

ANÁLISE DA CORRELAÇÃO DE INDICADORES SOCIAIS E INSTITUCIONAIS DOS MUNICÍPIOS DA REGIÃO METROPOLITANA DO RIO DE JANEIRO

*Sergio Paulo Carvalho de Souza**

*Alexandre Bonfim dos Reis***

*Julio Candido de Meirelles Junior****

Resumo

Objetivo: o presente trabalho tem como foco refletir acerca do planejamento financeiro público dos municípios da Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ), abordando mecanismos presentes na Constituição Federal de 1988, especificamente o PPA, e indicadores sociais. **Métodos:** utilizou-se abordagem qualitativa e a consideração de coeficientes de correlação amostral dos indicadores utilizados, em particular o Índice de Governança Municipal, proposto pelo Conselho Federal de Administração. **Resultados:** à luz dos dados coletados, na RMRJ estariam associados desenvolvimento, riqueza e desigualdade; a conclusão, no entanto, é intermediária tendo em vista a falta de dados para parte considerável dos municípios da Região.

Palavras-chave: Planejamento; PPA; Indicadores.

1. Introdução

Dentre as ferramentas de gestão pública, tem especial relevância o planejamento. Isto se deve ao fato desta ferramenta, a um tempo, servir à formação da plataforma de governo e, por outro lado, dotar os cidadãos, minimamente, de meios de proceder o controle social; ou seja, o planejamento liga os governos aos cidadãos pela obrigação do cumprimento pelos primeiros do planejado (prometido) o qual deve ser passível de verificação pelos últimos.

Chamou-se de planejamento aqui ao conjunto dos mecanismos orçamentários e financeiros determinados pela Constituição Federal de 1988 (CF/88) para gestão pública, mais as técnicas de planejamento comuns às organizações privadas. Dentre as inovações trazidas pela CF/88 está o plano plurianual, forma determinada para o planejamento de médio prazo no Brasil. São obrigados a executá-lo todos os entes públicos: União, estados e municípios; a estes últimos, a CF/88 concedeu autonomia política e financeira, outra inovação. Com isto os municípios tornaram-se peças fundamentais à execução das políticas sociais; por exemplo, o Sistema Único de Saúde (SUS), também criado pela CF/88, enquanto política pública universal, foi idealizado para ter sua porta de entrada nos municípios (BRASIL, 2006), os quais por obrigação deveriam cuidar da atenção primária; outro exemplo é a educação pública, a qual teria sua maior demanda no nível fundamental, atendida primariamente pelos municípios (BRASIL, 1996). Estas políticas públicas, bem como as demais, devem estar previstas no PPA terem as execuções discriminadas nas leis de diretrizes orçamentárias (LDOs) e leis de orçamento anuais (LOAs) (BRASIL, Art. 165).

O orçamento público, enquanto parte essencial do planejamento, na sua forma atual, é resultado de processo histórico complexo, cujo ponto de inflexão pode ser indicado pela iniciativa de Vargas em instituir a administração burocrática no Brasil; de lá para cá caminhou-se no sentido de cada vez mais o orçamento expressar as atitudes a serem tomadas pelos governos para correção de problemas sociais, econômicos, estruturais, etc., processo

* Mestrando do PROFIAP/UFF <<http://lattes.cnpq.br/2799608018541662>>.

** Mestrando do PROFIAP/UFF.

*** Professor do PROFIAP/UFF <<http://lattes.cnpq.br/8869583225684015>>.

aderente ao moderno princípio orçamentário da programação (GIACOMONI, 2017, p.82), afastando-se da prática de construção de peças contábeis estáticas e desvinculadas de qualquer objetivo social a se alcançar. As mudanças ocorreram devido à evolução própria das ciências (o planejamento interessa a diversas) e, sobretudo, da evolução da sociedade, a qual tende, com o passar dos tempos, a inteirar-se das questões relativas aos dinheiros públicos, expressão do seu esforço. Assim, admite-se que o fim genuíno do planejamento governamental seja a melhora das condições de vida da sociedade; mas, como aferir isto? O meio comum, mas não trivial, é comparar as condições sociais no tempo, lançando-se mão a indicadores sociais, desenhados, porém não necessariamente, para este fim. Como não poderia deixar de ser, o assunto é por demais controverso, seja pelos aspectos ideológicos envolvidos (destaque-se os pontos de vista liberal e marxista, opostos no tocante as atribuições do Estado), seja por questões de natureza técnica, sobretudo, num país como o Brasil, de proporções continentais, plural em gentes, culturas e problemas.

Marca do Brasil e da CF/88, a autonomia municipal (Brasil, 1988, Art. 18; MEIRELLES, 2005), como dito acima, põe em relevo a participação municipal na execução de sensíveis políticas públicas. Todavia, a referida autonomia, no que toca às finanças (MEIRELLES, 2005, p.), é condicionada na prática pela proeminência da União na arrecadação e a distribuição dos recursos, configuração do federalismo fiscal. Isto, ao lado das questões ditas anteriormente (com exceção da proporção continental) e dos 5.570 planos municipais constituídos a cada quadriênio, torna esta dimensão de planejamento um importante alvo de pesquisas.

Tendo isto por base, o presente estudo busca responder as seguintes questões: como se correlacionam o planejamento financeiro/orçamentário e os aspectos populacionais e administrativos relativos ao tamanho da população, renda, escolaridade, governança, transparência na Região Metropolitana do Estado do Rio de Janeiro (RMRJ)?

1.1. Objetivos

O objetivo geral do estudo é conhecer como se correlacionam o planejamento orçamentário/financeiro público dos municípios da região Metropolitana do estado do Rio de Janeiro e os aspectos populacionais e administrativos, entre os quais, tamanho da população, renda, escolaridade, governança, transparência. Especificamente:

- (i) Descrever estatisticamente as populações das cidades da RMRJ;
- (ii) Levantar o tamanho das populações municipais das cidades da RMRJ nos censos demográficos de 2000 e 2010;
- (iii) Levantar a densidade demográfica das cidades RMRJ segundo o censo demográfico de 2010;
- (iv) Levantar a renda dos cidadãos cidades da RMRJ nos censos demográficos de 2000 e 2010;
- (v) Levantar a escolaridade das populações municipais das cidades da RMRJ nos censos demográficos de 2000 e 2010;
- (vi) Levantar o IDH-M das cidades da RMRJ em 2000 e 2010;
- (vii) Levantar o indicador de Gini das cidades da RMRJ;
- (viii) Estudar a metodologia do IGM e levantar este indicador para cidades da RMRJ em 2016;
- (ix) Levantar o número de PPAs publicados nas páginas das cidades da RMRJ;
- (x) Estudar o comportamento da correlação linear dos indicadores antes referidos.

1.2. Justificativa

Justifica-se o estudo pela relevância que a RMRJ tem no Estado e também no Brasil; havia cerca de 12 milhões de habitantes nesta região, segundo o Censo de 2010, concentração de 74%, aproximadamente, da população do Estado; constam desta região a Capital do Estado, segunda cidade mais populosa do Brasil e o município com maior densidade demográfica do País. Além disso, o estudo da correlação entre o planejamento orçamentário/financeiro e as condições sociais de municípios não é abordagem frequente nas publicações acadêmicas. Mais ainda, empregou-se o Índice de Governança Municipal (IGM), do Conselho Federal de Administração (CFA); a comparação deste indicador aos demais, decerto, não foi, ao menos, razoavelmente explorada devido à sua recente publicação, janeiro de 2017 (CFA, 2017).

O trabalho está estruturado da seguinte forma, além desta introdução: a seção 2 trata de revisão da literatura; a seção 3 dos métodos utilizados; a seção 4 contém análise de dados alcançados e discussão sobre os mesmos; a seção 5 apresenta as considerações finais e expectativas de trabalhos futuros; por fim, a seção 6 traz as referências utilizadas.

2. Revisão da literatura

Antes da Constituição Federal de 1988 é possível perceber inúmeras iniciativas do Governo Federal visando o planejamento financeiro dos gastos públicos. Resgata-se a seguir um breve histórico deste planejamento para ilustrar algumas tentativas da construção da ideologia do planejamento das finanças públicas no Brasil, focaremos nos períodos de 1930 a 1980. Segundo Souza (2004) e Souza (1984) em 1930 temos o advento da Era Vargas com o Estado Novo, que trouxe a ideia de um Estado capitalista, desenvolvimentista e industrial. Tendo um dos marcos o Plano Especial de Obras Públicas e Aparelhamento da Defesa Nacional entre 1939 e 1944, durante a Segunda Guerra, desenvolvendo a indústria de base no país, a criação da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN) fez parte deste plano.

Em seguida, outro plano surgiu para dar continuidade às obras de infraestruturas e indústria de base denominado Plano de Obras e Equipamentos entre 1944 e 1948. No governo Dutra o Plano Salte (saúde, alimentação, transporte e energia) entre 1950 a 1954, pela primeira vez, busca articulação do governo federal com estados e municípios objetivando a concretização do plano. Juscelino Kubistchek (JK) em 1956 coloca os fundamentos do Plano de Metas, criando o Conselho do Desenvolvimento, que entre outras coisas, estabeleceu 30 metas nos setores de energia, transporte, agricultura, e alimentação e indústria de base. JK fez parcerias com o Banco Nacional de Desenvolvimento uma organização autônoma para capitanear recursos. O Plano Trienal fez parte do governo de João Goulart em 1962 visava à manutenção dos planos anteriores dando maior enfoque na esfera social. Em seguida, com a chegada do regime militar, o governo inaugurou uma série de planos de 1964 até 1985 como o Programa de Ação Econômica do Governo (Paeg), Programa Estratégico de Desenvolvimento (PED), Plano Nacional de Desenvolvimento I, II e III (PND).

Percebe-se no Brasil entre 1930 e 1985 a introdução, mesmo que limitada, de uma cultura do planejamento que produziu as bases de uma nação em busca do desenvolvimento, período marcado pela construção de rodovias, hospitais, escolas, hidrelétricas, portos, estruturas para o agronegócio, prédios públicos, com destaque para a construção de Brasília. Por outro lado, marcado também pela dificuldade de manutenção do planejamento como bem definiu Hélio Beltrão em 1967 que foi ministro de três pastas no regime militar que afirmou:

O que tradicionalmente temos visto no Brasil é que cada governo novo, cada ministro novo, cada diretor novo, cada chefe de serviço novo, assume o cargo convencido de que o que está faltando é um novo plano, uma nova e brilhante

concepção, uma fórmula mágica que a ninguém ocorreu antes. E o que realmente surge, na maioria dos casos, é a criação de um novo órgão, uma nova autarquia, uma nova empresa pública. Ora, quem conhece Administração Pública sabe que, quase sempre, o que é preciso apurar é a razão do insucesso dos planos existentes, o que implica o esforço humilde de descer aos fatos e examinar a máquina. Mas infelizmente, há no Brasil muito pouca gente com paciência de mecânico e gente demais querendo descobrir a pólvora. ... A rigor, o que precisamos fazer são três coisas muito simples de enunciar e muito difíceis de levar a cabo: 1º) fazer funcionar com eficiência aquilo que já existe; 2º) obter um mínimo de coordenação entre os vários órgãos do governo; 3º) executar, com ânimo determinado, as soluções que estão no consenso geral. (BELTRÃO, 1984:62)

A partir da Constituição de 1988 o Brasil inicia um novo ciclo do planejamento financeiro público, pois no artigo 48 que trata das atribuições do Congresso Nacional e no inciso II, tem-se a seguinte matéria que deverá ser organizada por este órgão: “plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual, operações de crédito, dívida pública e emissões de curso”. Além de outros artigos que tratam especificamente do planejamento do orçamento público, como agora o assunto é tratado na CF de forma mais contundente o planejamento se transforma em lei gerando atribuições, responsabilidade, controle, transparência, fiscalização, interação entre os três poderes da república.

A Constituição Federal de 1988 trouxe avanços e modernização para os mecanismos de planejamento financeiro público. No entanto, é importante considerarmos alguns fatores anteriores e posteriores a CF de 1988 que contribuíram para o desencadeamento da inovação do planejamento financeiro público. Começando com o governo Vargas (1930 a 1945 e 1951 a 1954) marcado, entre outras, pelas conquistas trabalhistas e desenvolvimento da indústria de base. Além disso, pela criação do DASP – Departamento Administrativo do Serviço Público – que trouxe para o Brasil o modelo burocrático para administração pública que é caracterizado pela hierarquização, concurso público, procedimentos administrativos rígidos, sistema administrativo impessoal, formal, legal e racional. Visando, entre outros objetivos, combater o nepotismo e o patrimonialismo.

O DASP trouxe avanços para a administração pública, por outro lado, na década de 80 o mundo capitalista atravessa uma forte crise financeira, econômica, social, política e toda esta instabilidade da estrutura pública/privada origina inúmeros questionamentos sobre o modelo burocrático exigindo a reforma da administração pública. Como afirma Pereira (2001):

Depois da grande crise dos anos 80, na década de 90 está sendo construído um novo Estado. Este novo Estado será o resultado de profundas reformas. Estas reformas habilitarão o Estado a desempenhar as funções que o mercado não é capaz de desempenhar. O objetivo é construir um Estado que responda às necessidades de seus cidadãos. Um Estado democrático no qual os burocratas prestem contas aos políticos e estes aos cidadãos de uma forma responsável (accountable). (PEREIRA, 2001:17)

A Constituição Federal de 1988 nasce em meio a um grande desejo de reforma da administração pública que visava um Estado mais eficiente, descentralizado, saudável em relação aos gastos públicos. Assim, é aprovado em 1995, no Governo de Fernando Henrique Cardoso, após amplo debate no Congresso Nacional, o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, tendo como articulador Luiz Carlos Bresser Pereira - Ministro da Administração Federal e Reforma do Estado, que entre outras coisas, introduz no país o modelo da administração pública gerencial.

O modelo de administração gerencial tomou emprestado a experiência prática e teórica conquistada ao longo de muitas décadas das empresas privadas e procurou adequá-las, na medida do possível, na administração pública. Tendo como principal objetivo, diferente das empresas privadas que é o lucro, o interesse público. Assim, pose-se dizer que a

administração pública gerencial é orientada para atender o cidadão e para obtenção de resultados para a sociedade. Com isso é necessário a descentralização dos serviços públicos para aumentar o alcance e melhorar a eficiência. Consequentemente é necessário dar mais liberdade e autonomia para que os servidores públicos realizem o trabalho sem estar tão dependente da estrutura hierárquica. Inovação e criatividade fazem parte também do rol deste novo modelo, pois como um dos objetivos é a eficiência, então, é necessário buscar mecanismos modernos para atender mais pessoas com qualidade e melhor preço.

Desta forma, pode-se afirmar também que o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentaria e a Lei Orçamentaria são mecanismos essenciais, prescritos na Constituição Federal, para que o planejamento financeiro público seja desenhado a fim de alcançar o objetivo principal da administração pública gerencial: o interesse público. Percebe-se que a crise do Estado, principalmente na década de 80, fomentou um novo modelo de administração da máquina pública; além disso, a Constituição Federal de 1988 que elencou inúmeros mecanismos de planejamento para a arrecadação e gastos públicos.

Pensar em planejamento financeiro público envolve áreas de conhecimento e conceitos da administração, pois a ideia é unificar os conhecimentos e estratégias para obter o melhor desempenho da equipe governamental no atendimento das necessidades da população. Assim, refletir sobre governança e governabilidade são essenciais para compreendermos os mecanismos de apoio e sustentação para o desenvolvimento de um planejamento que poderá alcançar os objetivos desejados em um projeto de governo.

Governança foi definida por Melo (1995 *apud* SANTOS, 1997) como:

Governance, conforme Melo, refere-se ao *modus operandi* das políticas governamentais que inclui, dentre outras, questões ligadas ao formato político-institucional dos processos decisórios, à definição do *mix* apropriado do público/privado nas políticas, à participação e descentralização, aos mecanismos de financiamento das políticas e ao alcance global dos programas (MELO, 1995, p. 30)

Melo (1995) ao conceituar indica que governança está relacionada ao modo de operação das políticas de governo em um sentido amplo para alcançar os objetivos traçados pela equipe governamental. Por isso, os membros do governo são essenciais para que haja boa governança e consequentemente um bom planejamento. Desta forma, a equipe governamental precisa ser composta por pessoas com conhecimento em administração pública entre outras áreas essenciais, como financeira, social, comunicação e que sejam capazes de refletir nas ações e decisões governamentais formulando políticas públicas que vão atender as demandas da sociedade. Além disso, tornar mais independente e autônoma, na medida do possível, as instituições que dão suporte às práticas definidas no plano de governo. Considerando também os mecanismos de financiamento, parcerias e participação, pois é fundamental que os investimentos para determinadas ações venham da iniciativa privada ou de parcerias com outras nações e não somente, no caso dos municípios, dos repasses do governo Federal e Estadual ou da arrecadação de impostos. Ademais, a democracia exige participação da sociedade e boa governança busca formas de alcançar a opinião daqueles que serão beneficiados pelas ações governamentais.

Governabilidade segundo Diniz (1996) pode ser definida como:

Governabilidade refere-se às condições sistêmicas mais gerais sob as quais se dá o exercício do poder com uma dada sociedade, tais como as características do sistema político, a forma de Governo (parlamentarismo ou presidencialismo), as relações entre os poderes (maior ou menor assimetria, por exemplo), os sistemas partidários (pluripartidarismo ou bipartidarismo), o sistema de intermediação de interesses (corporativista ou pluralista), entre outras. (DINIZ, 1996, p. 12)

Diniz (1996) ajuda a pensar em governabilidade como as conexões e partes que compõem a estrutura governamental no exercício do poder. No Brasil, entre outras partes, temos os poderes legislativo, judiciário e executivo. Além disso, uma república presidencialista onde o chefe de governo é também o chefe do Estado e lidera o poder executivo. E, um sistema partidário composto por diversos partidos. Devido à diversidade de atores, atuantes no sistema, o funcionamento harmônico do mesmo é fundamental para que haja equilíbrio entre os poderes, bem como entre os partidos políticos e outros sujeitos, pois quando ocorre desequilíbrio entre os poderes corre-se o risco da ingovernabilidade que consequentemente afeta e, muitas vezes, inviabiliza a elaboração do planejamento governamental.

Santos (1997) sugere conectar as definições de governança e governabilidade em apenas um conceito devido às semelhanças e da interdependência das ideias ali contidas e, então, usar o termo capacidade governativa que alinha e funde os conceitos de governança e governabilidade. Como propõe a seguir:

Essa definição geral de capacidade governativa serve bem aos nossos propósitos. Por um lado, engloba tanto características operacionais do Estado – analisando-se aí a eficiência de sua máquina administrativa, novas formas de gestão pública, mecanismos de regulação e controle –, como sua dimensão político-institucional, as investigações podendo incluir, neste caso, desde as características das coalizões de sustentação do governo, do processo decisório, das formas mais ou menos tradicionais de representação de interesses, das relações Executivo-Legislativo, do sistema partidário e eleitoral, passando pelas relações entre os três níveis de governo e a forma e o grau de interação do público com o privado na definição e condução das políticas governamentais, até a pouca analisada atuação do Judiciário como ator político e a capacidade de liderança e coordenação do governo. (SANTOS, 1997)

Assim, podemos inferir que a capacidade governativa alinha tanto os conceitos de governança quanto de governabilidade e ambos quando usados para atender às demandas da sociedade pode gerar boa governança focada em planejar, controlar, desenvolver políticas públicas, regular. Enfim, focada em usar toda a estrutura municipal em prol da prestação de serviços de qualidade e comprometida com o bem-estar da sociedade.

O planejamento dos gastos públicos como temos visto até agora é princípio fundamental e basilar para os gestores públicos alcançarem os objetivos que ajudarão no atendimento das demandas da sociedade. Principalmente com o término da segunda guerra mundial, como afirma Souza (2006, p. 22), um forte aliado entrou em cena para contribuir com o sucesso das ações governamentais na busca de uma gestão eficiente que são as políticas públicas. Souza (2006) após pesquisar diversas definições sobre políticas públicas fez a seguinte afirmação:

Pode-se, então, resumir política pública como o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, colocar o ‘governo em ação’ e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário propor mudanças no rumo ou cursos dessas ações (variável dependente). A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações, que produzirão resultados e mudanças no mundo real. (SOUZA, 2006, p. 26)

Segundo Souza a Política Pública (2006) pode ser dividida em duas etapas. A primeira consiste em um campo epistemológico interessado em investigar as necessidades da sociedade e quando for necessário propor ações refletidas. A segunda, está ligada a formulação propriamente ditas de políticas públicas que uma vez aplicadas poderão produzir resultados mudando a realidade de um determinado local. Assim, quando analisamos o Plano Plurianual de um determinado município espera-se que o mesmo possa orientar os gestores para que formulem as políticas públicas que traduzam o discurso, ideias e propósitos de um

governo eleito democraticamente pelos votos do povo, visando atender aos anseios da sociedade. Esse é um dos motivos que nos leva a entender a importância da explicitação do PPA de forma que a população tenha acesso ao mesmo, pois como os sujeitos de um município vão cobrar as políticas públicas se os mesmos estão alienados em relação aos objetivos principais do governo?

Por isso, uma forma de pensar na efetividade no trabalho exercido pelos gestores de determinado município e investigando as políticas públicas que são desenvolvidas para atender à necessidade de determinado município e se as mesmas estão realmente alcançando o objetivo proposto. Pois, uma vez que as políticas públicas sejam aplicadas com competência, ética e transparência a tendência é que sejam capazes de transformar a realidade da comunidade beneficiada pela ação governamental.

Relacionados às políticas públicas, os indicadores sociais são ferramentas de apoio a gestão pois contribuem de forma significativa para a orientação do planejamento. Jannuzzi (2005, p. 138) define indicadores sociais como “medidas usadas para permitir a operacionalização de um conceito abstrato ou de uma demanda de interesse programático”. Tais medidas podem aplicar-se ao monitoramento, avaliação e análise de políticas públicas, realizados por diversos atores: governo, empresas, organizações não governamentais, pesquisadores em geral; também, podem influenciar a formação de agendas e a posterior implementação das políticas públicas, sempre relacionada com alocação de recursos públicos. Além disso, prestam-se à informação à sociedade civil interessada.

Tendo vistas as implicações que a utilização dos indicadores sociais pode ter Jannuzzi (2005, pp. 139-142) arrola “propriedades desejáveis” para os mesmos: relevância para agenda política, validade de representação do conceito, confiabilidade, cobertura populacional, sensibilidade, especificidade, transparência metodológica, comunicabilidade ao público, factibilidade operacional, periodicidade na sua atualização, desagregabilidade populacional e territorial e comparabilidade da série histórica. O autor admite a dificuldade de se observar a totalidade destas propriedades em um mesmo indicador porque

[...] Na prática, nem sempre o indicador de maior validade é o mais confiável; nem sempre o mais confiável é o mais sensível; nem sempre o mais sensível é o mais específico; enfim, nem sempre o indicador que reúne todas essas qualidades é passível de ser obtido na escala territorial e na periodicidade requerida. O importante é que a escolha dos indicadores seja fundamentada na avaliação crítica das propriedades anteriormente discutidas e não simplesmente na tradição de uso deles (JANNUZZI, 2005, p. 143).

Jannuzzi (2005, pp. 143-147) aborda as classificações dos indicadores sociais, os quais dentre outras, podem ser classificados por área temática: saúde, habitação, vulnerabilidade, por exemplo); quanto à objetividade, seriam objetivos se derivados de ocorrências concretas, subjetivos se oriundos de pesquisas ou estudos; quanto à operacionalidade: indicador-insumo (mede os diversos recursos aplicados em determinada política), indicador-processo (mede as ações realizadas em função dos recursos disponíveis), indicador-resultado (mede os produtos específicos da política) e indicador impacto (mede as alterações positivas ou não oriundas de determinada política); quanto às dimensões: simples/analíticos, se unidimensionais, ou complexos/sintéticos, quando envolvem mais de uma dimensão. Jannuzzi (2005) chama atenção para estes últimos indicadores devido ao fato de favorecerem ranqueamento, e a partir disso proporcionarem critérios técnicos para focalização de determinadas regiões em políticas; o autor reconhece que a alocação de recursos e o direcionamento de políticas por critérios técnicos é um avanço, todavia, o formulador precisa ter em conta que estes indicadores podem mascarar a realidade, mais do que esclarecê-la, por exemplo, municípios próximos no ranqueamento do IDH-M podem ter realidades sociais bem distintas, o que se

deve à consideração de médias em sua composição. A correção disto passa pela utilização de medidas específicas e, sobretudo, pelo emprego de sistema de indicadores.

3. Métodos

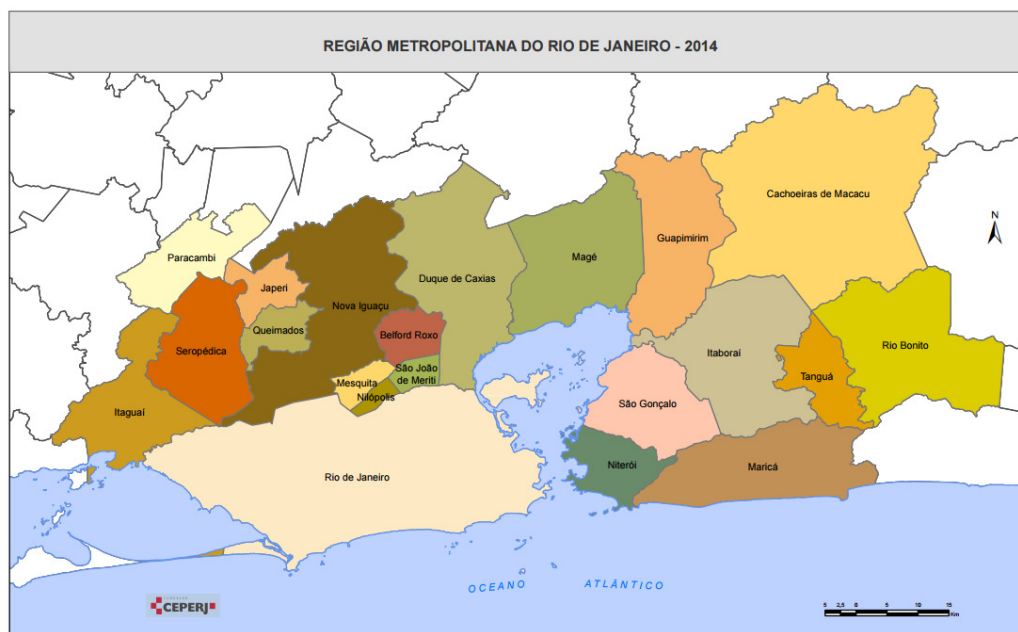
O presente estudo utiliza métricas para avaliação qualitativa do emprego do planejamento orçamentário e financeiro público; trata-se de uma abordagem qualitativa, com indicadores sociais e financeiros/orçamentários, obtidos indiretamente *ex post facto* (ZANELLA, 2009).

3.1. Delimitação do estudo

Neste estudo refere-se aos seguintes municípios, dispostos também na Figura 1: Rio de Janeiro, Belford Roxo, Cachoeiras de Macacu, Duque de Caxias, Guapimirim, Itaboraí, Itaguaí, Japeri, Magé, Maricá, Mesquita, Nilópolis, Niterói, Nova Iguaçu, Paracambi, Queimados, Rio Bonito, São Gonçalo, São João de Meriti, Seropédica, Tanguá, conforme Lei Complementar Nº 87/1997 (RIO DE JANEIRO, 1993).

Os dados utilizados foram sempre obtidos pela internet, em sítios oficiais. Os dados demográficos referem-se as populações verificadas no censo demográfico de 2010 do IBGE, salvo menção em contrário; todos dados foram obtidos em fontes públicas de acesso irrestrito, conforme indicação.

Figura 1: Mapa político da Região Metropolitana do Estado do Rio de Janeiro em 2014.



Fonte: CEPERJ

3.2. Coeficiente de correlação amostral

O trabalho será desenvolvido pela análise numérica e gráfica das dispersões dos indicadores de interesse neste estudo, com apoio na medida conhecida como coeficiente de correlação de amostral de Pearson, r (BUSSAB; MORETIN, 2009, p. 85); o coeficiente fornece uma medida da associação linear entre duas variáveis quaisquer, x e y ; o coeficiente varia no

intervalo [-1, 1]; o valor $r = 1$ significa total associação linear, as variáveis crescem no mesmo sentido e proporcionalmente; se $r = -1$, a interpretação é similar anterior, mas no sentido oposto, o decréscimo de uma variável implica o crescimento da outra de maneira proporcional; $r = 0$, significa falta de associação linear. Tanto mais próximos dos extremos, mais forte a associação linear. A expressão numérica do coeficiente de correlação amostral é dada abaixo:

$$r = \frac{\sum_{i=1}^n (x_i - \bar{x})(y_i - \bar{y})}{\sqrt{\sum_{i=1}^n (x_i - \bar{x})^2 \sum_{i=1}^n (y_i - \bar{y})^2}} \quad (1)$$

3.3. Indicadores

Nesta subseção define-se brevemente os indicadores adotados. O tamanho da população é número de habitantes medido segundo metodologia do censo demográfico; a densidade demográfica é a razão entre total de habitantes a área do município em determinado ano.

O IDH-M é uma medida do desenvolvimento humano próxima, porém com metodologia diversa, ao Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). Por definição o IDH-M é a média geométrica do produto de um fator de saúde (expectativa de vida ao nascer), por um fator educacional (ponderação da escolaridade da população adulta e fluxo escolar da população jovem) e um fator de renda (renda *per capita* municipal) (Atlas Brasil, 2013).

O Indicador de Gini (THOMAS et al, 2001, pp. 3-4), G , é utilizado para medir a concentração de renda, varia no intervalo [0, 1]; o valor 1 significa que apenas um indivíduo de determina população concentra toda renda; o valor, 0, ao contrário, significa renda equitativamente distribuída entre todos os indivíduos de determinada população; assim, quanto menor o valor deste índice, menor a desigualdade social no tocante a renda. G é dado pela seguinte expressão 3, na qual $x(\cdot)$ é a renda de determinado indivíduo de uma população com N indivíduos:

$$G = 1 - \frac{1}{N} \times \left\{ 2 \sum_{i=1}^{N-1} \frac{\sum_{k=1}^i x(k)}{\sum_{j=1}^N x(j)} + 1 \right\} \quad (2)$$

O IGM é um indicador sintético proposto pelo CFA para medir a governança municipal utilizando três dimensões: Gasto e Finanças Públicas, Qualidade e Gestão e Desempenho (CFA, 2017). Da primeira dimensão constam: receitas, despesas, gastos per capita, superávit primário, investimentos, endividamento, suficiência de caixa, despesa com pessoal, custeio da máquina e custo do legislativo; a segunda dimensão engloba os recursos humanos, terceirização, informatização/TI, articulação institucional e transparência; por fim, dimensão Desempenho contempla: educação, saúde, vulnerabilidade, gestão ambiental, planejamento

urbano, saneamento, segurança pública, emprego e renda. Os dados foram obtidos a diversas fontes¹.

Para construção do IGM selecionou-se inicialmente 475 variáveis; na sequência verificou-se sua pertinência ao total de municípios; após isto e da relativização das mesmas reduziu-se, então, o número a 96 variáveis, algumas utilizadas em razões, por exemplo, Gasto per capita em saúde que é a razão entre o total dos gastos em saúde (primeira variável) e a população residente no município (segunda variável). As variáveis quantitativas foram padronizadas a fim de pertencerem ao intervalo [0, 1]; as qualitativas eram binárias assumindo valores 1 ou 0, respectivamente, diante da verificação de determinado atributo de interesse ou não. Em seguida empregou-se análise fatorial para redução do número de variáveis; a dimensão Gastos e Finanças Públicas ficou reduzida de 3 aos dois indicadores Gastos per capita e Índice Firjan de Gestão Fiscal (IFGF), sendo representada pela média aritmética entre ambos; a dimensão Qualidade da Gestão reduziu-se de um total de 45 aos indicadores: Terceirização, Informatização, Articulação Institucional, Planejamento Urbano, Transparência, Servidores e Comissionados, sendo a dimensão representada pela média aritmética destes; a dimensão desempenho reduziu-se de 17 aos indicadores: Qualidade Habitacional, Vulnerabilidade, Atendimento Médico, Educação, Mortalidade Infantil e IDH-M, recebendo valor igual à média aritmética destes. Por fim, o IGM é dado pela média aritmética das três dimensões.

O acesso aos PPAs publicados nos sítios dos municípios foi avaliado aqui como importante iniciativa no sentido da transparência e controle social. Tendo isto como constructo, idealizou-se dois indicadores para sua operacionalização: o número de PPAs encontrados na internet, *NPPA*; ao lado deste, como medida de qualidade, o número de PPAs localizados na página de secretaria de planejamento ou equivalente, *QPPA*. A principal dificuldade envolvendo estes indicadores refere-se ao fato de os mesmos não estarem disponíveis; para o alcance de cada indicador, visitou-se inicialmente os sítios dos municípios da RMRJ, lançando-se o nome dos municípios no Google, em seguida, localizou-se as páginas da secretaria municipal de planejamento ou similar; procurou-se então os PPAs, construindo-se o *QPPA*; os documentos não encontrados ali, foram procurados no Google com os descritores “PPA município e período”.

A expressão matemática dos indicadores, na qual *N* refere-se ao número de PPAs localizados, é idêntica, diferenciando-se o significado de *N* em cada qual:

$$QPPA = \frac{N}{7}; 1, \dots, 7 \quad (3)$$

4. Análise de dados e discussão

4.1. Análise de dados

A Tabela 1, a seguir, traz as populações dos municípios constantes da RMRJ, segundo os censos demográficos de 1991, 2000 e 2010 e a população estimada em 2016, também o crescimento populacional nos períodos 1991 – 2016 e 2010 – 2016, medidos pelas respectivas médias geométricas, além da densidade demográfica (habitantes/km²). Nesta tabela pode se verificar considerável variabilidade dessas populações: em 2016, a Capital tinha cerca de 6,5 milhões de habitantes; concentrava, aproximadamente, 55,47% da população da RMRJ em 1991 e, aproximadamente, 52,71% em 2016, enquanto o município de Tanguá tinha 32.703

1 Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Secretaria do Tesouro Nacional (STN), Federação da Indústrias do Rio de Janeiro (FIRJAN)

habitantes, a menor população da região, aproximadamente, 1/200 da população da Capital. As densidades demográficas corroboram a variação populacional: em 2016, São João de Meriti, município mais densamente povoado, tinha 13.024,60 habitantes/km², ao passo que Cachoeiras de Macacu, 56,90 habitantes/km² e a Capital tem 5.265,80 habitantes/km².

Em relação ao crescimento populacional, nota-se que a Taxa de Crescimento 1, concernente ao período 1991 – 2016 é, de forma geral, superior à do período 2010 – 2016; no primeiro período as populações municipais cresceram à taxa média anual de 1,46, aproximadamente, com desvio padrão próximo a 1,05; já no segundo período, houve crescimento populacional anual médio de 0,83, aproximadamente, com desvio padrão em torno 0,63. Destaca-se o município de Maricá, cuja população cresceu à taxa de 4,7887% ao ano entre 1991 e 2016, tornando-se superior ao triplo da verificada no início do período.

Tabela 1: População dos municípios da RMRJ segundo os Censos de 1991, 2000, 2010 e a projeção em 2016. Taxas de crescimento populacional dos períodos 1991 – 2016 e 2010 – 2016. Densidade demográfica.

Município	População				Taxa de crescimento 1 (%)	Taxa de crescimento 2 (%)	Densidade demográfica
	1991	2000	2010	2016			
Belford Roxo	360.159	434.474	469.332	494.141	1,2731	0,8622	6.031,40
Cachoeiras de Macacu	40.208	48.543	54.273	56.603	1,3774	0,7030	56,90
Duque de Caxias	667.416	773.814	855.048	886.917	1,1438	0,6118	1.828,50
Guapimirim	28.001	37.952	51.483	57.105	2,8916	1,7423	142,70
Itaboraí	138.558	185.423	218.008	230.786	2,0618	0,9538	506,60
Itaguaí	62.372	82.003	109.091	120.855	2,6812	1,7215	395,50
Japeri	65.962	83.278	95.492	100.562	1,7011	0,8659	1.166,40
Magé	163.733	205.830	227.322	236.319	1,4786	0,6490	585,10
Maricá	46.545	76.737	127.461	149.876	4,7887	2,7367	351,60
Mesquita	155.216	166.080	168.376	171.020	0,3886	0,2600	4.310,50
Nilópolis	158.092	153.712	157.425	158.319	0,0057	0,0944	8.117,60
Niterói	436.155	459.451	487.562	497.883	0,5309	0,3497	3.640,80
Nova Iguaçu	614.182	754.519	796.257	797.435	1,0499	0,0246	1.527,60
Paracambi	37.259	40.475	47.124	50.071	1,1892	1,0161	262,30
Queimados	102.187	121.993	137.962	144.525	1,3962	0,7776	1.822,60
Rio Bonito	45.161	49.691	55.551	57.963	1,0033	0,7109	121,70
Rio de Janeiro	5.480.768	5.857.904	6.320.446	6.498.837	0,6838	0,4650	5.265,80
São Gonçalo	779.832	891.119	999.728	1.044.058	1,1740	0,7257	4.035,90
São João de Meriti	425.772	449.476	458.673	460.541	0,3145	0,0678	13.024,60
Seropédica	50.686	65.260	78.186	83.667	2,0250	1,1356	275,50
Tanguá	22.020	26.057	30.732	32.703	1,5946	1,0414	211,20

Fonte: Atlas Brasil (2013), CFA (2017)

A Tabela 2 é o resultado da pesquisa executada para a construção dos indicadores *NPPA* e *QPPA*, consoante às definições no subitem 3.3.; como se pode verificar, não foram encontrados PPAs municipais publicados na rede, segundo a metodologia exposta, atinentes a quadriênios anteriores a 2002 – 2005, para o qual encontra-se um, referente a Capital. Admitiu-se como explicação para isto a publicação da Lei de Responsabilidade Fiscal (BRASIL, 2000) no ano 2000, a qual implicou maior observação da transparência ao instituir

que,

São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos. (BRASIL, 2000, Art. 48).

Devido ao baixo número de PPAs encontrados, deixou-se de calcular o *QPPA*; além disso, alterou-se o denominador da métrica no *NPPA*: no lugar de 7 utilizamos 4, tendo em vista que este é o maior número de PPAs encontrados na rede para um mesmo município, o Rio de Janeiro. No entanto, a Tabela 2, mostra o *NPPA* das duas formas relatadas, sendo o *NPPA 1*, o originalmente idealizado. Como se percebe da Tabela 2, somente 12 dos 21 municípios analisados têm ao menos 1 PPA publicado na rede.

Tabela 2: PPAs encontrados dos municípios da RMRJ.

Município	1990 – 1993	1994 – 1997	1998 – 2001	2002 – 2005	2006 – 2009	2010 – 2013	2014 – 2017	NPPA 1	NPPA 2
Belford Roxo	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Sim	0,14	0,25
Cachoeiras de Macacu	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	0,00	0,00
Duque de Caxias	Não	Não	Não	Não	Não	Sim	Sim	0,29	0,50
Guapimirim	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Sim	0,14	0,25
Itaboraí	Não	Não	Não	Sim	Sim	Sim	Não	0,43	0,75
Itaguaí	Não	Não	Não	Não	Não	Sim	Sim	0,14	0,25
Japeri	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Sim	0,14	0,25
Magé	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	0,00	0,00
Maricá	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	0,00	0,00
Mesquita	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	0,00	0,00
Nilópolis	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	0,00	0,00
Niterói	Não	Não	Não	Não	Não	Sim	Não	0,14	0,25
Nova Iguaçu	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	0,00	0,00
Paracambi	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	0,00	0,00
Queimados	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Sim	0,14	0,25
Rio Bonito	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	0,00	0,00
Rio de Janeiro	Não	Não	Não	Sim	Sim	Sim	Sim	0,57	1,00
São Gonçalo	Não	Não	Não	Não	Sim	Sim	Sim	0,29	0,50
São João de Meriti	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Sim	0,14	0,25
Seropédica	Não	Não	Não	Não	Não	Sim	Sim	0,14	0,25
Tanguá	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	0,00	0,00

Fonte: BELFORD ROXO (2013), DUQUE DE CAXIAS (2009; 2013), GUAPIMIRIM (2013), ITABORAÍ (2009), JAPERI (2013), NITERÓI (2009), QUEIMADOS (2013), RIO DE JANEIRO (2014), SÃO GONÇALO (2013), SÃO JOÃO DE MERITI (2013), SEROPÉDICA (2013).

A Tabela 3 traz a renda per capita municipal em 2000 e 2010, o percentual da população na faixa etária de 18 e 20 anos com o nível médio em 2000 e 2010, o IDH-M em 2000 e 2010, o Índice de Gini em 2000 e 2010, além do IGM e do *NPPA* (*NPPA 2*). Com relação à renda per capita, Niterói e o Município do Rio são discrepantes dos demais; a renda per capita

municipal média e o desvio padrão daquela medida para os municípios da RMRJ em 2010 eram, aproximadamente, R\$ 709,59 e R\$ 368,79; retirando-se aqueles municípios, renda per capita municipal média e o desvio padrão caem, respectivamente, a R\$ 600,44 e R\$ 109,23, aproximadamente. Por opção, não foram atualizadas as rendas per capita.

O percentual da população na faixa etária entre 18 e 20 anos, com nível médio completo foi adotada como medida de escolaridade, pelo fato de nesta faixa etária ser desejável que o cidadão já tenha concluído nível médio, soma-se a isto o fato da população masculina ter cumprido as obrigações militares e, ainda, tal faixa compreende o início da maior idade. O percentual médio da população em comento com nível médio subiu de 22,54%, aproximadamente, para cerca de 40,72%; a variabilidade medida pelo desvio padrão caiu de 8,12% para 6,98% aproximadamente. Com relação aos incrementos nesta faixa por município, verifica-se média de 1,92%, aproximadamente. O município de Itaguaí cujo grupo de interesse sob análise registrou maior incremento entre 2000 e 2010, 162,95%, era o que tinha o menor percentual em 2000, cerca de 15%.

O IDH-M, entre 2000 e 2010, teve sua amplitude reduzida de 0,25 para 0,18; dos 21 municípios da RMRJ, 6 encontram-se abaixo de 0,700, sendo considerados de médio desenvolvimento (IDH-M entre 0,600 e 0,699) segundo a metodologia do IDH-M consignadas pelo Atlas Brasil (2013); na escala de desenvolvimento, em 2010, 14 municípios da RMRJ tinham desenvolvimento considerado alto (IDH-M entre 0,700 e 0,799), e apenas Niterói, enquadrava-se como município de desenvolvimento muito alto (acima de 0,800); a Capital ficava em posição limítrofe entre alto e muito alto. Em 2010, 10 municípios da RMRJ enquadrariam-se na posição de baixo desenvolvimento (IDH-M 0,500 e 0,5999). É válido ressaltar, conquanto haja expressiva melhora no IDH-M dos municípios de interesse em 2010, ranqueando-se os municípios do Estado conforme o IDH-M, apenas 4 municípios estariam entre os 10 mais desenvolvidos: Niterói - 1º, Rio de Janeiro - 2º, Maricá - 6º e Nilópolis - 9º; São Gonçalo seria o próximo, na 14ª posição.

Tabela 3: Renda per capita, percentual da população entre 18 e 20 anos com nível médio completo, IDH M, Índice de Gini em 2000 e 2010. Índice de Governança Municipal (IGM) de 2016. *NPPA*.

Município	Renda per capita R\$		% de 18 a 20 anos com médio completo		IDHM		Índice de Gini		IGM	NPPA
	2000	2010	2000	2010	2000	2010	2000	2010		
Belford Roxo	378,74	491,51	18,25	32,06	0,57	0,68	0,45	0,42	0,54	0,25
Cachoeiras de Macacu	438,38	604,45	16,72	34,88	0,58	0,70	0,49	0,49	0,53	0,00
Duque de Caxias	463,23	592,81	24,38	38,30	0,60	0,71	0,50	0,46	0,55	0,50
Guapimirim	471,04	594,06	14,09	38,70	0,57	0,70	0,54	0,50	0,48	0,25
Itaboraí	410,66	584,35	15,61	32,32	0,55	0,69	0,50	0,48	0,62	0,75
Itaguaí	493,91	635,50	15,33	40,31	0,59	0,72	0,52	0,47	-	0,25
Japeri	327,80	420,15	16,78	32,38	0,53	0,66	0,49	0,42	0,54	0,25
Magé	428,24	567,59	19,35	37,81	0,57	0,71	0,50	0,49	0,53	0,00
Maricá	641,83	910,41	21,33	47,79	0,64	0,77	0,54	0,49	0,66	0,00
Mesquita	523,01	640,37	25,48	42,87	0,63	0,74	0,47	0,47	-	0,00
Nilópolis	599,00	755,26	30,41	49,76	0,66	0,75	0,46	0,45	-	0,00
Niterói	1.596,51	2.000,29	48,30	58,86	0,77	0,84	0,58	0,59	0,69	0,25
Nova Iguaçu	474,80	591,00	22,15	38,81	0,60	0,71	0,51	0,48	-	0,00
Paracambi	538,67	580,49	22,53	43,93	0,62	0,72	0,52	0,44	-	0,00
Queimados	376,53	484,40	16,66	33,41	0,55	0,68	0,46	0,43	0,56	0,25
Rio Bonito	542,49	643,54	22,90	37,60	0,61	0,71	0,57	0,48	-	0,00
Rio de Janeiro	1.187,08	1.492,63	35,91	45,91	0,72	0,80	0,61	0,62	0,65	1,00
São Gonçalo	539,00	669,30	28,40	45,52	0,64	0,74	0,47	0,43	-	0,50
São João de Meriti	472,22	597,57	24,70	40,87	0,62	0,72	0,45	0,43	-	0,25

Fonte: Atlas Brasil (2013); CFA (2017).

Com relação ao Índice de Gini, nota-se, de modo geral, redução entre 2000 e 2011 para os municípios da RMRJ; Niterói e Rio de Janeiro, são exceções, houve aumento (inferior a 2,00%) neste indicador, o qual manteve-se estável em Cachoeiras de Macacu e Mesquita. A variação teve sutil incremento nesse período: amplitude de 0,16 para 0,20 e desvio padrão de 0,0446, aproximadamente, para 0,0512, aproximadamente.

O IGM não foi computado para 9 municípios da RMRJ: Itaguaí, Mesquita, Nilópolis, Nova Iguaçu, Paracambi, Rio Bonito, São Gonçalo, São João do Meriti e Seropédica; isto se deveu a não possibilidade de se calcular o IGQ para Nilópolis, Nova Iguaçu, Paracambi e Rio Bonito e o IGFP para os demais municípios arrolados. Niterói tem o maior IGM da Região, 0,69, e Guapimirim o menor 0,48, a Capital, 0,6533, terceiro maior entre os municípios sob análise; o IGM médio é 0,5726, aproximadamente; com amplitude de 0,293 e desvio padrão de 0,0658.

A Tabela 4, base para a questão norteadora desta pesquisa, mostra a matriz (M) de correlações lineares dos indicadores selecionados: IGM, renda per capita em 2010, percentual da população na faixa etária de 18 a 20 anos com ensino médio completo em 2010 e sua variação absoluta em relação a 2000, IDH-M 2010 e sua variação absoluta em relação a 2000, Índice de Gini em 2010 e sua variação absoluta em relação a 2000, NPPA e a taxa de crescimento médio 2010-2016. A matriz deve ser analisada observando-se linha e coluna, as quais possuem os mesmos indicadores; por exemplo, na primeira linha tem-se o IGM, na quinta coluna o IDH-M, então o elemento $M_{15} = 0,8327$, é a correlação linear entre IGM e IDH-M. Devido a simetria da correlação linear, $Cor(X,Y) = Cor(Y,X)$, optou-se por apresentar

apenas a diagonal principal de M e os elementos superiores a esta.

Tabela 4: Matriz de correlação dos indicadores: IGM, renda per capita 2010, percentual da população entre 18 e 20 anos com ensino médio completo em 2010, variação do percentual da população entre 18 e 20 anos com ensino médio completo 2000 – 2010, IDH-M 2010, variação do IDH-M 2000 – 2010, Índice de Gini em 2010, variação do Índice de Gini 2000 – 2010, NPPA e Taxa de crescimento 2010-2016, para os municípios da RMRJ.

	IGM	Renda per capita	% de 18 a 20 anos com ensino médio completo	Δ % de 18 a 20 anos com ensino médio completo	IDH-M	Δ IDH-M	Índice de Gini	Δ Índice de Gini	NPPA	Taxa de crescimento 2010 – 2016
IGM	1,0000	0,8142	0,7541	-0,3209	0,8327	-0,6074	0,6636	0,3963	0,3987	0,0037
Renda per capita		1,0000	0,7480	-0,3654	0,9086	-0,7375	0,8518	0,4750	0,3223	-0,1208
% de 18 a 20 anos com ensino médio completo			1,0000	0,1323	0,8807	-0,6791	0,5236	0,1904	0,0011	-0,0414
Δ % de 18 a 20 anos com ensino médio completo				1,0000	-0,1989	0,5194	-0,2541	-0,4586	-0,3464	0,6430
IDH-M					1,0000	-0,7844	0,7623	0,4309	0,2256	-0,1220
Δ IDH-M						1,0000	-0,4925	-0,3227	-0,1825	0,5000
Índice de Gini							1,0000	0,4772	0,3974	-0,0417
Δ Índice de Gini								1,0000	0,2321	-0,4344
NPPA									1,0000	-0,0671
Taxa de crescimento 2010 – 2016										1,0000

Fonte: Atlas Brasil (2013), BELFORD ROXO (2013), CFA (2017), DUQUE DE CAXIAS (2009; 2013), GUAPIMIRIM (2013), ITABORAÍ (2009), JAPERI (2013), NITERÓI (2009), QUEIMADOS (2013), RIO DE JANEIRO (2014), SÃO GONÇALO (2013), SÃO JOÃO DE MERITI (2013), SEROPÉDICA (2013).

A análise da Tabela 4 revela que o IGM tem considerável associação linear positiva com o IDH-M (0,8327) e a renda per capita (0,8142), em seguida com o percentual da população na faixa de 18 a 20 anos com nível médio (0,7541), e de maneira inferior com o Índice de Gini (0,6636). Já o *NPPA* não mostrou expressiva associação com qualquer outro indicador, sua correlação mais importante com o IGM, 0,3987. As maiores correlações lineares verificadas dizem respeito ao IDH-M e à renda per capita em 2010, percentual da população na faixa 18 a 20 anos com nível médio completo e IGM, respectivamente, 0,9086, 0,8807 e 0,8327.

4.2. Discussão

Uma resposta equilibrada à questão proposta neste trabalho, obtida à luz dos dados alcançados e da metodologia adotada, fica comprometida pelo número inferior ao desejado de municípios que receberam o IGM, 12, e daqueles para os quais foi possível verificar PPA na rede, também 12; estes dois grupos não são coincidentes. Com relação ao *NPPA*, apenas a Capital atingiu o máximo 1, nove municípios, 0. Isto pode ser interpretado como pouca preocupação dos municípios da RMRJ com a transparência no planejamento público municipal, ainda mais, tendo em conta o número máximo possível de PPA a partir da Carta Magna (BRASIL, 1988), 7; inclusive, devido à realidade observada reduziu-se de 7 para 4 o denominador na métrica do *NPPA*. Por outro lado, esta informação sugere pouca cobrança por transparência da parte dos atores não governamentais interessados no planejamento público; isto leva ao questionamento acerca do conhecimento e do valor conferidos ao PPA pelos diversos atores. De fato, acredita-se ser possível obter os PPA diretamente nas prefeituras ou câmaras

Voltando às correlações, o *NPPA* não tem correlação linear considerável com nenhum outro indicador estudado, sendo as maiores 0,3987 e 0,3974 com o IGM e o Índice de Gini, respectivamente; o Gráfico 1 reforça o entendimento. Os conceitos de governança e transparência públicas são imbricados, dependentes, assim, há, pelo menos, duas explicações razoáveis para a pouca medida de correlação entre seus indicadores: primeiro, a explicitada dificuldade com a obtenção dos indicadores; depois, a possível fraqueza na definição do indicador de transparência resumido em uma dimensão apenas; a consideração de outros instrumentos de planejamento público, LDO e LOA, por exemplo, pode corrigir o problema. Cabe ressaltar, a dificuldade com o *NPPA* é distinta da observada no IGM: este indicador simplesmente não pôde ser obtido para 9 municípios da RMRJ (CFA, 2017), aquele não foi capaz de discriminar sensivelmente os municípios.

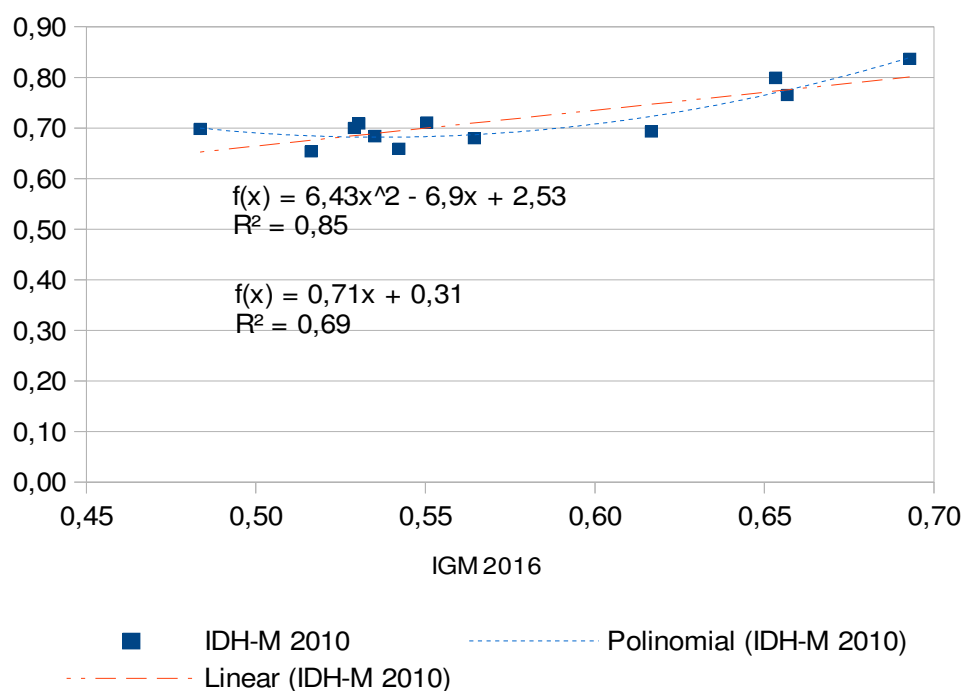
Scatter plot showing the relationship between IDH-M2010 (X-axis) and NPPA (Y-axis). The X-axis ranges from 0,60 to 0,85, and the Y-axis ranges from 0,00 to 1,00. The data points are represented by blue squares. A legend at the bottom indicates that the blue square represents NPPA.

IDH-M2010	NPPA
0,65	0,00
0,66	0,25
0,68	0,25
0,69	0,75
0,70	0,25
0,71	0,00
0,71	0,25
0,71	0,50
0,72	0,25
0,73	0,50
0,74	0,00
0,75	0,00
0,76	0,00
0,80	1,00
0,84	0,25

Análise similar pode seguir comparando-se transparência no planejamento público à educação da população municipal, medida pelo percentual da população na faixa etária de 18 a 20 anos com nível médio completo, dada a relação entre escolaridade, politização e participação.

16

Gráfico 2: Dispersão do IGM e IDH-M 2010 para os municípios da RMRJ.



Fonte: CFA (2017); Atlas Brasil (2013).

A renda per capita municipal em 2010 e o IGM têm coeficiente de correlação de 0,8142; como no caso de IDH-M, a renda também compôs inicialmente o IGM, parte desta associação pode ser explicada a partir disto; de fato, espera-se que a atuação de governos chegados à eficiência e às boas práticas de governança favoreçam o enriquecimento municipal; contudo, há que se considerar o tamanho da população e como a riqueza se espalha entre a população. A correlação entre IGM e o Índice de Gini em 2010 (0,6636), sugere certa relação entre governança pública municipal e desigualdade, a qual é contra intuitiva, no mesmo sentido e mais intensamente, a associação entre desenvolvimento e desigualdade (0,7623), os quais revelam que os municípios com melhores níveis de governança e maior grau de desenvolvimento, também são os que mais desigualdade; alinha-se a isto a correlação entre riqueza e desigualdade (0,8518).

5. Considerações finais

Os objetivos específicos do estudo foram, razoavelmente, atingidos; com isso, pode-se conhecer o modo como se associavam os indicadores definidos na RMRJ e, de forma não conclusiva, aumentar o entendimento em torno da associação entre seus constructos. Todavia, a não divulgação do IGM, um dos indicadores-chave deste estudo, para 9 municípios da RMRJ (CFA, 2017), prejudicou de certa forma a análise. No entanto, a não publicação pode ser interpretada como baixa qualidade das informações prestadas pelos municípios, tendo em vista que as tais foram obtidas pelo CFA em pesquisas e bases comuns.

Como dito, a divulgação do PPA facilita o diálogo entre a sociedade e o governo, o combate à descontinuidade administrativa, possibilita e/ou facilita o controle da ação e avaliação dos resultados. Lembrando que a Constituição Federal no artigo 165 afirma que as

Leis de iniciativa do poder executivo estabelecerão o Plano Plurianual, as Diretrizes Orçamentárias, bem como os Orçamentos Anuais. Destarte, a partir da Constituição de 1988, há obrigação permanente da União, estados e municípios elaborem o planejamento financeiro público por meio de leis, por isso, o PPA, LDO e LOA são instrumentos essenciais e basilares dentro da gestão governamental. Como isso em mente, é perceptível pela Tabela 2, a qual trouxe dados sobre a transparência dos PPAs municipais por meio da divulgação dos mesmos em sites da internet, geralmente, o site da própria Prefeitura, Câmara dos vereadores, Portal da Transparência ou outra fonte referente ao Município investigado dentro da RMRJ, que apenas o Município do RJ publicou o PPA a partir do intervalo de tempo considerado (2002-2017), após a Lei de Responsabilidade Fiscal (BRASIL, 2000) estar em vigor, a qual entre outras direções, obriga os entes federados a divulgarem o PPA, LDO e LOA em meio eletrônico de acesso público, com a intenção clara de facilitar o acesso da população ao planejamento municipal.

Esperava-se construir dois indicadores relativos ao PPA a fim de vincular planejamento financeiro e transparência, sendo possível, pelos problemas arrolados acima, apenas um, o *NPPA*, o qual não demonstrou eficácia na distinção dos municípios. Em estudos futuros espera-se corrigir estes problemas buscando-se outras medidas para relacionar planejamento financeiro público e transparência.

Quanto às correlações, mesmo com as dificuldades elencadas, pode-se intuir que governança pública municipal, desenvolvimento humano municipal, renda e educação municipais, estão associados entre si, como também a desigualdade de renda, de maneira menos intensa. Levando ao entendimento de que a boa governança na RMRJ está em descompasso com a melhor distribuição de renda, o que pode ser alvo de atenção os formadores de políticas públicas.

Com relação ao IGM, pode-se dizer que sua metodologia é clara, de fácil entendimento, e que o mesmo cumpre os requisitos dos indicadores sociais dados por Jannuzzi (2005), mesmo sendo um indicador institucional. Contribui, portanto, para o estudo do desempenho da gestão municipal, além de poder auxiliar na compreensão de impactos de políticas públicas.

Espera-se, em estudos futuros, estender análise aprimorada pela correção dos problemas deste estudo, a todos os municípios do Estado do Rio de Janeiro, reconhecida a impossibilidade de quaisquer generalizações dos resultados pela metodologia empregada.

6. Referências

ATLAS BRASIL. **Índice de Desenvolvimento Humano Municipal**. 2013. Disponível em: <http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/o_atlas/o_atlas/>. Acesso em 24 mar. 2017.

BELFORD ROXO. **PPA 2014 – 2017**. [2013]. Disponível em: <http://semasdhbelfordroxo.rj.gov.br/wp-content/uploads/2014/06/pmas2014_2017.pdf>. Acesso em 17 abr. 2017.

BELTRÃO, Hélio. **Descentralização e Liberdade**. Rio de Janeiro: Record, 1984.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 22 mar. 2017.

_____. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 23 mar. 1964. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320.htm>. Acesso em: 24 mar. 2017.

_____. 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. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 05 mai. 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 17 abr. 2017.

_____. Decreto-Lei Nº 200, de 25 de Fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 27 mar. 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0200.htm>. Acesso em: 24 mar. 2017.

_____. Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 19 set 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8080.htm>. Acesso em: 20 mar. 2017.

BRESSER- PEREIRA, Luiz Carlos. Da Administração Pública Burocrática à Gerencial. **Revista do Serviço Público**. Brasília, DF, ano 47, v.120, n.1, p. 7-29, jan./ abr. 1996.

BRESSER- PEREIRA, Luiz Carlos **A administração pública gerencial: estratégia e estrutura para um novo Estado**. Brasília: Enap, 2001.

BUSSAB, Wilton de O., MORETIN, Pedro Alberto. **Estatística básica**. 6ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

CFA. **Índice de governança municipal**. Brasília, DF, 2017. Disponível em: <<http://www.cfa.org.br/servicos/news/cra/cfa-cfa-lanca-indice-de-governanca-municipal>>. Acesso em 23 mar. 2017.

DINIZ, Eliz. **Governabilidade, governance e reforma do Estado: considerações sobre o novo paradigma**. RSP. Ano 47 Volume 120, Número 2, Mai-Ago 1996.

DUQUE DE CAXIAS. **PPA 2010 – 2013**. [2009]. Disponível em: <<http://transparencia.duquedecaxias.rj.gov.br/portal/index.php/plano-plureanual>>. Acesso em 11 abr. 2017.

_____. **PPA 2014 – 2017**. [2013]. Disponível em: <<http://transparencia.duquedecaxias.rj.gov.br/portal/index.php/2-uncategorised/45-plano-plurianual-2010-2013>>. Acesso em 12 abr. 2017.

GIACOMONI, James. **Orçamento público**. 17a ed. São Paulo: Atlas, 2017.

GUIMARÃES, José Ribeiro Soares; JANNUZZI, Paulo de Martino. IDH, indicadores sintéticos e suas aplicações em políticas públicas: uma análise crítica. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, [S.l.], v. 7, n. 1, p. 73, maio 2005. ISSN 2317-1529. Disponível em: <<http://rbeur.anpur.org.br/rbeur/article/view/136>>. Acesso em: 29 mar. 2017.

GUAPIMIRIM. **PPA 2014 – 2017**. [2013]. Disponível em: <<http://guapimirim.rj.gov.br/2016/04/08/boletim-informativo-oficial-2014/>>. Acesso em 17 abr. 2017.

HOCHMAN G, ARRETCHE M, MARQUES E, ORGANIZADORES. Políticas Públicas no Brasil. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2007. 69 pp.

ITABORAÍ. **PPA 2002 – 2005**. [2001]. Disponível em: <<http://www.legislaitaborai.com.br/leis/2001/1676.pdf>>. Acesso em 12 abr. 2017.

_____. **PPA 2006 – 2009**. [2005]. Disponível em: <<http://www.legislaitaborai.com.br/leis/2005/1953.pdf>>. Acesso em 12 abr. 2017.

_____. **PPA 2010 – 2013**. [2009]. Disponível em: <<http://www.legislaitaborai.com.br/leis/2010/2174.pdf>>. Acesso em 12 abr. 2017.

ITAGUAÍ. **PPAs 2010 – 2013 e 2014 – 2017**. [2013]. Disponível em: <<http://www.itaguaui.rj.gov.br/acesso-a-informacao.php?pagina=ppa>>. Acesso em 17 abr. 2017.

JACOBSEN, Alessandra de Linhares, MORETTO, Luís Neto. **Teorias da Administração II**. Florianópolis : Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília] : CAPES : UAB, 2009.

JAPERI. **PPA 2014 – 2017**. [2013]. Disponível em: <<http://www.nfsd.com.br/portal/6dc616ac08.pdf>>. Acesso em 12 abr. 2017.

JANNUZZI, P. M. Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil. **Revista do Serviço Público**, 2005; 56:137-60.

_____. **Indicadores socioeconômicos na gestão pública**. Florianópolis : Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília] : CAPES : UAB, 2009.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 26. ed. São Paulo, Malheiros, 2007.

MENICUCCI, Telma Maria Gonçalves. Implementação da reforma sanitária: a formação de uma política. **Saude soc.**, São Paulo, v. 15, n. 2, p. 72-87, Ago. 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-12902006000200008&lng=en&nr_m=iso>. Acesso em 14 fev. 2017.

NITERÓI. PPA 2010 – 2013. [2009] Câmara de Vereadores de Niterói. Disponível em: <<http://camaraniteroi.rj.gov.br/site/ldo-loa-ppa/arquivos/PPA.pdf>>. Acesso em 12 abr. 2017.

NOVAES, Hillegonda Maria D. Avaliação de programas, serviços e tecnologias em saúde. **Revista de Saúde Pública**, São Paulo, v. 34, n. 5, p. 547-549, oct. 2000. ISSN 1518-8787. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/rsp/article/view/25065/26892>>. Acesso em: 23 jan. 2017

PEREIRA, João Márcio Mendes. Continuidade, Ruptura ou Reciclagem? Uma Análise do Programa Político do Banco Mundial após o Consenso de Washington. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 58, n. 2, p. 461-498, June 2015. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582015000200461&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 17 out. 2016. <http://dx.doi.org/10.1590/00115258201550>.

QUEIMADOS. **PPA 2014 – 2017**. [2013]. Disponível em: <http://semad.queimados.rj.gov.br/anexos/orcamento_1/PPA_2014-2017.pdf>. Acesso em 12 abr. 2017.

RIO DE JANEIRO. Lei Complementar Nº 87, de 16 de dezembro de 1997. **Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro**. Niterói, RJ, 16 dez. 1997. Disponível em: <<http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/>>. Acesso em 24 mar. 2017.

RIO DE JANEIRO. **PPA**. Câmara de Vereadores do Rio de Janeiro. [2013]. Disponível em: <http://www.carara.rj.gov.br/orcamento_municipal_ppa.php?tamanho=min>. Acesso em 11 abr. 2017.

SANTOS, Maria Helena de Castro. **Governabilidade, Governança e Democracia: Criação de Capacidade Governativa e Relações Executivo-Legislativo no Brasil Pós-Constituinte**. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, p., 1997. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581997000300003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 21 abr. 2017. <http://dx.doi.org/10.1590/S0011-52581997000300003>

SÃO GONÇALO. **PPAs 2006 – 2009, 2010 – 2013 e 2014 – 2017**. [2013]. Disponível em: <http://www.saogoncalo.rj.gov.br/orcamento/2016/ppa/PPA_2014_2017_CAMARA_MUNICIPAL_SAO_GONCALO.pdf>. Acesso em 17 abr. 2017.

SÃO JOÃO DE MERITI. **PPA 2014 – 2017**. [2013]. Disponível em: <http://meriti.rj.gov.br/sjm_2017/wp-content/uploads/2013/11/Lei_1936-PPA_2014-2017.pdf>. Acesso em 12 abr. 2017.

SEROPÉDICA. **PPA 2014 – 2017**. [2013]. Disponível em: <[http://transparencia.seropedica.rj.gov.br/wp-content/upl](http://transparencia.seropedica.rj.gov.br/wp-content/uploads/2015/08/lei-496-ppa-municipal2014-2017.pdf)

[oads/2015/08/lei-496-ppa-municipal2014-2017.pdf](http://transparencia.seropedica.rj.gov.br/wp-content/uploads/2015/08/lei-496-ppa-municipal2014-2017.pdf)>. Acesso em 17 abr. 2017.

SOUZA, Antônio Ricardo de. **As trajetórias do planejamento governamental no Brasil: meio século de experiências na administração pública**. Uniciências, v.8, 2004.

SOUZA, Celia. **Políticas Públicas: uma revisão da literatura.** Sociologias, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 20-45

SOUZA, Nelson Mello e. O planejamento econômico no Brasil: considerações críticas. **In:** Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro, v. 18, n. 4, p. 25-71, out./dez., 1984

THOMAS, Vinod; WANG, Yan; FAN, Xibo. 2001. **Measuring Education Inequality: Gini Coefficients of Education.** World Bank, Washington, DC. © World Bank. Disponível em: <<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/19738>>. Acesso em 20/02/2015.

ZANELLA, Liane Carly Hermes. **Metodologia de estudo e de pesquisa em administração.** Florianópolis : Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília] : CAPES : UAB, 2009.