

UNIVERSIDADE DO VALE DO RIO DOS SINOS – UNISINOS
UNIDADE ACADÊMICA DE PÓS-GRADUAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS CONTÁBEIS
NÍVEL MESTRADO

ELISANGELA PIRES DA SILVA DE AMURIM

**EFEITOS DOS GASTOS ORÇAMENTÁRIOS MUNICIPAIS SOBRE O ÍNDICE
FIRJAN DE DESENVOLVIMENTO MUNICIPAL (IFDM): ANÁLISE EM
MUNICÍPIOS DO ESTADO DE MATO GROSSO**

SÃO LEOPOLDO
2013

Elisangela Pires da Silva de Amurim

Efeitos dos gastos orçamentários municipais sobre o Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal (IFDM): análise em municípios do Estado de Mato Grosso

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis, da Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS), como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Ciências Contábeis.

Área de Concentração: Controladoria e Finanças.

Orientador: Prof. Dr. Roberto Frota Decourt

SÃO LEOPOLDO
2013

Elisangela Pires da Silva de Amurim

Efeitos dos gastos orçamentários municipais sobre o Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal (IFDM): análise em municípios do Estado de Mato Grosso

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis, da Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS), como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Ciências Contábeis.

Aprovada em 25 de Junho de 2013.

BANCA EXAMINADORA

Orientador Prof. Dr. Roberto Decourt - UNISINOS

Prof^a. Dr. Christine da Silva Schroeder - UNISC

Prof. Dr. Francisco Zanini - UNISINOS

Prof. Dr. Marcos Souza - UNISINOS

A529e Amurim, Elisangela Pires da Silva de

Efeitos dos gastos orçamentários municipais sobre o Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (IFDM): análise em municípios do estado de Mato Grosso / Elisangela Pires da Silva de Amurim. – 2013.

112 f. ; 30cm.

Dissertação (mestrado em Ciências Contábeis) -- Universidade do Vale do Rio dos Sinos, Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis, São Leopoldo, RS, 2013.

Orientador: Prof. Dr. Roberto Frota Decourt.

1. Gestão pública. 2. Gasto público - Educação. 3. Gasto público - Saúde. 4. Política pública municipal. I. Título. II. Decourt, Roberto Frota.

CDU 35

Dedico este trabalho aos meus pais, Joaquim (in memoriam) e Clarice, que iluminaram o caminho da minha vida, e à minha família, Romes e Emmilly, a quem eu espero poder fazer o mesmo.

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, a Deus, não só pela saúde física e mental, essencial para a realização desta tarefa, mas pela ação e presença dele na minha vida.

Ao meu esposo, Romes, que, de forma especial e carinhosa, deu-me força, coragem e apoio nos momentos de dificuldades.

À minha filha, Emmilly, que embora não tivesse conhecimento deste processo de qualificação, iluminou de maneira especial os meus pensamentos e leva-me a buscar mais conhecimentos.

Agradeço, de forma grandiosa, ao meu amado pai, Joaquim, que partiu cedo demais sem ver esse e muitos outros momentos de alegria.

Agradeço, de forma muito carinhosa, à atuação de minha mãe no período em que cursei as disciplinas deste curso, pelo seu infinito e absoluto zelo para com a minha filha, nos longos meses em que estive em outro Estado, ausente de muitos momentos de convívio e de alegria.

Aos meus irmãos, Cleide, Claudomiro, Joaquim e Graciele, aos cunhados(as) e sobrinhos(as), que prescindiram da minha companhia e construíram uma ponte de 1290 Km, ligando Pontes e Lacerda (MT) à São Leopoldo (RS), para me incentivarem a seguir em frente, em busca dos meus objetivos.

Ao excelente profissional professor Dr. Roberto, por assumir o desafio de orientar-me na elaboração dessa dissertação, pela sua dedicação, compreensão, doação, amizade e, sobretudo, pela sua contribuição no meu crescimento pessoal. Meu carinho e gratidão, na esperança de retribuir com a seriedade de meu trabalho, a confiança em mim depositada.

Incluo, de forma especial, o nome do professor Dr. Marcos, o qual tive a sorte de ter cruzado meu caminho acadêmico, nessa etapa de conclusão de mestrado, principalmente, por seus comentários, conselhos, orientações, apoio e incentivo. Suas ideias permeiam meu trabalho.

A toda equipe docente da Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS), pela dedicação e inspiração, em especial ao professor Zani, por ensinar-me que “[...] jamais seremos os mesmos”.

À Universidade do Estado de Mato Grosso (UNEMAT), pela concessão do afastamento e da bolsa que possibilitou a realização do curso. Em especial, ao Coordenador Político Pedagógico e Financeiro do Campus Universitário de Pontes e Lacerda, e aos colegas do Campus.

A todos os colegas do mestrado, muito obrigada pela amizade e companheirismo. Foram tantas experiências compartilhadas e lutas vividas diante dos desafios apontados.

Aos amigos que fiz em São Leopoldo, de modo especial, Nelci e Karen, pelos momentos compartilhados e incentivos para a realização deste sonho.

Um agradecimento especial a três amigos, com os quais compartilhei bons momentos de crescimento acadêmico e ajudaram-me encontrar o valor e o prazer da pesquisa científica: Juliana Matiello, amiga e companheira de jornada e de sonhos, Joana e Osvaldo, com determinação e disciplina encorajaram-me nos momentos de dificuldades com o tratamento estatístico dos dados da pesquisa.

A todos aqueles que, direta ou indiretamente, contribuíram para este trabalho, o meu sincero MUITO OBRIGADA!

De tudo ficaram três coisas: a certeza de que estaremos sempre começando, a certeza de que é preciso continuar e a certeza de que seremos interrompidos antes de terminar. Fazer da interrupção, um novo caminho, fazer da queda, um passo de dança, do medo uma ponte, da procura, um encontro.

Fernando Sabino (1956).

RESUMO

Esta dissertação teve como objetivo identificar e analisar os efeitos dos gastos orçamentários municipais sobre o Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (IFDM). Investigando a relação existente entre as despesas orçamentárias realizadas nos municípios, isto é, os gastos públicos em educação e saúde, despesas correntes, despesas de capital, passivo real e o nível do IFDM para as áreas de saúde e educação. Tomando como universo os municípios do Estado de Mato Grosso. Pretende-se verificar se os recursos orçamentários dos municípios estão sendo bem utilizados, de modo que isso se reflita favoravelmente nos IFDM. Para isso, este estudo utilizou dados de uma amostra não probabilística composta de 130 municípios do Estado de Mato Grosso, no período de 4 anos (2007 a 2010), totalizando 516 observações. Para análise dos dados, foram aplicadas técnicas da estatística descritiva, Teste não-paramétrico de Mann Whitney e Regressão Múltipla. A partir dos resultados das regressões geradas, foram identificados 15 (quinze) indicadores que influenciam IFDM para as áreas analisadas. Para área de educação, 4 (quatro) das variáveis apresentam sinais positivos e significativos, a saber: PIB/HAB, RT/HAB, PR/RT e EI/HAB, as quais mostram que quanto maiores forem o produto interno bruto, a receita total, o endividamento e os gastos destinados à educação infantil, maior será o $IFDM_{\text{educação}}$. Para área de saúde, o modelo mostra uma variável que influencia positivamente no IFDM, PIB/HAB, mostrando que quanto maior o produto interno bruto, maior será o $IFDM_{\text{saúde}}$. Assim, esta dissertação rejeita H_0 e pretende contribuir com a orientação de políticas públicas municipais.

Palavras-chave: IFDM. Gestão Pública. Educação. Saúde.

ABSTRACT

This thesis aims to identify and analyze the effects of municipal budget expenses on the Index FIRJAN Municipal Development (IFDM), investigating the relationship between budget expenses undertaken in the municipalities, i.e. public spending on education and health, current and capital expenses, real passive and the IFDM for the areas of health and education, taking as universe municipalities of Mato Grosso. It is intended to verify if the municipal budgetary resources are being well used, so that it is reflected in the indices IFDM. Therefore, this study used a non-probability sample consisted of one hundred and thirty municipalities in Mato Grosso State, during the period of four years (2007-2010), totaling 516 observations. To mobilize data, descriptive statistics techniques were applied, non-parametric test of Mann Whitney and Multiple Regression. From the regression results generated, 15 indicators were identified which influence indices for the analyzed areas. For education area 4 variables have positive signs and meaningful, they are: PIB/HAB, RT/HAB, PR/RT and EI/HAB. Show that the higher the gross national product is, the total revenue, the borrowing and spending for early childhood education, the greater will be the IFDM education. For health area, the model shows 1 variables that positively influence the IFDM, they are: PIB/HAB, Shows that the higher the gross national product, global expenses on health, capital and primary care expenses, the greater will be the IFDM health. For health, the model shows a variable that positively influences on IFDM, PIB/HAB, showing that the Gross National Product, the IFDM health will be. So, this dissertation rejects H_0 and aims to contribute with the guidance of local public policies.

Keywords: IFDM. Public Management. Education. Health

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Estatísticas descritivas das variáveis comuns utilizadas - modelos educação e saúde.....	83-84
Tabela 2 – Estatísticas descritivas das variáveis utilizadas - modelo educação	85
Tabela 3 – Estatísticas descritivas das variáveis utilizadas - modelo saúde	86
Tabela 4 – Diferença de 40% municípios com maior e menor IFDM modelo - educação.....	88
Tabela 5 – Diferença dos municípios constantes nos grupos de maior e/ou menor IFDM entre 3 e ou 4 vezes – modelo educação	90
Tabela 6 – Diferença de 40% municípios com maior e menor IFDM Modelo - Saúde.....	91
Tabela 7 – Diferença de municípios constantes nos grupos de maior e/ou menor IFDM entre 3 e ou 4 vezes – modelo saúde.....	92
Tabela 8 – Regressão múltipla – intensidade da associação educação	93
Tabela 9 – ANOVA - modelo educação	93
Tabela 10 – Modelo de regressão para educação	94
Tabela 11 – Regressão múltipla – intensidade da associação saúde.....	96
Tabela 12 – ANOVA - modelo saúde	96
Tabela 13 – Modelo de regressão para saúde.....	97

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Princípios básicos da administração pública.....	25
Quadro 2 – Comparação entre modelo de administração privada e pública.....	26
Quadro 3 – Composição das receitas.....	47
Quadro 4 – Clasificação das despesas.....	50-51
Quadro 5 – Classificação funcional das despesas.....	51
Quadro 6 – Resumo das variáveis componentes do IFDM.....	59
Quadro 7 – Estudos sobre gastos sociais no Brasil.....	61
Quadro 8 – Estrutura da classificação metodológica.....	66
Quadro 9 – Amostra dos municípios da pesquisa.....	70
Quadro 10 – Variáveis dependentes.....	74
Quadro 11 – Variáveis independentes comuns aos modelos saúde e educação....	74
Quadro 12 – Variáveis independentes relação com os habitantes - educação.....	75
Quadro 13 – Variáveis independentes relação com os habitantes - saúde.....	77
Quadro 14 – Desenho metodológico da pesquisa.....	78

LISTA DE ABREVIATURAS

AB	Atenção Básica
ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
AH	Atenção Hospitalar
ANOVA	Analysis of Variance
AROs	Antecipação de Receitas Orçamentárias
CF/88	Constituição Federal de 1988
COREDE	Conselhos Regionais de Desenvolvimento
DASP	Departamento Administrativo do Setor Público
DATASUS	Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde
EF	Ensino Fundamental
EI	Educação Infantil
ENC	Exame Nacional de Cursos de Graduação
ENEM	Exame Nacional de Ensino Médio
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
GC	Governança Corporativa
GED	Gasto com Educação
GSAU	Gasto com Saúde
FIRJAN	Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro
IBGC	Instituto Brasileiro de Governança Corporativa
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IFDM	Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal
IFAC	International Federation of Accountants
IPTU	Imposto Predial Territorial Urbano
IPVA	Imposto Sobre a Propriedade de Veículos Automotores
IPI	Imposto Sobre Produtos Industrializados
IR	Imposto de Renda
ISSQN	Imposto Sobre Serviço de Qualquer Natureza
ITBI	Imposto de Transmissão de Bens Imóveis
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias

LOA	Lei Orçamentária Anual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MT	Mato Grosso
MBC	Movimento Brasil Competitivo
OECD	Organização Econômica de Cooperação e Desenvolvimento
PIB	Produto Interno Bruto
PPA	Plano Plurianual
PR	Passivo Real
PrND	Programa Nacional da Desburocratização.
RCL	Receita Corrente Líquida
RT	Receita Total
SAEB	Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica
SIAF	Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal
SNIU	Sistema Nacional de Indicadores Urbanos
SPSS	Statistical Package for Social Sciences
STN	Sistema Tributário Nacional
TCE	Tribunal de Contas do Estado

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	16
1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO DO TEMA.....	16
1.2 PROBLEMA DE PESQUISA	19
1.3 OBJETIVOS	20
1.3.1 Objetivo geral	20
1.3.2 Objetivos específicos.....	20
1.4 JUSTIFICATIVA DO ESTUDO	20
1.5 DELIMITAÇÃO DO ESTUDO.....	21
1.6 ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO.....	22
2 REVISÃO DA LITERATURA	23
2.1 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	24
2.1.1 Administração no setor público brasileiro.....	24
2.1.2 Organização político administrativa	27
2.1.3 Administração pública gerencial e a contabilidade pública gerencial	28
2.1.4 Governança na gestão pública	29
2.2 ORÇAMENTO PÚBLICO	31
2.2.1 Gasto público e gasto social.....	33
2.2.2 A educação como bem público.....	35
2.2.3 A saúde como bem público.....	37
2.3 ESTRUTURA E FUNCIONAMENTO DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS.....	38
2.3.1 Mudanças introduzidas pela CF/88.....	39
2.3.2 O processo de descentralização fiscal.....	40
2.3.3 Transparência na gestão pública municipal.....	41
2.3.4 A LRF e a gestão financeira municipal.....	42
2.3.5 O sistema de planejamento público municipal.....	42
2.3.6 Finanças públicas municipais.....	45
2.3.6.1 Receitas públicas municipais	45
2.3.6.2 Receitas correntes.....	48
2.3.6.3 Receitas de capital	49
2.3.6.4 Despesas públicas municipais	49
2.3.6.5 Execução orçamentária e financeira municipal	52

2.3.6.6 Gestão financeira municipal	52
2.4 INDICADORES	53
2.4.1 Indicador do desempenho.....	54
2.4.2 Indicadores do desempenho municipal	54
2.4.3 Indicadores sociais para avaliação de políticas públicas municipais.....	56
2.4.4 Índice FIRJAN de desenvolvimento municipal	57
2.4.5 Áreas de desenvolvimento	58
2.5 ESTUDOS EMPÍRICOS	60
2.5.1 Literatura nacional	61
2.5.2 Literatura internacional.....	63
3 METODOLOGIA DA PESQUISA.....	66
3.1 ESTRUTURA CLASSIFICATÓRIA DA METODOLOGIA DA PESQUISA	66
3.2 MÉTODO.....	66
3.3 CLASSIFICAÇÃO DA PESQUISA QUANTO AOS OBJETIVOS.....	67
3.3 CLASSIFICAÇÃO DA PESQUISA QUANTO AO DELINEAMENTO	67
3.4.1 População, amostra e período de análise	67
3.4.1.1 Caracterização da população.....	67
3.5 CLASSIFICAÇÃO DA PESQUISA QUANTO À NATUREZA.....	71
3.6 TÉCNICAS DE COLETA DE DADOS	71
3.6.1 Indicadores da pesquisa.....	72
3.6.1.1 Variáveis.....	72
3.6.1.1.1 Dependentes (endógenas)	73
3.6.1.1.2 Independentes (exógenas).....	74
3.6.1.1.2.1 Variáveis relacionadas com educação	75
3.6.1.1.2.2 Variáveis relacionadas com saúde	75
3.7 TÉCNICA DE ANÁLISE DE DADOS.....	77
3.7.1 A Análise descritiva e Teste de Wilcoxon-Mann-Whitney	79
3.7.2 Regressão múltipla	80
4 DISCUSSÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS.....	83
4.1 ANÁLISE DESCRITIVA.....	83
4.1.1 Análise descritiva variáveis comuns aos modelos saúde e educação	83

4.1.2 Análise descritiva modelo educação.....	85
4.1.3 Análise descritiva modelo saúde.....	86
4.2 DIFERENÇAS NOS INDICADORES.....	87
4.2.1 Comparação entre municípios com maior IFDM e com menor IFDM – modelo educação	87
4.2.2 Comparação entre municípios que constaram nos grupos de maior e menor IFDM dentre 3 e/ou 4 vezes nos anos analisados - modelo educação	90
4.2.3 Comparação entre municípios com maior IFDM e menor IFDM – modelo saúde	90
4.2.4 Comparação com municípios que constaram nos grupos de maiores e menores IFDM dentre 3 e/ou 4 vezes nos anos analisados - modelo saúde	91
4.3 Regressão linear	92
4.3.1 Regressão linear para educação	93
4.3.2 Regressão linear para saúde.....	96
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	99
5.1 CONCLUSÕES	99
5.2 RECOMENDAÇÕES.....	101
REFERÊNCIAS.....	102

1 INTRODUÇÃO

1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO

Conforme Garson e Araújo (2001), desde a segunda metade dos anos 90, o governo federal tem implantado políticas deliberadas de transferência de responsabilidades em ações sociais básicas aos estados e prefeituras, por meio de diferentes modalidades de vinculações constitucionais de recursos e de transferências condicionadas.

Segundo Menezes (2002), a Constituição Federal (CF) de 1988 possibilitou a consolidação do processo de ampliação dos recursos tributários aos municípios, principalmente dos recursos partilhados (transferências), e incorporou os municípios brasileiros (unidades subnacionais) ao sistema federativo, dotando-os de uma autonomia em termos legais e formais.

Conforme Gama (1998), no tratamento constitucional do município brasileiro, até o advento da Magna Carta ora em vigor, as municipalidades somente tinham o reconhecimento constitucional de possuírem governo próprio e competência exclusiva correspondente à parcela mínima no que se refere à atuação, à fiscalização e à regulação normativa deles. Por força dos artigos 18 e 29, ambos da CF/88, que passaram a prever o poder de auto-organização pelo município, além do governo próprio, com competências exclusivas ampliadas, a autonomia municipal foi assegurada em plenitude.

Conseqüentemente, a CF/88 elevou os direitos de participação dos municípios nas receitas da União e dos Estados, principalmente, em relação ao Fundo de Participação dos Municípios (FPM), que passou de 10% para 22,5%, ou seja, o percentual dos recursos do fundo destinado aos municípios mais do que dobrou.

Verifica-se a necessidade de se obter maior eficiência e impacto nos investimentos governamentais municipais em programas sociais e na avaliação de resultados. Com o propósito de estabelecer um conjunto de diretrizes e controles que disciplinasse as finanças públicas, em maio de 2000, foi publicada a Lei Complementar n. 101 - Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), a qual estabelece

uma série de normas que procura garantir a gestão fiscal responsável, por meio da ação planejada e transparente, da prevenção, controle e correção de desvio e do equilíbrio das finanças públicas em todas as esferas da administração pública direta e indireta. Segundo Sena e Rogers (2007), a LRF surge em face dos grandes déficits públicos e do acúmulo de dívidas resultante deles. Ainda segundo os autores, as dificuldades de gestão dos recursos públicos têm se arrastado de um governo ao outro.

Dada a essa realidade, dois limites principais foram impostos pela referida Lei e tiveram destaques no controle dos gastos públicos, a saber: limites de endividamento e de gasto com pessoal. Nessa esteira, Matias Pereira (2006, p. 305) afirma que “[...] com a Lei de Responsabilidade Fiscal foi deflagrado o processo para combater o crônico desequilíbrio fiscal da administração pública brasileira, tanto em nível federal, estadual, como municipal; por meio de um rígido controle do endividamento público [...]”.

Santolin et al. (2009) acrescentam que as normativas não objetivam determinar níveis de gastos específicos, mas sim regulamentar as finanças públicas. No âmbito municipal, a LRF estipulou um limite para os gastos com pessoal de 60% da Receita Corrente Líquida (RCL) e, para evitar o endividamento excessivo, determinou uma relação de 1,2 entre a dívida consolidada líquida e a RCL. Por meio de Resolução do Senado Federal foram estabelecidos limites quantitativos para a aplicação da RCL, tais como: 16% para operações de crédito no exercício fiscal, 11,5% para pagamento de serviços da dívida, 7% referentes à antecipação de receitas orçamentárias (ARO's) e, ainda, o limite de 22% às garantias (CARVALHO, 2007).

Esse novo cenário legal evidencia que dentre as inúmeras abordagens que envolvem a gestão pública brasileira, a questão referente ao equilíbrio fiscal tem tomado uma posição de destaque nos últimos anos.

Observa-se, nesse cenário, que os gestores municipais frente às novas responsabilidades e, com vistas a garantir o equilíbrio das contas públicas, bem como, suprir as crescentes demandas pelos serviços públicos da população, deveriam cumprir as normas estabelecidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

Isso posto, significa dizer que as responsabilidades da gestão vão desde a necessidade de manter o equilíbrio entre as receitas e despesas, uma das principais premissas dessa nova ordem dentro das administrações públicas, até a obrigação de desenvolver ações que visem melhores resultados na aplicação dos recursos existentes para prover os interesses da sociedade (GERIGK, 2008).

Na estrutura político administrativa brasileira, definida na CF/88, os municípios têm papel de destaque, pois são vistos como os que melhor podem atender às necessidades da população, isso por estarem mais próximos dos problemas e, teoricamente, das soluções relacionadas às questões dos cidadãos. Segundo Matias e Campello (2000), a evolução histórica evidencia que os municípios estão concentrando cada vez mais responsabilidade devido à atuação governamental. Alguns exemplos são: a saúde, por meio dos regimes de gestão plena e semiplena; a educação, por meio da municipalização; os equipamentos urbanos e a política habitacional.

De acordo com Costa, Faroni e Vieira (2006), a situação econômico-financeira dos municípios brasileiros, caracterizada como um conjunto de despesa, receita, dívida, disponibilidade financeira, além de compreender o superávit ou déficit, sofreu nas últimas décadas com a má gestão dos recursos públicos. Destaca, ainda, a importância da elaboração e estruturação de indicadores de desempenho financeiros e não financeiros para viabilizar aspectos inerentes ao controle da qualidade e da eficiência da gestão das administrações públicas municipais, calculados e evidenciados a partir dos dados das prestações de contas municipais.

Baracho (2000) destaca que a mensuração destes indicadores proporciona aos administradores municipais as seguintes vantagens: (1) oferece ao gestor elementos que traduzam o cumprimento de metas; (2) permite o estabelecimento de medidas que traduzam a eficiência e eficácia da gestão; (3) admite-se a construção de cenários que auxiliem na tomada de decisão vinculada à otimização na alocação de recursos; (4) possibilita o cálculo e evidenciação da produtividade de planos e projetos, e incentiva a concepção de práticas inovadoras; (5) introduz e mantém um ambiente interno de avaliação permanente.

1.2 PROBLEMA DE PESQUISA

Tendo em vista que a esfera municipal assume papel-chave na execução das políticas públicas de saúde, educação, assistência e previdência social, proteção ao meio ambiente, combate ao desemprego e apoio à cultura, verifica-se a necessidade de obter maior eficiência e maior impacto nos investimentos governamentais em programas sociais e na avaliação de resultados.

O governo local tende a participar mais dos anseios e necessidades da população devido à sua proximidade, diferente dos governos estadual e federal. Os anseios e necessidades podem ser traduzidos em gastos, como a distribuição de renda, saúde, saneamento, educação, urbanismo e moradia. Em virtude dessa proximidade, o governo local tem uma maior parcela de seu gasto total direcionado para o gasto social. Nesse sentido, Hayek (1945) escreve que “[...] os governos locais estão mais próximos da população e, portanto, em teoria tomariam decisões mais próximas do desejo dos cidadãos.”

Em função do contexto apresentado e visando contribuir para a construção de um instrumento de análise dos efeitos econômico e social da gestão pública municipal, o presente estudo busca responder o seguinte problema de pesquisa: **A destinação dos gastos orçamentários dos governos municipais do Estado de Mato Grosso tem relação com o Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal nas áreas de saúde e educação?**

1.3 OBJETIVOS

A fim de responder à questão da pesquisa proposta, são definidos a seguir os objetivos geral e específicos.

1.3.1 Objetivo geral

O objetivo desta pesquisa é estudar a relação entre o IFDM nos municípios do Estado de Mato Grosso e os gastos sociais. Mais especificamente, busca-se estudar se os gastos sociais (Saúde e Educação) geram aumento ou redução do IFDM.

Segundo Porton e Beuren (2004, p.99), as hipóteses são tentativas de respostas aos problemas de pesquisa que quando testadas podem ser rejeitadas ou não.

Assim, a hipótese sugerida para este estudo, que busca conhecer os efeitos do gasto orçamentário em relação ao IFDM para área de educação e saúde é:

H_0 à destinação do gasto orçamentário municipal não têm relação com o IFDM para saúde e educação dos municípios do Estado de Mato Grosso.

1.3.2 Objetivos específicos

Para atingir o objetivo geral estabelecido, foram definidos os seguintes objetivos específicos:

- a) Estabelecer variáveis e construir proxies para os fatores que influenciem o IFDM para áreas de saúde e educação;
- b) identificar o perfil de gastos dos municípios para as áreas de saúde e educação;
- c) analisar o impacto das variáveis no IFDM para as áreas de saúde e educação;

1.4 JUSTIFICATIVA DO ESTUDO

O presente estudo justifica-se por tratar de questões relevantes que envolvam uma das três esferas do Estado: o município. Independente de o estudo ser realizado no Estado de Mato Grosso, o tema é de interesse de todos os municípios do Brasil, pois envolve questões políticas, sociais, ambientais e econômicas de abrangência comum.

Com o intuito de contribuir significativamente com reflexões que auxiliem no desenvolvimento da região, e o fato do Estado de Mato Grosso ser mantenedor do Minter/UNEMAT/UNISINOS, por meio da Universidade do Estado de Mato Grosso, bem como a acessibilidade da pesquisadora, é que se escolheu este estado para a realização da pesquisa.

Este estudo justifica-se, também, por oportunizar a discussão e a análise do desempenho econômico e social na esfera municipal, além de poder contribuir com o avanço científico na área de gestão pública. Além disso, preenche lacunas existentes nesse campo de estudo por gerar questionamentos que poderão servir para pesquisas futuras e orientação ao estabelecimento de políticas públicas.

Acredita-se que o resultado deste estudo possa fomentar a discussão sobre a descentralização fiscal dos municípios, bem como auxiliar futuras pesquisas sobre a gestão pública, principalmente, no que tange à esfera municipal.

Procura-se com os futuros resultados dessa pesquisa contribuir com questões relacionadas às perspectivas do cidadão, por meio da análise do desempenho socioeconômico dos municípios, colocando à disposição informações para um melhor acompanhamento da eficiência fiscal dos gestores públicos.

Há escassez de referencial teórico sobre gestão econômica municipal. Segundo argumentos de Matias e Campello (2000, p. 14), os pesquisadores têm voltado suas pesquisas para o tratamento que envolve grandes agregados econômicos que dizem respeito à União e aos Estados, configurando-se uma necessidade por estudos na esfera municipal. E acrescentam que os estudos voltados às organizações públicas municipais focalizam problemas específicos, a saber: transportes, saneamento, urbanismo, educação, saúde, planejamento e gestão pública.

Nesse sentido, este estudo, além de analisar questões econômicas financeiras, também se propõe agrupar municípios de Mato Grosso quanto ao perfil dos gastos públicos por função (educação e saúde) e descrever as relações entre os agrupamentos obtidos e as áreas (educação e saúde) definidas pelo Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal.

1.5 DELIMITAÇÃO DO ESTUDO

Esta pesquisa analisa o desenvolvimento socioeconômico da gestão pública de municípios do estado de Mato Grosso, ou seja, não considera as particularidades das esferas dos governos federal e estadual, bem como de municípios de outros estados.

O estudo se restringe a analisar o período de 2007 a 2010, com vista a mensurar os desempenhos econômicos e sociais, investigando a relação existente entre as despesas sociais (saúde e educação) e o IFDM. Delimita-se aos respectivos períodos, em função da disponibilidade de informações dos órgãos oficiais.

Assume-se nesta pesquisa, em sua totalidade, a população dos municípios constantes no Estado de Mato Grosso, entretanto, como objetos delimitados para este estudo, a pesquisa limita-se aos municípios que possuem os dados divulgados pelo IFDM nas áreas de saúde e educação.

Não faz parte deste estudo avaliar qualitativa e quantitativamente os impactos de outros gastos sociais, tais como assistência social, previdência social, saneamento, cultura, habitação e urbanismo. As funções objeto deste estudo são a saúde e a educação, na esfera municipal do Estado de Mato Grosso.

A limitação do estudo quanto ao método ocorreu devido ao fato de que alguns municípios não têm respeitado a legislação, no que tange à transparência e à obrigatoriedade de evidenciar os demonstrativos previstos. Assim, as análises e conclusões se limitam aos municípios que tiveram os dados coletados.

1.6 ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO

O presente estudo está estruturado em cinco capítulos, conforme descrito a seguir.

O primeiro trata-se da introdução, na qual contempla a contextualização do tema, o problema da pesquisa, os objetivos, a justificativa e a delimitação da pesquisa.

O segundo traz a fundamentação teórica que fundamenta a pesquisa e auxilia na compreensão e na análise do objeto em estudo, bem como dos dados coletados.

O terceiro apresenta os aspectos metodológicos adotados no desenvolvimento da pesquisa e descreve o método de pesquisa, a classificação geral do estudo, os dados da população, amostra e coleta de dados.

Quanto ao quarto capítulo, aborda o tratamento e a análise de dados. São apresentados, ainda, os resultados e as discussões sobre os achados.

No quinto e último capítulo, são apresentadas as considerações finais obtidas neste estudo.

2 REVISÃO DA LITERATURA

A revisão da literatura desta pesquisa compreende uma revisão teórica a respeito de administração pública, perfazendo uma retrospectiva de administração no setor público brasileiro, destacando a administração e a contabilidade gerencial, governança na gestão pública, Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e Indicadores.

Diante dos constantes desequilíbrios das contas públicas e das administrações ineficientes frente aos entes públicos, houve a necessidade de enrijecer o controle sobre as finanças públicas e fortalecer os instrumentos de planejamento, estabelecendo metas, objetivos e resultados a serem atingidos pelos administradores públicos, principalmente, no âmbito dos municípios de pequeno porte (GERIK, 2008).

A divisão entre as concepções dos governos federal, estaduais e municipais reflete a carência de estudos que forneçam indicações mais preciosas, detalhadas, abrangentes, transparentes e contínuas em relação ao desempenho das execuções orçamentárias municipais. Há necessidade de conciliar o atendimento das demandas sociais com um maior rigor orçamentário (GIAMBIAGI; ALEM, 2000), principalmente, em um momento em que se discute no cenário nacional, a equidade, a transparência e a eficiência na alocação de recursos públicos.

Desta forma, é grande o desafio para os gestores públicos em encontrar respostas de como superar a escassez de recursos públicos para fortalecer os elos da experiência de superação da pobreza. Esse fato é reforçado pela carência de políticas sociais eficientes, em razão da necessidade de otimização dos recursos existentes, muito aquém das amplas necessidades sociais brasileiras.

Atribui-se ao Estado três funções básicas, a saber: a de promover estabilidade e crescimento da economia; a de alocar de forma eficiente os recursos; e a de propiciar a equidade na distribuição de oportunidades no acesso a bens e serviços fornecidos pelo setor público. Nessa última função citada, o gasto social é uma importante ferramenta que os governos podem utilizar para alcançar uma melhoria do padrão geral de vida da população, tentando reduzir as disparidades regionais, normalmente, provocadas por uma distribuição desigual de recursos

naturais, de bases industriais e agrícolas, dentre outros recursos (GIAMBIAGI; ALEM, 2000).

2.1 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A administração pública é a soma de todo aparelho estatal, estruturado para realizar os serviços públicos, visando a satisfação das necessidades da população. Assim, administrar é gerir os serviços públicos, por meio da prestação eficiente/eficaz e execução dos serviços. A administração pública, dessa forma, deve atuar como um eixo de transmissão entre o governo e a sociedade, com o objetivo de concretizar o bem comum (MATIAS-PEREIRA, 2008).

Meirelles (2003, p. 60) enfoca que a administração pública:

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

Sob essa visão, a administração pública caracteriza-se como a estrutura administrativa criada e mantida para execução dos serviços públicos de competência do ente público, para atender de forma permanente ou emergencial as necessidades da coletividade.

Pressupõe-se que a administração pública vai além da prestação e execução de serviços públicos, mas que direciona a governar com o objetivo de obter um resultado eficiente junto à sociedade.

2.1.1 Administração no setor público brasileiro

A implementação, pelo setor público, de técnicas de gestão para administrar o Estado, teve seus primeiros passos na década de 1930, no governo Vargas, a chamada “Revolução Burocrática de 1936”. Esse modelo de administração, burocrático, surge no quadro de aceleração da industrialização brasileira. Nesse período, foi criado no Brasil o Departamento Administrativo do Setor Público (DASP), com o objetivo de realizar a modernização administrativa. Logo, o país passou por alguns movimentos e transformações, e a implantação da administração burocrática é uma das consequências de um capitalismo moderno (BREMAEKER, 2001).

No Brasil, a administração pública envolve a participação de representantes da comunidade, de um administrador chefe (presidente da república, governador de Estado ou prefeito municipal) e de outros administradores. Para administrar os entes públicos, impõem-se aos gestores o cumprimento de princípios constitucionais, com objetivo de reger suas condutas à frente das organizações públicas que administram. Conforme o artigo 37 da CF/1988, esses princípios são: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Apresentam-se os princípios básicos da administração pública no Quadro 1.

Quadro 1 - Princípios básicos da administração pública

PRINCÍPIO	DEFINIÇÃO
Legalidade	Significa que toda e qualquer atividade administrativa deve ser autorizada por lei. Este princípio visa a combater as arbitrariedades emanadas do poder público, uma vez que somente por meio de normas legais podem ser criadas obrigações.
Impessoalidade	Tem o mesmo sentido que o clássico princípio da finalidade, ou seja, impõe que o administrador tenha seus atos voltados, exclusivamente, para o interesse público, em detrimento de interesses particulares, próprios ou de terceiros, sob pena do ato ser caracterizado pelo desvio de finalidade.
Moralidade	Impõe que o administrador público não dispense os princípios éticos em sua conduta, tais como responsabilidade, boa-fé, igualdade, honestidade e idoneidade.
Publicidade	A publicidade é requisito de eficiência dos atos administrativos, pois exige ampla divulgação dos atos praticados pela administração, de maneira a garantir a transparência a esses atos, ressalvadas as hipóteses em que a lei admite o sigilo.
Eficiência	O princípio da eficiência é o mais moderno da função administrativa, e foi inserido no texto constitucional por meio da Emenda Constitucional n. 19/98. Impõe-se ao agente público atuação que produza resultados favoráveis, não bastando que as atividades sejam desempenhadas apenas com legalidade, mas sim, buscando a qualidade e a produtividade nas decisões e condutas dos administradores.

Fonte: Adaptado de Meirelles (2004) e Di Pietro (1999).

Na administração pública não há liberdade e vontade pessoal. Enquanto na administração particular é lícito fazer tudo o que a lei não proíbe, na administração pública, só é permitido fazer o que a lei autoriza (MEIRELLES, 2003, p. 86). O administrador público, para realizar determinada ação, primeiro precisa verificar se a lei o autoriza, ou seja, a lei precisa autorizá-lo a fazer algo; diferente do administrador do setor privado, que é facultado a realizar aquilo que a lei não proíbe. Para demonstrar algumas diferenças existentes entre o modelo de administração adotado na iniciativa privada e aquele adotado no setor público encontra-se no Quadro 2.

Quadro 2 - Comparação entre modelo de administração privada e pública

MODELO DO SETOR PRIVADO	MODELO DO SETOR PÚBLICO
Escolha individual no mercado	Escolha coletiva na política
Demanda e preço	Necessidade de recursos públicos
A equidade do mercado	A equidade dos recursos públicos
A busca pela satisfação do mercado	A busca pela justiça
Soberania do consumidor	Cidadania
Competição como instrumento do mercado	Ação coletiva como meio político
Estímulo: possibilidade do consumidor	Condição: consumidor pode modificar os serviços públicos

Fonte: Adaptado de Stewart e Ranson (1994, p.15).

A Lei n. 4.320/64 e a LRF destacam outros pressupostos na legislação infraconstitucional que a administração pública obedeceu, a saber: finalidade, razoabilidade, proporcionalidade, neutralidade, continuidade, economicidade, eficácia, exclusividade, planejamento, controle, transparência e responsabilidade.

Para fins desta pesquisa, conceituam-se alguns outros princípios, a saber:

- **Economicidade:** pressupõe a obtenção e a utilização exata de recursos, ou seja, sem desperdícios, nas quantidades necessárias e suficientes, no momento adequado, observando as alternativas mais econômicas no mercado (CRUZ, 1997);
- **Eficácia:** é a obtenção de resultado dentro dos objetivos propostos, ou seja, refere-se à capacidade de atingir o efeito desejado ou esperado por meio da realização de uma ação (CRUZ, 1997);
- **Planejamento:** é uma ferramenta administrativa que possibilita estruturar o futuro desejado e os meios para alcançá-los, bem como auxiliar a tomada de decisão dos gestores e propiciar qualidade nos serviços prestados à sociedade. Além disso, é necessário observar atentamente a elaboração do Plano Plurianual (PPA), da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA) (COSTA, FARONI e VIEIRA, 2006).
- **Controle:** caracteriza-se por qualquer atividade de verificação sistemática, exercida de forma permanente ou periódica, com o objetivo de verificar

se existe conformidade com o padrão estabelecido, com o resultado esperado, ou, ainda, com o que determinam a legislação e as normas (CRUZ, 1997).

Na conjuntura exposta, a estrutura político administrativa brasileira compreende os três níveis de governo, cada qual com sua autonomia e responsabilidade para cumprir com suas atribuições institucionais perante a sociedade, devendo nessa finalidade utilizar adequadamente e de forma eficiente os recursos públicos existentes.

2.1.2 Organização político administrativa

A CF/88, em seu artigo 1º, dita a estrutura político administrativa brasileira, formada pela União, pelos Estados, Distrito Federal e Municípios. Assim, a organização do setor público brasileiro abrange as esferas: federal, estadual, Distrito Federal e municipal.

Para Nascimento (2006, p.2), a autonomia dos entes públicos brasileiros caracteriza-se pelo poder de “[...] organização política, administrativa, tributária, orçamentária e institucional de cada um desses entes, [...]”.

A estrutura político administrativa brasileira compreende os três níveis de governo: federal, estadual e municipal, e os três poderes; executivo, legislativo e judiciário – em que cada qual tem sua própria autonomia e responsabilidade para cumprir com suas atribuições institucionais perante a sociedade (GERIGK, 2008).

Nesse sentido, as esferas públicas, responsáveis em propiciar, executar ou disponibilizar à população as condições e/ou atividades entendidas como necessárias para atender suas necessidades básicas e de direito, estão estruturadas em três poderes: legislativo, executivo e judiciário. Vale ressaltar que no caso dos municípios, o poder judiciário não faz parte de sua estrutura administrativa, o qual é disponibilizado pelo Estado. Na verdade, o sistema constitucional brasileiro estabelece a separação e interdependência dos poderes, sem deixar de torná-los harmônicos entre si.

Para Nascimento (2006); Meirelles (2003) e Kohama (2008), a estrutura administrativa do setor público brasileiro, em cada nível de governo, pode compreender duas instâncias:

(1) a administração direta, regida pelo direito público e exercendo as funções clássicas de governo, a partir dos poderes executivo, legislativo e judiciário, nos quais atividades públicas são exercidas diretamente por intermédio de suas estruturas funcional e/ou administrativa;

(2) a administração indireta, regulada por normas de direito público e do direito privado, pode assumir a forma de autarquia, empresas públicas, sociedade de economia mista ou fundação. Assim, determinadas atividades são transferidas da incumbência direta do governo e são realizadas por outra(s) entidade(s) por ele criada(s) ou autorizada(s).

Segundo Pereira (2001), “Qualquer sociedade mais evoluída, para poder sobreviver, requer de seus membros um comportamento regulado por normas gerais, estruturada por meio de uma organização política”.

Nesse contexto, entende-se que a finalidade da existência da estrutura político administrativa, da divisão dos poderes dentro das esferas governamentais e da possibilidade de execução das atividades públicas direta ou indiretamente pelos entes públicos, é satisfazer as necessidades da população por meio dos serviços públicos.

2.1.3 Administração pública gerencial e a contabilidade pública gerencial

Kohama (2008) define a contabilidade pública como uma das divisões da Ciência Contábil, o ramo da contabilidade que estuda, orienta, controla e demonstra a execução da fazenda pública, o patrimônio e suas variações.

Segundo Shothe (2009), no Brasil, o modelo de administração gerencial originou-se das abordagens americanas e inglesas da nova administração pública, em que estão presentes os objetivos da redução de custos, responsabilização, descentralização das atividades e, principalmente, da satisfação da demanda social quanto aos produtos ou serviços oferecidos pelo setor público.

O modelo de administração pública gerencial inspirou-se na administração privada, e manteve dela uma distinção fundamental, que é a defesa do interesse público, voltada exclusivamente aos interesses do aparelho do Estado para colocar

em prática as novas ideias gerenciais, oferecendo serviços públicos de melhor qualidade e centrados no cidadão (COUTINHO, 2000, p. 41-42).

Pimenta (1998), reportando-se à nova gerência pública, apresenta oito princípios básicos como sendo uma síntese das estratégias predominantes para a reforma da administração pública, a saber: a desburocratização; a descentralização; a transparência; o accountability; a ética; o profissionalismo; a competitividade e o enfoque no cidadão. Na verdade, a administração pública tem sido submetida a um processo de reformas que busca adequar seu perfil e suas capacidades ao surgimento de um novo Estado, como resposta às grandes tendências.

Modesto (2000, p. 107) afirma que a sociedade espera um Estado democrático e social, executor e fomentador da prestação de serviços coletivos essenciais, que não se descuide do agir com eficiência, justificando desta forma os recursos extraídos da sociedade, e produzindo, com a ação de governo, resultados socialmente relevantes.

2.1.4 Governança na gestão pública

A governança é a expressão utilizada, de forma ampla, para denominar os assuntos relativos ao poder de controle e direção de uma empresa, ou mesmo da capacidade governativa no contexto internacional ou de uma nação.

O Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC) atribui a seguinte definição para a governança aplicada à empresa:

Governança corporativa é o sistema que permite aos acionistas ou cotistas o governo estratégico de sua empresa e a efetiva monitoração de direção executiva. As ferramentas que garantem o controle da propriedade sobre a gestão são o Conselho de Administração, a Auditoria Independente e o Conselho Fiscal. As boas práticas de governança corporativa têm a finalidade de aumentar o valor da sociedade, facilitando seu acesso ao capital e contribuir para a sua perenidade¹.

O IBGC define as linhas mestras das boas práticas de governança corporativa, como seu Código Brasileiro das Melhores Práticas, relacionando-as em quatro vertentes: a prestação de contas (accountability), a transparência (disclosure), a equidade (fairness) e a responsabilidade corporativa na conformidade com as regras (compliance). Esse mesmo Instituto define três ferramentas de

¹ Disponível em: <<http://www.ibgc.org.br>>. Acesso em: 04 out. 2011.

governança: o Conselho de Administração, o Conselho Fiscal e a Auditoria Independente.

Essas práticas são aplicáveis às entidades públicas governamentais e podem ser entendidas como:

- **Transparência:** a comunicação deve contemplar fatores intangíveis, e também o desempenho-financeiro. A LRF induz o gestor à transparência de seus atos;
- **Equidade:** caracterizada como um tratamento justo e igualitário a todos os grupos minoritários, seja do capital, seja das demais partes interessadas, como colaboradores, fornecedores ou clientes;
- **Prestação de Contas:** os agentes da governança corporativa devem prestar contas de sua atenção a quem os elegeu e respondem integralmente por todos os atos que praticarem no exercício de seus mandatos.

As questões de governança, no âmbito da administração pública, têm estado associadas principalmente à esfera macro, incluindo a gestão das políticas governamentais, o exercício de poder e o controle na sua aplicação.

No que se refere à abordagem da teoria de agência, de acordo com Slomski (2009), foca-se os contratos entre o proprietário ou stakeholders (principal) e os gestores (agente), e considera sistemas de controle externo à organização como balizadores da ação gerencial.

No Estado, o cidadão é o principal, e o governante e os servidores públicos são os agentes. Assim, o IBGC divulgou o código das melhores práticas de governança corporativa, que possui os objetivos de aumentar o valor da sociedade; melhorar seu desempenho; facilitar seu acesso ao capital, a custos mais baixos; contribuir com a sua perenidade.

Para fomentar a aplicação da governança corporativa no setor público, nos níveis mundial e nacional, conforme Matias-Pereira (2008), destaca-se organismos e instituições privadas, tais como a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), o International Federation of Accountants

(IFAC), o Movimento Brasil Competitivo (MBC) e o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC).

A boa governança no setor público requer, entre outras ações, uma gestão estratégica, gestão política e gestão de eficiência, eficácia e efetividade. É por meio de uma gestão estratégica que se torna viável criar valor público. Isso diz respeito à capacidade de administração pública de atender, de forma efetiva e tempestiva, às demandas ou às carências da população que seja politicamente desejada (legitimidade); sua propriedade seja coletiva; e, requeiram a geração de mudanças sociais (resultados) que modifiquem aspectos da sociedade.

2.2 ORÇAMENTO PÚBLICO

Pascoal (2000), ao definir orçamento público, ressalta que a quantidade de dinheiro arrecadada durante um ano, por meio de diversos tipos de impostos, taxas, multas, etc., ao ser somada é denominada de receita e o emprego desse dinheiro é destinado para cobrir as despesas públicas ou transformado em políticas públicas, porém, ambos são regulamentados por um plano que determina como e onde será gasto o dinheiro no ano seguinte.

O orçamento público no Brasil (Orçamento Geral da União) iniciou após a independência do Brasil, com a Constituição de 1824 que estabeleceu a obrigatoriedade da existência de um orçamento contendo o total da receita e da despesa do Tesouro Nacional. Também, determinou que coubesse ao Executivo a elaboração da proposta orçamentária, à Assembléia Geral (Câmara dos Deputados e Senado), a sua aprovação e, finalmente, à Câmara dos Deputados, a iniciativa das leis sobre impostos.

Dois anos após a Proclamação da República, foi promulgada a Constituição Federal de 1891, a qual atribuiu ao Congresso Nacional a competência privativa de estimativa da receita e fixação da despesa, bem como a tomada de contas do executivo.

Em 1926, a Constituição Federal é emendada, alterando-se o orçamento no tocante à proibição de inclusão de créditos ilimitados e de matérias estranhas à estimativa de receita e fixação de despesa.

A Constituição de 1934 centralizou grande parte das funções públicas na esfera federal, atribuindo ao Executivo a competência de estimar a receita e fixar a despesa, sem retirar a competência parlamentar para a posição de emendas ao orçamento.

Em 1937, foi promulgada nova Constituição que alterou a classificação da despesa, estipulando a sua discriminação por itens, para cada repartição, estabelecimento ou departamento.

Em 1946, uma nova constituição foi promulgada, atribuindo ao Congresso Nacional, com o auxílio do Tribunal de Contas, a fiscalização da administração financeira, em geral, e da execução orçamentária, em particular.

Em 1964, a Lei n. 4.320/64 foi promulgada, tendo como característica principal o estabelecimento de procedimentos padronizados para as atividades de contabilidade e finanças para os três níveis de governo: Municípios, Estados e União. Ao longo dos anos, a Lei n. 4.320/64 foi complementada por diversos decretos e portarias federais.

Dentre os procedimentos padronizados mencionados, a Lei n. 4.320/64 determina, em seu art. 22, que a proposta orçamentária seja obrigatoriamente dividida em quatro partes: mensagem, projeto de Lei do Orçamento, tabelas explicativas sobre a receita e despesas estimadas e realizadas nos anos anteriores, e especificação dos programas de trabalho, contendo as metas e estimativa do custo das obras e serviços pretendidos.

A Lei Federal n. 4.320 facilitou o processo de elaboração dos programas e atividades planejados a nível governamental, quanto ao seu acompanhamento. Nesse viés, Reis (2002, p. 35) afirma que

A classificação Funcional Programática representou um grande avanço na técnica de apresentação orçamentária. Ela permite a vinculação das dotações orçamentárias os objetivos do Governo. Os objetivos são viabilizados pelos Programas de Governo. Esse enfoque permite uma visão de 'o que o governo faz', o que tem um significado bastante diferente do enfoque tradicional, que visualiza 'o que o governo compra.

O Decreto-lei 200/67 introduziu a expressão "orçamento-programa", enfatizou a classificação da despesa pública, com base em programas e projetos, e instituiu o

plano plurianual de investimentos. Em face dessa perspectiva, Ramos (1982, p. 29) ressalta que

Através desse instrumento pode-se medir os custos totais dos programas para períodos maiores que um ano, através do orçamento plurianual de investimentos. Além disso, faculta-se levar também em consideração os custos totais do investimento e as despesas de operação com ele relacionadas.

A Constituição Federal de 1988, em vigor, vinculou o orçamento e o planejamento, estabelecendo que as leis, de iniciativa do executivo, constituirão os instrumentos do processo de planejamento orçamentário, para os três níveis de governo: Plano Plurianual (PPA); Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO); Lei Orçamentária Anual (LOA).

Segundo Serra (1994, p. 154), a LOA é a “lei que autoriza os gastos públicos e estima as receitas correspondentes, para os poderes executivo, legislativo e judiciário, em determinado exercício financeiro”. As despesas são apresentadas de modo a evidenciar os programas, os objetivos e as metas da administração pública. De acordo com artigo 167, inciso II, da Constituição Federal de 1988, nenhuma despesa ou obrigação financeira pode ser realizada sem a prévia inclusão na lei orçamentária anual.

No que diz respeito ao Código de Contabilidade da União, foi instituído em 1992. Para Giacomoni (2000, p. 54),

Tal norma e seu regulamento logo baixados constituíram importante conquista técnica, pois possibilitou ordenar toda a gama imensa de procedimentos orçamentários, financeiros, contábeis, patrimoniais, etc., que já caracterizavam a gestão em âmbito federal. (GIACOMONI, 2000. p. 54).

Dentre os diversos tipos de orçamentos que o Estado pode realizar, pode-se citar: orçamento-programa; orçamento tradicional; orçamento de desempenho; orçamento de base zero; orçamento participativo etc. (CARVALHO, 2010).

2.2.1 Gasto público e gasto social

O gasto público, de acordo com Cunha Rezende (1997, p.2), vem a ser toda despesa executada pelo município com recursos de sua receita. No que diz respeito ao artigo 12 da Lei 4.320/64, o gasto público é dividido em despesa corrente (despesas de custeio e transferências correntes) e despesa de capital (investimentos, inversões financeiras e transferências de capital).

Segundo Rezende (2001, p. 67-80), a classificação dos gastos públicos são três: segundo sua finalidade, sua natureza e quanto ao seu agente encarregado da execução do gasto. Quanto a sua finalidade os gastos são classificados em funções, programas e subprogramas, assim determinados pela Portaria n. 42/99 do Ministério do Orçamento e Gestão, “com objetivo de possibilitar aos Entes da Federação a prática de um orçamento-programa mais ajustados aos verdadeiros fundamentos dessa técnica”.

Quanto à sua natureza, o gasto público é distribuído em quatro categorias econômicas de despesa: Custeio, Investimento, Transferências e Inversões Financeiras.

E quanto ao seu agente encarregado da execução do gasto, está dividido em Administração Direta ou Central e Administração Indireta ou Descentralizada.

Fernandes et al. (1988 p.12), por meio do texto para discussão n. 547, definem gasto social como “(...) aquele voltado para a melhoria, a curto ou longo prazo, das condições de vida da população em geral”, e mencionam os referentes a programas de trabalho, projetos e ações desenvolvidos nas áreas de: educação e cultura, saúde, alimentação e nutrição, saneamento e proteção ao meio ambiente, previdência, assistência social, emprego e defesa do trabalhador, treinamento e recursos humanos, organização agrária, ciência e tecnologia, habitação e urbanismo, benefícios a servidores.

É considerado como gasto público social, por Cavalieri e Pazello (2005 p.339), as despesas direcionadas para as áreas de educação, saúde, seguridade e assistência social, emprego, saneamento e habitação. Esse gasto compreende os recursos financeiros despendidos pelos municípios ao disponibilizar os bens/serviços no atendimento de demandas social da população local.

O gasto social é também definido por Cunha Rezende (1997, p.2), como

[...] à parcela do gasto em políticas públicas destinadas à provisão de bens e serviços meritórios ou do tipo quase-público. Tais bens, devido a seus graus de exclusões e divisibilidade relativa ao consumo, permitem que o governo não assuma posição monopolista, abrindo portas para a entrada de mecanismos de mercado para a alocação de tais recursos.

2.2.1 A educação como bem público

A Constituição de 1988 apresenta o mais longo capítulo sobre a educação em relação a todas as constituições brasileiras anteriores (Art. 205 a 214), no qual foram asseguradas conquistas significativas, tais como: educação como direito público subjetivo (Art. 208 § 1º); o princípio da gestão democrática do ensino público (Art. 206, VI); o dever do Estado em prover creche e pré-escolas às crianças de 0 a 6 anos de idade (Art. 208 VI); o ensino fundamental obrigatório e gratuito inclusive para os que a ele não tiverem acesso em idade própria (Art. 208 I).

No texto constitucional, o financiamento da educação é tratado diretamente, apenas nos artigos 212, 213 e no artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT). No artigo 212 é determinado constitucionalmente que o percentual de recursos financeiros deve ser aplicado na educação para a viabilização, concretização das políticas voltadas para essa área.

A União aplicará anualmente, nunca menos de dezoito por cento, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino (BRASIL, 1988).

No texto vigente da atual Lei de Diretrizes e Bases (9.394/96), há a informação de que os recursos públicos destinados à educação são os originários de:

I – receita de impostos próprios da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; II – Receita de transferências Constitucionais e outras transferências; III – Receita do salário-educação e de outras contribuições sociais; IV – receita de incentivos fiscais e V – outros recursos previstos em lei (Art. 68).

Conforme pode-se observar, a receita proveniente de impostos constitui-se na principal, mas não a única, fonte de financiamento da educação no Brasil. Além dos impostos, a educação pode ser financiada por meio de fontes de recursos originários da receita de outras contribuições sociais (salário educação, por exemplo), bem como de incentivos fiscais e de outras transferências, além daquelas asseguradas legalmente.

Tendo por base a vinculação Constitucional de recursos para a educação acima referida, a partir da receita arrecadada com a cobrança de impostos, os percentuais mínimos (18% para a união e 25% para os Estados, Distrito Federal e

os Municípios) somados a outras contribuições, que deveriam ser aplicadas na educação, obtêm-se o valor total de recursos que deveriam estar disponíveis para o financiamento das políticas educacionais no país (PINTO, 2000).

Na década de 1990, o Governo Federal implementou um processo de reforma do Estado que afetou diretamente as políticas sociais, dentre as quais, as políticas educacionais que passaram a ser orientadas por princípios sociais, dentre eles, as políticas educacionais que passaram a ser orientadas por princípios que visem a compreensão dos gastos públicos, transferência de responsabilidades, especialmente de investimentos na manutenção do ensino, para Estados, municípios, iniciativa privada e associações filantrópicas, ficando a União com as atribuições de controle, avaliação, direção e, eventualmente, apoio técnico e financeiro de caráter subsidiário e suplementar (SAVIANI, 1999).

Como instrumento de concretização da política educacional de universalização do ensino fundamental, foram implementadas exclusivamente ações de financiamento para esse nível de ensino. Nesse sentido, o Ministério da Educação criou o FUNDEF (instituído pela Emenda Constitucional n. 14 e regulamentado pela Lei n. 9.424/96) que, dentre outras coisas, modifica o regime de colaboração entre a União, os Estados e Municípios. A essas duas últimas esferas administrativas e ao Distrito Federal caberiam a aplicação de 60% do percentual constitucional mínimo de 25% da receita de impostos no ensino fundamental. Seriam 15% do ICMS (Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços), FPE (Fundo de Participação dos Estados), FPM (Fundo de Participação dos Municípios), IPI – exportação (Imposto sobre Produtos Industrializados e exportados) e a compensação financeira prevista pela Lei Complementar n. 87/96 (Lei Kandir). À União caberia apenas complementar os recursos do Fundo, sempre que, em cada Estado e no Distrito Federal, seu valor por aluno-ano não alcance o mínimo definido nacionalmente.

Em 2001, o Plano Nacional da Educação (PNE Lei n. 10.172/2001), estabelece os objetivos e metas para a educação em todos os níveis e modalidades de ensino, para a formação e valorização do magistério, para o financiamento da educação e para a gestão educacional. A aplicação de recursos projetada alcançaria 10% do PIB ao longo dos seus dez anos de vigência (SAVIANI, 2000). Essa Lei

busca “introduzir a racionalidade social, isto é, o uso adequado dos recursos de modo a realizar o valor social da educação” (SAVIANI, 200, P.89).

2.2.1 A saúde como bem público

A partir da reforma constitucional de 1988, o governo brasileiro introduz uma série de mudanças na forma de financiamento dos gastos públicos com saúde Afonso & Junqueira (2008). Essas mudanças se vinculam basicamente a uma nova concepção de direito à saúde no Brasil, a partir da criação do Sistema Único de Saúde (SUS), estabelecido pela Constituição de 1988, aperfeiçoado posteriormente pelas Emendas Constitucionais 29 (de 2000) e 51 (de 2006), regulamentado por Leis e operacionalizado por uma sequência de instrumentos legais (decretos, portarias, normas internas e manuais do Ministério da Saúde.

Segundo a CF/88 o SUS é financiado por meio do estabelecimento de fontes fiscais e da seguridade social. Inicialmente ficou definido que sua base financeira seria o Orçamento da Seguridade Social (OSS), custeado a partir de contribuições sociais. Ao ser criado, em 1988, o OSS previa como principal fontes para o seu financiamento, a contribuição sobre a folha de salários, a contribuição sobre o lucro líquido das empresas, a contribuição para o financiamento do investimento social e fontes fiscais de natureza complementar.

Em 1993, com a criação do Imposto provisório sobre a movimentação financeira (IPMF), transformado em 1996 para contribuição (CPMF), o setor saúde passou a ter uma fonte mais estável de financiamento. Em 2002, os gastos federais de saúde tiveram como fontes de recursos a CPMF, com 41%, a Contribuição Social Sobre o Lucro Líquido das Empresas (CSLL) com 26%, a Contribuição para o Financiamento do Investimento Social (COFINS) com 15% e outras fontes orçamentárias, com 18%.

A extinção da CPMF em 2007 pelo Congresso Nacional levou a algumas medidas para contrabalançar as perdas financeiras, como o aumento das alíquotas do Imposto sobre Operações Financeiras e da CSLL.

A Emenda Constitucional 29, aprovada pelo congresso em 2000, aumentou a responsabilidade de Estados e Municípios para o financiamento da saúde, por meio

da criação de vinculações das receitas próprias dos Estados e Municípios para a saúde. As principais fontes de financiamentos próprios da saúde nos Estados são o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) e as transferências do Fundo de Participação dos Estados (FPE). No caso dos Municípios, as principais fontes de financiamento são igualmente o ICMS, o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e o Imposto sobre Serviços (ISS).

Verifica-se no Decreto n. 1232, de 30 de agosto de 2004, que os estados, em geral, recebem recursos do governo federal e, em poucos casos, transferem fundos aos municípios quando esses não estão em processo de gestão plena do SUS. Já os Municípios recebem transferências dos governos federal e estadual.

2.3 ESTRUTURA E FUNCIONAMENTO DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS

Conforme mencionado, o município, no Brasil, é a unidade de governo local e um ente autônomo da federação.

A Constituição Federal de 1988 apresenta que os municípios têm poderes para eleger seu governo; decretar, arrecadar e aplicar seus próprios recursos; organizar e administrar seus serviços; gerir assuntos de seu interesse e legislar sobre matérias da sua competência, além dos poderes de política administrativa.

Quanto ao governo municipal, está organizado sob o princípio da separação de poderes: o Poder Executivo, representado pelo prefeito e o Poder Legislativo, representado pela Câmara Municipal. Essa, por seu turno, é composta de vereadores cujo número é estabelecido proporcionalmente à população de cada município e de acordo com os limites estabelecidos na Constituição Federal.

Cada município é regido por uma Lei Orgânica própria. Respeitando os limites estabelecidos na CF e nas Constituições Estaduais, a Lei Orgânica contempla a estrutura básica dos dois poderes municipais e estabelece normas de caráter geral acerca da organização e funcionamento do município de acordo com as necessidades e peculiaridades locais. A CF/88, ao promover a elevação da esfera local à condição de ente autônomo da federação, tornou obrigatória a formulação da Lei Orgânica em todos os municípios brasileiros.

O município tem a função de organizar e prestar os serviços públicos de natureza local, como transportes coletivos, mercados, matadouros, feiras livres, cemitérios, serviços funerários, água, esgotos sanitários, iluminação, limpeza pública, habitação popular e proteção do meio-ambiente (encostas, cursos de água, fauna, flora e combate à erosão do solo).

Deve ainda manter, em cooperação técnica e financeira com a União e os Estados, programas de educação pré-escolar, de ensino fundamental e serviços de atendimento à saúde; promover a cultura, o esporte e o lazer, além de proteger o patrimônio histórico, artístico, turístico e paisagístico local.

São responsabilidades do município as obras públicas de abertura, pavimentação e manutenção de ruas e estradas vicinais, o ordenamento do território municipal, a guarda municipal, a autorização e fiscalização de obras particulares, sinalização das vias públicas, e concessão de licenças para localização e funcionamento de estabelecimentos industriais, comerciais e de serviços.

Para custear suas atividades, os municípios contam com duas grandes fontes de financiamento: os recursos próprios – inclusive os provenientes da cobrança direta de tributos cuja competência lhes é atribuída pela Constituição, e as receitas provenientes de outras esferas de governos.

2.3.1 Mudanças introduzidas pela CF/88

A Constituição de 1988 introduziu uma série de mudanças significativas no campo da orçamentação pública. Dentre elas, a obrigatoriedade do planejamento a médio prazo, denominado como PPA; o envolvimento do Legislativo na fixação de metas e prioridades para administração pública e na formulação das políticas públicas de arrecadação e de alocação de recursos, conforme a LDO; e o desdobramento da LOA em três processos distintos (Fiscal, de Investimentos de Estatais e da Seguridade Social).

Uma contribuição importante da CF/88, segundo Neves (2001), foi a definição do município como ente federativo, reconhecendo sua posição de parte constitutiva do estado federado.

Houve, também, o aumento da autonomia municipal, a nível político, administrativo, financeiro e legislativo, em decorrência da CF/88:

[...] a Constituição de 1988 foi a primeira do período republicano a indicar, explicitamente, entre algumas das competências exclusivas e partilhadas dos Municípios, o atendimento a atividades tais como: saúde e assistência (art. 23, II e art. 30, VII); meio ambiente, paisagens naturais, flora e fauna (art. 23, III, VI e VII); cultura, educação pré-escolar e ensino fundamental (art. 23, IV e art. 30, VI); produção agropecuária e abastecimento alimentar (art. 23, VIII); construção e melhoria de moradias (art. 23, IX); saneamento básico (art. 23, IX); combate à pobreza (art. 23, X); educação para segurança do trânsito (art. 23, XII); transporte coletivo (art. 30, V) e guarda municipal (art. 144, parágrafo oitavo). (BREMAEKER, 2001, p. 7).

É importante ressaltar que a CF/88 contrastou com as anteriores, principalmente, nos seguintes aspectos: (a) na provisão de mais recursos para as esferas subnacionais; (b) na expansão dos controles institucionais e societários sobre os três níveis de governo, pelo aumento das competências dos Poderes Legislativos e Judiciário e pelo reconhecimento dos movimentos sociais e de organismos não-governamentais, como atores legítimos de controle dos governos; e (c) pela universalização de alguns serviços sociais, em particular a saúde pública, antes restrita aos trabalhadores do mercado formal.

Além disso, os instrumentos de planejamento orçamentário, instituídos a partir da Constituição Federal de 1988, são válidos para os três níveis de governo, o que implica na extensão da referida ligação obrigatória entre planejamento e orçamento para os estados e municípios: todos devem apresentar a Lei Orçamentária Anual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e o Plano Plurianual.

2.3.2 O Processo de descentralização fiscal

O papel dos municípios brasileiros na distribuição das receitas modificou-se significativamente após a Constituição de 1988. O montante de recursos transferidos pela União e pelos estados aumentou consideravelmente em meio a um processo de descentralização fiscal.

As receitas disponíveis dos municípios, que incluem a arrecadação própria, mais as transferências da União e dos Estados, representavam 10,8% do total das receitas em 1988, passando para 16,8% em 2002 (Receita Federal, 2008). A descentralização de recursos fortalece os governos subnacionais e devem ser mais eficientes, pois segundo Oates (1999) os governos locais conhecem melhor as

preferências de seus cidadãos do que os governos centrais. E quando os serviços públicos são fornecidos no local, existe a possibilidade de uma maior participação e fiscalização da população nas decisões dos governos.

Bahl (1999) defende que a descentralização conduz a ganhos de eficiência econômica e melhoria na performance dos governos, no que se refere à implementação de projetos mais alinhados, como as demandas públicas. Espera-se que os gastos sejam mais eficientes, se realizados nos níveis inferiores de governo, pois a variação de preferências entre os municípios e a descentralização implica em ganhos de bem-estar.

Stein (1999) reconhece que um elemento importante na descentralização fiscal é a existência de um sistema de financiamento compatível com as necessidades dos governos locais. Assim como os serviços prestados no local encontram mais facilmente as preferências dos cidadãos, os sistemas locais de financiamento estariam mais aptos a captar as preferências dos governos.

2.3.3 Transparência na gestão pública municipal

O Poder Executivo, por força da LRF, art. 9º, § 4º e arts. 48 e 49, passou a apresentar não só planos (PPA, LDO e LOA), mas também a avaliação das metas fiscais por meio dos Relatórios de Gestão Fiscal e o Resumido da Execução Orçamentária, por meio de audiências públicas nos meses de fevereiro, maio e setembro de cada ano.

Antes da entrada em vigor da LRF, as demonstrações contábeis das entidades públicas já eram publicadas anualmente. No entanto, não atendiam às necessidades dos usuários.

Nessa direção, a LRF exige de forma detalhada as ações, de modo que a população tenha maior acesso, tanto pela disponibilidade de documentos durante o exercício, como por meio eletrônico.

Segundo Silva Júnior (2004, p. 100), “não se pode confundir cumprimento legal da transparência fiscal com o controle das finanças públicas, realizado por meio de instrumentos jurídico editado”.

Assim, a participação popular é obrigatória para possibilitar a garantia e eficácia da transparência. Ao elaborar as peças orçamentárias, essas eram feitas pelos agentes políticos e técnicos, normalmente em ambientes fechados. Com a exigência da participação popular, por meio da LRF, propõe-se a realização das audiências públicas para os orçamentos participativos, porém de forma ainda tímida.

2.3.4 A LRF e a gestão financeira municipal

Município é uma unidade administrativa da federação brasileira, nos termos da CF, promulgada em 1988. Nele, são implementadas ações de origem governamental ou privada, sejam elas de atenção à sociedade, à produção de bens ou serviços, à circulação de mercadorias, à formação cultural e educacional, às assistências à saúde, à política habitacional, entre outras.

O artigo 29 da CF dispõe que o município é regido por Lei Orgânica própria ou Constituição Municipal que visa disciplinar competências exclusivas e peculiaridades locais dele. Os municípios têm receitas próprias, recebem transferências da União e dos Estados, e possuem características peculiares.

Para Matias e Campello (2000, p. 40), o termo finanças públicas “refere-se ao conjunto de problemas relacionados ao processo de Receitas-Despesas Governamentais e dos fluxos monetários”.

Quanto às finanças municipais, obedecem a um ciclo, pois com base em um planejamento, ocorre a captação dos recursos (receitas) e com base nesses criam-se vínculos e obrigações para aplicação deles (despesas).

Na esfera municipal, as finanças interferem nos aspectos econômicos e sociais, atuando como agente da política fiscal, atuando ainda, na política econômica e no ajustamento da distribuição de renda e riqueza.

2.3.5 O sistema de planejamento público municipal

Destacando os pilares da LRF, de 04/05/2000, assim dispõe o seu art. 1º, § 1º:

§ 1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados [...]. (Brasil, 2000).

Para isso, considerando o planejamento orçamentário, na administração pública tem-se à disposição dos gestores as seguintes ferramentas instituídas pela CF/88: PPA; LDO; LOA.

O PPA é um programa de trabalho elaborado pelo Executivo de cada esfera, para ser executado durante um mandato político, contado a partir do exercício financeiro seguinte ao da posse, atingindo o primeiro exercício financeiro do próximo mandato (ANDRADE, 2002). E mais, considerando a legislação específica, os instrumentos para elaboração do PPA são: as diretrizes, os programas e os objetivos e ações, que detalham as metas do governo (Brasil, 1988; 1998).

De acordo com a CF/88, o PPA deve conter “as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes para as relativas aos programas de duração continuada”.

No que se refere à LDO, tem por finalidade nortear a elaboração dos orçamentos anuais, que compreendem o orçamento fiscal, o orçamento de investimento das empresas e o orçamento da seguridade social, de forma a adequá-los às diretrizes, objetivos e metas da administração pública, estabelecidos no PPA (KOHAMA, 2008).

A LDO é responsável por estabelecer as prioridades das metas presentes no PPA, ou seja, o financeiro subsequente, além de orientar a elaboração da lei orçamentária anual e dispor sobre alterações na legislação tributária local (BRASIL, 2000).

De acordo com a CF/88, a LDO estabelece as metas e prioridades para o exercício financeiro subsequente, orienta a elaboração do orçamento (LOA), dispõe sobre alterações na legislação tributária e estabelece a política de aplicação das agências financeiras de fomento.

O art. 165 da CF/88 disciplina que a Lei Orçamentária Anual (LOA) é um instrumento legal que deve conter: o orçamento fiscal dos poderes da União, dos estados e municípios, de seus fundos, órgãos e entidades da administração pública direta ou indireta; o orçamento de investimento das empresas em que o Poder Público, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a

voto e; o orçamento da seguridade social, incluindo todas as entidades e órgãos a ela vinculados (BRASIL, 1998).

A LOA representa a aprovação, por parte do Poder Legislativo, de todo o conteúdo do orçamento anual ou orçamento-programa, que é um instrumento de políticas públicas integrado à Contabilidade por meio de previsão de receita e da fixação de despesa. Deve ser compatível com os outros instrumentos de planejamento, tais como o PPA e a LDO, materializando as ações do governo em expressões monetárias. Santos (1999, p. 22) ensina que o orçamento é a materialização do planejamento, tendo em vista ser a base inicial de toda ação governamental.

De acordo com a Constituição Federal, art. 165, § 5º, a LOA compreende o orçamento fiscal, em que se estimam receitas e se fixam despesas, referentes aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive Fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público; o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto; e o orçamento da seguridade social, que englobará as ações de saúde, previdência social e assistência social. Também, nos termos do art. 2º, da Lei Federal n. 4.320/64, o orçamento deverá garantir o cumprimento dos princípios de anualidade, unidade e universalidade. Baleeiro (1990, p. 410) expressa historicamente o reconhecimento dos princípios orçamentários, desde a Constituição Brasileira de 1964, art. 73.

O orçamento deve ser elaborado dentro das formalidades legais, obedecendo a estrutura organizacional, as classificações funcionais, programáticas, de natureza da receita e da despesa, portanto especificado de forma qualitativa e quantitativa. Os recursos orçamentários são administráveis, ou seja, quando da execução orçamentária, dependendo da necessidade, poderão ser suplementados ou anulados, desde que exista autorização legislativa expressa na própria lei orçamentária ou mesmo em lei específica. Mesmo assim, poderão surgir necessidades novas não previstas até então e essas são autorizadas por lei com a nomenclatura de créditos especiais, podendo também ser expressas por créditos extraordinários em casos de urgência comprovada por estados de emergências e calamidades.

Entretanto, com exceção dos créditos, os demais precisam apresentar uma fonte de recursos, ou seja, só poderão ser criados quando existir uma contrapartida, que, de acordo com o art. 43, da Lei n. 4.320/64, são: anulação parcial ou total da dotação orçamentária, superávit financeiro apurado no balanço patrimonial do exercício anterior, excesso de arrecadação e operação de créditos.

A LC 101/2000, em seu art. 4º, § 1º, preconiza que integrará o projeto de lei de diretrizes orçamentária o anexo de metas fiscais. Nele, as metas anuais são estabelecidas em valores correntes e constantes, relativas às receitas, às despesas, aos resultados nominal e primário, e ao montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes. As metas fiscais incluem a avaliação do cumprimento das metas relativas aos exercícios anteriores; origem e aplicação dos recursos de alienação de ativos; estimativa e compensação da renúncia de receita; expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado; e avaliação do regime próprio de previdência.

Esses anexos apresentam: metas de receitas e despesas; metas de resultado primário; e metas de resultado nominal.

2.3.6 Finanças públicas municipais

A arrecadação tributária constitui a principal fonte de recursos com que o estado brasileiro conta para ofertar bens e serviços públicos.

Prosseguindo o percurso teórico, destacam-se abaixo as receitas e despesas públicas municipais no contexto regional e local, em função do “Esforço Fiscal”, ou seja, quais categorias de municípios que se utilizam e arcam com o ônus político de arrecadar eficaz e suficientemente os recursos próprios.

2.3.6.1 Receitas Públicas Municipais

No período anterior à Constituição de 1988, a arrecadação municipal estava restrita aos seguintes impostos: Impostos sobre Propriedade Predial e Territorial (IPTU) e sobre Impostos Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN), além de taxas e contribuições de melhoria.

Na Constituição de 1988, além das questões acima mencionadas, expandiu-se a competência impositiva própria, sendo transferida aos municípios, parte do

Imposto de Transmissão de Bens Imóveis (ITBI), ou seja, a transmissão “inter-vivos”. É criado o imposto sobre a venda a varejo de combustíveis líquidos e gasosos (IVV), que atualmente, já está extinto.

De acordo com a CF/88, as principais transferências recebidas pelos municípios, da União e do Estado, são: da União, o FPM, e do Estado, o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) arrecado no próprio município, o Fundo Estatal de Produtos Industrializados e parcela equivalente do Imposto Sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) recolhido na localidade.

As receitas são os embolsos de recursos advindos de vários agentes dos setores público ou privado, tais como tributos dos contribuintes, serviços públicos e transferências de órgãos repassadores de outros níveis governamentais, aluguéis, aplicações financeiras, operações de créditos, entre outros, que formam a contrapartida para a assunção de compromissos do Estado por meio de suas despesas públicas (BALEIRO, 1990, p.458).

A Lei n. 4.320, de 17 de março de 1964, em seu artigo 11, estabelece que “a receita classificar-se-á nas seguintes categorias econômicas: Receitas Correntes e Receitas de Capital” e no que se refere aos parágrafos 1º e 2º:

§1º São Receitas Correntes as receitas tributárias, de contribuições, patrimonial, agropecuária, industrial, de serviços e outras e, ainda, as provenientes de recursos financeiros recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, quando destinadas a atender as despesas classificáveis em Despesas Correntes.

§2º São Receitas de Capital as provenientes da realização de recursos financeiros oriundos de constituição de dívida; da conversão em espécie, de bens e direitos; os recursos recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, destinados a atender despesas classificáveis em Despesas de Capital e, ainda, o superávit do Orçamento Corrente. (BRASIL, 1964).

Em relação à composição das receitas, segue o Quadro 3 para ilustrar.

Quadro 3 - Composição das receitas

Receitas Correntes	
Receitas Tributárias	Impostos; Taxas; Contribuição de Melhorias;
Receitas de Contribuições	Contribuições Sociais; Contribuições Econômicas
Receita Patrimonial	Receitas Imobiliárias; Receita de Valores Mobiliários; Receitas de Concessões e Permissões; Outras Receitas Patrimoniais;
Receita Agropecuária	Receita de Produção Vegetal; Receita de Produção Animal e Derivados; Outras Receitas Agropecuárias;
Receita Industrial	Receita da Indústria Extrativa Mineral; Receita da Indústria de Transformação; Receita da Indústria de Construção;
Receita de Serviços	Serviços sociais; Serviços de Saúde; Serviços Administrativos; Serviços de Vendas de Editais; Serviços de cópias xerográficas e/ou heliográficas;
Transferências Correntes	Transferências Intergovernamentais; Transferências Intragovernamentais; Transferências de Instituições Privadas; Transferências do Exterior; Transferências de Pessoas; Transferências de Convênios;
Outras Receitas Correntes	Multas e Juros de Mora; Indenizações e Restituições; Receita de Dívida Ativa; Receitas Diversas;
Receitas de Capital	
Operações de Crédito	Operações de Créditos Internas; Operações de Créditos Externas
Alienação de Bens	Alienação de Bens Móveis Alienação de Bens Imóveis
Amortização de Empréstimos	Outras Amortizações de Empréstimos; Amortização de Financiamentos;
Transferências de Capital	Transferências Intergovernamentais; Transferências Intragovernamentais; Transferências de Investimentos Provados; Transferências do Exterior; Transferências de Pessoas; Transferências de Convênios;
Outras Receitas de Capital	Integralização do Capital Social; Outras Receitas.

Fonte: Portaria n. 6 de 20/05/1999. DOU 21/05/1999.

A Secretaria do Tesouro Nacional define receitas públicas como sendo os ingressos de caráter não devolutivo auferidas pelo poder público, em qualquer esfera governamental, para alocação e cobertura das despesas públicas.

Em síntese, receita pública é o montante total recolhido aos cofres públicos para compor as disponibilidades financeiras necessárias para os entes da federação atenderem as despesas e os investimentos públicos.

2.3.6.2 Receitas correntes

Como mencionado anteriormente, as receitas orçamentárias municipais dividem-se em correntes e de capital. As receitas correntes correspondem à principal fonte de arrecadação dos municípios brasileiros e se subdividem em diferentes categorias: patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, de contribuições, tributárias e de transferências correntes dos Estados e da União.

Em relação às receitas tributárias, são constituídas pelos impostos, taxas e contribuições de melhorias de alçada municipal. Os impostos de competência privativa dos municípios, de acordo com a CF/88 em seu artigo 156, são: Imposto Predial Territorial Urbano - IPTU; Imposto de Transmissão de Bens Móveis - ITBI; e Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza - ISSQN.

As receitas tributárias, de competência dos próprios municípios, estão diretamente vinculadas ao grau de desenvolvimento e atividade econômica de cada cidade. Os principais tributos municipais são o ISSQN, incidente sobre os serviços de qualquer natureza, e o IPTU, cobrado sobre a propriedade, o domínio útil ou a posse de bem imóvel localizado na zona urbana do município.

Também classificam-se como receitas tributárias, as taxas cobradas pela prestação de serviços e pelo exercício do poder de polícia, isto é, pelas atividades de fiscalização exercidas pelos diversos órgãos da administração municipal.

Outro aspecto a ser considerado, é o de Transferências Corrente da UNIÃO, as quais são transferências para os municípios de recursos financeiros da União previstas na CF, em convênios, acordos ou em legislação específica. As principais são: os Fundos de Participação dos Municípios (FPM); as Transferências de

compensação financeira pela exploração de recursos naturais; e as Transferências de recursos do Sistema Único de Saúde (SUS).

Pertence ainda aos municípios, o produto de arrecadação de imposto sobre a renda e proventos de qualquer natureza, incidente na fonte, sobre rendimentos pagos a qualquer título por eles; suas autarquias e as fundações que instituírem e mantiverem, conforme CF/88, art. 158.

No que diz respeito às transferências correntes dos Estados, tratam-se de repasses para os municípios de recursos financeiros dos Estados previstos na CF/88, em forma de convênios, acordos ou legislação específica. As principais são: Cota-Parte do ICMS; Corta-Parte do Imposto Sobre a Propriedade de Veículos Automotores - IPVA.

2.3.6.3 Receitas de capital

Receitas de Capital são aquelas provenientes da realização de recursos financeiros oriundos de operação de crédito (emissão de títulos públicos ou da contratação de empréstimos e financiamentos junto a entidades públicas ou privadas); alienação de bens móveis e imóveis; amortização de empréstimos concedidos e transferências de capital que representa as receitas advindas de instituições privadas, organismos, fundos internacionais e governos estrangeiros destinados à formação de um bem de capital, estando vinculadas à constituição ou aquisição destes.

2.3.6.4 Despesas públicas municipais

De acordo com Carvalho (2007), despesa pública é o conjunto de dispêndios realizados pelos entes públicos para o funcionamento e manutenção dos serviços públicos prestados à sociedade.

Segundo Jund (2008), despesa pública é o conjunto de dispêndio do Estado ou de uma pessoa de direito público a qualquer título, a fim de saldar gastos fixados na lei do orçamento ou em lei especial, visando a realização e o funcionamento das várias atribuições e funções governamentais. Em resumo, as despesas formam o complexo da distribuição e emprego das receitas para custeio e investimento em diferentes setores da administração governamental.

Kohama (2008), por sua vez, classifica as despesas em dois grupos: orçamentária e extra-orçamentária. As despesas extra-orçamentárias não constam na LOA, compreendendo as saídas de numerários decorrentes do pagamento ou recolhimento de depósitos, cauções, pagamentos de restos a pagar, pagamento de operações de crédito por antecipação da receita e quaisquer outras saídas para pagamentos das entradas de recursos transitórios.

Segundo a estrutura estabelecida pelo Sistema Tributário Nacional (STN), a despesa é dividida em duas categorias econômicas: despesas correntes – que são todas as despesas que não contribuem diretamente para a formação ou aquisição de um bem de capital – e despesa de capital – que são aquelas despesas que contribuem, diretamente, para a formação ou aquisição de um bem de capital (CARVALHO, 2007).

Diante dessa conjuntura, o Quadro 4 apresenta uma classificação das despesas correntes e de capital.

Quadro 4 – Classificação das despesas

(continua)

Despesas Correntes	
Despesas de Custeio	Pessoal Civil; Pessoal Militar; Material de Consumo; Serviços de Terceiros; Encargos Diversos.
Transferências Correntes	Subvenções Sociais; Subvenções Econômicas; Inativos; Pensionista; Salário Família e Abono Familiar;
Despesas Correntes	
Transferências Correntes	Juros da Dívida Pública; Contribuição de Previdência Social; Diversas Transferências Correntes.
Despesas de Capital	
Investimentos	Obras públicas; Serviços em Regime de Programação Especial; Material Permanente; Participação em Constituição ou Aumento de Empresas ou Entidades Industriais Agrícolas.

Quadro 4 – Classificação das despesas

(conclusão)

Inversão Financeira	Aquisição de Imóveis; Participação em Constituição ou Aumento de Capital de Empresas ou Entidades Financeiras; Aquisição de Títulos Representativos de Capital de Empresa em Funcionamento; Constituição de Fundos Rotativos; Concessão de Empréstimos; Diversas Inversões Financeiras.
---------------------	--

Fonte: Portaria n. 6 de 20/05/1999. DOU 21/05/1999.

Função é o maior nível de agregação das despesas por funções, sendo necessária para a efetiva implantação da técnica do orçamento-programa, que objetiva aumentar a eficiência e a eficácia na programação dos dispêndios. Souza (2007) afirma que a finalidade básica é mostrar as realizações do ente governamental no desenvolvimento social e econômico da comunidade, e Castro (2008) completa que a classificação orienta o agrupamento das despesas de caráter social, segundo o critério de objetivo ou finalidade dos gastos.

Para fins de classificação, as despesas orçamentárias são destacadas de acordo com as funções do governo, em relação a programas a serem desenvolvidos de acordo com a portaria n. 42/99 do Ministério do Orçamento e Gestão, conforme ilustrado no Quadro 5.

Quadro 5 - Classificação funcional das despesas

Despesas por funções		
1 – Legislativa	11 – Trabalho	20 – Agricultura
2 – Judiciária	12 – Educação	21 – Organização Agrária
3 – Essencial a Justiça	13 – Cultura	22 – Indústria
4 – Administração	14 – Direito da cidadania	23 – Comércio e Serviços
5 – Defesa Nacional	15 – Urbanismo	24 – Comunicações
6 – Segurança Pública	16 – Habitação	25 – Energia
7 – Relações e Exteriores	17 – Saneamento	26 – Transporte
8 – Assistência Social	18 – Gestão Ambiental	27 – Desporto e lazer
9 – Previdência Social	19 – Ciência e Tecnologia	28 – Encargos especiais

Fonte: Elaborado pela autora, a partir da portaria n. 42/99 do Ministério do Orçamento e Gestão, Rezende (2001), Nascimento (2006) e Souza (2007).

Dentre as despesas existentes, para este estudo será tomado como objeto de investigação somente o gasto social municipal, considerado aquele que envolve dispêndios diretamente efetuados pelo governo municipal, bem como transferências negociadas de recursos e outros níveis de governo – federal e estadual – ou instituições privadas, referentes a programas e ações desenvolvidos nas áreas de atuação social.

Rezende (2001) e Souza (2007) consideram as seguintes despesas como gastos sociais: Assistência Social, Previdência Social, Saúde, Educação, Cultura, Urbanismo, Habitação, Saneamento. Para este estudo, serão utilizadas duas funções, sendo elas, Educação e Saúde, por entender que contribuem para a formação da cidadania e o desenvolvimento comunitário, incentivando e comprometendo na formação das pessoas, propiciando bem estar e qualidade de vida à sociedade.

2.3.6.5 Execução orçamentária e financeira municipal

A função da gestão pública, segundo Rhodes (2000), é disponibilizar os serviços públicos necessários à população, mediante a execução do orçamento público. Em relação aos municípios, a gestão pública municipal está associada às questões de interesse local, englobando aspectos orçamentários, financeiros e patrimoniais.

De acordo com Gerigk (2008), a gestão financeira diz respeito aos processos que envolvem a movimentação de receitas e despesas das entidades públicas municipais e como os administradores públicos controlam esse fluxo financeiro, visando à maximização dos escassos recursos financeiros existentes, e o controle sobre sua aplicação na execução dos serviços públicos e na conservação do patrimônio público.

2.3.6.6 Gestão financeira municipal

Matias-Pereira (2006, p. 133) compreende que finanças públicas “[...] é a atividade financeira do Estado. Essa atividade está orientada para a obtenção e o emprego dos meios materiais e de serviços para a realização das necessidades da coletividade, de interesse geral, satisfeita por meio do processo do serviço público”. Orienta-se em duas direções:

1. Política tributária: que se materializa na captação de recursos, para atendimento das funções da administração pública, por meio de suas distintas esferas (União, Estado e Distrito Federal e os Municípios);

2. Política orçamentária: que se refere especificamente aos gastos, ou seja, aos atos e medidas relacionados com a forma de aplicação dos recursos,

levando em consideração a dimensão e a natureza das atribuições do poder público, bem como a capacidade e a disposição para seu financiamento pela população.

As finanças públicas, a nível municipal, referem-se aos meios utilizados pelos municípios na arrecadação das receitas, por meio de sua própria competência tributária; pelas transferências, constitucionais e voluntárias, realizadas pela União e pelos Estados; ou pelos financiamentos obtidos. E a forma como esses recursos serão aplicados nas despesas fixadas no orçamento público municipal, visando atender as necessidades da população por intermédio dos serviços públicos. O objeto de estudo das finanças públicas municipais são as receitas e as despesas públicas municipais.

2.4 INDICADORES

Indicador é uma unidade de medida de uma atividade, com a qual se está relacionado ou, ainda, uma medida quantitativa que pode ser usada como um guia para monitorar e avaliar a qualidade. Um indicador pode ser uma taxa ou coeficiente, um índice, um número absoluto ou um fato.

De acordo com Bittar (1997), os indicadores medem aspectos qualitativos e/ou quantitativos relativos ao meio ambiente, à estrutura, aos processos e aos resultados. Nessa direção, ressaltam Hammond et al. (1995, p.1).

O termo indicador é originário do latim *indicare*, que significa descobrir, apontar, anunciar, estimar. Os indicadores podem comunicar ou informar sobre o progresso em direção a uma determinada meta, como, por exemplo, o desenvolvimento sustentável, mas também podem ser entendidos como um recurso que deixa mais perceptível uma tendência ou fenômeno que não seja imediatamente detectável.

Na opinião de Andersen (2004), os indicadores permitem um diagnóstico da realidade local e revelam a grande diversidade existente, mesmo dentro do município e da região. A disparidade na disponibilidade de recursos financeiros dos governos municipais, por exemplo, implica em distintas capacidades de atendimento às demandas da sociedade, sendo esse um dos fatores que deve ser levado em conta nos estudos de avaliação de desempenho das administrações.

2.4.1 Indicador do desempenho

Os indicadores de desempenho fornecem dados ou informações para que a organização verifique se as melhorias implementadas estão produzindo resultados positivos, identificando como suas atividades vêm sendo realizadas; se os objetivos vêm sendo atingidos; se os processo estão sob controle e em que seriam necessárias mudanças. Segundo Osborne e Gaebler (1998, p. 159), “se os resultados não forem avaliados, não há como distinguir sucesso de insucesso”.

Convém acrescentar o que sustenta Tachizawa e Andrade (2003, p. 211):

Por indicadores de desempenho subentendem-se os índices numéricos estabelecidos sobre as principais causas que afetam determinado indicador de qualidade. Portanto, os resultados de um indicador de qualidade são garantidos pelo acompanhamento dos indicadores de desempenho. Os indicadores de desempenho podem ser chamados de itens de controle das causas, bem como são estabelecidos sobre os pontos de verificação do processo.

Nesta pesquisa, adota-se o conceito de que indicadores são funções que permitem obter dado ou informação numérica sobre as medidas relacionadas a um sistema, um processo, um produto ou uma grandeza, sendo utilizados para acompanhar e melhorar os resultados do objeto de estudo.

2.4.2 Indicadores do desempenho municipal

A partir das prestações de contas dos municípios, de relatórios gerenciais e analíticos, destacam-se os indicadores de despesa, receita, resultado, patrimonial e endividamento, os quais serão avaliados no processo de gestão das contas municipais no âmbito das prefeituras. Procede-se à estruturação conceitual de indicadores do desempenho econômico, financeiro, físico e de produtividade para as administrações públicas municipais, a serem calculados e evidenciados a partir dos dados das prestações de contas municipais.

A outra linha de análise será a avaliação de políticas públicas municipais, a partir de metodologias que cruzem informações sociais e econômicas, de modo comparativo.

Segundo Moreira, Santos e Silveira (2006), na avaliação de desempenho da administração pública, o cidadão aplica seus recursos por meio do pagamento de impostos. Logo, a avaliação de desempenho da gestão de recursos, é necessidade

também da sociedade enquanto usuária dos serviços públicos. O próprio administrador público poderá utilizar o processo de avaliação de desempenho para a tomada de decisão de sua gestão, visando fazer uso adequado dos recursos.

Na administração pública, os indicadores sociais, também chamados não financeiros, são instrumentos básicos nas etapas do processo de formulação e implementação das políticas públicas, com programas voltados à educação, à moradia, à saúde, ao emprego, à renda ou à segurança (HELOU FILHO e OTANI, 2005).

Resumidamente, pode-se dizer que os indicadores cumprem duas funções básicas: a função descritiva, que compreende aportar informação sobre uma situação determinada ou o estado, e um sistema e sua evolução no tempo; e a função avaliativa que permite apreciar os efeitos derivados de uma atuação.

Assim, os indicadores apresentados serão agrupados nas seguintes descrições gerais: de Capacidade Fiscal; de Suficiência Fiscal; de Dependência Fiscal; de Desempenho Fiscal, de Estrutura e Comprometimento com Despesas Obrigatórias; de Alocação dos Gastos e de Relação Social.

Reis (1995) entende por capacidade fiscal de um município, a capacidade desse em gerar receitas suficientes para financiar as despesas resultantes da provisão de bens e serviços públicos oferecidos à sua população.

Quanto aos indicadores de suficiência fiscal dos municípios, buscam mostrar o grau de autonomia ou dependência dos municípios por meio da análise da estrutura de seu financiamento, tanto em termos globais, quanto considerando a natureza do gasto.

Indicadores de dependência no financiamento de capital: considera-se, principalmente, que as despesas de capital podem ser financiadas, tanto pelos atuais beneficiários da oferta ou prestação dos serviços públicos, quanto por gerações futuras por meio do endividamento.

Indicadores de desempenho fiscal absoluta: os indicadores baseados na estrutura da despesa permitem algumas inferências sobre o impacto do gasto público na alteração das condições socioeconômicas de um determinado município.

Indicadores relativos à estrutura da despesa dos municípios: a partir da composição do gasto público municipal, de acordo com os principais itens de execução orçamentária: corrente (custeio e encargos da dívida); capital (investimento e amortização de capital) é possível estabelecer os indicadores importantes para avaliar a qualidade do gasto público municipal.

Indicadores de comprometimento de recursos municipais com despesas obrigatórias e despesas totais: estes indicadores procuram avaliar o grau de comprometimento dos gastos municipais com algumas rubricas de despesas e com a despesa total, como o percentual devido a ser aplicado na manutenção e desenvolvimento do ensino.

Indicadores da alocação de gastos: no tocante à estrutura funcional dos gastos públicos municipais, cabe observar, de início, que a classificação tradicional distingue três categorias de bens: públicos, semipúblicos e privados.

Por último, os Indicadores de relação intergovernamentais: como resultado de cruzamento de dados em nível municipal, mas procedentes de fontes distintas, tem-se: participação da Cota-Parte do ICMS, no total do ICMS arrecado no município, participação da Cota-Parte no FPM, no total do IPI e IR (Imposto de Renda) arrecadados no município.

2.4.3 Indicadores sociais para avaliação de políticas públicas municipais

Com a CF de 1988, os domínios de governo sofreram mudanças, tal como a demanda por estatísticas, na medida em que se estabelece uma nova visão de poder. Torna-se imprescindível a necessidade de novas informações sociais, além de mudanças qualitativas nos meios e formas de divulgação, e na própria natureza das estatísticas. Nos anos 90, surgiram várias pesquisas realizadas em nível municipal, as quais se voltavam para a caracterização mais profunda das condições de vida e pobreza da população.

Os Censos Demográficos, realizados com periodicidade decenal desde 1940 pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), podem ser vistos como uma das principais fontes de indicadores sociais em esfera municipal. Tal fato se deve não apenas à sua abrangência temática, mas também à sua cobertura e ampla

capacidade de desagregação geográfica. Os registros administrativos também se apresentam como fontes de informações sociais em nível municipal, constituindo o Registro Civil, uma das mais antigas fontes de informação periódica para a construção de indicadores sociais.

No que se refere às informações para a avaliação de políticas públicas na área de educação, têm-se os resultados dos sistemas de avaliação do desempenho dos alunos e instituições como Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB), o Exame Nacional de Ensino Médio (ENEM) e o Exame Nacional de Cursos de Graduação – Provão (ENC).

Já com relação à área de saúde, há vários registros administrativos feitos pelo Ministério da Saúde para diagnóstico, ação e controle. Sendo eles: estatísticas de mortalidade, programa de vacinação, notificação de nascimentos, pesquisa de assistência médico-sanitária e as informações produzidas no âmbito do Sistema Único de Saúde. Todos esses registros estão integrados ao sistema do Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde (DATASUS), pelo qual se pode obter informações desagregadas por estado ou município.

Com relação aos indicadores urbanos, há, no programa do MCidades, o Sistema Nacional de Indicadores Urbanos (SNIU) como uma das ações do governo federal. O SNIU traz indicadores de todos os municípios do país referentes à sua caracterização, demografia, perfil socioeconômico da população, atividades econômicas, habitação, saneamento básico, transporte urbano, gestão urbana e eleições.

A mensuração dos dispêndios dos governos municipais em área sociais é um instrumento que ajuda a identificar a forma e a condução da política social na localidade, e pode servir de subsídios para a correção dos rumos das políticas e/ou como base de projeção futura. O objetivo é quantificar e analisar os gastos sociais no município, a partir do conceito de área de atuação social.

2.4.4 Índice FIRJAN de desenvolvimento municipal

Desenvolvido no âmbito do Sistema de Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (FIRJAN), o Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal é um

indicador criado com o intuito de oferecer serviços e soluções às empresas do Estado do Rio de Janeiro. Posteriormente, foi alterado de forma a acompanhar a evolução dos municípios brasileiros e os resultados da gestão das prefeituras (FIRJAN, 2011).

O Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal (IFDM) nasceu em resposta à necessidade de se monitorar anualmente o desenvolvimento socioeconômico de uma região, considerando as diferentes realidades de sua menor divisão federativa: o município (FIRJAN, 2011).

Convém elencar as principais vantagens do IFDM (FIRJAN, 2011):

- Anualidade, assim o IFDM pode ser considerado uma ferramenta de gestão pública, na medida que permite o acompanhamento sistemático da realidade dos municípios brasileiros;
- Permite a comparação absoluta entre municípios ao longo do tempo, uma vez que sua metodologia possibilita determinar com precisão se a melhoria relativa ocorrida em determinado município decorre da queda da adoção de políticas específicas, ou se o resultado obtido é apenas reflexo da queda dos demais municípios;
- Avalia o desenvolvimento dos municípios, com variáveis que espelham, com maior nitidez, a realidade municipal brasileira, permitindo a orientação de ações públicas e o acompanhamento de seus impactos sobre o desenvolvimento dos municípios.

A mais recente edição, publicada em 2012, tem como ano-base 2010 e, apesar dessa defasagem, tem como diferencial em relação ao Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), sua maior frequência de publicação, justificando assim a escolha deste índice para ser utilizado na pesquisa. Desse modo, o IFDM traz uma visão atualizada, além de utilizar um conjunto de indicadores brasileiros em sua composição.

2.4.5 Áreas de desenvolvimento

O IFDM considera, com igual ponderação, três principais áreas de desenvolvimento humano, a saber, Emprego e Renda, Educação e Saúde

(CAVALCANTE, 2009). O índice procura retratar alguns aspectos da educação, aspectos de qualidade de vida dos moradores dos municípios, quais sejam a oferta e a qualidade da educação, aspectos de saúde básica e a capacidade de gerar emprego e renda, que seriam as grandes vertentes que definem o nível de desenvolvimento de uma localidade, conforme apresentado no Quadro 6:

Quadro 6 – Resumo das variáveis componentes do IFDM.

Emprego & Renda	Geração de emprego formal; Estoque de emprego formal; Salários médios do emprego formal.
Educação	Taxa de matrícula na educação infantil; Taxa de abandono; Taxa de distorção idade série; Percentual de docentes com ensino superior; Média de horas aulas diárias; Resultado do IDEB.
Saúde	Número de consultas pré-natal; Óbitos por causas mal definidas; Óbitos infantis por causas evitáveis.

Fonte: Adaptado de FIRJAN (2011).

Emprego e renda, educação e saúde constituem as três esferas contempladas pelo IFDM, todas com peso igual no cálculo para determinação do índice de desenvolvimento dos municípios brasileiros. O índice varia de 0 a 1, sendo que, quanto mais próximo de 1, maior será o nível de desenvolvimento da localidade, o que permite a comparação entre municípios ao longo do tempo. (FIRJAN, 2011).

O IFDM considera, com igual ponderação, as três principais áreas de desenvolvimento humano: emprego e renda, educação e saúde. A leitura por áreas de desenvolvimento, seja pela análise dos índices finais, é bastante simples, variando de 0 e 1 (quanto mais próximo de 1, maior será o nível de desenvolvimento da localidade).

Com base nessa metodologia, estipulou-se as seguintes classificações, segundo FIRJAN (2011):

- a) municípios com IFDM entre 0 e 0,5: baixo estágio de desenvolvimento;
- b) municípios com IFDM entre 0,51 e 0,80: desenvolvimento moderado;
- c) municípios com IFDM entre 0,81 e 1,0: alto índice de desenvolvimento.

No que diz respeito à área de desenvolvimento humano “emprego e renda”, o IFDM “emprego & renda” acompanha o mercado formal de trabalho, com base nos dados disponibilizados pelo Ministério do Trabalho e Emprego. Como o próprio nome sugere, o indicador trabalha com dois subgrupos, ambos com o mesmo peso (50% do total) no indicador final: emprego formal (posto de trabalhos gerados) e renda (remuneração média mensal do trabalhador formal) (FIRJAN, 2011).

Como efeito multiplicador de maior qualidade, o emprego formal impacta diretamente na economia como um todo, gerando aumento da movimentação da renda criada, melhoria do acesso ao crédito e incremento da circulação legal de mercadorias e serviços.

Quanto à área de desenvolvimento humano “educação”, o IFDM Educação foi idealizado para captar tanto a oferta como a qualidade de educação infantil e do ensino fundamental nos municípios brasileiros, de acordo com as competências constitucionais dos municípios. Desse modo, apesar de não ser viável e/ou eficiente esperar que haja uma universidade em todo município brasileiro – nem mesmo ensino médio, esse de competência estadual – pode-se exigir que todo município apresente ensino fundamental de qualidade (FIRJAN, 2011).

No que se refere à área de desenvolvimento humano “saúde”, segundo a Organização Mundial de Saúde - OMS, a atenção básica é:

[...] o primeiro nível de contato dos indivíduos, da família e da comunidade com o sistema nacional de saúde pelo qual os cuidados de saúde são levados o mais próximo possível aos lugares onde pessoas vivem e trabalham, e constituem o primeiro elemento de um continuado processo de assistência à saúde (FIRJAN, 2011).

Partindo da premissa de que o nível primário de atendimento à população é prioritário e deve existir em todos os municípios brasileiros, o IFDM adotou as seguintes variáveis: atendimento pré-natal, óbitos mal definidos e óbitos infantis por causas evitáveis, por se constituírem em fatores reconhecidamente de atenção básica (FIRJAN, 2011).

2.5 ESTUDOS EMPÍRICOS

Neste item apresentam-se os estudos realizados em âmbito nacional e internacional, os quais se relacionam com o assunto proposto nesta pesquisa: o

gasto público relacionado com as áreas de educação e saúde. A partir de tais estudos, pode-se compreender como tem se desenvolvido as pesquisas, no âmbito nacional e internacional, em relação ao gasto público.

2.5.1 Literatura nacional

Primeiramente, serão apresentados os trabalhos realizados em âmbito nacional, os quais tiveram como objetivo pesquisar sobre os gastos públicos relacionados às áreas de saúde e educação, conforme Quadro 7.

Quadro 7 – Estudos sobre gastos sociais no Brasil

Autor/Ano	Local da Pesquisa	Título do Trabalho
Rocha e Giuberti (2005) Artigo	Estados Brasileiros	Composição do gasto público e crescimento econômico: um estudo em painel para os estados brasileiros
FRAGA, Wagner Santana et al. (2012) Artigo	Municípios do COREDE Metropolitano Delta do Jacuí (Rio Grande do Sul)	Os gastos sociais municipais e os indicadores de qualidade de vida dos municípios gaúchos: o caso de Corede Metropolitano Delta do Jacuí (1991- 2008).
Faria; Jannuzzi; Silva (2008) Artigo	Estado do Rio de Janeiro	Eficiência dos gastos municipais em saúde e educação: uma investigação através da análise envoltória no estado do Rio de Janeiro
PESSOTOIII, Umberto Catarino et al.(2009) Artigo	5.507 municípios brasileiros	Diferenciais intermunicipais de condições de vida e saúde: construção de um indicador composto

Fonte: Elaborado pela autora, a partir da base de dados da CAPES.

O trabalho realizado por Rocha e Giuberti (2005) teve como objetivo uma linha de investigação científica no Brasil sobre a relação entre o gasto público e as características econômicas.

Esses autores buscaram investigar os gastos públicos sobre características econômicas e sobre uma classificação funcional, avaliando despesas como educação, saúde, transporte e comunicação. A metodologia utilizada no estudo foi dados em painel, abrangendo o período de 1986 a 2002, e englobou todos os estados brasileiros.

Os resultados revelaram, a longo prazo, uma relação negativa entre o crescimento econômico e os gastos correntes do governo, e duas positivas, com os gastos de capital e com as despesas funcionais com defesa, educação, saúde,

transporte e comunicação. Em curto prazo, inferiram que gastos em consumo seria mais benéfico à economia do que cortes nos gastos em investimentos.

No que se refere ao trabalho de Fraga et al. (2012), o objetivo do estudo foi analisar como os gastos sociais dos municípios, que integram o Conselho Regional de Desenvolvimento (COREDE) Metropolitano/Delta do Jacuí (Rio Grande do Sul), influenciaram na evolução de seus indicadores socioeconômicos no período de 1991-2008.

Foram analisados os gastos públicos, no âmbito dos municípios do COREDE, com assistência social, saúde, saneamento, educação e cultura, verificando sua relação com a variação do Índice de Desenvolvimento Socioeconômico (IDESE) dos municípios. Como resultado, observaram que os municípios que apresentaram maior expansão do gasto público e do PIB não estão, necessariamente, entre aqueles que possuem melhores índices de desenvolvimento humano. Apontando que, apesar de terem despendido um montante maior de recursos para as áreas sociais e das melhorias obtidas nos seus índices, principalmente na dimensão educação, as demais dimensões analisadas não demonstram sensibilidade somente às variações de gastos públicos e dos PIB municipais.

Quanto à pesquisa de por Faria, Jannuzzi e Silva (2008), esta foi realizada no Estado do Rio de Janeiro, com o objetivo de analisar a relação existente entre as despesas sociais realizadas nos municípios, isto é, os gastos públicos com educação e cultura, saúde e saneamento, e indicadores da condição de vida da população no final de 1990. A metodologia adotada foi a técnica de análise envoltória de dados.

Os autores supracitados destacam como “boas práticas”, no que se refere à eficiência das políticas públicas, pelos resultados alçados em termos do que alçam como recursos ou pelas condições de renda média, os municípios de São Gonçalo, Japeri, Queimados, Cantagalo, São João de Meriti e Resende.

Por fim, Pessotoiii et al. (2009), a partir do objetivo de descrever um índice para reconhecimento de condições de vida e saúde e sua relação com o planejamento em saúde, selecionaram variáveis e indicadores que refletissem os processos demográficos, econômicos, ambientais e educacional, bem como oferta e

produção de serviços de saúde. Esses indicadores foram utilizados no escalonamento adimensional dos indicadores e agrupamento dos 5.507 municípios brasileiros. Para análise dos dados, foram aplicados os testes Z-score e Cluster analysis. Com base nesses testes, foram definidos quatro grupos de municípios, segundo condições de vida, chegando-se aos seguintes resultados: por incorporar dimensões da realidade como habitação, meio ambiente e saúde, o índice de condições de vida e saúde permitiu identificar municípios mais vulneráveis, embasando a definição de prioridades, critérios para financiamento e repasse de recursos de forma mais equitativa.

Nota-se que os autores utilizam as mesmas variáveis educação e saúde, porém não utilizam o Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (IFDM).

2.5.2 Literatura internacional

São apresentadas a seguir as informações básicas e as principais conclusões dos trabalhos internacionais selecionados por meio de artigos internacionais.

Porteba (1997), com base em dados em painel, analisou a relação entre a estrutura demográfica da população e o gasto do governo com a educação primária dos estados norte-americanos, e evidenciou que, nos estados onde há maior concentração de residentes com faixa etária superior a 65 anos, há uma forte queda no gasto per capita com ensino fundamental. Essa evidência pode ser compreendida com resultado de confrontos de utilidade entre as gerações. As faixas etárias superiores podem preferir maiores gastos com segurança e previdência social, ao passo que as faixas etárias inferiores e intermediárias encontram maior utilidade em gastos com educação, lazer e habitação.

Fernández e Rogerson (1997) também, se utilizando de dados em painel, examinaram o gasto público com educação nos estados norte americanos. Um pouco mais ampla, a análise alcançou tanto o ensino fundamental como o médio. A pesquisa relatou efeitos positivos significativos para a variável densidade populacional, com um indício de congestionamento na demanda.

Ponce (1997) estimou fatores determinantes do gasto público local nas municipalidades da província de Córdoba, na Argentina. Os resultados indicaram

que a receita local, as transferências intergovernamentais, a população salário médio e preço-fiscal, representados pela despesa média com salários de funcionários públicos, relacionam-se positivamente com o gasto *agregado* per capita. No grupo dos municípios pequenos, com menos de 3.000 habitantes, o autor encontrou indícios de efeito *flypaper*.

Para Barcelos (2007), o efeito *flypaper* pode ser entendido como o recebimento de transferências fiscais *lump sum* (modelo de contrato onde o preço global cobrado pelo produto ou serviço é determinado antes da realização do projeto) por governos subnacionais que impliquem em aumento das despesas públicas locais, proporcionalmente, maior do que aquele gerado por um aumento equivalente na renda.

Sanz e Velazquez (2002) desenvolveram um sistema de equações para oito funções de gasto, estimando a demanda com base em uma amostra de países membros da OECD (*Organisation for Economic Co-operation and Development*) no período de 1970-1997. Os resultados indicam que o fator renda apresenta maior elasticidade no caso dos gastos com saúde e seguridade social, sugerindo que sociedades mais ricas preferem distribuições mais equitativas. Em relação ao efeito preço-fiscal, inferiu baixa elasticidade para as funções de saúde, educação e seguridade social, possivelmente, como efeito da baixa competitividade do setor privado nessas áreas.

Os fatores população e densidade populacional apresentam resultados em direções opostas. Enquanto um aumento da população explica incrementos no gasto, os acréscimos de densidade populacional provocam uma queda do gasto per capita. O efeito líquido encontrado é negativo, em razão da importância dos gastos com defesa, saúde, comunicação e transporte. As evidências revelam uma natureza de bem público muito marcante para esses gastos. No outro extremo, o gasto com habitação revelou-se positivamente relacionado com o fator população, indicando a natureza privada desse tipo de bem. Com relação ao fator estrutura etária, os autores encontraram evidências de que o segmento da população acima de 64 anos de idade prefere maiores gastos com habitação e seguridade social.

Contudo, nos anos mais recentes do painel de dados, verificaram efeitos que mostram a preferência do mesmo segmento por maiores gastos com segurança pública. Por outro lado, o incremento na faixa etária da população com menos de quinze anos está associado a um grande impacto nos gastos com seguridade social, transporte e comunicação. Também foram observadas elasticidades positivas envolvendo os gastos com educação e saúde, embora apenas com dez por cento de significância.

Em trabalho semelhante, Ramajo et al. (2003), analisando a composição do gasto público das administrações da Espanha, no período de 1970-1997, inferiram que a renda per capita, a população, o tamanho dos setor público e a presença de déficits nas contas públicas são determinantes básicos das diferentes funções de gasto.

Bilek (2004) analisando a influência de fatores políticos e demográficos sobre a despesa pública com educação nas municipalidades da França no ano de 2001 encontrou resultados divergentes com a literatura prévia, já que, nesse caso, boa parte das variáveis demográficas parece não desempenhar papel significativo na determinação do gasto público. Constatou-se a elasticidade-renda como variável pouco significativa, ao passo que o aumento na disponibilidade de educação privada promoveu redução na despesa, denotando forte efeito-substituição.

Diante dos aspectos citados, percebe-se, tanto na literatura internacional quanto na nacional, trabalhos relevantes voltados para a análise da despesa pública local.

3 METODOLOGIA DA PESQUISA

Neste capítulo, serão apresentados os procedimentos metodológicos adotados para realização deste trabalho.

3.1 ESTRUTURA CLASSIFICATÓRIA DA METODOLOGIA DA PESQUISA

Apresenta-se, a seguir, a classificação da pesquisa quanto aos objetivos, ao delineamento e à natureza.

Quadro 8 – Estrutura da classificação metodológica

Classificação quanto aos objetivos específicos	Classificação quanto ao delineamento	Classificação quanto à natureza	Técnica de Coleta de dados	Técnica de análise de dados
Pesquisa descritiva	Amostra	Pesquisa quantitativa	Documental	Quantitativa

Fonte: Adaptado de Andrade (2002).

3.2 MÉTODO

O método descreve a característica da pesquisa e o modelo para o tratamento dos dados, definindo a amostra e caracterizando o método estatístico utilizado para avaliar as variáveis. Para Richardson (1999, p.22), “método é o caminho ou a maneira para chegar a determinado fim ou objetivo, distinguindo-se de metodologia, que são regras estabelecidas para o método científico”.

Nesta pesquisa, o método adotado é o indutivo, por meio do qual se busca analisar o desempenho econômico e social dos municípios do Estado de Mato Grosso, no intuito de verificar, por meio da análise de indicadores-padrões, se esse desempenho apresentou eficiência na gestão.

Segundo Marconi e Lakatos (2008), método indutivo é aquele que busca conhecer as particularidades de uma população, para posteriormente definir como essa se comporta e, assim poder traçar um perfil.

O método indutivo foi proposto pelos empiristas Bacon, Hobbes, Locke e Hume, para quem o conhecimento é fundamentado exclusivamente na experiência, sem levar em consideração princípios preestabelecidos.

Gewandsznajder (1989, p. 41) define a indução como:

[...] o processo pelo qual – a partir de um certo número de observações, recolhidas de um conjunto de objetos, fatos ou acontecimentos – concluímos algo aplicável a um conjunto mais amplo ou a casos dos quais não tivemos experiências.

Na indução, a cadeia de raciocínios estabelece a conexão ascendente, ou seja, do particular para o geral.

3.3 CLASSIFICAÇÃO DA PESQUISA QUANTO AOS OBJETIVOS

Na concepção de Gil (1999), a pesquisa descritiva tem como objetivo primordial a descrição de determinada população ou fenômeno ou o estabelecimento de relações entre as variáveis, utilizando técnicas padronizadas de coletas de dados.

Esta pesquisa classifica-se como descritiva, preocupa-se em descrever e analisar observações diretas procurando explorar as relações que possam existir entre variáveis, exceto a relação de causaefeito. O estudo das relações entre as variáveis é descritivo porque não há manipulação de variáveis, sendo a predição o tipo de relação mais frequente estabelecida.

3.4 CLASSIFICAÇÃO DA PESQUISA QUANTO AO DELINEAMENTO

São apresentadas a população, a amostra e o período de análise.

3.4.1 População, amostra e período de análise

3.4.1.1 Caracterização da população

Segundo Malhotra (2001, p. 301), a população corresponde ao agregado de todos os elementos que compartilham um conjunto comum de características, conformando o universo para o propósito do problema de pesquisa.

No que se refere à caracterização da população alvo deste estudo, trata-se dos 141 municípios do Estado de Mato Grosso.

De acordo com o relatório da SEPLAN-MT (2010), Mato Grosso é uma das 27 Unidades Federativas do Brasil, faz parte da região Centro-Oeste do Brasil, localizado na parte sul do continente americano e tem como capital, Cuiabá. Possui superfície de 903.357,91 km², limita-se ao Norte com os Estados do Pará e

Amazonas, ao Sul com o Mato Grosso do Sul, a leste com Goiás e Tocantins e a Oeste com Rondônia e Bolívia.

O Estado de Mato Grosso se divide em 141 municípios, cada um deles possuindo a sua sede em uma cidade, a qual lhe dá nome. Para fins administrativos, dividi-se em distritos. Os municípios são também Agrupados em 22 microrregiões político administrativas que fazem parte de cinco mesorregiões definidas pelo IBGE (2010).

O território mato-grossense compreende aproximadamente 10% do território nacional. Constitui exemplo de região que caminha rumo à consolidação de uma área de moderna produção agroindustrial, após a transformação de sua base produtiva, impulsionada por forte ação estatal. A economia esta baseada predominantemente na pecuária extensiva de corte e de leite, e, principalmente, na produção intensiva de milho, algodão e soja, fora a experiência isolada de indústrias madeireiras, conforme relatório da SEPLAN-MT (2010).

O Estado de Mato Grosso tem uma população de 3.033.991 habitantes, de acordo com o censo 2010 do IBGE. Desses habitantes, 2.484.838 vivem na zona urbana e 549.153 vivem na área rural.

Além da divisão político-administrativa, o Estado de Mato Grosso também possui uma divisão regional que, a princípio, se baseou na concepção da região homogênea do IBGE. Tal concepção assenta-se nas características próprias de cada região. Dentre elas, podem ser destacadas as estruturas produtivas aparentemente uniformes, a existência de recursos naturais semelhantes, a infraestrutura da população (crescimento, mobilidade, distribuição e estrutura da população). Em 2001, por meio de estudos produzidos pela SEPLAN-MT (2010), foi realizada uma nova regionalização do Estado e foram definidas 12 regiões de planejamento.

A partir dessa população, a amostra pode ser caracterizada. Para Gil (1999), nas pesquisas do tipo levantamento, não são pesquisados todos os integrantes da população estudada, ou seja, é utilizada uma amostra desta população.

Amostra é parte da população ou do universo, selecionada de acordo com uma regra ou plano. A amostra pode ser probabilística e não-probabilística.

Sampieri (2006, p. 255) define a amostra não-probabilística como um “subgrupo da população no qual a escolha dos elementos não depende da probabilidade, e sim das características da pesquisa”.

Amostras não-probabilísticas podem ser: por acessibilidade ou por conveniência; por tipicidade ou intencional; por cotas. A presente pesquisa tem como amostra a não-probabilística e por acessibilidade, na qual, de acordo com Kotler (1998), o pesquisador seleciona os membros da população que dão informações com mais facilidade.

A população analisada neste estudo são os municípios do Estado de Mato Grosso com dados divulgados na STN. A amostragem utilizada foi a não probabilística, por julgamento, isto é, foram utilizados no estudo somente os municípios que publicaram os gastos públicos no período de 2007 a 2010.

A amostra foi constituída pelos municípios do Estado de Mato Grosso que constam de dados publicados na STN, a partir de um total de 141 municípios. Dentre estes, foram excluídos onze municípios devido ao grande número de informações faltantes; culminando em uma amostra de 130 municípios.

Essas exclusões justificam-se devido à falta de informação para esses onze municípios, como é o caso dos gastos por função, ou seja, dos gastos com educação e cultura, bem como com saúde e educação. Não se tem dados sobre esses gastos para os municípios de Cocalinho, Comodoro, Denise, Itiquira, Novo Horizonte do Oeste, Nova Nazaré, Novo Santo Antônio, Salto do Céu, Santa Rita do Trivelato, Santo Antônio do Leverger e São José do Xingu. Assim optou-se por excluir esses onze municípios da análise. Dessa forma, os municípios que fazem parte da amostra desta pesquisa, bem como suas codificações estão elencados no Quadro 9.

Quadro 9 – Amostra dos municípios da pesquisa

Município	Município	Município	Município
Acorizal	Conquista D'Oeste	Nova Bandeirantes	Ribeirãozinho
Água Boa	Cotriguaçu	Nova Brasilândia	Rio Branco
Alta Floresta	Cuiabá	Nova Canaã do Norte	Rondolândia
Alto Araguaia	Cuvelândia	Nova Guarita	Rondonópolis
Alto Boa Vista	Diamantino	Nova Lacerda	Rosário Oeste
Alto Garças	Dom Aquino	Nova Marilândia	Santa Carmem
Alto Paraguai	Feliz Natal	Nova Maringá	Santa Cruz do Xingu
Alto Taquari	Figueirópolis D'Oeste	Nova Monte Verde	Santa Terezinha
Apiacás	Gaúcha do Norte	Nova Mutum	Santo Afonso
Araguaiana	General Carneiro	Nova Olímpia	Santo Antônio do Leste
Araguainha	Glória D'Oeste	Nova Santa Helena	São Félix do Araguaia
Araputanga	Guarantã do Norte	Nova Ubiratã	São José do Povo
Arenópolis	Guiratinga	Nova Xavantina	São José do Rio Claro
Aripuanã	Indiavaí	Novo Mundo	São José dos Quatro Marcos
Barão de Melgaço	Ipiranga do Norte	Novo São Joaquim	São Pedro da Cipa
Barra do Bugres	Itanhangá	Paranaíta	Sapezal
Barra do Garças	Itaúba	Paranatinga	Serra Nova Dourada
Bom Jesus do Araguaia	Jaciara	Pedra Preta	Sinop
Brasnorte	Jangada	Peixoto de Azevedo	Sorriso
Cáceres	Jauru	Planalto da Serra	Tabaporã
Campinápolis	Juara	Poconé	Tangará da Serra
Campo Novo do Parecis	Juína	Pontal do Araguaia	Tapurah
Campo Verde	Juruena	Ponte Branca	Terra Nova do Norte
Campos de Júlio	Juscimeira	Pontes e Lacerda	Tesouro
Canabrava do Norte	Lambari D'Oeste	Porto Alegre do Norte	Torixoréu
Canarana	Lucas do Rio Verde	Porto dos Gaúchos	União do Sul
Carlinda	Luciara	Porto Esperidião	Vale de São Domingos
Castanheira	Marcelândia	Porto Estrela	Várzea Grande
Chapada dos Guimarães	Matupá	Poxoréu	Vera
Cláudia	Mirassol d'Oeste	Primavera do Leste	Vila Bela da Santíssima Trindade
Colíder	Nobres	Querência	Vila Rica
Colniza	Nortelândia	Reserva do Cabaçal	
Confresa	Nossa Senhora do Livramento	Ribeirão Cascalheira	

Fonte: Dados da Pesquisa.

O período de coleta foi delimitado em função dos municípios com Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal para as áreas de saúde e educação, divulgados no período de 2007 a 2010. Justifica-se o ano de 2010 devido ao último IFDM de 2012 ter como ano base 2010. Assim, este estudo teve como base 516 observações de 130 municípios, durante um período de quatro anos.

3.5 CLASSIFICAÇÃO DA PESQUISA QUANTO À NATUREZA

Quanto à natureza, as pesquisas científicas podem ser classificadas em três modalidades: a qualitativa, a quantitativa e a quanti-qualitativa.

O enfoque desta pesquisa é quantitativo. Essa classificação se respalda nos apontamentos de Malhotra (2001, p. 155), o qual afirma que “a pesquisa quantitativa procura quantificar os dados e aplicar alguma forma de análise estatística”.

A pesquisa quantitativa considera que tudo pode ser quantificável, o que significa traduzir em números, opiniões e informações, para classificá-las e analisar as relações causais entre as variáveis.

3.6 TÉCNICAS DE COLETA DE DADOS

Segundo Gil (1999), não são os indivíduos as únicas fontes de dados. Registros em papel, arquivos públicos e privados, dados estatísticos, etc. são importantes fontes de informações que serão colhidas mediante documentação indireta.

De acordo com Martins (2000, p.47), na etapa de coleta de dados do trabalho “o investigador irá classificar os dados, dando-lhes ordem ou colocando-os nas diversas categorias, segundo critérios que facilitem a análise e interpretação em face dos objetivos da pesquisa”.

Métodos e técnicas quantitativos caracterizam-se pelo emprego de quantificação de dados e o tratamento desses por meio de técnicas estatísticas. No tocante à coleta de dados, utilizou-se de banco de dados da STN, o qual contém informações sobre o volume de recursos arrecadados e sobre os investimentos nas áreas de saúde e educação, ou seja, investimentos realizados, nos últimos anos, pelos municípios pesquisados. Adicionalmente, foram coletadas outras informações junto ao IBGE (2010), tais como: população, PIB entre outras. Em relação aos dados extraídos do FIRJAN (2012), foram utilizados os índices de desenvolvimento municipal para saúde e educação divulgados nos períodos de 2007 a 2010.

3.6.1 Indicadores da pesquisa

A escolha do indicador ocorre em função de suas propriedades e deve seguir alguns critérios. No caso deste estudo, além de sua relevância na formulação e avaliação de políticas públicas, deve-se considerar a sua validade em representar o conceito indicado e a confiabilidade dos dados usados na sua construção. Essas questões sobre qualidade de indicador é objeto de estudo de Jannuzi (2002, p. 55), para o qual

Um indicador consistente deve estar referido a um modelo teórico ou a um modelo de intervenção social mais geral, em que estejam explicitados as variáveis e categorias analíticas relevantes e o encadeamento causal ou lógico que as relaciona (JANNUZZI, 2002, p. 55).

A escolha dos indicadores utilizados levou em conta dois critérios, a saber: a representatividade, ou seja, a capacidade de representar um determinado fenômeno do qual faz parte; a disponibilidade e periodicidade de atualização, que é a possibilidade de obtenção de dados, sempre que houver interesse na atualização do índice.

3.6.1.1 Variáveis

Richardson (1999) afirma que variável é um conjunto que assume valores numéricos. Além disso, reforça que as variáveis contêm os elementos mensuráveis de um fenômeno, que podem apresentar diferentes valores ou ser agrupadas em categorias.

Como observado por Lins e Mezza (2000), a seleção de variáveis deve-se pautar pelos seguintes aspectos: se a variável possui informação necessária que não tenha sido incluída em outras variáveis; se a variável possui relação com pelo menos um dos objetivos da aplicação ou contribui para alguns destes objetivos; se a variável possui dados confiáveis e seguros; se a variável explica a eficiência de um fator.

De acordo com a hipótese elaborada, foram selecionadas duas variáveis dependentes e onze variáveis independentes para a pesquisa. As variáveis dependentes foram baseadas nos valores do IFDM dos anos de 2007, 2008, 2009 e 2010. Para explicar as variáveis dependentes, foram selecionadas cinco variáveis

explicativas comuns às funções saúde e educação; três para a função saúde e três para função educação.

3.6.1.1.1 Dependentes (endógenas)

Para Cooper e Schinder (2003, p. 211), variável dependente é a variável mensurada, prevista ou monitorada pelo pesquisador, que pode ser afetada pela manipulação da variável independente.

Assim, optou-se por trabalhar com o índice do IFDM para as áreas de saúde e educação como sendo as variáveis dependentes do modelo em questão, por ser esse um índice anual, enquanto que o IBGE avalia esses indicadores a cada dez anos.

O IFDM é um estudo anual do sistema FIRJAN que acompanha o desenvolvimento de todos os 5.565 municípios brasileiros em três áreas: emprego e renda, educação, e saúde. Esse estudo é feito, exclusivamente, com base em estatísticas públicas oficiais, disponibilizadas pelos Ministérios do Trabalho, Educação e Saúde, graças à divulgação das variáveis componentes do índice por estado e para o país. De leitura simples, o índice varia de 0 a 1. Quanto mais próximos de 1, maior o desenvolvimento da localidade. Além disso, sua metodologia possibilita determinar, com precisão, se a melhora relativa ocorrida em determinado município decorre da adoção de políticas específicas ou se o resultado obtido é apenas reflexo da queda dos demais municípios.

Além disso, na base de dados FIRJAN é possível encontrar variáveis, também em formato de índices, como emprego e renda, educação, e saúde que, certamente, estão relacionadas com o índice IFDM. Buscou-se levantar, em caráter exploratório, as variáveis que influenciam de forma direta e/ou indireta o índice IFDM nessas áreas.

As variáveis dependentes são os IFDM para saúde e educação, os quais se concentram estudos sobre os condutores do comportamento desses índices nos municípios analisados. Estas variáveis principais são definidas, então, como o índice apresentado pelo FIRJAN 2007, 2008, 2009 e 2010.

A identificação das variáveis dependentes consta no Quadro 10.

Quadro 10 – Variáveis dependentes

Variável Dependente	Definição	Fonte
Índice IFDM para a área de educação	Mede o estágio de desenvolvimento (0 e 0,5 – baixo; 0,51 e 0,80 – moderado; 0,81 e 1,0 – alto) para o município.	FIRJAN 2007, 2008, 2009 e 2010
Índice IFDM para a área de saúde	Mede o estágio de desenvolvimento (0 e 0,5 – baixo; 0,51 e 0,80 – moderado; 0,81 e 1,0 – alto) para o município.	FIRJAN 2007, 2008, 2009 e 2010

Fonte: Elaborado pela autora, a partir de Resende (2001), Nascimento (2006) e Souza (2007).

3.6.1.1.2 Independentes (exógenas)

Cooper e Schindler (2003, p.11) afirmam que variável independente é aquela manipulada pelo pesquisador que causa efeito ou mudança na variável dependente.

A seleção das variáveis independentes embasou-se, inicialmente, na consideração de que as políticas públicas (investimentos públicos) encontram-se baseadas nas metas sociais, desse modo, foram selecionadas as variáveis que mantêm relação direta com as dimensões do IFDM, tais como: despesa de capital (investimento permanentes), despesas correntes, passivo real e gastos na função saúde e na função educação.

Foram inseridas nas análises, ainda, variáveis como: habitantes, PIB e receitas. Outra fonte de importância para o estudo são as despesas administrativas, de capital e despesa corrente, e, ainda, o passivo real (endividamentos) dos municípios estudados. Isso devido ao fato de um elevado comprometimento dos gastos públicos com tais despesas e pagamento de dívida poder prejudicar a capacidade do município de investir em educação e saúde. Com isso, buscou-se verificar se variáveis socioeconômicas apresentadas no Quadro 11 possuem relação com os IFDM para as áreas de saúde e educação.

Quadro 11 – Variáveis independentes comuns - modelos saúde e educação

Nome da variável	Descrição	Fonte
PIB/HAB	Mede o PIB por habitantes	Anuário Estatístico de Mato Grosso (2007, 2008, 2009 e 2010) e IBGE
RT/HAB	Mede a Receita Total por Habitantes	STN (2007, 2008, 2009 e 2010) IBGE
Despesa Corrente/RT	Mede a despesa corrente pela receita total	STN (2007, 2008, 2009 e 2010)
Despesa de Capital/RT	Mede a despesa de capital pela receita total	STN (2007, 2008, 2009 e 2010)
Passivo Real/RT	Mede o passivo real (exigível) pela receita total	STN (2007, 2008, 2009 e 2010)

Fonte: Elaborado pela autora, a partir de Resende (2001), Nascimento (2006) e Souza (2007).

As variáveis, apresentadas no Quadro 11 são comuns tanto à função educação quanto à função saúde, sendo assim, constaram nas análises das duas funções.

3.6.1.1.2.1 Variáveis relacionadas com a educação

Os indicadores relacionados à educação foram construídos a partir de informações sobre gastos com educação por nível de ensino. As variáveis procuram avaliar a educação a partir da qualidade da educação infantil e do ensino fundamental, baseadas na premissa de que cada município tenha, no mínimo, uma educação infantil e ensino fundamental de qualidade.

A escolha das variáveis para a educação foi fortemente baseada no fato de que o ensino fundamental e educação infantil são de incumbência dos municípios, já que a CF/88, em seu artigo 211, parágrafo 2º, delega à esfera municipal a responsabilidade pelo provimento desse tipo de serviço.

Para compor o gasto público na educação, utilizou-se o conceito de área de atuação na orientação de agrupamento das despesas, formando a área de educação. Por meio desse conceito, o gasto público é alocado segundo o critério da finalidade ou do objetivo finalístico da despesa, como forma de visualizar as metas e diretrizes delineadas a partir da ação governamental (Fernandes et al., 1988, p. 10; Castro et al., 2003, p. 11).

Para tanto, utilizou-se a relação entre o gasto ocorrido na função educação e subfunções ensino fundamental e educação infantil, apresentados no Quadro 12.

Quadro 12 – Variáveis independentes e a relação com os habitantes – educação

Nome da variável	Descrição	Fonte
GED/HAB	Mede os gastos com educação e cultura pelo número de habitantes.	STN (2007, 2008, 2009 e 2010) IBGE
EF/HAB	Mede o gasto com ensino fundamental pelo número de habitantes.	STN (2007, 2008, 2009 e 2010) IBGE
EI/HAB	Mede o gasto com educação infantil pelo número de habitantes.	STN (2007, 2008, 2009 e 2010) IBGE

Fonte: Elaborado pela autora, a partir de Resende (2001), Nascimento (2006) e Souza (2007).

3.6.1.1.2.2 Variáveis relacionadas com a saúde

Após a CF/88, o poder público passou a ter um papel importante na saúde dos cidadãos brasileiros. A saúde é um direito constitucionalmente assegurado a

todos, inerente à vida, portanto o Estado tem o dever de prover condições indispensáveis ao seu pleno exercício.

A CF/88 positivou o direito à saúde como direito fundamental em seus artigos 196 e seguintes. Tal conceituação estabeleceu que o Estado deve proporcionar o acesso à saúde a todos os cidadãos brasileiros, abrangendo inclusive a recuperação da saúde por meio dos atendimentos médicos, exames e tratamentos.

Em 19 de setembro de 1990, surgiu a Lei n. 8.080 que cria o Sistema Único de Saúde (SUS) e norteia a implantação dele. Conforme art. 4, “O conjunto de ações e serviços de saúde, prestado por órgãos e instituições públicas federais, estaduais e municipais, da administração direta e indireta e das fundações mantidas pelo poder público, constitui o SUS (Lei n. 8.080/90)”.

Os serviços de saúde pública no Brasil foram descentralizados e municipalizados. Com isso, os municípios, por meio das secretarias municipais de saúde, ganharam a responsabilidade de definir e gerir as ações e serviços de saúde.

Ao SUS cabe não somente a prestação de serviços de atendimento médico, odontológico ou de enfermagem, mas também a formulação de uma política de promoção e proteção da saúde pública, envolvendo uma série de atividades como os programas para a redução do risco de doenças, fiscalização sanitária, epidemiologia, saúde do trabalhador, alimentos, remédios etc. (Santa Catarina, 2002).

Com base na necessidade de saber em que e como foram aplicadas as receitas destinadas à saúde, os indicadores relacionados foram construídos a partir de informações correspondentes aos gastos gerais com saúde e saneamento; atenção básica; assistência hospitalar e ambulatorial, apresentados no Quadro 13.

Tais gastos foram considerados como variáveis independentes, considerando que estas medidas são bastante específicas e válidas para representar a condição de vida do cidadão.

Quadro 13 – Variáveis independentes e a relação com os habitantes – saúde

Nome da variável	Descrição	Fonte
GSAU/HAB	Mede os gastos com saúde e saneamento pelo número de habitantes por município	STN (2007, 2008, 2009 e 2010) IBGE
AB/HAB	Mede os gastos per capita com assistência básica pelo número de habitantes	STN (2007, 2008, 2009 e 2010) IBGE
AH/HAB	Mede os gastos per capita com assistência hospitalar pelo número de habitantes	STN (2007, 2008, 2009 e 2010) IBGE

Elaborado pela autora, a partir de Resende (2001), Nascimento (2006) e Souza (2007).

3.7 TÉCNICA DE ANÁLISE DE DADOS

Gil (1999, p, 168) explica que

A análise tem como objetivo organizar e resumir os dados de forma tal que possibilitem o fornecimento de respostas ao problema proposto para investigação. Já a interpretação tem como objetivo a procura do sentido mais amplo das respostas, o que é feito mediante sua ligação a outros conhecimentos obtidos.

Esta pesquisa utiliza técnicas e análises estatísticas a fim de entender as relações entre as variáveis pesquisadas, e assim contribuir para o aperfeiçoamento das políticas de investimentos sociais, bem como propiciar um entendimento sobre o nível do desenvolvimento municipal dos municípios do Estado de Mato Grosso. A técnica utilizada para análise de dados ocorreu por meio da análise descritiva e regressão múltipla. Essas técnicas foram utilizadas para os modelos de educação e saúde, para estimar quais variáveis independentes, em seus respectivos fatores, impactam o IFDM para as áreas de saúde e educação, na sua forma total.

Para isso, foram criados dois modelos. O primeiro modelo apresenta o resultado da regressão linear múltipla, contemplando o IFDM-Educação como variável dependente e as demais variáveis relacionadas à área de educação, bem como as comuns aos modelos de educação e saúde como independentes. O segundo modelo apresenta uma regressão múltipla para o IFDM-Saúde, como variável dependente e as demais variáveis relacionadas à área de saúde, bem como as comuns aos modelos educação e saúde como independentes.

Apresenta-se, a seguir, o desenho metodológico da pesquisa.

Quadro 14 – Desenho metodológico da pesquisa

OBJETIVO GERAL		
Investigar a relação existente entre as despesas orçamentárias realizadas nos municípios nas funções saúde e educação, e o índice Firjan de desenvolvimento municipal nas respectivas áreas, tomando como amostra os municípios do Estado de Mato Grosso, com análise realizada por meio de análise descritiva, teste não paramétrico Mann Whitney e regressão múltipla.		
Objetivos Específicos	Método	Técnica
Identificar os gastos desses municípios.	Levantamento dos dados documentais, conforme informações disponibilizadas na STN, FIRJAN e IBGE.	Análise descritiva
Mensurar a relação entre os recursos gastos e os impactos dos serviços prestados.	Filtrar os gastos com maior grau de existência nas despesas públicas dos municípios	Teste Mann Whitney e
Verificar se os recursos orçamentários de cada município estão sendo bem utilizados, de modo que isso se reflita nos seus indicadores sociais, em especial, os de saúde e educação.	Mensuração dos impactos das variáveis relevantes	regressão múltipla
Identificar os itens que mais se relacionam com a eficiência dos gastos públicos nos municípios.	Mensuração dos impactos relevantes	

Fonte: Adaptado de Andrade, M. (2002).

Para tanto, a elaboração desta pesquisa transcorreu conforme descrito a seguir:

(i) Inicialmente, foi construída a amostra que foi utilizada nesta pesquisa. Foram coletados os indicadores anteriormente apresentados referentes a 130 municípios, dentre os 141 municípios do estado de Mato Grosso, cujos dados constavam da base de dados do STN. Foram excluídos da amostra onze municípios que não possuíam dados suficientes.

(ii) Após os dados coletados, fez-se uma análise descritiva da amostra e testou-se a normalidade da amostra através do Teste de Kolmogorov-Smirnov e Shapiro-Wilk. Como foi verificado que a amostra não apresentava comportamento normal, decidiu-se a aplicação de testes não paramétricos para a análise dos dados.

(iii) Para verificar se os indicadores analisados eram significativamente diferentes entre os municípios com melhores indicadores de saúde e educação, e os municípios com piores indicadores, foram criados quatro grupos: um grupo com os municípios com melhor qualidade de educação, um grupo com os municípios com pior qualidade de educação, um grupo com os municípios com melhor qualidade de saúde e um grupo com municípios com pior qualidade de saúde. O critério para a formação dos grupos ocorreu a partir da posição dos municípios nos rankings IFDM

para saúde e IFDM para educação. Foram considerados os 40% melhores e os 40% piores municípios para a criação dos grupos. Os 20% intermediários ficaram fora dos grupos, sendo considerados municípios em transição. Para verificar se as diferenças nas médias dos indicadores de cada grupo eram significativas, aplicou-se o teste não paramétrico de Wilcoxon-Mann-Whitney.

(iv) Outro critério para separar os municípios com melhor qualidade de educação e saúde, foi o de criar um grupo com os municípios que estiveram pelo menos 3, dentre os quatro anos analisados entre os 40% dos municípios com melhor IFDM e criar outro grupo com os municípios que estiveram pelo menos 3 anos entre os 40% dos municípios com pior IFDM. Para verificar se as diferenças nas médias dos indicadores de cada grupo eram significativas, também aplicou-se o teste não paramétricos de Wilcoxon-Mann-Whitney.

(v) Por fim, aplicou-se a técnica de regressão múltipla para toda amostra. Originando dois modelos, um pra $IFDM_{\text{educação}}$, outro para $IFDM_{\text{saúde}}$.

3.7.1 Análise descritiva e teste de Wilcoxon-Mann-Whitney

De acordo com Gil (1999), o objetivo da análise de dados é organizar sistematicamente os dados, possibilitando assim o fornecimento de respostas ao problema de investigação.

O presente estudo fez uso da estatística descritiva. Beuren et al. (2006, p. 139) considera que esse procedimento relata o comportamento de uma variável em uma população ou subpopulação, utilizando para análise dos dados, a estatística.

Segundo Triola (2008), a estatística descritiva tem como objetivo básico sintetizar uma série de valores da mesma natureza, permitindo dessa forma que se tenha uma visão global da variação desses valores, possibilitando organizá-los e descrevê-los. Nessa abordagem, a finalidade é obter dos dados maior quantidade possível de informação, que indique modelos adequados ao comportamento dos dados a serem utilizados em uma fase posterior.

Quanto à média aritmética, é caracterizada pela soma de todos os valores coletados divididos pelo total de valores. O desvio-padrão estima o quanto os valores se distanciam da média aritmética (FONSECA; MARTINS, 1996).

Utilizou-se métodos estatísticos de média aritmética e desvio-padrão. Posteriormente, fora realizado teste de normalidade com o auxílio do SPSS e verificou-se que os dados da pesquisa não são normais, assim, foram tratados por meio de análise não paramétrica e aplicou-se o teste de Mann-Whitney.

O teste de Wilcoxon-Mann-Whitney é uma técnica não paramétrica que é apropriada para variáveis ordinais, conforme Siegel (1981, p. 34). Esse teste, também conhecido por Teste da Soma dos opostos de Wilcoxon, não utiliza valores médios em seu cálculo, mas verifica se as distribuições de probabilidade de uma variável podem ser consideradas iguais nas duas populações em estudo.

O teste de Wilcoxon-Mann-Whitney é utilizado na análise de dados emparelhados. Os dados para esse teste consistem dos diferentes registros das medições repetidas. Essas diferenças são então classificadas da menor para a maior em valores absolutos (sem considerar o sinal). Se existir uma diferença real entre as duas medições, ou tratamentos, então os diferentes registros serão consistentemente positivos ou negativos. Por outro lado, se não houver diferença entre os tratamentos, então, os diferentes registros serão permutados regularmente. A hipótese nula é que a diferença entre os registros não seja sistemática e, deste modo, não exista diferença entre os tratamentos (PESTANA e GAGEIRO, 2000).

Aplicou-se o teste de Wilcoxon-Mann-Whitney para verificar se há diferença significativa entre os municípios com maiores IFDM e com índices IFDM menores.

3.7.2 Regressão múltipla

No terceiro movimento da análise foi aplicado um modelo de regressão múltipla (HAIR JR. et al., 2005, cap. 4; GUJARATI, 1998, caps. 7, 8, 10 e 14) para medir o impacto sobre as variáveis exógenas sobre o IFDM para as áreas de saúde e educação.

Para Hair et al. (2005), em consonância com Malhotra (2001), a análise de regressão identifica os valores de variável dependente a partir de variáveis independentes, isto é, é uma técnica estatística indicada quando se quer analisar a relação entre uma única variável dependente e em relação a diversas variáveis independentes. Portanto, a regressão múltipla relaciona-se com a dependência de

uma única variável, a variável dependente sobre um conjunto de outras (variáveis preditoras).

Nesta análise, optou-se pela abordagem *enter*. Ela permite a inclusão de todas as variáveis, para examinar a contribuição de cada variável independente para o modelo de regressão (HAIR et al., 2005).

Nesta pesquisa, a regressão buscou verificar a relação matemática existente entre variável dependente (IFDM para as áreas de educação e saúde) e variáveis independentes. Determinando quais variáveis influenciavam nos índices e em que intensidade.

Para identificar o impacto das variáveis estudadas no índice FIRJAN de educação e saúde nos municípios do Estado do Mato Grosso, foi utilizado os seguintes modelos:

$$IFDM_{Educação} = 0,575 + 2,622GED/HAB + 0,001PIB/HAB + 4,998RT/HAB + 0,51Desp.Corrente/RT + 0,57Desp.Capital/RT + 0,71PR/RT - 0,000EF/HAB + 0,000 EI/HAB \quad (1)$$

Onde:

$IFDM_{Educação}$ é a variável dependente para o modelo educação.

0,575 corresponde a um coeficiente técnico fixo, a um valor de base a partir do qual começa $IFDM_{Educação}$.

2,066; 0,001; 4,998; 0,51; 0,57; 0,71; -0,0002; 0,0004 correspondem aos coeficientes técnicos ligados às variáveis para o modelo educação.

GED/HAB; PIB/HAB; RT/HAB, Desp.Corrente/RT; Despesa de Capital/RT; PR/RT; EF/HAB e EI/HAB correspondem às variáveis independentes para o modelo educação.

$$IFDM_{Saúde} = 0,874 + 2,066GSAU/HAB + 0,002PIB/HAB - 1,682RT/HAB - 0,92Desp.Corrente/RT + 0,039Desp.Capital/RT - 0,053PR/RT - 9,259AB/HAB + 7,120AH/HAB \quad (2)$$

$IFDM_{Saúde}$ é a variável dependente para o modelo saúde.

0,874; 2,066; 0,002; -1,682; -0,92; 0,039; -0,053; -9,259; 7,120 correspondem aos coeficientes técnicos ligados às variáveis para o modelo saúde.

GSAU/HAB; PIB/HAB; RT/HAB, Desp.Corrente/RT; Despesa de Capital/RT; PR/RT; AB/HAB e AH/HAB correspondem às variáveis independentes para o modelo saúde.

A seguir, serão abordadas as análises dos resultados alcançados nas etapas exploratória e conclusiva da pesquisa.

4 DISCUSSÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS

Este capítulo apresenta os resultados encontrados no estudo realizado. A primeira seção traz a estatística descritiva, a segunda relata os resultados das equações e testes realizados, e a terceira seção apresenta a análise dos resultados sobre os efeitos dos gastos orçamentários municipais sobre o IFDM para educação e saúde.

Para o tratamento e análise dos dados foram utilizados procedimentos estatísticos, as variáveis dependentes são $IFDM_{Educação}$ e $IFDM_{Saúde}$, levando-se em consideração as áreas de educação e saúde estudadas, e as variáveis independentes são as razões Gasto com Educação (GED), PIB, Receita Total (RT), Ensino Fundamental (EF) e Educação Infantil (EI), todas divididas pelo número de habitantes, e Despesa Corrente (Desp. Corrente), Despesa Capital (Desp. Capital) e PR divididas por receita total para área educação. Já para área de saúde as variáveis independentes são as razões Gasto com Saúde (GSAU), PIB, RT, Atenção Básica (AB) e Atenção Hospitalar (AH), divididas pelo número de habitantes e Desp. Corrente, Desp. Capital e Passivo Real (PR) divididas pela receita total.

4.1 ANÁLISE DESCRITIVA

Realizou-se testes paramétricos de médias para verificar se as características econômico-sociais dos municípios variam de acordo com o valor dos dispêndios realizados nos anos analisados.

4.1.1 Análise descritiva das variáveis comuns aos modelos saúde e educação

A Tabela 1 apresenta uma comparação das variáveis econômico-sociais dos municípios mato-grossenses para os anos de 2007 a 2010, utilizadas tanto para o modelo saúde quanto para o modelo educação.

Tabela 1 – Estatísticas descritivas das variáveis comuns utilizadas - modelos educação e saúde (continua)

Variáveis	Ano	Média	Desvio Padrão	Amplitude		Coeficiente de Variação
				Mínimo	Máximo	
PIB / Habitantes (Reais)	2007	15,19	14,55	5,27	93,01	95,79
	2008	18,73	18,69	3,68	128,87	99,79
	2009	19,63	17,03	6,44	119,56	86,75
	2010	18,75	11,96	4,99	76,72	63,79

Tabela 1 – Estatísticas descritivas das variáveis comuns utilizadas - modelos educação e saúde (conclusão)

Variáveis	Ano	Média	Desvio Padrão	Amplitude		Coeficiente de Variação
				Mínimo	Máximo	
RT / Habitantes (Reais)	2007	1.509,90	585,07	705,75	3.704,68	38,75
	2008	1.857,07	678,86	879,10	4.279,63	37,20
	2009	1.858,29	691,30	916,41	4.054,23	37,20
	2010	2.023,71	687,99	934,49	4.388,26	34,00
Desp. Corrente/RT (Reais)	2007	0,82	0,09	0,49	0,98	10,98
	2008	0,78	0,08	0,46	0,99	10,26
	2009	0,79	0,10	0,40	0,97	12,66
	2010	0,83	0,08	0,41	0,98	9,64
Despesa de Capital / Receita Total (Reais)	2007	0,13	0,07	0,02	0,39	53,85
	2008	0,16	0,08	0,03	0,43	50,00
	2009	0,14	0,07	0,02	0,48	60,00
	2010	0,15	0,09	0,01	0,69	60,00
Passivo Real / Receita Total (Reais)	2007	0,21	0,17	0,01	0,96	80,95
	2008	0,28	0,22	0,02	0,99	78,57
	2009	0,30	0,20	0,01	0,90	66,67
	2010	0,30	0,20	0,01	0,90	66,67

Fonte: Elaborada pela autora, a partir dos dados da pesquisa.

Observa-se que a razão PIB por habitantes dos municípios mato-grossenses analisada registrou crescimento nos três primeiros anos, apresentando, porém, desaceleração (não significativa) no quarto ano. Mantendo a média brasileira que para esta razão, segundo dados do IBGE, oscilou entre R\$ 15 e R\$ 18.

A quinta e sexta razões mostram os resultados para despesa corrente e despesa de capital divididas por receita total respectivamente, apontando alta concentração de gastos em despesas correntes. Os resultados referentes às despesas identificam dois grupos de gastos.

O primeiro consiste em gastos com diárias, material de consumo, passagens, serviços de terceiros, pessoas físicas, jurídicas e pagamento de pessoal. O segundo é composto por gastos com aquisição de bens de uso permanente, bem como construções e edificações. O que explica a maior concentração de gastos em despesas correntes.

O endividamento apresentou médias entre 21% a 30%, porém, como as medianas estão entre 17% e 20%, indicam que, o crescimento em todos os anos

analisados, mostra que os municípios utilizaram instrumentos para captar recursos a curto e longo prazo. Mostra que municípios mais endividados apresentam melhor IFDM.

4.1.2 Análise descritiva - modelo educação

A Tabela 2 apresenta a comparação das variáveis econômico-sociais dos municípios mato-grossenses para os anos de 2007 a 2010 do modelo educação.

Tabela 2 – Estatísticas descritivas das variáveis utilizadas - modelo educação

Variáveis	Ano	Média	Desvio Padrão	Amplitude		Coeficiente de Variação
				Mínimo	Máximo	
IFDM-Educação (Reais)	2007	0,67	0,07	0,45	0,82	10,45
	2008	0,67	0,08	0,45	0,83	11,94
	2009	0,71	0,07	0,53	0,91	9,86
	2010	0,74	0,07	0,52	0,87	9,46
Gasto com Educação / Habitantes (Reais)	2007	388,25	171,51	64,95	1.191,48	44,18
	2008	470,38	193,87	195,58	1.312,90	41,22
	2009	465,96	179,78	213,47	967,41	38,58
	2010	513,85	184,47	215,89	1.048,01	35,90
Ensino Fundamental / Habitantes (Reais)	2007	331,95	155,87	116,84	1.191,23	46,96
	2008	389,86	168,68	139,69	1.312,90	43,27
	2009	383,95	152,21	141,87	907,36	39,64
	2010	409,52	165,36	134,91	973,13	40,38
Gasto com Educação Infantil /Habitantes (Mil)	2007	35,80	24,88	4,99	134,30	69,50
	2008	49,78	41,63	3,58	297,47	83,63
	2009	56,74	48,63	3,64	311,32	85,71
	2010	65,53	57,68	2,40	263,86	88,02

Fonte: Elaborada pela autora, a partir dos dados da pesquisa.

Os resultados indicam que o IFDM educação manteve-se constante nos anos de 2007 e 2008 com médias de 0,67, e melhorou nos anos de 2009 e 2010, apresentando a média de 0,71 e 0,74 respectivamente. O desvio padrão desse índice esta entre 0,08 para o ano de 2008 e 0,07 para os anos de 2007, 2009 e 2010, ou seja, valores em torno da média.

Observa-se que a razão de GED/HAB apresentou ligeira queda em 2009, provavelmente em decorrência da crise econômica mundial que se iniciou no final de 2008 e deve ter provocado impacto no orçamento de 2009. Em 2010, os gastos com educação voltaram a apresentar crescimento.

As médias per capita referentes aos gastos públicos (GED/HB) expõem, em termos absolutos, valores não expressivos quando considerados a importância do dispêndio governamental, necessários à qualidade da educação da sociedade.

Chama atenção os gastos efetuados com a variável ensino fundamental, apontando montantes médios entre R\$ 331,95 e R\$ 409,52, enquanto que com a variável educação infantil registram montantes médios entre R\$ 35,80 e R\$ 65,53, mostrando que os investimentos com a educação infantil tendem a ser relativamente baixo nos municípios analisados. Por outro lado, pode-se notar que, em geral, os gastos com educação infantil apresentaram crescimento nos anos analisados.

4.1.3 Análise descritiva - modelo saúde

A Tabela 3 apresenta a estatística descritiva da amostra para o modelo saúde.

Tabela 3 – Estatísticas descritivas das variáveis utilizadas - modelo saúde

Variáveis	Ano	Média	Desvio Padrão	Amplitude		Coeficiente de Variação (%)
				Mínimo	Máximo	
IFDM-Saúde (Reais)	2007	0,79	0,09	0,47	0,96	11,39
	2008	0,81	0,09	0,46	0,99	11,11
	2009	0,82	0,09	0,47	0,99	10,98
	2010	0,83	0,08	0,48	0,97	9,64
Gasto com Saúde / Habitantes (Reais)	2007	373,24	176,39	157,53	1.572,09	47,26
	2008	420,98	162,61	197,40	1.098,32	38,63
	2009	469,83	178,91	171,86	1.197,28	38,08
	2010	523,68	215,58	244,70	1.588,40	41,17
Atenção Básica / Habitantes (Reais)	2007	240,00	140,00	34,01	850,78	58,33
	2008	272,76	168,21	25,12	1.046,43	61,67
	2009	275,58	164,16	23,24	903,08	59,57
	2010	306,26	195,00	13,19	1.303,80	53,67
Assistência Hospitalar / Habitantes (Reais)	2007	102,25	94,00	4,58	368,45	91,63
	2008	119,51	111,81	3,79	445,24	93,56
	2009	131,93	129,76	5,20	627,63	98,36
	2010	126,04	115,48	6,69	662,57	91,62

Fonte: Elaborada pela autora, a partir dos dados da pesquisa.

A Tabela 3 mostra os IFDM para o modelo saúde, no que se refere à qualidade e à potencialidade dos municípios analisados, apresentando médias entre 0,79 e 0,83, apontando crescimento positivo para o indicador IFDM_{saúde}.

A análise do Gasto com Saúde, por número de habitantes, revela que os municípios de Mato Grosso alcançaram variância de 38,63% a 47,26% com a função saúde para os anos analisados. Ela mostra uma relação positiva de crescimento real per capita.

A razão atenção básica por habitantes tem uma parcela grande do gasto total da função saúde, observa-se um crescimento anual, porém não muito expressivo com variação entre 58,33 e 61,67%.

Os dados da Tabela 3 também permitem verificar que os gastos, para a variável Assistência Hospitalar e Ambulatorial por número de habitantes, estão na média de R\$ 102,25 a R\$ 131,93, apresentando coeficiente de variação entre 91% e 98%. O que indica maior investimento por parte dos municípios com Assistência Hospitalar.

4.2 DIFERENÇAS NOS INDICADORES

Com o intuito de obter dados mais robustos e identificar as diferenças entre os indicadores dos municípios com maior e menor IFDM, fez-se um corte das observações com base nos quantis de distribuição das variáveis dependentes (saúde e educação), assim, entraram nas análises 40% das observações com maior IFDM e 40% das observações com menor IFDM tanto para o modelo educação quanto para o modelo saúde. Para verificar se as diferenças encontradas são significativas foi utilizado o teste de Wilcoxon-Mann-Whitney.

4.2.1 Comparação entre municípios com maior IFDM e menor IFDM – modelo educação

Buscou-se conhecer se há diferença nos indicadores analisados entre os municípios do grupo com maior e menor IFDM, organizando-se dois grupos. O primeiro grupo com 40% dos municípios com maior IFDM e o segundo com 40% dos municípios com menor IFDM.

O teste realizado permitiu verificar se há diferença significativa entre os grupos com maiores e menores IFDM nos municípios do Estado de Mato Grosso.

Os resultados obtidos pelo teste de Mann-Whitney, para os grupos com maior e menor IFDM modelo educação em relação ao impacto dos gastos na qualidade do índice, estão apresentados na Tabela 4.

Tabela 4 – Diferença de 40% municípios com maior e menor IFDM - modelo educação

Variável	Maiores IFDM		Menores IFDM		p-value
	Média	Mediana	Média	Mediana	
GED/HAB	557,13	531,65	476,45	416,24	0,000***
PIB/HAB	29,81	20,39	11,70	10,61	0,000***
RT/HAB	2.271,36	2.120,81	1.638,57	1.550,98	0,004***
Desp.Corrente/RT	0,80	0,82	0,82	0,82	0,359
Desp.Capital/RT	0,16	0,14	0,12	0,11	0,016**
PR/RT	0,27	0,21	0,19	0,17	0,041**
EF/HAB	419,38	421,51	433,45	371,75	0,138
EI/HAB	88,12	73,83	27,60	22,46	0,000***

Fonte: Elaborada pela autora, a partir dos dados da pesquisa.

Nota: Os símbolos ***, ** e * indicam diferença de médias estatisticamente significativas a 1%, 5% e 10%, respectivamente.

Observa-se na Tabela 4 que, de todas as variáveis utilizadas, seis delas obtiveram um p-value menor que 0,05, rejeitando H_0 . Indicando que há diferença entre os grupos de municípios com maior e menor IFDM nas seguintes razões: gasto com educação, produto interno bruto, receita total e educação infantil, divididas por número de habitantes respectivamente; e pelas razões: despesa com capital e passivo real, divididas por receita total, respectivamente.

A primeira diferença encontrada refere-se ao gasto geral efetuado com educação, o qual indica que cidades com melhor qualidade no IFDM_{educação} têm em média um maior gasto com educação por habitante do que as cidades com menores indicadores de educação, ou seja, como esperado, supõe-se que investir em educação, gera melhores resultados.

As razões PIB e receita total por habitantes indicam que a participação do PIB, bem como da arrecadação total de recursos dos municípios com maior IFDM é

muito maior, do que nos com menor IFDM. Confirmando assim, que os municípios mais ricos têm melhores condições de proporcionar uma educação de melhor qualidade aos seus habitantes e que estes municípios efetivamente estão melhores classificados no IFDM em educação.

As análises permitem, ainda, verificar que a participação das despesas de capital dos municípios na receita total foi pouco expressiva: médias de 0,16 e 0,12 nos municípios com maior e menor IFDM respectivamente, indicando assim, que o maior nível de gastos de capital não é um impedimento para uma melhor educação.

Como se pode ver em relação aos dados relativos ao endividamento por receita total, os municípios com melhor IFDM estão mais endividados. Observa-se, dessa forma, que o maior endividamento não é um limitador para a melhor qualidade na educação.

Os dados contidos na Tabela 4 sugerem que os municípios com maior IFDM destinaram parcelas maiores de seus orçamentos a investimentos (despesas de capital), revelando que os municípios que alcançaram maior IFDM foram aqueles que receberam mais recursos. Fato que explica também, maior orçamento de seus municípios destinados a gastos de capital.

Além disso, a Tabela 4 mostra que para o indicador ensino fundamental não apresentou diferença significativa, e que os municípios com maior IFDM efetuaram menores gastos neste indicador, apresentando média de gastos pior que os gastos dos municípios com menor IFDM. Esse resultado foi surpreendente, pois imaginava-se que investimentos em educação fundamental deveriam contribuir para um melhor IFDM.

Os dados permitem verificar que municípios com maior $IFDM_{\text{educação}}$ investem, em média, mais do que o triplo em educação infantil do que os municípios com menor $IFDM_{\text{educação}}$. Aparentemente, maior volume de gastos realizados com educação infantil propicia maior IFDM, sugerindo que essa variável é fortemente associada com o desempenho do IFDM para área educação, isto é, municípios que gastam mais com educação infantil, possuem maiores índices de desenvolvimento municipal para essa área.

4.2.2 Comparação entre municípios que constaram nos grupos de maior e menor IDFM entre 3 e/ou 4 vezes nos anos analisados - modelo educação

Após nova classificação dos municípios, procurou-se verificar a diferença entre os municípios que constaram entre 3 e/ou 4 vezes nos municípios com maior ou menor IFDM, sendo os resultados apresentados na Tabela 5.

Tabela 5 – Diferença dos municípios constantes nos grupos de maior e/ou menor IFDM entre 3 e/ou 4 vezes – modelo educação

Variável	Maior IFDM		Menor IFDM		p-value
	Média	mediana	Média	Mediana	
GED/HAB	506,89	493,50	483,51	414,73	0,017**
PIB/HAB	25,82	20,69	11,85	11,73	0,000***
RT/HAB	2.209,07	2.087,85	1.592,12	1.535,21	0,003***
Desp.Corrente/RT	0,74	0,78	0,81	0,81	0,058*
Desp.Capital/RT	0,18	0,17	0,12	0,11	0,003***
PR/RT	0,31	0,26	0,17	0,15	0,003***
EF/HAB	396,10	407,05	445,69	371,98	0,373
EI/HAB	91,46	73,61	29,50	25,95	0,000***

Fonte: Elaborada pela autora, a partir dos dados da pesquisa.

Nota: Os símbolos ***, ** e * indicam diferença de médias estatisticamente significativas a 1%, 5% e 10%, respectivamente.

A Tabela 5 indica que os resultados foram semelhantes com os do teste anterior, evidenciando existência de diferenças significativas nas mesmas variáveis destacadas na análise anterior. Confirmando que o maior volume de gastos no grupo de municípios que constaram de 3 a 4 vezes no grupo de menor IFDM concentra-se no custeio das despesas correntes e do ensino fundamental, gastos que não influenciam significativamente na qualidade do IFDM para área de Educação.

4.2.3 Comparação entre municípios com maior IFDM e menor IFDM - modelo saúde

A fim de analisar se há diferenças significativas entre os indicadores analisados da amostra de 40% de municípios com maior e 40% de municípios com menor IFDM_{saúde}, este trabalho utilizou-se do teste de Mann-Whitney para observar a significância estatística das diferenças observadas cujos resultados são apresentados na Tabela 6.

Tabela 6– Diferença de 40% Municípios com maior e menor IFDM - Modelo Saúde

Variável	Maior IFDM		Menor IFDM		p-value
	Média	mediana	Média	Mediana	
GSAU/HAB	595,83	520,83	446,56	405,17	0,000***
PIB/HAB	33,24	20,53	11,99	10,42	0,000***
RT/HAB	2.392,45	2.333,27	1.789,35	1.600,65	0,000***
Desp.Corrente/RT	0,80	0,81	0,82	0,83	0,112
Desp.Capital/RT	0,15	0,13	0,13	0,12	0,045**
PR/RT	0,16	0,10	0,22	0,18	0,009***
AB/HAB	377,63	300,49	346,15	332,96	0,830
AH/HAB	162,37	130,95	89,10	62,52	0,015**

Fonte: Elaborada pela autora, a partir dos dados da pesquisa.

Nota: Os símbolos ***, ** e * indicam diferença de médias estatisticamente significativas a 1%, 5% e 10%, respectivamente.

O trabalho considerou oito variáveis, dessas foram observadas seis variáveis com diferenças significativas: GSAU/HAB, PIB/HAB, RT/HAB, Desp. Capital/RT, PR/RT e AH/HAB.

A razão gastos com saúde por número de habitantes permite inferir que municípios com melhores IFDM_{saúde} têm, em média, um maior gasto com saúde por habitante, indicando que investir em saúde gera melhores IFDM.

As razões PIB/HAB, RT/HAB, Desp. Capital/RT e PR/RT apresentaram as mesmas diferenças significativas, conforme discutido para o modelo IFDM_{educação}, ou seja, endividamento não prejudica os investimentos em saúde e municípios mais ricos oferecem melhor saúde para seus habitantes.

A diferença encontrada na variável Atenção Básica, não é significativa, ou seja, apesar dos investimentos serem importantes para a população, não necessariamente impactam na qualidade da saúde, enquanto que os investimentos em Assistência Hospitalar sugerem aumento no IFDM_{saúde}, possivelmente porque uma melhoria no atendimento hospitalar melhora o índice em questão.

4.2.4 Comparação com municípios que constaram nos grupo de maior e menor IFDM entre 3 e/ou 4 vezes nos anos analisados - modelo saúde

O teste realizado permitiu verificar que há diferença significativa entre os indicadores analisados para os grupos com municípios do Estado de Mato Grosso,

que constaram entre 3 e/ou 4 vezes nos grupos de maior e menor IFDM para a função saúde, conforme resultados apresentados na Tabela 7.

Tabela 7 – Diferença de municípios constantes nos grupos de maior e/ou menor IFDM entre 3 e/ou 4 vezes – modelo saúde

Variável	Maior IFDM		Menor IFDM		p-value
	Média	Mediana	Média	Mediana	
GSAU/HAB	796,06	559,79	503,21	505,76	0,089*
PIB/HAB	34,34	34,02	12,22	11,13	0,000***
RT/HAB	2.440,44	2.417,94	1.910,24	1.685,61	0,000***
Desp.Corrente/RT	0,78	0,79	0,81	0,82	0,284
Desp.Capital/RT	0,16	0,15	0,12	0,11	0,018**
PR/RT	0,15	0,13	0,19	0,18	0,031**
AB/HAB	425,23	325,42	409,65	358,01	0,711
AH/HAB	143,62	137,51	100,79	61,09	0,040**

Fonte: Elaborada pela autora, a partir dos dados da pesquisa.

Nota: Os símbolos ***, ** e * indicam diferença de médias estatisticamente significativas a 1%, 5% e 10%, respectivamente.

A Tabela 7 indica que os resultados foram semelhantes com os do teste anterior, destacando existência de diferenças significativas nas mesmas variáveis apresentadas na análise anterior, GSAU/HAB, PIB/HAB, RT/HAB, Desp. Capital/RT, PR/RT e AH/HAB no grupo de municípios que constaram de 3 a 4 vezes entre os de menor e maior IFDM.

Os resultados dos dados sugerem que maior gasto com a variável Gastos com Saúde não apresenta melhoria imediata no IFDM_{saúde}, mas políticas de maior investimento em saúde, a longo prazo, produzem melhorias no IFDM_{saúde}.

A análise permite inferir que os direcionamentos dos gastos se apresentam como alternativas aos gestores locais, possibilitando por meio de planejamento, uma melhor utilização dos recursos e, com isso, propiciam uma melhor qualidade no IFDM de seus municípios.

4.3 REGRESSÃO LINEAR

Apresentam-se os resultados das estimações relativas aos efeitos dos gastos orçamentários municipais no IFDM para as funções educação e saúde para os municípios mato-grossenses, com base no modelo *Enter*. Inicialmente, apresenta-se a análise para a função educação, em seguida, para a função saúde.

4.3.1 Regressão linear para educação

As equações estimadas contemplaram o modelo contendo todas as variáveis originalmente consideradas, a partir da amostra do estudo.

Nas Tabelas 8 e 9 a seguir serão apresentados o sumário do modelo, no qual é dado o coeficiente de correlação múltipla, o coeficiente de determinação (R^2 ; “R square”) e o coeficiente de determinação ajustado (R^2_a ; “Adjusted R square”); e a ANOVA, para avaliar a significância geral do modelo.

Tabela 8 – Regressão múltipla – intensidade da associação educação

Modelo	R	R^2	R^2 ajustado	Erro padrão da estimativa
1	,566 ^a	,321	,310	,06522

Fonte: Elaborada pela autora, a partir dos dados da pesquisa.

Tabela 9 – ANOVA – modelo educação

Modelo		Soma dos quadrados	df	Quadrados Médios	Razão F	Sig.
1	Regressão	1,019	8	,127	29,931	,000 ^a
	Residuo	2,157	507	,004		
	Total	3,175	515			

Fonte: Elaborada pela autora, a partir dos dados da pesquisa.

Nos resultados de regressão para o modelo $IFDM_{\text{educação}}$, temos $R^2_a = ,310$. Pode-se afirmar que 31,10% da variabilidade total do impacto dos gastos com educação no índice IFDM, explicam-se pelas variáveis independentes presentes no modelo de regressão linear ajustado.

Na tabela ANOVA obtem-se um valor de $F = 29,931$. Essa estatística de teste tem associada um $\text{Sig.} = 0,000$ pelo que pode rejeitar H_0 e conclui-se pelo menos uma variável explicativa, essa relacionada com a variável $IFDM_{\text{educação}}$.

Avaliando-se as medidas de ajuste, observa-se que os valores do coeficiente de correlação múltiplo (R), o coeficiente de determinação (R Square), e o coeficiente de determinação ajustado (Adjuste R Square) são baixos, indicando a não correlação da variável dependente com as independentes. Dessa forma, o modelo

tem explicação moderada na variabilidade do valor de $IFDM_{\text{educação}}$. O coeficiente de determinação ajustado indica a proporção da variação de $IFDM_{\text{educação}}$, a qual é explicada por meio do conjunto de variáveis explicativas selecionadas, ou seja, 31,10%.

Os resultados do modelo de regressão apresentam-se na Tabela 10, consultando a coluna “Unstandardized coeficientes/B”.

Tabela 10 – Modelo de regressão para educação

	Variáveis	Coeficiente B	Erro Padrão do Coeficiente	Beta Padronizado	Estatística T	Sig.
1	Constante	,575***	,036		15,932	,000
	GED/HAB	2,622	,000	,062	,491	,624
	PIB/HAB	,001***	,000	,198	4,608	,000
	RT/HAB	4,998***	,000	,437	6,601	,000
	DESPCORRENTE/RT	,051	,039	,058	1,316	,189
	DESPCAPITAL/RT	,057	,043	,058	1,348	,178
	PR/RT	,071***	,016	,175	4,383	,000
	EF/HAB	-0,0002***	0,00	-,463	-4,507	,000
	EI/HAB	0,0004***	0,00	,231	5,043	,000

a. Dependent Variable: IFDM EDUCAÇÃO

Fonte: Elaborada pela autora, a partir dos dados da pesquisa.

Nota: Os símbolos ***, ** e * indicam diferença de médias estatisticamente significativas a 1%, 5% e 10%, respectivamente.

A equação de regressão linear múltipla, para os dados que descrevem o relacionamento entre $IFDM_{\text{educação}}$, é dada na equação 1 abaixo:

$$IFDM_{\text{Educação}} = 0,575 + 2,622GED/HAB + 0,001PIB/HAB + 4,998RT/HAB + 0,51Desp.Corrente/RT + 0,57Desp.Capital/RT + 0,71PR/RT - 0,0002EF/HAB + 0,0004 EI/HAB \quad (1)$$

Embora seja moderada a quantidade de variância explicada ($R^2_a = ,310$), esse modelo captou algumas importantes variáveis que impactam na qualidade da educação. Observa-se que, direta ou interativamente, a maioria das variáveis explicativas participa da equação de forma significativa e exerce influência positiva sobre o índice de desenvolvimento municipal para a função educação.

A variável GED/HAB apresenta sinal positivo, porém não é significativo, o que implica que maior gasto com educação geral não necessariamente aumenta o $IFDM_{\text{educação}}$.

A variável PIB/HAB, relação do produto interno bruto com o número de habitantes, mede a riqueza do município e, conforme esperado, apresenta sinal positivo, o que indica que municípios mais ricos têm melhores condições de proporcionar uma melhor educação aos seus habitantes e, conseqüentemente, apresentar aumento no índice de desenvolvimento municipal para a função educação.

O sinal da razão Receita Total por número de habitantes é positivo e significativo, sugerindo que município que gerar mais receitas apresentam melhores $IFDM_{\text{educação}}$. Essa variável apresenta o maior coeficiente da regressão, indicando que a capacidade do município em gerar receitas é realmente um fator importante para a educação.

As variáveis Desp. Corrente/RT e Desp. Capital apresentam sinais positivos, porém não são significativos, indicando que os gastos com essas despesas, não melhoram a qualidade em saúde.

A razão Despesa de Capital por Receita Total, com sinal positivo, indica que quanto maior o investimento em bens permanentes, maior o $IFDM_{\text{saúde}}$.

O sinal da variável PR/RT é positivo, com isso quanto maior for o montante do endividamento municipal a curto e longo prazo, maior será o $IFDM_{\text{saúde}}$, pois com os novos investimentos custeados por capitais de terceiros somado às receitas correntes municipais, há maiores investimentos para a área da educação.

A variável EF/HAB mostra alto índice de significância, porém com sinal negativo. Tal resultado indica que maior gasto com ensino fundamental não necessariamente aumenta o $IFDM_{\text{educação}}$. Pode-se supor que o ensino fundamental concorre em investimentos na educação infantil, uma vez que o município tem obrigação de investimento mínimo em educação. Dessa forma, aparentemente, o investimento na educação infantil é mais importante para melhorar os indicadores de

educação do município e um maior investimento em educação fundamental indica retirada de investimentos da educação infantil.

A variável EI/HAB mede a relação do gasto entre educação infantil e o número de habitantes, que apresenta sinal positivo, indicando que municípios que mais investem em educação infantil apresentam aumento no índice de desenvolvimento municipal para a função educação.

Como as medidas de riqueza do município são aparentemente mais importantes que os gastos e endividamento dos municípios, é possível imaginar que a melhora no indicador IFDM não é decorrente dos investimentos da prefeitura, mas sim de ações dos próprios cidadãos do município, que apresentam melhores condições de investir em educação privada.

4.3.2 Regressão linear para saúde

Nas Tabelas 11 e 12 são apresentados o sumário do modelo, no qual é dado o coeficiente de correlação múltipla, o coeficiente de determinação (R^2 ; “R square”) e o coeficiente de determinação ajustado (R^2_a ; “Adjusted R square”); e ANOVA, para avaliar a significância geral do modelo.

Tabela 11 – Regressão múltipla – intensidade da associação saúde

Modelo	R	R^2	R^2 ajustado	Erro padrão da estimative
1	,391 ^a	,153	,140	,07988468823

Fonte: Elaborada pela autora, a partir dos dados da pesquisa.

Tabela 12 – ANOVA – modelo saúde

Modelo		Soma dos quadrados	DF	Quadrados Médios	Razão F	Sig.
1	Regressão	,585	8	,073	11,455	,000 ^a
	Residuo	3,235	507	,006		
	Total	3,820	515			

Fonte: Elaborada pela autora, a partir dos dados da pesquisa.

Pelos valores da Tabela 11, verifica-se que o grau de associação da variável dependente com as independentes selecionadas apresenta-se pouco expressivo, com coeficiente de correlação de 0,391. O R^2 ajustado de 0,140 representa que 14%

da variação ocorrida no $IFDM_{saúde}$ são explicadas pelas variáveis independentes incluídas na regressão.

Os resultados da Anova indicam a rejeição da hipótese nula de que os coeficientes das variáveis independentes em conjunto sejam iguais a zero. Diante do valor da Razão F da regressão de 11,455 e da Sig. = 0,000, menor que o nível estabelecido para a pesquisa de 0,005. Assume-se que as variáveis explicativas selecionadas exercem influência sobre o $IFDM_{saúde}$, e que o modelo como um todo apresenta-se estatisticamente significativo.

Utiliza-se a Tabela 13 abaixo para descrever o modelo consultando a coluna Standardized Coefficients/B.

Tabela 13 – Modelo de regressão para saúde

	Variáveis	Coefficiente B	Erro Padrão do Coeficiente	Beta Padronizado	Estatística T	Sig.
1	(Constant)	,874***	,043		20,106	,000
	GSAU/HAB	2,066	,000	,070	1,380	,168
	PIB/HAB	,002***	,000	,335	7,180	,000
	RT/HAB	-1,682**	,000	-,134	-2,457	,014
	DESPCORRENTE/RT	-,092**	,046	-,096	-2,006	,045
	DESPCAPITAL/RT	,039	,052	,036	,754	,451
	PR/RT	-,053***	,020	-,119	-2,660	,008
	AB/HAB	-9,259	,000	-,018	-,300	,765
	AH/HAB	7,120	,000	,094	1,891	,059

a. Dependent Variable: SAÚDE

Fonte: Elaborada pela autora, a partir dos dados da pesquisa.

Nota: Os símbolos ***, ** e * indicam diferença de médias estatisticamente significativas a 1%, 5% e 10%, respectivamente.

A equação de regressão linear múltipla, para os dados que descrevem o relacionamento entre $IFDM_{saúde}$, é dada na equação 2:

$$IFDM_{Saúde} = 0,874 + 2,066SAU/HAB + 0,002PIB/HAB - 1,682RT/HAB - 0,92Desp.Corrente/RT + 0,039 Desp.Capital/RT - 0,053PR/RT - 9,259AB/HAB + 7,120AH/HAB \quad (2)$$

A análise dos sinais dos coeficientes associados às variáveis explicativas usadas na regressão revela o tipo de relacionamento existente com a variável dependente.

Para a variável GSAU/HAB, aprecia-se, em geral, sinal positivo e grau de significância, o que implica que quanto maior o gasto com a função saúde em geral, maior será o $IFDM_{saúde}$. Com relação à saúde, esse resultado é esperado, já que implica necessidade de um investimento maior.

A variável PIB/HAB apresenta o mesmo sinal e interpretação apresentada na Tabela 10.

Na razão “RT/HAB” encontramos sinal negativo, porém, significativo, pois sugere que pode haver evidências de que os municípios com maiores receitas apresentam melhor $IFDM$, do que nos municípios com menor $IFDM$.

O sinal da variável PR/RT é negativo, com isso quanto maior for o montante do endividamento municipal a curto e longo prazo, menor será o $IFDM_{saúde}$, pois os novos investimentos são custeados por capitais de terceiros em vez de receitas correntes municipais.

A razão “despesa corrente por número de habitantes” apresenta sinal negativo e não significativo, em quanto que a razão despesa com capital por número de habitantes apresenta sinal positivo e não significativo. As duas razões indicam que os gastos com estas despesas não melhoram a qualidade em saúde.

O sinal da variável PR/RT é negativo e significativo, com isso quanto maior for o montante do endividamento municipal a curto e longo prazo, maior será o $IFDM_{saúde}$.

Com relação à razão “Atenção Básica por número de habitantes” esta apresenta sinal negativo, indicando que quanto maior for as despesas com atenção básica, menor o $IFDM_{saúde}$. Enquanto que a variável Assistência Hospitalar por Número de Habitantes, com sinal positivo, indica que a variável contribui para o aumento do $IFDM_{saúde}$, significando, assim, que quanto maior Assistência Hospitalar frente à Atenção Básica maior será o índice $IFDM$ para a função saúde.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este último capítulo dedica-se às conclusões e às limitações do estudo, e apresenta as recomendações para estudos futuros.

5.1 CONCLUSÕES

A Constituição Federal de 1988 pode ser considerada o grande marco da descentralização fiscal no Brasil, pois proveu uma série de alterações no federalismo fiscal brasileiro e os governos municipais e estaduais passaram a assumir um papel de destaque na prestação de bens e serviços de âmbito local, sobretudo nas áreas de saúde e educação. Ademais, implicou alguma autonomia para essas esferas governamentais nas decisões de gasto e de arrecadação, impondo-lhes uma maior responsabilidade diante dos cidadãos de suas jurisdições no fornecimento de bens e serviços públicos.

Nesse cenário, este estudo preocupou-se em analisar os efeitos dos gastos municipais na qualidade dos gastos municipais, em municípios do Estado de Mato Grosso. Tratou-se de investigar como os índices Firjan de desenvolvimento municipal para as áreas de saúde e educação reagem de acordo com as destinações dos gastos públicos sociais (educação e saúde). Conforme proposições teóricas de regressão múltipla, estimou-se equações representativas dos efeitos das despesas públicas, evidenciando os resultados correspondentes às variáveis apontadas.

Para isso, este estudo teve como base a análise descritiva, o teste de Mann Whitney e Regressão múltipla, com informações financeiras coletadas junto ao FIRJAN, IBGE e ao Tesouro Nacional, respectivamente. Uma amostra de 130 municípios mato-grossenses, durante um período de quatro anos (2007 a 2010), totalizando 516 observações. Além disso, foram realizadas as análises descritivas, testadas duas diferentes amostras para o teste de Mann Whitney, analisando-se as significâncias e os sinais dos modelos.

Considerando os resultados gerados da regressão múltipla, contemplando toda a amostra, pode-se concluir que as variáveis que melhor representaram o índice Firjan de desenvolvimento municipal para área educação foram: PIB/HAB,

RT/HAB, PR/RT, EF/HAB e EI/HAB. A equação 1 evidencia a importância do valor do PIB, dos gastos efetuados com a rubrica ensino fundamental e educação infantil na explicação do $IFDM_{\text{educação}}$, com uma relação positiva e altamente significativa. Esse comportamento pode ser interpretado como um esforço dos municípios em buscarem a eficiência nos gastos com educação.

Os dados mostraram proporção menor aplicado na educação infantil, sugerindo que a criação do FUNDEF, centrado no ensino fundamental, trouxe dificuldades ao aporte de mais recurso para os outros níveis e modalidades de ensino. Verificou-se grande esforço de gasto público destinado ao ensino fundamental, confirmando a prioridade política conferida a esse nível de ensino, porém, seguido com aumentos significativos nos gastos com educação infantil.

Para o $IFDM_{\text{saúde}}$, foram identificadas quatro variáveis que influenciam positivamente, a saber: GSAU/HAB, PIB/HAB, Desp. Capital/RT e AB/HAB; e quadro variáveis que influenciam negativamente: RT/HAB, Desp. Corrente/RT, PR/RT e AH/HAB. O modelo evidenciou a relação negativa de Receita Total e gastos com Assistência Hospitalar na explicação do $IFDM_{\text{saúde}}$ e altamente significativa. Esse comportamento pode ser interpretado como os municípios com maiores receitas gastam mal seus recursos e que os gastos em assistência hospitalar tiram recursos mais eficientes em assistência básica.

Ressalta-se em relação aos resultados obtidos por meio de modelos e de regressões para evidenciação dos fatores condicionantes do IFDM que, de modo geral, os modelos ajustados são moderados para previsão, haja vista que os coeficientes de determinação ajustados indicaram que somente 31,10% e 14%, respectivamente, das variações de $IFDM_{\text{educação}}$ e $IFDM_{\text{saúde}}$ foram explicadas por meio do conjunto de variáveis exógenas selecionadas. Isso indica que outros fatores não mencionados influenciam no índice IFDM para educação e saúde.

Observou-se diferença de valores em quase todos os fatores quando se executa o teste de Mann-Whitney e que nem todas as variáveis apresentaram P-Value $<0,05$.

Constatou-se ainda, que houve crescimento do investimento no período analisado nas duas funções por parte dos governos municipais, porém observou-se

que apesar de terem despendido um montante maior de recursos para as áreas sociais e das melhorias obtidas em seus indicadores socioeconômicos, não demonstraram serem sensíveis somente às variações dos gastos sociais e dos PIB's municipais. Dessa forma, a explicação para os municípios que possuem melhores IFDM deve-se também a outros fatores e não só aos gastos públicos e à variação da renda desses.

5.2 RECOMENDAÇÕES

As dificuldades e as oportunidades percebidas nesta pesquisa remetem-se a recomendações para estudos futuros, dentro da mesma linha de investigação.

Sugere-se, para próximos estudos, uma análise segmentada dos municípios, em micro e macro regiões, ou até mesmo analisar as despesas públicas de forma setorial, ou seja, incluir mais funções, tais como: legislativa, administrativa, assistência social, trabalho, cultura, saneamento básico, dentre outras, separadamente, incluindo na análise fatores específicos que justifiquem o gasto em cada função.

Recomenda-se que outros modelos, como a análise de cluster, com o intuito de verificar a evolução dinâmica dos dispêndios públicos em nível municipal.

Outra sugestão é a realização de estudos semelhantes, envolvendo municípios de outros estados ou regiões do país, de modo que ao utilizar variáveis distintas, possam realizar comparações e generalizações.

Diante do comportamento apresentado pelas variáveis, ensino fundamental por habitante e assistência hospitalar por habitante, sugere-se trabalhos com objetivo de verificar quais áreas mais influenciam o IFDM e como esse vem sendo aplicado pelos gestores municipais.

Enfim, esta pesquisa ilustrou a potencialidade dos modelos de regressão em situações de avaliação de programas sociais. Naturalmente, o potencial e a pertinência da técnica no campo é maior quanto mais consistentes forem as escolhas dos indicadores usados, e mais precisas e específicas, para garantir relações não espúrias entre eles.

REFERÊNCIAS

AFONSO, J.R. & Junqueira, G.G., (2008), **Reflexões a Respeito da Interface entre Seguridade Social e Fiscalidade no Brasil, texto elaborado para o CEBES**. Rio de Janeiro, Setembro de 2008.

ANDERSEN, João Fernando. **Os indicadores sociais como instrumento de promoção do desenvolvimento intramunicipal**. 2004. 62 f. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) – Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção. Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, SC, 2004.

ANDRADE, Maria Margarida. **Como preparar trabalhos para cursos de pós-graduação: Noções práticas**. 5. ed. São Paulo; Atlas, 2002.

ANDRADE, Nilton de Aquino. **Contabilidade pública na gestão municipal: novos métodos após a LC 101/00 e as classificações contábeis advindas da SOF e STN**. São Paulo: Atlas, 2002.

Anuário Estatístico de Mato Grosso, 2007, 2008, 2009, 2010. SECRETARIA DE ESTADO DE PLANEJAMENTO – SEPLAN. Disponível em: <<http://www.seplan.mt.gov.br/sitios/anuario/>>. Acesso em: 14 nov. 2010.

AZEVEDO, S. G.; MIRANDA L. C. Indicadores de desempenho gerencial mais utilizados pelos empresários: estudo comparativo Brasil-Portugal. In: XIV ENCONTRO DO ANPAD, **Anais Eletrônicos**, Florianópolis, SC, Brasil, ANPAD, CD-ROM, 2000.

BAHL, R. Fiscal decentralization as development policy. **Public budget and Finance**. V. 19(2), p. 59-75, 1999.

BALEEIRO, Aliomar. **Uma introdução à Ciência das Finanças**. Rio de Janeiro: Forense, 1990.

BARACHO, Maria Amarante Pastor. A importância da gestão de contas públicas municipais sob as premissas da governance e accountability. **Revista Tribunal de Contas de Minas Gerais**, Belo Horizonte, v. 34, n. 1, p. 129-161, jan/mar.2000.

BARCELOS, C. L. K. **Determinantes da despesa pública local: um estudo empírico dos municípios brasileiros a luz do teorema do eleitor mediano**. 2007. 111 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) -- Programa Multi institucional e Inter-regional de Pós-Graduação em Ciências Contábeis, Universidade de Brasília, Universidade Federal da Paraíba, Universidade Federal de Pernambuco. Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Brasília, 2007.

BELLEN, Hans Michael Van. **Indicadores de sustentabilidade: uma análise comparativa**. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

BEZERRA. Francisco Antonio; CORRAR, Luiz. Utilização da análise fatorial na identificação dos principais indicadores para avaliação do desempenho financeiro:

uma aplicação nas empresas de seguros. **Revista de Contabilidade e Finanças – USP**, São Paulo, n.42, set/dez 2006.

BEZERRA, F. A. Análise fatorial. In: CORRAR, L. J.; PAULO, E.; DIAS FILHO, J. M. (Coord.). **Análise multivariada para cursos de Administração, Ciências Contábeis e Economia**. São Paulo: Atlas, 2007. p. 73-130.

BEUREN, I. M. et al. **Como elaborar trabalhos monográficos em contabilidade: teoria e prática**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

BILEK, A. Quels sont les déterminants des dépenses publiques d'éducation? Une première analyse au niveau des départements français. Disponível em: <<http://www.cevipof.mshparis.fr/rencontres/colloq/emiliano/textes/0409241630Bilek.pdf>>. Acesso em: 30 set. 2011.

BITTAR, O. J. N. V. **Hospital: qualidade & produtividade**. Sarvier, 1997.

BRASIL. Constituição (1824). **Constituição Política do Império do Brasil de 1824**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm>. Acesso em: 23 set. 2011.

_____. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF, 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 23 set. 2011.

_____. Constituição (1891). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1891**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constitui%C3%A7ao91.htm>. Acesso em: 23 set. 2011.

_____. Constituição (1934). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934**. Brasília, DF, 16 de julho 1934. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao34.htm>. Acesso em: 25 set. 2011.

_____. Constituição (1937). **Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1937**. Brasília, DF, 10 de novembro de 1937. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao37.htm>. Acesso em: 23 set. 2011.

_____. Constituição (1946). **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**. Brasília, DF, 18 de setembro de 1946. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm>. Acesso em: 28 set. 2011.

_____. **Decreto n. 1.232, de 30 de agosto de 1994**. Dispõe sobre as condições e a forma de repasse regular e automático de recursos do Fundo Nacional de Saúde para os fundos de saúde estaduais, municipais e do Distrito Federal, e dá outras

providências. Disponível em:
http://dtr2004.saude.gov.br/susdeaz/legislacao/arquivo/16_Decreto_1232.pdf.

_____. **Decreto do Poder Legislativo n. 4.536, de 28 de janeiro de 1922.** Disponível em:
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/historicos/dpl/dpl4536.htm. Acesso em: 23 set. 2011.

_____. **Decreto-Lei n. 200, de 25 de fevereiro de 1967.** Disponível em
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0200.htm. Acesso em: 30 set. 2011.

_____. **Decreto Lei n. 83.936, de 06 de setembro de 1979.** Institui o programa Nacional de Desburocratização. Brasília, DF, 06 de setembro de 1979. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/antigos/d83936.htm. Acesso em: 02 out. 2011.

_____. **Decreto n. 2.829, de 29 de outubro de 1998.** Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e da outras providências. Brasília, DF, 08 dez de 1993. Disponível em:
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2829.htm. Acesso em: 26 set. 2011.

_____. **Emenda Constitucional n. 29, de 13 de setembro de 2000.** Altera os arts. 34, 35, 156, 160, 167 e 198 da Constituição Federal e acrescenta artigo ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para assegurar os recursos mínimos para o financiamento das ações e serviços públicos de saúde. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc29.htm.

_____. **Lei n. 8.080, de 19 de setembro de 1990.** Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Brasília, DF, de 19 de setembro de 1990. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8080.htm. Acesso em: 21 set. 2011.

_____. **Lei n. 10.172/2001.** Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Brasília, DF, de 09/01/2001. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10172.htm
[o.gov.br/secretarias/upload/Legislacao/Portarias/99](http://www.gov.br/secretarias/upload/Legislacao/Portarias/99).

_____. **Lei Complementar n. 87/96, de 13 de setembro de 1996.** Dispõe sobre o imposto dos Estados e do Distrito Federal sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestação de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, e dá outras providências.
http://www.leasingabel.org.br/site/Adm/userfiles/ICMS_87.pdf

_____. **Lei Complementar n. 101, de 04 de maio de 2000.** Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF). Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 23 set. 2011.

_____. **Lei Federal n. 4.320 de 17 de março de 1964.** Estatui normas de direito financeiro para elaboração de controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Brasília, DF, 17 de março de 1964. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320.htm>. Acesso em: 23 set. 2011.

_____. Portaria n. 42, de 14 de abril de 1999. Ministério de Orçamento e Gestão. **Diário Oficial da União.** Brasília, DF. 15 abr. 1999. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Legislacao/Portarias/990414_port_42.pdf>. Acesso em 27 set. 2011.

_____. Portaria Interministerial STN/SOF n. 06, de 20 de maio de 1999. Dispõe sobre Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos “e balanços da União, dos Estados”, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Legislacao/Portarias/990414_port_42.pdf>.

_____. **Plano Diretor da Reforma do Estado.** Brasília, 1995. Define objetivos e estabelece diretrizes para a reforma da administração pública brasileira. Disponível em: < <http://www.planejamento.gov.br/noticia.asp?p=not&cod=524&cat=238&sec=25#>>.

_____. Secretaria do Tesouro Nacional – STN. **Finanças do Brasil - Finbra.** Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br>>. Acesso em: 25 out. 2011.

BREMAEKER, F. E. J. Evolução do quadro municipal brasileiro no período entre 1980 e 2001. Rio de Janeiro, **Instituto Brasileiro de Administração Municipal**, 2001.

_____. **Mitos e Verdades sobre as Finanças dos Municípios Brasileiros.** IBAM, mimeo, 1994.

CAMPAGNARO, A.; SANT’ANNA, J.M. **Os efeitos dos gastos públicos sobre o PIB: um teste empírico nos municípios do Espírito Santo.** São Paulo. Fucape, 2005. Trabalho apresentado ao 4º Simpósio de finanças públicas.

CARVALHO, José Carlos. **Orçamento público:** teoria e questões atuais comentadas. 2. ed. Campus, 2007.

CARVALHO, Deusvaldo. **Orçamento e contabilidade pública.** teoria, prática e mais de 800 exercícios. 5. ed. Rio de Janeiro: Elsevier; 2010.

CASTRO, Jorge Abrahão; RIBEIRO, José Aparecida; DUARTE, Bruno de Carvalho. **Gasto social e política macroeconômica:** trajetórias e tensões no período 1995 – 2005. Texto para discussão n. 1324, Rio de Janeiro: IPEA 2008.

CASTRO, Jorge Abrahão; MANOEL, Batista de Moraes; FRANCISCO, Sadeck; BRUNO, Duarte; SIMÕES, Helene. **Análise da evolução e dinâmica do gasto social federal: 1995 -2001**. Texto para Discussão, Brasília, DF, IPEA, n. 988, 2003.

CAVALCANTE, P.P.L. **Responsabilidade fiscal como mecanismo de governança no contexto de reforma do Estado Brasileiro**. 2009. 112f. Dissertação (Mestrado em Políticas Sociais e Sociedade) – Universidade Estadual do Ceará. Fortaleza 2009.

CAVALIERI, C. e Elaine Pazello (2005). **Efeitos distributivos das políticas sociais**, in BIDERMAN, C. e Paulo Arvate (Orgs.). *ECONOMIA DO SETOR PÚBLICO NO BRASIL*. Rio de Janeiro: Editora Campus.

COOPER, D. R; SCHINDLER, P. S. **Método de pesquisa em administração**. Porto Alegre: Bookman, 2003.

CORRAR, L. J.; PAULO, E.; DIAS FILHO, J. M. **Análise multivariada**. FINECAFI. São Paulo: Atlas, 2007.

COSTA, D. M. D; FARONI, W; VIEIRA, R. S. Avaliação econômico-financeira dos municípios mineiros à luz da lei de responsabilidade fiscal no período de transição de governo. **Anais do Congresso Brasileiro de Custos**, Belo Horizonte, MG: 2006. p.13.

COUTINHO, Marcelo James Vasconcelos. A administração pública voltada para o cidadão: quadro teórico-conceitual. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 51, n. 3, p.41-42, jul/set 2000.

CUNHA REZENDE, Flávio da Cunha. **Descentralização, gastos públicos e preferências alocativas dos governos locais no Brasil (1980-1994)** – Dados v. 40, n.3. Rio de Janeiro, 1997.

CRUZ, F. O método de custeamento ABC adaptado ao controle substantivo da despesa orçamentário ao setor público. **Contabilidade Vista & Revista**, n. 1, p. 33-42, 1997.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 11. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

FARIA, Flavia Peixoto; JANNUZI, Paulo de Marino; SILVA, Silvano José. Eficiência dos gastos municipais em saúde e educação: uma investigação através da análise envoltória no estado do Rio de Janeiro. **Rev Adm. Pública**, v.42, n.1, p.155-77, 2008.

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO – FIRJAN. 2011. **Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal – IFDM**. Disponível em: <<http://www.firjan.org.br/data/pages/2C908CE9229431C90122A3B25FA534A2.htm>> . Acesso em: 05 set. 2012.

FERNANDES, Maria Alice da Cunha: OLIVEIRA, Margarida Maria Souza: ROCHA, Denise C. Correa: MARINHO, Nyedja da Silva: RIBEIRO, José Aparecido Carlos. Dimensionamento e acompanhamento do gasto social federal, 1994-1996. **Texto para Discussão**, Brasília, DF, IPEA, N. 547, 1998.

FERNÁNDEZ, R.; ROGERSON, R. **The determinants of public education expenditures: evidence from the states, 1950-1990**. Working Paper 5995, NBER, 1997. Disponível em: http://www.nber.org/papers/w5995.pdf?new_window=1.

FONSECA, J.S. de; MARTINS, G. de A. **Curso de estatística**. 6 ed. São Paulo: Atlas, 1996.

FRAGA, Wagner Santana: MASSUQUETTI, Angélica: FELTRIN, Luciano: SCHUMACHER, Gabriela da Silva. Os gastos sociais municipais e os indicadores de qualidade de vida dos municípios gaúchos: o caso do Corede Metropolitano Delta do Jacuí (1991-2008). **Revista Economia e Desenvolvimento**, v.1, n. 24, 2012.

GAMA, Guilherme Calmon Nogueira. A autonomia do município brasileiro. **Revista do Instituto de Pesquisas e Estudos**, Bauru, n. 21, p. 141-172, abr./jul. 1998.

GARSON, S.; ARAÚJO, E. Federalismo fiscal – **ações sociais básicas**: descentralização ou municipalização? Rio de Janeiro. BNDES, jan./2001 (Informe SF, 23).

GERIGK, W. **O impacto da lei de responsabilidade fiscal sobre a gestão financeira dos pequenos municípios do Pará**. 2008. 152f. Dissertação (Mestrado em Contabilidade do Setor de Ciências Sociais Aplicadas). Universidade Federal do Paraná, Curitiba, PR, 2008.

GEWANDSZNAJDER, F. **O que é o método científico**. São Paulo: Pioneira Editora, 1989.

GIACOMONI, J. **Orçamento público**. São Paulo: Atlas, 2000.

GIAMBIAGI, F.; ALÉM, A. C. **Finanças públicas**: teoria e prática no Brasil. 4. ed. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

_____. **Finanças Públicas**: teoria e prática no Brasil. 3 ed. Rio de Janeiro: Elsevier. 2008.

GIL, Antônio Carlos, **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

GUJARATI, D. N. **Basic econometrics**. New York: McGraw-Hill Book Co. 1988.

HAMMOND, A. et al. Environmental indicators: a systematic approach to measuring and reporting on environmental policy performance in the context of sustainable development. Washington, DC: Word Resources Institute, 1995.

HAIR JUNIOR, J. F.: ANDERSON, R. E.: TATHAM, R. L.:BLACK, W. C. **Análise multivariada de dados**. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

HAYEK, F. A. **The use of knowledge in society**. *American Economic Review*, n. 35, p. 453-530, 1945.

HELOU FILHO, Espiridião A.; OTANI, Nilo. A utilização de indicadores na administração pública: a Lei 12.120/2002 do Estado de Santa Catarina. **Revista de Ciências da Administração**, v. 9, n. 17, p. 111-131, Florianópolis, SC, Janeiro/abril, 2007.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE . **IBGE PIB Municípios**. (2007, 2008, 2009 e 2010). Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatística/economia/pibmunicípios>>. Acesso em 20 de set. de 2011.

_____. **Censo 2010**. Disponível em: <<http://www.receitafazenda.gov.br>>. Acesso em: 29 set. 2011. Acesso em: 20 de set. de 2011.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA - IBGC. Disponível em: <www.ibgc.org.br>. Acesso em: 20 fev. 2012.

JANNUZZI, P. M. Considerações sobre o uso e abuso dos indicadores sociais na formulação e avaliação de políticas públicas municipais. **Revista de Administração Pública**, p. 51-72, Rio de Janeiro, 2002.

JUND, Sérgio. **Administração, orçamento e contabilidade pública**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

KOHAMA, H. **Contabilidade pública**: teoria e prática 10. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

KOTLER, Philip; ARMSTRONG, Gary. **Princípios de marketing**. 7. ed. Rio de Janeiro: LTC editora S.A.,1998.

KOHAMA, H. **Contabilidade Pública**: Teoria e Prática. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MALHOTRA, N.K. **Pesquisa de marketing**: uma orientação aplicada. 3. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. **Fundamentos de metodologia científica**. São Paulo, 2008.

MARTINS, Gilberto de Andrade. **Manual para elaboração de monografias e dissertações**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2000.

MATIAS, A. B.; CAMPELLO, C. A. G. B. **Administração financeira municipal**. São Paulo: Atlas, 2000.

MATIAS-PEREIRA, J. **Finanças públicas**: a política orçamentária no Brasil. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

_____. **Curso de administração pública**: foco nas instituições e ações governamentais. São Paulo: Atlas, 2008.

Mato Grosso em Números 2010. SECRETARIA DE ESTADO DE PLANEJAMENTO – SEPLAN. Disponível em: <<http://www.indicador.seplan.mt.gov.br/mtemnumeros2010/>>. Acesso em: 14 nov. 2010.

MEIRELLES, H. L. **Direito administrativo brasileiro**. 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

_____. **Direito administrativo brasileiro**. 29. ed. São Paulo. Malheiros, 2004.

MENEZES, A. M. F. **O processo de descentralização e as contas públicas**: um estudo sobre as bases financeiras municipais baianas. 2002. Tese (Doutorado em Administração) – Programa de Pós-Graduação em Administração. Universidade Federal da Bahia, Salvador, BA, 2002.

MINGOTI, S.A. **Análise de dados através de métodos de estatísticas multivariada**: uma abordagem aplicada. Belo Horizonte: editora UFMG, 2005.

MODESTO, Paulo. Notas para um debate sobre o princípio da eficiência. **Revista Interesse Público**, São Paulo, ano 2, n 7, p. 65-75, jul/set. 2000.

MOREIRA, Ney Paulo; SANTOS, Nálbia de A. SILVEIRA, Suely de Fátima R. Análise crítica da aplicação de métodos de avaliação de desempenho em uma instituição pública de ensino superior. In: II ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA – EnPAG. São Paulo: Anpad, 2006.

NASCIMENTO, E. R. **Gestão pública**. São Paulo: Saraiva, 2006.

_____. **Lei complementar n. 101/2000**: entendendo a lei de responsabilidade fiscal. Brasília: ESAF, 2002.

NEVES, G. H. O Município no Brasil – Marco de referência e principais desafios. In: NEVES ET ALLII. **Os Municípios e as eleições de 2000**. Cadernos Adenauer 4, São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001.

OATES, W. An essay on fiscal federalism. *Journal of economic literature*. 37(3), p. 1120-1149. (1999).

OSBORNE, David; GAELBLER, Ted **Reinventando o governo**: como o espírito empreendedor está transformando o setor público. 10. ed. Brasília: MH Comunicação, 1998.

PASCOAL, Valdecir. **Direito financeiro e controle externo**. 3. ed. São Paulo: Impetus, 2000.

PEREIRA, A. F. A. O; PEDROSA JÚNIOR, C; RAMOS, E. J. S. Modelo e análise de previsão de desempenho pela metodologia de análise multivariada de dados: um estudo empírico do setor de energia elétrica. In: IX CONGRESSO INTERNACIONAL DE CUSTOS – Florianópolis, SC, Brasil, 28 a 30 de novembro de 2005. **Anais...** Florianópolis, 2006.

PEREIRA, C. A. Ambiente, empresa, gestão e eficácia. In: CATELLI, A. (Coord.). **Controladoria: Uma abordagem da gestão econômica – GECON**, 2. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

PEREIRA, J. C. R. **Análise de dados qualitativos**: estratégias metodológicas para as ciências da saúde, humanas e sociais. 2. ed. São Paulo: ed. USP, 1999.

PESTANA, M. H.; GAGEIRO, J. N. **Análise de dados para ciências Sociais**: a complementaridade do SPSS. 2. ed. Lisboa: Edições Sílabo, 2000.

PESSOTOIII, Umberto Catarino; LUIZ, Olinda do Carmo; HEIMANN, Luiza Sterman; BOARETTO, Roberta Cristina; PACHECO, Adriana Galvão; IBANHES, Lauro Cesar; CASTRO, Iracema Ester do Nascimento; KAYANO, Jorge; JUNQUEIRA, Virginia; ROCHA, Jucilene Leite; CORTIZO, Carlos Tato; JUNIOR, Emílio Telesi. Diferenciais intermunicipais de condições de vida e saúde: construção de um indicador composto. **Revista Saúde Pública**, v. 43, n.1, p. 115-22, 2009.

PIMENTA, C.C. A reforma gerencial do Estado brasileiro no contexto das grandes tendências mundiais. In: **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, 32, set./out. 1998, p. 173-199.

PINTO, J. M. R. **Os recursos para a educação no Brasil no contexto das finanças públicas**. – Brasília: Plano, 2000.

PONCE, C. Determinantes del gasto público local: teoría y evidencia empírica para las municipalidades de La provincia de Córdoba. [S.1:s.n], Mimeo, 1998. Disponível em: <http://cdi.mecon.gov.ar/biblio/docelec/aaep/97/ponce.pdf>. Acesso em 18 de Ag. 2011.

PORTON, Rosimere Alves de Bona; BEUREN, Ilse Maria. Formulação de hipóteses e Caracterização de variáveis em pesquisa contábil. In: **BEUREN**, Ilse M. (Coordenadora). **Como elaborara trabalhos monográficos em contabilidade**: teoria e prática. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2004.

POTERBA, J. M. Demographic structure and the political economy of public education. **Journal of Policy Analysis and Management** 16 p. 48-66, 1997.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. Arab Human Development Report. Nova York: PNUD, 2009.

RAMAJO, J. H. et al. **La distribución Del presupuesto em España: um análisis empírico sobre La composición del gasto público por funciones**. Mimeo, 2003. Disponível em: <eco.unex/~jramjo/cgp.pdf>. Acesso em 29 de Out. 2011.

RAMOS, N.R. **Planejamento e política financeira de governo**, Brasília, ESAF, Ministério da Fazenda, 1982.

RECEITA FEDERAL (2008). Disponível em: <www.receita.fazenda.gov.br>. Acesso em 13 de fev. 2011.

REIS, H. C. Impactos da lei de responsabilidade fiscal sobre a lei 4.320, de março de 1964. **Revista de Administração Municipal**. Rio de Janeiro, Março/abril de 2002.

REIS, J. E. Objetivos e estruturas de base de dados de finanças públicas municipais IPEA s.n.t. Rio de Janeiro – Abril de 1995.

REIS, H. C; MACHADO, J. T. **A Lei 4.320 comentada**. Rio de Janeiro, 2002/2003.

REZENDE, F. **Finanças públicas**. São Paulo: Atlas, 2001.

RHODES, R.A.W. Governance and public administration. In: J. Pierre (ed.): Debating governance: authority, steering and democracy. New York: Oxford University Press, 2000, p. 54-90.

RICHARDSON, Roberto Jarry. **Pesquisa social: métodos e técnicas**. São Paulo: Atlas, 1999.

ROCHA, Fabiana; GIUBERT, Ana Carolina. Composição dos gastos públicos e crescimento econômico: um estudo em painel para os estados brasileiros. 33º ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA DA ANPEC, 2005.

SABINO, Fernando. **O encontro marcado**. Rio de Janeiro: Record, 2006.

SAMPIERI, Roberto Hernández. COLLADO, Carlos Hernández. LUCIO, Pilar Baptista. **Metodologia de pesquisa**. 3. ed. São Paulo: Mcgraw-Hill, 2006.

SANTA CATARINA. Secretaria de Estado de Saúde. Informações básicas para gestores do SUS. 2. ed. Florianópolis: SES, 2002.

SANTOLIN, Roberto; JAYME JUNIOR; Frederico Gonzaga; REIS, Júlio César. Lei de Responsabilidade Fiscal e implicações na despesa de pessoal e de investimento nos municípios mineiros: um estudo com dados em painel dinâmico. **Estudos Econômicos**, v. 39, n. 4, p. 895-923, dez. 2009.

SANTOS, Waldir Jorge Ladeira. **Despesas públicas da União: ambiente de Gestão**. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis). Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 1999.

SANZ, I.; VELÁZQUEZ, F. J. **Determinants of the composition of government expenditure by functions**. Madrid: European Economy Group, Working paper 13, 2002.

SAVIANI, D. **A nova lei da educação: trajetórias, limites e perspectivas**. 5.ed. Campinas, SP: Autores Associados, 1999. – (Coleção Educação Contemporânea).

SENA, L.B.; ROGERS, P. Análise agregada dos municípios mineiros de grande porte quanto à adequação à lei de responsabilidade fiscal (LRF). 2007. **Anais do XVI Congresso Brasileiro de Custos**: João Pessoa: PB, 2007. CD – ROM.

SERRA, J. **Orçamento do Brasil**: as raízes da crise. São Paulo: Atual, 1994.

SIEGEL, S. Estatística Não-Paramétrica para as Ciências do Comportamento. São Paulo: McGraw-Hill, 1981.

SOTHE, Ari. **Diretrizes do IFAC para o regime de competência**: impactos nos resultados contábeis dos governos municipais da microrregião de São Miguel do Oeste-SC. 2009. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) -- Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis Universidade Regional de Blumenau. Blumenau, SC, 2009.

SOUZA, Charles Okama. **Esforço fiscal e alocação de recursos nos municípios da zona de Mata de Minas Gerais**. 2007. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) -- Programa de Pós-Graduação em Administração Pública. Universidade Federal de Viçosa, 2007.

SILVA JÚNIOR, Amaral. Avaliação da aplicabilidade social da Lei de Responsabilidade Fiscal na Região Metropolitana de Belo Horizonte. **17º CONGRESSO BRASILEIRO DE CONTABILIDADE**. João Pessoa: PB. CFC, 2004, p. 93-125. CD – ROM.

SLOMSKI, V. **Controladoria e governança na gestão pública**. São Paulo: Atlas, 2009.

STEIN, E. Fiscal decentralization and government size in Latin American. **Journal of applied Economics**, 2, p. 357-391.

STEWART, J.; RANSON, S. Performance measurement when performance can never be finally defined. **Public Money and Management**, p. 15, 1994.

TACHIZAWA, Takeshy; ANDRADE, Rui Otávio Bernardes de. **Tecnologia da informação aplicada às instituições de ensino e às universidades corporativas**. São Paulo: Atlas, 2003.

TRIOLA, M. F. **Introdução à Estatística**. Rio de Janeiro: LTC, 2008.