

RISCO NO AMBIENTE PÚBLICO MUNICIPAL: UM ESTUDO EXPLORATÓRIO NOS PEQUENOS MUNICÍPIOS DA REGIÃO SUL DO BRASIL

RISK IN THE MUNICIPAL PUBLIC ENVIRONMENT: AN EXPLORATORY STUDY IN SMALL DISTRICTS OF SOUTHERN BRAZIL

WILLSON GERIGK
gerigkw@yahoo.com.br
ELY CÉLIA CORBARI
ely_celia@hotmail.com

RESUMO

O propósito desta pesquisa é aplicar, junto às administrações públicas municipais, os clássicos conceitos de mensuração de riscos utilizados no ambiente empresarial, com o objetivo de verificar se a vigência da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF impactou positivamente sobre as organizações públicas municipais e se estas estão menos expostas aos riscos do seu ambiente. A metodologia utilizada quanto aos objetivos foi exploratória; quanto aos procedimentos empregou-se pesquisa bibliográfica e pesquisa documental junto ao banco de dados Finanças do Brasil, da Secretaria do Tesouro Nacional (FINBRA); e quanto à abordagem do problema é quantitativa. O universo da pesquisa são os municípios brasileiros localizados na região Sul do Brasil com população de até 10 mil habitantes; e a amostra é composta pelos municípios que disponibilizaram dados à FINBRA no período de 1998 a 2008. Os resultados encontrados demonstram que os municípios estudados estão menos expostos aos riscos de seu ambiente após a vigência da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, podendo assim propiciar mais retorno à sociedade na forma de bens e serviços públicos.

Palavras-chave: risco, risco no ambiente público municipal, administração pública.

ABSTRACT

The purpose of this investigation is to apply the classical concepts of risk measurement used in the business environment to the municipal public administrations, aiming to check whether the Fiscal Responsibility Law has had a positive impact on the municipal public agencies and whether they are less exposed to the risks of their environment. In terms of its goals, an exploratory methodology was used; as for the procedures, a bibliographical and documental survey was done at the database of FINBRA-STN; and a quantitative approach was used for the research problem. The investigation covers the municipalities located in Southern Brazil with a population of up to 10,000 inhabitants, and the sample is made up of the municipalities that provided data to FINBRA in the period from 1998 to 2008. The results demonstrate that these municipalities are less exposed to the risks in their environment after the Fiscal Responsibility Law came into force. Thus they are able to give more return to society in the form of public goods and services.

Key words: risk, risk in the municipal public environment, public administration.

INTRODUÇÃO

Risco é um tema que há muito vem sendo objeto de estudos e discussões, tanto no ambiente acadêmico como no meio empresarial. O grande marco sobre o tema foi o estudo desenvolvido por Markowitz em 1952, denominado *Portfolio Selection*, o qual determinou a fronteira eficiente de um ativo sujeito ao risco, pela seleção de carteiras que aumentassem a taxa de retorno para certo nível de risco e diminuísse esse nível diante de certa taxa de retorno.

Posteriormente, Markowitz e Sharpe propõem o modelo do CAPM (*Capital Asset Pricing Model*), chamado de Modelo de Precificação de Ativos Financeiros, que se preocupa com o risco não diversificável. E, em 1976, Ross formulou a teoria de Precificação por Arbitragem ou APT (*Arbitrage Pricing Theory*), com uma alternativa passível de teste ao CAPM (Lemes Jr et al., 2002).

Penha e Parisi (2005) afirmam que as instituições financeiras estão muito à frente das demais no que diz respeito ao estudo sobre o risco, pois desenvolveram nos últimos anos sofisticados modelos matemáticos para o gerenciamento de riscos em operações no mercado financeiro, principalmente aquelas envolvendo os papéis negociados em bolsa de valores.

Estudos que envolvem o risco na concessão de crédito, também, têm merecido atenção tanto dos pesquisadores quanto das empresas. Muitos estudos têm utilizado instrumentos estatísticos multivariados para o seu desenvolvimento e aplicação prática, apresentando resultados satisfatórios.

Porém, os riscos envolvem todos os ambientes organizacionais, sejam eles públicos ou privados. De acordo com Penha e Parisi (2005), os gestores das empresas deparam-se a todo o momento com decisões que trazem em seu bojo um grau de risco. Diversos fatores pressionam o gestor a tomar decisões cada vez mais rápidas sobre assuntos cada vez mais complexos, fazendo com que os riscos assumidos sejam significativamente mais desafiadores e com consequências extremamente drásticas caso a decisão tomada tenha sido errada.

Embora nas instituições financeiras que têm por atividade principal a intermediação financeira entre os agentes superavitários e os deficitários as abordagens e estudos sobre o risco estejam bem à frente das instituições não financeiras e governamentais, as instituições públicas também estão sujeitas a riscos, os quais necessitam de identificação e gerenciamento.

Os gestores das instituições públicas, principalmente os administradores municipais, convivem em seu ambiente com fatores que exigem agilidade em suas decisões, sendo que a complexidade e os efeitos dessas decisões atingem um contingente de pessoas bem maior do que as envolvidas quando tomadas nas empresas privadas. Assim, quanto menores os riscos a que estiverem expostas as organizações, mais acertadas serão as decisões tomadas pelos gestores públicos.

A discussão sobre os riscos no ambiente público iniciou a partir da metodologia de controle interno desenvolvida

pelo *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission* – COSO. No primeiro documento divulgado pelo comitê, chamado COSO I, enfatizou a relevância dos controles internos na redução de demonstrações contábeis fraudulentas. Após sua ampla divulgação, o comitê reconheceu a necessidade de desenvolver diretrizes adicionais de controle interno, enfocando o aspecto gerencial e não somente os controles do processo. Com isso, o comitê divulgou um novo modelo, chamado de COSO II, que leva em consideração o gerenciamento de riscos nas organizações, sem abandonar os elementos do COSO I.

O Modelo COSO I foi incorporado aos controles internos no setor público por meio do Comitê de Padrões de Controle Internos da Organização Internacional de Entidades Superiores de Fiscalização (INTOSAI), por meio de um estudo publicado em 2004 com a denominação de Diretrizes para Normas de Controle Interno para o Setor Público – Estrutura Integrada.

No Brasil, a metodologia COSO está ganhando espaço dentro dos órgãos públicos por iniciativas dos Tribunais de Contas, em especial o Tribunal de Contas da União. Esta metodologia ganha relevância na medida em que, com a vigência da Lei Complementar nº 101/2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Brasil, 2000), estabelece que as administrações públicas de todas as esferas de governo devem buscar a gestão fiscal responsável, que pressupõe a ação planejada e transparente, a prevenção de riscos, o equilíbrio das contas públicas, o cumprimento de metas e de resultados e o cumprimento de vários limites, dentre os quais se destacam os limites com gastos com pessoal e com o montante do endividamento público.

Com isso, os estudos de riscos na administração pública ganham relevância, principalmente diante de diversos fatores que influenciam as decisões no ambiente público municipal, como, por exemplo: (a) a falta de recursos financeiros, material, humano, tecnológico, entre outros, que comprometem em muito a execução de seus serviços; (b) o estrangulamento na capacidade de tributar o contribuinte; (c) a elasticidade da demanda por serviços públicos, decorrentes da situação econômica e social do país; (d) dependência financeira das transferências constitucionais da União e dos Estados; (e) forte vínculo das decisões às questões legais, determinando pouca liberdade e agilidade nas tomadas de decisões.

A LRF estabelece que os entes públicos de todas as esferas de governo prestem os serviços públicos necessários à manutenção do bem-estar da população, mantendo o equilíbrio entre as receitas e as despesas utilizadas para cumprir suas atribuições, sem gerar déficits orçamentários. Tal situação é considerada a ideal dentro dos preceitos da LRF. Porém, percebe-se que nem sempre o cumprimento dessa diretriz é possível, conforme relatam Luque e Silva (2004), em função dos inúmeros problemas sociais existentes em nosso país, em que o setor público vê-se obrigado a realizar uma série de gastos a fim de solucionar tais problemas. É importante

acentuar que, dada a realidade econômica e social de nosso país e, considerando a gama de ações que a população espera do setor público, torna-se difícil evitar que sejam gerados déficits orçamentários.

Sob essa perspectiva, nota-se certa distância entre o que é preconizado pela Lei de Responsabilidade Fiscal, como ideal para as contas públicas, e o que é possível, na prática, de ser efetivado pelas administrações públicas, diante das enormes necessidades enfrentadas pela população de um modo geral. Essa dificuldade ganha maiores proporções quando são abordados os pequenos municípios, tendo em vista a situação socioeconômica que enfrentam. Nos municípios pequenos, geralmente, a economia é incipiente, tendo como consequência, por um lado, baixa arrecadação obtida pelos municípios para fazer frente às necessidades sociais, e por outro lado, o pouco acesso às bens e serviços privados pela população devido ao baixo poder aquisitivo. Assim, a população depende exclusivamente do poder público para o atendimento de suas necessidades fundamentais, entre elas, saúde e educação, resultando em gastos superiores aos recursos arrecadados pelos municípios, gerando um descompasso entre o volume de gasto público necessário para atender às prioridades sociais e a capacidade tributária para financiamento desses gastos.

Diante deste contexto, a prevenção de riscos e a correção dos desvios preconizados pela LRF ganham papel preponderante na gestão dos recursos públicos. Para abordar o risco no ambiente público municipal, o presente estudo parte do seguinte pressuposto norteador: que quanto menor for a exposição do ente público municipal ao risco de seu ambiente maior será o retorno para a sociedade na forma de bens e serviços públicos.

Assim, a presente pesquisa, levando em consideração o pressuposto estabelecido, as peculiaridades e as atribuições inerentes à atividade pública municipal, visa responder ao seguinte questionamento: com a vigência da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, os pequenos municípios da Região Sul do Brasil estão menos expostos ao risco de seu ambiente?

Objetivo geral deste estudo é realizar a aplicação dos conceitos clássicos de mensuração do risco utilizados nas entidades privadas, no desempenho dos pequenos municípios, verificando se os municípios, após a edição da LRF, apresentam menores riscos no desenvolvimento de suas atividades junto à população. Nas análises, utilizaram-se dados de municípios com população de até 10 mil habitantes, localizados na Região Sul do Brasil, e o período analisado refere-se aos exercícios de 1998 a 2008.

O trabalho é composto de quatro seções, além desta. Na próxima seção, aborda-se a fundamentação teórica. Em seguida, a metodologia utilizada para o desenvolvimento do presente estudo. Na terceira seção, são apresentados os resultados da pesquisa empírica. E, por fim, as considerações finais da pesquisa.

REFERENCIAL TEÓRICO

O desenvolvimento desse estudo requer uma abordagem teórica a respeito da administração pública municipal, da lei de responsabilidade fiscal e do risco no ambiente público municipal.

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL

A estrutura político-administrativa do país contempla três níveis de governo: Federal, Estadual, incluindo o Distrito Federal, e Municipal. Cada um desses níveis, autônomos entre si, busca por meio de suas estruturas organizacionais, satisfazer as necessidades da coletividade com a criação, realização e expansão dos serviços públicos, que são realizados por intermédio da administração pública.

Slomski (2006) afirma que o município no Brasil nasceu na época colonial, foi aprimorado nas Constituições promulgadas desde então e tem na Constituição de 1988 (Brasil, 1988) seu ápice, no que tange à autonomia municipal. A última Constituição reconheceu os municípios como membros da federação e optou por um sistema fiscal descentralizado, atribuindo maior responsabilidade aos estados e municípios na prestação de serviços públicos e, para isso, ampliou as transferências de recursos da União.

Segundo Matias e Campello (2000), é no município, a menor unidade administrativa da federação, que se encontram as condições mais adequadas para que seja formado um quadro nacional democrático e onde são geradas as situações mais favoráveis de intervenção, buscando alcançar padrões mais compatíveis com os considerados ideais. O poder local, por estar mais próximo dos problemas e por ser suscetível ao controle da sociedade, mostra-se mais adequado para atender às demandas sociais.

Para Menezes (2002), o município tem sido, geralmente, reconhecido como a instituição que pode levar mais eficiente e eficazmente a presença do poder público ao interior de um país. E, também, desenvolve o papel de agente de promoção do desenvolvimento econômico local.

Com o objetivo de atender as demandas e os anseios da população, os municípios utilizam-se dos serviços públicos, entendidos como aqueles realizados pelo ente público local, direta ou indiretamente, visando suprir as necessidades primárias e essenciais de determinada comunidade e realizados por intermédio da administração pública municipal.

A administração pública, em sentido formal, é o conjunto de órgãos instituídos para consecução dos objetivos do governo; em sentido material, é o conjunto das funções necessárias aos serviços públicos em geral; em acepção operacional, é o desempenho perene e sistemático, legal e técnico, dos serviços próprios do Estado ou por ele assumidos em benefício da coletividade (Meirelles, 1995).

Assim, observa-se que administração pública municipal é a atividade pela qual os gestores públicos buscam satisfazer as necessidades de interesse público local. Para tanto, buscam

interpretar as necessidades e anseios da sociedade e atendê-las por intermédio dos serviços públicos, com o objetivo de dar respostas concretas às necessidades sociais, administrando da melhor forma possível os recursos disponíveis, visando à sua otimização, tendo como consequência a continuidade, melhoria e expansão das ações governamentais em prol da população.

LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL – LRF

Em 2000, entrou em vigor a LC nº 101/2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, a qual estabelece às administrações públicas de todas as esferas de governo o conceito de gestão fiscal responsável, que pressupõe a ação planejada e transparente; a prevenção de riscos; o equilíbrio das contas públicas; o cumprimento de metas e de resultados; e o cumprimento de vários limites, dentre os quais se destacam os limites com gastos de pessoal e com o montante do endividamento público.

Segundo Luque e Silva (2004), a LRF é fundamental, pois ressalta a noção básica de que a atuação apropriada do setor público no desempenho de suas funções passa pela obtenção de finanças coerentemente administradas. Para os autores, a ação eficiente do setor público passa necessariamente por uma aplicação adequada dos recursos, bem como por uma distribuição adequada dos bens públicos e meritórios para os segmentos mais carentes da população.

A responsabilidade na gestão fiscal induz na correta aplicação dos recursos disponíveis por parte das entidades públicas nos três níveis de governo, nos três Poderes e no Ministério Público, com senso de responsabilidade e fiel observância dos preceitos constitucionais e legais. Tem como objetivo prevenir os déficits nas contas públicas, manter sob controle o nível de endividamento público, impedindo que os gestores assumam obrigações e encargos sem a correspondente fonte de receita ou a redução da despesa, e impõe a imediata correção dos desvios na conduta fiscal, com a finalidade de assegurar o equilíbrio das finanças públicas.

No ambiente público municipal, os preceitos da LRF levam os administradores a buscarem amenizar os riscos de suas ações; para tanto utilizam informações que envolvam a execução do planejamento da organização e a verificação dos efeitos de suas ações em benefício da população, utilizando-se das informações geradas para prevenir-se dos riscos que possam afetar o cumprimento das metas e dos resultados estabelecidos para cada período.

RISCO NO AMBIENTE PÚBLICO MUNICIPAL

A visão tradicional de risco e seu gerenciamento são tratados de forma mais aprofundada pela teoria das finanças, com a associação do retorno do investimento. Entretanto, o conceito de risco tem merecido revisões conceituais uma vez que as organizações estão sujeitas a outros tipos de riscos, cujas origens não são, necessariamente, financeiras. Esses riscos merecem uma gestão igualmente importante a fim de

identificar seus fatores e dar respostas oportunas para sua mitigação. Dentre os novos conceitos de risco, encontra-se o risco como perigo ou ameaça relacionados a eventos potencialmente negativos como perdas financeiras, fraudes, danos à reputação, roubo ou furto, falha de sistema, entre outros.

Nesse contexto, a gestão de risco significa instalar técnicas administrativas a fim de reduzir a probabilidade de ocorrência de eventos negativos sem, no entanto, incorrer em altos custos e nem paralisar as atividades da organização. É nessa abordagem que a gestão de risco é incorporada à gestão governamental.

A discussão sobre os riscos no ambiente público iniciou a partir da metodologia de controle interno desenvolvida pelo *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission – COSO*, criado nos Estados Unidos, em 1985. No primeiro documento divulgado pelo comitê, intitulado Controle Interno: um modelo integrado, enfatizou a relevância dos controles internos na redução de demonstrações contábeis fraudulentas. Posteriormente o comitê lançou um novo documento, chamado de Gestão de Risco da Empresa: um modelo integrado, que mudou o conceito tradicional de controles internos e chamou a atenção de que estes tinham que fornecer proteção contra riscos.

De acordo com a metodologia COSO, os eventos internos e externos que influenciam o cumprimento dos objetivos de uma organização devem ser identificados e classificados entre riscos e oportunidades. O risco pode ser entendido como a probabilidade de perda ou, ainda, a incerteza associada ao cumprimento de um objetivo organizacional e deve ser analisado considerando-se a sua probabilidade de ocorrência e o impacto de sua ocorrência (COSO, 1992).

A Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI) ao publicar, em 2004, diretrizes para normas de controle interno aplicado ao setor público, agregou os conceitos e diretrizes do controle interno preconizadas pelo COSO às especificidades do setor público. A partir da publicação deste documento pela INTOSAI, o tema risco passou a ser discutido na administração pública, não associado ao retorno do investimento, mas como perigo ou ameaça ao cumprimento dos objetivos da organização.

Entende-se como risco a existência de situações que possam impedir o alcance de objetivos da organização e/ou operacionais. Há riscos relacionados ao azar, pela ocorrência de um fato negativo impactando a organização e/ou sua reputação; há riscos decorrentes da incerteza com relação a decisões ou ao ambiente externo; e há riscos relacionados com potenciais perdas de oportunidades pela não tomada de ações (Vanca, 2003).

A noção de risco é intrínseca a episteme que orienta a ação das e nas organizações contemporâneas, uma vez que estão voltadas à construção do futuro por meio de planejamento, estratégias e ações (Passuello e Souza, 2005). Penha e Parisi

(2005) definem risco como a probabilidade de volatilidade de resultados e de desempenhos relacionada ao processo de tomada de decisão, ou à falta de ação, sobre um evento interno ou externo, ao qual está associado a certo grau de incerteza. A volatilidade pode ser traduzida em variações ocasionadas por um determinado evento ou pelo comportamento de alguma variável que tem relação com um evento.

Guimarães *et al.* (2009) expõem que o risco esta relacionado a uma condição na qual existe uma possibilidade de um desvio adverso de uma expectativa de resultado, está associado a algum fator negativo que possa impedir ou dificultar a realização do que foi planejado. Para os autores, há risco quando os resultados são indeterminados, mas com possibilidade de ocorrências de eventos prejudiciais que podem impedir a realização dos objetivos organizacionais.

Dentre os diversos riscos que podem afetar a administração pública, este artigo aborda aqueles dispostos na Lei de Responsabilidade Fiscal. A LRF traz, dentro de seus conceitos de gestão fiscal responsável, que os administradores públicos devem, no desenvolvimento de suas ações, buscar a prevenção de riscos e correção dos desvios que envolvem as ocorrências de eventos internos e externos que podem afetar as ações públicas.

As administrações públicas municipais desenvolvem suas ações em prol da coletividade por meio da execução dos planejamentos estabelecidos, os quais compõem o Sistema de Planejamento Integrado (PPA, LDO e LOA). Assim, como nas organizações do setor privado, nas entidades do setor público os gestores, também, orientam suas ações para que sejam atingidas as metas, os objetivos e os resultados em benefício da sociedade. Com isso, a administração pública deve identificar, avaliar e mitigar estes riscos, para evitar o impacto negativo sobre as metas a serem alcançadas.

Neste sentido, Cruz *et al.* (2001) relatam que, quanto ao risco, os administradores públicos devem “[...], depois de diagnosticar e identificar os reais problemas, em suas causas principais, tomar medidas para diminuir ou impedir a continuidade”. Para os autores, o gestor público deve agir sobre os desvios detectados que possam afastar as entidades dos objetivos ou parâmetros fixados, atuando de forma eficiente e eficaz para rever, prontamente, suas ações. Rever procedimentos e reformular atitudes exige, portanto, rígido acompanhamento dos objetivos e metas traçados na etapa de planejamento.

Na perspectiva deste artigo, enquanto no ambiente privado quanto maior o risco, maior o retorno, onde o risco está diretamente associado a algum retorno, nas administrações públicas municipais, o risco deve ser tratado de modo inverso, quanto menor for o risco a que estejam expostas as organizações públicas, maiores serão os retornos que estas poderão gerar para a sociedade. Assim, quanto mais expostas estiverem as entidades públicas aos diversos tipos de riscos inerentes ao seu ambiente, provavelmente menores serão os benefícios e/ou retornos que estas poderão propiciar à coletividade.

Para a INTOSAI (2004), a avaliação de risco é o processo de identificação e análise dos riscos relevantes para o alcance dos objetivos da entidade e para determinar uma resposta apropriada. O propósito da avaliação de riscos é informar a administração sobre as áreas de risco, onde é necessário adotar uma ação e seu grau de prioridade.

Desta forma, por meio da avaliação de riscos é possível verificar a probabilidade de ocorrência de um fator negativo e seu impacto na administração pública. Assim, os riscos podem ser classificados de modo a estabelecer prioridades para a administração pública e apresentar informações para as decisões gerenciais sobre quais os riscos que necessitam de maior atenção. Em geral, quanto maior o potencial de impacto e probabilidade de ocorrência, maior é a prioridade em sua administração.

A administração de riscos procura identificar os eventos que possam ter consequências operacionais, financeiras e estratégicas adversas e, então, encontrar salvaguardas para prevenir ou minimizar o perigo causado por tais eventos. Porém, antes, é necessário que os riscos sejam identificados e, para isso, a administração pública deve fazer uma análise dos ambientes internos e externos e como as variáveis afetam a administração pública.

Tanto para o COSO (2004) como para a INTOSAI (2004), o controle interno deve ser o órgão responsável pela mensuração e avaliação dos riscos, permitindo que a administração possa emitir alguma resposta ao risco. O controle interno é uma atividade dinâmica que deve ser aperfeiçoada continuamente, em função das mudanças e dos riscos que a entidade enfrenta, pois o controle interno deve ser estruturado para oferecer segurança razoável de que os objetivos gerais da entidade estão sendo alcançados (INTOSAI, 2004).

As Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público, emanadas do Conselho Federal de Contabilidade (CFC), em consonância com os padrões internacionais de contabilidade aplicados ao setor público, especificamente, a NBC T 16.8 (Brasil, 2008), estabelece referências para o controle interno como suporte do sistema de informação contábil, no sentido de minimizar riscos e dar efetividade às informações da contabilidade, visando contribuir para o alcance dos objetivos da entidade do setor público. A NBC T 16.8, corrobora os pronunciamentos do COSO (2004) e da INTOSAI (2004), ao responsabilizar o órgão de controle interno pelo mapeamento e avaliação de riscos nas entidades que compõem o setor público.

A NBC T 16.8, estabelece que o mapeamento de riscos é a identificação dos eventos ou das condições que podem afetar a qualidade da informação contábil; e que a avaliação de riscos corresponde à análise da relevância dos riscos identificados, incluindo: (a) a avaliação da probabilidade de sua ocorrência; (b) a forma como serão gerenciados; (c) a definição das ações a serem implementadas para prevenir a sua ocorrência ou minimizar seu potencial; (e) a resposta ao risco, indicando a decisão gerencial para mitigar os riscos, a partir de uma

abordagem geral e estratégica, considerando as hipóteses de eliminação, redução, aceitação ou compartilhamento.

Assim, utilizando-se das informações contábeis do patrimônio e da execução orçamentária municipal, busca-se explorar o mapeamento de riscos no setor público municipal; identificar os impactos do evento da LRF sobre o patrimônio e as finanças públicas municipais, bem como realizar uma análise sobre o desempenho das administrações nos pequenos municípios do sul do Brasil, com o objetivo de verificar se essas entidades públicas estão menos expostas aos riscos de seus ambientes de atuação.

METODOLOGIA

Objetiva-se com a presente pesquisa realizar a aplicação dos conceitos clássicos de mensuração do risco inerentes às entidades privadas, sobre o desempenho dos pequenos municípios da Região Sul do Brasil. O período analisado refere-se aos exercícios de 1998 a 2008, para verificar se os municípios, após a edição da LRF, apresentam menor risco no desenvolvimento de suas atividades junto à população, ou seja, se estão gerenciando suas atividades de forma a não comprometer a execução dos serviços públicos presentes ou futuros, a paralisação de atividades fundamentais à população e evitando a probabilidade de que eventos negativos prejudiquem a prestação dos serviços públicos.

Na administração pública, a gestão de riscos é trabalhada dentro do controle interno visando instalar técnicas administrativas para reduzir a probabilidade de eventos negativos sem incorrer em custos excessivos nem paralisar a organização.

A metodologia utilizada na presente pesquisa é a seguir caracterizada quanto aos objetivos, quanto aos procedimentos e quanto à abordagem do problema.

Quanto aos objetivos, a pesquisa é exploratória, pois pretende-se com esse estudo aumentar o conhecimento sobre o risco no setor público, principalmente em virtude de que a temática abordada é pouco explorada. A caracterização do estudo como pesquisa exploratória normalmente ocorre quando há pouco conhecimento sobre a temática a ser abordada. Por meio do estudo exploratório, busca-se conhecer com maior profundidade o assunto, de modo a torná-lo mais claro ou construir questões importantes para a condução da pesquisa (Raupp e Beuren, 2003). Gil (1999) corrobora expondo que esse tipo de pesquisa “[...] é realizada, sobretudo, quando o tema escolhido é pouco explorado [...]”.

Quanto aos procedimentos, foi utilizada pesquisa bibliográfica, para aprofundar os conhecimentos, especialmente, sobre risco no setor público, que se caracteriza como um tema novo e com poucos estudos realizados na área. Foi utilizada, também, a pesquisa documental tendo como fonte o banco de dados Finanças do Brasil (FINBRA), da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) (Brasil, 2010), constituindo-se, dessa forma, de dados secundários. Para Martins e Teóphilo (2007, p. 54):

“A pesquisa bibliográfica é um excelente meio de formação científica quando realizada independentemente – análise teórica – ou como parte indispensável de qualquer trabalho científico, visando à construção da plataforma teórica do estudo”. A pesquisa bibliográfica utiliza-se principalmente das contribuições de vários autores sobre determinada temática de estudo, já a pesquisa documental baseia-se em materiais que ainda não receberam um tratamento analítico ou que podem ser reelaborados de acordo com os objetivos da pesquisa (Gil, 1999).

Quanto à abordagem do problema, a pesquisa é quantitativa. Para Richardson (1999), a abordagem quantitativa caracteriza-se pelo emprego de quantificação tanto nas modalidades de coleta de informações, quanto no tratamento delas por meio de técnicas estatísticas, desde as mais simples como: percentual, média, desvio-padrão, até as mais complexas: como coeficiente de correlação, análise de regressão e análise multivariada de dados.

Em relação à população estudada, esta pesquisa se concentra nos municípios com até 10 mil habitantes da região sul do Brasil, ou seja, dos estados do Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul. A amostra é composta pelos municípios que disponibilizaram informações junto à Secretaria do Tesouro Nacional (STN), nos exercícios financeiros de 1998 a 2008, conforme demonstrado na Tabela 1.

Para atingir os objetivos da presente pesquisa, que é de verificar se os municípios apresentaram menores riscos no desenvolvimento de suas atividades junto à população após a edição da LRF, foram analisadas 10 (dez) variáveis, as quais estão relacionadas na Tabela 2.

As variáveis que tratam do endividamento, X1 – Endividamento Geral, X2 – Endividamento de Curto Prazo e

Tabela 1 – Amostra total.

Table 1 – Total sample.

Exercícios	Paraná	Santa Catarina	Rio Grande do Sul	Total
1998	199	169	290	658
1999	197	169	291	657
2000	184	164	299	647
2001	204	169	296	669
2002	196	161	325	682
2003	192	164	324	680
2004	164	142	269	575
2005	157	152	263	572
2006	219	182	334	735
2007	207	177	333	717
2008	195	170	329	694

Tabela 2 – Variáveis utilizadas na pesquisa.

Table 2 – Variables used in the research.

	Descrição das variáveis	Fórmulas
X1	Endividamento geral	$(PF+PP)/AF$
X2	Endividamento de curto prazo	PF/AF
X3	Endividamento financeiro imediato	$RAP/Disponível$
X4	Participação das dívidas de curto prazo s/ dívidas totais	PF/PT
X5	Patrimônio líquido sobre ativo total	PL/AT
X6	Coefficiente de execução orçamentária	RT/DT
X7	Comprometimento das receitas correntes c/ despesas de pessoal	$Desp. Pessoal/RC$
X8	Comprometimento das receitas totais c/ despesas correntes	$Desp.Corr/RT$
X9	Limite de endividamento	PP/RCL
X10	Participação das despesas correntes s/ despesas totais	$Desp.Corr/DT$

X3 – Endividamento Financeiro Imediato, refletem a situação das obrigações das administrações públicas municipais com terceiros, ou seja, para a quitação das obrigações atuais são utilizados recursos financeiros de exercícios futuros. Ao comprometer orçamentos futuros tem-se como consequência o comprometimento dos recursos existentes com o pagamento de endividamentos passados; em vez de realizar e expandir os serviços públicos, os recursos são empregados para honrar obrigações de serviços já realizados no passado. Assim, o crescimento do nível de endividamento público pode levar à falta de recursos públicos necessários à prestação e manutenção dos serviços municipais no presente ou num futuro próximo, em virtude do elevado endividamento existente.

A variável X4 – Participação das Dívidas de Curto Prazo sobre as Dívidas Totais demonstra a composição do endividamento público municipal quanto à sua exigibilidade, espera-se que o endividamento público seja planejado e coerente com a capacidade de endividamento do ente público e que os desembolsos necessários para quitar as obrigações não afetem a situação financeira da entidade. Assim, se as dívidas de curto prazo, principalmente, os restos a pagar de exercícios anteriores, representarem um percentual considerável do endividamento total, indicam a falta de planejamento com o endividamento público e descontrola na execução orçamentária municipal, prejudicando as futuras execuções orçamentárias e, consequentemente, trazendo reflexos na prestação dos serviços públicos e afetando a liquidez corrente da entidade municipal.

A variável X5 – Patrimônio Líquido sobre Ativo Total evidencia quanto do ativo total da entidade pública tem origem no saldo patrimonial, decorrente de aplicações de recursos públicos em bens de capital ou da geração de superávits em exercícios anteriores. O baixo percentual de participação do patrimônio líquido no ativo revela a incapacidade ou impossibilidade das administrações locais em aplicarem seus recursos arrecadados na expansão das atividades governamentais. A dificuldade de aplicar recurso em bens de capitais ou na geração de superávits geralmente está associada ao elevado custo de manutenção dos serviços públicos (despesas correntes) ou à execução de despesas em montante superior às receitas arrecadadas, gerando déficits em vez de superávits. Ambos os casos impedem a expansão dos serviços públicos e revelam o sucateamento dos bens públicos pela falta de reposição, prejudicando os serviços públicos prestados à população, principalmente àqueles que necessitam de equipamentos, como os de exames médicos, por exemplo.

As variáveis X6 – Coeficiente de Execução Orçamentária, X7 – Comprometimento das Receitas Correntes com as Despesas de Pessoal, X8 – Comprometimento das Receitas Totais com as Despesas Correntes e a X10 – Participação das Despesas Correntes sobre as Despesas Totais referem-se aos resultados alcançados pelas administrações municipais diante da execução de seus orçamentos anuais, que propiciam a prestação dos serviços públicos à população.

O coeficiente de execução do orçamento evidencia o total das receitas arrecadadas em contrapartida com as despesas realizadas, em cada exercício, cujo descontrola contribui para o aumento do endividamento público. O comprometimento das receitas correntes com os gastos de pessoal indica o quanto é aplicado no pagamento dos funcionários. Quanto maior é o percentual aplicado em pessoal, mais rígido e menor o poder de gerenciamento discricionário dos administradores municipais, pois as receitas estão comprometidas com despesas fixas.

O comprometimento das receitas totais com as despesas correntes, chamadas despesas de custeio, e a participação das despesas correntes sobre as despesas totais indicam o quanto das receitas públicas é destinado à manutenção dos serviços e atividades públicas existentes. A elevada aplicação das receitas com as despesas de manutenção impossibilitam a expansão e aperfeiçoamento das ações governamentais, bem como cada vez mais engessam ou diminuem os espaço de gerenciamento das receitas públicas.

Essas variáveis selecionadas buscam identificar o gerenciamento dos recursos públicos após a vigência da LRF de forma que não se comprometa a execução futura dos serviços públicos e se avalie a probabilidade de ocorrência dos riscos decorrentes de eventos negativos que atrapalhem ou paralise as atividades públicas vinculadas ao atendimento à prioridade social.

As variáveis empregadas na pesquisa, apresentadas na Tabela 2, tiveram seus coeficientes compostos com os valores retirados da base de dados Finança do Brasil (FINBRA),

disponibilizada pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) em seu *website*.

As técnicas estatísticas utilizadas na análise dos dados coletados foram: média, desvio-padrão e coeficiente de variação, conforme as fórmulas descritas a seguir:

$$(a) \text{ Média: } \bar{x} = \frac{\sum x_i}{n}$$

$$(b) \text{ Desvio-Padrão: } s = \sqrt{\frac{\sum_{i=1}^n (x_i - \bar{x})^2}{n-1}}$$

$$(c) \text{ Coeficiente de Variação: } CV = \frac{s}{\bar{x}}$$

Martins (2001), abordando a mensuração do risco, afirma que se deve eleger a variável quantitativa, a qual certamente é afetada por diversos eventos; assim, com base na distribuição de probabilidade associada à variável, calcula-se sua média (valor esperado) e seu desvio-padrão (risco de não ocorrer o valor esperado). Desta forma, quanto maior o desvio-padrão, maior o risco sobre a variável analisada.

O desvio padrão é utilizado como valor do risco, quando as decisões são tomadas a partir das médias. Quanto maior o desvio-padrão, maior o risco (Lemes Jr *et al.*, 2002; Assaf Neto, 2001; Lopes e Moreno, 2004).

O procedimento usado para mensurar as variáveis obedeceu ao seguinte critério: primeiro, calcularam-se os coeficientes das variáveis dos municípios por estado, ano a ano (1998 a 2008); depois os coeficientes foram juntados e efetuou-se o cálculo da média, do coeficiente de variação e do desvio-padrão das variáveis, para cada exercício financeiro analisado.

APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DA PESQUISA EMPÍRICA

Nesta seção, serão descritos os resultados encontrados pela presente pesquisa, envolvendo a análise dos municípios com até 10 mil habitantes, da Região Sul do Brasil, no período de 1998 a 2008. Será efetuada análise da média, desvio-padrão e do coeficiente de variação, das variáveis apresentadas na Tabela 2.

A primeira variável analisada refere-se ao endividamento

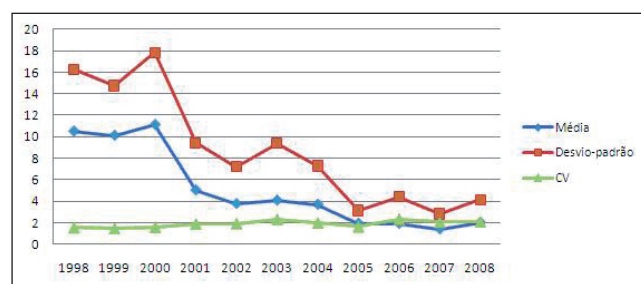


Gráfico 1 – Endividamento geral (1998 a 2008).
Graph 1 – General indebtedness (1998 to 2008).

geral dos municípios, composta pela soma do passivo financeiro com o passivo permanente dividido pelo ativo financeiro. O ativo permanente não será incluído tendo em vista que, em regra geral, nas entidades públicas, não pode ser utilizado para quitar obrigações. O resultado esperado é quanto menor, melhor.

Nos anos de 1998, 1999 e 2000, em média, para cada 1 (um) de ativo financeiro existiam 10 (dez) de dívidas a serem honradas, chegando o desvio-padrão a próximo de 18 no ano de 2000, representando a maior dispersão em relação à média verificada. De 2001 em diante, observa-se uma redução acentuada no coeficiente de endividamento geral, passando, em média, para 5 (cinco) de passivo para 1 (um) de ativo financeiro e em torno de 4 (quatro) em 2002, 2003 e 2004; e nos anos de 2005, 2006 e 2008 o endividamento geral passou a ser abaixo de 2 (dois). Registra-se que a menor média de endividamento geral da série pesquisa foi a de 2007, com 1,385. O desvio-padrão também diminuiu, no decorrer dos anos, seguindo a média, registrando homogeneidade entre os municípios pela dispersão próxima da média, devido aos valores do coeficiente de variação nos exercícios apresentar-se baixo. Nota-se que, após a vigência da LRF, o endividamento diminuiu, no âmbito dos municípios estudados.

O endividamento de curto prazo, próxima variável estudada, refere-se ao comprometimento do ativo financeiro com o passivo financeiro, sem levar em consideração as dívidas de longo prazo (passivo permanente). O resultado esperado é quanto menor, melhor.

No Gráfico 2, verifica-se que, em 1998, a média era 6 (seis) de passivo financeiro para cada 1 (um) de ativo financeiro; em 1999 e 2000, reduziu para próximo de 5 (cinco). O desvio-padrão em 1998 era de 10 (dez), passou para perto de 8 (oito) em 1999, e voltou a elevar-se novamente para 10 (dez) em 2000, demonstrando que a redução em termos médios do endividamento de curto prazo não se apresentou homogêneo. De 2001 a 2003, o coeficiente de endividamento de curto prazo, na média, ficou abaixo de 2 (dois); em 2004, ficou em 1 (um) e, em 2005, apresentou um coeficiente de 0,5 (meio); não sofreu alterações significativas em 2006, 2007 e 2008, em comparação a 2005, registrando coeficientes de

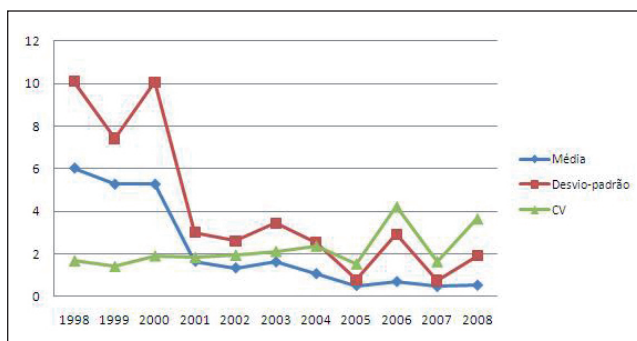


Gráfico 2 – Endividamento de curto prazo (1998 a 2008).
Graph 2 – Short-term indebtedness (1998 to 2008).

0,69 (ponto sessenta e nove); 0,45 (ponto quarenta e cinco) e 0,51 (ponto cinquenta e um) respectivamente. Assim como no endividamento geral, o de curto prazo também apresentou em 2007 a menor média. Os desvios-padrão no período após a vigência da LRF seguiram a média, reduzindo-se ano a ano. Os coeficientes de variação não apresentaram valores elevados, demonstrando que o conjunto dos municípios estudados conseguiram resultados semelhantes para a variável em questão, refletidos na baixa dispersão do coeficiente de endividamento de curto prazo apresentado.

O endividamento financeiro imediato reporta-se ao comprometimento das disponibilidades das entidades com as obrigações de restos a pagar, que é o montante de despesas empenhadas no exercício que não foram quitadas até o seu encerramento, dividido pelas disponibilidades existentes no encerramento do referido exercício. O resultado esperado é quanto menor, melhor.

Pelo Gráfico 3, verifica-se que, de 1998 a 2000, na média, o coeficiente apresentou para cada 1 (um) de disponibilidade em torno de 6 (seis) de Restos a Pagar – RP. O desvio-padrão durante os três exercícios apresentou um coeficiente acima de 10 (dez), chegando a quase 14 (quatorze) em 2000, demonstrando que os resultados entre os municípios eram heterogêneos. Do período de 2001 a 2004, para cada 1 (um) de disponibilidade existia próximo de 1,8 (um e oitenta) de restos a pagar, sendo que, em 2005, o coeficiente apresentado foi de 0,67 (ponto sessenta e sete) para cada 1 (um) de disponibilidade; elevou-se em 2006 para 0,90 (ponto noventa); e voltou a diminuir, sucessivamente, em 2007 para 0,56 (ponto cinquenta e seis) e 2008 para 0,54 (ponto cinquenta e quatro), menor média da série pesquisada. Nota-se que os desvios-padrão após a vigência da LRF diminuíram seguindo a média, refletindo que o conjunto de municípios analisados tem utilizado tratamento semelhante para as obrigações com restos a pagar. Isto é ratificado pelos baixos coeficientes de variação calculados para os mesmos períodos.

O Gráfico 4 demonstra os coeficientes entre as dívidas de curto prazo (passivo financeiro) e as obrigações totais dos municípios (passivo financeiro e passivo permanente).

Verifica-se que, no exercício de 1998, as dívidas de curto prazo representavam 65% das dívidas totais; em 1999, passaram para 61%; e, em 2000, ficaram em 53%, em média. Nos exercícios de 2001, 2002 e 2003, o percentual foi de 45%, 48% e 47%, respectivamente; em 2004, foi de 41%; em 2005, ficou em 42%; no exercício de 2006, o percentual foi de 46%; passando para 41% em 2007 e para 39% em 2008, ano de menor representatividade das dívidas de curto prazo sobre as dívidas totais municipais, tendo como base a média dos entes públicos analisados. Observando os desvios-padrão e os coeficientes de variação, nota-se que os resultados apresentados pelos municípios não são homogêneos. No decorrer do período de 1998 a 2008, os desvios-padrão aumentaram juntamente com os coeficientes de variação,

demonstrando relativa dispersão dos dados dos municípios analisados em relação à participação das dívidas de curto prazo na composição das dívidas totais.

No Gráfico 5, analisa-se a variável que se refere à participação do patrimônio líquido (ativo real menos passivo real) na composição do ativo total.

Analizando os exercícios de 1998 a 2008, nota-se que a participação do PL na composição do ativo total cresceu paulatinamente, tendo por base a média. Em 1998, o coeficiente era de 0,36 (ponto trinta e seis) e, em 2005,

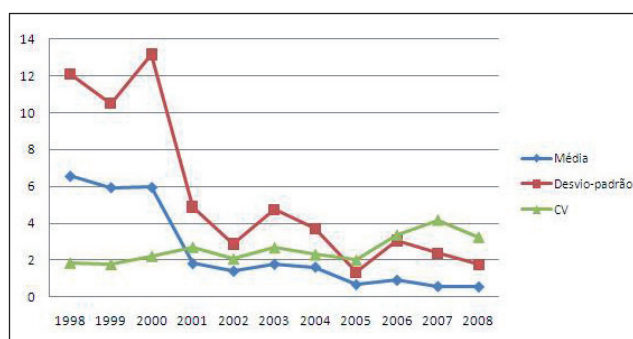


Gráfico 3 – Endividamento financeiro imediato (1998 a 2008).
Graph 3 – Immediate financial indebtedness (1998 to 2008).

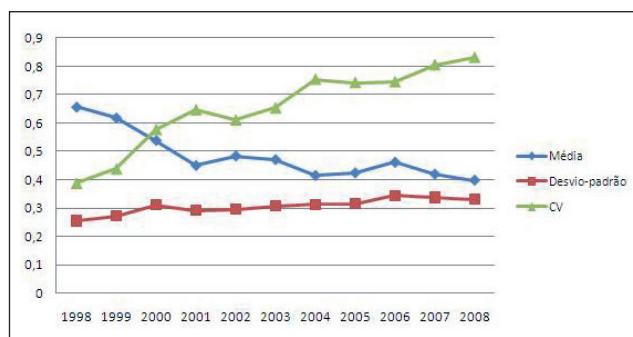


Gráfico 4 – Dívidas de curto prazo sobre as dívidas totais (1998 a 2008).
Graph 4 – Short-term debt on total debt (1998 to 2008).

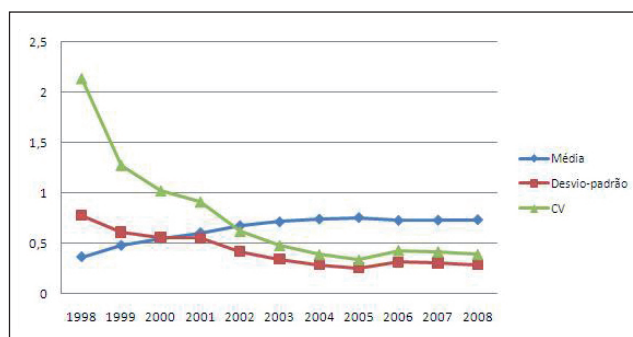


Gráfico 5 – Patrimônio líquido sobre ativo total (1998 a 2008).
Graph 5 – Equity on total assets (1998 to 2008).

passou a ser de 0,75 (ponto setenta e cinco), demonstrando que a participação do patrimônio líquido na formação do ativo dobrou neste período; e que, nos exercícios de 2006, 2007 e 2008, a representatividade permaneceu estável em torno dos valores de 2005, sendo, respectivamente, 0,72 (ponto setenta e dois) e 0,73 (ponto setenta e três). Observa-se também que, em 1998, existia bastante dispersão em torno da média, diante do desvio-padrão e do coeficiente de variação apresentado. A partir do exercício de 2000, os desvios-padrão diminuíram e os coeficientes de variação acompanharam esse movimento, demonstrando que os resultados entre os municípios estudados estão mais homogêneos após a LRF, indicando que os municípios da região sul do país têm aumentado a participação do PL sobre os ativos totais de forma semelhante.

O coeficiente de execução do orçamento é formado pelas receitas totais arrecadadas nos períodos divididas pelas despesas totais dos mesmos períodos, e os resultados estão demonstrados no Gráfico 6.

Diante dos resultados do Gráfico 6, verifica-se que, pela média, os municípios analisados, com exceção de 1998, apresentaram coeficiente da execução orçamentária superior a 1 (um), representando que os municípios efetuaram despesas abaixo das receitas arrecadadas, apresentando superávit orçamentário, sendo que as melhores execuções orçamentárias ocorreram em 2005 (1,08), 2001 (1,07) e 2007 (1,05). Após a LRF, que combate o déficit orçamentário, tal fato é mais constante, principalmente a partir do exercício de 2003. Pelos valores dos desvios-padrão e dos coeficientes de variação apresentados para cada ano analisado, não se verificam grandes oscilações, demonstrando que a execução dos orçamentos públicos, entre os municípios estudados, é bastante semelhante.

A variável, receitas correntes divididas pelos gastos com pessoal, apresentada no Gráfico 7, tem por objetivo apontar quanto das receitas correntes foram utilizadas com as despesas inerentes aos pagamentos dos funcionários públicos, incluindo encargos sociais e demais gastos com pessoal.

Diante dos resultados ilustrados no Gráfico 7, em 1998 e 1999 gastaram-se 42% das receitas correntes no gasto com pessoal e, em 2000, o percentual foi de 43%. Em 2001, o percentual foi de 41% e, a partir do exercício de 2002, o percentual esteve sempre abaixo de 40%, sendo que 2005 é o exercício que apresenta o menor percentual da série analisada: 36% de aplicação das receitas correntes no pagamento de pessoal. Em 2007 e 2008, o percentual elevou-se para 37% e 38%, porém, em 2008, voltou a diminuir para 36%. Tendo em vista que a finalidade dos municípios é a prestação de serviços à sociedade, necessitando de grande quantidade de mão de obra, é natural que os percentuais relativos aos gastos com pessoal sejam elevados. Os desvios-padrão no decorrer do período apresentam-se baixos e têm acompanhado as oscilações verificadas nas médias, apresentando diminuições a partir de 2001. Os valores dos coeficientes de variação seguiram o comportamento dos desvios-padrão e apresentam baixa dispersão dos resultados em

relação à média. Este comportamento indica que os municípios apresentam gastos homogêneos quando o assunto se refere aos gastos com pessoal.

O Gráfico 8 apresenta os resultados encontrados pelo comprometimento das receitas totais com despesas correntes. O objetivo é auferir o quanto das receitas totais arrecadadas pelos entes municipais é aplicado em despesas correntes, cuja

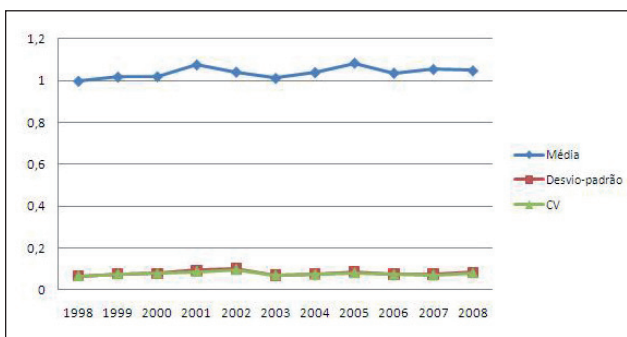


Gráfico 6 – Coeficiente de execução do orçamento (1998 a 2008)
Graph 6 – Coefficient of budget implementation (1998 to 2008).

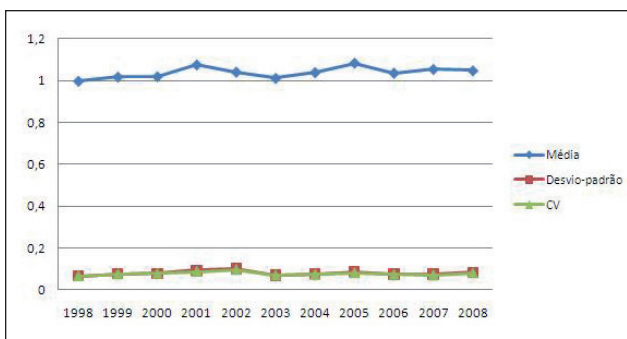


Gráfico 7 – Comprometimento das receitas correntes com gasto de pessoal (1998 a 2008).
Graph 7 – Application of current expenses in personnel expenses (1998 to 2008).

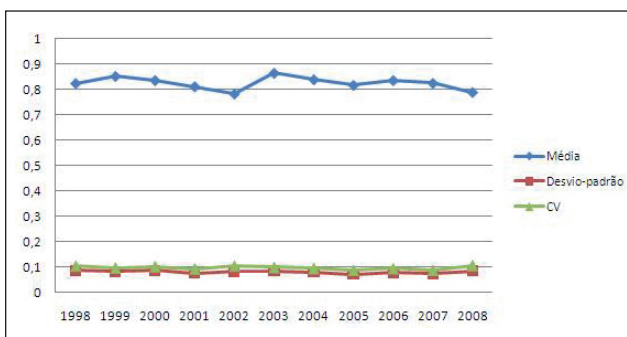


Gráfico 8 – Comprometimento das receitas totais com despesas correntes (1998 a 2008).
Graph 8 – Application of total revenues in current expenses (1998 to 2008).

natureza está vinculada com a manutenção das atividades da administração pública.

Os resultados demonstram que a aplicação das receitas públicas orçamentárias em despesas correntes, com exceção do exercício de 2002 e 2008, esteve acima dos 80%, em média. Em 2003, foi o ano em que o percentual de gastos com manutenção das atividades públicas se apresentou mais alto, em 86%. Os resultados indicam que, na segunda gestão pós LRF (2005 a 2008), as despesas correntes estiveram mais estáveis, comprometendo aproximadamente 80% das receitas arrecadadas. Os desvios-padrão apresentaram-se baixos durante a série analisada, e os coeficientes de variação permaneceram estáveis no mesmo período, expressando que existe pouca dispersão dos resultados em relação à média verificada nos exercícios; assim, o comprometimento das receitas totais com as despesas correntes apresenta-se homogêneo entre os municípios pesquisados.

A variável endividamento de longo prazo é composta pelo passivo permanente da entidade registrado no encerramento do exercício dividido pela receita corrente líquida (RCL) do mesmo exercício. Esta variável tem como finalidade mensurar o grau de endividamento de longo prazo dos municípios estudados.

O Gráfico 9 apresenta que, no período de 1998 a 2000, o percentual das obrigações de longo prazo em comparação a RCL ficou em 13%. No ano de 2001, foi de 15%, maior percentual apresentado. De 2002 a 2004, o percentual estabeleceu-se em 11%, e de 2005 a 2008, elevou-se ano a ano, passando a ser, respectivamente, de 12%, 14%, 15% e 16%, na média entre os municípios estudados. O valor dos desvios-padrão durante os exercícios analisados apresentou-se bem próximo das médias registradas. Com os resultados apresentados pelos coeficientes de variação, nota-se que, de 2002 a 2008, os valores estão mais dispersos do que no período de 1998 a 2001.

A última variável analisada foi o coeficiente das despesas correntes sobre despesas totais, que se refere à proporção das despesas orçamentárias correntes (gastos com pessoal e encargos, juros e encargos e outras despesas correntes) em comparação com as despesas orçamentárias totais (corrente e de capital).

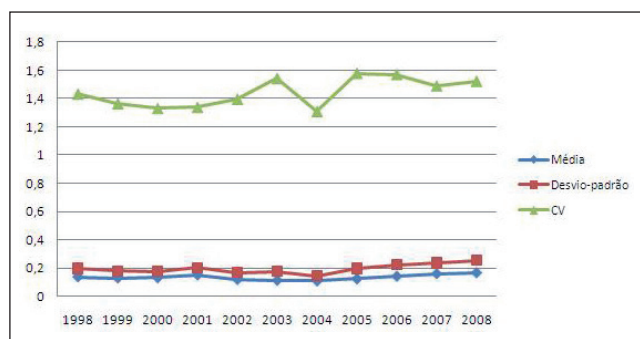


Gráfico 9 – Endividamento de longo prazo (1998 a 2008).

Graph 9 – Long-term indebtedness (1998 to 2008).

Nota-se, pelos resultados apresentados no Gráfico 10, que, no exercício de 1998, as despesas correntes apresentavam 82%, subindo para 86% em 1999. Em 2000, o percentual caiu para 85%, subindo em 2001 para 87%. Em 2002, os municípios apresentaram uma queda significativa para 81%, elevando-se novamente no exercício de 2003 e 2004 para 87%, e para 88% em 2005, maior percentual registrado na série estudada. Nos anos de 2006 e 2007, o percentual foi de 86%, declinando para 82% em 2008. Os valores apresentados pelos desvios-padrão e pelos coeficientes de variação indicam que houve pouca dispersão dos percentuais das despesas correntes em relação às despesas totais, durante os exercícios pesquisados, expressando que os montantes de despesas correntes em comparação com as despesas totais, nos municípios analisados, apresentam comportamento semelhante.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O tema risco vem sendo objeto de diversos estudos e discussões envolvendo entidades do setor privado, principalmente as instituições financeiras, que são as organizações que mais desenvolveram mecanismo de mensuração do risco, visando antecipar-se às situações que possam impedir o alcance de seus objetivos.

No ambiente público, no entanto, não se observam estudos relacionados ao risco, mesmo após o tema ter sido introduzido pela LRF. A mensuração do risco, seja em decorrência de um fato negativo que impacta a organização, seja decorrente da incerteza com relação às decisões do ambiente externo, ou mesmo em relação com potenciais perdas de oportunidades pela não tomada de decisões, auxilia os gestores públicos na administração dos recursos públicos objetivando o bem-estar social.

Assim, o propósito deste estudo foi aplicar os conceitos clássicos de mensuração do risco aplicados às entidades privadas, sobre o desempenho dos pequenos municípios da região sul do Brasil, para verificar se a vigência da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) impactou positivamente sobre

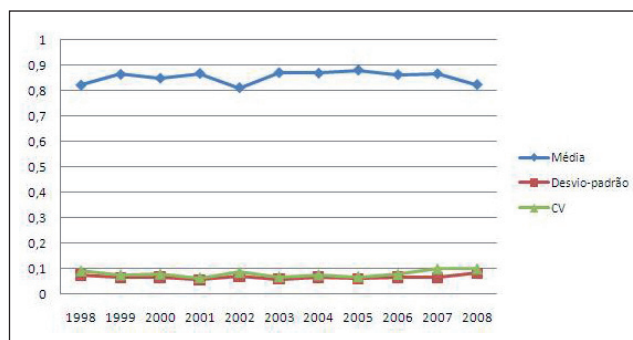


Gráfico 10 – Despesas correntes em relação às despesas totais (1998 a 2008).

Graph 10 – Current expenses in relation to total expenses (1998 to 2008).

as organizações públicas municipais e se essas estão menos expostas aos riscos do seu ambiente.

No ambiente privado, quanto maior o risco, maior é o retorno. Isto ocorre para que haja incentivo aos investidores no financiamento de projetos arriscados e com resultados incertos. É como um ágio que incentiva investidores arrojados a arriscar e diversificar sua carteira de investimento. Na administração pública, no entanto, por ter como missão o atendimento às necessidades sociais, o risco deve ser tratado de forma inversa, no sentido de que, quanto menor for o risco a que estejam expostas as organizações públicas, maiores serão os retornos que podem ser proporcionados à sociedade por meio de bens e serviços.

Os resultados deste trabalho demonstram que as variáveis X1 – endividamento geral, X2 – endividamento de curto prazo, X3 – endividamento financeiro imediato, X4 – dívida de curto prazo s/dívida total e X9 – endividamento de longo prazo reduziram seus coeficientes sistematicamente após a vigência da LRF, diminuindo, conseqüentemente, o risco de que serviços públicos essenciais à população sejam interrompidos para o pagamento da dívida pública. Os desvios-padrão dessas variáveis, exceto da variável X4 – dívida de curto prazo s/dívida total, comportaram-se similarmente às médias, indicando semelhança entre o gerenciamento dos recursos públicos nos diversos municípios analisados. Os coeficientes de variação corroboram esta conclusão, pois apresentam baixa dispersão, demonstrando que o conjunto de municípios estudados conseguiu resultados homogêneos, exceto na variável X9, em que apresentaram variações dispersas na série estudada.

Os resultados demonstram também, que a variável X6 – coeficiente da execução orçamentária tem apresentado valores superiores a 1 (um), refletindo, assim, que os municípios alcançaram superávits crescentes, principalmente, após a LRF. Outra variável que apresenta resultados favoráveis é a variável X7 – receitas correntes s/pessoal, que teve reduções significativas após a LRF. Tanto a variável X6 como a X7 apresentam baixos desvios-padrão e acompanham a tendência das médias. Os valores dos coeficientes de variação seguiram o comportamento dos desvios-padrão e apresentaram baixa dispersão dos resultados em relação à média, demonstrando que os municípios pesquisados apresentam resultados homogêneos.

A variável X10 – despesas correntes sobre despesas totais, que representa a proporção das despesas empregadas na manutenção das atividades públicas existentes em relação aos gastos totais, caíram no exercício de 2002, mas voltaram a elevar-se em 2003 a 2008 aos patamares praticados no exercício de 2001. A variável X8 – receitas totais sobre despesas correntes – demonstra o volume de receitas vinculadas à manutenção das atividades da administração pública. Em ambas as variáveis, os desvios-padrão acompanham as médias, e os coeficientes de variação são baixos, indicando que os

municípios estudados apresentam resultados homogêneos. Por fim, a variável X5 – patrimônio líquido sobre ativo total representa o crescimento do patrimônio público. Quanto ao desvio-padrão e ao coeficiente de variação, nota-se que os resultados apresentados não são homogêneos, iniciando a série estudada com grande dispersão em torno da média, mas estabilizando-se após a LRF, expressando resultados mais homogêneos após a LRF, diminuindo, assim, o risco de depredação da administração pública e garantindo o fornecimento de bens e serviços à sociedade.

Os resultados dessa pesquisa indicam que, após a LRF, os municípios com população até 10 mil habitantes localizados na Região Sul do Brasil apresentaram resultados favoráveis ao equilíbrio das contas públicas e de forma congruente entre os diversos municípios analisados, evitando o déficit público e o alto grau de endividamento, variáveis que põem em risco a manutenção de atividades essenciais à sociedade. Demonstram que os municípios pesquisados estão menos expostos aos riscos de seu ambiente de atuação após a vigência da Lei de Responsabilidade Fiscal, podendo-se cogitar que tais municípios podem propiciar mais retornos à sociedade, na forma de bens e serviços públicos.

Como limitação da pesquisa, destaca-se que as análises envolveram os municípios com até 10 mil habitantes e apenas da Região Sul do país, no período de 1998 a 2008. Assim, os resultados encontrados são limitados a esta população e ao período analisado. As limitações estão relacionadas também às variáveis empregadas no presente estudo, que foram definidas diante de investigação bibliográfica. Porém, isto não exime a possibilidade de ter-se ignorado outras variáveis importantes para o presente estudo.

Como continuidade desse trabalho, sugerem-se estudos que envolvam municípios de outros estados ou regiões do país, dentro da faixa populacional estudada ou outras faixas populacionais, bem como o emprego de outras variáveis, possibilitando dessa forma a comparação com os resultados encontrados nesta pesquisa. Recomenda-se, ainda, o desenvolvimento de pesquisas que possam estudar aspectos como modelos matemáticos que venham a aprofundar os estudos e discussões sobre o tema risco no setor público.

REFERÊNCIAS

- ASSAF NETO, A. 2001. *Mercado financeiro*. 5ª ed., São Paulo, Atlas, 356 p.
- BRASIL. 1988. Constituição Federal de 1988. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, Senado Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao.htm. Acesso em: 20/03/2007.
- BRASIL. 2008. Conselho Federal de Contabilidade – CFC. Resolução CFC nº 1.135/08. Aprova a NBC T 16.8 – Controle interno. Disponível em: www.cfc.org.br. Acesso em: 20/07/2010.
- BRASIL. 2000. Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal. Disponível em: www.senado.gov.br. Acesso em: 20/03/2007.

- BRASIL. 2010. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional (STN) – Finanças do Brasil (FINBRA). Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br>. Acesso em: 10/07/2010.
- COSO – COMMITTEE OF SPONSORING ORGANIZATIONS OF THE TREADWAY COMMISSION. 1992. *Internal control – integrated framework*. New York, AICPA, 148 p.
- COSO – COMMITTEE OF SPONSORING ORGANIZATIONS OF THE TREADWAY COMMISSION. 2004. *Enterprise Risk Management – Integrated Framework: Executive Summary*, New York, AICPA, 2004. 12 p.
- CRUZ, F. (coord.); VICCARI JR, A.; GLOCK, J.O.; HERZMANN, N.; TREMEL, R. 2001. *Lei de responsabilidade fiscal comentada: lei complementar n° 101, de 4 de maio de 2000*. São Paulo, Atlas, 347 p.
- GUIMARAES, I.C.; PARISIS, C.; PEREIRA, A.C.; WEFFORT, E.F.J. 2009. A importância da Controladoria na Gestão de Riscos das Empresas Não-Financeiras: um estudo da percepção de gestores de riscos e controllers. *Revista Brasileira de Gestão de Negócios*, 11(32):260-275. Disponível em: <http://200.169.97.104/seer/index.php/RBGN/article/view/463/519>. Acesso em: 12/03/2010.
- GIL, A.C. 1999. *Métodos e técnicas de pesquisa social*. 5ª ed., São Paulo, Atlas, 208 p.
- INTOSAI – INTERNATIONAL ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS. 2004. *Guidelines for internal control standards for the public sector*. Brussels, TCB, 104 p. Disponível em: http://www.tce.ba.gov.br/files/publicacoes/serie_traducoes/intosai_diretrizes_p_controle_interno.pdf. Acesso em: 02/07/2010.
- LEMES Jr, A.B.; RIGO, C.M.; CHEROBIM, A.P.M.S. 2002. *Administração financeira: princípios, fundamentos e práticas brasileiras*. Rio de Janeiro, Campus, 698 p.
- LOPES, W.P.; MORENO, R. 2004. Uma reflexão sobre taxonomia de risco, seus índices e aspectos qualitativos, na avaliação de investimentos estrangeiros diretos. In: ENANPAD, XXVIII, Curitiba, 2004. *Anais...* Curitiba, CD-ROM.
- LUQUE, C.A.; SILVA, V.M. 2004. A lei de responsabilidade na gestão fiscal: combatendo falhas de governo à brasileira. *Revista de Economia Política*, 24(3):404-421. Disponível em: www.rep.org.br. Acesso em: 15/05/2007.
- MARTINS, E. 2001. *Avaliação de empresas: da mensuração contábil à econômica*. São Paulo, Atlas, 414 p.
- MARTINS, G.A.; THEÓPHILO, C.R. 2007. *Metodologia da investigação científica para ciências sociais aplicadas*. São Paulo, Atlas, 225 p.
- MATIAS, A.B.; CAMPELLO, C.A.G.B. 2000. *Administração financeira municipal*. São Paulo, Atlas, 413 p.
- MEIRELLES, H.L. 1995. *Direito administrativo brasileiro*. 20ª ed., São Paulo, Malheiros, 731 p.
- MENEZES, A.M.F. 2002. *O processo de descentralização e as contas públicas: um estudo sobre as bases financeiras municipais baianas*. Salvador, BA. Tese de Doutorado. Universidade Federal da Bahia – UFBA, 188 p.
- PASSUELO, C.B.; SOUZA, Y.S. 2005. Confiança e risco em processos decisórios. In: ENANPAD, XXIX, Brasília, 2005. *Anais...* Brasília, CD-ROM.
- PENHA, J.C.; PARISI, C. 2005. Um caminho para integrar a gestão de riscos à controladoria. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DE CUSTOS, IX, Florianópolis, 2005. *Anais...* Florianópolis, CD-ROM.
- RAUPP, F.M.; BEUREN, I.M. 2003. Metodologia da pesquisa aplicável às ciências sociais. In: I.M. BEUREN (org.), *Como elaborar trabalhos monográficos em contabilidade: teoria e prática*. São Paulo, Atlas, p. 76-97.
- RICHARDSON, R.J. 1999. *Pesquisa social: métodos e técnicas*. São Paulo, Atlas, 334 p.
- SLOMSKI, V. 2006. *Manual de contabilidade pública: um enfoque na contabilidade municipal, de acordo com a Lei de Responsabilidade Fiscal*. 2ª ed., São Paulo, Atlas, 475 p.
- VANCA, P.M. 2003. Gestão de riscos corporativos: suporte à reputação e gestão do negócio. In: ENCONTRO NACIONAL DE RELAÇÕES COM INVESTIDORES E MERCADO DE CAPITAIS, 5, São Paulo, 2003. *Anais...* São Paulo, CD-ROM.

Submetido em: 22/11/2007

Aceito em: 02/09/2010

WILLSON GERIGK

UNICENTRO

PR 153 – Km 07, Riozinho

84500-000, Irati, PR, Brasil

ELY CÉLIA CORBARI

Universidade Federal do Paraná

Av. Lothário Meissner, 632, Jardim Botânico

80210-170, Curitiba, PR, Brasil