminação ou pelo menos uma redução mais contundente nos custos de transação e incertezas, junto ao sistema federativo brasileiro e refletidas no RN, possibilitando com o arrefecimento dessas prerrogativas uma tendência equilibradora em um ambiente estável e sustentável a ser vivenciado por municípios como os aqui estudados.

Afinal de contas, as prerrogativas até então formuladas demandam o seguinte comentário conclusivo: notadamente, o equilíbrio eficiente das unidades federativas pertencentes ao RN não pode ser sintetizado unicamente nas instituições provenientes da LRF. Seguramente, o alcance de uma mais plausível condição fiscal associada ao ritmo de crescimento sustentável depende de uma infinidade de fatores de importância equiparável, isto é, outros elementos determinantes às conseqüências observadas no estudo não foram aqui consideradas, pois é objeto de estudo tão somente a averiguação do poder institucional repousante sobre os municípios potiguares.

Após as precedentes considerações, algumas recomendações para futuras pesquisas são indispensáveis, a saber: em um primeiro momento parece ser unânime a ampliação do número de municípios, talvez realizando uma pesquisa de caráter meramente *cross section*, isto é, desconsiderando séries temporais, cuja finalidade é captar um maior número de entidades federativas possível. Tal procedimento se deve ao problema da disponibilidade de dados junto a STN, procurando por essa razão realizar um estudo mais completo do estado do Rio Grande do Norte.

Além dessa sugestão, e em segundo lugar, torna-se claro a elaboração de uma investigação de cunho qualitativo, na tentativa de por a prova as próprias informações publicadas na Secretaria do Tesouro Nacional. Na verdade, esse tipo de pesquisa requer um esforço substancialmente elevado, inclusive demandando somas significativas de recursos, talvez em uma posteridade algum órgão de incentivo a pesquisa possa vir a financiar este audacioso projeto de mapear os municípios potiguares do ponto de vista de suas finanças públicas, permitindo, por hipótese, um número maior de variáveis do que as apresentadas nesta dissertação.

Acrescente-se a essas recomendações o uso de melhores instrumentais estatísticos, ou pelo menos uma melhor adequação dos aqui utilizados frente a possíveis dados mais consistentes. Nesse sentido, acredita-se que uma ampliação na quantidade de estratos⁵⁶, por exemplo, pode vir a reduzir as variabilidades entre os municípios, provavelmente reduzindo as discrepâncias explicitadas no atual estudo.

Outra ponderação decorre da análise do comprometimento com pessoal, visto que na atual dissertação não foi possível verificar em termos absolutos o número de funcionários a cada ente federativo e, por conseguinte, a evolução desse montante. Assim, sugere-se que investigações futuras possam incorporar a magnitude do funcionalismo existente nas entidades municipais, para que se possa observar se o ganho na arrecadação realmente fez com que houvesse *upgrade* na folha relativa às administrações governamentais de menor amplitude, podendo inclusive verificar se o comprometimento com pessoal, ainda que dentro das metas estabelecidas pela LRF, tem-se comportado crescentemente, de modo decrescente ou apresentando taxas constantes de elevação no emprego público.

Portanto, para que se possa prosseguir nesta linha de pesquisa, em uma dimensão municipal, no estado do Rio Grande do Norte, entende-se que as recomendações mais

⁵⁶A opção por 4 estratos decorre da mesma escolha realizada em um trabalho já discutido neste estudo.

prementes são as anteriormente expostas, haja vista as elevadas dificuldades quanto à elaboração de estudos destas proporções. Claramente, metodologias decorrentes de instrumentais mais sofisticados e literaturas mais atuais e avançadas podem vir a robustecer investigações desta natureza, contudo, o mais urgente, em termos de futuras pesquisas, requer uma análise possivelmente individual de cada município, para que ao crepúsculo de uma investigação de tal monta fosse plausível a real compreensão das finanças públicas municipais potiguares.

Nesse sentido, questões como as instituições informais, custos de transação, federalismo fiscal, uma mais aprofundada discussão histórica, dentre outras prerrogativas relevantes e que são essenciais a estudos dessa envergadura. Assim, faz-se fundamental propor para investigações futuras, a consideração de tais conjecturas, uma vez que essas não fazem parte dos objetivos estabelecidos e atingidos por ocasião da realização da pesquisa proposta no trabalho e que conhece agora o seu término.

Afinal de contas, o mergulho sistemático realizado nestas páginas não elucidou os enigmas desta investigação de modo pleno; ao contrário, a maior contribuição aqui suscitada foi o aprofundamento das inquietações já existentes, as quais por si só descrevem em versos poéticos ou até mesmo por meio de linhas em formato de prosa essa sinfonia, para que se possam desenvolver trabalhos mais consistentes no futuro, cuja expectativa gira em torno da consolidação de uma linha de pesquisa deste nível capaz de desvendar os mistérios incutidos nos meandros das economias municipais de um estado brasileiro chamado Rio Grande do Norte.

REFERÊNCIAS

AFFONSO, R. de B. A. **O Federalismo e as Teorias Hegemônicas da Economia do Setor Público na Segunda Metade do Século XX: Um Balanço Crítico**. Campinas, 2003. Tese (Doutorado). Instituto de Economia. Unicamp.

AFONSO, J. R.; ARAÚJO, E. A. **A Capacidade de Gastos dos Municípios Brasileiros: Arrecadação Própria e Receita Disponível**. Cadernos Adenauer. São Paulo: 2000.

AFONSO, J. R.; SERRA, J. **Federalismo Fiscal à Brasileira: Algumas Reflexões**. Revista do BNDES. Rio de Janeiro: BNDES, n. 12, dez./1999.

AFONSO, J. R. R.; KHAIR, A; OLIVEIRA, W. de. Lei de Responsabilidade Fiscal: Os Avanços e Aperfeiçoamentos Necessários. in: **Gasto Público Eficiente: 91 Propostas Para o Desenvolvimento do Brasil**. Rio de Janeiro: Topbooks, 2006.

ALÉM, A. C.; GIAMBIAGI, F. **Finanças Públicas: Teoria e Prática no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1999.

ARAÚJO, B. T. **Ensaio sobre o desenvolvimento brasileiro: heranças e urgências**. Rio de Janeiro: Revan Fase, 2000.

ARAÚJO, H. V. de. Análise Comparativa do Gasto Social Brasileiro por Índices de Retornos Tributários. **IX Prêmio do Tesouro Nacional**, 2006.

ARELLANO, M.; BOVER, O. **La econometria de datos de panel, Investigaciones Economicas**. Madrid: 1990.

ARELLANO, M. **Panel Data Econometrics**. Oxford: Oxford University Press, 2003.

BALTAGI, B. **Econometric Analysis of Panel Data**. Chichester: John Wiley, 1995.

BLANCHARD, O. **Macroeconomia**. 3 ed. São Paulo: Prentice Hall, 2004

BRASIL. Artigo 03, da Constituição de 07 de abril de 1988. Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil. Diário Oficial da União, Brasília, v.126, n.66, p. 6009, 8 abr. 1988. Seção 1, pt.1

_____. Artigo 159, da Constituição de 07 de abril de 1988. Estabelece os critérios de transferências intergovernamentais, a partir do imposto de renda e imposto sobre produtos industrializados. Diário Oficial da União, Brasília, v.126, n.66, p. 6009, 8 abr. 1988. Seção 1, pt.1

_____. 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. Publicado no Diário Oficial da União, Brasília, de 05 de maio de 2000.

BREMAEKER, F. E. J. **Os Novos Municípios Brasileiros**. Revista de Administração Municipal, Rio de Janeiro, v. 38, n. 200, julho/setembro de 1991.

_____. **Evolução do Quadro Municipal Brasileiro no Período entre 1980 e 2001**. Instituto Brasileiro de Administração Municipal. Série Estudos Especiais n. 20. Rio de Janeiro: 2001.

CARNEIRO, R. **Desenvolvimento em crise: a economia brasileira no último quarto do século XX**. São Paulo: Editora UNESP, IE – Unicamp, 2002.

CAVALCANTI, C. M. **Análise Metodológica da Economia Institucional**. Niterói, 2007. Dissertação (Mestrado). Programa de Pós-Graduação em Economia.

CINTRA, M. A. M. **Suave Fracasso: A Política Macroeconômica Brasileira entre 1999 e 2005**. Revista Novos Estudos – CEBRAP, vol. 73. Novembro/2005.

CONCEIÇÃO, O. A. C.; FILHO, F. F. **A noção de incerteza nos Pós-Keynesianos e Institucionalistas: Uma Conciliação Possível?** Belo Horizonte: Nova Economia, 2001.

CONCEIÇÃO, O. A. C. **Instituições, crescimento e mudança na ótica institucionalista**. Porto Alegre, 2002. Tese (Doutorado). Fundação de Economia e Estatística.

DAVIDSON, P. "Reality and Economic Theory. Journal of Post Keynesian Economics, vol. 18 (4), summer, 1996.

DEATON, A. **The Analysis of Household Surveys: A Microeconometric Approach to Development Policy** Washington, D.C.:WorldBank, 1998.

DUARTE, P. C.; LAMOUNIER, W. M.; TAKAMATSU, R. T. Modelos Econométricos para Dados em Pannel: Aspectos teóricos e exemplos de aplicação à pesquisa em contabilidade e finanças. In: **7o Congresso USP de Controladoria e Contabilidade e 4o Congresso USP de Iniciação Científica em Contabilidade**. São Paulo, 2007. Anais do 7o Congresso USP de Controladoria e Contabilidade e 4o Congresso USP de Iniciação Científica em Contabilidade, 2007.

FRANCO, G. H. B. **Crônicas da Convergência: Ensaio Sobre Temas Já Não Tão Polêmicos**. *Topbooks*: Editora. Rio de Janeiro, 2006.

FRIEDMAN, M. **Capitalismo e Liberdade**. 2 ed. São Paulo: Nova Cultura, 1985.

GALA, P. **A teoria Institucional de Douglass North**. Revista de Economia Política vol. 23 nº2. 2003.

GIUBERTI, A. C. Lei de Responsabilidade Fiscal: Efeitos sobre o Gasto com Pessoal dos Municípios Brasileiros. In: **XXXIII Encontro Nacional de Economia**. Natal: ANPEC, 06-09 dez 2005.

HERMANN, J. **Ascensão e Queda da Política Fiscal: De Keynes no “Autismo Fiscal” dos Anos 1990-2000**. Rio de Janeiro: Instituto de Economia/UFRJ, 2006.

IBGE. Banco de Dados. Disponível em: www.ibge.gov.br. Acesso em: 13.07.2009

JOHNSTON, J.; DINARDO, J. **Métodos Econométricos**. Lisboa: McGraw Hill. 2001.

KEYNES, J. M. **A Teoria Geral, do Emprego, do Juro e da Moeda**. São Paulo: Nova Cultural, 1985.

KLAMER, A. **Conversas com Economistas: os novos economistas clássicos e seus opositores falam sobre a atual controvérsia em macroeconômica**. São Paulo: Pioneira, 1988.

KOHAMA, Heilio. **Balancos Públicos: Teoria e Prática**. São Paulo: Atlas, 1999.

LESSA, Carlos. **Quinze Anos de Política Econômica**. São Paulo: Brasiliense, 1983.

LOPREATO, F. L. C. **O colapso das finanças estaduais e a crise da federação**. São Paulo: Editora UNESP, IE, Unicamp, 2002.

LOPREATO, F. L.; PAIVA, C. C. Evolução das finanças públicas da Região Metropolitana de Campinas – Tendências e perspectivas. In: CANO, W.; BRANDÃO, C. A. **A Região Metropolitana de Campinas: Urbanização, Economia, Finanças e Meio Ambiente**. Campinas, SP: Editora da UNICAMP, 2002.

_____. **A Política Fiscal Brasileira: Limites e Entraves ao Crescimento**. Instituto de Economia/UNICAMP. n 131, agosto. 2007.

LUQUE, C. A.; SILVA, V. M. **A Lei de Responsabilidade na Gestão Fiscal: Combatendo Falhas do Governo à Brasileira**. Revista de Economia Política, vol. 24, nº3 (95), 2004.

MACEDO E SILVA, A.C. **Macroeconomia sem Equilíbrio**. Petrópolis, RJ Editora Vozes, 1999.

MAIA GOMES; MAC DOWELL. **Os Elos Frágeis da Descentralização: Observações Sobre as Finanças dos Municípios Brasileiros**. 1995.

_____. **Descentralização Política, Federalismo Fiscal e Criação de Municípios: O que é Mau para o Econômico nem Sempre é Bom para o Social**. IPEA. Brasília. 2000.

MATOS FILHO, J.; SILVA, W. G.; VIANA, F. C. Caráter Institucional da LRF Para os Municípios do RN, BA, PI: Um Estudo Comparativo do Desempenho das Finanças Públicas Desses Entes Federativos, no Período 2000/2005. **IV Seminário Internacional sobre Desenvolvimento Regional**. Santa Cruz do Sul: 22-24 out, 2008.

MATYAS, L.; SEVESTRE, P. **The Econometrics of Panel Data**. Boston:Kluwer Academic Publishers, 1996.

MODENESI, A.M. **Regimes Monetários**. Bauru: Manole. 2005.

NASCIMENTO, E. R.; DEBUS, I. **Lei complementar nº 101/2000: entendendo a Lei de Responsabilidade Fiscal**. 2. ed. Brasília: ESAF, 2002.

NORTH, D. C. **Insituciones, cambio institucional y desempeno econômico.** México: Fondo de cultura Económica. 1993.

PERES, U. D. **Custos de Transação e Estrutura de Governança.no Setor Público.** Escola de Economia de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas – EESP/FGV. 2007.

PRUD'HOMME, R. **The Dangers of Decentralization.** In: The World Bank. Observer, [s.l.], v. 10, n. 2, ago., p. 201-220. 1995.

REZENDE, F. **Finanças Públicas.** 2.ed. São Paulo: ATLAS, 2001.

RIANE, F. **Economia do Setor Público: Uma Abordagem Introdutória.** 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

SAKURAI, S. N. **Déficit e Ajuste Fiscal dos Municípios Paulistas: Uma Análise Para o Período 1989-2001 Via Dados em Painel.** Revista Economia. Brasília. Vol. 6, n. 2. Julho/Dezembro. 2005.

SANDRONI, P. **Dicionário de Economia do Século XXI.** 2. ed. Rio de Janeiro. Record. 2006.

SEWELL, D. O. **The dangers of decentralization according to Prud'homme: some further aspects.** In: The Word Bank Observer, v. 11, n. 1, February. 1996.

TOYOSHIMA, S. H. **Instituições e Desenvolvimento Econômico – Uma análise crítica das idéias de Douglas North.** Departamento de economia. Viçosa: Universidade Federal de Viçosa, 1999.

TRINDADE, M. G. N.; BALBINOTTO NETO, G. **Economia Constitucional: Efeitos das variáveis constitucionais sobre o crescimento econômico.** Berkeley: University of California, 2008.

VEBLEN, T. **A Teoria da Classe Ociosa: Um Estudo Econômico das Instituições;** tradução de Olívia Krahenbuhl. 3 ed. São Paulo: Nova Cultura, 1988.

WERNECK, R. L. F. **Além da Estabilização: Desafios da Agenda Fiscal.** Revista Economia, vol. 6, n. 3. Brasília. Dezembro. 2005.

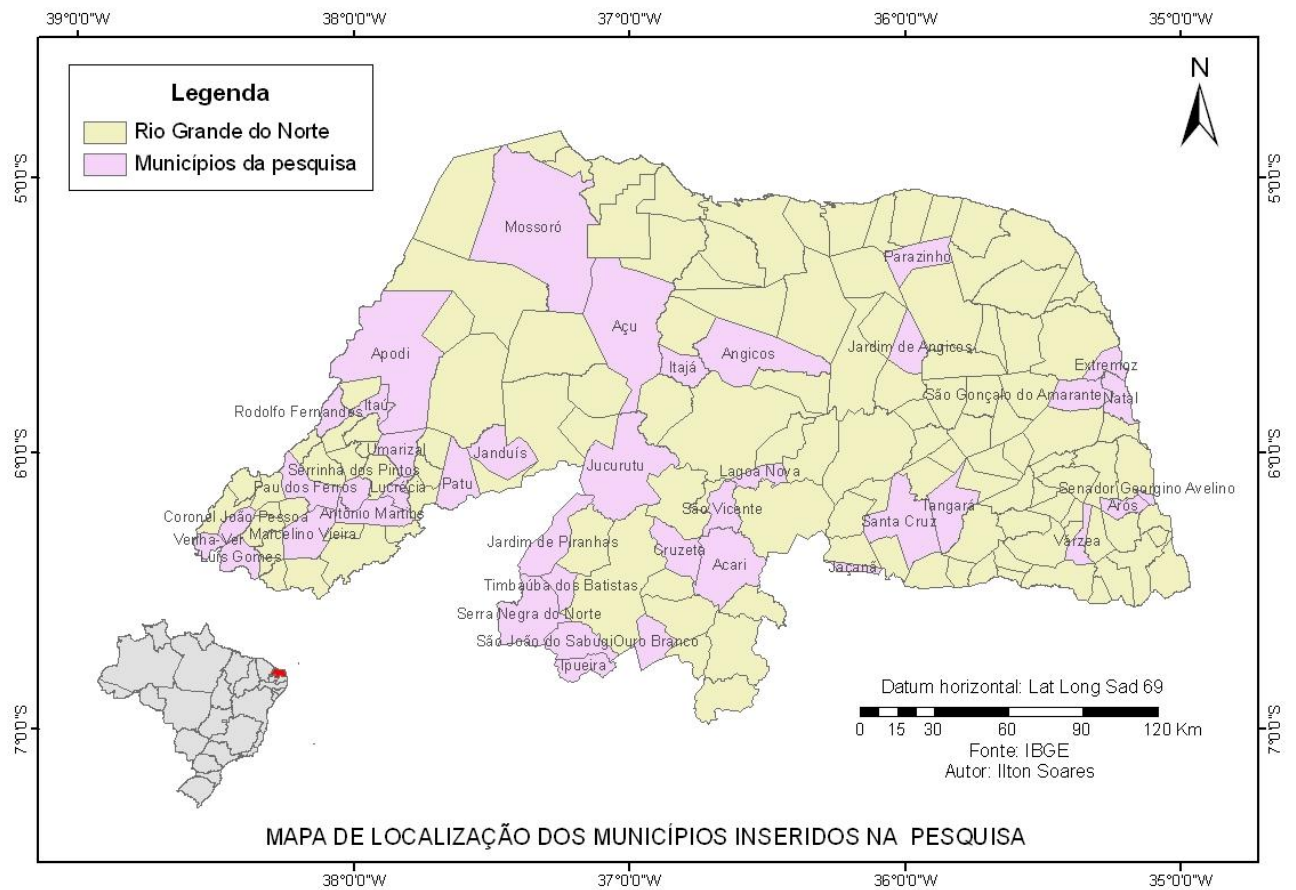
WOOLDRIDGE, J. **The Econometrics of Cross Section and Panel Data.** MIT Press, 2000.

_____. **Introdução à Econometria: Uma Abordagem Moderna.** Ed Thomson, São Paulo, 2006.

ZELLNER, A. (1962), **An Efficient Method of Estimating Seemingly Unrelated Regressions and Tests for Aggregation Bias.** Journal of the American Statistical Association, 57, 348-368.

APÊNDICE

APÊNDICE A: MAPA DOS MUNICÍPIOS SELECIONADOS PARA O ESTUDO



APÊNDICE B: RESULTADOS DAS ESTIMAÇÕES VIA GRTL

DESPESAS 1997-2000

Modelo 1: Mínimos Quadrados de amostragem ("Pooled OLS"), usando 164 observações
 Incluídas 2 unidades de seção-cruzada
 Comprimento da série temporal = 82
 Variável dependente: RCL

	coeficiente	erro padrão	razão-t	p-valor
const	27632,0	573121	0,04821	0,9616
DC	1,42922	0,00958126	149,2	2,39e-175 ***
Média var. dependente	22200412	D.P. var. dependente		83119725
Soma resid. quadrados	8,14e+15	E.P. da regressão		7088385
R-quadrado	0,992772	R-quadrado ajustado		0,992727
F(1, 162)	22251,06	P-valor(F)		2,4e-175
Log da verossimilhança	-2818,631	Critério de Akaike		5641,261
Critério de Schwarz	5647,461	Critério Hannan-Quinn		5643,778
rô	0,244570	Durbin-Watson		1,510775

Diagnósticos: assumindo um painel equilibrado com 2 seções-cruzadas
 observadas durante 82 períodos

Estimador de efeitos fixos
 permite diferenciar os interceptos por unidade de seção-cruzada
 erros padrão das inclinações entre parênteses, p-valores em chaves

const:	31511	(5,7563e+005)	[0,95641]
DC:	1,429	(0,0097985)	[0,00000]

2 médias de grupo foram subtraídas dos dados

Variância dos resíduos: $8,13886e+015 / (164 - 3) = 5,05519e+013$

Significância conjunta da diferenciação das médias de grupo:

$F(1, 161) = 0,0171297$ com p-valor 0,896033

(Um p-valor baixo contraria a hipótese nula de que o modelo Mínimos Quadrados (OLS) agrupado (pooled) é adequado, validando a hipótese alternativa da existência de efeitos fixos.)

Médias do resíduos Mínimos Quadrados (OLS) agrupados (pooled) para unidades de seções-cruzadas:

unidade 1:	-71270
unidade 2:	71270

Estatística de teste Breusch-Pagan:

$LM = 0,995426$ com p-valor = $\text{prob}(\text{qui-quadrado}(1) > 0,995426) = 0,31842$

(Um p-valor baixo contraria a hipótese nula de que o modelo Mínimos Quadrados (OLS) agrupado (pooled) é adequado, validando a hipótese alternativa da existência de efeitos aleatórios.)

Perceba que o teste BP não rejeita a hipótese nula de que o método Pooled é adequado.

Teste de heterocedasticidade:

Teste de White para a heteroscedasticidade
Mínimos Quadrados (OLS), usando 164 observações
Variável dependente: \hat{u}^2

	coeficiente	erro padrão	razão-t	p-valor	
const	-2,39314e+013	9,88290e+012	-2,421	0,0166	**
DC	8,23073e+06	690182	11,93	6,72e-024	***
sq_DC	-0,0151275	0,00191299	-7,908	3,94e-013	***

Atenção: matriz de dados quase singular!

R-quadrado não-ajustado = 0,722931

Estatística de teste: $TR^2 = 118,560761$,
com p-valor = $P(\text{Qui-quadrado}(2) > 118,560761) = 0,000000$

Teste de White para a heteroscedasticidade
Mínimos Quadrados (OLS), usando 164 observações
Variável dependente: \hat{u}^2

	coeficiente	erro padrão	razão-t	p-valor	
const	-2,39314e+013	9,88290e+012	-2,421	0,0166	**
DC	8,23073e+06	690182	11,93	6,72e-024	***
sq_DC	-0,0151275	0,00191299	-7,908	3,94e-013	***

Atenção: matriz de dados quase singular!

R-quadrado não-ajustado = 0,722931

Estatística de teste: $TR^2 = 118,560761$,
com p-valor = $P(\text{Qui-quadrado}(2) > 118,560761) = 0,000000$

Teste de autocorrelação:

Estatística de Durbin-Watson = 1,51078
p-valor = 0,000766301

Logo, há heterocedasticidade e autocorrelação. Sendo assim, é preciso utilizar erros padrões robustos:

Modelo 3: Mínimos Quadrados de amostragem ("Pooled OLS"), usando 164 observações
 Incluídas 2 unidades de seção-cruzada
 Comprimento da série temporal = 82
 Variável dependente: RCL
 Erros padrão robustos (HAC)

	coeficiente	erro padrão	razão-t	p-valor
const	27632,0	43401,0	0,6367	0,5252
DC	1,42922	0,000450857	3170	0,0000 ***
Média var. dependente	22200412	D.P. var. dependente	83119725	
Soma resid. quadrados	8,14e+15	E.P. da regressão	7088385	
R-quadrado	0,992772	R-quadrado ajustado	0,992727	
F(1, 162)	22251,06	P-valor(F)	2,4e-175	
Log da verossimilhança	-2818,631	Critério de Akaike	5641,261	
Critério de Schwarz	5647,461	Critério Hannan-Quinn	5643,778	
rô	0,244570	Durbin-Watson	1,510775	

DESPESAS 2001-2005

Modelo 1: Mínimos Quadrados de amostragem ("Pooled OLS"), usando 205 observações
 Incluídas 5 unidades de seção-cruzada
 Comprimento da série temporal = 41
 Variável dependente: RCL

	coeficiente	erro padrão	razão-t	p-valor
const	-204559	631535	-0,3239	0,7463
DC	2,27445	0,0149753	151,9	5,37e-211 ***
Média var. dependente	26488978	D.P. var. dependente	92759118	
Soma resid. quadrados	1,53e+16	E.P. da regressão	8684992	
R-quadrado	0,991276	R-quadrado ajustado	0,991234	
F(1, 203)	23067,44	P-valor(F)	5,4e-211	
Log da verossimilhança	-3565,184	Critério de Akaike	7134,369	
Critério de Schwarz	7141,015	Critério Hannan-Quinn	7137,057	
rô	-0,009871	Durbin-Watson	2,015244	

Diagnósticos: assumindo um painel equilibrado com 5 seções-cruzadas observadas durante 41 períodos

Estimador de efeitos fixos
permite diferenciar os interceptos por unidade de seção-cruzada
erros padrão das inclinações entre parênteses, p-valores em chaves

const:	-1,5e+005	(6,3993e+005)	[0,81492]
DC:	2,2698	(0,016316)	[0,00000]

5 médias de grupo foram subtraídas dos dados

Variância dos resíduos: 1,52103e+016 / (205 - 6) = 7,64335e+013

Significância conjunta da diferenciação das médias de grupo:

F(4, 199) = 0,333067 com p-valor 0,855499

(Um p-valor baixo contraria a hipótese nula de que o modelo Mínimos Quadrados (OLS) agrupado (pooled) é adequado, validando a hipótese alternativa da existência de efeitos fixos.)

Médias do resíduos Mínimos Quadrados (OLS) agrupados (pooled) para unidades de seções-cruzadas:

unidade 1:	-1,0289e+006
unidade 2:	-4,4634e+005
unidade 3:	8,9014e+005
unidade 4:	57063
unidade 5:	5,2805e+005

Estatística de teste Breusch-Pagan:

LM = 1,41826 com p-valor = prob(qui-quadrado(1) > 1,41826) = 0,233689

(Um p-valor baixo contraria a hipótese nula de que o modelo Mínimos Quadrados (OLS) agrupado (pooled) é adequado, validando a hipótese alternativa da existência de efeitos aleatórios.)

Perceba que o teste BP não rejeita a hipótese nula de que o método Pooled é adequado.

Teste de heterocedasticidade:

Teste de White para a heteroscedasticidade
Mínimos Quadrados (OLS), usando 205 observações
Variável dependente: uhat^2

	coeficiente	erro padrão	razão-t	p-valor	
const	-1,00813e+014	4,88144e+013	-2,065	0,0402	**
DC	2,54599e+07	4,60970e+06	5,523	1,02e-07	***
sq_DC	-0,0693287	0,0179058	-3,872	0,0001	***

Atenção: matriz de dados quase singular!

R-quadrado não-ajustado = 0,269577

Estatística de teste: TR^2 = 55,263264,

com p-valor = P(Qui-quadrado(2) > 55,263264) = 0,000000

Teste de autocorrelação:

Estatística de Durbin-Watson = 2,01524
 p-valor = 0,686498

Logo, há heterocedasticidade e não há autocorrelação. Mesmo assim, é preciso utilizar erros padrões robustos:

Modelo 2: Mínimos Quadrados de amostragem ("Pooled OLS"), usando 205 observações
 Incluídas 5 unidades de seção-cruzada
 Comprimento da série temporal = 41
 Variável dependente: RCL
 Erros padrão robustos (HAC)

	coeficiente	erro padrão	razão-t	p-valor
const	-204559	290021	-0,7053	0,4814
DC	2,27445	0,00545771	416,7	1,19e-299 ***
Média var. dependente	26488978	D.P. var. dependente	92759118	
Soma resid. quadrados	1,53e+16	E.P. da regressão	8684992	
R-quadrado	0,991276	R-quadrado ajustado	0,991234	
F(1, 203)	23067,44	P-valor(F)	5,4e-211	
Log da verossimilhança	-3565,184	Critério de Akaike	7134,369	
Critério de Schwarz	7141,015	Critério Hannan-Quinn	7137,057	
rô	-0,009871	Durbin-Watson	2,015244	

RECEITAS 1997-2000

Modelo 1: Mínimos Quadrados de amostragem ("Pooled OLS"), usando 164 observações
 Incluídas 2 unidades de seção-cruzada
 Comprimento da série temporal = 82
 Variável dependente: RC

	coeficiente	erro padrão	razão-t	p-valor
const	360816	148455	2,430	0,0162 **
RT	1,67414	0,0378079	44,28	4,63e-092 ***
TI	0,957233	0,0107539	89,01	7,71e-139 ***
Média var. dependente	22200412	D.P. var. dependente	83119725	
Soma resid. quadrados	4,20e+14	E.P. da regressão	1615500	
R-quadrado	0,999627	R-quadrado ajustado	0,999622	
F(2, 161)	215670,1	P-valor(F)	1,1e-276	
Log da verossimilhança	-2575,597	Critério de Akaike	5157,195	
Critério de Schwarz	5166,494	Critério Hannan-Quinn	5160,970	
rô	-0,186608	Durbin-Watson	2,373002	

Diagnósticos: assumindo um painel equilibrado com 2 seções-cruzadas observadas durante 82 períodos

Estimador de efeitos fixos
permite diferenciar os interceptos por unidade de seção-cruzada
erros padrão das inclinações entre parênteses, p-valores em chaves

const:	3,5112e+005	(1,496e+005)	[0,02015]
RT:	1,6715	(0,038139)	[0,00000]
TI:	0,95826	(0,010906)	[0,00000]

2 médias de grupo foram subtraídas dos dados

Variância dos resíduos: $4,1922e+014 / (164 - 4) = 2,62012e+012$

Significância conjunta da diferenciação das médias de grupo:

$F(1, 160) = 0,368076$ com p-valor 0,544915

(Um p-valor baixo contraria a hipótese nula de que o modelo Mínimos Quadrados (OLS) agrupado (pooled) é adequado, validando a hipótese alternativa da existência de efeitos fixos.)

Médias do resíduos Mínimos Quadrados (OLS) agrupados (pooled) para unidades de seções-cruzadas:

unidade 1:	74564
unidade 2:	-74564

Estatística de teste Breusch-Pagan:

$LM = 0,684122$ com p-valor = $\text{prob}(\text{qui-quadrado}(1) > 0,684122) = 0,408171$

(Um p-valor baixo contraria a hipótese nula de que o modelo Mínimos Quadrados (OLS) agrupado (pooled) é adequado, validando a hipótese alternativa da existência de efeitos aleatórios.)

Perceba que o teste BP não rejeita a hipótese nula de que o método Pooled é adequado.

Teste de heterocedasticidade:

Teste de White para a heteroscedasticidade
Mínimos Quadrados (OLS), usando 164 observações
Variável dependente: uhat^2

	coeficiente	erro padrão	razão-t	p-valor	
const	-2,01893e+012	1,38078e+012	-1,462	0,1457	
RT	140167	1,48447e+06	0,09442	0,9249	
TI	482552	234883	2,054	0,0416	**
sq_RT	-0,0443055	0,0455505	-0,9727	0,3322	
X2_X3	0,0329345	0,0228355	1,442	0,1512	
sq_TI	-0,00665519	0,00340213	-1,956	0,0522	*

Atenção: matriz de dados quase singular!

R-quadrado não-ajustado = 0,611731

Estatística de teste: $TR^2 = 100,323905$,

com p-valor = $P(\text{Qui-quadrado}(5) > 100,323905) = 0,000000$

Teste de autocorrelação:

Estatística de Durbin-Watson = 2,373
p-valor = 0,991274

Logo, há heterocedasticidade e não há autocorrelação. Mesmo assim, é preciso utilizar erros padrões robustos:

Modelo 2: Mínimos Quadrados de amostragem ("Pooled OLS"), usando 164 observações
Incluídas 2 unidades de seção-cruzada
Comprimento da série temporal = 82
Variável dependente: RC
Erros padrão robustos (HAC)

	coeficiente	erro padrão	razão-t	p-valor	
const	360816	80,0282	4509	0,0000	***
RT	1,67414	0,0272570	61,42	1,19e-113	***
TI	0,957233	0,00778190	123,0	3,99e-161	***
Média var. dependente	22200412	D.P. var. dependente	83119725		
Soma resid. quadrados	4,20e+14	E.P. da regressão	1615500		
R-quadrado	0,999627	R-quadrado ajustado	0,999622		
F(2, 161)	215670,1	P-valor(F)	1,1e-276		
Log da verossimilhança	-2575,597	Critério de Akaike	5157,195		
Critério de Schwarz	5166,494	Critério Hannan-Quinn	5160,970		
rô	-0,186608	Durbin-Watson	2,373002		

RECEITAS 2001-2005

Modelo 1: Mínimos Quadrados de amostragem ("Pooled OLS"), usando 205 observações
Incluídas 5 unidades de seção-cruzada
Comprimento da série temporal = 41
Variável dependente: RC

	coeficiente	erro padrão	razão-t	p-valor	
const	-496096	222196	-2,233	0,0267	**
RT	1,11383	0,0445095	25,02	8,24e-064	***
TI	1,12056	0,0136513	82,09	4,15e-157	***
Média var. dependente	26488978	D.P. var. dependente	92759118		
Soma resid. quadrados	1,43e+15	E.P. da regressão	2659560		
R-quadrado	0,999186	R-quadrado ajustado	0,999178		
F(2, 202)	123976,7	P-valor(F)	0,000000		
Log da verossimilhança	-3322,074	Critério de Akaike	6650,148		
Critério de Schwarz	6660,117	Critério Hannan-Quinn	6654,180		
rô	-0,056621	Durbin-Watson	2,111834		

Diagnósticos: assumindo um painel equilibrado com 5 seções-cruzadas observadas durante 41 períodos

Estimador de efeitos fixos
 permite diferenciar os interceptos por unidade de seção-cruzada
 erros padrão das inclinações entre parênteses, p-valores em chaves

const:	-4,4996e+005	(2,2769e+005)	[0,04953]
RT:	1,1191	(0,045719)	[0,00000]
TI:	1,1173	(0,014267)	[0,00000]

5 médias de grupo foram subtraídas dos dados

Variância dos resíduos: $1,4097e+015 / (205 - 7) = 7,11969e+012$

Significância conjunta da diferenciação das médias de grupo:

$F(4, 198) = 0,670641$ com p-valor 0,613076

(Um p-valor baixo contraria a hipótese nula de que o modelo Mínimos Quadrados (OLS) agrupado (pooled) é adequado, validando a hipótese alternativa da existência de efeitos fixos.)

Médias do resíduos Mínimos Quadrados (OLS) agrupados (pooled) para unidades de seções-cruzadas:

unidade 1:	-4,2127e+005
unidade 2:	9324,5
unidade 3:	4,7353e+005
unidade 4:	-1,1747e+005
unidade 5:	55886

Estatística de teste Breusch-Pagan:

$LM = 0,659687$ com p-valor = $\text{prob}(\text{qui-quadrado}(1) > 0,659687) = 0,416671$

(Um p-valor baixo contraria a hipótese nula de que o modelo Mínimos Quadrados (OLS) agrupado (pooled) é adequado, validando a hipótese alternativa da existência de efeitos aleatórios.)

Perceba que o teste BP não rejeita a hipótese nula de que o método Pooled é adequado.

Teste de heterocedasticidade:

Teste de White para a heteroscedasticidade
 Mínimos Quadrados (OLS), usando 205 observações
 Variável dependente: uhat^2

	coeficiente	erro padrão	razão-t	p-valor	
const	-2,01618e+012	5,45450e+012	-0,3696	0,7120	
RT	9,62559e+06	2,85103e+06	3,376	0,0009	***
TI	60046,0	755963	0,07943	0,9368	
sq_RT	-0,0489964	0,0922511	-0,5311	0,5959	
X2_X3	-0,00772519	0,0575105	-0,1343	0,8933	
sq_TI	0,000264192	0,00975077	0,02709	0,9784	

Atenção: matriz de dados quase singular!

R-quadrado não-ajustado = 0,339404

Estatística de teste: $TR^2 = 69,577913$,

com p-valor = $P(\text{Qui-quadrado}(5) > 69,577913) = 0,000000$

Teste de autocorrelação:

Estatística de Durbin-Watson = 2,11183
p-valor = 0.85593

Logo, há heterocedasticidade e não há autocorrelação. Mesmo assim, é preciso utilizar erros padrões robustos:

Modelo 2: Mínimos Quadrados de amostragem ("Pooled OLS"), usando 205 observações
Incluídas 5 unidades de seção-cruzada
Comprimento da série temporal = 41
Variável dependente: RC
Erros padrão robustos (HAC)

	coeficiente	erro padrão	razão-t	p-valor	
const	-496096	60314,1	-8,225	2,35e-014	***
RT	1,11383	0,0338371	32,92	4,05e-083	***
TI	1,12056	0,0104284	107,5	3,36e-180	***
Média var. dependente	26488978	D.P. var. dependente	92759118		
Soma resid. quadrados	1,43e+15	E.P. da regressão	2659560		
R-quadrado	0,999186	R-quadrado ajustado	0,999178		
F(2, 202)	123976,7	P-valor(F)	0,000000		
Log da verossimilhança	-3322,074	Critério de Akaike	6650,148		
Critério de Schwarz	6660,117	Critério Hannan-Quinn	6654,180		
rô	-0,056621	Durbin-Watson	2,111834		

APÊNDICE C:

DEMONSTRAÇÃO DOS MODELOS ECONOMETRÍCOS DE DADOS EM PAINEL E POLS

A discussão a ser desenvolvida a partir de agora está pautada na análise de Aplano e Boyer (1990), Baltagi (1995), Matyas e Silvestre (1996), Deaton (1998), Wooldridge (2000), Johnston e Dinardo (2001), Arellano (2003). Logo, o que será demonstrado a seguir trata de uma reflexão acerca dos métodos de dados em corte transversal agrupados e dados em painel.

Nesse sentido, na seqüência começará a ser explicitado a metodologia de natureza econométrica , cujo ponto de partida é:

$$Y_1 = X_1\beta_1 + \varepsilon_1 \quad [1]$$

$$Y_2 = X_2\beta_2 + \varepsilon_2 \quad [2]$$

$$Y_G = X_G\beta_G + \varepsilon_G^{57} \quad [3]$$

Onde G varia de 1 até G; Y corresponde à variável explicada; X refere-se ao conjunto matricial de variáveis explicativas, de dimensão (N x K), sendo N o tamanho da amostra e K o *rank* dessa matriz (quantidade de β existente); o β pode ser entendido como as estimativas decorrentes desse processo de estimação, o qual apresenta dimensão K x 1; ε é o erro associado ao conjunto dos dados explicitados nas variáveis antes enfatizadas.

Diante desses aspectos, torna-se factível lembrar que o estimador β passa a ser consistente, tomando-se como referência o seguinte pressuposto:

$$E(\varepsilon_g / X_1, \dots, X_g) = 0 \quad g = 1, 2, \dots, G \quad [4]$$

A equação anterior revela que (ε_g) não se correlaciona aos regressores na íntegra contidos em todas as expressões. Isso posto, torna-se factível apresentar dois pressupostos, os quais podem ser dimensionados:

⁵⁷ A estrutura funcional apresentada nessas equações individualmente confere ao método as características do modelo de Mínimos Quadrados Ordinários (MQO), observando-se em cada expressão a representação de *cross section*.

$$E(X'_{ig}, \varepsilon_g) = 0 \quad g=1, 2, \dots, G \quad [5]$$

$$A \equiv E(X'_i, X_i) \text{ Possui Rank } K \quad [6]$$

Após a exposição anterior a qual exhibe relevantes hipóteses que apontam a pertinência do estimador β , faz-se necessário reter que o parâmetro amostral $\bar{\beta}$ tende a se igualar ao populacional β . Essa afirmação pode ser auferida como se segue:

$$\bar{\beta} = \left(N^{-1} \cdot \sum_{i=1}^N X'_i X_i \right)^{-1} \left(N^{-1} \sum_{i=1}^N X'_i Y_i \right) \quad [7]$$

Aplicando-se na equação 7 os pressupostos contidos nas expressões 5 e 6, obtêm-se uma estimativa tida como consistente ao modelo, visto que o parâmetro amostral apresenta evidências equalizantes em relação ao β .

Assim sendo, no *Seemingly Unrelated Regressions* (SUR)⁵⁸ verifica-se que o vetor de $\bar{\beta}$ é representado pela variação de β_1 a β_G , o qual se comporta de modo congruente ao modelo de dados em corte, já que esses parâmetros β são associados às equações compatíveis ao que se averigua na expressão 1.

Nesse sentido, o que se pode inferir de relevante em relação ao SUR? A proposição referente à utilização desse modelo é emblemática, uma vez que esse instrumental permite observar que as variáveis exógenas dispostas a cada unidade de *cross section* (iguais ao longo do tempo caso dados em painel, ou distintas na hipótese de serem POLS) suscitam uma peculiar análise, a qual corresponde à modificação da perspectiva genérica, passando-se a admitir o tempo como um argumento crucial ao discutido modelo.

De fato, a partir dessas constatações é palpável redimensionar o instrumental até então apresentado, tomando como referência a equação 3, a qual possibilita ressaltar:

$$Y_t = X_t \beta + \varepsilon_t \quad [8]$$

⁵⁸ Caso geral do instrumental do painel, cujo modelo de dados em painel, por exemplo, é um caso particular do anterior. (ZELLNER, 1962).

Onde se mantêm as mesmas características para as variáveis explicitadas, cuja ressalva residente na expressão acima é referente ao tempo (t) o qual varia de 1 a T. A partir da inclusão da variável temporal, alcança-se os princípios constituintes dos modelos de dados em painel e/ ou POLS, os quais reúnem a dimensão amostral em comunhão com séries de tempo.

As prerrogativas antes enfatizadas são factuais, no entanto suposições mais audaciosas estabelecem que todas as variáveis sejam fixadas, variando-se meramente o tempo. Daí é possível compreender que os modelos já mencionados, como por exemplo os dados em painel, na verdade esse último pode ser considerado um caso particular do SUR, viabilizando a discussão até agora empreendida.

Isso posto, torna-se indispensável para a existência de modelos como os dados em painel, a consideração do seguinte pressuposto, o qual é conhecido como condição de ortogonalidade (exogeneidade):

$$E(\varepsilon_t / X_t) = 0 \quad t=1, \dots, T \quad [9]$$

A expressão anterior revela a denominada exogeneidade contemporânea, a qual permite o incremento de certas prerrogativas que melhor contornam a hipótese precedente, cujo aprofundamento pode ser verificado por:

$$E(\varepsilon_t / X_1, \dots, X_t) = 0 \quad t=1, \dots, T \quad [10]$$

Esse pressuposto demarca a denominada exogeneidade estrita, que explicita a idéia da não relação do erro em todos os períodos no tocante as variáveis presentes no modelo, suscitando a diferenciação entre os dois tipos de condições de ortogonalidade. Essa verificação passa a revelar peculiaridades no que tange ao modelo de dados em painel, cujas características antes expostas exibem os contornos especiais do instrumental a partir do SUR.

Admitindo-se as condições de regularidade, a estimativa conhecida por *Pooled-OLS* pode ser obtida:

$$\bar{\beta} = \left(\sum_{i=1}^N \sum_{t=1}^T X_{it}' X_{it} \right)^{-1} \left(\sum_{i=1}^N \sum_{t=1}^T X_{it}' Y_{it} \right) \quad [11]$$

Após essa exposição torna-se de bom alvitre recordar que o caso de variáveis omitidas⁵⁹ justifica de forma mais categórica a existência dos modelos até então discutidos, já que normalmente se toma como referência métodos que no transcorrer do tempo não se verifica expressivamente a correlação entre o erro e as variáveis explicativas, necessitando-se solucionar essa problemática (no entanto não é propósito da atual investigação científica).

Com efeito, o argumento até então desenvolvido ressalta a comunhão entre a dimensão observável dos dados N e o aspecto temporal T. Entretanto, para efeitos analíticos do atual exame, nota-se a existência de um N relativamente expressivo e um T menos pronunciado, já que os métodos de painel não apresentam comumente séries de tempo mais prolongadas comparativamente à *cross section*. Por outro lado, a justificativa da utilização do referido método está alicerçada na idéia de que as informações disponíveis explicitam características compatíveis a essa proposição (como mencionado em passagens anteriores).

Nessas circunstâncias, faz-se necessário estabelecer o modelo, tomando como referência os pressupostos e delimitações prévias. Logo se pode verificar:

$$Y_t = \beta_0 + X_t \beta + \eta + \varepsilon_t \quad [12]$$

Na expressão anterior η pode ser entendida como uma *proxy*, isto é, um parâmetro capaz de solucionar o problema de variáveis omitidas, as quais correspondem a uma especificidade dos modelos em discussão. Considerando-se para efeito analítico a inclusão da hipótese que se segue, é possível auferir-se algumas conclusões:

$$E(\varepsilon_t / x_t, \eta) = 0 \quad t = 1, 2 \quad [13]$$

A partir da validação do pressuposto acima associado à utilização do POLS, pode-se observar cabalmente o comportamento das variáveis e parâmetros presentes nos instrumentais em discussão. Nesse sentido, derivando-se a equação 12 mantidas as proposições anteriores, obtêm-se a seguinte configuração decorrente da realização dessa transformação:⁶⁰

⁵⁹ Corresponde às variáveis de relevo que não foram consideradas no modelo, em outras palavras, a expressão obtida pelo processo de estimação encontra-se inadequadamente especificada.

⁶⁰ Note-se que tanto o POLS quanto o modelo de dados em painel apresentam grandes similitudes em seus componentes constitutivos, cuja diferença basilar decorre da conservação ou não das unidades observáveis durante a série de tempo.

$$\Delta y = y_2 - y_1 \quad [14]$$

$$\Delta x = x_2 - x_1 \quad [15]$$

$$\Delta \varepsilon = \varepsilon_2 - \varepsilon_1 \quad [16]$$

$$\Delta y = \Delta x \beta + \Delta \varepsilon \quad [17]$$

A demonstração prévia exhibe o comportamento intertemporal da equação 12, cujas evidências revelam que β_0 e η são constantes, dimensionando os resultados na equação 17 após o processo de derivação. Dito isso, torna-se indispensável à realização de uma ressalva de suma importância, a qual sugere a existência de dois efeitos imprescindíveis aos modelos de dados em painel e *Pooled-OLS*, a saber: os efeitos fixos e aleatórios. Nessas circunstâncias, faz-se necessário reter que os supracitados efeitos são relevantes ao processo de estimação referente aos enfatizados instrumentos.⁶¹

Afinal, como se pode definir os mencionados efeitos? Do ponto de vista dos efeitos fixos, esses correspondem ao comportamento de η , pois caso η seja considerado um conjunto de N coeficientes adicionais passíveis de serem estimados juntamente com os parâmetros β , têm-se o referido efeito. Todavia, no que diz respeito aos efeitos aleatórios, esses correspondem à idéia de que η assume um caráter aleatório não observável, cuja prerrogativa peculiar decorre de sua independência quanto às variáveis explicativas, sendo essa a distinção premente entre o caráter fixo ou aleatório do painel.

⁶¹ Em um painel, torna-se factível à utilização do teste de Hausman, o qual proporciona a identificação quanto ao melhor efeito, se fixo ou aleatório, a ser considerado no modelo.