



RGC, São Paulo, v. 7, art.e086, pp. 64-92, dez. 2020.
ISSN 2359-313X

Sustentabilidade das cidades emergentes do Brasil: uma análise comparativa dos indicadores fiscais e de governança

Sustainability in Brazil's emerging cities: a comparative analysis of fiscal and governance indicators

Melina Rusansky
mel.rusansky@gmail.com

Hans Michael van Bellen
hans.michael@ufsc.br

Alessandra Rodrigues Machado de Araujo
hans.michael@ufsc.br

RESUMO

Este estudo tem como objetivo analisar o desempenho em termos de sustentabilidade, da dimensão fiscal e de governança, das cidades que compõem a Iniciativa Cidades Emergentes e Sustentáveis, por meio da utilização de indicadores. Observa-se que concomitantemente ao desenvolvimento econômico das nações mais desenvolvidas, a partir da década de 70, ocorreu-se a discussão dos temas de crise ambiental e desenvolvimento sustentável. Assim, foi realizada uma pesquisa com natureza descritiva, com abordagem do problema de forma quantitativa e qualitativa e coleta de dados secundários, através da Rede Ver a Cidade, onde a ICES disponibiliza o resultado dos indicadores para cada cidade. Os resultados mostraram que o indicador com melhor desempenho foi o de Existência de Sistemas de Aquisições Eletrônicos e o indicador com pior desempenho foi o de Receita Própria como Porcentagem da Receita Total. Também foi possível observar a falta de divulgação de certos indicadores para algumas cidades, ou a divulgação incompleta, limitando, deste modo, a comparação entre as cidades.

Palavras-chave: Indicadores Fiscais, Indicadores de Governança, Sustentabilidade, Cidades Emergentes.

ABSTRACT

This study aims to analyze the performance in terms of sustainability, the fiscal and governance dimension, of the cities that make up the Emerging and Sustainable Cities Initiative, through the use of indicators. It is observed that concurrently with the economic development of the most developed nations, from the 1970s onwards, there was a discussion of the themes of environmental crisis and sustainable development. Thus, a research with a descriptive nature was carried out, with a quantitative and qualitative approach to the problem and secondary data collection, through the Ver a Cidade Network, where ICES provides the results of the indicators for each city. The results showed that the indicator with the best performance was the Existence of Electronic Procurement Systems and the indicator with the worst performance was Own Revenue as a Percentage of Total Revenue. It was also possible to observe the lack of disclosure of certain indicators for some cities, or the incomplete disclosure, thus limiting the comparison between cities.

Keywords: Physical Indicators, Governance Indicators, Sustainability, Emerging Cities.

INTRODUÇÃO

A década de setenta marca o início da preocupação com problemas ambientais, consequentes do desenvolvimento econômico e industrial das nações mais abastadas, vistos os desastres que haviam ocorrido até então, principalmente no período pós-Segunda Guerra Mundial. Entre os anos de 1960 e 1980 ocorreram vários desastres ambientais, por exemplo, no Japão, o da Baía de Minamata; na Índia, o acidente de Bhopal; na antiga União Soviética, o acidente na usina nuclear de Chernobyl; e nos Estados Unidos, o vazamento de petróleo da Exxon Valdez. Como mostrado por Van Bellen (2005), esses acontecimentos iniciaram o processo de conscientização em relação aos problemas ambientais.

Nesse sentido, surge as discussões acerca de desenvolvimento sustentável, que segundo a World Commission on Environment and Development (1987) é uma forma de desenvolvimento que, sem comprometer as necessidades de gerações futuras, atende as necessidades das gerações atuais. Cunda (2013) traz uma visão multidimensional da sustentabilidade: ele diz que o conceito de desenvolvimento sustentável não se baseia apenas em aspectos econômicos, sociais e ambientais, mas também em outros aspectos como, por exemplo, fiscais. As falhas são mostradas por Santos (2004), quando afirma que a América Latina, e particularmente o Brasil, carecem de instrumentos econômicos para gestão ambiental e falha de coordenação entre autoridades ambientais e fiscais, o que limita o desenvolvimento sustentável.

Neste contexto de desenvolvimento sustentável, tornam-se necessárias políticas públicas sustentáveis, através de uma gestão pública mais inovadora, surgindo assim a questão da Governança (BUSSOLOTTO, 2015). O autor traz ainda, que há uma mudança na agenda da gestão pública por conta das crescentes preocupações com o meio ambiente. A importância da governança sustentável é apontada por Carvalho (2017) ao mostrar que para que o meio ambiente seja administrado e se conduza o futuro da espécie humana, é necessária a governança.

Considerando tais tendências, em 2010 o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) criou o programa Iniciativa Cidades Emergentes e Sustentáveis (ICES) com o objetivo de apoiar as cidades emergentes, ou seja, de

porte médio, da América Latina e Caribe (ALC) no desenvolvimento da sustentabilidade ambiental, urbana, fiscal e da governança. “Entre 2010 e 2011, a Iniciativa elaborou uma metodologia de aplicação e diagnóstico rápidos que orienta as cidades a formular e implementar planos de ação para a sua sustentabilidade”. (GUIA METODOLÓGICO ICES, 2014, p. 02).

Conforme Portney (2003), mesmo que pareça irracional pensar geograficamente de forma mais restrita, no contexto internacional, tem-se utilizado o desenvolvimento sustentável com um foco no nível local. As cidades médias da América Latina e Caribe são as cidades mais desafiadoras para a sustentabilidade urbana, pois elas têm índices mais altos de crescimento demográfico e econômico em termos relativos. (GUIA METODOLÓGICO ICES, 2014).

Diante do cenário de busca de desenvolvimento, não só ambiental, mas também econômico, social, e principalmente neste estudo, fiscal e de governança, surge a seguinte pergunta de pesquisa: Qual é o desempenho em termos de sustentabilidade, na dimensão fiscal e de governança, das cidades que compõem a Iniciativa Cidades Emergentes e Sustentáveis? Assim, define-se como objetivo geral analisar o desempenho em termos de sustentabilidade, da dimensão fiscal e de governança, das cidades que compõe a ICES.

Este trabalho traz a questão do desenvolvimento sustentável não só na perspectiva ambiental, mas, também, na perspectiva fiscal e de governança, que apesar de ser pouco discutida, é fundamental. Segundo Santos (2004), sem sustentabilidade fiscal não existe nenhum tipo de desenvolvimento. Isso mostra que o desenvolvimento como um todo depende, em alguma medida, da sustentabilidade fiscal.

Carvalho (2017) mostra como, atualmente, é fundamental para a governança ambiental que exista uma estrutura institucional de ação de governança, através de governos, de ONGs e do setor privado. A ICES pode representar uma dessas estruturas necessárias para a governança ambiental e este trabalho se baseia nas informações dessa estrutura e possibilita o entendimento da dimensão de governança na sustentabilidade de cidades emergentes no Brasil.

FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

INDICADORES DE SUSTENTABILIDADE

Segundo Van Bellen (2005), mesmo que não haja um consenso do conceito de desenvolvimento sustentável, é importante que se desenvolvam maneiras de mensurar a sustentabilidade. Isso pode ser feito através de indicadores, pois segundo Hammond (1995) um indicador pode ser entendido como um recurso que torna uma tendência ou fenômeno mais perceptível. “O objetivo dos indicadores é agregar e quantificar informações de modo que sua significância fique mais aparente” (VAN BELLEN, 2005, p. 42).

Van Bellen (2005) mostra algumas das importâncias da mensuração da sustentabilidade, como, por exemplo, a ajuda que fornece aos tomadores de decisão e público em geral na definição de metas e objetivos. O autor observa também que estas medidas geram uma base empírica e quantitativa da verificação do funcionamento e possibilitam comparações no tempo e no espaço, dando assim a oportunidade de descobrir novas correlações.

Bossel (1999) aponta limitantes dos indicadores, um exemplo disso é a perda de informação vital. Ele mostra a importância de se utilizar mais de um indicador para se obter os principais aspectos de uma situação, pois não é possível mostrar uma realidade com um indicador simples. Van Bellen (2005) assinala a irregularidade da disponibilidade de dados referentes à sustentabilidade de um sistema, já que a maioria dos dados tem origem anterior ao surgimento do conceito de desenvolvimento sustentável. O autor também enfatiza a dificuldade de comparabilidade de dados, apesar da possibilidade de quantificação da sustentabilidade, a direta comparação ainda é um limitante.

A ICES, através dos planos de ação desenvolvidos para auxiliar as cidades integrantes do projeto, trabalha com três dimensões da sustentabilidade: a sustentabilidade ambiental, o desenvolvimento urbano sustentável e a sustentabilidade fiscal e boa governabilidade. As principais características da dimensão fiscal e de governabilidade, que serão estudadas neste trabalho, tratam da transparência, participação pública e gestão orientada para a obtenção de resultados, além de práticas fiscais das cidades, como a recuperação de custos dos

RGC, São Paulo, v. 7, art.e086, pp. 64-92, dez. 2020.
DOI:

serviços, a administração da dívida e o investimento público (Indicadores ICES, 2013).

O conjunto de indicadores da ICES envolve três importantes características. A primeira delas é a Integralidade, que tem a finalidade de garantir que se considerem e avaliem todos os temas relevantes para as cidades. Em segundo lugar vem a Objetividade, que traz a ideia de que os indicadores dão um elemento de objetividade muito importante à análise das problemáticas da cidade, sua priorização e a planificação urbana em geral. Em terceiro lugar vem a Possibilidade de Comparação, ou seja, através de um conjunto de indicadores, comparar o desempenho de uma cidade temporalmente e também compará-lo com outra cidade, o que constitui um dos objetivos deste trabalho (Indicadores ICES, 2013).

SUSTENTABILIDADE NA PERSPECTIVA FISCAL E DE GOVERNANÇA

Cunda (2013, p. 1929) mostra que “têm sido desenvolvidos estudos no sentido de apurar dimensões da sustentabilidade para além dos clássicos vetores (econômico, social e ambiental)”. A autora traz que “a sustentabilidade é multidimensional e a sustentabilidade financeira ou fiscal tem sido uma “vertente oculta” (CUNDA, 2013, p. 1929).

O Guia Metodológico ICES (2014) mostra a importância do vínculo entre o diagnóstico da sustentabilidade fiscal de uma cidade e a elaboração de um adequado plano financeiro, que será utilizado para financiar os projetos do plano de ação. Nos estudos de Cunda (2013), pode-se ver uma associação entre a vertente fiscal e a vertente econômica da sustentabilidade, já que o Estado se tornaria insustentável caso não houvesse excedentes tributários necessários às dimensões deste Estado. A autora também mostra uma ligação da dimensão fiscal com a dimensão ambiental, pois receitas e despesas públicas são um caminho relevante para a proteção do meio ambiente. Um exemplo disso são os benefícios fiscais ambientais.

Cunda (2013) traz uma ideia sobre sustentabilidade fiscal que remete ao

conceito de desenvolvimento sustentável da World Commission on Environment and Development (1987), mostrado anteriormente. A autora fala sobre a solidariedade intergeracional, ou seja, o fato da geração de hoje ter de assumir dívidas públicas referentes a gerações passadas.

Estas dívidas públicas acabam afetando o crescimento econômico, como mostrado Baharumshah (2017, p. 100, tradução nossa):

É amplamente aceito que, com um nível moderado de dívida pública, a política fiscal pode induzir o crescimento econômico, mas com altos níveis de dívida pública, os aumentos de impostos esperados mitigarão os resultados positivos do resultado fiscal, diminuindo o investimento e o consumo, reduzindo o emprego e baixando as taxas de crescimento do PIB.

O relatório do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (Pnuma, 2003) para a América Latina e Caribe também mostra que desde metade dos anos 1970, os países dessa região tiveram o crescimento do seu PIB bloqueado por questões como endividamento e desequilíbrios macroeconômicos limitando o desenvolvimento social. O relatório também informa que o problema do endividamento remete à falta de desenvolvimento, já que há uma elevada dívida externa.

Segundo Santos (2004, p. 07) “No que diz respeito à política ambiental e à fiscal no contexto do governo central não há praticamente coordenação devido à falta de instrumentos fiscais para a gestão ambiental”. O autor mostra que essa falta de coordenação acaba neutralizando os resultados de políticas ambientais. Ao se falar de coordenação e gestão, entra a discussão da governança ambiental, que segundo Carvalho (2017), é a busca de uma política ambiental global através de acordos, convênios e normas internacionais, ou seja, é a “organização do sistema de gestão internacional do meio ambiente” (CARVALHO, 2017, p. 33). Ainda segundo a autora, sistemas de governança coordenam a ligação entre o meio ambiente e o ser humano.

O conceito de governança ambiental é normalmente tratado no âmbito global, já que, como mostra Lorenzetti e Carrion (2012, p. 127), “trata-se de uma problemática que desafia as fronteiras e a soberania dos Estados, pois para o meio

ambiente não existem fronteiras geopolíticas”. A complicada fragmentação da governança ambiental internacional, com diversas atribuições e papéis, espalhadas em diferentes instituições e segmentos e a ausência de coordenação, como visto na dimensão fiscal anteriormente, são motivos da complexidade dos problemas ambientais globais (BORN, 1996 APUD GOMIDES; SILVA, 2009).

Segundo Furtado (2009), prevenir e fazer a gestão de riscos de fatos de âmbito global são preocupações da governança para a sustentabilidade e essas são questões levantadas por organismos internacionais. Weiss (2016) traz a questão da assimetria atual do poder como um empecilho para a aplicação dos objetivos econômicos, sociais e ambientais. O autor diz que atender às demandas de movimentos socioambientalistas não é suficiente para efetivar uma justiça ambiental e para isso os tomadores de decisão devem ser pressionados.

METODOLOGIA

Segundo Beuren (2009, p. 83), “os procedimentos na pesquisa científica referem-se à maneira pela qual se conduz o estudo e, portanto, se obtêm os dados.” Neste trabalho, a coleta de dados foi realizada mediante dados secundários, ou seja, dados que “são publicados ou coletados por outra organização” (CORREA, 2003, p. 14). Os dados foram coletados do relatório de análise levantado pela ICES, através da Rede Ver a Cidade, uma rede de monitoramento cidadão criada para acompanhar a performance das cinco cidades, Vitória, Florianópolis, Palmas, João Pessoa e Goiânia, que participam da ICES no Brasil nos assuntos de impacto da sustentabilidade e qualidade de vida dos cidadãos. Segundo Michel (2009, p. 44), “a pesquisa descritiva se propõe a verificar e explicar problemas, fatos ou fenômenos da vida real, com a precisão possível, observando e fazendo relações, conexões, à luz da influência que o ambiente exerce sobre eles.”

Assim, a natureza desta pesquisa classifica-se como descritiva, pois se deseja analisar a sustentabilidade das cidades emergentes da ICES, através da aplicação de indicadores fiscais e de governança. Segundo Beuren (2009, p. 81), “a

pesquisa descritiva configura-se como um estudo intermediário entre a pesquisa exploratória e a explicativa”, ou seja, há a intenção de observar, registrar, analisar e interpretar.

Quanto à abordagem do problema, esta pesquisa é qualitativa e quantitativa. Segundo Beuren (2009, p. 92), na pesquisa qualitativa “concebem-se análises mais profundas em relação ao fenômeno que está sendo estudado”. A pesquisa quantitativa tem a intenção de “garantir a precisão dos resultados, evitar distorções de análise e interpretação” (BEUREN, 2009, p. 93). Portanto, esta pesquisa tem um aspecto qualitativo no sentido de que será feita uma análise da sustentabilidade das cidades, e um aspecto quantitativo, pois inclui uma comparação e um ranking entre os indicadores das cidades.

No Brasil, a escolha das cinco cidades emergentes e sustentáveis pela ICES, se deu, primeiramente, determinando as cidades médias, ou seja, que tenham entre 100.000 e 2.000.000 de habitantes. Posteriormente, foram selecionadas as cidades emergentes, ou seja, que tenham crescimento populacional acima da média do país, que tenham crescimento sustentado do PIB per capita e que tenham índices de qualidade institucional e de governabilidade que permitam trabalhar com o Banco Interamericano de Desenvolvimento e a CAIXA, maior banco público da ALC. (GUIA METODOLÓGICO ICES, 2014).

ANÁLISE DOS DADOS

A análise dos dados será feita por meio da aplicação dos indicadores de sustentabilidade na perspectiva fiscal e de governança da ICES nas cinco cidades emergentes da Iniciativa no Brasil referente ao ano de 2016. Com a finalidade de classificar o valor de cada indicador, a ICES criou três categorias para realizar a “semaforização” das cidades: “verde” (sustentável, bom desempenho), “amarelo” (desempenho potencialmente problemático) ou “vermelho” (não sustentável, desempenho altamente problemático) (Indicadores ICES, 2013).

Primeiramente, será feita a “semaforização” de cada indicador para as cinco cidades, ou seja, a identificação de onde se encontra o resultado de cada indicador.

Logo, será feita uma análise por cidade e um ranking das cinco cidades. O ranking se baseará na média do nível de sustentabilidade de cada cidade. Se atribuirá 1 ponto para o vermelho do semáforo, 2 pontos para o amarelo e 3 pontos para o verde. Assim, a média se dará pela divisão dos pontos totais pelo número de indicadores que foram divulgados, já que algumas cidades deixaram de fornecer alguns indicadores.

APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS

A partir de agora são mostrados os dados coletados e analisados de uma forma que se compreenda a pesquisa, com o intuito de atingir os objetivos apresentados e responder a pergunta proposta.

EXISTÊNCIA DE UM ORÇAMENTO PLURIANUAL

Este indicador “se vale para estabelecer requisitos orçamentais futuros para serviços existentes, avaliar as implicações de mudanças futuras de políticas e novos programas em termos de recursos, e destinar recursos dentro de restrições fiscais” (Indicadores ICES, 2013, p. 160). A justificativa é que “um enfoque de médio prazo para o orçamento pode ajudar a manter o controle dos gastos, melhorar a eficiência e ajudar com as respostas as prioridades” (Indicadores ICES, 2013, p. 160).

Goiânia, 20% da amostra, está no vermelho do semáforo, ou seja, não sustentável, desempenho altamente problemático, uma vez que planeja seu orçamento para apenas um ano. Já Vitória, Palmas, João Pessoa e Florianópolis, 80% da amostra, encontram-se no verde do semáforo, ou seja, sustentáveis, bom desempenho. João Pessoa e Florianópolis não informaram para quantos anos o orçamento é projetado, porém ao terem sido colocadas no verde, subentende-se que seus orçamentos sejam projetados para três anos, no mínimo. Palmas informou ter seu orçamento projetado para os próximos quatro anos e Vitória, para os próximos três anos.

REMUNERAÇÃO DO PESSOAL COM BASE EM UM SISTEMA DE INDICADORES DE DESEMPENHO

Este indicador é o “reconhecimento financeiro individual diretamente associado à consecução de objetivos. O reconhecimento pode se dar mediante aumento de salário, remuneração diferenciada e bonificações anuais, entre outros estímulos” (Indicadores ICES, 2013, p. 161). A justificativa é que “ajudam a atrair e manter os melhores trabalhadores e a incentivar um bom desempenho. Também podem contribuir para que se consiga mais transparência e justiça no sistema de remuneração do governo” (Indicadores ICES, 2013, p. 161).

Vitória e Florianópolis, 40% da amostra, estão no vermelho do semáforo, ou seja, não sustentáveis, desempenho altamente problemático. Vitória não aponta se é por não calcular a remuneração do pessoal por um sistema de indicadores de desempenho ou se esse cálculo ocorre para até 10% do pessoal. Já Florianópolis mostra não ter um sistema de indicadores de desempenho. Goiânia e João Pessoa, 40% da amostra, estão no amarelo do semáforo, ou seja, desempenho potencialmente problemático. Goiânia traz que a remuneração de 20% do pessoal incorpora os resultados de uma avaliação baseada em um sistema de indicadores de desempenho. Já João Pessoa não informa a porcentagem, porém diz ter um sistema. Palmas, 20% da amostra, está no verde do semáforo neste indicador, onde pelo menos 40% do pessoal incorpora os resultados de uma avaliação baseada em um sistema de indicadores de desempenho, ou seja, sustentável, com bom desempenho.

EXISTÊNCIA DE SISTEMAS ELETRÔNICOS PARA O ACOMPANHAMENTO DA GESTÃO MUNICIPAL

Este indicador é utilizado para “medir o cumprimento dos objetivos e das metas da municipalidade” (Indicadores ICES, 2013, p. 162). A justificativa é que “além de ser um dos primeiros passos no processo de motivação, aumenta a

transparência. Registrar e apresentar o progresso de um município por meio eletrônico torna mais eficiente o registro e a divulgação das informações” (Indicadores ICES, 2013, p. 162).

Florianópolis e João Pessoa, 40% da amostra, têm apenas sistemas manuais, colocando-as no amarelo do semáforo, ou seja, desempenho potencialmente problemático. Goiânia, Vitória e Palmas, 60% da amostra, estão no verde do semáforo, ou seja, sustentáveis, com bom desempenho. Goiânia e Vitória possuem sistemas eletrônicos, enquanto Palmas tem a operação do seu sistema de forma manual, apenas seu acompanhamento é eletrônico.

EXISTÊNCIA DE SISTEMAS DE AQUISIÇÕES ELETRÔNICOS

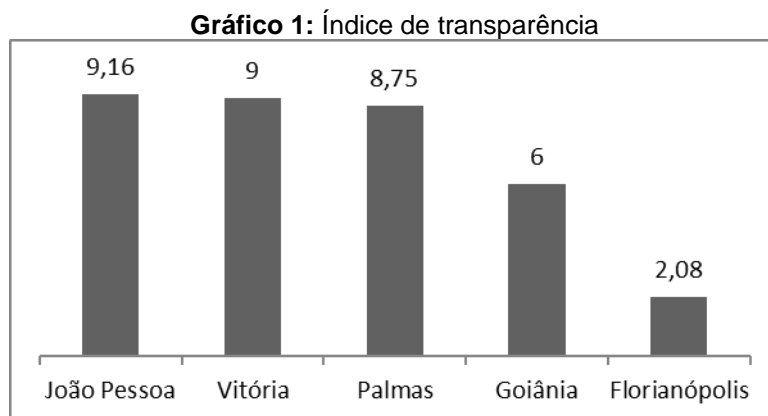
Este indicador é utilizado “para efetuar aquisições e contratações” (Indicadores ICES, 2013, p. 163). A justificativa é que “facilita o acesso a ofertas públicas e aumenta a concorrência. Além disso, melhora a transparência do ciclo de aquisições, o que permite que cidadãos e empresas responsabilizem mais as autoridades” (Indicadores ICES, 2013, p. 163).

Para este indicador, as cinco cidades, 100% da amostra, encontram-se no verde do semáforo, ou seja, sustentáveis, bom desempenho, já que todas possuem sistemas de aquisição eletrônicos.

ÍNDICE DE TRANSPARÊNCIA

Este indicador é a “pontuação por país no Índice de Percepção da Corrupção da Transparência Internacional (TI) ou pontuação da municipalidade em um índice de transparência nacional para municípios, se houver” (Indicadores ICES, 2013, p. 164). A justificativa é que “esses mecanismos demonstram a eficácia dos fiscais, tribunais ou meios de comunicação para investigar e expor os casos de corrupção”

(Indicadores ICES, 2013, p. 164). No Gráfico 1, tem-se o índice de transparência.



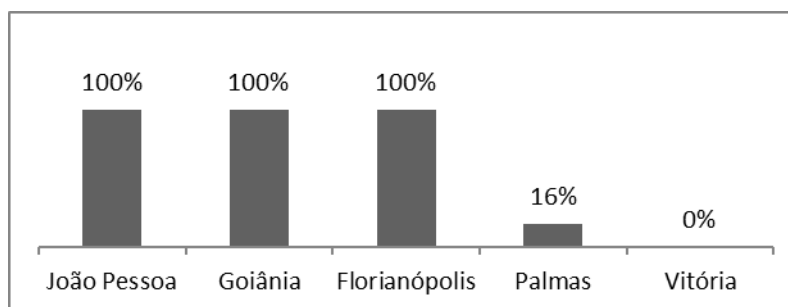
Fonte: Dados da pesquisa (2019).

João Pessoa, Vitória e Palmas, 60% da amostra, por terem um índice maior que seis, estão no verde do semáforo, ou seja, sustentáveis, bom desempenho. Goiânia, 20% da amostra, se encontra no amarelo, desempenho potencialmente problemático, ao ter seis no índice de transparência. Já Florianópolis, 20% da amostra, se encontra no vermelho, desempenho altamente problemático, com um índice de 2,08.

PORCENTAGEM DE CONTAS DA MUNICIPALIDADE QUE SÃO AUDITADAS

Este indicador representa a divisão do “número de contas da municipalidade que são auditadas com independência em relação ao grupo de auditoria interna” com o “número total de contas da municipalidade” (Indicadores ICES, 2013, p. 166). A justificativa é que “as auditorias de governo proporcionam a análise e informações objetivas requeridas para se tomar as decisões necessárias para ajudar a se conseguir um futuro melhor” (Indicadores ICES, 2013, p. 166). No Gráfico 2, tem-se a porcentagem de contas da municipalidade que são auditadas.

Gráfico 2: Porcentagem de contas da municipalidade que são auditadas



Fonte: Dados da pesquisa (2019).

João Pessoa, Goiânia e Florianópolis, 60% da amostra, encontram-se no verde do semáforo, ou seja, sustentáveis, bom desempenho, já que todas as contas da municipalidade são auditadas. Palmas e Vitória, 40% da amostra, se encontram no vermelho do semáforo, ou seja, não sustentáveis, desempenho altamente problemático já que Palmas tem 16% de contas auditadas e Vitória nenhuma conta auditada.

PORCENTAGEM DE CONTAS DE EMPRESAS MUNICIPAIS AUDITADAS POR TERCEIROS

Este indicador representa a divisão das “empresas municipais cujas contas são auditadas por profissionais independentes” e pelo “número total de empresas municipais” (Indicadores ICES, 2013, p. 167). A justificativa é que “as auditorias proporcionam prestações de contas e informações transparentes essenciais sobre programas governamentais” (Indicadores ICES, 2013, p. 167).

Palmas e Vitória, 40% da amostra, com 0% e 9% de contas de empresas municipais auditadas por terceiros respectivamente, encontram-se no vermelho do semáforo, ou seja, não sustentáveis, com desempenho altamente problemático. João Pessoa, 20% da amostra, informou apenas estar no amarelo do semáforo, ou seja, desempenho potencialmente problemático, porém não informou a porcentagem de contas de empresas municipais auditadas por terceiros. Goiânia e Florianópolis, 40% da amostra, possuem todas as suas contas de empresas municipais auditadas por terceiros, colocando-as no verde do semáforo, ou seja, sustentáveis, bom desempenho.

RECEITA PRÓPRIA COMO PORCENTAGEM DA RECEITA TOTAL

Este indicador representa a “porcentagem da receita do governo local proveniente de tarifas, encargos e impostos permitidos pela lei em relação à receita total, inclusive a proporcionada por outros níveis de governo” (Indicadores ICES, 2013, p. 168). A justificativa é que “da uma indicação da viabilidade, independência e controle que uma cidade tem sobre seus próprios recursos e, em certa medida, mede seu planejamento financeiro e a eficácia de sua gestão” (Indicadores ICES, 2013, p. 168).

Florianópolis, 20% da amostra, está no verde do semáforo, ou seja, sustentável, bom desempenho, já que sua receita própria como porcentagem da receita total é semelhante à das cidades exemplares (de melhores praticas) do país. Vitória, 20% da amostra, está no amarelo do semáforo, ou seja, desempenho potencialmente problemático, já que este indicador é semelhante ao das cidades pares do país. Já Goiânia, João Pessoa e Palmas, 60% da amostra, estão no vermelho do semáforo, ou seja, não sustentáveis, desempenho altamente problemático, já que este indicador encontra-se menor em comparação ao das cidades pares do país.

TRANSFERÊNCIAS TOTAIS COMO PORCENTAGEM DA RECEITA TOTAL

Este indicador mostra as “transferências totais de outros níveis de governo como porcentagem da receita total.” (Indicadores ICES, 2013, p. 169). A justificativa é que “as municipalidades tendem a ter maior autonomia na medida em que dependem menos da obtenção de transferências” (Indicadores ICES, 2013, p. 169).

João Pessoa, 20% da amostra, encontra-se no vermelho do semáforo, ou seja, não sustentável, desempenho altamente problemático, já que suas transferências totais como porcentagem da receita total são maiores em comparação com a das cidades pares do país. Palmas, Goiânia e Vitória, 60% da amostra, estão no vermelho do semáforo, ou seja, desempenho potencialmente problemático, já que

este indicador é semelhante ao das cidades pares do país. Já Florianópolis, 20% da amostra, encontra-se no verde do semáforo, ou seja, sustentável, bom desempenho, já que este indicador é semelhante ao das cidades exemplares (com melhores práticas) do país.

TRANSFERÊNCIAS PARA FINS ESPECÍFICOS COMO PORCENTAGEM DO TOTAL DE TRANSFERÊNCIAS

Este indicador representa as “transferências totais de outros níveis de governo como porcentagem do total de transferências.” (Indicadores ICES, 2013, p. 170). A justificativa é que “as transferências destinadas a usos específicos limitam a autonomia e capacidade de uma municipalidade para estabelecer prioridades, especialmente em municipalidades que dependem fortemente dessas transferências” (Indicadores ICES, 2013, p. 170).

Palmas, 20% da amostra, está no vermelho do semáforo, ou seja, não sustentável, desempenho altamente problemático, já que suas transferências para fins específicos como porcentagem do total de transferências são maiores em comparação às das cidades pares do país. Enquanto que Vitória, João Pessoa, Florianópolis e Goiânia, 80% da amostra, estão no amarelo do semáforo, ou seja, desempenho potencialmente problemático, já que tem o indicador semelhante ao das cidades pares do país.

RECEITA DE OUTRAS FONTES (DOADORES EXTERNOS) COMO PORCENTAGEM DA RECEITA TOTAL

Este indicador representa a divisão da “receita dos doadores externos observando a informação fiscal do município, somando todas as receitas obtidas em

um ano de fontes diferentes das fontes de receita própria do município e transferências de outros níveis de governo dentro do país (nacional, estadual, etc.)” pela “receita total do município para esse ano” (Indicadores ICES, 2013, p. 171). A justificativa é que “as municipalidades tendem a ter maior autonomia na medida em que dependem menos de transferências e doadores” (Indicadores ICES, 2013, p. 171).

Florianópolis, 20% da amostra, encontra-se no vermelho do semáforo, ou seja, não sustentável, desempenho altamente problemático, já que sua receita de outras fontes (doadores externos) como porcentagem da receita total é maior em comparação à das cidades pares do país. Palmas, Vitória e Goiânia, 60% da amostra, estão no verde do semáforo, ou seja, sustentáveis, bom desempenho, já que possuem este indicador semelhante ao das cidades exemplares (de melhores práticas) do país. João Pessoa, 20% da amostra, não informou o dado.

RECUPERAÇÃO DO CUSTO DA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DAS EMPRESAS MUNICIPAIS

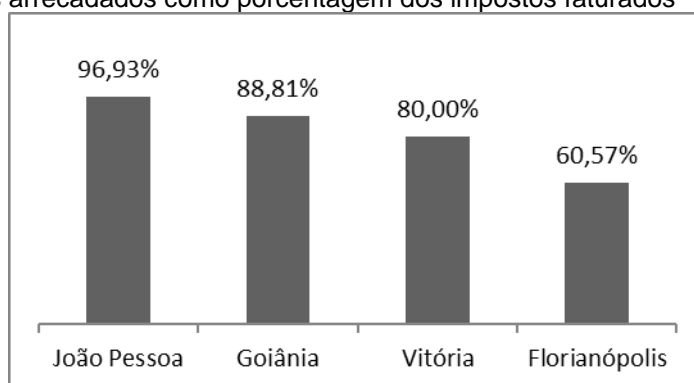
Este indicador representa a “porcentagem do custo da prestação de serviços (fornecidos pela municipalidade ou por empresas municipais) recuperado mediante tarifas ou taxas cobradas dos consumidores” (Indicadores ICES, 2013, p. 172). A justificativa é proporcionar “a base fiscal para a expansão e melhoria de serviços adicionais, o que em alguns casos pode ser decisivo para dar as pessoas acesso a serviços de que elas realmente carecem ou, se tem, são de má qualidade” (Indicadores ICES, 2013, p. 172).

João Pessoa, Florianópolis e Goiânia, 60% da amostra, estão no vermelho do semáforo, ou seja, não sustentáveis, desempenho altamente problemático, já que possuem a recuperação do custo da prestação de serviços das empresas municipais menor que 50%. Vitória não forneceu a informação para este indicador e para a realidade de Palmas este indicador não é aplicável.

IMPOSTOS ARRECADADOS COMO PORCENTAGEM DOS IMPOSTOS FATURADOS

Este indicador mostra a relação entre “os impostos arrecadados sobre o total de impostos faturados” (Indicadores ICES, 2013, p. 173). A justificativa é que “este indicador mede a eficácia dos órgãos arrecadadores de impostos e tem por objetivo avaliar a capacidade de gestão financeira de uma cidade” (Indicadores ICES, 2013, p. 173). No Gráfico 5, têm-se os impostos arrecadados como porcentagem dos impostos faturados.

Gráfico 5: Impostos arrecadados como porcentagem dos impostos faturados



Fonte: Dados da pesquisa (2019).

João Pessoa, 20% da amostra, está no verde do semáforo, ou seja, sustentável, bom desempenho, já que seus impostos arrecadados como porcentagem dos impostos faturados são semelhantes ao das cidades exemplares (de melhores práticas) do país. Goiânia e Vitória, 40% da amostra, estão no amarelo do semáforo, ou seja, desempenho potencialmente problemático, já que este indicador é semelhante ao das cidades pares do país. Florianópolis, 20% da amostra, está no vermelho do semáforo, ou seja, não sustentável, desempenho altamente problemático, já que este indicador é menor em comparação ao das cidades pares do país. Palmas, 20% da amostra, informou que não houve imposto faturado.

EXISTÊNCIA DE INDICADORES DE DESEMPENHO E METAS PARA O ACOMPANHAMENTO DA EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO

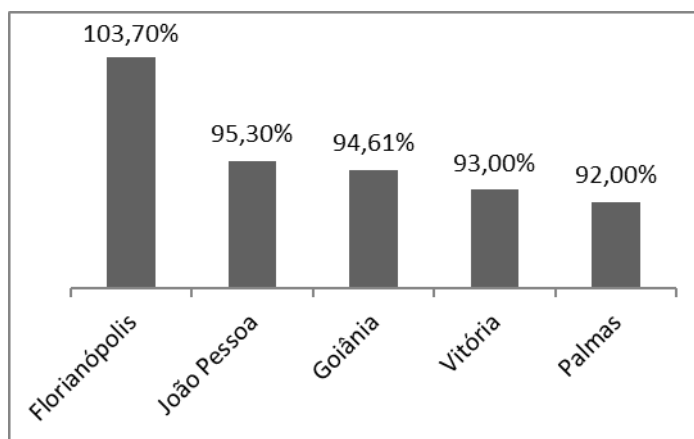
Este é um indicador em que se deve verificar “se há indicadores de desempenho e metas para o acompanhamento do orçamento, se eles são monitorados periodicamente e se os resultados são incorporados ao orçamento do ano seguinte” (Indicadores ICES, 2013, p. 174). A justificativa é que “ajuda a garantir que o dinheiro seja gasto de forma tal que produza os resultados desejados” (Indicadores ICES, 2013, p. 174).

Goiânia, 20% da amostra, não possui indicadores de desempenho nem metas para o acompanhamento do orçamento, estando no vermelho do semáforo, ou seja, não sustentável, desempenho altamente problemático. João Pessoa, 20% da amostra, possui indicadores de desempenho e metas, porém sem acompanhamento nem incorporação dos seus resultados ao orçamento seguinte, estando no amarelo do semáforo, ou seja, desempenho potencialmente problemático. Vitória, Palmas e Florianópolis, 60% da amostra, estão no verde do semáforo, ou seja, sustentáveis, bom desempenho, já que possuem indicadores de desempenho e metas, com acompanhamento e incorporação dos seus resultados ao orçamento.

GASTOS CORRENTES COMO PORCENTAGEM DO TOTAL DE GASTOS

Este indicador representa a divisão entre os “gastos correntes totais do ano anterior” pelos “gastos totais da cidade no mesmo período” (Indicadores ICES, 2013, p. 175). A justificativa é que “uma cidade que gasta uma grande parte de seu orçamento em custos operacionais pode não ter capacidade financeira para investir em formas que apoiariam seu crescimento e desenvolvimento futuros” (Indicadores ICES, 2013, p. 175). No Gráfico 6, têm-se os gastos correntes como porcentagem do total de gastos.

Gráfico 6: Gastos correntes como porcentagem do total de gastos



Fonte: Dados da pesquisa (2019).

Florianópolis, 20% da amostra, está no vermelho do semáforo, ou seja, não sustentável, desempenho altamente problemático, já que seus gastos correntes como porcentagem do total de gastos é maior em comparação aos das cidades pares do país. João Pessoa, Goiânia, Vitória e Palmas, 80% da amostra, encontram-se no amarelo do semáforo, ou seja, desempenho potencialmente problemático, já que este indicador é semelhante ao das cidades pares do país.

DESPESAS DE CAPITAL COMO PORCENTAGEM DO TOTAL DE GASTOS

Este indicador representa a divisão dos “gastos totais em ativos fixos do ano anterior” pelos “gastos totais da cidade no mesmo período” (Indicadores ICES, 2013p. 176). A justificativa é que “é um indicador da capacidade que tem uma cidade de atender as demandas de seus cidadãos relacionadas com serviços públicos e infraestrutura” (Indicadores ICES, 2013, p. 176).

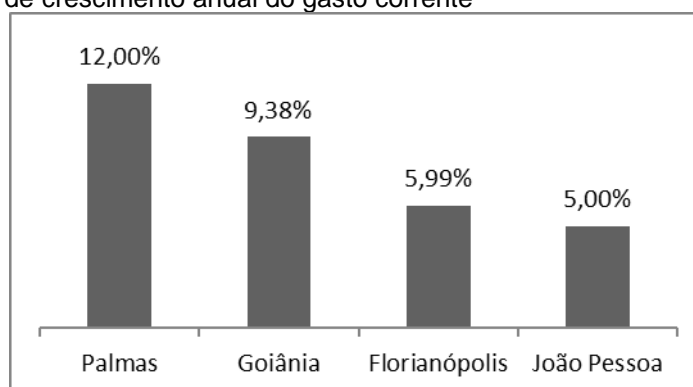
Florianópolis, 20% da amostra, encontra-se no vermelho do semáforo, ou seja, não sustentável, desempenho altamente problemático, já que suas despesas de capital como porcentagem do total de gastos são menores em comparação às das cidades pares do país. Goiânia, Vitória e Palmas, 60% da amostra, estão no amarelo do semáforo, ou seja, desempenho potencialmente problemático, já que este indicador é semelhante ao das cidades pares do país. João Pessoa, 20% da amostra, está no verde do semáforo, ou seja, sustentável, bom desempenho, já que

este indicador é semelhante ao das cidades exemplares (de melhores práticas) do país.

TAXA MÉDIA DE CRESCIMENTO ANUAL DO GASTO CORRENTE

Este indicador representa a “taxa média de crescimento anual do gasto de operação dos últimos cinco anos” (Indicadores ICES, 2013, p. 177). A justificativa é que “Não basta observar o nível absoluto ou relativo dos gastos operacionais, mas é preciso examinar a tendência que esse item demonstra ao longo do tempo” (Indicadores ICES, 2013, p. 177). No Gráfico 7, tem-se a taxa média de crescimento anual do gasto corrente.

Gráfico 7: Taxa média de crescimento anual do gasto corrente



Fonte: Dados da pesquisa (2019).

Palmas, 20% da amostra, está no vermelho do semáforo, ou seja, não sustentável, desempenho altamente problemático, já que sua taxa média de crescimento anual do gasto corrente é maior em comparação ao das cidades pares do país. Goiânia, 20% da amostra, está no amarelo do semáforo, ou seja, desempenho potencialmente problemático, já que este indicador é semelhante ao das cidades pares do país. Florianópolis e João Pessoa, 40% da amostra, estão no verde do semáforo, já que este indicador é semelhante ao das cidades exemplares (de melhores práticas) do país. Vitória, 20% da amostra, não divulgou este dado.

O ORÇAMENTO É COERENTE COM O PLANEJAMENTO, SEUS OBJETIVOS E INDICADORES

Este indicador consiste em “determinar se o orçamento da cidade inclui os objetivos previstos em seu plano de desenvolvimento com indicadores de resultados” (Indicadores ICES, 2013, p. 178). A justificativa é que “um orçamento estreitamente alinhado com o plano da cidade indica que estão sendo implementadas as metas estabelecidas pela cidade e que elas estão recebendo apoio financeiro” (Indicadores ICES, 2013, p. 178).

Palmas, 20% da amostra, está no amarelo do semáforo, ou seja, desempenho potencialmente problemático, já que tem entre 30% e 70% dos programas do orçamento coincidem com os do plano de desenvolvimento. João Pessoa, Goiânia e Florianópolis, 60% da amostra, estão no verde do semáforo, ou seja, sustentáveis, bom desempenho, já que possuem mais de 70% dos programas do orçamento da cidade coincidem com os do plano de desenvolvimento do governo. Vitória, 20% da amostra, não disponibilizou dados pra este indicador.

PASSIVOS CONTINGENTES COMO PORCENTAGEM DA RECEITA PRÓPRIA

Este indicador representa a divisão do “total de passivos contingentes exigíveis nos próximos cinco anos” pela “receita própria no mesmo período” (Indicadores ICES, 2013, p. 179). A justificativa é que “em muitos casos os principais riscos da gestão fiscal de uma cidade surgem dos chamados passivos contingentes” (Indicadores ICES, 2013, p. 179).

Para este indicador, apenas Palmas, 20% da amostra, disponibilizou dados: ela está no verde do semáforo, ou seja, sustentável, bom desempenho, já que menos de 30% da receita própria são passivos contingentes. Florianópolis, Goiânia,

João Pessoa e Vitória, 80% da amostra, não disponibilizaram dados para este indicador.

COEFICIENTE DO SERVIÇO DA DÍVIDA

Este indicador representa a divisão entre “o coeficiente das despesas com serviço da dívida” pela “receita própria de uma municipalidade” (Indicadores ICES, 2013, p. 180). A justificativa “é avaliar a sustentabilidade do endividamento vigente de uma cidade” (Indicadores ICES, 2013, p. 180). No Gráfico 20, tem-se o coeficiente do serviço da dívida.

Goiânia, 20% da amostra, encontra-se no amarelo do semáforo, ou seja, desempenho potencialmente problemático, já que possui um coeficiente do serviço da dívida entre 10%-20%. Já Palmas, Vitória, Florianópolis e João Pessoa, 80% da amostra, estão no verde do semáforo, ou seja, sustentáveis, bom desempenho, com coeficientes do serviço da dívida menores 10%.

CRESCIMENTO DA DÍVIDA

Este indicador representa a “taxa média de crescimento anual da dívida nos últimos três anos” (Indicadores ICES, 2013, p. 181). A justificativa é que “em muitos casos e necessário não só rever o nível da dívida, mas também analisar a tendência de seu comportamento” (Indicadores ICES, 2013, p. 181).

Palmas, Goiânia e Florianópolis, 60% da amostra, estão no vermelho do semáforo, ou seja, não sustentáveis, desempenho altamente problemático, já que tem crescimento anual da dívida superior a 2%. Enquanto que João Pessoa e Vitória, 40% da amostra, estão no verde do semáforo, ou seja, sustentáveis, bom desempenho, por terem o crescimento anual da dívida negativo.

ANÁLISE CONJUNTA

A partir dos 21 indicadores até aqui analisados, foi elaborado o ranking da média do nível de sustentabilidade no escopo fiscal e de governança das 5 cidades participantes da ICES em 2016. Esta média foi calculada conforme descrito na metodologia deste trabalho. A ICES mostra a possibilidade de comparação: “Um conjunto de indicadores claramente estabelecido também permite comparar o desempenho da cidade com o de outras e ao longo do tempo” (Indicadores ICES, 2013).

Quadro 1: Média do Nível de Sustentabilidade das cidades brasileiras participantes

Cidade	Média do Nível de Sustentabilidade
João Pessoa	2,37
Vitória	2,29
Palmas	2,16
Florianópolis	2,10
Goiânia	2,05

Fonte: Dados da pesquisa (2019).

Mesmo Vitória estando na segunda posição, é importante destacar que esta cidade deixou de divulgar 4 indicadores, enquanto que Florianópolis, por exemplo, que está na quarta posição, deixou de divulgar apenas 1 indicador e teve mais indicadores no verde do semáforo que Vitória.

Também Goiânia teve menos indicadores no vermelho do semáforo se comparado a Florianópolis, porém o excesso de indicadores no amarelo do semáforo para Goiânia fez com que a cidade ficasse uma colocação atrás de Florianópolis, sendo que estas duas cidades deixaram de informar apenas um indicador.

É importante salientar que para o indicador Passivos Contingentes como porcentagem da receita própria, apenas Palmas forneceu um resultado. Também para o indicador Recuperação do Custo da Prestação de Serviços das empresas Municipais, duas cidades deixaram de divulgar resultados. Isso mostra que a falta de

divulgação das cidades se dá nos mesmos indicadores. Eckert et. al (2016, p. 113) discutem sobre a importância da divulgação e afirma que “a transparência das contas públicas é um tema cada vez mais divulgado e exigido pela própria população, que vai tomando consciência de sua importância”. O autor também enfatiza a importância da qualidade da informação, ou seja, que ela seja de fácil acesso e compreensão.

O indicador de Gastos Correntes como porcentagem do total de gastos chama a atenção, pois quatro das cinco cidades analisadas encontram-se em situação potencialmente problemática e uma cidade já está com desempenho altamente problemático. Tridapalli (2011, p. 430) destaca a importância da boa gestão dos gastos correntes, já que “como não existe mais espaço para aumento da carga tributária, devido à grande resistência da sociedade, a única saída para o poder público aumentar a capacidade de investimento é racionalizar o uso dos gastos correntes”.

Outro indicador que chama a atenção é o de Porcentagem de Contas da Municipalidade que são Auditadas, já que duas cidades encontram-se com desempenho altamente problemático e como trazido por Costa (2006, p. 202), parecem ser fundamentais a transparência e a auditoria no âmbito do setor público já que “a transparência do processo de prestação de contas e o acréscimo de fiabilidade propiciado pela auditoria são elementos indispensáveis do novo modelo de gestão”.

CONCLUSÕES

Este trabalho teve como objetivo geral analisar o desempenho em termos de sustentabilidade, da dimensão fiscal e de governança, das cidades que compõe a ICES. Para atingir esses objetivos realizou-se a “semaforização” dos indicadores em 3 níveis: verde, sustentável, bom desempenho; amarelo, desempenho potencialmente problemático; e vermelho, não sustentável, desempenho altamente problemático.

Assim, verificou-se que o único indicador que teve 100% de sustentabilidade foi o de Existência de Sistemas de Aquisições Eletrônicos, já que todas as cidades

apresentaram-se no verde do semáforo, ou seja, sustentável, bom desempenho. Enquanto que o indicador de Receita Própria como Porcentagem da Receita Total poderia ser identificado como o de pior resultado, já que 60% da amostra apresentou-se no vermelho do semáforo, ou seja, insustentável, desempenho altamente problemático.

É importante salientar que algumas cidades deixaram de informar o resultado de alguns indicadores, o que tornou a análise incompleta. Um exemplo disso é no indicador de Passivos contingentes como porcentagem da receita própria, onde apenas a cidade de Palmas forneceu um resultado. Vitória foi a cidade que mais deixou de evidenciar resultados: 4 indicadores não foram identificados, entretanto esta cidade ficou na segunda posição no ranking das cidades.

Este trabalho utilizou os indicadores de todas as cidades que participam da ICES no Brasil, ou seja, 5 cidades, o que acabou tornando a amostra pequena e restringindo as análises dos resultados. Outra limitação é o fato de terem sido analisados os indicadores referentes ao ano de 2016 apenas, sendo que os relatórios oferecem os resultados dos indicadores para anos anteriores também. Também não foram considerados fatores inerentes às particularidades individuais de cada cidade analisada, ou seja, apesar das cidades terem sido classificadas levando-se alguns critérios que as tornam semelhantes em alguns sentidos, ainda existem muitas diferenças que influenciam nos resultados dos indicadores e, conseqüentemente, nas análises comparativas.

Para atingir o objetivo principal de analisar o desempenho em termos de sustentabilidade, da dimensão fiscal e de governança, das cidades que compõem a ICES, sugere-se que além do feito neste trabalho, sejam analisadas outras cidades de outros países da ALC, pelo menos nos indicadores em que isso seja viável. Também, recomenda-se que se analisem os resultados dos indicadores referentes aos anos anteriores e se analise temporalmente, para verificar a evolução das cidades da Iniciativa.

REFERÊNCIAS

- Baharumshah, A. Z. (2017). Fiscal sustainability in an emerging market economy: When does public debt turn bad? *Journal of Policy Modeling*, 39(99-113).
- Bellen, H. M. V. (2005). Indicadores de sustentabilidade: uma análise comparativa. Rio de Janeiro: *Editora FGV*.
- Beuren, I. M. (2009). Como Elaborar Trabalhos Monográficos em Contabilidade - Teoria e Prática. 3. ed. São Paulo: *Atlas*.
- Bossel, H. (1999). Indicators for sustainable development: theory, method, applications: a report to the Balaton Group. *Winnipeg: IISD*.
- Bussolotto, L. (2015). Governança Sustentável e Pregão Eletrônico. *Revista Eletrônica de Direito do Centro Universitário Newton Paiva*, 27, p. 35-43.
- Carvalho, S. A. (2017). A Governança da Sustentabilidade Ambiental Global. *Revista Saberes da Amazônia*, 2(4), p. 31-54.
- Correa, S. M. B. B. (2003). Probabilidade e estatística. 2ª ed. *Belo Horizonte: PUC Minas Virtual*.
- Costa, A. F. (2006). Auditoria do sector público no contexto da nova gestão pública. *Revista de Estudos Politécnicos*, 3(5/6), p. 201-225.
- Eckert, A., Toniolli, T. M., Mecca, M. S., & Biasio, R. (2016). Relação entre a Qualidade dos Sites das Prefeituras e o Nível de Divulgação da Remuneração dos Servidores Públicos Municipais. *Sociedade, Contabilidade e Gestão*, 11(3), p. 101-118.
- Furtado, J. S. (2009). Indicadores de sustentabilidade e governança. *Revista Intertox de Toxicologia, Risco Ambiental e Sociedade*, 2(1), p. 121-188.
- Gomides, J. E. (2009). O Surgimento da Expressão “Governance”, Governança e Governança Ambiental – um resgate teórico. *Revista de Ciências Gerenciais*, 13(18), p. 177-194.
- Hammond, A. (1995). Environmental Indicators: a systematic approach to measuring and reporting on environmental policy performance in the context of sustainable development. Washington, D.C.: *World Resources Institut*.
- Lorenzetti, J. V. (2012). Governança ambiental global: atores e cenários. *Cadernos EBAPE.BR*, 10(3), p. 721-735.
- Michel, M. H. (2009). Metodologia e pesquisa científica em ciências sociais. 2 ed. São Paulo: *Atlas*.

- Portney, K. E. (2003). Taking sustainable cities seriously: economic development, the environment and quality of life in American cities. Massachusetts: *The MIT Press*.
- Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA). (2003). GEO America Latina y El Caribe: *Perspectivas del medio ambiente*.
- Sachs, J. (2015). The age of sustainable development. *Columbia University Press*: New York.
- Santos, J. (2004). A coordenação entre as políticas fiscal e ambiental no Brasil: a perspectiva dos governos estaduais. Santiago de Chile: *Organização das Nações Unidas - Comisión Económica para América Latina – CEPAL*.
- Tridapalli, J. P. (2011). Gestão da cadeia de suprimento do setor público: uma alternativa para controle de gastos correntes no Brasil. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro.
- World Commission on Environment and Development. (1987). Our Common Future. *Oxford and New York*: Oxford University Press.