



UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DE PERNAMBUCO
UNIDADE ACADÊMICA DE SERRA TALHADA
BACHARELADO EM CIÊNCIAS ECONÔMICAS

SAMARA DALILA PIRES DA GAMA

**EFEITOS DA CRISE ECONÔMICA 2014-2015 NOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS:
O CASO DE AFOGADOS DA INGAZEIRA E SERRA TALHADA**

SERRA TALHADA
2019

SAMARA DALILA PIRES DA GAMA

**EFEITOS DA CRISE ECONÔMICA 2014-2015 NOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS:
O CASO DE AFOGADOS DA INGAZEIRA E SERRA TALHADA**

Monografia apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Ciências Econômicas da Unidade Acadêmica de Serra Talhada, Universidade Federal Rural de Pernambuco.

Orientador: Prof. Me. Éder Lira de Souza Leão

SERRA TALHADA

2019

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Sistema Integrado de Bibliotecas da UFRPE
Biblioteca da UAST, Serra Talhada - PE, Brasil.

G184e Gama, Samara Dalila Pires da
Efeitos da crise econômica 2014-2015 nos municípios brasileiros: o caso
de Afogados da Ingazeira e Serra Talhada / Samara Dalila Pires da Gama. –
Serra Talhada, 2019.
60 f.: il.

Orientador: Éder Lira de Souza Leão

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Bacharelado em
Ciências Econômicas) – Universidade Federal Rural de Pernambuco.
Unidade Acadêmica de Serra Talhada, 2019.
Inclui referências.

1. Crise econômica. 2. Administração pública. 3. Finanças públicas. I.
Leão, Éder Lira de Souza, orient. II. Título.

CDD 330

SAMARA DALILA PIRES DA GAMA

**EFEITOS DA CRISE ECONÔMICA 2014-2015 NOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS:
O CASO DE AFOGADOS DA INGAZEIRA E SERRA TALHADA**

Monografia aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Ciências Econômicas da Unidade Acadêmica de Serra Talhada, Universidade Federal Rural de Pernambuco, pela seguinte banca examinadora:

Banca Examinadora

Prof. Me. Éder Lira de Souza Leão

Unidade Acadêmica de Serra Talhada/UFRPE

Prof. Me. Luciano Galvão Freire Júnior

Unidade Acadêmica de Serra Talhada/UFRPE

Prof. Me. Filipe Lima Silva

Unidade Acadêmica de Serra Talhada/UFRPE

Serra Talhada – PE, _____ de _____ de 20__

A todos que sofreram e sofrem com os impactos sociais das crises econômicas.

AGRADECIMENTOS

Quero agradecer a Deus pela força e a motivação de continuar. A minha família, pela estímulo, amor e paciência, pela compreensão e pelos ensinamentos diários.

Aos meus amigos, por todo apoio e coragem, pelos sorrisos e pelo carinho que me fez não desistir.

A todos os professores do curso de Ciências Econômicas da UAST, pela busca diária da construção de conhecimento junto aos alunos.

Em especial ao meu orientador, pela serenidade em todos os momentos, pela incrível capacidade de ser professor e amigo, pela busca de conhecimento conjunta e por toda disponibilidade.

RESUMO

O presente estudo busca analisar a relação entre uma crise econômica, política e/ou fiscal e a gestão dos municípios do Pajeú, com foco em Afogados da Ingazeira e Serra Talhada, de forma que seja possível analisar os impactos na renda proveniente de transferências governamentais e de arrecadação própria. Para tal, explica-se como o processo de descentralização possibilitou a criação de inúmeros municípios de pequeno porte e com pouca capacidade de geração própria de recursos, como é o caso da maioria dos municípios da microrregião do Pajeú; explica-se ainda a participação da gestão municipal nas políticas públicas e a gestão orçamentária dos mesmos. Aponta as mudanças nos indicadores nacionais e municipais que sinalizaram a crise brasileira a partir de 2014 e conclui que a desestabilidade econômica do período teve grandes influências nos recursos dos municípios, afetando indicadores como emprego e renda. Com isso, enfatiza-se a necessidade de aprofundar os estudos sobre o tema, a fim de buscar estratégias de gestão municipal que possam amenizar os efeitos de um desequilíbrio econômico.

PALAVRAS-CHAVE: Crise econômica. Impacto. Gestão municipal.

ABSTRACT

The present study seeks to understand the relationship between an economic, political and/or fiscal crisis and the management of the municipalities of Pajeú, focusing on Afogados da Ingazeira and Serra Talhada, so that it is possible to analyze the impacts on income from government transfers and own collection. For this, it is explained how the decentralization process allowed the creation of numerous municipalities of small size and with little capacity of own generation of resources, as it is the case of the majority of the municipalities of the microregion of the Pajeú; the participation of municipal management in public policies and their budgetary management is also explained. It points out the changes in the national and municipal indicators that signaled the Brazilian crisis from 2014 and concludes that the economic instability of the period had great influences on the resources of the municipalities, affecting indicators such as employment and income. This emphasizes the need to deepen studies on the subject in order to seek municipal management strategies that may mitigate the effects of an economic imbalance.

KEYWORDS: Economic crisis. Impact. Municipal management.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Variação real do PIB a preços de 2015 (%).....	33
Gráfico 2 - Receitas e despesas do Governo Geral (R\$ milhões)	35
Gráfico 3 - Receita total do Governo dos municípios	36
Gráfico 4 - Despesa total do Governo dos municípios.....	37
Gráfico 5 - Pessoal e encargos sociais e arrecadação de impostos.....	38
Gráfico 6 - Despesas totais - Sertão do Pajeú.....	42
Gráfico 7 - Despesas correntes - Sertão do Pajeú.....	43
Gráfico 8 - Pessoal e encargos sociais - Sertão do Pajeú	44
Gráfico 9 - Despesas de capital - Sertão do Pajeú.....	45
Gráfico 10 - Investimentos - Sertão do Pajeú.....	46
Gráfico 11 - Receitas totais com deduções - Sertão do Pajeú	47
Gráfico 12 - Receitas correntes com deduções - Sertão do Pajeú	48
Gráfico 13 - Transferências correntes - Sertão do Pajeú	48
Gráfico 14 - Receitas tributárias correntes - Sertão do Pajeú.....	49
Gráfico 15 - Receitas de capital - Sertão do Pajeú	50
Gráfico 16 - Transferências de capital - Sertão do Pajeú	51
Gráfico 17 – IFDM para emprego e renda de Afogados da Ingazeira entre 2005 e 2016.....	52
Gráfico 18 – IFDM para emprego e renda de Serra Talhada entre 2005 e 2016.....	53

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Políticas públicas em Afogados da Ingazeira.....	23
Quadro 2 – Políticas públicas em Serra Talhada	24
Quadro 3 - Variáveis selecionadas para análise da crise no Brasil e no Sertão do Pajeú	32

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Número de municípios criados no Brasil, 1940-2010	16
Tabela 2 – Crescimento populacional no Brasil, 1940-2010.....	17
Tabela 3 – Número de municípios com até 10.000 habitantes no Brasil, 1950-2010	18
Tabela 4 – Municípios do Sertão do Pajeú	40

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

FIRJAN	Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro
FBCF	Formação Bruta de Capital Fixo
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
IBC-Br	Índice de Atividade Econômica do Banco Central – Brasil
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IBRE	Instituto Brasileiro de Economia
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IFDM	Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal
IGPM	Índice Geral de Preços do Mercado
IPCA	Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo
IPTU	Imposto Predial e Territorial Urbano
PIB	Produto Interno Bruto
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
SUS	Sistema Único de Saúde

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	13
2. REFERENCIAL TEÓRICO	16
2.1. Descentralização e criação de municípios no Brasil e Semiárido	16
2.2. Políticas públicas no contexto dos municípios	19
2.3. Gestão orçamentária e planejamento econômico dos municípios	25
2.4. Crises, tipos e seus efeitos	28
3. METODOLOGIA	31
4. RESULTADOS E DISCUSSÕES	33
4.1. Efeitos da crise fiscal brasileira na gestão nacional	33
4.2. Variações fiscais nos municípios do Pajeú.....	41
4.2.1. Despesas Totais.....	41
4.2.1.1. Despesas Correntes e Pessoal e Encargos Sociais	42
4.2.1.2. Despesas de Capital e Investimentos	45
4.2.2. Receitas Totais com Deduções	47
4.2.2.1. Receitas Correntes com Deduções e Transferências Correntes	48
4.2.2.2. Receitas de Capital e Transferências de Capital	50
4.3. Emprego e Renda nos municípios de Afogados da Ingazeira e Serra Talhada	52
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	55
6. REFERÊNCIAS.....	57

1. INTRODUÇÃO

No Brasil, transformações na estrutura populacional e territorial ao longo dos anos elevaram a criação de municípios. Dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) apontam que entre 1940 e 2010 foram criados 3.991 municípios, tendo dois ápices. O primeiro ocorre entre 1950 e 1960, período que Ferrari (2016, p. 57) chama de “primeiros ciclos de emancipações”. Para Mello (1971 apud FERRARI, 2016) a explicação se encontra no sistema de tributos partilhados, onde os Governos Estaduais estimulavam a criação de municípios para atrair recursos para o estado.

O segundo ápice ocorre na década de 1990, período seguinte as mudanças na Constituição de 1988. A partir de então a criação de municípios tinha como condição a consulta prévia, mediante plebiscito, às populações diretamente interessadas. É importante ressaltar que, diferente do primeiro ciclo de emancipações, onde a população brasileira estava em crescimento, nesse momento a mesma estava em declínio.

Segundo Amorim e Reolon (2009), as mudanças na Constituição de 1988 também modificaram o quantitativo de transferências constitucionais recebidas pelos municípios, permitindo que estes fossem capazes de aumentarem suas despesas e seus investimentos, de modo que a gestão municipal teve condições de melhorar as ações no campo das políticas públicas. É importante considerar que o município é a esfera pública mais próxima dos cidadãos e, desta forma, é a que melhor compreende as necessidades de cada um. É por esta razão que, para Ferreira (2000), é o município que deve oferecer políticas públicas e de desenvolvimento diretamente voltadas para as particularidades de cada comunidade.

No que diz respeito a gestão, com a descentralização ocorrida a partir da década de 80, os municípios tiveram maior autonomia de recursos e poder. Para Mariano e Barcellos (2016), a busca pela descentralização ocorre especialmente em favor das localidades, e, com isso, os municípios puderam exercer a gestão com maior independência. Em contrapartida, a gestão também passou a possuir maiores responsabilidades, o que significa dizer que há maior exigência na prestação de contas.

Nesse sentido, a gestão tem a possibilidade de agir de acordo com os recursos disponíveis, sejam próprios ou frutos de transferências. É nesse contexto que os municípios sentem os efeitos das crises econômicas e, por isso, é preciso compreender como isso ocorre e em que medida essas localidades são capazes de contê-los.

Uma crise econômica pode ser compreendida como uma conturbação no ciclo econômico, que pode ser iniciada por fatores internos e/ou externos, de forma que o equilíbrio é prejudicado, afetando diretamente variáveis como o PIB, o emprego, a renda, a inflação e a taxa de juros. Essa situação é facilmente percebida nos níveis de oferta e demanda, visto as consequências sobre os preços e o nível de investimento. Diante disso, os municípios são diretamente afetados, pois são destinatários de parte das receitas da União, que entram em declínio. Além disso, a arrecadação própria e a capacidade de geração de renda e emprego também são afetados, o que gera grandes impactos na gestão e na comunidade.

No Brasil, a partir de 2014, uma forte crise política e econômica começou a sinalizar seus efeitos. O Produto Interno Bruto (PIB) a preços de mercado sofre uma redução de 3,8% em 2015, valor que reflete também o recuo de 6,2% no setor industrial. No que diz respeito à Formação Bruta de Capital Fixo (FBCF), que indica o nível de investimento da economia, ocorre uma redução de 14,1% em 2015. Esses indicadores, somados a uma taxa de desocupação de 9%, um Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) de 10,67% e uma taxa de Dívida Bruta do Governo Geral de 65,50% revelam claros sinais de recessão econômica no país.

Na esfera fiscal observa-se que no período de 2011 a 2016 as despesas do governo geral – governos federal, estaduais e municipais – superaram as receitas em todos os anos. Também é possível analisar que ambas as variáveis foram crescentes no período, e que a despesa cresceu proporcionalmente mais que a receita. Esse cenário também indica crise fiscal. Ainda é importante ressaltar que ao se analisar a receita total real dos municípios a preços de 2016, a mesma segue um padrão crescente até 2014 e reduzindo 3,4% em 2015. No que diz respeito a despesa total real dos municípios a preços de 2016, a mesma segue a mesma tendência da receita, ou seja, crescente até 2014, porém com uma menor redução em 2015, caindo 1,1%. Isso pode ser explicado pela dificuldade dos municípios em reduzirem as despesas de caráter permanente, como as de pessoal e encargos sociais. Esse cenário deteriora ainda mais a esfera fiscal dos municípios.

No contexto municipal, uma crise econômica pode causar grandes desequilíbrios, uma vez que variáveis como as receitas de transferências, a renda, o emprego e o investimento são afetadas. A microrregião do Pajeú, localizada na mesorregião geográfica do Sertão Pernambucano na grande região Nordeste, é composta por 17 municípios, em sua maioria de pequeno porte, o que multiplica ainda mais as consequências da crise, dado a necessidade das transferências federal e estadual pra arcar com as despesas públicas.

A participação governamental na receita dos municípios do Pajeú é bastante significativa, ultrapassando 70% da receita total em 2016. A arrecadação de tributos dos municípios do Pajeú não ultrapassa 10% da receita. Essas características demonstram a forte dependência da microrregião. Com isso, os efeitos devem ser melhor compreendidos, na busca de melhores estratégias de gestão, capazes de minimiza-los nessas situações.

Diante do que foi apresentado, como uma crise econômica afeta os municípios brasileiros? De que forma os municípios do Pajeú, especialmente os municípios de Afogados da Ingazeira e Serra Talhada, sentem os seus impactos?

O objetivo geral deste trabalho consiste em analisar os efeitos da crise econômica de 2014-2015 sobre os municípios do Pajeú, com foco nos municípios de Afogados da Ingazeira e Serra Talhada. Para tal, buscou-se identificar os efeitos da crise brasileira nas contas nacionais, analisar as variações fiscais dos municípios do Pajeú e investigar os efeitos nos níveis de emprego e renda nos municípios de Afogados da Ingazeira e Serra Talhada no período da crise.

Desta forma, além desta introdução, o presente estudo contém mais quatro capítulos. No segundo encontra-se o referencial teórico para elaboração da pesquisa, no terceiro a metodologia utilizada para tal, no quarto os resultados e as discussões e no quinto as considerações finais.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

O presente capítulo desenvolve uma discussão teórica sobre três campos de estudo que são de suma importância para a compreensão dos impactos de uma crise econômica nos municípios de Afogados da Ingazeira e Serra Talhada. A primeira seção discorre sobre o processo de descentralização e criação de municípios no Brasil e no Semiárido, a segunda sobre as políticas públicas no contexto dos municípios e a terceira sobre a gestão orçamentária e planejamento econômico dos municípios.

2.1. Descentralização e criação de municípios no Brasil e Semiárido

O processo de criação de municípios no Brasil está relacionado a um longo histórico de mudanças constitucionais. Através dos dados da tabela 1, é possível observar que a partir da década de 1950 há uma intensificação da criação de municípios no Brasil. Isso pode ser em parte explicado pelo aumento populacional acentuado a partir da década de 1950 (tabela 2), no entanto, as mudanças na constituição brasileira também tem suas consequências sobre esse aumento. Na tabela 1 abaixo é possível analisar os dados disponíveis no Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) sobre o número de municípios criados no Brasil entre 1940 e 2010.

Tabela 1 – Número de municípios criados no Brasil, 1940-2010

Período	Municípios	Criados	
		Absoluto	%
1940	1.574	-	-
1950	1.889	315	20,01
1960	2.766	877	46,43
1970	3.952	1.186	42,88
1980	3.991	39	0,99
1991	4.491	500	12,53
2000	5.507	1.016	22,62
2010	5.565	58	1,05

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do IBGE (1950-2010)

É possível observar que o número de municípios criados entre 1950 e 1960 é consideravelmente superior ao número de municípios criados entre 1940 e 1950. Ao longo da década de 50 o número de municípios aumentou 46,43%, iniciando o que Ferrari (2016) chama de “primeiro ciclo de emancipações”. Esse ciclo se estende até a década de 60, durante a qual foram criados 1.186 municípios no país, caracterizando um aumento de 42,88% quanto a década imediatamente anterior.

Para melhor compreender esse aumento, inicialmente é necessário mencionar o aumento populacional no Brasil a partir de 1940, o que pode ser melhor visualizado na tabela 2 abaixo.

Tabela 2 – Crescimento populacional no Brasil, 1940-2010

Período	População ¹	Aumento	
		Absoluto	%
1940	41.236.315	-	-
1950	51.944.397	10.708.082	25,97
1960	70.992.343	19.047.946	36,67
1970	94.508.583	23.516.240	33,12
1980	121.150.573	26.641.990	28,19
1991	146.917.459	25.766.886	21,27
2000	169.590.693	22.673.234	15,43
2010	190.755.799	21.165.106	12,48

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do IBGE (1940-2010)

Na tabela é possível observar que em 70 anos a população brasileira mais que triplicou. Esse fato pode ser, em parte, responsável pelo primeiro ciclo de emancipações. Além disso, e provavelmente mais correlacionado a esse aumento, tem-se o sistema de tributos partilhados. Observa-se o que diz Mello:

Uma causa da onda emancipacionista que se verifica no Brasil a partir da década de 1940 está no sistema de tributos partilhados, o qual favorece sobretudo os municípios mais pobres, através do FPM. Quando foi introduzido pela Constituição de 1946, as cotas eram iguais para todos os Municípios. Assim, os Governos Estaduais estimulavam a criação de novos Municípios para atrair mais recursos do Governo Federal para o Estado (MELLO, 1971 apud FERRARI, 2016, p. 57).

Embora o sistema acima citado tenha proporcionado melhor distribuição dos recursos públicos à esfera municipal, a introdução do mesmo estimulou demasiadamente à criação de municípios, processo que não sofria grandes restrições no período. Diante disso, foram criados

¹ População Presente e Residente

inúmeros municípios com pequena capacidade de gestão econômica e social e com pequena população. Ainda assim, vale ressaltar que a importância da distribuição da receita pública aos municípios é inquestionável.

O cenário explicado perdurou oficialmente até 1967, quando, logo após o movimento militar de 1964, foi instaurada a Lei Complementar nº 1/1967, que instituiu regras consideravelmente mais rigorosas a criação de municípios. O principal obstáculo introduzido diz respeito ao número mínimo de 10.000 mil habitantes. Para melhor compreender a dimensão disso, observa-se a tabela 3, que indica o número de municípios com até 10.000 habitantes no Brasil entre 1950 e 2010.

Tabela 3 – Número de municípios com até 10.000 habitantes no Brasil, 1950-2010

Período	Municípios com até 10.000 habitantes	
	Absoluto	%
1950	417	22,08
1960	929	33,59
1970	1.716	43,42
1980	1.623	40,66
1991	1.795	39,97
2000	2.642	49,97
2010	2.513	45,16

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do IBGE (1950-2010)

Percebe-se que em 1960, 929 dos 2.766 municípios brasileiros tinham menos que 10.000 mil habitantes. Esse número aumentou para 1.716 municípios em 1970 e entra em um processo de declínio, caindo para 1.623 municípios em 1980. Retornando a tabela 1, pode-se perceber que, influenciada pela queda na criação de municípios até 10.000 habitantes, entre 1970 e 1980 a criação total de municípios caiu para 39, passando de 3.952 para 3.991.

Adiante, entre 1980 e 1991, esse processo volta a se intensificar, sendo criados 500 novos municípios. Esse fato se dá inicialmente devido ao desfecho do regime militar. Nos últimos anos do regime a Lei Complementar nº 1/1967 perdeu sua efetividade, havendo municípios criados sem o cumprimento de todas as regras impostas. Posteriormente, outro fator importante para a retomada da criação de municípios foi a Constituição de 1988, que passou a condicionar a criação de municípios à consulta prévia, mediante plebiscito, às populações diretamente interessadas. Além disso, após a nova Constituição, o processo de criação de

municípios passou a depender de lei complementar de cada estado, modificando os requisitos necessários à emancipação. A partir de então o país entra em um novo período de expansão, criando 1.016 municípios entre 1991 e 2000. Em 2010 o número de municípios no país já era de 5.565. Vale ressaltar que diferente do observado no primeiro ciclo de emancipações, nesse momento o crescimento populacional do país estava em declínio.

No que diz respeito a região do Semiárido, o mesmo teve sua primeira discriminação na Lei nº 7.827, de 27 de setembro de 1989, período no qual a emancipação de novas cidades estava novamente intensificada. Assim está descrito no inciso IV do Art. 5º da referida Lei “IV - semi-árido, a região natural inserida na área de atuação da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste - Sudene, definida em portaria daquela Autarquia. (Redação dada pela Lei Complementar nº 125, de 2007)” (BRASIL, 1989).

A compreensão desse processo é importante para melhor definir em quais momentos no Brasil as pequenas localidades puderam emancipar-se, quais critérios foram utilizados e se houve um estudo de viabilidade para tal, visto que os municípios do Pajeú são, em sua maioria, de pequeno porte e dependentes de transferências governamentais para sobreviver. Com isso, em uma situação de recessão econômica, os efeitos incidem diretamente sobre esses municípios, dificultando sua capacidade de desenvolver-se e mesmo de prover as políticas públicas básicas à população.

2.2. Políticas públicas no contexto dos municípios

Para melhor analisar os efeitos sociais de uma crise econômica, é preciso compreender o contexto das políticas públicas. Segundo Silva (2008):

[...] toda política pública é uma forma de regulação ou intervenção na sociedade. Trata-se de um processo que articula diferentes sujeitos, que apresentam interesses e expectativas diversas. Representa um conjunto de ações ou omissões do Estado, decorrente de decisões e não-decisões, constituída por jogos de interesses, tendo como limites e condicionamentos os processos econômicos, políticos, sociais e culturais de uma sociedade historicamente determinada.” (p. 90)

Logo, uma política pública é um conjunto de ações que mobilizam diversos agentes sociais, no intuito de garantir direitos sociais e melhorias na distribuição de renda, sendo, no entanto, limitada por critérios como custo, tempo e decisão política. Neste cenário, os municípios implementam as políticas que, diante desses condicionantes, venham a ser formuladas.

Historicamente, as políticas públicas no Brasil passam por um período de grande concentração no Estado antes das mudanças ocorridas na Constituição de 1988, onde o mesmo era responsável pela formulação, implementação e financiamento das ações. Os municípios tinham pouca autonomia para elaborarem suas políticas, estando condicionados aos poderes estaduais e federal. Entretanto, diante das mudanças ocorridas a partir da década de 1980, a descentralização do poder do Estado permite maior liberdade administrativa dos municípios, os quais passaram a implementar tais políticas (FERREIRA, 2000). Também nesta década, a partir das mudanças ocorridas na Constituição brasileira, os municípios passaram a ter mais atribuições e responsabilidades na gestão pública.

Além disso, é importante mencionar que “desde a Constituição Federal de 1988, os municípios receberam significativo aumento das transferências constitucionais e foram considerados o principal destinatário da descentralização de competências e atribuições na área social.” (AMORIM e REOLON, 2009, p. 131 e 132). Esse aumento possibilitou aos municípios aumentarem suas despesas, inclusive com investimentos, possibilitando que estes estejam mais aptos a arcarem com as novas responsabilidades adquiridas. Estas mudanças modificaram o cenário da gestão e das políticas públicas nos municípios, aumentando a autonomia dos mesmos e abrindo um maior espaço para a participação popular.

Atualmente, segundo Silva, et al. (2012) “[...] o Governo Federal continua sendo imprescindível para o funcionamento dos Estados e Municípios com suas políticas de transferência, sustentando-os em algumas ações que poderiam também ser de iniciativa própria.” (p. 171). Como visto, a receita dos municípios é composta em sua maioria pelas transferências federais, o que torna o Estado fundamental para o funcionamento dos mesmos, principalmente os de pequeno porte, onde as receitas próprias são baixas. Nesta conjuntura, pode-se observar que as políticas públicas municipais dependem, em sua maioria, de recursos externos ao município.

Contudo, ainda que os municípios não sejam capazes de arcar com suas políticas públicas, estes são mais capazes de compreender suas particularidades no momento de formulação das mesmas, possibilitando que as ações tenham efeitos diretos sobre os problemas de cada município. Por isso, diz Ferreira (2000): “Obviamente o município é o espaço territorial e a tarefa de governo mais próxima do cidadão. Neste sentido, deveria ser tarefa dos governos locais propor formas de desenvolvimento municipal sustentáveis.” (p. 19). Logo, diante da proximidade entre a gestão local e a comunidade, é necessário que os cidadãos sejam agentes participativos nas decisões, de forma que as políticas públicas possam melhor atendê-los.

Assim, as políticas públicas, que podem ser compreendidas como a busca pelo esforço em atender as necessidades de setores da sociedade, devem abranger a opinião dos cidadãos, pois somente assim cada município terá suas demandas atendidas. Para tal, é necessária a discussão sobre o tema, de forma que os indivíduos possam agir ativamente na busca por uma gestão mais participativa.

Diante destas mudanças, a sociedade tem maiores possibilidades de fiscalizar as políticas públicas, visto a proximidade desta com a gestão municipal, diferente do que ocorria anteriormente, quando as políticas estavam condicionadas ao estado e união. A partir disto, os cidadãos têm a possibilidade de participar ativamente da gestão por meio dos canais de participação, que ligam a administração municipal aos interesses dos cidadãos.

Neste sentido, diz Amorim e Reolon (2009):

Dentre os canais de participação institucionalizada, destacam-se os conselhos municipais, que juntamente com as secretarias municipais, têm o papel de deliberar e implementar as políticas públicas, e fiscalizar a aplicação dos recursos para as diferentes áreas sociais; e as audiências públicas, realizadas para discutir o Plano Diretor, a Lei de Diretrizes Orçamentárias, as políticas públicas vinculadas às secretarias municipais, e outros temas de interesse da população. (p. 130)

Com isso, é possível compreender que através dos canais de participação os cidadãos têm maiores possibilidades de acompanhar, participar e reivindicar ações que levam a melhorias sociais. Essa relação de proximidade se mostra de grande valor para a sociedade, visto que as políticas públicas locais são interesses da população, de forma que a discussão e a implementação dessas políticas têm efeitos diretos sobre a qualidade de vida local.

No âmbito das políticas públicas, no entanto, existem gargalos que dificultam a ação direta sobre os problemas de cada município. Entre eles, é importante mencionar o desconhecimento da população sobre essas políticas, seja por ausência de ações que levem os cidadãos a conhecê-las, seja por falta de interesse dos moradores. Esse desconhecimento faz com que muitos dos que seriam beneficiados não participem ativamente da formulação e implementação das mesmas.

É importante destacar ainda que “todo e qualquer planejamento na elaboração de políticas requer um diagnóstico da realidade social e uma definição clara dos objetivos e metas, tendo em vista os recursos disponíveis para a realização das ações.” (AMORIM e REOLON, 2009, p. 130). Desta forma, é possível compreender a necessidade de planejamento desde a formulação até a implementação e a avaliação das políticas públicas. Este planejamento perpassa pela importância da compreensão da realidade na qual a política atuará, pela

determinação de objetivos e pela capacidade do município de implementá-la, financeira e estrategicamente.

Com isso em mente, é possível inserir o conceito de ciclo das políticas públicas, no qual o processo acima citado divide-se em fases bem designadas. São elas:

- a) Agenda de políticas públicas: consiste nas prioridades iniciais do governo no que diz respeito ao campo de atuação dessas políticas, apresentando-se os problemas do município;
- b) Arena política: contexto no qual as políticas são discutidas e formam-se alianças de interesses e conflitos, elaborando-se objetivos;
- c) Processo de decisão política: formulação dos meios para alcançar os objetivos, de forma que seja escolhido aquele que melhor responda as demandas sociais, além de adequar-se aos custos, ao tempo, entre outros critérios;
- d) Implementação da política pública: processo no qual executa-se os métodos apresentados, reunindo diversos setores da sociedade e os níveis de governo, no intuito de trazer para a realidade aquilo que foi discutido;
- e) Avaliação da política pública: identifica-se os resultados, com base em critérios já definidos, na busca de compreender a eficiência e a eficácia da política e quais os seus impactos na sociedade. (Silva, et al., 2012)

Diante do que foi visto, é possível concluir que o estudo a respeito das políticas públicas contribui para a sua evolução, desde o processo de formulação até a implementação, de forma que uma maior parte da sociedade seja atendida e de forma mais eficaz, além de possibilitar que mais cidadãos se sintam estimulados a participar ativamente deste processo, visto que a própria sociedade deve estar consciente do seu papel avaliador das políticas implementadas.

Compreende-se também que o ciclo das políticas públicas permite a melhor leitura da localidade, visto que as mesmas podem atuar de acordo com a necessidade de cada uma. Com essa compreensão é preciso voltar-se ao contexto das políticas públicas nos municípios de Afogados da Ingazeira e Serra Talhada, que foram escolhidos devido a sua importância na microrregião do Pajeú, sendo os dois municípios mais populosos e com o maior PIB. Nos quadros 1 e 2 abaixo estão dispostas, respectivamente, as políticas públicas² dos mesmos.

² Foram excluídas da listagem os programas básicos comuns às prefeituras, como os de educação e saúde básicas.

Quadro 1 – Políticas públicas em Afogados da Ingazeira

Município	Políticas de Assistência Social	Políticas de Saúde	Políticas de Educação	Demais Políticas Públicas
Afogados da Ingazeira	08.01 - Programa de Atenção à Pessoa Idosa 08.03 - Combate ao Abuso e à Exploração Sexual de Crianças 08.06 - Cisternas Comunitárias 08.07 - Programa de Atendimento à Criança 08.11 - Apoio aos Portadores de Necessidades Especiais 08.14 - Ressocialização de Jovens em Situação de Risco	10.16 - Vigilância, Prevenção e Atenção Em HIV/AIDS e Outras Doenças Sexualmente Transmissíveis 10.18 - Policlínicas 10.23 - Saúde na Feira	12.01 - Alimentação Suplementar para Estudantes 12.08 - Apoio à Graduação de Professores do Ensino Fundamental 12.10 - Transporte Escolar Universitário 12.12 - Assistência ao Estudante Carente	Cultura 13.01 - Revitalização do Patrimônio Histórico 13.03 - Município Cultural Habitação 16.01 - Habitação Popular Saneamento 17.01 - Saneamento Rural Simplificado 17.02 - Saneamento Urbano Gestão Ambiental 18.01 - Ampliação de Recursos Hídricos 18.02 - Abastecimento de Água Emergencial 18.04 - Reciclagem e Tratamento de Resíduos Sólidos 18.05 - Perenização do Rio Pajeú Agricultura 20.02 - Ampliação do Abastecimento de Produtos Primários 20.03 - Produção e Distribuição de Sementes e Mudas 20.05 - Campanha de Vacinação de Animais 20.06 - Capacitação e Treinamento de Recursos Humanos para o Setor Primário 20.08 - Exposição e Feiras de Animais Energia 25.01 - Eletrificação Rural e Iluminação Pública

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados da Lei Orçamentária Anual 2017 de Afogados da Ingazeira

Quadro 2 – Políticas públicas em Serra Talhada

Município	Políticas de Assistência Social	Políticas de Saúde	Políticas de Educação	Demais Políticas Públicas
Serra Talhada	0603 - Construção de Uma Cultura de Paz 0803 - Segurança Alimentar e Nutricional em Tela 0804 - Juventude em Destaque 0805 - Proteção Social Especial Urgente 0807 - Combate ao Crack e Outras Drogas 0808 - Prevenção Social em Pauta 0809 - Proteção ao Idoso 0810 - Proteção dos Direitos do Menor Serratalhadense 1401 - Raízes Negras 1602 - Um Olhar Social para a Habitação Popular	1002 - Nossa Excelência é a Atenção Básica 1003 - Compromisso no Atendimento de Média e Alta Complexidade 1004 - Em Serra a Saúde é Vigilante	1202 - Educação Em Serra: Custeio e Manutenção do Ensino 1203 - Serra Mais Ensino: Incentivo ao Aprendizado 1204 - Infraestrutura do Ensino 1206 - Educação Participativa 1207 - Formação e Valorização dos Profissionais da Educação	Cultura e Turismo 1302 - Serra: Destino Turístico e Cultural 1303 - Movimento Cultura Viva 2302 - Acesso ao Mercado para o Turismo 2303 - Qualifica Serra 2304 - Artesanato em Destaque Obras e Infraestrutura 1502 - Mobilidade em Serra 1601 - Essa Casa é Minha 2002 - Água na Serra 2003 - Fortalecimento das Cadeias Produtivas Serviços Públicos 1504 - Luz em Serra 1505 - Cidade Trafegável 1507 - Trânsito Seguro 1701 - Cidade Limpa 1702 - Saneando Serra Meio Ambiente 1801 - Impacto Ambiental Agricultura Familiar 4001 - Fortalecimento da Agricultura Familiar Secretaria Municipal da Mulher 1403 - Mulher nos Espaços de Decisão 1404 - Mulher Empreendedora 1405 - Educação Inclusiva 1406 - Violência Contra a Mulher: Comigo Não 1407 - Mulher: Debate Aberto

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados do Plano Plurianual 2014-2017 de Serra Talhada

Os quadros foram formulados de acordo com a Lei Orçamentária Anual 2017 de Afogados da Ingazeira e o Plano Plurianual 2014-2017 de Serra Talhada, e neles foram identificados apenas programas municipais. Para o município de Afogados da Ingazeira foi possível constatar 6 ações na esfera da assistência social, dentre programas de apoio as crianças, jovens e idosos e programas de criação de cisternas comunitárias. No campo da saúde e da educação foram identificados 3 e 4 programas, respectivamente, com ações de saúde na feira, forte nicho comercial no município, e de assistência ao estudante carente. No mais foram identificados 15 programas entre ações de cultura, habitação, saneamento, gestão ambiental, agricultura e energia.

No município de Serra Talhada, no campo de assistência social, foram identificadas 10 ações, como programas de habitação, segurança e proteção da criança e do idoso. Para as áreas de saúde e educação foram verificadas 3 e 5 ações, respectivamente, que contemplam a saúde básica e o incentivo aos alunos e professores, além da educação participativa. Além disso, foram constatadas 21 ações direcionadas à cultura e o turismo, as obras e a infraestrutura, aos serviços públicos, ao meio ambiente, à agricultura familiar e à mulher.

Desta forma, é perceptível a participação municipal na elaboração e implementação das políticas públicas, uma vez que é necessário atender as demandas locais que não são inteiramente contempladas pelas políticas nacionais. Com isso, os municípios precisam dispor de recursos e disposição política que possibilitem essa atuação, e, numa situação de crise, tais fatores podem estar comprometidos. É nesta situação que a gestão municipal deve buscar estratégias para que os direitos sociais possam continuar a serem atendidos. Neste cenário, a relação município-estado-união é de suma importância e pode ser decisivo no processo.

2.3. Gestão orçamentária e planejamento econômico dos municípios

Os governos federal, estaduais e municipais necessitam estar preparados para momentos de baixa na economia, de insegurança política, de problemas ambientais e/ou de fraquezas externas, de modo que a qualquer momento pode se iniciar uma crise política, fiscal e/ou econômica. Diante dessa necessidade, como os gestores podem agir nessas situações – e mesmo antes delas de fato ocorrerem – é um questionamento que deve ser repensado diariamente no intuito de reduzir os efeitos de uma crise e amenizar as perdas sociais derivadas desta, além de

buscar evita-las quando possível. Para isso, é preciso entender como são denominados os recursos e as despesas.

As receitas dos municípios são chamadas Receitas Orçamentárias, sendo estas os recursos disponíveis para arcar com as despesas necessárias ao funcionamento e desenvolvimento dos mesmos. Elas estão divididas em Receitas Correntes, Receitas de Capital, Receitas Correntes Intra-orçamentárias e Receitas de Capital Intra-orçamentárias.

As Receitas Correntes são classificadas como Receita Tributária³, Receita de Contribuições⁴, Receita Patrimonial⁵, Receita Agropecuária⁶, Receita Industrial⁷, Receita de Serviços⁸, Transferências Correntes⁹ e Outras Receitas Correntes¹⁰.

As Receitas de Capital, por sua vez, são classificadas em Operações de Crédito¹¹, Alienação de Bens¹², Amortização de Empréstimos¹³, Transferências de Capital¹⁴ e Outras Receitas de Capital¹⁵.

As Receitas Intra-orçamentárias são receitas correntes ou de capital oriundas e destinadas a entidades do mesmo campo de governo.

As Despesas Orçamentárias são divididas em Despesas Correntes – despesas que não custeiam bens de capital – e Despesas de Capital – custeiam bens de capital. Dentro das Despesas Orçamentárias, as despesas são classificadas em grupos de natureza de despesa, a saber: Pessoal e Encargos Sociais¹⁶, Juros e Encargos da Dívida¹⁷, Outras Despesas Correntes¹⁸,

³ Proveniente da arrecadação de impostos, taxas e contribuições de melhorias.

⁴ Proveniente de contribuições sociais.

⁵ Proveniente da utilização do patrimônio mobiliário e imobiliário.

⁶ Proveniente da atividade agropecuária vegetal ou animal.

⁷ Proveniente das atividades industriais definidas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

⁸ Provenientes da prestação de serviços.

⁹ Recursos recebidos de outras pessoas do setor público ou privado, não sendo necessária a prestação de bens e serviços em contrapartida, desde que aplicados em despesas correntes.

¹⁰ Receitas correntes provenientes de outras origens, que não as anteriores.

¹¹ Recursos oriundos de empréstimos e financiamentos.

¹² Recursos oriundos da alienação de partes do ativo permanente.

¹³ Recursos oriundos do recebimento de parcelas de empréstimos ou financiamentos.

¹⁴ Recursos recebidos de outras pessoas do setor público ou privado, não sendo necessária a prestação de bens e serviços em contrapartida, desde que aplicados em despesas de capital.

¹⁵ Receitas de capital provenientes de outras origens, que não as anteriores.

¹⁶ Despesas com pessoal ativo, inativo e pensionistas.

¹⁷ Pagamentos de juros, comissões e encargos.

¹⁸ Despesas com material de consumo, serviços de pessoa física e pessoa jurídica, diárias e outras despesas correntes, que não as anteriores.

Investimentos¹⁹, Inversões Financeiras²⁰ e Amortização da Dívida²¹ (SECRETARIA DA FAZENDA DO ESTADO DE SÃO PAULO, 2018).

Com essas definições em mente é possível melhor compreender como se dão as contas municipais, e, conseqüentemente, como estas estão diretamente ligadas a capacidade de gestão dos municípios. Historicamente, essa capacidade passou por grandes evoluções para alcançar o nível de recursos e poder que tem atualmente. Para tal entendimento, é necessário retornar as mudanças ocorridas na Constituição de 1988.

Como foi possível observar, a partir do processo de descentralização que ocorreu no Brasil a partir da década de 80, a capacidade de gestão dos municípios se fortaleceu, ocasionando uma maior autonomia nas atividades municipais. Esse processo se iniciou a partir das mudanças na Constituição brasileira, que incluía na política nacional a ideia de uma menor concentração de poder e recursos na esfera federal, levando a uma melhor distribuição para os estados e principalmente para a esfera pública mais próxima dos cidadãos, os municípios.

Segundo Mariano e Barcellos (2016) “A transição democrática ocorrida no Brasil apresentou como elemento síntese pressões no sentido da descentralização das esferas de poder, principalmente em benefício das localidades.” (p. 48). Logo, a partir da descentralização, os municípios passaram a deter, juntamente ao poder e aos recursos, maiores responsabilidades, permitindo uma gestão mais ativa, em contrapartida de uma maior exigência técnica e de prestação de conta e de serviços.

Nesse sentido, os municípios necessitam adotar políticas e instrumentos diante da sua capacidade de tomada de ações, como forma de resposta a situações de crise econômica. Esses instrumentos podem estar relacionados, por exemplo, ao incentivo aos investimentos, que tem relação direta com a capacidade do município de gerar emprego e renda. Essa política pode se basear na concessão de subsídios, na isenção de taxas de IPTU, ou até mesmo no processo de terceirização. Vale ressaltar que a arrecadação de IPTU é uma das principais formas de arrecadação de pequenos municípios, tendo essa renúncia fiscal importantes conseqüências nas finanças municipais (MARIANO e BARCELLOS, 2016).

Outro importante fator a ser considerado no âmbito da gestão pública municipal são os canais de comunicação entre a sociedade e o poder político (LUBAMBO, 2002). A proximidade

¹⁹ Despesas com planejamento e realização de obras, imóveis, instalações, equipamentos e material permanente.

²⁰ Despesas com imóveis e bens de capital em utilização, títulos representativos de capital, constituição ou aumento de capital de empresas e outras.

²¹ Despesas com pagamento ou refinanciamento da dívida pública.

entre os cidadãos e os seus respectivos municípios faz com que a comunicação seja mais rápida e simples, tornando gestão pública diretamente voltada para os reais problemas de cada comunidade. Isso é possível, por exemplo, através de portais de ouvidoria, da relação direta entre sociedade e gestores, além da participação dos cidadãos na agenda pública municipal.

Esses instrumentos, no entanto, podem não ser capazes de reduzir consideravelmente os efeitos de uma crise econômica como a ocorrida no Brasil a partir de 2014, visto que as políticas nos municípios, principalmente nos de pequeno porte, são limitadas, assim como os recursos provenientes de transferências e a capacidade de arrecadação própria. Além disso, é importante ressaltar que a maioria desses pequenos municípios dependem quase que completamente dessas transferências, o que constitui um gargalo numa situação de crise nacional. É nesse sentido que uma gestão eficiente e engajada pode ser o diferencial, dado que uma instabilidade política e econômica é sempre uma possibilidade.

2.4. Crises, tipos e seus efeitos

Uma crise econômica pode ser definida como uma “perturbação na vida econômica, atribuída pela economia clássica a um desequilíbrio entre produção e consumo, localizado em setores isolados da produção.” (SANDRONI, 1999, p. 142). Quando a oferta e a demanda de bens de uma economia se desequilibram, há consequências diretas no nível geral de preços, afetando o poder de compra dos consumidores e o estímulo à produção por parte dos produtores. Isso leva a reduções do nível de emprego e de renda, comprometendo os indicadores de qualidade de vida da população. Além disso, as crises podem abranger o contexto político, como é o caso atual do Brasil a partir de 2014, ano no qual se intensificou uma forte crise no país.

Uma crise não pode ser compreendida apenas como um período integrante do ciclo econômico natural, visto que a mesma pode ocorrer como consequência de diversos fatores adversos e complementares entre si. No Brasil, a partir de 2014, o cenário político foi marcado por escândalos de corrupção, que iniciaram um processo de rompimento com a estabilidade econômica apresentada até então. Com isso, não é possível analisar os impactos da crise no cenário brasileiro sem ponderar sobre a ideia de crise política.

No cenário de uma crise política, a confiança e a expectativa no governo se abala, fazendo com que os agentes econômicos reduzam os investimentos e os agentes sociais se posicionem contra ou a favor da administração pública. Nessas situações, diante do confronto político na tentativa de recuperar o poder econômico e social, as classes sociais mais dependentes sofrem consequências diretas.

Para Martuscelli (2016) “[...] uma crise política é definida por um conjunto articulado e complexo de contradições no domínio político, podendo, por isso, afetar o tipo de Estado, a forma de Estado, a forma de regime, a forma de governo etc.” (p. 15). Assim, em um cenário de crise política, o domínio político é colocado em xeque diante de contradições e situações que podem estar relacionadas a diversos fatores, como econômicos, internacionais, administrativos e – como é o caso brasileiro recente – envolvendo acusações de corrupção sistêmica.

Martuscelli (2016) ainda complementa que “[...] o agravamento da miséria ou o processo de pauperização e proletarização das massas é um fator condicionante da deflagração de uma crise política.” (p. 15). Com isso, a percepção social de aumento da pobreza pode ser o estopim para uma crise política, situação na qual a confiança social no governo transforma-se em descontentamento. No Brasil, uma onda de manifestações iniciadas em 2013 teve papel decisivo na crise política que se instalaria a seguir, tomando grandes proporções e abarcando o cenário econômico e fiscal.

Com isso, finaliza Martuscelli (2016):

Assim sendo, o conceito de crise política num sentido mais geral pode ser empregado para caracterizar tanto a situação de duplo poder, na qual uma nova classe emerge como força social com capacidade de substituir a velha classe dominante, podendo vir a engendrar uma mudança do tipo de Estado (fenômeno que caracteriza a crise política no processo de transição social), quanto para caracterizar as crises políticas “positivas” às classes dominantes, processos nos quais uma determinada classe ou fração de classe constitui-se como força social, mas possui capacidade restrita para realizar mudanças nas relações de classe existentes [...]. (p. 25 e 26)

Logo, é possível inserir o conceito no contexto brasileiro para compreender que uma forte mudança política se formava no período, levando a uma onda de desequilíbrios internos no país. Além disso, há linhas de pensamento que analisam a crise brasileira pela ótica fiscal e econômica. Para analisar o cenário fiscal do período, são apontadas duas vertentes sobre tal política no governo Dilma em 2014. Segundo Dweck e Teixeira (2017):

A primeira delas, que podemos chamar de a tese da “gastança”, defende que o descontrole fiscal teve papel fundamental para explicar a desaceleração e a crise. O argumento é que o aumento de gastos públicos teria sido elemento característico da política econômica do governo Dilma, levando a um aumento da dívida pública e à crise fiscal, da qual decorreria a crise econômica. Nessa interpretação é a crise fiscal que leva à retração do crescimento. (p. 5)

Para tal perspectiva, o aumento dos gastos públicos levou ao desequilíbrio econômico, fazendo com que a crise eclodisse, sendo a crise fiscal, caracterizada pelo desequilíbrio das contas nacionais, o ponto para a crise econômica. Ao contrário,

A segunda vertente defende o oposto: decisões equivocadas de política fiscal do governo Dilma, influenciadas por ideias ortodoxas dentro do governo, levaram à redução de gastos e, principalmente, de investimentos públicos, retirando um impulso fundamental ao modelo de crescimento econômico impulsionado pela demanda que havia sido implantado ainda no governo Lula. Nessa visão, a crise fiscal é que foi consequência da crise econômica, cuja raiz está na guinada ortodoxa da política fiscal. (DWECK e TEIXEIRA, 2017, p. 5 e 6)

Desta forma, essa linha de pensamento indica que um possível arrocho na política fiscal do período levou a redução dos investimentos na economia, o que paulatinamente gerou a crise econômica e desta à crise fiscal. Diante das duas vertentes apresentadas, é possível analisar que as crises fiscal e econômica são diretamente interligadas, e no Brasil, independente da vertente que se defenda, as duas crises eclodiram de forma que diversas consequências – sejam elas econômicas, fiscais e/ou sociais – foram sentidas.

Essa percepção leva a necessidade de analisar os impactos da crise a nível nacional e municipal, que abrangeu as esferas política, fiscal e econômica, não necessariamente nesta ordem de progressão, para que seja possível traçar melhores estratégias de gestão frente a uma crise.

3. METODOLOGIA

A presente pesquisa pode ser classificada como descritiva, na qual será realizada uma análise do objeto de estudo, de forma que seja possível analisar os impactos da crise de 2014 nos municípios, através do método de pesquisa bibliográfica (Gil, 2002), utilizando-se basicamente de dados secundários obtidos através de portais digitais do governo, como o Tesouro Nacional, o Banco Central e o Anuário Estatístico de Pernambuco. O estudo passará pela análise da crise a nível nacional, sendo posteriormente analisados os dados da microrregião do Pajeú, e mais especificamente os municípios de Afogados da Ingazeira e Serra Talhada.

Desta forma, para alcançar o objetivo desse trabalho foi inicialmente desenvolvida uma revisão teórica sobre importantes aspectos históricos que possibilitaram a conjuntura municipal como se conhece hoje, além do estudo sobre a estrutura pública municipal. A princípio a pesquisa bibliográfica se deu a respeito da descentralização e da criação de municípios no Brasil e no Semiárido. Em seguida o estudo passou para o campo das políticas públicas no contexto dos municípios, terminando com a pesquisa sobre gestão orçamentária e planejamento econômico nos municípios.

Sequencialmente foi realizada a pesquisa de dados referentes as contas nacionais disponíveis em plataformas digitais, a saber: o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), O Instituto Brasileiro de Economia (IBRE), o Tesouro Nacional e o Banco Central. Além desses, foram compilados dados sobre as receitas e despesas, e suas subcontas, dos 17 municípios que compõem o Sertão do Pajeú, disponíveis em portais como o Meu Município e o Anuário Estatístico de Pernambuco.

A análise dessas informações foi realizada de forma que foi possível constatar a tendência das contas municipais da microrregião perante a crise. Para compreender os efeitos da crise, ainda foi analisado o Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal (IFDM) dos municípios de Afogados da Ingazeira e Serra Talhada sobre emprego e renda. As variáveis citadas foram de suma importância para revelar os sinais da crise brasileira a partir de 2014 e estão detalhadas no quadro 3.

Quadro 3 - Variáveis selecionadas para análise da crise no Brasil e no Sertão do Pajeú

Variável	Periodicidade	Fonte	Região Analisada
Produto Interno Bruto (PIB)	2000-2015	Banco Central	Brasil
Formação Bruta de Capital Fixo (FBCF)	2013-2015	Banco Central	Brasil
Índice de Atividade Econômica do Banco Central	2013-2015	Banco Central	Brasil
Taxa de desocupação	2014-2015	IBGE	Brasil
Inflação	2014-2015	IBGE e IBRE	Brasil
Dívida Bruta do Governo Geral	2013-2015	Banco Central	Brasil
Receitas e Despesas	2010-2016	Tesouro Nacional, Meu Município e Anuário Estatístico de PE	Brasil e Sertão do Pajeú
IFDM sobre Emprego e Renda	2005-2016	FIRJAN	Afogados da Ingazeira e Serra Talhada

Fonte: Elaboração própria (2018)

Vale ressaltar que as análises foram realizadas através das variações nominais, reais e percentuais das variáveis, sendo apresentadas através de gráficos para melhor visualização dos resultados.

Para maior compreensão dos efeitos na gestão municipal, houve ainda a tentativa de uma entrevista com os gestores dos municípios de Afogados da Ingazeira e Serra Talhada. Contudo, a mesma não pôde ser realizada por dificuldades relacionadas a agenda dos mesmos no período em que se construiu os resultados deste estudo.

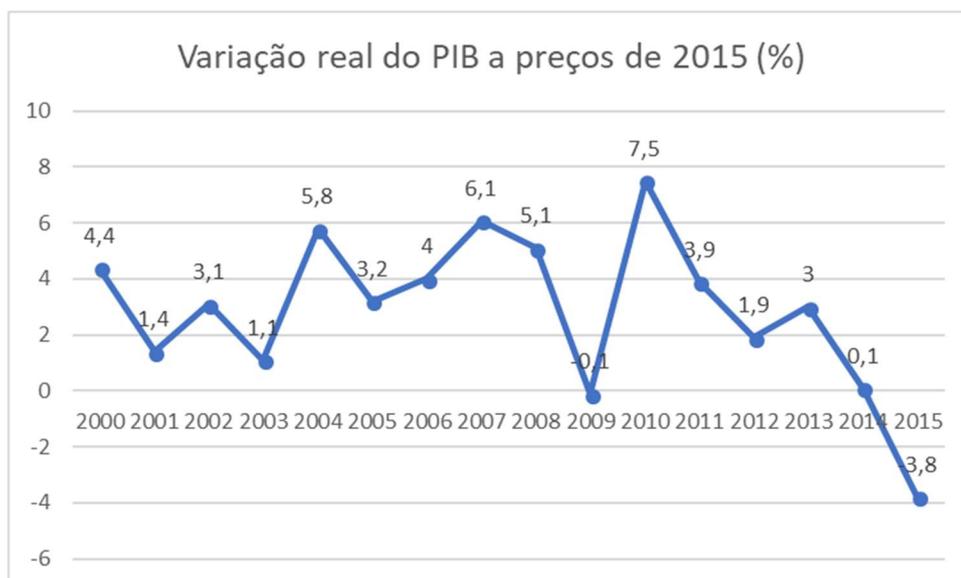
4. RESULTADOS E DISCUSSÕES

Neste capítulo serão discutidos os resultados obtidos através das pesquisas e análises de dados, divididos em três seções. A primeira trata sobre os efeitos da crise fiscal brasileira na gestão nacional e municipal, a segunda sobre as variações fiscais nos municípios do Sertão do Pajeú e a terceira sobre os efeitos no emprego e na renda nos municípios de Afogados da Ingazeira e Serra Talhada.

4.1. Efeitos da crise fiscal brasileira na gestão nacional

Diante da introdução sobre os conceitos de crise econômica, política e fiscal é possível perceber que o cenário brasileiro a partir de 2014 dá claros sinais de crise. Como pode-se analisar no gráfico 1 abaixo.

Gráfico 1



Fonte: Elaboração própria, com base em dados do Relatório Anual do Banco Central (2015)

É possível analisar que Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro a preços de mercado, considerando preços de 2015, no período de 2000 a 2010 sofre apenas uma redução (-0,1%), que ocorre em 2009, ano diretamente posterior a crise do subprime²² em 2008. A partir de 2010,

²² “A crise subprime eclodida no primeiro semestre de 2008 consiste em um colapso iniciado no setor imobiliário norte-americano e que, rapidamente, afetou outros setores a partir do sistema financeiro mundial.” (OLIVEIRA et al, 2016, p. 65)

o PIB passa a crescer em taxas decrescentes, obtendo uma breve retomada do crescimento em 2013 e voltando a crescer em menor proporção em 2014. Em 2015 o PIB recua 3,8%. Nesse ano, a maior redução no PIB pela ótica do produto foi no setor industrial, que recuou 6,2%. Pela ótica da despesa, a maior variação ocorre na Formação Bruta de Capital Fixo (BANCO CENTRAL, 2015).

A FBCF é o indicador que mensura o quanto as empresas aumentaram seus bens de capital, sendo uma importante forma de avaliar o nível de investimento da economia. Os dados sobre esse indicador indicam que entre 2013 e 2014 houve uma redução de 4,5%, enquanto entre 2014 e 2015 a redução chegou a 14,1% (BANCO CENTRAL, 2015). Essa medida interfere diretamente na capacidade produtiva da economia, pois demonstra que a confiança e o interesse dos empresários em aumentar a produção estão baixos, revelando mais um sinal de crise.

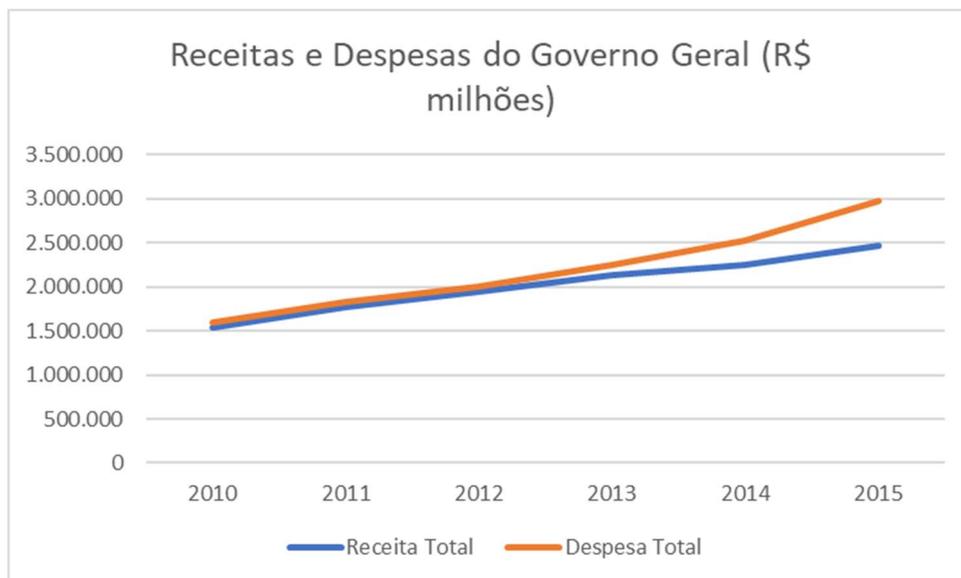
Outro indicador importante para sinalizar a crise econômica brasileira é o Índice de Atividade Econômica do Banco Central (IBC-Br), que indica, através de variáveis proxies, o comportamento da economia, considerando a produção agropecuária, industrial e de serviços, mais impostos. Segundo o Banco Central (2015), o IBC-Br recuou 0,3% em 2014 e 4,3% em 2015, demonstrando piora no desempenho da economia nesses anos.

Para melhor compreender os efeitos causados pela desaceleração da economia, é necessário observar que em dezembro de 2014, segundo a Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílios Contínua (PNAD), a taxa de desocupação era de 6,5%, enquanto em dezembro de 2015, essa taxa alcançou 9% (IBGE, 2018).

Ainda vale ressaltar que a inflação no período, segundo o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), passou de 6,41% em 2014 para 10,67% em 2015 (IBGE, 2018). Pelo Índice Geral de Preços do Mercado (IGPM), a inflação passou de 3,7% em 2014 para 10,5% em 2015. Isso demonstra alta generalizada dos preços da economia (IBRE, 2018).

Voltando-se a um cenário de crise fiscal, onde os gastos públicos superam os recursos disponíveis para supri-los, é preciso analisar outros indicadores para que haja maior compreensão do contexto nacional. O gráfico 2 abaixo demonstra as receitas e despesas do Governo Geral entre 2010 e 2015.

Gráfico 2



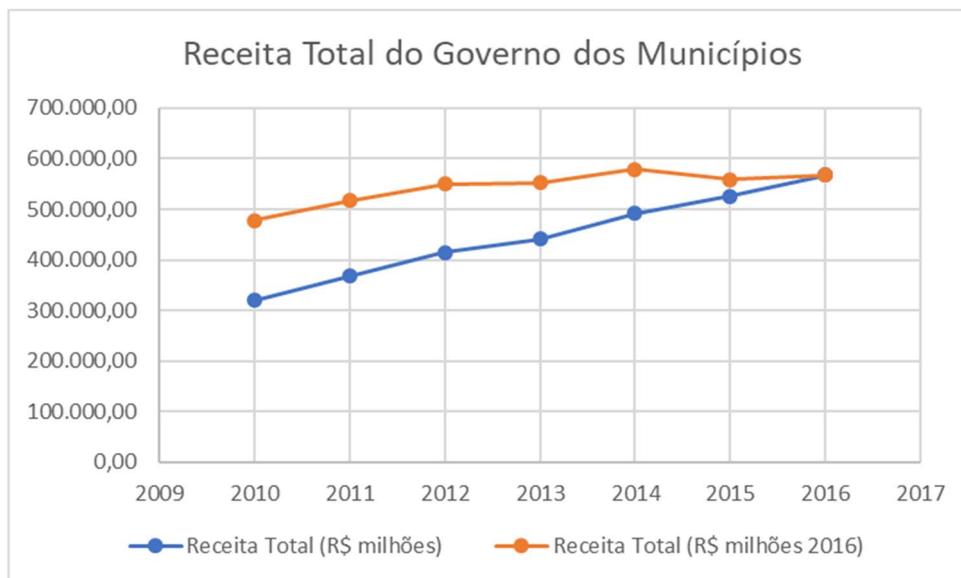
Fonte: Elaboração própria, com base em dados do Tesouro Nacional (2018)

Ao se observar os dados sobre as receitas e despesas, a preços correntes, observa-se que as últimas superaram as primeiras em todo o período de 2010 a 2015. Isso indica que os recursos captados pelo país não são suficientes para arcar com os gastos assumidos. É possível perceber ainda que o aumento nas despesas ocorre de forma mais acentuada entre 2014 e 2015, refletindo principalmente as despesas do Governo Central, que passam de R\$ 1.834 trilhões para R\$ 2.196 trilhões, em valores nominais. Isso pode ser explicado pelo quantitativo de despesas em responsabilidade do mesmo (TESOURO NACIONAL, 2018).

No que diz respeito a receita total do Governo Central, agora considerando IPCA de dezembro de 2015, a mesma passou de R\$ 1.152 trilhões em 2014 para R\$ 1.078 trilhões em 2015, apontando uma redução real de 6,37%. Enquanto isso, a despesa total do Governo Central passou de R\$ 1.171 trilhões em 2014 para R\$ 1.195 trilhões em 2015, o que mostra um aumento real de 2,07%. Ou seja, enquanto a receita do Governo Central reduziu no período 2014/2015, as despesas aumentaram, deteriorando o cenário fiscal brasileiro. No que diz respeito ao Resultado Primário do Governo Central, o Brasil passou de um superávit de 1,48% em 2013 para um déficit de -0,37% em 2014 e -1,99% em 2015 (TESOURO NACIONAL, 2018).

No gráfico 3 a seguir, é possível observar a variação nominal e real da Receita Total do Governo dos Municípios entre 2010 e 2016.

Gráfico 3



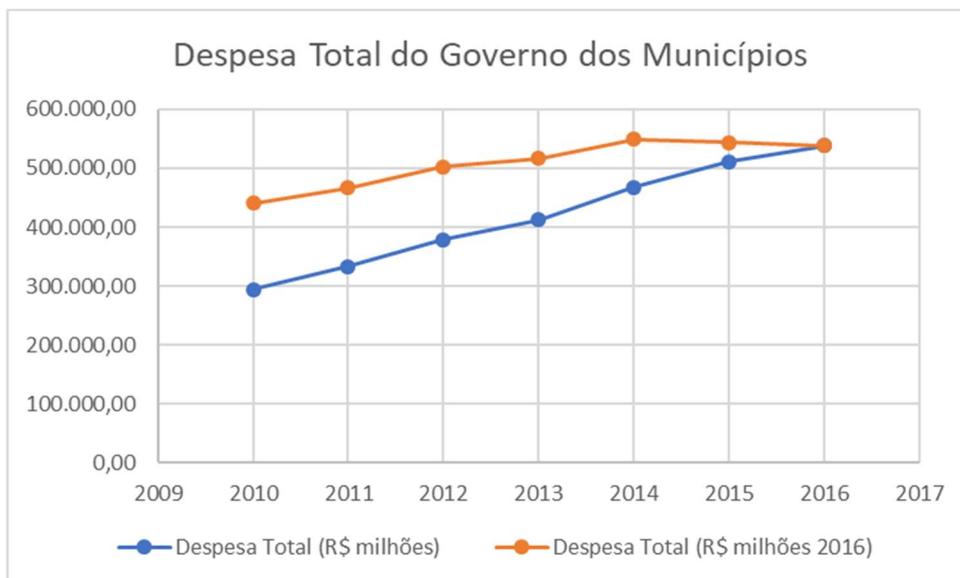
Fonte: Elaboração própria, com base em dados do Tesouro Nacional (2018)

No que diz respeito aos valores nominais da receita, pode-se notar uma tendência crescente no período, o que indica maiores receitas ano após ano. Em 2010 a Receita do Governo dos Municípios foi de R\$ 320.098 bilhões para R\$ 567.114 bilhões em 2016, o que indica um aumento aproximado de 44%.

No entanto, ao se analisar os valores reais da receita, a preços de 2016 pelo IPCA, percebe-se uma tendência crescente entre 2010 e 2014, seguida de uma baixa entre 2014 e 2015, e uma pequena recuperação em 2016, mas ainda não alcançando os níveis de 2014, o que reflete os efeitos da crise nas receitas municipais. Esse indicador é importante pois revela o poder real das receitas, considerando-se a inflação. Nesse cenário, a receita variou de R\$ 578.409 bilhões em 2014 para R\$ 558.682 bilhões em 2015 e R\$ 567.114 bilhões em 2016. Entre 2010 e 2016, ocorreu um aumento aproximado de 15%.

No gráfico 4 abaixo, é possível observar a Despesa Total do Governo dos Municípios entre 2010 e 2016, que segue a mesma direção da receita.

Gráfico 4



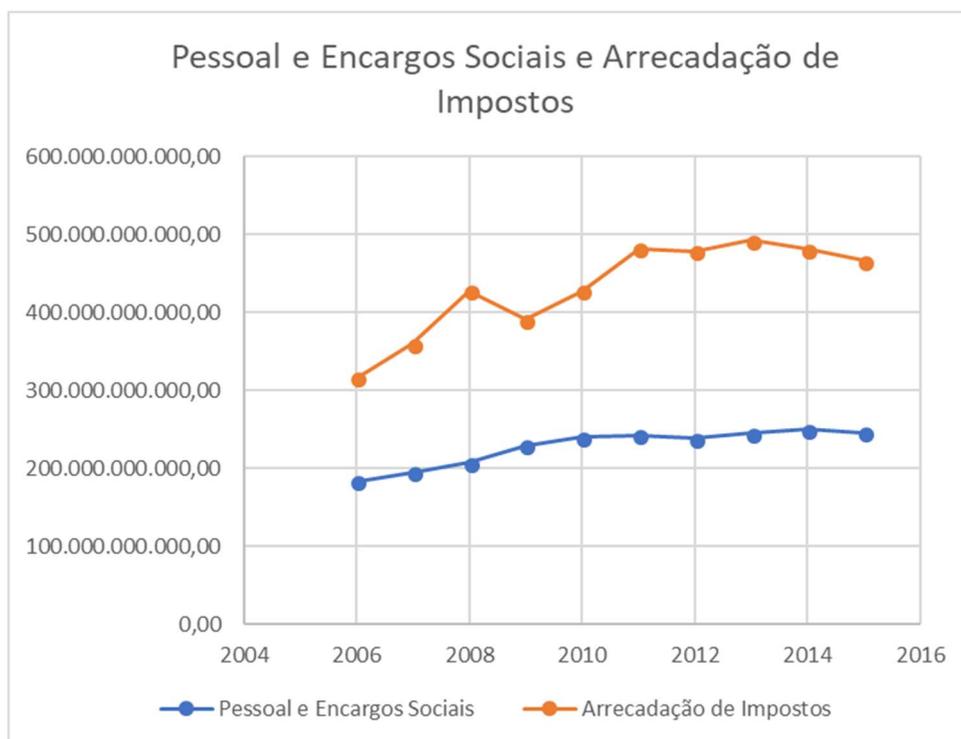
Fonte: Elaboração própria, com base em dados do Tesouro Nacional (2018)

Nos valores nominais, a tendência é crescente em todo o período de 2010 a 2016, passando de R\$ 294.560 bilhões para R\$ 538.336,39 bilhões, o que caracteriza um aumento aproximado de 45%, pouco superior ao aumento da receita.

Ao se considerar os valores reais, a preços de 2016 pelo IPCA, a tendência crescente se mantém entre 2010 e 2014, passando a uma tendência decrescente entre 2014 e 2016, corroborando mais uma vez com o cenário de crise. A despesa dos governos municipais passou de R\$ 549.479 bilhões em 2014 para R\$ 543.194 bilhões em 2015 e R\$ 538.336 bilhões em 2016. Entre 2010 e 2016 o aumento real foi de aproximadamente 18%, também superior ao aumento percentual da receita.

O gráfico 5 abaixo refere-se à proporção dos gastos com pessoal e encargos sociais na arrecadação de impostos.

Gráfico 5



Fonte: Elaboração própria, com base em dados do Tesouro Nacional (2018)

Essa percepção é importante pois ressalta que a tendência crescente na arrecadação de impostos do Governo Central até 2013 pode ter estimulado o setor público a aumentar suas despesas, inclusive de caráter permanente, como de pessoal e encargos sociais – que mostra tendência bastante equilibrada, porém crescente ao longo dos anos – deteriorando ainda mais o cenário fiscal quando a arrecadação assumiu tendência decrescente.

Ainda, segundo a Assessoria Econômica do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (2015), a receita do Governo Geral referente a tributos, taxas e contribuições segue uma tendência crescente a partir de 1996, mantendo uma postura relativamente estável entre 2005 e 2014, variando entre 33% e 34% do PIB neste período, à exceção apenas de 2009 e 2010, período posterior a crise do subprime.

No que diz respeito a Dívida Bruta do Governo Geral, a mesma passou de 51,54% do PIB em dezembro de 2013 para 56,28% em dezembro de 2014 e 65,50% no mesmo mês de 2015, caracterizando um crescimento de quase quatorze pontos percentuais brutos no endividamento público no período em que se iniciou a crise brasileira. Dados mais recentes mostram que em dezembro de 2016, a dívida já alcançava 69,95%, chegando a 74,00% em dezembro de 2017 e 77,08% em maio de 2018 (BANCO CENTRAL, 2018).

Diante disso, compreende-se que uma crise econômica, política e/ou fiscal, como é o caso atual do Brasil, tem efeitos diretos nos indicadores econômicos e sociais. Além disso, tais efeitos atingem individualmente os estados e os municípios, levando-os ao desequilíbrio. Assim, é importante entender como tal crise afeta o conjunto de municípios que compõem a microrregião do Pajeú, localizada na mesorregião geográfica do Sertão Pernambucano na grande região Nordeste, com foco nos municípios de Afogados da Ingazeira e Serra Talhada.

No Sertão do Pajeú uma crise econômica pode ter graves efeitos, dado que a participação governamental na receita dos municípios da microrregião é consideravelmente elevada, não havendo, nesses municípios, capacidade de autossustentação, sendo a receita própria baseada na arrecadação de tributos e outras receitas correntes e de capital. Esses municípios se mostram dependentes dos recursos estaduais e federais diante das suas despesas. Logo, busca-se entender as consequências da crise brasileira, de modo a analisar quais são os impactos em variáveis como os gastos municipais, a renda da população e o nível de emprego.

A tabela 4 abaixo sintetiza as principais características dos 17 municípios do Pajeú, a saber: área, população, PIB, PIB per capita e IDH.

Tabela 4 – Municípios do Sertão do Pajeú

Município	Área²³	População²⁴	PIB²⁵	PIB per capita²⁶	IDH²⁷
Af. da Ingazeira	377,696	37.017	364.636,21	9.933,16	0.657
Brejinho	106,276	7.465	48.041,03	6.436,37	0.574
Calumbi	179,314	5.736	36.908,63	6.424,48	0.571
Carnaíba	427,802	19.440	136.055,40	7.042,93	0.583
Flores	995,558	22.567	121.912,37	5.397,22	0.556
Iguaraci	838,132	12.175	72.431,07	5.967,79	0.598
Ingazeira	243,669	4.542	36.943,70	8.108,80	0.608
Itapetim	404,850	13.638	87.261,76	6.332,49	0.592
Quixaba	210,705	6.802	41.127,47	6.027,77	0.577
Santa Cruz da B. V.	114,932	12.501	70.394,63	5.688,45	0.612
Santa Terezinha	200,320	11.734	66.599,20	5.727,98	0.593
São José do Egito	794,143	33.704	295.087,03	8.844,21	0.635
Serra Talhada	2.980,007	85.568	1.227.734,87	14.554,90	0.661
Solidão	138,399	5.978	36.910,81	6.204,54	0.585
Tabira	388,005	28.301	210.120,16	7.515,56	0.605
Triunfo	191,51	15.221	109.904,84	7.206,87	0.670
Tuparetama	178,570	8.169	64.605,58	7.928,04	0.634

Fonte: Elaboração própria, com base em dados do IBGE (2018)

Conforme os dados apresentados, é possível observar que o maior município da microrregião é Serra Talhada, com 2.980,007 km² e 85.568 habitantes. O menor é o município de Brejinho, com 106,276 km² e 7.465 habitantes. Dos 17 municípios, 6 tem menos que 10 mil habitantes e apenas Serra Talhada tem mais que 50 mil. O maior PIB da região é o de Serra Talhada, seguido pelo de Afogados da Ingazeira e São José do Egito, assim como o PIB per capita. O menor PIB é o do município de Calumbi, enquanto o menor PIB per capita é o do município de Flores. No que diz respeito ao IDH, o mais alto está no município de Triunfo,

²³ Em 2017; em km²

²⁴ Estimada em 2017

²⁵ Em 2015; em mil R\$

²⁶ Em 2015; em R\$

²⁷ Em 2010

seguido por Serra Talhada e Afogados da Ingazeira, enquanto o mais baixo também é o do município de Flores.

De acordo com dados do Meu Município (2018), no ano de 2013 todos os municípios da microrregião tinham acima de 80% das suas receitas orçamentárias provenientes de repasses de recursos estaduais e federais. Em 2016, apenas Serra Talhada recebia menos de que o equivalente a 80% de suas receitas (79,37%). Todos os municípios têm baixa arrecadação tributária, não ultrapassando 10%. Isso mostra que os municípios do Sertão do Pajeú são fortemente dependentes desses repasses para sustentar suas despesas.

No Brasil há muitos municípios que se enquadram nessa situação de dependência de recursos federais e estaduais. Essa dependência pode ser, em parte, explicada pela intensificação do processo de criação de municípios no Brasil, como já mencionado. Diante desse processo, a partir da década de 1980, foram criadas cidades com pouca capacidade de autossustentação, com baixo número de habitantes e pouca eficácia na arrecadação de tributos, o que leva à dependência do governo para sobreviver, estando vulneráveis a corte de recursos em períodos de crise econômica. Essa variação fiscal nos municípios do Pajeú diante da crise será analisada na seção a seguir.

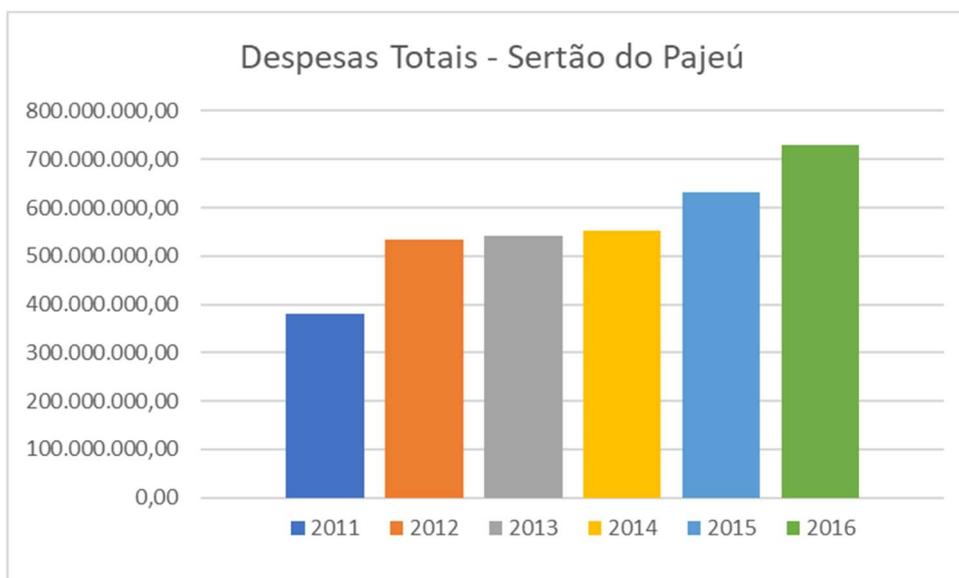
4.2. Variações fiscais nos municípios do Pajeú

Nesta seção serão abordadas as principais variações nas receitas e despesas dos municípios do Pajeú, entre os anos de 2011 e 2016, de forma que os efeitos da crise nos recursos de transferências sejam compreendidos.

4.2.1. Despesas Totais

O gráfico 6 abaixo refere-se à variação das Despesas Totais dos municípios do Sertão do Pajeú entre 2011 e 2016.

Gráfico 6



Fonte: Elaboração própria, com base em dados do Anuário Estatístico de Pernambuco (2018)

Através do gráfico é possível observar que as despesas totais da microrregião, no geral, aumentaram no período. O maior aumento ocorreu entre 2011 e 2012, passando de R\$ 379.765.907,47 para R\$ 533.393.361,06. Isso demonstra que as despesas, tanto correntes quanto de capital, cresceram. Na microrregião 82,35% dos municípios tiveram as maiores variações do período entre esses anos. O município que obteve o maior aumento entre esses anos foi Triunfo (71,74%).

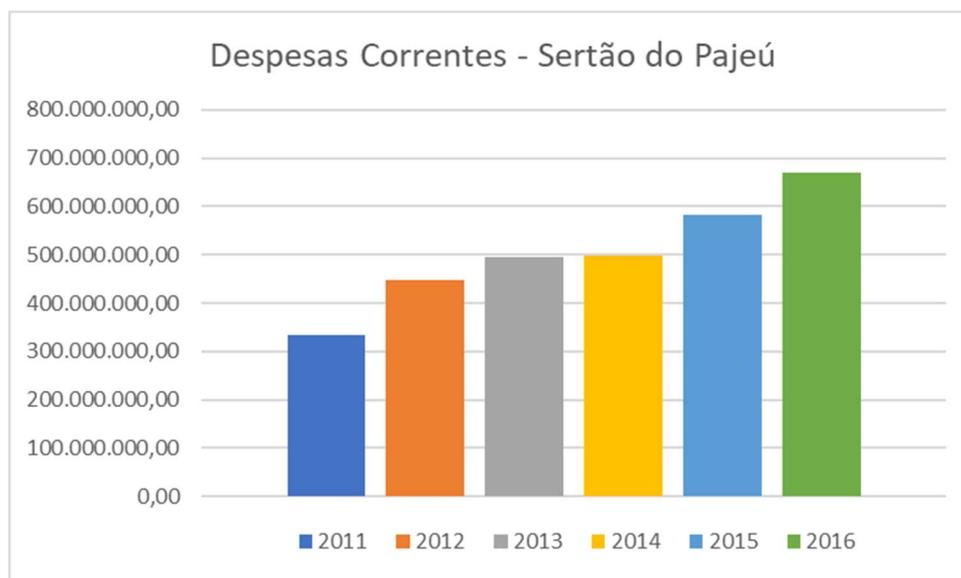
Entre 2012 e 2013 ocorreu o menor crescimento das despesas totais do período. Nesses anos o valor passou de R\$ 533.393.361,06 para R\$ 541.744.820,47, respectivamente. Dentre os municípios, 70,59% tiveram seus menores aumentos ou maiores reduções do período entre esses anos. Dos 17 municípios, 58,82% tiveram reduções de suas despesas totais entre esses anos. O município de Triunfo, que entre 2011 e 2012 obteve o maior aumento das despesas dentre os municípios do Pajeú, entre 2012 e 2013 obteve a maior redução dos mesmos (-14,49%).

Entre 2011 e 2016, 4 municípios tiveram suas despesas totais aumentadas em mais de 100%. Enquanto isso, os municípios de Tuparetama e Calumbi tiveram os menores aumentos entre o começo e o final do período, obtendo acréscimos de 31,35% e 45,41%, respectivamente.

4.2.1.1. Despesas Correntes e Pessoal e Encargos Sociais

A variação das Despesas Correntes da microrregião está disposta no gráfico 7 abaixo.

Gráfico 7



Fonte: Elaboração própria, com base em dados do Anuário Estatístico de Pernambuco (2018)

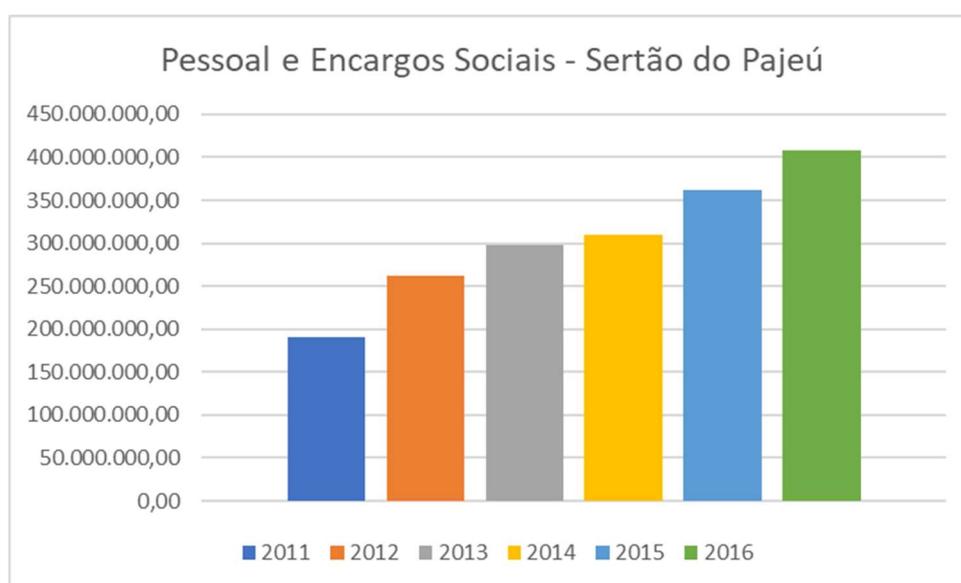
Observa-se que a maior variação nas despesas correntes do Sertão do Pajeú encontra-se entre 2011 e 2012, seguindo o padrão das despesas totais, onde o volume de recursos destinados a essa categoria passou de R\$ 334.819.028,45 para R\$ 448.302.150,83. Como visto, as despesas correntes são recursos que não custeiam bens de capital, logo esse aumento é explicado como a expansão dos gastos com pessoal e encargos sociais, juros e encargos da dívida e outras despesas correntes. A natureza de despesa mais presente nesta categoria é o gasto com pessoal e encargos sociais, visto que nos pequenos municípios o volume de recursos destinados a administração pública é alto (ARAÚJO e LIMA, 2009). Ao observar os dados dos municípios de forma separada, percebe-se que 82,35% dos mesmos tiveram o maior acréscimo em suas despesas correntes entre 2011 e 2012. Por exemplo, o município de Serra Talhada teve suas despesas aumentadas em 59,49% entre esses anos.

Em contrapartida, entre 2013 e 2014 ocorreu a maior estagnação das despesas correntes da microrregião no período, passando de R\$ 495.838.602,18 para R\$ 497.105.400,13. Ao se analisar isoladamente os dados dos municípios do Pajeú, observa-se que 35,29% dos municípios tiveram seus menores aumentos ou maiores reduções nas despesas correntes entre 2012 e 2013, enquanto 17,65% dos municípios entre 2013 e 2014 (os municípios de Flores e Santa Cruz da Baixa Verde não disponibilizaram dados em 2014), a exemplo disso, a cidade de Calumbi teve suas despesas correntes reduzidas em -1,57% entre 2012 e 2013, enquanto Brejinho teve uma redução -24,06% entre 2013 e 2014.

Entre 2011 e 2016, 5 dos 17 municípios do Pajeú tiveram suas despesas correntes aumentadas em mais de 100%, sendo eles: Carnaíba, Itapetim, Quixaba, Santa Cruz da Baixa Verde e Serra Talhada. Os menores acréscimos foram dos municípios de Flores e Calumbi (64,62% e 66,06%, respectivamente). Assim observa-se que no período houve um aumento considerável das despesas correntes dos municípios da região.

A principal subconta dentro das Despesas Correntes é a que diz respeito ao Pessoal e Encargos Sociais. Com isso, observa-se no Gráfico 8 abaixo a mesma tendência das Despesas Correntes.

Gráfico 8



Fonte: Elaboração própria, com base em dados do Anuário Estatístico de Pernambuco (2018)

As despesas com pessoal e encargos sociais dizem respeito ao pagamento do serviço exercido no setor público, sendo parte significativa das despesas correntes dos municípios. Como os municípios do Pajeú são de pequeno porte, não há grande capacidade de arrecadação de receita própria, fazendo com que seja necessário grande volume de transferências de recursos para arcar com suas despesas, inclusive com pessoal e encargos sociais, a qual configura economia sem produção, pois não tem contrapartida produtiva (ABRAMOVAY et al, 2003).

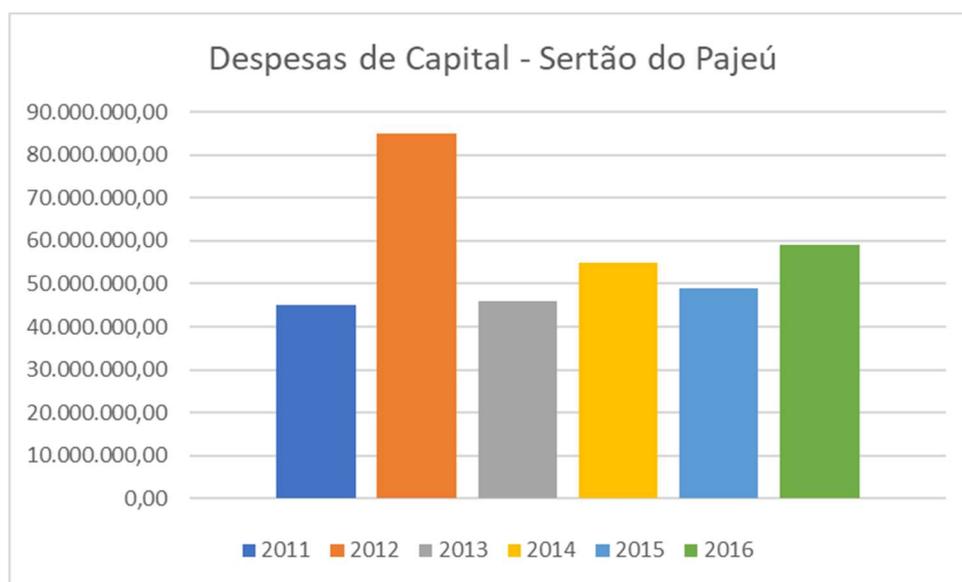
Seguindo o padrão das despesas correntes, as despesas com pessoal e encargos sociais tiveram seu maior crescimento entre 2011 e 2012. Nesses anos, a despesa que era de R\$ 190.588.108,97 passou para R\$ 262.525.067,57. Dos municípios, 70,59% tiveram seus maiores aumentos nas despesas entre esses anos. O maior aumento visualizado entre esses anos ocorreu no município de Triunfo, com 80,44%. Ao contrário, entre 2015 e 2016 ocorreram os menores aumentos, incluindo reduções, das despesas com pessoal e encargos.

Contudo, as despesas com pessoal e encargos sociais cresceram em todos os anos, mesmo a partir de 2014, quando a crise dava seus sinais. Isso pode ser explicado pelo fato desta conta ser de extrema significância nesses municípios, onde os empregos públicos têm grande importância na economia.

4.2.1.2. Despesas de Capital e Investimentos

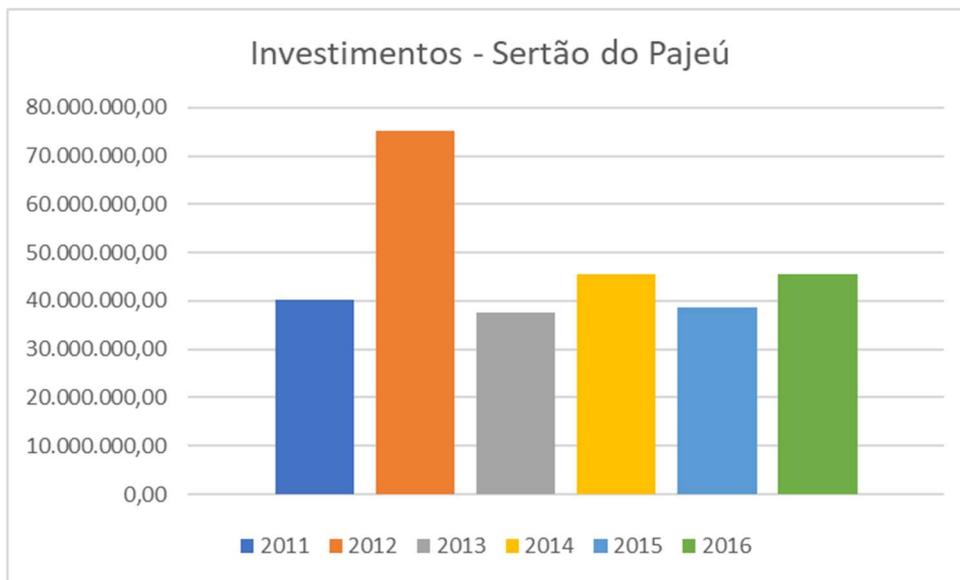
Os gráficos 9 e 10 abaixo referem-se a variação das Despesas de Capital e dos Investimentos, respectivamente.

Gráfico 9



Fonte: Elaboração própria, com base em dados do Anuário Estatístico de Pernambuco (2018)

Gráfico 10



Fonte: Elaboração própria, com base em dados do Anuário Estatístico de Pernambuco (2018)

As despesas de capital, em sua maioria, dizem respeito aos investimentos, que é na verdade uma subconta da primeira – a mais expressiva. No Pajeú, na maioria das observações têm-se valores iguais nos municípios para os dois itens e, por essa razão, as duas contas foram colocadas juntas para análise.

É possível observar que as despesas de capital passaram por um grande aumento entre 2011 e 2012, de R\$ 44.946.879,02 para R\$ 85.091.210,23, demonstrando que, dada a boa fase que o país se encontrava, os níveis de investimento em bens de capital subiram consideravelmente, o que refletia a confiança dos agentes econômicos. Entre esses anos, 52,94% dos municípios tiveram seus maiores aumentos das despesas de capital. O maior acréscimo visualizado ocorreu no município de Triunfo, com um aumento de 349,42%. Nesses anos, nove municípios tiveram suas despesas aumentadas em mais de 100%.

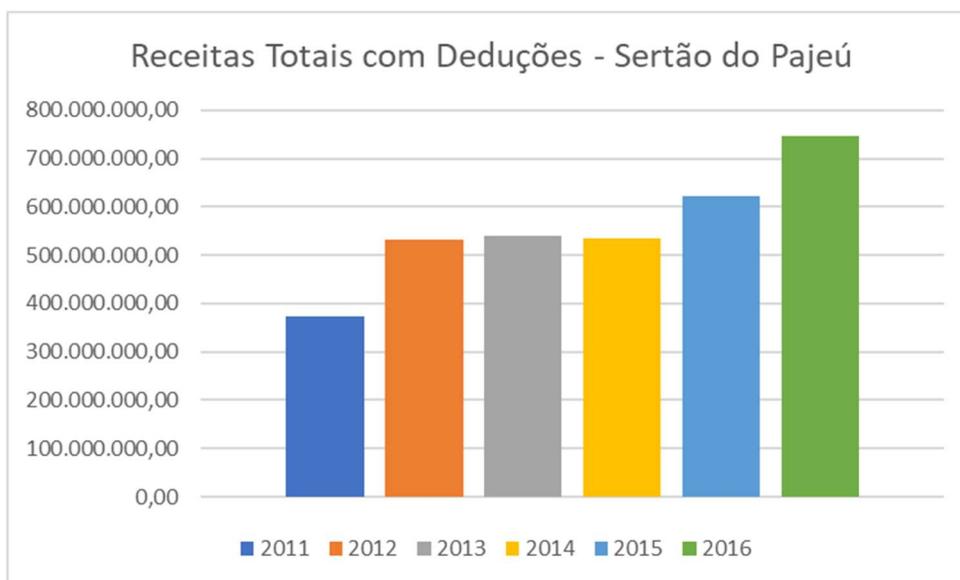
Após uma forte queda em 2013, retornando ao mesmo nível de 2011, as despesas oscilaram entre, aproximadamente, R\$ 45.000.000,00 e R\$ 60.000.000,00, caracterizando a maior redução entre os anos de 2012 e 2013, onde 82,35% dos municípios tiveram suas maiores reduções, chegando a -85,39% em Triunfo. Ao final do período 2011-2016 apenas dois municípios tiveram suas despesas aumentadas em mais de 100%.

No que diz respeito aos investimentos, o mesmo padrão das despesas de capital é observado, pelo motivo que já foi mencionado. Com isso, os investimentos passaram de R\$ 40.163.526,88 para R\$ 75.106.306,10, entre 2011 e 2012, e depois passaram a oscilar entre, aproximadamente, R\$ 37.000.000,00 e R\$ 46.000.000,00.

4.2.2. Receitas Totais com Deduções

No gráfico 11 abaixo é possível observar as variações das Receitas Totais com Deduções no Sertão do Pajeú.

Gráfico 11



Fonte: Elaboração própria, com base em dados do Anuário Estatístico de Pernambuco (2018)

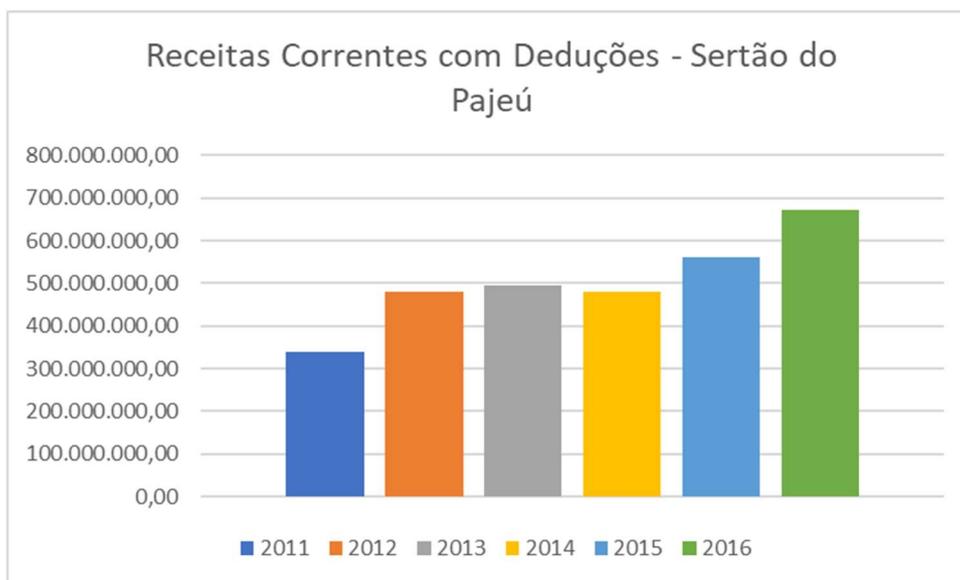
As Receitas Totais, constituídas em grande parte pelas Receitas Correntes e Receitas de Capital, seguiram a mesma tendência daquela observada anteriormente nas Despesas Totais, ou seja, um aumento entre 2011 e 2016. O maior aumento observado ocorreu entre 2011 e 2012, passando de R\$ 372.349.898,20 para R\$ 532.679.891,92, totalizando um acréscimo de R\$ 160.329.993,72, seguido pelo aumento de R\$ 124.673.484,85 ocorrido entre 2015 e 2016. Na microrregião, 94,12% dos municípios tiveram seus maiores acréscimos de receita entre 2011 e 2012 e o município com o maior aumento entre esses anos foi Itapetim, com crescimento de 69,54%.

Entre 2013 e 2014 ocorreu a única redução do período, passando de R\$ 540.609.509,02 para R\$ 533.915.415,48. Contudo, ao se analisar os municípios separadamente, observa-se que o período com maiores reduções nas receitas foi 2012 e 2013. Entre esses anos, o município com maior redução foi Brejinho, com -14,06%. No período de 2011 a 2016, cinco dos dezessete municípios da região tiveram suas receitas aumentadas em mais de 100%.

4.2.2.1. Receitas Correntes com Deduções e Transferências Correntes

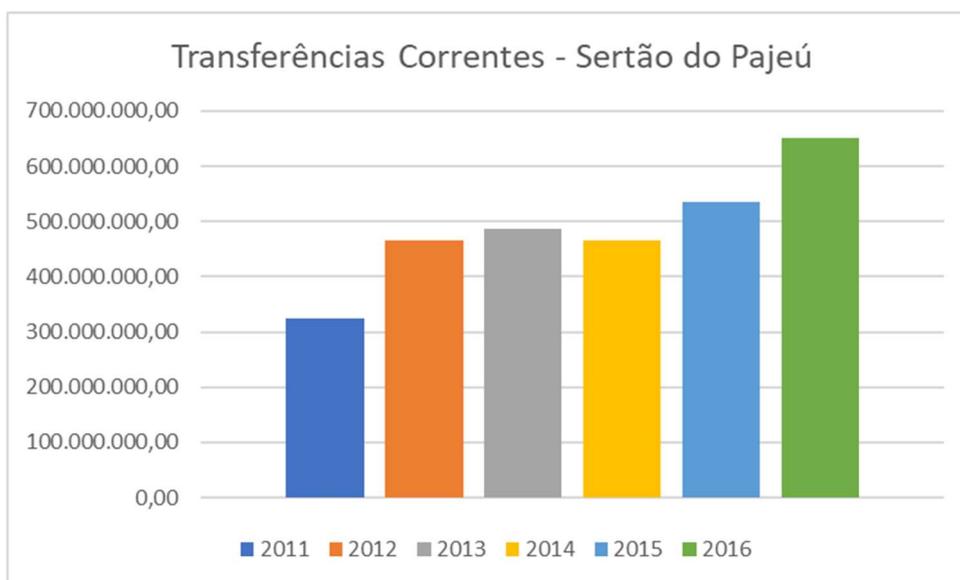
Nos gráficos 12 e 13 abaixo estão dispostas as variações das Receitas Correntes com Deduções e das Transferências Correntes, respectivamente.

Gráfico 12



Fonte: Elaboração própria, com base em dados do Anuário Estatístico de Pernambuco (2018)

Gráfico 13



Fonte: Elaboração própria, com base em dados do Anuário Estatístico de Pernambuco (2018)

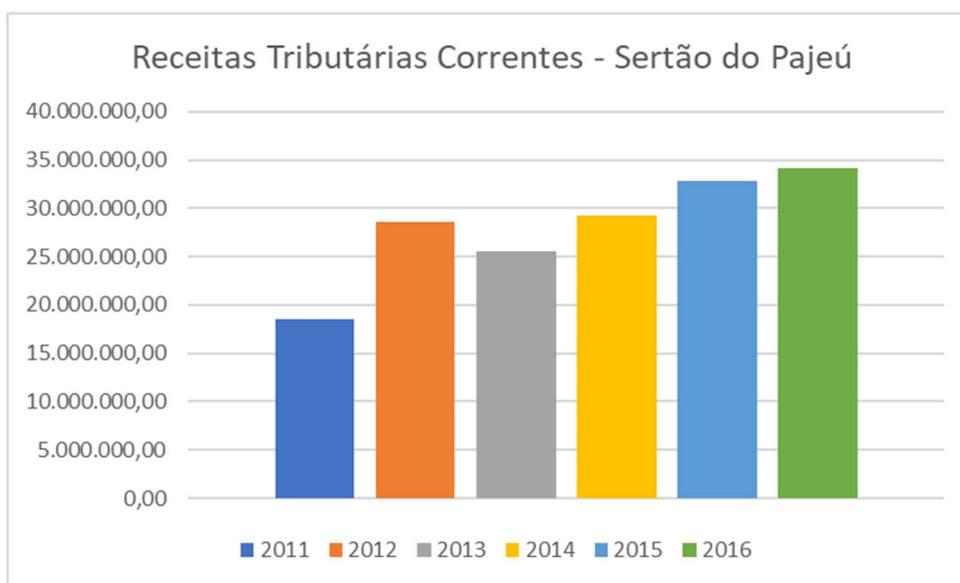
Na microrregião do Pajeú as Receitas Correntes são constituídas em maior parte pelas transferências correntes. Além disso, as Receitas Correntes e, por conseguinte, também as

Transferências Correntes constituem a maior parte das Receitas Totais e, por essa razão, sua análise se assemelha ao item anterior e foram colocadas neste item juntas.

Nesse sentido, observa-se o padrão crescente das Receitas Correntes entre 2011 e 2016. Entre 2011 e 2012, o total de receitas passou de R\$ 339.283.892,12 para R\$ 481.252.733,71. Entre esses anos 94,12% dos municípios visualizaram seus maiores aumentos. A única redução do período, no entanto, ocorreu entre 2013 e 2014, passando de R\$ 495.201.264,18 para R\$ 479.194.794,55. Ao se analisar os dados dos municípios separadamente, aqui se observa o mesmo que nas Receitas Totais, entre 2012 e 2013 58,82% dos municípios tiveram suas maiores reduções.

Dentro das Receitas Correntes, a variação da arrecadação dos municípios, que diz respeito as receitas tributárias, entre 2011 e 2016 estão dispostas no Gráfico 14 a seguir.

Gráfico 14



Fonte: Elaboração própria, com base em dados do Anuário Estatístico de Pernambuco (2018)

No Pajeú, as Receitas Tributárias Correntes têm pequena magnitude nas Receitas Totais, visto a pequena capacidade de arrecadação dos municípios, o que ocorre muitas vezes devido ao tamanho dos mesmos. Dito isso, o maior aumento observado ocorreu entre 2011 e 2012, passando de R\$ 18.550.034,16 para R\$ 28.592.043,10. Entre esses anos 76,47% dos municípios tiveram seus maiores acréscimos, sendo que o maior ocorreu no município de Tabira, com um aumento de 162,39%.

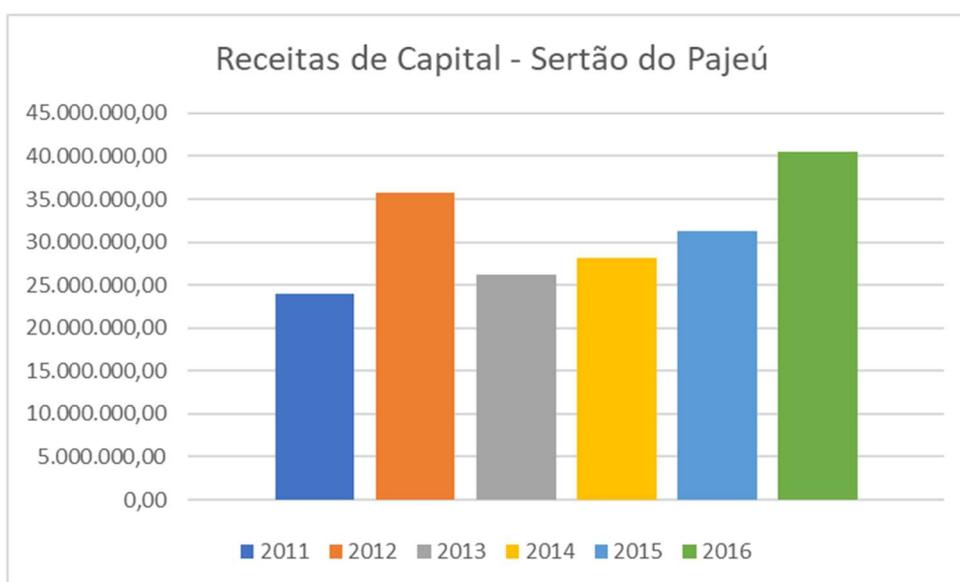
A única redução do período ocorreu entre 2012 e 2013, passando de R\$ 28.592.043,10 para R\$ 25.601.346,44. Neste ano também 47,06% dos municípios visualizaram suas maiores reduções. A maior redução nesses anos ocorreu no município de Calumbi, com -56,30%. Ainda

é importante ressaltar que os municípios que mais arrecadam no Pajeú são Serra Talhada, Afogados da Ingazeira e São José do Egito.

4.2.2.2. Receitas de Capital e Transferências de Capital

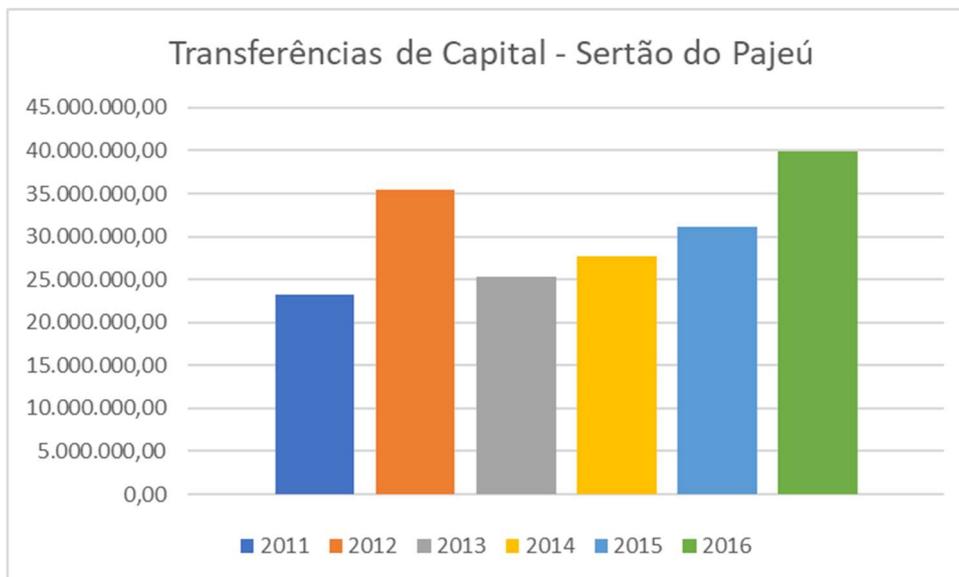
Os gráficos 15 e 16 abaixo referem-se as variações das Receitas de Capital e das Transferências de Capital, respectivamente, na microrregião.

Gráfico 15



Fonte: Elaboração própria, com base em dados do Anuário Estatístico de Pernambuco (2018)

Gráfico 16



Fonte: Elaboração própria, com base em dados do Anuário Estatístico de Pernambuco (2018)

Neste tópico o mesmo ocorre que no tópico das Despesas de Capital e dos Investimentos. Devido à similaridade dos valores e da progressão dos gráficos, a análise será feita em conjunto. Vale ressaltar que a semelhança dos valores das Receitas de Capital e das Transferências de Capital ocorrem porque as primeiras são constituídas em sua maioria pelas segundas.

No Pajeú, o maior aumento ocorreu entre 2011 e 2012, passando de R\$ 24.043.840,94 para R\$ 35.750.151,19. Também é possível observar um grande aumento entre 2015 e 2016, passando de R\$ 31.293.618,66 para R\$ 40.579.836,40. Nesses últimos, 29,41% dos municípios tiveram seus maiores acréscimos. Contudo, é importante ressaltar que o maior acréscimo ocorrido no período 2011-2016 foi no município de Solidão, que teve suas Receitas de Capital aumentadas em 900,60% entre 2011 e 2012.

A maior redução ocorreu entre 2012 e 2013, passando de R\$ 35.750.151,19 para R\$ 26.274.295,27. Nesses anos, 41,18% dos municípios analisados separadamente também visualizaram suas maiores reduções, chegando a -98,07% em Ingazeira. A partir de 2013, as Receitas de Capital aumentam gradativamente.

No que diz respeito as Transferências de Capital, é observada a mesma tendência das Receitas de capital, como dito. Com isso, os investimentos passaram de R\$ 23.305.337,48 para R\$ 35.414.031,19, entre 2011 e 2012, reduzindo para R\$ 25.372.627,08 em 2013 e chegando a R\$ 39.862.689,90 em 2016.

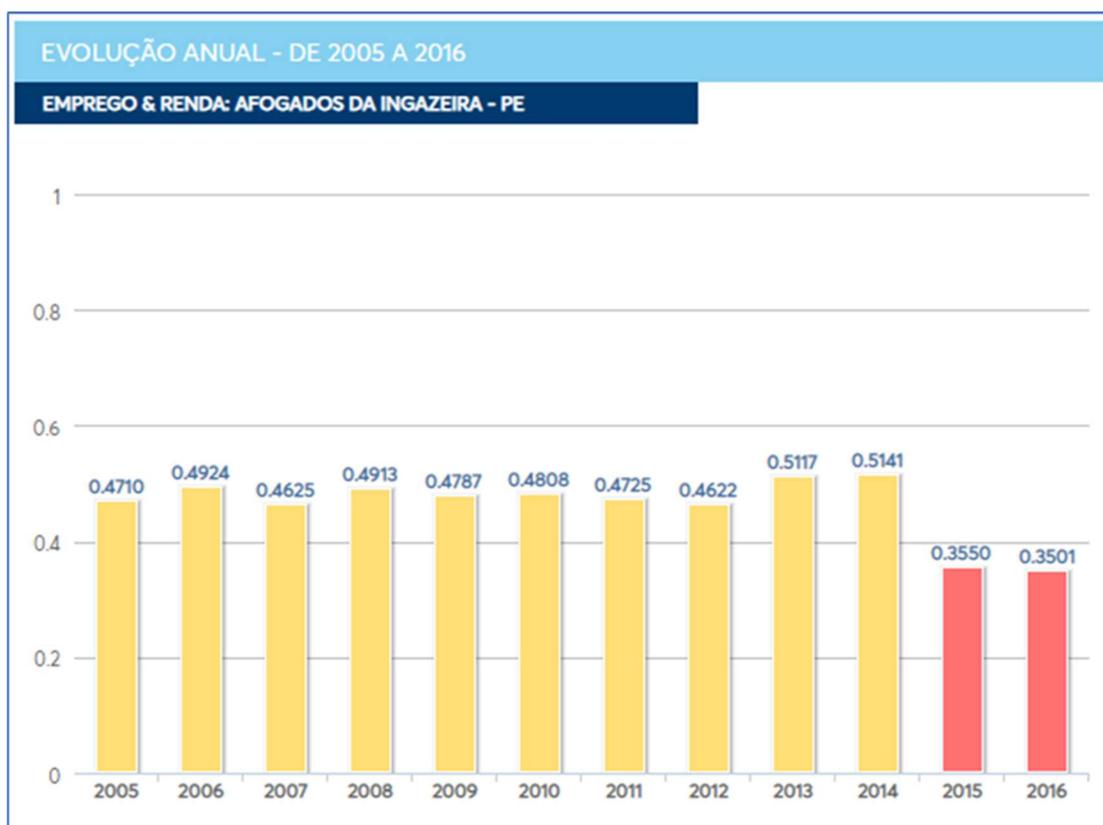
4.3. Emprego e Renda nos municípios de Afogados da Ingazeira e Serra Talhada

Como foi possível analisar, as crises também têm fortes efeitos em outras variáveis além dos recursos próprios ou de transferências. Nos municípios, o emprego e a renda são duas variáveis fortemente afetadas em um contexto de desequilíbrio econômico. Para analisar tais efeitos nos municípios de Afogados da Ingazeira e Serra Talhada, foi utilizado o Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal (IFDM), edição de 2015 e ano-base 2013, que indica anualmente o índice de desenvolvimento dos municípios com base em três campos de estudo – emprego e renda, saúde e educação.

Segundo a FIRJAN “o índice varia de 0 (mínimo) a 1 ponto (máximo) para classificar o nível de cada localidade em quatro categorias: baixo (de 0 a 0,4), regular (0,4 a 0,6), moderado (de 0,6 a 0,8) e alto (0,8 a 1) desenvolvimento.” Isso indica que quanto mais próximo de 1o índice estiver, maior o desenvolvimento do município.

O gráfico 17 abaixo refere-se ao IFDM para emprego e renda do município de Afogados da Ingazeira entre 2005 e 2016.

Gráfico 17 – IFDM para emprego e renda no município de Afogados da Ingazeira entre 2005 e 2016

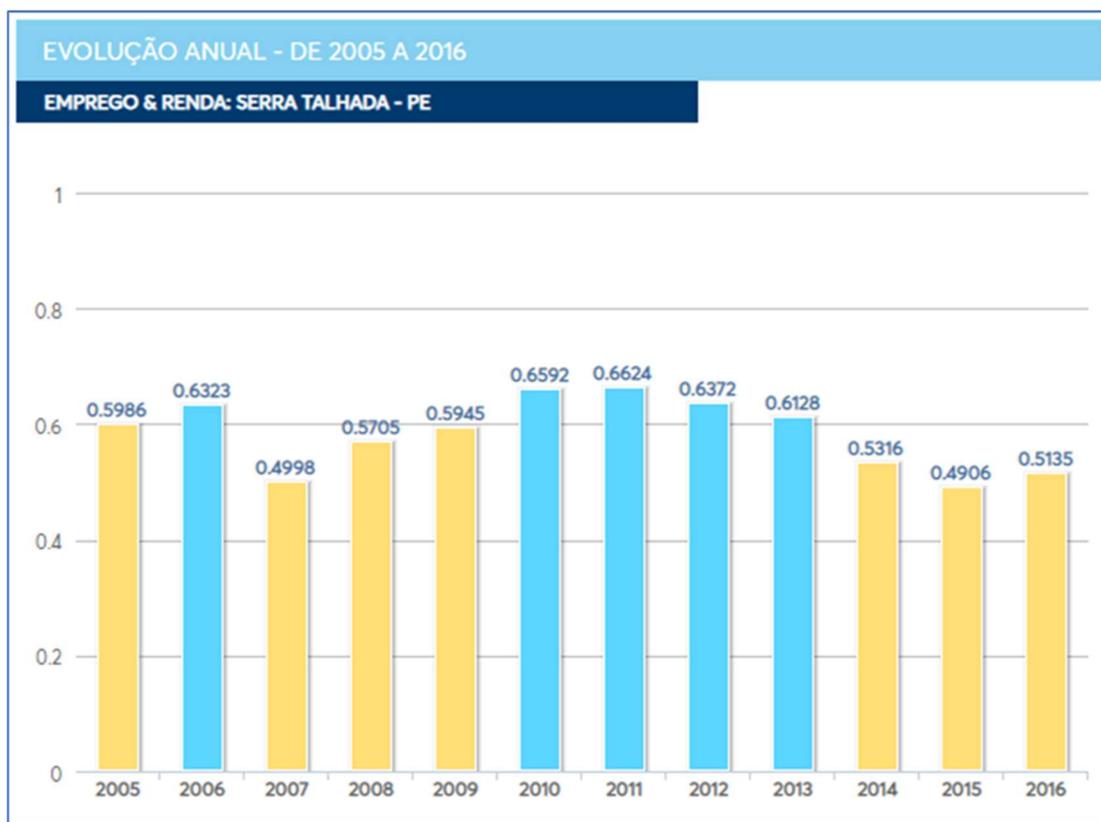


Extraído de: FIRJAN (2018)

Para o município de Afogados da Ingazeira, é possível observar no gráfico que o índice FIRJAN se manteve na categoria regular (entre 0,4 e 0,6) entre 2005 e 2014, ano em que o mesmo alcançou 0,5141, sendo o índice mais alto do período. Em contrapartida, em 2015 o índice cai para a categoria baixo (entre 0 e 0,4), atingindo 0,3550, e caindo para 0,2501 em 2016. Isso mostra que, dada a utilização de dados do Ministério do Trabalho, a taxa de desenvolvimento de emprego e renda no município reduziu, demonstrando que a crise também afetou a empregabilidade do município e, conseqüentemente, a renda, variáveis que acomete diretamente a população.

O gráfico 18 abaixo refere-se ao IFDM para emprego e renda do município de Serra Talhada entre 2005 e 2016.

Gráfico 18 – IFDM para emprego e renda no município de Serra Talhada entre 2005 e 2016



Extraído de: FIRJAN, 2018

Para Serra Talhada, é possível analisar que o índice FIRJAN se mantém oscilando entre as categorias regular (entre 0,4 e 0,6) e moderado (entre 0,6 e 0,8) entre os anos de 2005 e 2016. O município visualiza uma baixa entre 2013 e 2014, passando de 0,6128 para 0,5316. Em 2015 o índice cai para 0,4906 e em 2016 tem uma pequena recuperação, passando a 0,5135. Isso indica que, assim como as variáveis a nível nacional e o índice de Afogados de Ingazeira, Serra

Talhada também teve seu nível de emprego e renda prejudicado no período em que a crise brasileira se iniciava.

Essa análise corrobora com a percepção de que uma crise econômica tem fortes efeitos sobre a dinâmica municipal, pois atinge não tão somente as contas públicas municipais, como variáveis diretamente ligadas aos cidadãos.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O debate sobre as crises econômicas, políticas e/ou fiscais é de grande importância para os campos da economia e das políticas públicas. Os impactos causados estão diretamente ligados a qualidade de vida da população e ao nível de crescimento e desenvolvimento econômico de um país/estado/município. A partir de 2014, o Brasil começou a sentir os efeitos de uma forte crise, que veio a afetar, como visto, diversas variáveis econômicas e sociais. Com isso, a necessidade de abordar o assunto é inquestionável.

Através do presente estudo foi possível defrontar-se com diversos efeitos da desestabilidade econômica nos indicadores do país e dos municípios da microrregião do Pajeú, especialmente Afogados da Ingazeira e Serra Talhada. Foi identificado uma redução de 3,8% no PIB a preços de mercado e de 14,1% na FBCF no país, além de uma taxa de desocupação de 9% e um IPCA de 10,67%. No cenário fiscal dos municípios, observou-se que a receita total real reduziu 3,4% em 2015, enquanto a despesa total real reduziu apenas 1,1%.

No cenário fiscal dos municípios do Pajeú, foi possível identificar que as despesas continuaram crescentes, embora tenham crescido em menor proporção em 2013 e 2014, exceto as despesas com investimento, onde a maior redução ocorreu em 2013. No que diz respeito as receitas, os recursos que são frutos de transferências sofreram redução em 2014, o que demonstra o desequilíbrio nacional e a consequente dificuldade de manter os mesmos níveis de repasses financeiros aos municípios, em grande parte representados pelo Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e recursos do Sistema Único de Saúde (SUS) e Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB).

Para os municípios de Afogados da Ingazeira e Serra Talhada ainda é importante ressaltar que o IFDM para emprego e renda sofreu redução em 2014, demonstrando que o desenvolvimento dos municípios no que diz respeito a sua capacidade de criar empregos e gerar renda diminuiu, expressando os efeitos diretos sobre população nos anos iniciais da crise. Ressalta-se que a entrevista com os gestores desses municípios seria de extrema importância para compreender os efeitos da crise causados na gestão e na sociedade, colocando como uma proposta futura de continuação da pesquisa.

Desta forma, de acordo com os resultados obtidos, pode-se compreender que uma crise, como a brasileira a partir de 2014, tem efeitos diretos sobre os indicadores nacionais e

municipais, dificultando a continuação das transferências de recursos, que são de grande importância para os municípios, principalmente os de pequeno porte. Além disso, a capacidade de geração de emprego e renda é comprometida. Logo, é importante que a pesquisa sobre o assunto seja cada vez mais aprimorada, de forma a buscar melhores estratégias de gestão, que possam amenizar os impactos das crises nos municípios, de forma que o crescimento econômico e as políticas públicas possam evoluir para os cidadãos.

6. REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, Ricardo; SAES, Sylvia; SOUZA, Maria Célia; MAGALHÃES, Reginaldo. Mercados do empreendedorismo de pequeno porte no Brasil. **Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe**, mar. 2003.

AMORIM, Maria Salete Souza de; REOLON, Rodrigo. Gestão governamental e políticas públicas locais. **Revista Debates**, Porto Alegre, v.3, n.1, p. 126-140, jan./jun.2009.

ANUÁRIO ESTATÍSTICO DE PERNAMBUCO. **Receitas e Despesas dos Municípios por Região de Desenvolvimento** (2011-2016). Disponível em: <<http://www.anuario.pe.gov.br>> Acesso em: 18 de outubro de 2018.

ARAÚJO, Leonardo Alves de; LIMA, João Policarpo R. Transferências de renda e empregos públicos na economia sem produção do semiárido nordestino. **Planejamento e políticas públicas**, n. 33, jul./dez. 2009.

ASSESSORIA ECONÔMICA DO MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. **Evolução Recente da Carga Tributária Federal** (2015). Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/arquivo/assec/evolucao-recente-da-carga-tributaria-federal-3.pdf>> Acesso em: 08 de outubro de 2018.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Evolução da Dívida Bruta do Governo Geral** (2018). Disponível em: <<https://www3.bcb.gov.br/sgspub/localizarseries/localizarSeries.do?method=prepararTeprepararTelaLocal>> Acesso em: 08 de outubro de 2018.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Relatório Anual 2015**, v. 51. Disponível em: <<https://www.bcb.gov.br/pec/boletim/banual2015/rel2015p.pdf>> Acesso em: 04 de outubro de 2018

BRASIL. **Lei Complementar nº 1, de 09 de novembro de 1967**. Dispõe sobre a criação de municípios. Brasília: Congresso Nacional (1967). Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/leicom/1960-1969/leicomplementar-1-9-novembro-1967-364990-norma-actualizada-pl.html>>. Acessado em: 04 de outubro de 2018.

BRASIL. **Lei nº 7.287, de 27 de setembro de 1989**. Institui o Fundo Constitucional de Financiamento do Norte - FNO, o Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste - FNE e o Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste - FCO. Brasília: Congresso Nacional (1989). Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L7827compilado.htm>. Acessado em: 04 de outubro de 2018.

DWECK, Esther; TEIXEIRA, Rodrigo Alves. A política fiscal do governo Dilma e a crise econômica. **Texto para Discussão, Unicamp**, IE, Campinas, n. 303, jun. 2017. Disponível em: <<http://www.eco.unicamp.br/docprod/downarq.php?id=3532&tp=a>> Acesso em: 28 de out. 2018.

FERRARI, Sérgio. Criação de municípios e debate científico: entre mitos e métodos. **Revista de informação legislativa: RIL**, v. 53, n. 211, p. 55-80, jul./set. 2016. Disponível em: <http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/53/211/ril_v53_n211_p55> Acesso em: 04 de outubro de 2018.

FERREIRA, Leila da Costa. Indicadores político-institucionais de sustentabilidade: criando e acomodando demandas públicas. **Ambiente & Sociedade**, a. 3, nº 6/7, p. 15-30, jan./jun. 2000.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

ÍNDICE FIRJAN DE DESENVOLVIMENTO MUNICIPAL. **IFDM Afogados da Ingazeira – Emprego e Renda** (2013). Disponível em: <<https://www.firjan.com.br/ifdm/consulta-ao-indice/ifdm-indice-firjan-de-desenvolvimento-municipal-resultado.htm?UF=PE&IdCidade=260010&Indicador=2&Ano=2013>> Acesso em: 22 de outubro de 2018.

ÍNDICE FIRJAN DE DESENVOLVIMENTO MUNICIPAL. **IFDM Serra Talhada – Emprego e Renda** (2013). Disponível em: <<https://www.firjan.com.br/ifdm/consulta-ao-indice/ifdm-indice-firjan-de-desenvolvimento-municipal-resultado.htm?UF=PE&IdCidade=261390&Indicador=2&Ano=2013>> Acesso em: 22 de outubro de 2018.

INSTITUTO BRASILEIRO DE ECONOMIA. **Índice Geral de Preços do Mercado** (2015). Disponível em: <<https://portalibre.fgv.br/data/files/C9/86/3D/BE/D0DE15108745A9155C28C7A8/IGP-M%20FECHAMENTO%20DEZ%202015%20NOVO%20resumido.pdf>> Acesso em: 08 de outubro de 2018.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Censos Demográficos (1950-2010). **Número de municípios existentes**. Disponível em: <<https://seriesestatisticas.ibge.gov.br/series.aspx?vcodigo=CD96>> Acesso em: 04 de outubro de 2018.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Censos Demográficos (1950-2010). **Número de municípios por tamanho da população**. Disponível em: <<https://sidra.ibge.gov.br/tabela/1290#resultado>> Acesso em: 04 de outubro de 2018.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Cidades** (2018). Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br>> Acesso em: 17 de outubro de 2018

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo** (2018). Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas-novoportal/economicas/precos-e-custos/9256-indice-nacional-de-precos-ao-consumidor-amplio.html?=&t=series-historicas>> Acesso em: 08 de outubro de 2018

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (2018). **Taxa de desocupação**. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas-novoportal/sociais/trabalho/17270-pnad-continua.html?=&t=series-historicas>> Acesso em: 08 de outubro de 2018.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Censos Demográficos (1940-2010). **População presente e residente**. Disponível em: <<https://serieestatisticas.ibge.gov.br/series.aspx?no=10&op=0&vcodigo=CD90&t=populacao-presente-residente>> Acesso em: 04 de outubro de 2018.

LUBAMBO, Cátia Wanderley. Conselhos gestores e desempenho da gestão nos municípios: potencialidades e limites. Set. 2002.

MARIANO, Jefferson; BARCELLOS, Livia Inglesis. As estratégias de gestão dos municípios brasileiros em cenário de crise econômica. **Élisée, Rev. Geo. UEG**, Porangatu, v.5, n.2, p.45-58, jul./dez. 2016.

MARTUSCELLI, Danilo Enrico. Sobre o conceito marxista de crise política. **Crítica Marxista**, n.43, p.9-27, 2016. Disponível em: <https://www.ifch.unicamp.br/criticamarxista/arquivos_biblioteca/artigo2017_06_03_06_32_57.pdf> Acesso em: 28 de out. 2018.

MEU MUNICÍPIO. **Receita dos municípios do Pajeú** (2018). Disponível em: <<https://meumunicipio.org.br>> Acesso em: 18 de outubro de 2018.

OLIVEIRA, Édivo de Almeida; BARBOSA, William; ROHENKOHL, Júlio Eduardo. Crise subprime: uma explicação com base no conceito de direitos de propriedade. **Rev. FAE**, Curitiba, v. 19, n. 2, p. 52-74, jul./dez. 2016.

PREFEITURA MUNICIPAL DE AFOGADOS DA INGAZEIRA (PE). Portal da Transparência. **Lei Orçamentária Anual 2017**. Disponível em: <<http://afogadosdaingazeira.wixsite.com/prefeitura/loa>> Acesso em: 15 out. 2018.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SERRA TALHADA (PE). Portal da Transparência. **Plano Plurianual 2014-2017**. Disponível em: <<http://www.serratalhada.pe.gov.br/transparencia/planejamentoorcamentario>> Acesso em: 15 out. 2018.

SANDRONI, Paulo. **Novíssimo dicionário de economia**. São Paulo: Best Seller, 1999.

SECRETARIA DA FAZENDA DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Despesa Orçamentária: conceitos, codificação e classificação**. Disponível em: <https://www.fazenda.sp.gov.br/SigeoLei131/Paginas/ArquivosLC/LC_131_Despesas.pdf> Acesso em: 25 de out. 2018.

SECRETARIA DA FAZENDA DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Receita Orçamentária: conceitos, codificação e classificação**. Disponível em: <<https://portal.fazenda.sp.gov.br/acessoinformacao/Downloads/Webservice/Conceitos%20de%20receitas%20LC%20131.pdf>> Acesso em: 25 de out. 2018.

SILVA, José Irivaldo Alves Oliveira; LEITE, Ana Paula Gonçalves; NASCIMENTO, Genildo Angelo do; HILÁRIO, Paulo César Silva. Políticas públicas municipais: uma análise no Semiárido Paraibano. **Revista Estudos de Política**, Campina Grande, vol. 1, nº 1, p. 170-188, 2012.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. **Avaliação de políticas e programas sociais**: uma reflexão sobre o conteúdo teórico e metodológico da pesquisa avaliativa. Pesquisa avaliativa: aspectos teórico-metodológicos. Maria Ozanira da Silva e Silva (Org). São Paulo: Veras Editora; São Luiz: GAEPP, 2008, p. 89 a 177.

TESOURO NACIONAL. **Resultado do Tesouro Nacional (2018)**. Disponível em: <<https://www.tesouro.fazenda.gov.br/resultado-do-tesouro-nacional>> Acesso em: 08 de outubro de 2018