

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
FACULDADE DE ADMINISTRAÇÃO E CIÊNCIAS CONTÁBEIS

OTAVIO ALVES DE BRITO LUCINDO DA SILVA

ANÁLISE DOS MUNICÍPIOS DA BAIXADA FLUMINENSE COM BASE NO ÍNDICE
DE RESPONSABILIDADE FISCAL, GESTÃO E SOCIAL

PARACAMBI

2022

Otávio Alves de Brito Lucindo da Silva

ANÁLISE DOS MUNICÍPIOS DA BAIXADA FLUMINENSE COM BASE NO ÍNDICE
DE RESPONSABILIDADE FISCAL, GESTÃO E SOCIAL

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao curso de Graduação em Ciências Contábeis da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como requisito para a obtenção do título de Bacharel em Ciências Contábeis.

Orientadora: Prof. Maria Aparecida do Nascimento Cavalcanti Marques, Ma.

Paracambi

2022

Ficha catalográfica

Otávio Alves de Brito Lucindo da Silva

ANÁLISE DOS MUNICÍPIOS DA BAIXADA FLUMINENSE COM BASE NO ÍNDICE
DE RESPONSABILIDADE FISCAL, GESTÃO E SOCIAL

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado
ao Programa de Graduação em Ciências
Contábeis da Universidade Federal do Rio de
Janeiro, como requisito para a obtenção do
título de Bacharel em Ciências Contábeis.

Aprovado em 27 de Dezembro de 2022

Prof^ª. Ma. Maria Aparecida do Nascimento Cavalcanti Marques – Orientador(a)
Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ)

Prof. Dra. Claudia Ferreira da Cruz – Membro Interno
Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ)

Prof^ª. Ma. Giselle da Silva Carvalho
Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ)

Dedico esse trabalho à Helena Winnie Soares
dos Santos Alves Lucindo de Brito.

AGRADECIMENTOS

Olha... realizar os agradecimentos deste trabalho é complexo, me traz muita emoção assim como muito orgulho. Entrei no curso de Ciências Contábeis na UFRJ em um momento muito conturbado da minha vida, e fico feliz de conseguir estar no fim, elaborando meu trabalho final.

Primeiro, agradeço ao meu amigo Leonardo M. Cordova, sem ajuda dele, eu nem teria conseguido fazer a minha matrícula na faculdade, xerox autenticadas são caras...

Agradeço ao meu amigo Gabriel Felipe Alves da Silva Tardin, por ter compartilhado comigo seu teto por quase dois semestres. Agradeço ao Matheus por ter me alimentado, mesmo quando eu não tinha como retribuir.

A minha amiga Ilana Rago, por tantas coisas que uma lauda não seria o suficiente para descrevê-las.

As professoras Maria Aparecida Marques e Zaina Hajj, pela inspiração, motivação, compartilhamento de tempo, e outros recursos que fizeram e fazem toda diferença na minha formação como profissional, pesquisador e pessoa.

Ao professor de Administração Financeira I (Antonio José Patrocínio Pereira), por ter repensado seu material.

A minha esposa: Jéssica dos Santos Soares, pois sem ela eu não saberia integrar... além de agradecer por toda paciência e apoio nestes anos em que estamos juntos, e em que tanto deixamos de lado, para que eu pudesse concluir este curso com louvor.

A minha amiga Daiane Marcilio de Oliveira, sem a qual com toda certeza eu teria surtado muito antes de ter uma chance de avançar tantos períodos.

Agradeço aqui a cada amigo ou amiga, que diretamente ou indiretamente me ajudaram a permanecer e crescer neste curso até aqui, e mesmo que eu possa não ter te citado diretamente, tenha certeza que você mora no meu coração. Assim como aqueles que me serviram de inspiração, para que eu procurasse me superar mais a cada dia, como meu amigo o Raul, Paulo, Flávia, Adriana, José e o Roberto.

E por fim, agradeço ao CEDERJ, por existir e ofertar o curso de Ciências Contábeis à distância, pois de outro modo eu não poderia ter cursado esse curso, assim como agradeço a UFRJ e a todo seu corpo docente e afins, pela oferta de um ensino público, gratuito e de extrema qualidade, que me permitiu ser aprovado no exame de qualificação do CFC em 2020.2.

Eu não teria conquistado o que para mim é muito mais que um diploma, sem a ajuda de todos os envolvidos, muito obrigado!!!

Somente pensamos quando confrontados com um problema - John Dewey.

(O Livro da Filosofia, 2011, p. 228)

RESUMO

SILVA, Otavio Alves de Brito Lucindo da. **Análise dos municípios da baixada fluminense com base no índice de responsabilidade fiscal, gestão e social**. Rio de Janeiro, 2022. Monografia – Faculdade de Administração e Ciências Contábeis, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2022.

Este trabalho visa realizar uma avaliação das cidades que compõem a Baixada Fluminense, com base no Índice de Responsabilidade Fiscal, de Gestão e Social (IRFS), e uma posterior análise, dividida em três partes, a relacionada: com os indicadores do IRFS, com os subíndices - fiscal, gestão e social - e com base no IRFS geral. O trabalho apresenta uma série de tabelas e gráficos, que apontam o retrato da realidade que pode ser alcançada pelo índice, dentro do período entre 2017 e 2021. O IRFS, em seu aspecto fiscal, sistematiza quão próximo o ente público analisado, para este estudo “o poder público municipal”, está das diretrizes impostas pela Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, já em seu aspecto de gestão, consegue demonstrar o nível dos gastos com a máquina pública, e em seu aspecto social, avalia o grau de investimento em saúde e educação, e de forma ampla, em conjunto o IRFS demonstra os impactos de diferentes ações sobre as demais.

Palavras-chave: Lei de responsabilidade fiscal; gestão pública; índice de responsabilidade fiscal, de gestão e social.

ABSTRACT

This work aims to carry out an evaluation of the cities that make up the Baixada Fluminense, based on the Fiscal, Management and Social Responsibility Index (IRFS), and a subsequent analysis, divided into three parts, the related one: with the IRFS indicators, with the sub-indices - fiscal, management and social - and based on the general IRFS. The work presents a series of tables and graphs, which point to the picture of the reality that can be achieved by the index, within the period between 2017 and 2021. The IRFS, in its fiscal aspect, systematizes how closely the public entity analyzed, for this study “the municipal public power”, is part of the guidelines imposed by the Fiscal Responsibility Law - LRF, already in its management aspect, it manages to demonstrate the level of expenses with the public machine, and in its social aspect, it evaluates the degree of investment in health and education, and in a broad way, together the IRFS demonstrates the impacts of different actions on the others.

Keywords: Fiscal responsibility law; public administration; index of fiscal, management and social responsibility.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Gráfico do desempenho fiscal (Japeri)	34
Figura 2 – Gráfico do desempenho de gestão (Japeri)	34
Figura 3 – Gráfico do desempenho social (Japeri)	35
Figura 4 – Gráfico do desempenho fiscal (Mesquita)	36
Figura 5 – Gráfico do desempenho de gestão (Mesquita)	36
Figura 6 – Gráfico do desempenho social (Mesquita)	36
Figura 7 – Gráfico do desempenho fiscal (Belford Roxo)	37
Figura 8 – Gráfico do desempenho de gestão (Belford Roxo)	38
Figura 9 – Gráfico do desempenho social (Belford Roxo)	38
Figura 10 – Gráfico do desempenho fiscal (São João de Meriti)	39
Figura 11 – Gráfico do desempenho de gestão (São João de Meriti)	39
Figura 12 – Gráfico do desempenho social (São João de Meriti)	40
Figura 13 – Gráfico do desempenho fiscal (Nova Iguaçu)	41
Figura 14 – Gráfico do desempenho de gestão (Nova Iguaçu)	41
Figura 15 – Gráfico do desempenho social (Nova Iguaçu)	41
Figura 16 – Gráfico do desempenho fiscal (Duque de Caxias)	42
Figura 17 – Gráfico do desempenho de gestão (Duque de Caxias)	43
Figura 18 – Gráfico do desempenho social (Duque de Caxias)	43
Figura 19 – Gráfico do desempenho fiscal (Nilópolis)	44
Figura 20 – Gráfico do desempenho de gestão (Nilópolis)	44
Figura 21 – Gráfico do desempenho social (Nilópolis)	45
Figura 22 – Gráfico do desempenho fiscal (Queimados)	46
Figura 23 – Gráfico do desempenho de gestão (Queimados)	46
Figura 24 – Gráfico do desempenho social (Queimados)	46
Figura 25 – Gráfico do desempenho no IRFS da Baixada Fluminense	47
Figura 26 – Gráfico comparativo entre o desempenho do IRFS entre as cidades da Baixada Fluminense	48
Figura 27 – Gráfico de comparação entre cada cidade e a Baixada relativo ao IRFS	48

LISTA DE QUADROS E TABELAS

Quadro 1 – Indicadores do IRFS	22
Tabela 1 – Japeri, indicadores e período	23-24
Tabela 2 – Mesquita, indicadores e período	25
Tabela 3 – Belford Roxo, indicadores e período	26
Tabela 4 – Nova Iguaçu, indicadores e período	27-28
Tabela 5 – Duque de Caxias, indicadores e período	28-29
Tabela 6 – São João de Meriti, indicadores e período	30-31
Tabela 7 – Nilópolis, indicadores e período	31
Tabela 8 – Queimados, indicadores e período	32-33
Tabela 9 – Japeri, subíndices e período	33
Tabela 10 – Mesquita, subíndices e período	35
Tabela 11 – Belford Roxo, subíndices e período	37
Tabela 12 – São João de Meriti, subíndices e período	38
Tabela 13 – Nova Iguaçu, subíndices e período	40
Tabela 14 – Duque de Caxias, subíndices e período	42
Tabela 15 – Nilópolis, subíndices e período	43
Tabela 16 – Queimados, subíndices e período	45

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CEPERJ – Centro Estadual de Estatísticas, Pesquisa e Formação de Servidores Públicos do Rio de Janeiro

CF – Constituição Federal

D – Distância

IRFS – Índice de Responsabilidade Fiscal, de Gestão e Social

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

LCF – Lei de Crimes Fiscais

LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal

ODC – Outras Despesas Correntes

PIB – Produto Interno Bruto

RCL – Receita Corrente Líquida

RSF – Resolução do Senado Federal

TCE-RJ – Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro

UFRJ – Universidade Federal do Rio de Janeiro

VM – Velocidade Média

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	11
1.1	OBJETIVOS	11
1.1.1	Objetivo Geral.....	11
1.1.2	Objetivos Específicos.....	11
2	FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA.....	13
2.1	O QUE SÃO INDICADORES E ÍNDICES	13
2.2	LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL (LRF) E OS ASPECTOS RELACIONADOS AOS INDICADORES DO IRFS	14
2.3	PAPEL DOS TRIBUNAIS LEGISLATIVOS	15
2.4	IRFS - ÍNDICE DE RESPONSABILIDADE FISCAL, DE GESTÃO E SOCIAL	16
3	METODOLOGIA.....	18
4	ANÁLISE DOS RESULTADOS	20
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	47
	REFERÊNCIAS.....	49

1 INTRODUÇÃO

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), como é conhecida a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (BRASIL, 2000), traz consigo a ideia de maior controle e transparência na gestão das contas públicas. Cruz (2018, p.1), ao falar sobre gestão fiscal responsável, enfatiza que esse modelo de gestão, quando observado na literatura e dispositivos legais, está associado aos conceitos de “planejamento, controle, transparência e responsabilidade”.

Todavia, como o orçamento público está atrelado à gestão, manutenção e criação de políticas públicas que são de interesse público, itens ligados a aspectos sociais, como os positivados nos incisos I, II e III do artigo 3º da Constituição Federal (CF) de 1988 (BRASIL, 1988), faz-se importante compreender e mensurar os impactos dessa gestão, planejamento e controle, no âmbito social.

Para isso, o uso do Índice de Responsabilidade Fiscal, de Gestão e Social (IRFS), criado pela Confederação Nacional de Municípios (CNM) tem se mostrado útil para fins de análises e comparações de desempenho dos municípios brasileiros, como apresentado em outros trabalhos, como Klering, *et. al.* (2007) e Rocha (2007).

Neste trabalho serão reunidos os indicadores que compõem o referido índice, os quais serão aplicados a uma amostra de municípios da Baixada Fluminense, a fim de possibilitar a avaliação a partir da comparação entre os resultados por período, em relação a cada aspecto descrito pelo índice: fiscal, gestão e social.

1.1 OBJETIVOS

1.1.1 Objetivo Geral

O objetivo geral da pesquisa é analisar o desempenho dos municípios da Baixada Fluminense no período de 2017 a 2021, utilizando como métrica os indicadores constantes do Índice de Responsabilidade Fiscal, de Gestão e Social.

1.1.2 Objetivos Específicos

A fim de auxiliar no desenvolvimento da pesquisa e conseqüentemente no alcance do objetivo principal, foram definidos os seguintes objetivos específicos:

- a) Identificar as cidades, dentre as analisadas, que realizaram no período em questão, a gestão de seus recursos, do ponto de vista fiscal e de gestão (gastos com a máquina pública), sem comprometer os aspectos sociais que compõem o índice;
- b) Identificar as cidades, dentre as analisadas que, realizaram no período em questão, a gestão dos seus recursos públicos do ponto de vista fiscal e de gestão (gastos com a máquina pública), que apresentaram comprometimento dos aspectos sociais que compõem o índice;
- c) Ranquear as cidades da amostra, de acordo com o resultado dos indicadores que compõem o Índice de Responsabilidade Fiscal, de Gestão e Social.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Para melhor compreensão deste trabalho, é necessário o tratamento de alguns temas, como: (2.1) O que são indicadores e índices, (2.2) Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) aspectos relacionados aos indicadores do IRFS, (2.3) Papel dos tribunais legislativos, (2.4) IRFS - Índice de Responsabilidade Fiscal, de Gestão e Social.

Uma avaliação como a que se propõe pelo IRFS, é cascateada, pelos indicadores, subíndices e o índice, permitindo uma análise ampla dos aspectos propostos.

2.1 O QUE SÃO INDICADORES E ÍNDICES

Segundo Mueller *et al.* (1997), “um indicador pode ser uma informação individual ou um conjunto delas”, sendo assim, deve ser algo relevante de ser analisado, e deve conter propriedades como clareza, quantificação estatística, lógica coerente e transmitir com eficiência o estado do fenômeno observado (COSTA, 2016).

Conforme disposto por Siche *et al.* (2010), “o indicador é um parâmetro que visa refletir as condições do que está em análise, consolidando os seus resultados específicos, tais como dados, informações, quantidades, medidas, etc.”. Dessa maneira, um indicador, pode ser visto como um dado ou conjunto de dados de análises que refletem a realidade.

Seabra (2013) enfatiza que os indicadores devem ser de fácil interpretação e deve “indicar a situação real por meio de quadro representativo”. Ou seja, os indicadores em geral buscam representar a realidade de forma fidedigna, possibilitando a comparação com outros indicadores, e estar associado a metas e valores capazes de serem comparados.

O índice, por sua vez, é o resultado de todo um processo de cálculo, onde diversas variáveis que o compõem são utilizadas, incluindo até mesmo os indicadores. É considerado, pois, um nível superior da união de um conjunto de indicadores ou variáveis que servirá como ferramenta de decisão e previsão de ações (Costa, 2016, p.28-29).

Dessa forma, os índices são utilizados para simplificar parâmetros, de forma a auxiliar em sua interpretação e melhor compreensão, é parte da abstração, da geração de modelos, e tem como base os indicadores.

Com base no disposto, conclui-se que os indicadores são formados por conjuntos de dados que modelam um determinado problema, e os índices, são formados por conjuntos de indicadores, que sistematizam um conjunto de questões relacionadas a um tema.

2.2 LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL (LRF) E OS ASPECTOS RELACIONADOS AOS INDICADORES DO IRFS

Para efeitos deste trabalho, a LRF será tratada de forma mais objetiva, tendo em mente que ela “trouxe impactos de natureza política, institucional, fiscal e de gestão às entidades públicas” (Cruz, 2018, p.2), e com mais de 22 anos de sua vigência, muitos aspectos já foram e estão sendo tratados com relação a lei, sua aplicação e afins.

Os indicadores que compõem o índice (IRFS) tratam de fatores relacionados diretamente à Lei Complementar nº 101 de 04 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), como por exemplo a Receita Corrente Líquida (RCL) conforme definido abaixo:

IV - receita corrente líquida: somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes, deduzidos:

c) na União, nos Estados e nos Municípios, a contribuição dos servidores para o custeio do seu sistema de previdência e assistência social e as receitas provenientes da compensação financeira citada no § 9º do art. 201 da Constituição. (LRF, Art.1, IV c).

Os gastos com pessoal, para os efeitos dessa mesma lei, devem ficar em até 60% da RCL nos municípios, (Art. 19º, III). Com relação ao nível de endividamento, tem-se que:

Art. 30. No prazo de noventa dias após a publicação desta Lei Complementar, o Presidente da República submeterá ao - Senado Federal: proposta de limites globais para o montante da dívida consolidada da União, Estados e Municípios, cumprindo o que estabelece o inciso VI do art. 52 da Constituição, bem como de limites e condições relativos aos incisos VII, VIII e IX do mesmo artigo; (LRF, Art.30, I).

Com base nisso, por proposta do Presidente da República, cabe-lhe fixar limites globais para o montante da dívida consolidada da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (BRASIL, 1988, Art. 52º - VI), algo que foi normatizado pela Resolução do Senado Federal - RSF número 40 de 2001, positivado em seu artigo 3º, inciso II:

Art. 3º A dívida consolidada líquida dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, ao final do décimo quinto exercício financeiro contado a partir do encerramento do ano de publicação desta Resolução, não poderá exceder, respectivamente.

II - no caso dos Municípios: a 1,2 (um inteiro e dois décimos) vezes a receita corrente líquida, definida na forma do Art. 2. (RSF, 40 de 2001)

Sendo assim, o endividamento não deve superar 120% da RCL, sob pena de se sujeitarem às sanções previstas na LRF.

Quanto à suficiência de caixa, este aspecto da lei visa garantir que haja disponibilidades suficientes para que sejam cumpridas as obrigações da administração pública, fechando assim o ciclo dos indicadores fiscais recepcionados pelo IRFS.

Quanto aos aspectos de gestão abarcados pelo IRFS, visam prover informações que demonstrem o impacto do cumprimento ou não da gestão fiscal, e os indicadores sociais, visam

demonstrar se a finalidades básicas como de saúde e educação estão sendo cumpridas, já que a “dimensão social correspondente aos deveres de Estado” (KLERING, *et al.* 2007, p.3), como os direitos sociais positivados no artigo 6º da Constituição Federal (CF) “a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados”.

Sendo assim, é possível realizar com base no índice, uma comparação entre o positivado/idealizado pela LRF, e os desempenhos dos aspectos de gestão e social (IRFS).

2.3 PAPEL DOS TRIBUNAIS LEGISLATIVOS

“Cabe aos Tribunais de Contas auxiliar o respectivo Poder Legislativo na fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial das contas públicas” (SANTOS FILHO, 2006, p.3). Esse trecho deixa claro que o papel de fiscalização cabe ao poder legislativo, no caso dos municípios, à Câmara Municipal, e é papel dos Tribunais de Contas, como no caso do estado do Rio de Janeiro, o TCE-RJ, auxiliar neste processo.

Com atenção à LRF, tem-se que seu objetivo principal “é buscar o equilíbrio das contas públicas por meio de uma gestão fiscal responsável e transparente” (SANTOS FILHO, 2006, p.6). E para que esse objetivo seja efetivo, é necessário que haja quem atue na função regulatória, desta forma “os Tribunais de Contas, a par das amplas atribuições constitucionais e legais anteriores à LRF, foram contemplados com uma nova gama de responsabilidades nesta lei” (SANTOS FILHO, 2006, p.7), a preventiva.

Atribuição de competência aos Tribunais de Contas para atuar preventivamente, mediante acompanhamento da evolução das despesas, emissão de alertas quando os limites estabelecidos estiverem próximos de serem atingidos e indicação de fatos que possam comprometer custos ou resultados de programas ou indicar irregularidades na gestão orçamentária (SANTOS FILHO, 2006, p.7).

Dessa forma, a análise de indicadores como os descritos pelo IRFS, é parte integrante dos trabalhos dos tribunais legislativos, no auxílio do controle (externo) das contas públicas. Essa função é tão importante, que caso a função preventiva não seja realizada adequadamente, é possível que a omissão do tribunal de contas sirva de atenuante de responsabilidade.

Este trabalho não visa tratar de maneira ampla os aspectos punitivos que envolvem os tribunais de contas, no entanto é importante destacar um ponto que pode ser de interesse para as análises realizadas, ponto que está positivado no artigo 5º, inciso I, da Lei 10.028 de outubro de 2000, conhecida como Lei de Crimes Fiscais - LCF, que diz constituir infração: “deixar de divulgar ou de enviar ao Poder Legislativo e ao Tribunal de Contas o relatório de gestão fiscal, nos prazos e condições estabelecidos em lei;”, algo que mostra a importância da tempestividade

na escrituração contábil e financeira dos gestores públicos, e a relevância do papel legislativo e do Tribunal de Contas nesse íterim.

2.4 IRFS - ÍNDICE DE RESPONSABILIDADE FISCAL, DE GESTÃO E SOCIAL

O Índice de Responsabilidade Fiscal, de Gestão e Social - IRFS, “é decomposto em três subíndices – fiscal, gestão e social, cada um deles medindo o desempenho na área por meio de distintos indicadores” (Estudos Técnicos CNM V.2, 2009, p.1). Dessa forma, é possível analisar, que o IRFS é um índice elaborado através de outros três índices, e cada qual com seus respectivos indicadores.

Para efeitos deste trabalho, será tratado IRFS como índice, e os índices: fiscal, de gestão e social, como: subíndices, domínios, elementos ou mesmo temas.

O subíndice fiscal é composto por 4 indicadores, são eles: Endividamento, Suficiência de Caixa, Gasto com Pessoal e Superávit Primário, todos com relação à Receita Corrente Líquida.

O subíndice gestão, também é composto por 4 indicadores, são eles: Custeio da Máquina, Custo Legislativo - ambos relativos à RCL - Custo Legislativo Per Capita e o Grau de Investimento.

O subíndice social é composto por oito indicadores, são eles: Gastos com Educação com relação a RCL, Gastos Próprios com Saúde com relação a RCL, Cobertura Vacinal, Média das Consultas Médicas, Mortalidade Infantil, Taxa de Abandono Escolar, Percentual de Professor com Nível Superior, Número de Matriculados em razão da População.

O subíndice fiscal, visa compreender como determinado ente analisado, como no caso deste trabalho o poder municipal, está em relação à LRF, já o subíndice de gestão, se volta a compreender o peso dos custos de manutenção do próprio ente. Dessa forma analisa aspectos da gestão interna. E por fim o subíndice social, se volta para saúde e educação. De modo geral, o conjunto desses subíndices, compõe o IRFS, e como disposto em outros trabalhos (KLERING, *et. al.*, 2007; ROCHA, 2007), onde ele foi utilizado, os valores dos indicadores devem ser normatizados entre 0 e 1, “Assim, entre o intervalo de 0 até 1, criaram-se duas retas de subíndices: do valor 0 (indicativo da pior situação) até 0,5 (indicativo da média); e deste valor 0,5 até o valor 1,0 (indicativo da melhor situação).” (KLERING, *et al.* 2007, p.7).

Dessa forma, ao avaliar e analisar as oito cidades tradicionais da Baixada Fluminense, composta por: Japeri, Queimados, Nova Iguaçu, Mesquita, Belford Roxo, Nilópolis, São João

de Meriti e Duque de Caxias¹, pode-se compreender quais estão mais próximas de uma gestão equilibrada.

Outro ponto que deve ser ressaltado, é que no uso de qualquer índice, a coleta de dados fidedignos é de suma importância, e em alguns casos, seja por não haver um determinado dado, ou por ele não estar acessível, é necessário fazer algumas interpolações. Para os efeitos deste trabalho, no indicador de consultas médicas, por não haver ou não ser encontrado dados fidedignos sobre as consultas para cada cidade, foi atribuído a média de consultas do estado para todas as cidades em todos os períodos, outra opção seria retirar o indicador da base no subíndice, todavia o impacto no resultado não foi significativo, dessa forma foi mantido como realizado inicialmente.

¹ Fonte: Site do CEPERJ, 2022. Disponível em <https://www.ceperj.rj.gov.br/>. Acesso em 16 Dez. 2022.

3 METODOLOGIA

A presente pesquisa caracteriza-se como uma pesquisa descritiva, quanto aos seus objetivos; de natureza quantitativa, quanto a abordagem do problema; e como pesquisa documental, uma vez que os procedimentos se deram por meio de análise de conteúdo (BEUREN, 2012). Contudo, é considerada primordialmente como uma pesquisa básica, conforme taxonomia de Ander-Egg (apud MARCONI; LAKATOS, 2010), por buscar um avanço ou ampliação do conhecimento sem, contudo, preocupar-se em utilizá-lo de forma prática.

Foi ainda realizada uma revisão bibliográfica, a fim de conceituar e trazer para o trabalho abordagens relativas, sobretudo à LRF ao IRFS. Foram utilizadas ainda de ferramentas digitais para cálculo dos indicadores, dos índices e elaboração das ilustrações (gráficos), principalmente o *Google Sheets*.

Conforme apresentado na Quadro 1, o IRFS é composto por 16 indicadores, abrangendo três domínios ou grandes temas, sendo esses: Fiscal, Gestão e Social (amarelo claro).

Quadro 1 - Indicadores do IRFS

Domínios/Temas	Indicadores
Fiscal	Endividamento/RCL
	Suficiência de Caixa/RCL
	Gasto Pessoal/RCL
	Superavit Primário/RCL
Gestão	Custeio da Máquina/RCL
	Grau de Investimento
	Custo Legislativo/RCL
	Custo per capita Legislativo
Social	Gasto Educação
	Matriculados/População
	Professores Nível Superior
	Taxa Abandono Escolar
	Gasto Próprio Saúde/(RCL-SUS)
	Cobertura Vacinal
	Mortalidade Infantil (taxa por mil)
	Média Consultas Médicas

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir de Klering, *et al.*(2007, p.8).

Com base nas instruções dispostas no trabalho de Klering, *et al.* (2007), os indicadores fiscais, de gestão e social, possuem subindicadores que são calculados como segue:

I - o indicador **endividamento** é o quociente entre valor da dívida consolidada líquida e a receita corrente líquida (RCL);

II - a **suficiência de caixa**, é a diferença entre as disponibilidades e os restos a pagar, dividindo o resultado pela RCL;

III - o **gasto com pessoal** é a razão entre a despesa líquida e a RCL;

IV - o **superávit primário**, é a diferença entre as receitas e despesas primárias, dividindo o resultado pela RCL;

V - os indicadores que compõem a gestão, começam pelo **custeio da máquina**, que é o coeficiente entre outras despesas correntes (ODC);

VI - a RCL, grau de investimento é o valor informado do investimento em razão da RCL;

VII - o **custo do legislativo**, é o quociente entre a despesa da função legislativa e a RCL;

VIII - e o **custo per capita legislativo** é o valor da despesa legislativa dividida pelo número da população total da cidade analisada;

IX - o **gasto com educação** e o **gasto com saúde**, são o quociente entre essa respectiva despesa e a RCL.

Os demais indicadores sociais são encontrados através de buscas nos sites do IBGE, Ipea, DataSus, Inep Data ou Data Viva. Para este trabalho, os dados relacionados à contabilidade dos municípios analisados foram extraídos do sítio eletrônico do TCE-RJ.

O conjunto de indicadores de cada domínio é calculado com base em uma média entre eles, e o IRFS é a média desses domínios (ou subíndices). Sendo necessário normatizar os dados, entre 0 e 1, o que é possível ser feito com base na fórmula:

$$X=(X-X_{\min})/(X_{\max}-X_{\min})$$

Onde X é a célula em questão; Xmin é o mínimo do período (coluna) que a célula X faz parte; e Xmax é o valor máximo do período em que X faz parte. Todavia antes de ser apresentada as tabelas comparativas do índice, serão mostradas as tabelas que contém o valor de cada indicador, a fim de que sejam realizadas algumas análises gerais a respeito, quando o valor apresentado for 'N', significa que não havia ou não foi encontrado dados fidedignos referente a determinado indicador.

4 ANÁLISE DOS RESULTADOS

Sendo assim, este trabalho terá três tipos de análises: por indicadores; por subíndices; e por índice. Sendo a comparativa, com base nos subíndices e no índice, a fim de analisar a Baixada Fluminense como um todo, com a finalidade de vislumbrar a performance de cada cidade.

Das Tabela 1 a 8, é possível perceber a primeira análise sendo realizada, com base nos indicadores, será apresentado agora a segunda parte, com base nos subíndices.

Ao analisar a Tabela 1, que apresenta os indicadores do município de Japeri, é possível extrair algumas considerações relevantes para a pesquisa:

(1) O endividamento, com base na RSF (Resolução do Senado Federal) nº40 de 2001, dispõe que “as dívidas consolidadas líquidas não poderão ser superiores a 120% das RCLs, no caso de municípios” (Rocha, 2007, p.9), dessa forma é percebido que nos anos 2020 e 2021, a dívida supera o máximo esperado.

(2) O gasto com pessoal é inferior ao limite positivado pela LRF, em todos os períodos analisados.

(3) O superávit primário demonstra uma tendência de crescimento, nos anos de 2017 e 2018 não foi calculado; “convém lembrar que somente precisam fazer superávit primário os municípios que têm dívidas e juros a pagar, não sendo este o caso da maioria no Brasil;” (Klering, *et al.* 2007, p.8).

(4) O custeio da máquina vem diminuindo ao longo do período analisado.

(5) O investimento vem diminuindo até se tornar praticamente nulo, algo que precisa ser analisado com atenção pela gestão municipal.

(6) Em 2021 o custo do legislativo foi significativamente menor, quando comparado com os demais períodos da análise.

(7) Os gastos médios com saúde e educação vem diminuindo drasticamente ao longo do período.

(8) O número de professores com o nível superior tem mostrado crescimento.

(9) A taxa de abandono escolar tem mostrado uma enorme queda.

(10) A cobertura vacinal em 2021 é a menor do período, demonstrando uma tendência de queda alarmante.

Tabela 1 – Japeri: indicadores e período

Domínios/Temas	Indicadores	2017	2018	2019	2020	2021
Fiscal	Endividamento/RCL	-15,87%	-9,24%	-12,43%	-21,47%	-45,35%
	Suficiência de Caixa/RCL	-0,38%	16,84%	14,88%	22,61%	25,23%
	Gasto Pessoal/RCL	56,31%	50,91%	48,48%	50,31%	40,25%
	Superavit Primário/RCL	N	N	9,85%	13,33%	28,01%
Gestão	Custeio da Máquina/RCL	45,54%	37,84%	37,31%	37,86%	30,57%
	Grau de Investimento	16,73%	24,93%	8,41%	7,64%	0,00%
	Custo Legislativo/RCL	3,17%	2,39%	2,69%	2,50%	1,62%
	Custo per capita Legislativo	0,053	0,046	0,052	0,053	48,76
Social	Gasto Educação	44,66%	36,61%	37,54%	32,32%	23,15%
	Matriculados/População	18,08%	17,99%	17,83%	18,07%	18,07%
	Professores Nível Superior	22,90%	41%	42,20%	32%	41,20%
	Taxa Abandono Escolar	6,60%	5,60%	7,30%	0,20%	N
	Gasto Próprio Saúde/(RCL-SUS)	22,57%	19,24%	18,73%	10,60%	6,00%
	Cobertura Vacinal	53,74%	51,74%	27,62%	13,17%	17,70%
	Mortalidade Infantil (taxa por mil)	16,21	12,81	9,41	18,29	N
	Média Consultas Médicas	4	4	4	4	4

Fonte: Dados da pesquisa. Elaborada pelo autor (2022).

Ao analisar a Tabela 2, que apresenta os indicadores do município de Mesquita, é possível extrair algumas considerações:

(1) O endividamento, com exceção do ano de 2018, está dentro do espectro aceitado pela RSF nº40 de 2001.

(2) O gasto com pessoal é inferior ao limite positivado pela LRF, em todos os períodos analisados.

(3) O superávit primário em 2019 se mostra discrepante em comparação dos os períodos de 2020 e 2021, assim como o custeio da máquina, algo que certamente aconteceu pela RCL ser negativa neste ano.

(4) Com exceção dos anos de 2018 e 2019, vê-se um esforço para manter o nível de investimento em torno dos 10%.

(5) O custeio da máquina se mostra significativo em todo o período, sendo superior a 50% da RCL, algo que deve ser analisado com maior atenção pela gestão pública.

(6) Os gastos médios com saúde e educação mostram ter sido impactados pela RCL negativa em 2019.

(7) O número de professores com o nível superior tem mostrado crescimento.

(8) A taxa de abandono escolar tem mostrado uma enorme queda, como na tabela 2, no mesmo ano de 2020, o que demonstra que os aspectos relacionados à pandemia de Covid-19 podem ter implicado em uma dinâmica diferente na notificação ou outro ponto, da taxa de abandono escolar.

(9) A cobertura vacinal desta cidade, demonstra estar em bons níveis.

Tabela 2 – Mesquita: indicadores e período

Domínios/Temas	Indicadores	2017	2018	2019	2020	2021
Fiscal	Endividamento/RCL	-4,46 %	-35,49 %	-10,58 %	0%	0,51%
	Suficiência de Caixa/RCL	0,41%	-121,82%	-106,66%	-0,65%	43,20%
	Gasto Pessoal/RCL	53,43%	39,21%	34,12%	30,21%	23,42%
	Superavit Primário/RCL	N	N	-216,87%	10,00%	27,21%
Gestão	Custeio da Máquina/RCL	60,67%	51,04%	-493,19%	184,79%	57,43%
	Grau de Investimento	10,15%	3,38%	-0,09%	11,22%	7,38%
	Custo Legislativo/RCL	3,90%	3,29%	-13,99%	1,46%	1,11%
	Custo per capita Legislativo	60,693	49	27	28	29,94
Social	Gasto Educação	28,02%	32,98%	-352,43%	67,52%	27,17%
	Matriculados/População	16,26%	16,14%	16,18%	16,59%	16,10%
	Professores Nível Superior	32,90%	37,90%	44,44%	44,50%	48,80%
	Taxa Abandono Escolar	4,60%	5,60%	8,60%	0,10%	N
	Gasto Próprio Saúde/(RCL-SUS)	29,50%	20,40%	-245,22%	10,35%	31,82%
	Cobertura Vacinal	98,02%	85,53%	97,27%	105,85%	90,47%
	Mortalidade Infantil (taxa por mil)	13,32	13,34	12,75	10,08	N
Média Consultas Médicas	4	4	4	4	4	

Fonte: Dados da pesquisa. Elaborada pelo autor (2022).

Tabela 3 - Belford Roxo: indicadores e período

Domínios/Temas	Indicadores	2017	2018	2019	2020	2021
Fiscal	Endividamento/RCL	-4,46 %	-35,49 %	-10,58 %	0%	0,51%
	Suficiência de Caixa/RCL	0,41%	-121,82%	-106,66%	-0,65%	43,20%
	Gasto Pessoal/RCL	53,43%	39,21%	34,12%	30,21%	23,42%
	Superavit Primário/RCL	N	N	-216,87%	10,00%	27,21%
Gestão	Custeio da Máquina/RCL	60,67%	51,04%	-493,19%	184,79%	57,43%
	Grau de Investimento	10,15%	3,38%	-0,09%	11,22%	7,38%
	Custo Legislativo/RCL	3,90%	3,29%	-13,99%	1,46%	1,11%
	Custo per capita Legislativo	60,693	49	27	28	29,94
Social	Gasto Educação	28,02%	32,98%	-352,43%	67,52%	27,17%
	Matriculados/População	16,26%	16,14%	16,18%	16,59%	16,10%
	Professores Nível Superior	32,90%	37,90%	44,44%	44,50%	48,80%
	Taxa Abandono Escolar	4,60%	5,60%	8,60%	0,10%	N
	Gasto Próprio Saúde/(RCL-SUS)	29,50%	20,40%	-245,22%	10,35%	31,82%
	Cobertura Vacinal	98,02%	85,53%	97,27%	105,85%	90,47%
	Mortalidade Infantil (taxa por mil)	13,32	13,34	12,75	10,08	N
Média Consultas Médicas	4	4	4	4	4	

Fonte: Dados da pesquisa. Elaborada pelo autor (2022).

Ao analisar a Tabela 4, que apresenta os indicadores do município de Nova Iguaçu, é possível extrair algumas considerações:

(1) O endividamento, com base na RSF (Resolução do Senado Federal) nº40 de 2001, está sendo respeitado e se mostra em ótimos níveis.

(2) O gasto com pessoal é inferior ao limite positivado pela LRF, em todos os períodos analisados, e vem diminuindo com relação a RCL.

(3) O superávit primário é negativo apenas em 2020, o que parece ter sido compensado em 2021.

(4) O custeio da máquina e do legislativo, parecem ser nominalmente próximos do que já eram, tendo como variação mais significativa a RCL do período, o mesmo pode ser dito sobre o investimento.

(5) Os gastos médios com saúde e educação mostram uma diminuição ao longo do tempo, principalmente com os gastos relacionados à saúde.

(6) A taxa do número de professores com o nível superior tem aumentado com os anos.

(7) A taxa de abandono escolar tem mostrado uma enorme queda, como demonstrado também na tabela 2 e 3.

(8) A cobertura vacinal vem diminuindo substancialmente ao longo do período.

Tabela 4 - Nova Iguaçu: indicadores e período

Domínios/Temas	Indicadores	2017	2018	2019	2020	2021
Fiscal	Endividamento/RCL	34,36%	33,44%	22,48%	30,68%	9,12%
	Suficiência de Caixa/RCL	0,56%	-7,42%	2,00%	0,38%	2,71%
	Gasto Pessoal/RCL	53,68%	51,68%	43,24%	44,86%	36,53%
	Superavit Primário/RCL	N	N	8,07%	-3,11%	14,98%
Gestão	Custeio da Máquina/RCL	0,64%	49,44%	42,04%	42,02%	30,12%
	Grau de Investimento	12,25%	11,41%	7,39%	10,92%	4,44%
	Custo Legislativo/RCL	1,90%	2,16%	1,94%	1,73%	1,17%
	Custo per capita Legislativo	27,679	34	37	34	30,39
Social	Gasto Educação	29,21%	29,28%	21,81%	20,90%	15,43%
	Matriculados/População	19,28%	19,40%	19,50%	19,53%	19,20%
	Professores Nível Superior	31,90%	32,20%	32,60%	36,60%	38%
	Taxa Abandono Escolar	4,90%	5,70%	6,40%	0,30%	N
	Gasto Próprio Saúde/(RCL-SUS)	30,05%	25,06%	22,30%	5,08%	4,02%
	Cobertura Vacinal	82,25%	45,38%	54,81%	18,75%	14,37%
	Mortalidade Infantil (taxa por mil)	14,96	14,77	13,58	13,91	N
	Média Consultas Médicas	4	4	4	4	4

Fonte: Dados da pesquisa. Elaborada pelo autor (2022).

Ao analisar a Tabela 5, que apresenta os dados do município de Duque de Caxias, é possível extrair algumas considerações relevantes:

(1) O endividamento, com base na RSF (Resolução do Senado Federal) nº40 de 2001, está sendo respeitado.

(2) O gasto com pessoal é inferior ao limite positivado pela LRF, em todos os períodos analisados, mesmo que nos anos de 2017, 2018 e 2019, estivesse em ponto de alerta.

(3) O superávit primário é negativo apenas em 2020, o que parece ter sido compensado em 2021.

(4) Quanto ao custeio da máquina, o aumento da RCL pareceu impactar em um aumento do custeio.

(5) O nível de investimento vem diminuindo ao longo do período analisado.

(6) O custo do legislativo demonstra estar diminuindo em comparação com a RCL.

(7) Os gastos médios com saúde e educação demonstram diminuição proporcional no período.

(8) A taxa do número de professores com o nível superior em 2021 é superior a de 2017, todavia é menor que 2019 e 2020.

(9) A taxa de abandono escolar tem mostrado queda moderada, com alta em 2019 e posterior queda brusca em 2020, como demonstrado também nas tabelas 2, 3, 4 e 5.

(10) A cobertura vacinal vinha aumentando até o ano de 2019, após este período demonstra uma tendência alta de queda.

Tabela 5 – Duque de Caxias: indicadores e período

Domínios/Temas	Indicadores	2017	2018	2019	2020	2021
Fiscal	Endividamento/RCL	0,00%	16,66%	13,07%	10,97%	2,71%
	Suficiência de Caixa/RCL	-0,74%	-4,37%	-3,94%	1,56%	4,57%
	Gasto Pessoal/RCL	59,66%	54,75%	57,58%	51,67%	37,15%
	Superavit Primário/RCL	N	N	7,28%	-1,03%	12,30%
Gestão	Custeio da Máquina/RCL	47,71%	60,45%	57,66%	41,72%	29,18%
	Grau de Investimento	36,04%	28,21%	22,38%	6,84%	7,55%
	Custo Legislativo/RCL	3,84%	3,30%	3,17%	2,85%	2,07%
	Custo per capita Legislativo	76	78	83	83	83,21
Social	Gasto Educação	47,11%	38,53%	34,52%	28,32%	24,49%
	Matriculados/População	18,74%	18,73%	18,63%	18,88%	17,75%
	Professores Nível Superior	43,20%	42,40%	47%	44,70%	44,60%
	Taxa Abandono Escolar	6,40%	6,20%	9,20%	0,70%	N
	Gasto Próprio	32,67%	34,54%	31,30%	25,54%	20,65%

Saúde/(RCL-SUS)					
Cobertura Vacinal	58,88%	69,86%	74,34%	20,92%	19,31%
Mortalidade Infantil (taxa por mil)	14,35	14,72	16,4	17,85	N
Média Consultas Médicas	4	4	4	4	4

Fonte: Dados da pesquisa. Elaborada pelo autor (2022).

Ao analisar a Tabela 6, que apresenta os dados do município de São João de Meriti, é possível extrair algumas considerações:

(1) O endividamento, com base na RSF (Resolução do Senado Federal) nº40 de 2001, está sendo respeitado.

(2) O gasto com pessoal em 2017 ultrapassou o limite de 60% estipulado pela LRF (art.19º, II), e esteve dentro da faixa de alerta até o ano de 2020.

(3) O superávit primário é positivo.

(4) Quanto ao custeio da máquina, demonstra um aumento nominal substancial de 2018 para 2019.

(5) O nível de investimento vem diminuindo ao longo do período analisado.

(6) O custo do legislativo apesar de demonstrar diminuição, em 2018 e 2019 alertavam para altos gastos proporcionais a RCL.

(7) Os gastos médios com saúde e educação demonstram diminuição principalmente quando comparados com o início do período.

(8) A taxa do número de professores com o nível superior aumentou ao longo do tempo.

(9) A taxa de abandono escolar, assim como os outros municípios já analisados, demonstrou uma queda abrupta em 2020.

(10) A cobertura vacinal demonstra uma intensa queda até 2020, como uma melhora em 2021, todavia ainda muito inferior ao início do período.

Tabela 6 – São João de Meriti: indicadores e período

Domínios/Temas	Indicadores	2017	2018	2019	2020	2021
Fiscal	Endividamento/RCL	42,13%	33,99%	38,41%	33,14%	14,00%
	Suficiência de Caixa/RCL	0,23%	-3,12%	5,29%	-10,07%	-15,89%
	Gasto Pessoal/RCL	63,86%	55,89%	59,87%	58,43%	41,25%
	Superavit Primário/RCL	N	N	10,36%	10,02%	34,56%
Gestão	Custeio da Máquina/RCL	0,23%	34,23%	48,97%	44,23%	33,42%
	Grau de Investimento	N	20,53%	9,46%	2,60%	2,37%
	Custo Legislativo/RCL	2,48%	2,61%	2,76%	1,96%	1,62%
	Custo per capita Legislativo	26,192	31,961	36,801	29,036	30,97
Social	Gasto Educação	23,09%	21,99%	21,07%	21,58%	16,97%
	Matriculados/População	17,97%	18,06%	17,89%	17,56%	16,66%
	Professores Nível Superior	26,40%	26,50%	26,80%	25,10%	28%
	Taxa Abandono Escolar	3,50%	5,30%	6,70%	0,30%	N
	Gasto Próprio Saúde/(RCL-SUS)	24,00%	22,69%	37,21%	6,52%	21,95%
	Cobertura Vacinal	72,58%	58,97%	32,47%	19,46%	25,04%
	Mortalidade Infantil (taxa por mil)	16,96	13,91	15,19	13,87	N
	Média Consultas Médicas	4	4	4	4	4

Fonte: Dados da pesquisa. Elaborada pelo autor (2022).

Ao analisar a Tabela 7, que apresenta os dados do município de Nilópolis, é possível extrair algumas considerações:

(1) O endividamento, com base na RSF (Resolução do Senado Federal) nº40 de 2001, teve sua margem rompida em 2020, com uma melhora substancial em 2021, mesmo que ainda demande atenção.

(2) O gasto com pessoal se mantém abaixo dos 60%.

(3) O superávit primário é negativo apenas em 2020, aparentemente sendo compensado em 2021.

(4) Quanto ao custeio da máquina demonstra queda com relação a RCL do período.

(5) O nível de investimento em 2021 é o melhor do período.

(6) O custo do legislativo demonstra aumento substancial, em principal de 2017 para 2018, demonstrando certa constância (do ponto de vista per capita) entre 2020 e 2021.

(7) Os gastos médios com saúde e educação demonstram uma certa constância nominal, tendo a maior variação sendo a da RCL, todavia os gastos ou investimentos nessas áreas não acompanharam percentualmente a RCL do período, o que denota uma necessidade de ajustes nesses setores.

(8) A taxa do número de professores com o nível superior aumentou ao longo do tempo, tendo uma melhora de mais de 14% entre 2017 e 2021.

(9) A taxa de abandono escolar, assim como os outros municípios já analisados, demonstrou uma queda abrupta em 2020.

(10) A cobertura vacinal demonstra uma intensa queda, principalmente quando comparado com o ano de 2018.

Tabela 7 – Nilópolis: indicadores e período

Domínios/Temas	Indicadores	2017	2018	2019	2020	2021
Fiscal	Endividamento/RCL	6,00%	-3,39%	-15,57%	-23,50%	-8,83%
	Suficiência de Caixa/RCL	0,77%	15,24%	17,42%	23,61%	1,61%
	Gasto Pessoal/RCL	47,98%	47,69%	43,90%	50,06%	36,92%
	Superavit Primário/RCL	N	N	7,81%	-1,82%	27,00%
Gestão	Custeio da Máquina/RCL	53,07%	49,40%	49,84%	49,07%	35,42%
	Grau de Investimento	21,60%	16,52%	17,89%	14,36%	29,66%
	Custo Legislativo/RCL	3,39%	6,99%	3,05%	3,19%	2,25%
	Custo per capita Legislativo	51	119	57	62	62
Social	Gasto Educação	24,81%	21,00%	21,76%	22,05%	15,93%
	Matriculados/População	20,84%	20,28%	20,42%	20,15%	18,84%
	Professores Nível Superior	33,20%	33,90%	37,60%	42,20%	47,30%
	Taxa Abandono Escolar	3,90%	4,10%	5,10%	0,70%	N
	Gasto Próprio Saúde/(RCL-SUS)	33,41%	37,59%	35,60%	31,90%	22,78%
	Cobertura Vacinal	68,82%	71,64%	23,97%	10,85%	18,57%
	Mortalidade Infantil (taxa por mil)	21,81	13,29	11,01	15,9	N
	Média Consultas Médicas	4	4	4	4	4

Fonte: Dados da pesquisa. Elaborada pelo autor (2022).

Ao analisar a Tabela 8, que apresenta os dados do município de Queimados, é possível extrair algumas considerações:

(1) O endividamento, com base na RSF (Resolução do Senado Federal) nº40 de 2001, teve sua margem rompida em 2018, com uma melhora substancial em 2019 e 2020, voltando a um ponto mais próximo do crítico em 2021.

(2) O gasto com pessoal se mantém abaixo dos 60%, com tendência de queda.

(3) O superávit primário é negativo nos anos de 2019 e 2020, aparentemente compensado pelo de 2021.

(4) Quanto ao custeio da máquina demonstra queda de 2020 para 2021.

(5) O nível de investimento vem diminuindo.

(6) O custo do legislativo é relativamente próximo de um ano para o outro.

(7) Os gastos médios com saúde e educação demonstram uma certa constância, tendo uma entre de 2020 para 2021.

(8) A taxa do número de professores com o nível superior aumentou consideravelmente em 2019 e 2020, recuando em 2021.

(9) A taxa de abandono escolar, assim como os outros municípios já analisados, demonstrou uma queda abrupta em 2020.

(10) A cobertura vacinal demonstra uma intensa queda, principalmente entre 2018 e 2019, voltando a subir, mesmo que se mantenha consideravelmente baixa quando comparada com o início do período.

Tabela 8 – Queimados: indicadores e período

Domínios/Temas	Indicadores	2017	2018	2019	2020	2021
Fiscal	Endividamento/RCL	-9,98%	-29,70%	-6,24%	-4,35%	-19,39%
	Suficiência de Caixa/RCL	-0,03%	16,37%	11,63%	6,83%	6,17%
	Gasto Pessoal/RCL	53,39%	49,83%	50,70%	45,23%	41,10%
	Superavit Primário/RCL	N	N	-4,33%	-1,50%	20,50%
Gestão	Custeio da Máquina/RCL	34,13%	32,75%	41,45%	42,61%	30,88%
	Grau de Investimento	12,48%	8,42%	5,58%	7,94%	3,26%
	Custo Legislativo/RCL	1,38%	1,16%	1,24%	1,21%	0,84%
	Custo per capita Legislativo	24,62	24,29	26,85	27,58	25,65
Social	Gasto Educação	26,64%	23,57%	25,25%	22,43%	17,47%

Matriculados/População	21,11%	20,87%	20,19%	20,61%	19,94%
Professores Nível Superior	30,40%	35,50%	41,10%	44%	36,80%
Taxa Abandono Escolar	5,70%	5,70%	6,70%	0,00%	N
Gasto Próprio Saúde/(RCL-SUS)	28,61%	25,25%	25,51%	26,80%	19,06%
Cobertura Vacinal	72,92%	74,28%	46,32%	47,02%	50,65%
Mortalidade Infantil (taxa por mil)	19,07	22,45	17,72	15,6	N
Média Consultas Médicas	4	4	4	4	4

Fonte: Dados da pesquisa. Elaborada pelo autor (2022).

Tabela 10 - Japeri, subíndices e período

Índice	2017	2018	2019	2020	2021
Fiscal	0,405	0,478	0,454	0,525	0,670
Gestão	0,342	0,425	0,309	0,306	0,371
Social	0,156	0,165	0,179	0,151	0,039

Fonte: Dados da pesquisa. Elaborada pelo autor (2022).

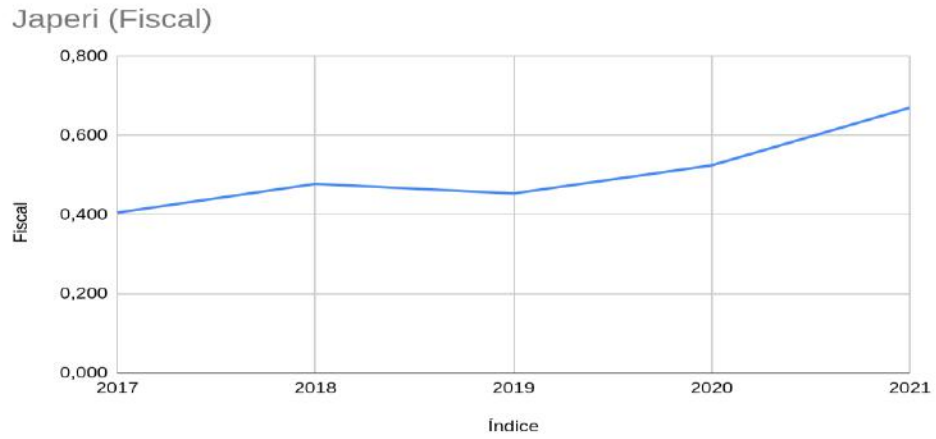
Ao analisar a Tabela 9, que apresenta os dados do município de Japeri, é possível extrair algumas considerações.

(1) A gestão fiscal atrelada à LRF está melhorando ao longo do período analisado.

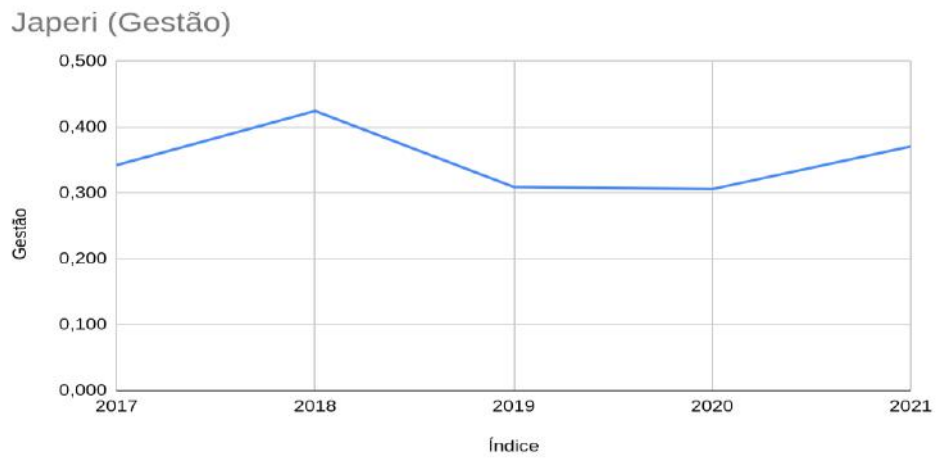
(2) A gestão interna teve uma piora, principalmente quando comparada com o ano de 2018, e entre 2020 e 2021, mostra estar melhorando novamente, porém ainda abaixo do que performava em 2018.

(3) Os aspectos sociais estão bem aquém do ideal, mostrando uma tendência de piora, tendo chegado próximo do 0 (zero) em 2021.

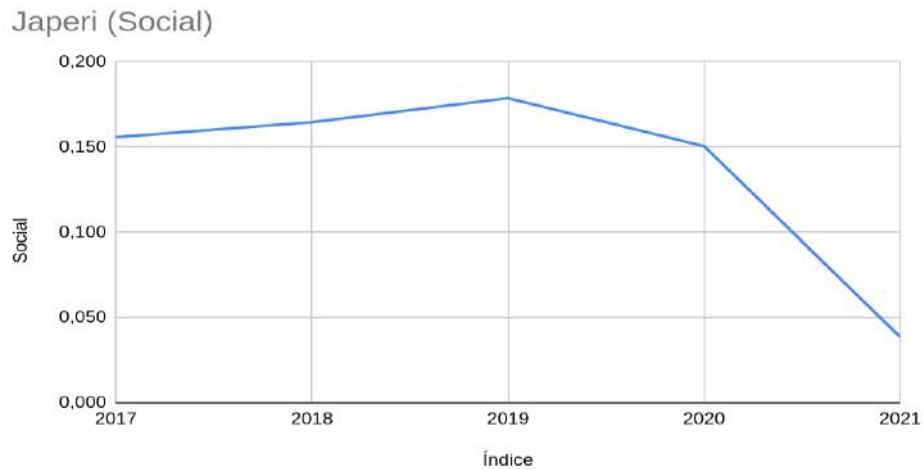
A seguir, as Figuras 1, 2 e 3 podem dar um melhor panorama visual ao que foi tratado.

Figura 1 - Gráfico do desempenho fiscal (Japeri)

Fonte: Elaborada pelo autor (2022).

Figura 2 - Gráfico do desempenho de gestão (Japeri)

Fonte: Elaborada pelo autor (2022).

Figura 3- Gráfico do desempenho social (Japeri)

Fonte: Elaborada pelo autor (2022).

Ao analisar a Tabela 10, é possível extrair algumas considerações.

(1) A gestão fiscal atrelada à LRF teve uma piora significativa em 2020, retomando uma melhora em 2021, porém em níveis abaixo dos performados em 2017, 2018 e 2019.

(2) A gestão interna teve uma melhora no ano de 2019, e após isso voltou para próximo dos níveis anteriores.

(3) Os aspectos sociais tiveram uma melhora substancial em 2019, e uma queda nos anos seguintes, mesmo que se mantenha em níveis superiores aos de 2017 e 2018.

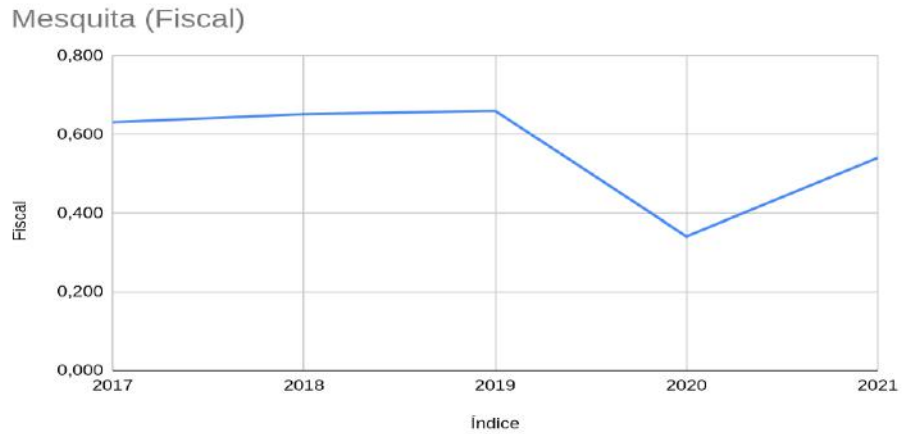
Tabela 10 - Mesquita, subíndices e período

Índice	2017	2018	2019	2020	2021
Fiscal	0,631	0,652	0,660	0,342	0,541
Gestão	0,253	0,252	0,327	0,267	0,255
Social	0,179	0,178	0,312	0,205	0,225

Fonte: Dados da pesquisa. Elaborada pelo autor (2022).

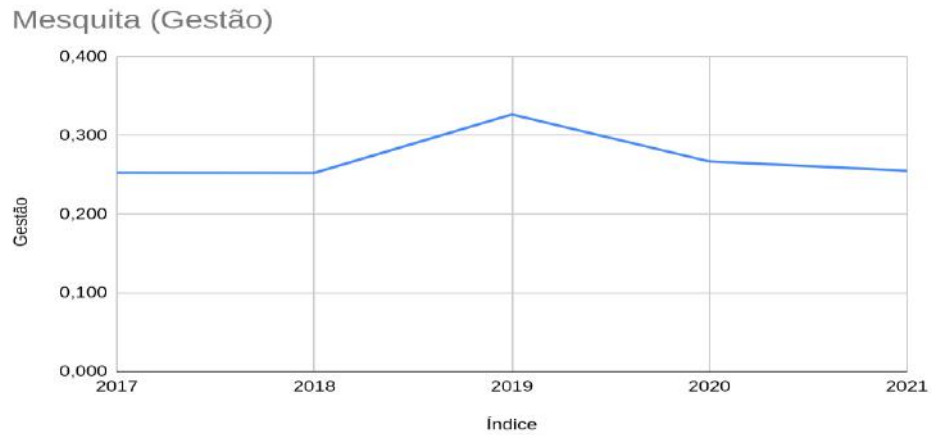
As Figuras 4, 5 e 6 fornecem uma melhor visão ao que foi tratado.

Figura 4 - Gráfico do desempenho fiscal (Mesquita)



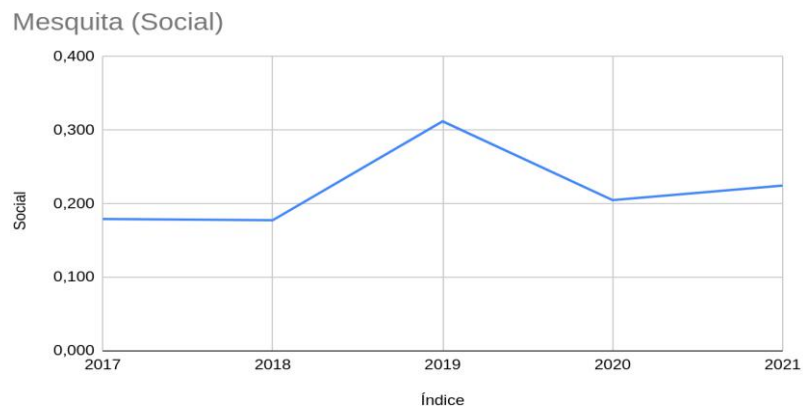
Fonte: Elaborada pelo autor (2022).

Figura 5 - Gráfico do desempenho de gestão (Mesquita)



Fonte: Elaborada pelo autor (2022).

Figura 6 - Gráfico do desempenho social (Mesquita)



Fonte: Elaborada pelo autor.

Ao analisar a Tabela 11, é possível extrair algumas considerações.

(1) A gestão fiscal atrelada à LRF teve pioras, principalmente em 2020, porém em 2021, melhorou e superou a marca de 2017, até então melhor ano dentro do período analisado.

(2) A gestão interna se manteve constante.

(3) Os aspectos sociais em questão não tiveram mudanças significativas.

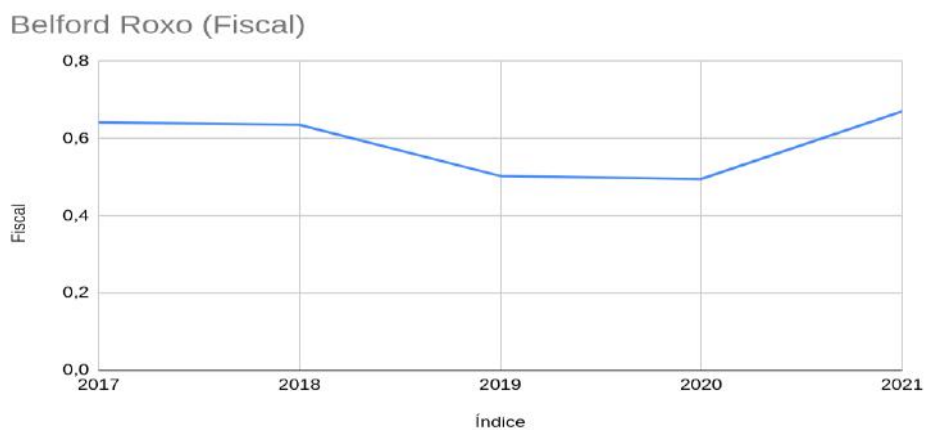
Tabela 11 - Belford Roxo, subíndices e período

Índice	2017	2018	2019	2020	2021
Fiscal	0,642	0,636	0,503	0,495	0,670
Gestão	0,253	0,253	0,253	0,252	0,253
Social	0,176	0,169	0,171	0,165	0,193

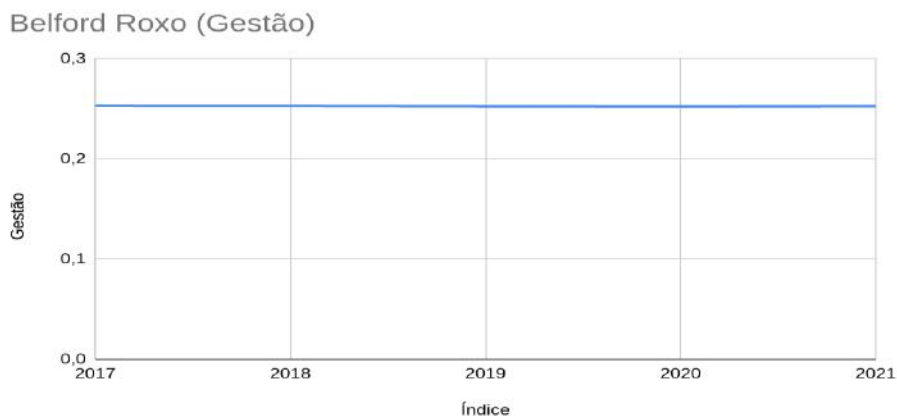
Fonte: Dados da pesquisa. Elaborada pelo autor (2022).

A seguir, as Figuras 7, 8 e 9 podem dar um melhor panorama visual ao que foi tratado.

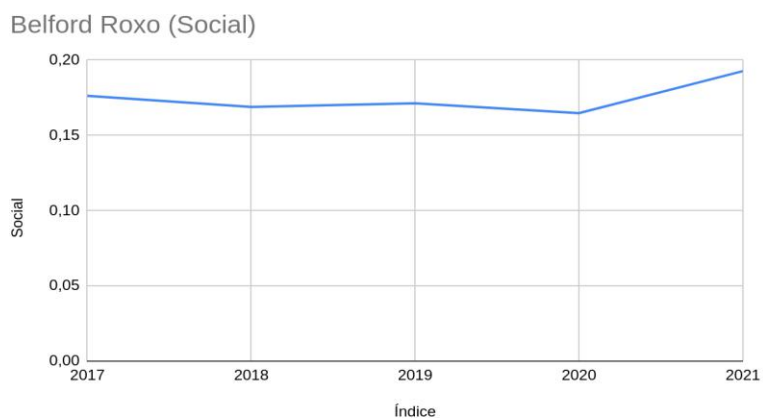
Figura 7 - Gráfico do desempenho fiscal (Belford Roxo)



Fonte: Elaborada pelo autor (2022).

Figura 8 - Gráfico do desempenho de gestão (Belford Roxo)

Fonte: Elaborada pelo autor (2022).

Figura 9 - Gráfico do desempenho social (Belford Roxo)

Fonte: Elaborada pelo autor (2022).

Ao analisar a Tabela 12, é possível extrair algumas considerações.

- (1) A gestão fiscal atrelada à LRF demonstra franca melhora quando comparado o período inicial e final da análise.
- (2) A gestão interna teve uma piora considerável, principalmente quando comparada ao período inicial e final da análise.
- (3) Os aspectos sociais como os demais municípios analisados até o momento, demonstram uma baixa performance no subíndice social.

Tabela 13 - São João de Meriti, subíndices e período

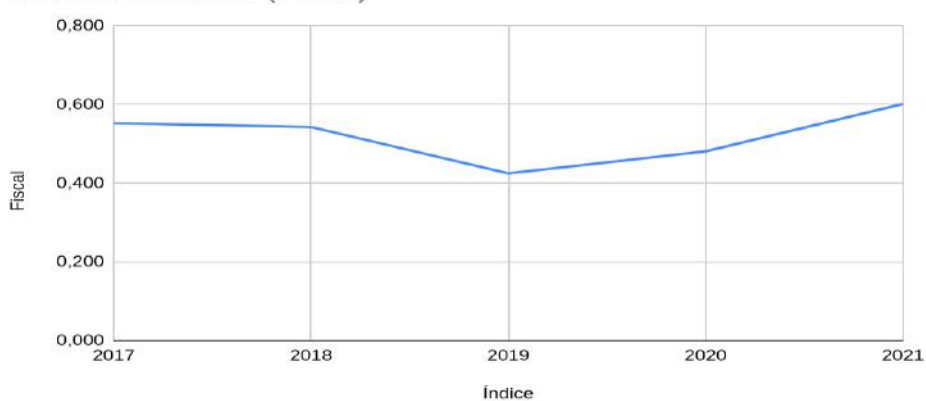
Índice	2017	2018	2019	2020	2021
Fiscal	0,553	0,543	0,425	0,481	0,601
Gestão	0,334	0,254	0,254	0,254	0,253
Social	0,165	0,172	0,166	0,169	0,178

Fonte: Dados da pesquisa. Elaborada pelo autor (2022).

A seguir, as Figuras 10, 11 e 12 podem dar um melhor panorama visual ao que foi tratado.

Figura 10 - Gráfico do desempenho fiscal (São João de Meriti)

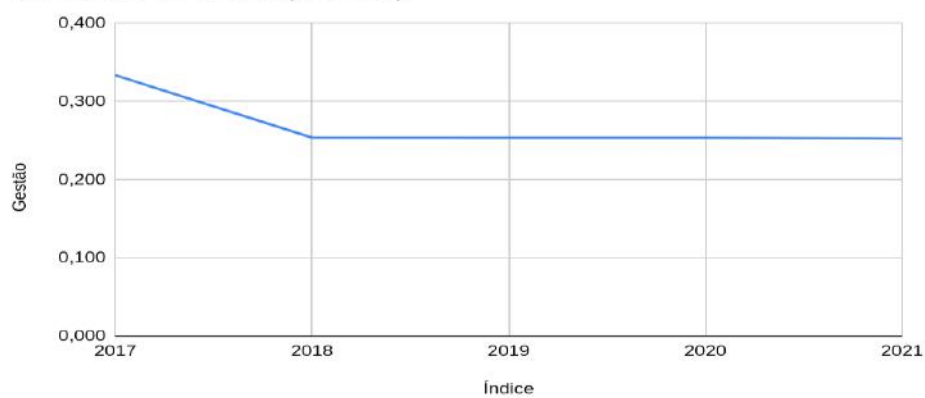
São João de Meriti (Fiscal)



Fonte: Elaborada pelo autor (2022).

Figura 11 - Gráfico do desempenho de gestão (São João de Meriti)

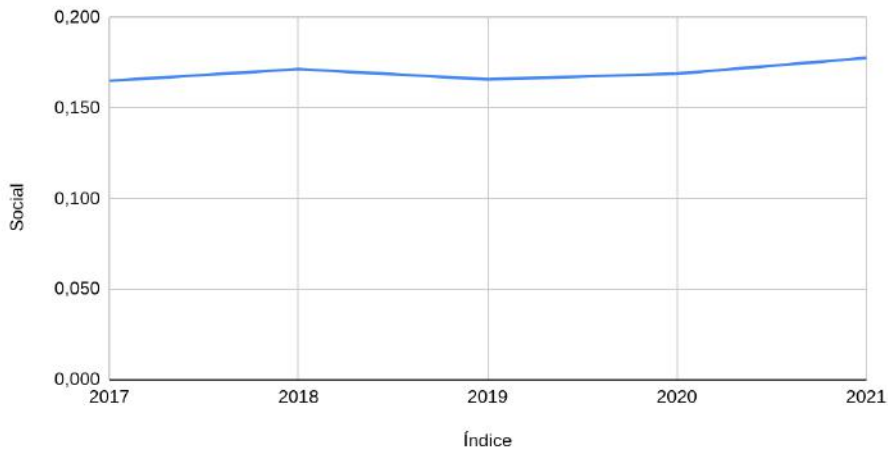
São João de Meriti (Gestão)



Fonte: Elaborada pelo autor (2022).

Figura 12 - Gráfico do desempenho social (São João de Meriti)

São de João de Meriti (Social)



Fonte: Elaborada pelo autor (2022)

Ao analisar a Tabela 13, é possível extrair algumas considerações.

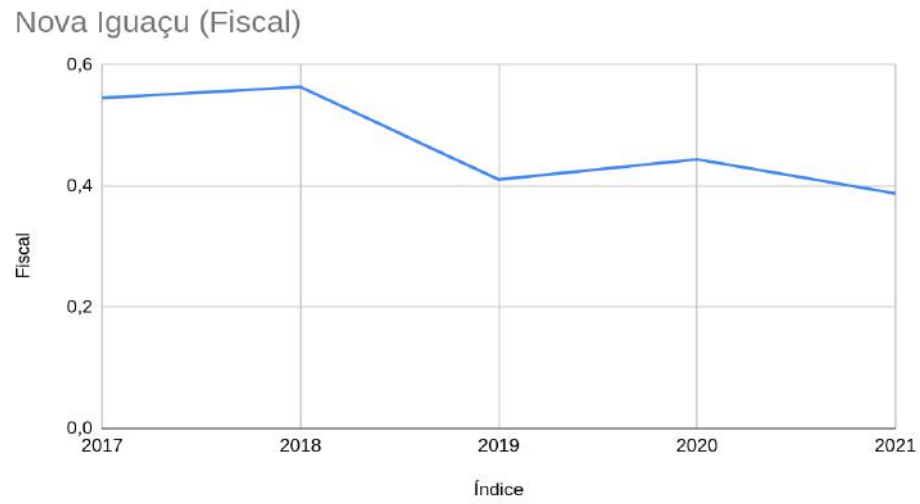
- (1) A gestão fiscal atrelada à LRF demonstra tendência de piora.
- (2) A gestão interna teve uma piora parece praticamente constante.
- (3) Os aspectos sociais estão bem aquém do ideal, e sem mudanças significativas.

Tabela 13 - Nova Iguaçu, subíndices e período

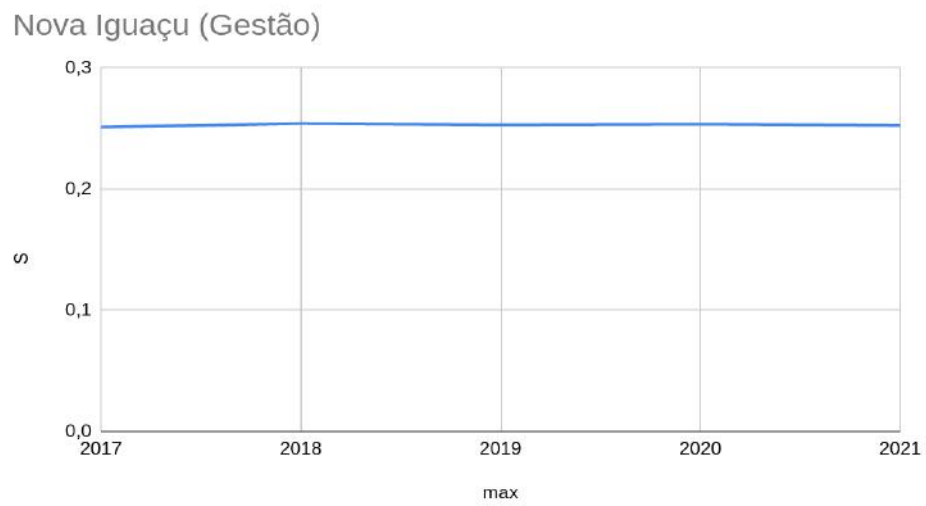
Índice	2017	2018	2019	2020	2021
Fiscal	0,545	0,564	0,411	0,444	0,388
Gestão	0,251	0,254	0,253	0,254	0,253
Social	0,172	0,169	0,172	0,170	0,197

Fonte: Dados da pesquisa. Elaborada pelo autor (2022).

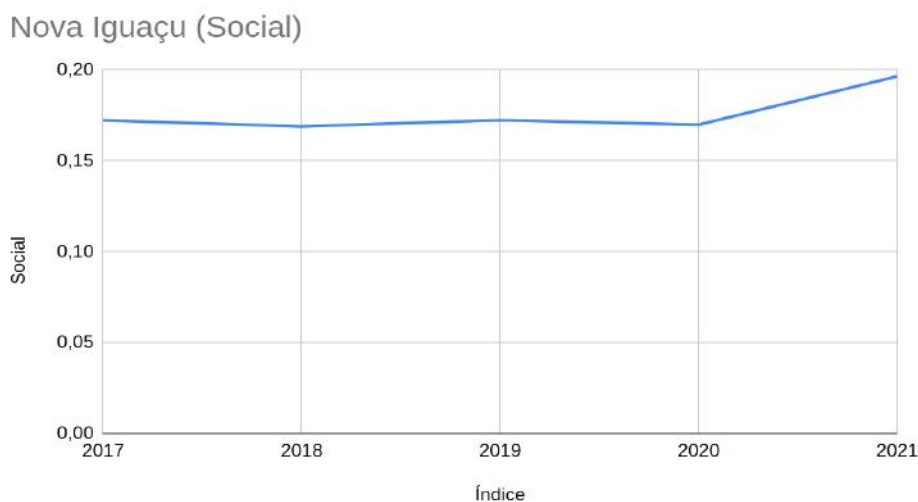
A seguir, as Figuras 13, 14 e 15 podem dar um melhor panorama visual ao que foi tratado.

Figura 13 - Gráfico do desempenho fiscal (Nova Iguaçu)

Fonte: Elaborada pelo autor (2022).

Figura 14 - Gráfico do desempenho de gestão (Nova Iguaçu)

Fonte: Elaborada pelo autor (2022).

Figura 15 - Gráfico do desempenho social (Nova Iguaçu)

Fonte: Elaborada pelo autor (2022).

Ao analisar a Tabela 14, é possível extrair algumas considerações.

(1) A gestão fiscal atrelada à LRF teve uma melhora de 2017 para 2018, porém em 2020 já estava em níveis abaixo do registrado em 2017.

(2) A gestão interna apesar de ter uma performance baixa, é constante ao longo do período analisado.

(3) Os aspectos sociais apesar de muito baixos, também se mostram em níveis com quase nenhuma oscilação.

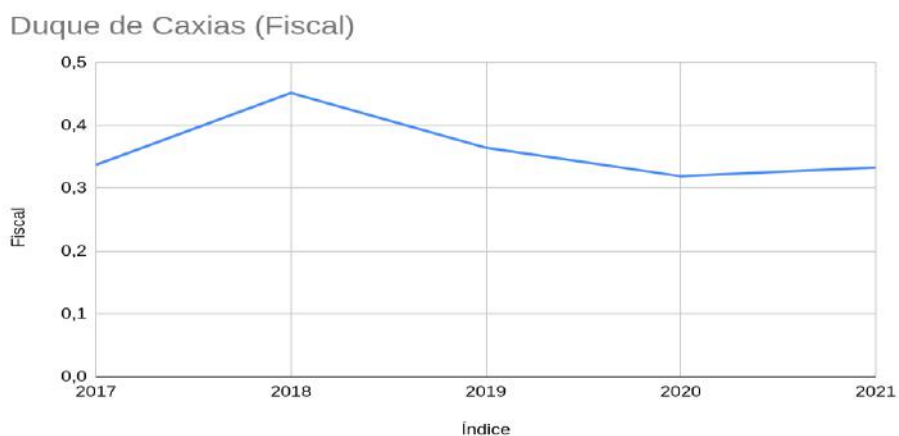
Tabela 14 - Duque de Caxias, subíndices e período

Índice	2017	2018	2019	2020	2021
Fiscal	0,337	0,452	0,365	0,319	0,333
Gestão	0,252	0,252	0,252	0,251	0,250
Social	0,174	0,173	0,167	0,162	0,183

Fonte: Dados da pesquisa. Elaborada pelo autor (2022).

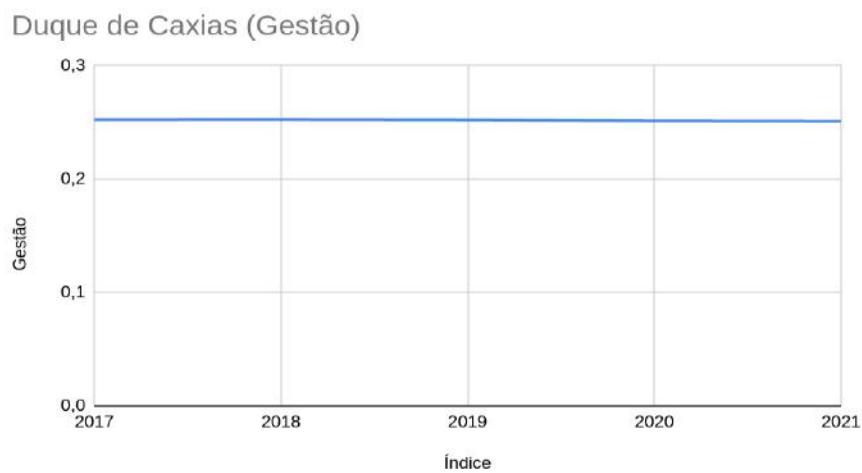
A seguir, as Figuras 16, 17 e 18 podem dar um melhor panorama visual ao que foi tratado.

Figura 16 - Gráfico do desempenho fiscal (Duque de Caxias)

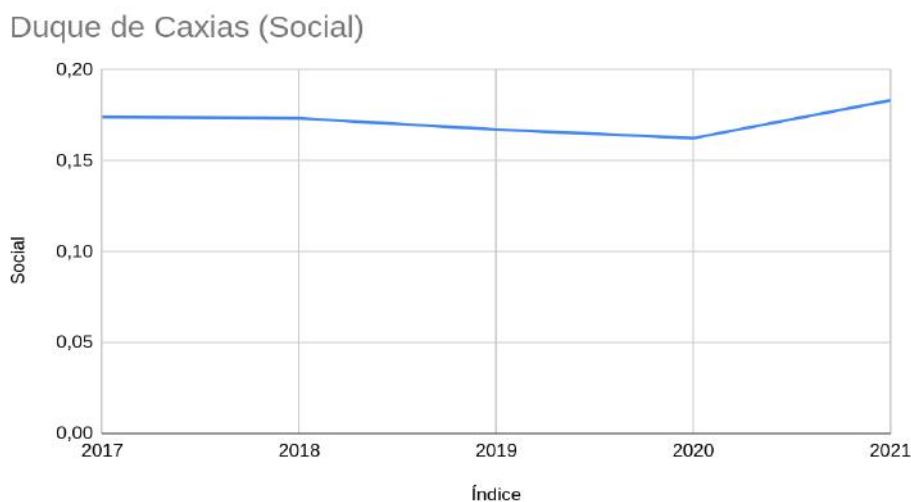


Fonte: Elaborada pelo autor (2022)

Figura 17 - Gráfico do desempenho de gestão (Duque de Caxias)



Fonte: Elaborada pelo autor (2022).

Figura 18 - Gráfico do desempenho social (Duque de Caxias)

Fonte: Elaborada pelo autor (2022).

Ao analisar a Tabela 15, é possível extrair algumas considerações.

(1) A gestão fiscal atrelada à LRF está melhorou entre 2017 e 2020, tendo uma piora de 0,088 de 2020 para 2021, no entanto tendo se mantido em um nível considerado bom.

(2) A gestão interna teve uma piora, principalmente quando comparada com o ano de 2018, e entre 2020 e 2021, mostra estar melhorando novamente, porém ainda abaixo do que performava em 2018.

(3) Os aspectos sociais estão bem aquém do ideal, mostrando uma tendência de piora, tendo chegado próximo do 0 (zero) em 2021.

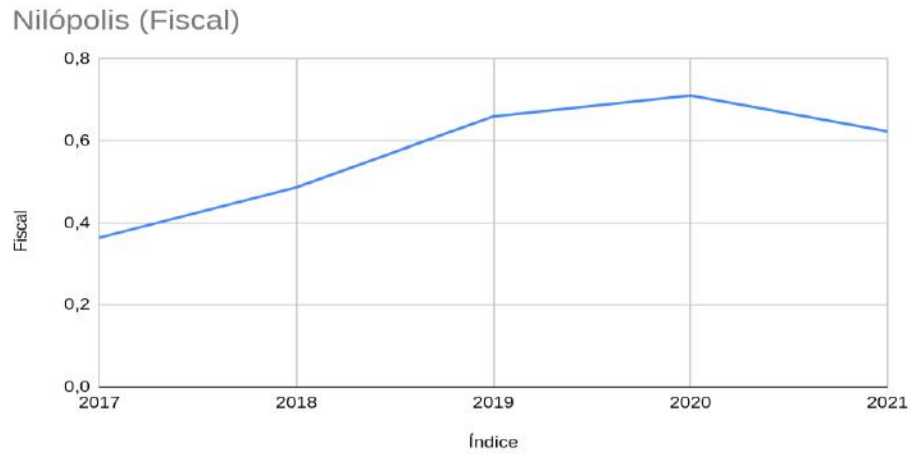
Tabela 15 - Nilópolis, subíndices e período

Índice	2017	2018	2019	2020	2021
Fiscal	0,364	0,487	0,660	0,711	0,623
Gestão	0,253	0,251	0,253	0,252	0,252
Social	0,157	0,178	0,183	0,166	0,186

Fonte: Dados da pesquisa. Elaborada pelo autor (2022).

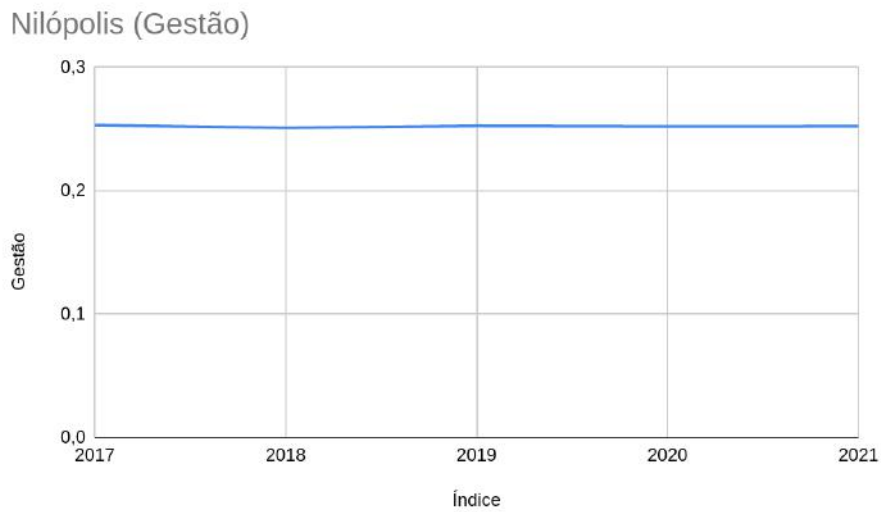
A seguir, as Figuras 19, 20 e 21 podem dar um melhor panorama visual ao que foi tratado.

Figura 19 - Gráfico do desempenho fiscal (Nilópolis)



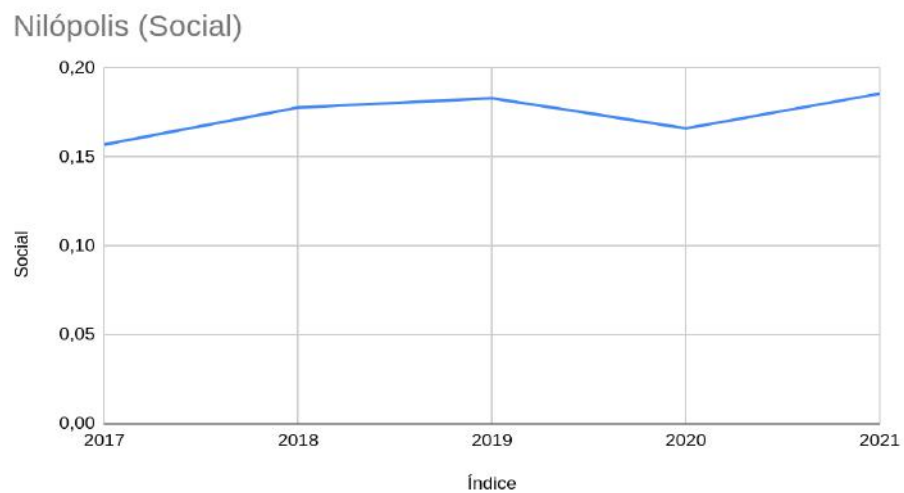
Fonte: Elaborada pelo autor (2022).

Figura 20 - Gráfico do desempenho de gestão (Nilópolis)



Fonte: Elaborada pelo autor (2022).

Figura 21 - Gráfico do desempenho social (Nilópolis)



Fonte: Elaborada pelo autor (2022).

Ao analisar a Tabela 16, é possível extrair algumas considerações.

(1) A gestão fiscal atrelada à LRF está alternando entre uma gestão considerada adequada para os níveis do subíndice fiscal e não adequada, sendo melhor em 2018 e 2021.

(2) A gestão interna se mostra constante.

(3) Os aspectos sociais, apesar de baixos, não demonstram mudanças significativas ao longo do período analisado.

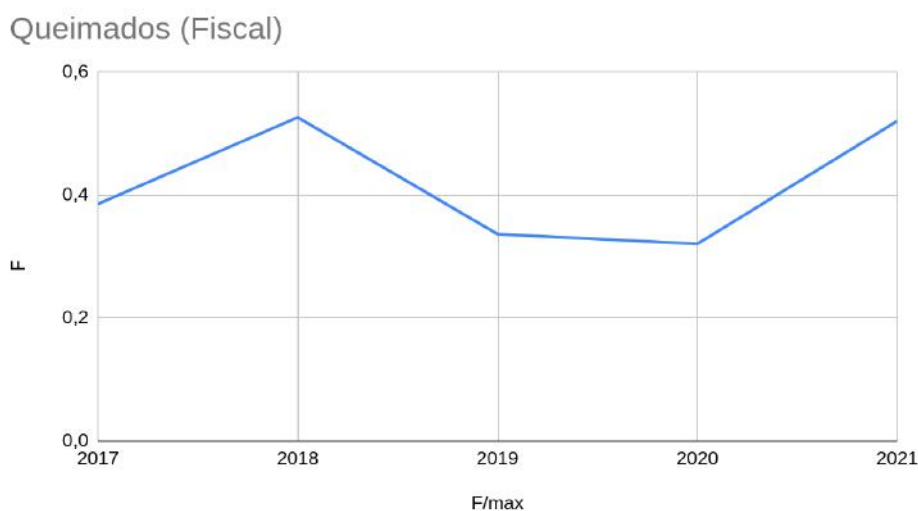
Tabela 16 - Queimados, subíndices e período

Índice	2017	2018	2019	2020	2021
Fiscal	0,386	0,526	0,337	0,321	0,520
Gestão	0,254	0,254	0,254	0,254	0,253
Social	0,161	0,155	0,162	0,170	0,191

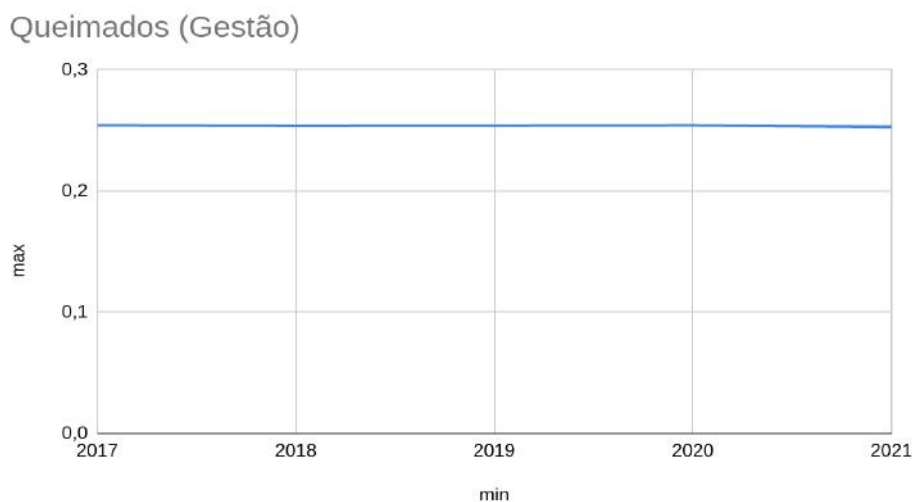
Fonte: Dados da pesquisa. Elaborada pelo autor (2022).

A seguir, as Figuras 22, 23 e 24 podem dar um melhor panorama visual ao que foi tratado.

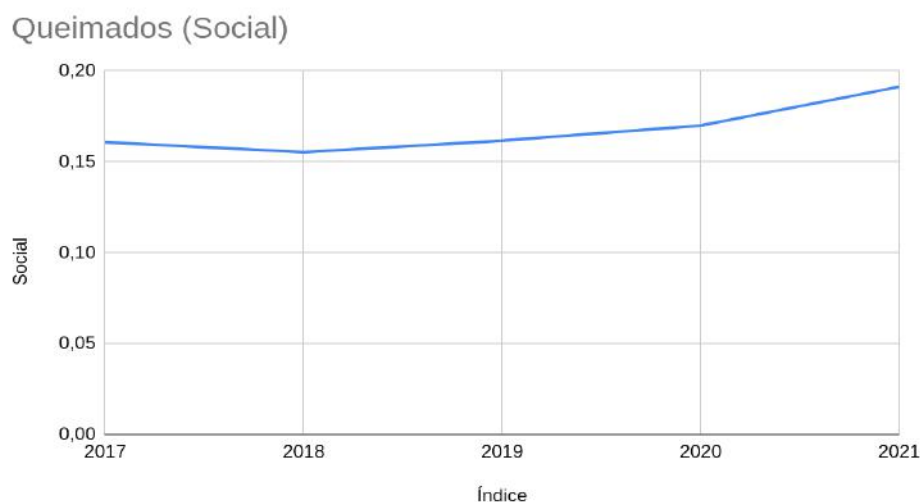
Figura 22 - Gráfico do desempenho fiscal (Queimados)



Fonte: Elaborada pelo autor.

Figura 23 - Gráfico do desempenho de gestão (Queimados)

Fonte: Elaborada pelo autor.

Figura 24 - Gráfico do desempenho social (Queimados)

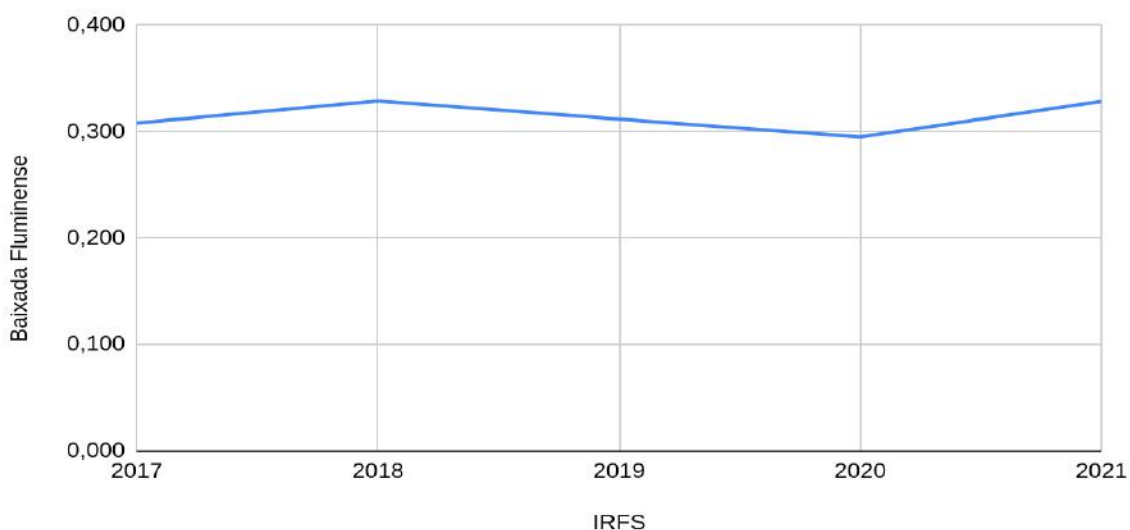
Fonte: Elaborada pelo autor.

Da Tabela 9 a 16, foram realizadas as análises com base nos subíndices das cidades que compõem tradicionalmente a Baixada Fluminense. Tendo em vista que a performance em um subíndice é a média das performances de cada indicador, ir bem em um indicador, não significa necessariamente um bom resultado em um domínio. A mesma análise se aplica ao IRFS de forma geral.

Dessa maneira será apresentado de forma comparativa os resultados do IRFS de cada cidade da Baixada e da Baixada como um todo, através das Figuras 25, 26 e 27.

Figura 25 - Gráfico do desempenho no IRFS da Baixada Fluminense

Baixada Fluminense (IRFS)

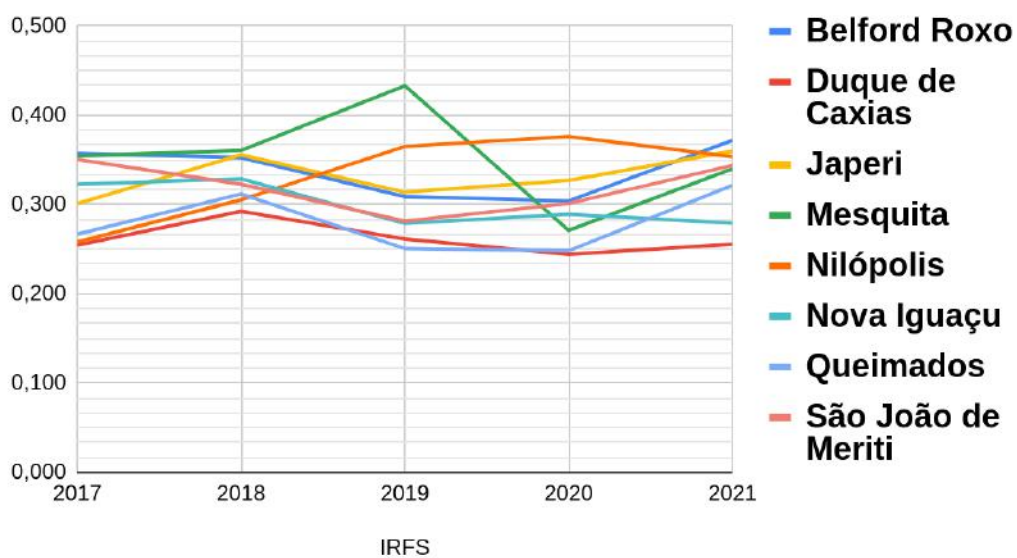


Fonte: Elaborada pelo autor (2022).

Como é possível analisar na figura 25, o desempenho da Baixada Fluminense no IRFS é cerca de 0,2 abaixo do que seria considerado um desempenho médio, parte do que pode ser impactado principalmente pelo subíndice social.

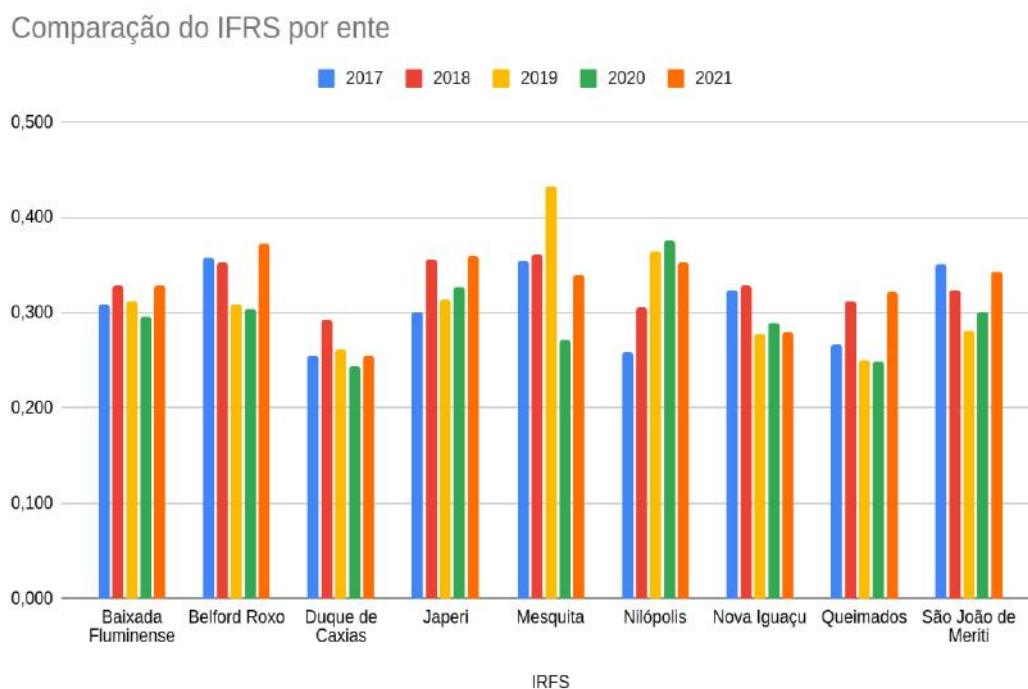
Figura 26 - Gráfico comparativo entre o desempenho do IRFS entre as cidades da Baixada Fluminense

Comparaçã entre as cidades da Baixada Fluminense



Fonte: Elaborada pelo autor (2022)

Figura 27 - Gráfico de comparação entre cada cidade e a Baixada relativo ao IRFS



Fonte: Elaborada pelo autor (2022).

Na Figura 26 é possível observar a performance de cada cidade do conjunto de municípios da Baixada Fluminense. Os destaques ficam para a cidade com o pior desempenho dentro do período analisado, a cidade de Duque de Caxias, que é a cidade com maior PIB da Baixada (DataViva, 2022). E a cidade com melhor performance em 2021 é Belford Roxo, porém o destaque fica com a cidade de Mesquita, que conseguiu alcançar a maior performance em 2019, chegando próximo a média esperada pelo IRFS, é provável que isso se dê pela maior atenção aos aspectos sociais quando comparada com as demais cidades, naquele mesmo ano

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Quanto ao subíndice social, nele os gastos analisados assim como seus aspectos, se concentram naquilo que é relacionado a saúde e a educação, somente, não abarcando outros aspectos sociais, como os positivados no artigo 6º da CF, algo que seria possível adicionar no subíndice, por haver demonstrações estratificadas por função de cada secretaria, no caso dos municípios por exemplo, algo que poderiam aumentar o potencial de modelagem deste subíndice.

É importante ressaltar que o desempenho médio das cidades no domínio fiscal, foi mediano com relação ao esperado pelo subíndice, em contrapartida os desempenhos relacionados à gestão e social, figuraram baixo desempenho com relação à média esperada, algo que tende a ressaltar a relevância da LRF e dos Tribunais de Contas, pois certamente seu papel de auxílio no controle das contas públicas, suas ações punitivas e punitivas, fizeram parte de um melhor desempenho neste ponto.

A Figura 27, mostra a comparação por período do desempenho da Baixada Fluminense como um todo e de cada cidade que a compõe, os resultados apontam que como se esperava, a Baixada possui uma realidade muito próxima, tanto do ponto de vista fiscal, de gestão e social, tendo performances similares nos períodos. Uma parceria entre essas cidades com relação aos tópicos de saúde e educação - por exemplo, aproveitando sua proximidade geográfica e contexto similar, poderia diminuir consideravelmente os gastos percentuais com relação a RCL das cidades envolvidas, enquanto teria o potencial de maximizar os resultados; percebeu-se nestas análises, que a maior parte das cidades analisadas gasta com recursos próprios voltados para saúde e educação, algo próximo do ponto de vista nominal que já gastam anualmente, uma união desses recursos poderia prover melhorias sociais e de gestão.

Importante pontuar que dentre as cidades analisadas, não houve cidade que obtivesse performance equitativa com relação à gestão fiscal, e a gestão social, o que pode significar, que na escolha entre seguir as diretrizes impostas pela LRF e a satisfação de aspectos sociais relacionados à saúde e educação, os gestores públicos dentro do período analisado escolheram adequarem-se a LRF. Dessa forma, a fim de satisfazer os objetivos específicos deste trabalho, foi realizada uma média dos desempenhos dos temas fiscais e sociais, e um desempenho médio no período entre 2017 e 2021, o valor igual ou superior a 0,500 foi considerado como uma gestão adequada (seja fiscal ou social), com base nisso, Japeri, Belford Roxo, São João de Meriti, Nilópolis e Mesquita, são cidades que realizaram no período em questão uma boa gestão de seus recursos, do ponto de vista fiscal, porém comprometeram os aspectos sociais que

compõem o índice, e as cidades de Nova Iguaçu, Duque de Caxias e Queimados, realizaram no período em questão uma má gestão de seus recursos, do ponto de vista fiscal, e comprometeram os aspectos sociais que compõem o índice.

Quanto ao uso do IRFS como forma de modelagem dos aspectos citados, mostrou-se competente, principalmente para análises relacionadas a adequação da gestão pública com as diretrizes da LRF.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Lei 10.028 de 19 de outubro de 2000**, disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L10028.htm acessado em 17 de novembro de 2022.

_____. **Lei Complementar 101 de 04 maio de 2000**, disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm acessado em 16 de novembro de 2022.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**, disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm#art52vi acessado em 16 de novembro de 2022.

_____. Secretária-Geral da Mesa, **Resolução Nº40 de 2011**, disponível em:

<https://legis.senado.leg.br/norma/562458/publicacao/16433576> acessado em 16 de novembro de 2022.

CEPERJ. **Coordenadoria de Geociências**, disponível em:

https://www.ceperj.rj.gov.br/?page_id=262#:~:text=Os%20munic%C3%ADpios%20que%20comp%C3%B5em%20tradicionalmente,APL%20Petroqu%C3%ADmico%2C%20Qu%C3%ADmico%20e%20PI%C3%A1stico%20 Acessado em 01 de Setembro de 2022.

COSTA, Priscila Bahia. **Avaliação do desempenho de sistema de transportes público utilizando indicadores de mobilidade urbana sustentável** / Priscila Bahia Costa. – 2016. 110.

CRUZ, C. F.; AFONSO, L. E.; Gestão fiscal e pilares da lei de responsabilidade fiscal:

evidências em grandes municípios. **Revista de Administração Pública**

Rio de Janeiro 52(1):126-148, jan. - fev. 2018

DOI: <https://doi.org/10.1590/0034-7612165847> Acessado em 13 de Novembro de 2022.

ESTUDOS TÉCNICOS CNM (V.2). **IRFS - Índice de Responsabilidade Fiscal, Social e de Gestão dos Municípios Brasileiros** - Edição 2007, estudo realizado em julho de 2009.

SANTOS FILHO, E. F. S., **A Atuação dos Tribunais de Contas para o Cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal e sua Importância para as Punições Fiscais e Penais**.

Tribunal de Contas da União Instituto Serzedello Corrêa Universidade de Brasília/Faculdade de Direito Curso de Pós-graduação em Direito Público e Controle Externo. Orientadora: Alejandra Leonor Pascual. Brasília 2006.

KLERING, L. R.; STRANZ, E.; GOBETTR, S. W.; Avaliação da gestão dos Municípios do Brasil pelo IRFS - Índice de Responsabilidade Fiscal, de Gestão e Social - 2002 a 2006.

Redes. Revista do Desenvolvimento Regional, vol. 12, núm. 2, mayo-agosto, 2007, pp. 196-217 Universidade de Santa Cruz do Sul Santa Cruz do Sul, Brasil.

ROCHA, C. A. A., **Dívidas e Dúvidas: análise dos limites globais de endividamento de estados e municípios**. Brasília, junho / 2007. Consultoria Legislativa do Senado Federal, Projeto gráfico: Lilia Alcântara.