



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA – UFBA  
FACULDADE DE CIÊNCIAS CONTÁBEIS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CONTABILIDADE  
MESTRADO EM CONTABILIDADE**

**MAGNO OLIVEIRA RAMOS**

**RELAÇÃO ENTRE INDICADORES SOCIOECONÔMICOS E ÁREAS  
PRIORIZADAS DE GOVERNO: PERCEPÇÕES E CONSTATAÇÕES NO GASTO  
PÚBLICO DOS MUNICÍPIOS DA REGIÃO METROPOLITANA DE SALVADOR-  
BAHIA.**

**SALVADOR  
2017**

**MAGNO OLIVEIRA RAMOS**

**RELAÇÃO ENTRE INDICADORES SOCIOECONÔMICOS E ÁREAS  
PRIORIZADAS DE GOVERNO: PERCEPÇÕES E CONSTATAÇÕES NO  
GASTO PÚBLICO DOS MUNICÍPIOS DA REGIÃO METROPOLITANA DE  
SALVADOR- BAHIA.**

Trabalho apresentado ao Programa de Pós-Graduação (*Stricto Sensu*) em Contabilidade da Faculdade de Ciências Contábeis, da Universidade Federal da Bahia, como requisito para obtenção do título de Mestre em Contabilidade.

Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Dra. Maria Valesca Damásio de C. Silva.

**SALVADOR  
2017**

Ficha catalográfica elaborada pelo Sistema Universitário de Bibliotecas  
(SIBI/UFBA), com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

Ramos, Magno Oliveira  
Relação entre indicadores socioeconômicos e áreas  
priorizadas de governo: percepções e constatações no gasto  
público dos municípios da região metropolitana de  
Salvador-Bahia / Magno Oliveira Ramos. -- Salvador, Bahia,  
2017.

139 f. : il

Orientadora: Maria Valesca Damásio de Carvalho Silva.  
Dissertação (Mestrado - Mestrado em Contabilidade) --  
Universidade Federal da Bahia, Faculdade de Ciências  
Contábeis, 2017.

1. Gasto público. 2. Áreas priorizadas de governo. 3.  
Indicadores socioeconômicos. I. Silva, Maria Valesca  
Damásio de Carvalho. II. Título.

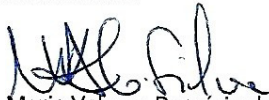
MAGNO OLIVEIRA RAMOS

**RELAÇÃO ENTRE INDICADORES SOCIOECONÔMICOS E ÁREAS PRIORIZADAS DE GOVERNO: PERCEPÇÕES E CONSTATAÇÕES  
NO GASTO PÚBLICO DOS MUNICÍPIOS DA REGIÃO METROPOLITANA DE SALVADOR-BAHIA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Contabilidade da Faculdade de Ciências Contábeis da Universidade Federal da Bahia, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Contabilidade.

Aprovada em 13 de novembro de 2017.

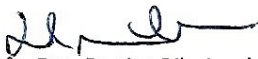
**BANCA EXAMINADORA:**



Prof. Dra. Maria Valesca Damásio de Carvalho Silva - Orientador (a)  
UFBA - FCC



Prof. Dr. Antônio Carlos Ribeiro da Silva



Prof. Dra. Denise Ribeiro de Almeida

*Aos princípios norteadores da conduta moral humana,  
alicerces fundamentais na construção da sociedade  
justa.*

## AGRADECIMENTOS

Primeiramente agradecer ao meu Deus, o Soberano Senhor Jeová, pela energia e inspiração que foram dadas durante a elaboração deste trabalho. Às minhas filhas Ana Beatriz e Laura Catherina; e principalmente, à minha esposa Jozélia, por ter me dado todo apoio e consideração pelos momentos roubados ao seu convívio, para realização deste trabalho.

Ao meu pai, Matias, que mesmo com escassez de recursos, não deixou faltar o pão; ao meu irmão, Márcio José, pelo exemplo de estudante que foi para mim e por ter me inspirado a estudar. Em especial, à minha mãe, Maria Rute, pois me incentivou, desde a infância, a dar importância aos estudos e a ver que é possível, mesmo na carência, retirar leite de pedras.

Sou profundamente grato, por despertar meu interesse pela pesquisa, à Professora Dra. Maria Valesca, pela competência, afeto, prontidão e carisma ao me acolher como orientando e pela enorme ajuda no desenvolvimento deste trabalho. Sem ela jamais teria concluído. Ao meu estimado professor de Graduação da Universidade do Estado da Bahia, *Campus* de Camaçari, Claudemiro França, seus ensinamentos foram essenciais ao meu ingresso no mestrado. Não poderia deixar de agradecer a todos os professores responsáveis pela minha formação como bacharel em Ciências Contábeis.

Ao programa de Mestrado em Contabilidade da Faculdade de Ciências Contábeis da Universidade Federal da Bahia, pelo excelente acolhimento e pelo convívio e aprendizagem singulares.

Ao professor Dr. Luís Paulo, coordenador do Programa, por comprometer-se com a qualidade do curso e com minha formação.

A todos os professores do Programa que fizeram parte dessa caminhada.

Aos professores que fizeram parte da banca de qualificação e defesa, Professora Dra. Denise Ribeiro e Professor Dr. Antônio Carlos Ribeiro da Silva, afinal contribuíram de forma valiosa na efetivação deste trabalho.

Ao secretário do programa, Sr. João Simões, pela dedicação e disponibilidade em atender as minhas demandas, bem como a todos os funcionários da Faculdade que de uma forma ou de outra contribuíram para concretização deste trabalho.

Aos meus colegas de curso, afinal compartilhamos tanto momentos de alegria como também exaustivos no mestrado, mas ganhamos muito com a convivência e aprendemos um com o outro, mesmo diante das dificuldades inerentes ao campo acadêmico, os benefícios superaram, e muito, as dificuldades.

Ao meu estimado amigo Roberto Francisco, sem ele jamais teria ingressado no mestrado, uma vez que, numa simples conversa, minutos após tê-lo conhecido num elevador, me incentivou a cursar o mestrado. Eu sequer tinha interesse em entrar nesta carreira, mas ele, de forma modesta me ajudou a refletir em como seria proveitoso dedicar-se a esta carreira.

## RESUMO

Esta pesquisa teve o objetivo de relacionar como os indicadores socioeconômicos dos municípios da Região Metropolitana de Salvador (RMS), expressos pelos - Índices: de FIRJAN de Desenvolvimento Municipal (IFDM), de Gini (IG), de *Performance* Econômica (IPE) e de *Performance* Social (IPS) - e os gastos priorizados por tais municípios, no período de 2006 a 2009, refletem uma situação de eficiência do gasto público. A amostra foi formada pelos 13 municípios que compõem a RMS. Adicionalmente, a pesquisa permitiu identificar as áreas mais priorizadas pelos gestores e ainda correlacionar os índices acima mencionados. Ao utilizar-se da regressão multivariada para explicar a variável dependente, Índice de Prioridade Fiscal (IPF), com base nas variáveis independentes: IFDM, IG, IPE e IPS, foi perceptível que a relação entre os indicadores socioeconômicos e os gastos priorizados pelos municípios da RMS não reflete uma situação de eficiência destes gastos. Os municípios da RMS cumprem a determinação legal de aplicar os recursos públicos em áreas como saúde e educação. Este achado comunga com a teoria da regulação, na qual a regulamentação exerceria influência sobre as decisões dos gestores. Ficou evidente que os municípios, em sua totalidade, priorizam áreas em virtude da obrigatoriedade exercida pela legislação como CF/88 e LRF/2000. Os municípios da RMS, segundo a teoria da regulação, exerceriam o controle de suas atividades que nem sempre são refletidas nos indicadores socioeconômicos. Vê-se, portanto, que o gasto público está sendo executado, conforme o que determina a legislação. No entanto, não há reflexo significativo na expressão dos indicadores socioeconômicos.

**Palavras chaves:** Indicadores socioeconômicos. Áreas priorizadas de governo. Gasto público.



## ABSTRACT

The objective of this research was to relate how the socioeconomic indicators of the municipalities of the Metropolitan Region of Salvador (RMS), expressed by the: Municipal Development Firm (IFDM), Gini (IG), Economic Performance Index (IPE) and Social Performance Index (IPS) - and the expenditures prioritized by such municipalities, from 2006 to 2009, reflect a situation of efficiency of public spending. The sample was formed by the 13 municipalities that make up the RMS. In addition, the research allowed identifying the areas most prioritized by managers and also correlating the indexes mentioned above. Using the multivariate regression to explain the dependent variable, the Fiscal Priority Index (IPF), based on the independent variables: IFDM, IG, IPE and IPS, it was perceptible that the relationship between the socioeconomic indicators and the expenditures prioritized by the municipalities does not reflect an efficiency situation of these expenses. The municipalities of RMS comply with the legal determination to apply public resources in areas such as health and education. This finding agrees with the theory of regulation, in which regulation would exert influence over managers' decisions. It was evident that the municipalities, in their totality, prioritize areas due to the obligation imposed by the legislation as CF / 88 and LRF / 2000. The RMS municipalities, according to the theory of regulation, would exercise control of their activities that are not always reflected in socioeconomic indicators. It is therefore seen that public spending is being carried out, according to what determines the legislation. However, there is no significant impact on the expression of socioeconomic indicators.

**Key words:** Socioeconomic indicators. Priority areas of government. Public expenditure.

## LISTA DE FIGURAS

<b>Figura 1</b> – Esboço do problema da pesquisa .....	<b>22</b>
<b>Figura 2</b> – Planejamento orçamentário como um modelo híbrido de gestão .....	<b>40</b>
<b>Figura 3</b> – Níveis de despesas segundo a classificação funcional programática.....	<b>45</b>
<b>Figura 4</b> – Atuação dos indicadores na avaliação das ações de governo e na formulação e avaliação de políticas públicas .....	<b>47</b>
<b>Figura 5</b> - Modelo de gestão no planejamento na administração pública e possível relação entre indicadores socioeconômicos e áreas priorizadas pelos gestores .....	<b>60</b>
<b>Figura 6</b> – Teoria da regulação e funções do Estado.....	<b>65</b>
<b>Figura 7</b> - Inter-relação entre teoria da regulação, função reguladora e a sub função regulamentadora .....	<b>67</b>
<b>Figura 8</b> - Escopo central do trabalho.....	<b>70</b>
<b>Figura 9</b> - Descrição dos bancos de dados da pesquisa .....	<b>80</b>
<b>Figura 10</b> - Curva de Lorenz para o Índice de Gini.....	<b>82</b>
<b>Figura 11</b> - Etapas de realização do trabalho.....	<b>86</b>
<b>Figura 12</b> - Modelo de análise da pesquisa.....	<b>88</b>
<b>Figura 13</b> – Modelo resumido da pesquisa .....	<b>89</b>
<b>Figura 14</b> – Equação matemática do modelo operacional da pesquisa .....	<b>108</b>

## LISTA DE TABELAS

<b>Tabela 1</b> – Frequência das áreas priorizadas pelos municípios da RMS, no período de 2006 a 2009 .....	<b>93</b>
<b>Tabela 2</b> – Número de vezes em que a área de governo foi priorizada em cada município da RMS, no período de 2006 a 2009 .....	<b>95</b>
<b>Tabela 3</b> – Cinco melhores e cinco piores PIB dos municípios da RMS, no período de 2006 a 2009 .....	<b>97</b>
<b>Tabela 4</b> - Testes de correlação entre as variáveis do modelo: índice de FIRJAN, índice de Gini, índice de <i>performance</i> econômica, índice de <i>performance</i> social e índice de prioridade fiscal .....	<b>99</b>
<b>Tabela 5</b> – Testes de correlação entre as variáveis do modelo: índice de FIRJAN, índice de Gini, índice de <i>performance</i> econômica, índice de <i>performance</i> social, prioridade fiscal e PIB municipal .....	<b>101</b>
<b>Tabela 6</b> – Testes de Kolmogorov-Smirnov para as variáveis do modelo: índice de FIRJAN, índice de Gini, índice de <i>performance</i> econômica, índice de <i>performance</i> social, prioridade fiscal e PIB municipal.....	<b>103</b>
<b>Tabela 7</b> – Coeficientes de correlação ( $r$ ), de determinação ( $r^2$ ou <i>r Square</i> ), de determinação ajustado ( $r^2$ ajustado ou <i>Adjusted R Square</i> ) e o erro padrão de estimação ( <i>Std. Error of the Estimat</i> ).....	<b>104</b>
<b>Tabela 8</b> - Teste Anova para o modelo estudado.....	<b>105</b>
<b>Tabela 9</b> – Coeficientes da regressão multivariada para o modelo adotado.....	<b>107</b>

## LISTA DE QUADROS

<b>Quadro 1</b> – Resumo das principais características dos instrumentos de planejamento.....	<b>37</b>
<b>Quadro 2</b> – Resumo de alguns trabalhos sobre a eficiência do gasto público .....	<b>57</b>
<b>Quadro 3</b> – Relação dos municípios que compõe a Região Metropolitana de Salvador da Bahia.....	<b>71</b>
<b>Quadro 4</b> - Variáveis presentes no Índice de FIRJAN de Desenvolvimento Municipal, classificadas por categorias: emprego & renda, educação e saúde .....	<b>81</b>
<b>Quadro 5</b> – Variáveis presentes no Índice de Gini.....	<b>81</b>
<b>Quadro 6</b> - Variáveis presentes no Índice de <i>Performance</i> Econômica.....	<b>83</b>
<b>Quadro 7</b> - Variáveis presentes no Índice de <i>Performance</i> Social.....	<b>84</b>
<b>Quadro 8</b> – Resumo das hipóteses testadas .....	<b>109</b>

## LISTA DE SIGLAS

CAR	Companhia de Desenvolvimento e Ação Regional
CF/88	Constituição Federal de 1988
DEA	Análise Envoltória de Dados
FINBRA	Finanças Brasil
FUNDEB	Fundo de Desenvolvimento do Ensino Básico
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDE	Índice de Desenvolvimento Econômico
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IDH-M	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
IDS	Índice de Desenvolvimento Social
IEGM	Índice de Efetividade da Gestão Municipal
IFDM	Índice de FIRJAN de Desenvolvimento Municipal
IG	Índice de Gini
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
IPE	Índice de <i>Performance</i> Econômica
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPECE	Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará
IPS	Índice de <i>Performance</i> Social
IPESE	Índice de <i>Performance</i> Socioeconômica
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei do Orçamento Anual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MF	Ministério da Fazenda
MTE	Ministério do Trabalho e Emprego
ONU	Organização das Nações Unidas
PDD	Plano de Desenvolvimento Distrital
PIB	Produto Interno Bruto
PND	Plano Nacional de Desenvolvimento
PPA	Plano Plurianual

PPI	Plano Plurianual de Investimentos
PDD	Plano de Desenvolvimento Distrital
RMS	Região Metropolitana de Salvador
SEI	Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia
SIPS	Sistema de Indicadores de Percepção Social
SISTN	Sistema de Coleta de Dados Contábeis de Estados e Municípios
SOF	Secretaria do Orçamento Federal
SPSS	<i>Statistical Package for Social Sciences</i>
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
TCM-BA	Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia

## SUMÁRIO

<b>Apresentação.....</b>	<b>15</b>
<b>1 INTRODUÇÃO.....</b>	<b>17</b>
<b>1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO.....</b>	<b>17</b>
<b>1.2 PRESSUPOSTO, PROBLEMA E OBJETIVOS.....</b>	<b>18</b>
<b>1.3 JUSTIFICATIVA.....</b>	<b>22</b>
<b>2 REFERENCIAL TEÓRICO.....</b>	<b>28</b>
<b>2.1 ADMINISTRAÇÃO E POLÍTICAS PÚBLICAS: PRISMA DO PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO E DA GESTÃO POR RESULTADOS.....</b>	<b>28</b>
<b>2.2 DESPESAS PÚBLICAS E ÁREAS PRIORIZADAS NO BRASIL.....</b>	<b>40</b>
<b>2.3. ALOCAÇÃO DE RECURSOS PÚBLICOS E ATUAÇÃO GOVERNAMENTAL: REFLEXOS NOS INDICADORES SOCIOECONÔMICOS.....</b>	<b>47</b>
<b>2.4 POTENCIALIDADES DOS INDICADORES SOCIOECONÔMICOS NA GESTÃO PÚBLICA.....</b>	<b>52</b>
<b>2.5 TEORIA DA REGULAÇÃO E A REGULAMENTAÇÃO.....</b>	<b>60</b>
<b>3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....</b>	<b>71</b>
<b>3.1 POPULAÇÃO, COMPOSIÇÃO DA AMOSTRA E CLASSIFICAÇÃO DA PESQUISA.....</b>	<b>71</b>
<b>3.2 MÉTODO E ABORDAGEM DA PESQUISA.....</b>	<b>73</b>
<b>3.3 PROCEDIMENTOS PARA A COLETA DE DADOS.....</b>	<b>75</b>
<b>3.4 CONSTRUÇÃO E APRESENTAÇÃO DAS VARIÁVEIS.....</b>	<b>80</b>
<b>3.5 HIPÓTESES DE PESQUISA.....</b>	<b>84</b>
<b>3.6 TRATAMENTO DOS DADOS.....</b>	<b>85</b>
<b>3.6.1 Regressão multivariada.....</b>	<b>86</b>
<b>3.7 MODELO OPERACIONAL DA PESQUISA.....</b>	<b>87</b>
<b>4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS.....</b>	<b>90</b>
<b>4.1 CARACTERIZAÇÃO DA AMOSTRA E PRINCIPAIS ACHADOS.....</b>	<b>90</b>
<b>4.2 TESTE DE CORRELAÇÃO ENTRE AS VARIÁVEIS.....</b>	<b>98</b>
<b>4.3 TESTE DE KOLMOGOROV-SMIRNOV DAS VARIÁVEIS.....</b>	<b>103</b>
<b>4.4 TESTE ANOVA DAS VARIÁVEIS.....</b>	<b>104</b>
<b>4.5 ANÁLISE MULTIVARIADA.....</b>	<b>106</b>

<b>4.5.1 Análise multivariada do modelo de pesquisa.....</b>	<b>106</b>
<b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>114</b>
<b>REFERÊNCIAS. ....</b>	<b>119</b>
<b>ANEXO.....</b>	<b>130</b>
<b>APÊNDICE. ....</b>	<b>132</b>



## APRESENTAÇÃO

Este trabalho se propôs a investigar, a partir da relação dos indicadores socioeconômicos dos municípios da Região Metropolitana de Salvador (RMS) com as áreas de governo priorizadas, se há uma situação de eficiência do gasto público na amostra pesquisada. Este tema surgiu da inquietação do autor acerca do fato dos indicadores socioeconômicos nem sempre retratarem, na prática, o desempenho eficiente do gasto público, principalmente quando se remete às áreas de governo priorizadas por tais gastos.

No decorrer da história da humanidade, alguns governantes procuravam alocar os recursos da melhor forma possível, no sentido de atender às reais necessidades da coletividade. Foi assim nas civilizações antigas, como Egito, Mesopotâmia, Babilônia entre outras, seguindo-se pela Idade Média, o Renascimento, chegando até a Idade Moderna. Historicamente, os grandes gestores buscavam arrecadar recursos para posteriormente aplicá-los na melhoria das condições de vida da população. Contudo, desde tempos remotos, é difícil dizer se os recursos despendidos foram alocados de forma eficiente ou não; e se foram, com relacioná-los com os indicadores socioeconômicos.

Por outro lado, é possível que a interpretação de tais indicadores não tenha relação com os gastos públicos priorizados pelos governos em determinadas áreas. Surgem dessa forma, *prima facie*, as seguintes questões que parecem ser de primeira ordem: Como o gestor deve utilizar os recursos públicos? Apenas a alocação dos recursos públicos em determinadas áreas priorizadas resolveria, em grande medida, o problema da eficiência do gasto público? Devido a questões desse teor que a presente pesquisa vem discutir a relação dos indicadores socioeconômicos com os gastos públicos priorizados, medidos a partir das despesas efetivamente gastas na execução das políticas públicas, no sentido de investigar uma possível situação de eficiência desses gastos.

Assim, como espelho para os gestores, os indicadores socioeconômicos são uma espécie de “balizadores” na tomada de decisão. Indicadores funcionam como “termômetros”, pois expressam as características básicas de desenvolvimento dos cidadãos. Então, gastar de forma racional e eficiente é o que se espera da gestão pública. Em meio aos recursos públicos com destinação específica, que deveriam ser direcionados tão somente para atender às necessidades da população, por que ainda hoje os gestores não conseguem priorizar

determinadas áreas? Ou, se priorizam, por que os gastos não são refletidos nos indicadores socioeconômicos? Apesar de não ser o foco dessa pesquisa, supõe-se que possa haver interesses em jogo, inclusive disputas políticas, entraves burocráticos e formais, mau uso dos recursos e até mesmo falta de interesse da própria sociedade, que ainda desconhece ou mesmo desvaloriza seu papel frente às políticas públicas e no controle dos gastos do governo.

Para alcançar o seu objetivo, esta pesquisa buscou identificar quais áreas de atuação governamental têm sido priorizadas pelos municípios da RMS, bem como investigar a possível situação de eficiência dos gastos públicos expressos pelas despesas efetivamente executadas, a partir de sua relação com os indicadores socioeconômicos dos municípios da RMS.

Buscou-se entender, se existe alguma associação entre os indicadores socioeconômicos com os gastos públicos efetivados, representados pelas áreas priorizadas, como saúde, educação, infraestrutura, entre outras, o que pode vir a refletir em um quadro de eficiência desses gastos públicos, que por isso podem estar sendo refletidos naqueles indicadores.

Este trabalho pretende estudar a RMS, podendo ser adaptado e ampliado posteriormente. Para os gestores públicos, a presente pesquisa configura-se como um instrumento de suporte à tomada de decisão e de análise para possíveis verificações na gestão da *res publica* e a destinação dos seus gastos.

## 1. INTRODUÇÃO

### 1.1. CONTEXTUALIZAÇÃO

Como todo Estado brasileiro, a Bahia possui algumas particularidades, sobretudo, no que se refere à sua diversidade nos aspectos socioeconômicos, tendo em vista seu território, cultura, população, economia, política, geografia, o número considerável de municípios, dentre outros aspectos socioeconômicos. Diante disso, a Bahia se destaca no cenário nacional, devido às características inerentes ao seu território, seja pela exuberância de seu povo, sejam pelos aspectos ambientais e economia diversificada.

Quanto aos indicadores de desenvolvimento socioeconômico, a Bahia tem demonstrado avanços significativos. Por exemplo, de acordo com o relatório desenvolvido pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) de 2013, os índices que mais avançaram foram emprego, renda, abastecimento de água, educação, saneamento básico e distribuição de renda (IPEA, 2013).

Ao apresentar um quadro de desenvolvimento socioeconômico “animador”, a Bahia tem conseguido a partir das metas e prioridades traçadas na atuação governamental alcançar seu desenvolvimento, parte disso reflexo da condução de políticas públicas. Porém, o crescimento econômico é uma variável essencial, mas não suficiente para ensejar o desenvolvimento local.

Então, as variáveis “por trás” de indicadores socioeconômicos devem ser levadas em consideração, uma vez que, entre outras finalidades, buscam diagnosticar como os gestores alocam os recursos no atendimento das necessidades públicas. Desta forma, os indicadores, além de condensarem informações para a tomada de decisões referentes às escolhas políticas, têm também a função de espelhar e indicar os rumos a serem tomados pela Administração Pública (JANNUZZI, 2009).

Essa pesquisa foi feita na RMS, mais comumente conhecida como a “Grande Salvador”. Para 2015, sua população foi estimada em 3.953.290 habitantes, a segunda maior aglomeração urbana do Nordeste brasileiro, além de ser a sétima do Brasil. Já sua extensão territorial conta com 4.375,123 quilômetros quadrados. Ao representar aproximadamente 45% do PIB

estadual, essa região eleva ao *status* de segunda região metropolitana mais rica do Norte-Nordeste (IBGE, 2015).

Anteriormente composta por 8 municípios, a partir de 2009 a RMS passou a compreender 13 municípios (com a incorporação do último município Pojuca na RMS), a saber Camaçari, Candeias, Dias d'Ávila, Itaparica, Lauro de Freitas, Madre de Deus, Mata de São João, Pojuca, Salvador, São Francisco do Conde, São Sebastião do Passé, Simões Filho e Vera Cruz. Sua distribuição espacial dá-se entre o Recôncavo baiano e o Nordeste baiano/Litoral Norte.

Os municípios, com o advento da Constituição Federal de 1988 (CF/88), aliado com a emergente globalização, adquiriram maior autonomia financeira e administrativa para atuar como ente público. As mudanças na atuação governamental aconteceram nas três esferas de governo, pois cada ente da federação passou a exercer cada vez mais autonomia, principalmente no que tange à manutenção de serviços públicos essenciais para a satisfação da população. No que se refere aos municípios, este cenário foi paulatinamente alterado, e foram estendidas novas atribuições relevantes aos municípios, com foco no desenvolvimento local (MIRANDA, 2011).

Ao tomar decisões, os gestores públicos ainda se confrontam com diversos desafios, principalmente em início de mandato, quando necessitam saber quais áreas serão priorizadas em seu governo e os gastos necessários (COSTA; CASTANHAR, 2003). Por isso, subsidiar os tomadores de decisões no setor público com argumentos fundamentados nas informações contidas nos indicadores socioeconômicos é de suma importância, diante das enormes dificuldades encontradas na gestão governamental.

## 1.2. PRESSUPOSTO, PROBLEMA E OBJETIVOS

Esta pesquisa parte do pressuposto que a relação entre os indicadores socioeconômicos e os gastos priorizados pelos municípios da RMS poderia refletir um quadro de gastos públicos eficientes. Espera-se que tais indicadores reflitam os investimentos em áreas priorizadas.

Entende-se por áreas priorizadas aquelas em que há um maior dispêndio de recursos públicos por parte dos gestores. Estas representam áreas de maior investimento, e por isso são

consideradas estratégicas e fundamentais. Isso destaca e potencializa as ações de governo com foco em setores críticos. Deste modo, o gestor consegue alavancar suas políticas públicas e manter certa estabilidade econômica e social.

Portanto, investigar a relação existente entre os indicadores socioeconômicos e os gastos priorizados pelos municípios da RMS e, por conseguinte, verificar o reflexo desses gastos como uma possível eficiência na sua execução, contribui para o aprimoramento da gestão pública.

Nesta seara, alguns trabalhos têm estudado os efeitos do gasto público, relacionando-o com outras variáveis, como, por exemplo, o realizado por Arantes (2011), no qual estudou a relação entre o sistema educacional de Minas Gerais (uma prioridade governamental) e a eficiência e alocação de recursos públicos e o trabalho de Santos Filho (2010) que dissertou acerca do grau da relação entre a alocação de recursos públicos, em determinadas áreas de atuação governamental, tais como saúde e educação, com o desenvolvimento municipal, através do índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M) e o Índice de Desenvolvimento do Ensino Básico (IDEB).

Na literatura, a maioria dos trabalhos, entretanto, têm-se concentrado no estudo dos indicadores socioeconômicos e seus impactos nas áreas específicas de governo, com reflexo no crescimento e melhoramento destas áreas (MARQUES, BARBOSA, 2016; SILVA FILHO et al, 2016; MARQUES, GONÇALVES, SANTOS, 2013; ZOGHBI et tal, 2009; FARIA. JANNUZZI; SILVA, 2008; SANTOS; BALDACCI, GUIN-SUI, DE MELLO, 2003; GUPTA, VERHOEVEN, TIONGSON, 2002).

Já se percebe, com isso, que a base teórica desta pesquisa perpassa pelos achados de alguns estudos que discorrem sobre uma situação de eficiência dos gastos públicos, a partir da relação entre indicadores socioeconômicos e áreas de governo (ANSELMÍ, LAGARDE, HANSON, 2015; EDWARDS et al, 2014; MIRANDA, 2011; BREUNIG, KOSKI; MORTENSEN, 2009; BRUNET et al, 2006; OTTONI, 2006; TANZI, SCHUKNECHT, 2003; JAYASURIYA, WODON, 2002; BORJA, MORAES, 2001).

Neste trabalho, não obstante, os indicadores socioeconômicos utilizados para análise dos dados serão expressos pelos seguintes índices: IFDM, IG, IPE e IPS. No item 1.3 cada um desses índices será explicado.

Partiu-se, também, da concepção de que na Administração Pública os orçamentos são elaborados com o objetivo de atender às demandas da coletividade. Já as áreas de atuação governamental nas esferas federal, estadual e municipal são entendidas como um conjunto de ações desempenhadas pelos gestores com o intuito de atender às necessidades da população. Por este motivo, se utilizou a classificação da despesa segundo sua estrutura de funções, pois elas indicam as áreas de atuação do governo, como saúde, educação, cidadania, legislativa, entre outras.

Ao se utilizar a classificação das despesas públicas por função, nota-se profunda relação com a missão institucional do município. A especificação das funções é fixada, em nível nacional, pela Portaria/SOF n. ° 42 de 14 de abril de 1999. Já a despesa pública utilizada é aquela efetivamente gasta, ou seja, a que reduz o orçamento e o patrimônio. A escolha baseou-se no fato de tais despesas ocasionarem uma variação patrimonial diminutiva no patrimônio líquido.

Nessa visão, a prioridade por uma função de governo pode influenciar os indicadores socioeconômicos e vice-versa, uma vez que o gestor atua como tomador de decisões e conhecedor das políticas públicas durante o seu mandato, com ênfase naquelas que repercutem na melhoria da educação, saúde, sistema de transportes, dentre outras. As formas como os indicadores socioeconômicos se comportam no decorrer do tempo, dependem das áreas de atuação governamental, consideradas como eixos prioritários na execução do plano de governo.

Diante do pressuposto colocado e do contexto brevemente explanado, esta pesquisa apresenta o seguinte problema: **É possível afirmar que a relação entre os indicadores socioeconômicos e os gastos priorizados pelos municípios da RMS, no período de 2006 a 2009, reflete uma situação de eficiência dos gastos públicos?**

Com o intuito de responder tal problema de pesquisa foi estabelecido o seguinte objetivo, a saber: **Identificar os principais indícios de eficiência dos gastos públicos priorizados**

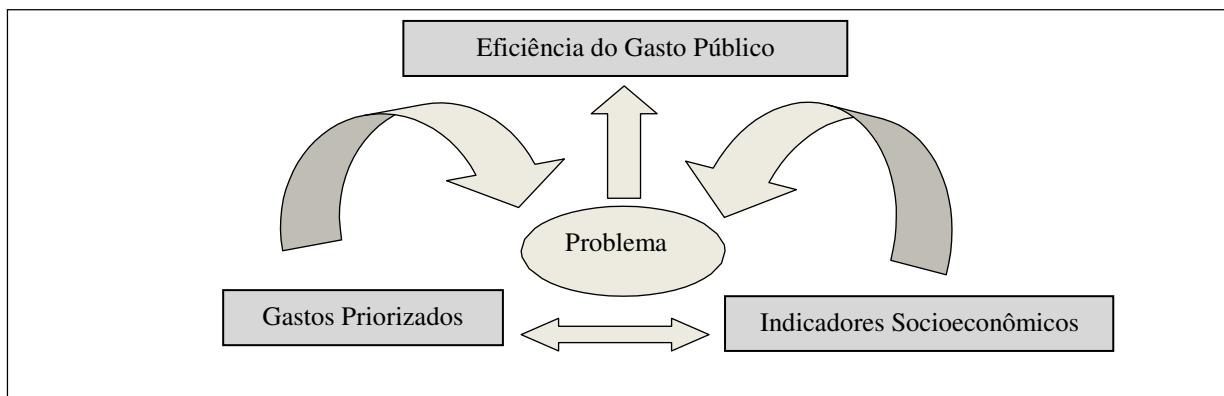
**pelos municípios da RMS no período de 2006 a 2009 ao relacioná-los com os indicadores socioeconômicos deste período.**

O período da pesquisa, 2006 a 2009, foi escolhido tendo em vista a indisponibilidade de instrumentos e elementos para subsidiar um período imediatamente mais recente que a delimitação temporal utilizada neste estudo. As informações coletadas mais recentemente referem-se àquelas existentes nos bancos de dados consultados.

Como objetivos específicos têm-se: a) identificar quais áreas de atuação governamental têm sido priorizadas pelos municípios da RMS; b) investigar se os gastos públicos destes municípios estão associados com as áreas de atuação governamental; c) correlacionar os indicadores socioeconômicos utilizados nesta pesquisa, e d) Identificar sinais de eficiência dos gastos governamentais. A figura 1 demonstra, de forma esquemática, a indagação do problema de pesquisa.

Consoante ao esboço do problema da pesquisa, as áreas priorizadas, representadas pelos gastos públicos, podem estar sendo refletidas nos indicadores socioeconômicos. Estes últimos funcionam como um sinalizador das áreas mais priorizadas pelos gestores. Por fim, percepções e constatações acerca duma situação de eficiência do gasto público podem ser vistas a partir da relação entre áreas priorizadas e indicadores socioeconômicos, o que constitui o alicerce no qual se construiu o problema de pesquisa.

**Figura 1 – Esboço do problema da pesquisa.**



Fonte: Elaboração própria, 2016.

Durante o desenvolvimento deste trabalho, a discussão feita será particularmente no sentido de relacionar os gastos públicos priorizados e o seu reflexo nos indicadores socioeconômicos, para se verificar uma possível situação de eficiência desses gastos. Já, a base teórica do trabalho, essencial para a formulação dos pressupostos de pesquisa, perpassa pela preocupação constante de pesquisadores, de agentes políticos, bem como da sociedade no que diz respeito à alocação eficiente dos recursos públicos, conforme descrito por Diniz e Corrar (2011).

### 1.3. JUSTIFICATIVA

Nos últimos anos, a importância de se ter um gasto público eficiente tem sido um dos temas mais discutidos na cena pública dos municípios brasileiros (DIAZ, 2007). Esta discussão permeia a gestão pública municipal como um todo, e este é um dos motivos pelo qual a pesquisa delimita-se à RMS como campo de aplicação.

Assim, é mister identificar quais áreas de governo os municípios da RMS priorizaram em seus gastos. Sabe-se que os indicadores facilitam a tomada de decisão, no sentido de que os gastos priorizados sejam de fato em áreas mais carentes, ao tempo que atendam aos limites normativos. Como já mencionado, entende-se por áreas de governo priorizadas aquelas em que os gestores mais concentram a aplicação dos recursos públicos. Por exemplo, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) estabelece um teto para despesas correntes, impossibilitando, desta forma, que o Governo acomode as pressões sociais, sempre crescentes, por meio da elevação dos gastos públicos (MARQUES; GONÇALVES; SANTOS, 2013).



Alguns indicadores, conforme Faria, Jannuzzi e Silva (2008) demonstram a real situação de uma região e servem de base para tomada de decisões pelos gestores. Por exemplo, nas análises dos indicadores de educação, saúde, emprego e renda de todos os municípios do Brasil, o índice de IFDM vem retratando, de forma coerente, esse contexto da realidade brasileira.

Todavia, pode haver situações em que tais indicadores não reflitam os gastos prioritizados pelo governo, o que pode sinalizar uma situação de ineficiência desses gastos. É nesse exato sentido que a presente pesquisa vem contribuir e elucidar constatações sobre a RMS.

O Estado da Bahia apresenta dois índices desenvolvidos e utilizados dentro de seu território, são eles o IPE e o IPS (SEI-BA, 2001). Ambos, de acordo com a SEI-BA (2001), classificam os municípios de acordo com o nível de cobertura de serviços oferecidos para a população em um determinado ano de referência. Serviços estes associados com as áreas de atuação de governo, como saúde, educação, transportes, infraestrutura e outros.

Pode-se afirmar, por outro lado, que pouco tem sido feito em matéria de análise dos indicadores socioeconômicos e sua relação com as áreas de governo priorizadas, nas quais os gastos são efetivados, o que se constitui, adicionalmente, como mais uma das motivações para esta pesquisa, principalmente no que se refere a um olhar sobre os gastos públicos dos municípios da RMS à luz dos indicadores socioeconômicos já mencionados.

O que, realmente, se observa é um foco na análise do desempenho de alguns indicadores de forma isolada, sem, contudo, relacioná-los às políticas públicas e à eficiência do gasto público. Tampouco, são contextualizados em cada perfil de governo, traçando-se as características de seus programas governamentais e de suas áreas priorizadas.

Sobre o desempenho de indicadores, Herculano (2000) assevera que:

Quem estuda a temática do desenvolvimento já conhece bem o debate sobre a ineficácia dos indicadores tradicionalmente usados na tentativa de mensurá-lo, sendo a maior crítica a que aponta a ineficácia de se quantificar o PIB *per capita* sem se ter o pulso da real distribuição de renda. A própria metodologia de mensuração do PIB é inadequada, pois pode contabilizar como atividades econômicas ações na verdade destrutivas, como desmatamentos e demolições e até mesmo imorais, como as empresas de prostituição e de tráfico de crianças. (HERCULANO, 2000, p. 46).

Ante aos desafios expostos e ao problema apresentado, estudos nessa área, que envolve indicadores socioeconômicos e gastos públicos contribuem para levantar discussões em relação às áreas priorizadas de governo. Quanto aos gastos públicos, faz-se necessário investigar se tais gastos, de *facto*, são refletidos nos indicadores socioeconômicos. E se não estão, quais as possíveis causas? Será que esses gastos estão sendo feitos de forma eficiente?

Vale ponderar que, mesmo com os avanços em anos recentes, ainda é prematura a quantidade de trabalhos que discutem o desempenho dos indicadores socioeconômicos frente às áreas de governo e seu reflexo na alocação dos recursos públicos, conforme Anselmi, Lagarde e Hanson (2015), Edwards et al (2014), Miranda (2011), Breunig, Koski e Mortensen (2009), Brunet et al (2006), Ottoni (2006), Tanzi e Schuknecht (2003), Jayasuriya e Wodon (2002) e Borja e Moraes (2001), para citar alguns.

Outros estudos se concentram mais no estudo da eficiência do gasto público em áreas específicas, tais como saúde e educação (SANTOS, MARQUES, BARBOSA, 2016; SILVA FILHO et al, 2016; MARQUES, GONÇALVES, SANTOS, 2013; ZOGHBI et tal, 2009; FARIA; JANNUZZI; SILVA, 2008).

Já a questão sobre a equidade dos gastos públicos, foi discutida nos achados de Garcia (2003), Ramos (2000a) e (2000b), Cândido Júnior (2001), Soares (1999), Lledó (1996), entre outros. De fato, parte desses estudos exorta o impacto distributivo dos gastos públicos e a injustiça social no país. Isso demonstra a ineficiência das políticas públicas, no que se refere à redução das desigualdades sociais, e conseqüentemente na elevação do crescimento econômico.

Em relação à evolução, dinâmica e impacto dos gastos sociais na população, bem como seu reflexo na sociedade, destacam-se os trabalhos de Castro et al (2003), Cossio (2001), Oliveira (1999), Fernandes et al (1998a) e (1998b) e Piancastelli e Pereira (1996). Castro et al (2003), por exemplo, considera a importância dos gastos nas áreas sociais, já que tais gastos buscam minimizar as distorções historicamente presentes e visam atender às demandas dos setores mais carentes.

O gasto público está intimamente associado às políticas públicas. No Brasil, a forma de gerenciar estas políticas mudou com a CF/88. Neste contexto Sousa, Paulo e Marôco (2017) estudaram como as mudanças na estrutura da composição do gasto público nos estados

federais brasileiros influenciaram o desenvolvimento humano local nesses estados. Para tanto, tais gastos foram categorizadas de acordo com sua natureza, por meio de índices de gastos, enquanto o desenvolvimento humano foi medido através de um índice de desenvolvimento humano. Para verificar as relações entre essas variáveis, criou-se um modelo teórico de contabilidade-social, estimado através da modelagem de crescimento latente. O período de mensuração desta modelagem compreendeu cinco ciclos de administração dos estados brasileiros (1988-2011). As variáveis foram medidas em dados do segundo ano do mandato do governo estadual.

Os resultados, deste estudo, mostram que, influenciado por políticas de regulação centralizada promovidas pelo governo federal, apenas as taxas de crescimento dos gastos sociais tiveram efeito estatisticamente significativo na taxa de crescimento do desenvolvimento humano, embora baixa magnitude. Entre os valores iniciais médios, o mais significativo foi o gasto mínimo, que indica o impacto direto da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). O gasto feito por conta da exigência desta norma. O valor inicial médio dos gastos econômicos também mostrou um efeito positivo e significativo na taxa de crescimento do IDH (SOUSA; PAULO; MARÔCO, 2017).

Já o trabalho realizado por Flach et al (2017) teve por objetivo demonstrar o grau de eficiência alcançado pelos estados brasileiros na alocação de recursos públicos, entretanto apenas na educação. Através da estatística multivariada, com análise de envolvimento de dados e regressão múltipla, o estudo se ateve ao período de 2001 a 2011. Os resultados mostram que alguns estados alcançaram boas eficiências, como Minas Gerais e Rio Grande do Sul. Esses estados conseguiram conciliar despesas razoáveis com bons resultados em avaliações e testes educacionais. Maranhão e Pará apresentaram pontuações insatisfatórias no ensino, mas também orçamentos mais baixos para a despesa pública.

Por outro lado, estudos que revelassem uma situação de eficiência do gasto público para atender aos dispositivos legais, correlacionando-os com indicadores socioeconômicos são incipientes. É esta lacuna que o presente estudo pretende preencher. Uma análise da relação desses gastos com indicadores socioeconômicos, representando um espelho para diagnosticar a eficiência dos referidos gastos, torna-se uma maneira de dimensionar a utilização racional dos recursos disponíveis.

Na literatura pesquisada existe um “certo” alinhamento entre os autores, no que se refere ao estudo do gasto público com base nos indicadores socioeconômicos. Contudo, não fazem uma associação com áreas específicas de governo. Também, a dimensão de tais estudos perpassa quase que discretamente pelas áreas de governos ou então não leva em consideração o gasto público sob a égide do aparato normativo do Estado. Por isso que, nesta seara, em situações de crise e ajustamento fiscal, debates e estudos sobre o tamanho do ajuste fiscal vem despertando a necessidade de avaliar outras questões fundamentais, como a eficiência do gasto público, por exemplo.

Nesse sentido, este estudo justifica-se por buscar entender os aspectos associados à relação existente entre indicadores socioeconômicos e os gastos públicos dos municípios da RMS, expresso pelas despesas efetivas. Devido à disponibilidade de informações confiáveis dos índices já mencionados, a análise se restringirá ao período entre 2006 e 2009.

É válido não apenas verificar o comportamento dos indicadores no decorrer de um período, bem como as suas possíveis explicações, mas também é útil confrontá-los com as áreas de atuação governamental priorizadas. É possível que os gastos públicos priorizados pelos gestores não reflitam uma situação de eficiência no seu uso. Por este motivo, a investigação sobre o atual contexto em que se insere os indicadores socioeconômicos na conjuntura dos municípios que compõe a RMS permite identificar a efetividade dos gastos públicos em áreas primordiais, bem como os impactos nas condições de vida dos cidadãos.

Adicionalmente, o presente estudo se justifica similarmente pelo fato da maioria dos pesquisadores dessa temática se preocuparem em investigar os gastos públicos associados, principalmente, com o IDH. Como foi o caso de Torres e Consuelo (2012), Bagolin (2005), Almeida (2001) e Filho (2010), para destacar alguns.

Porém, eles não levaram em conta outros índices, também mundialmente reconhecidos, e, sobretudo, aqueles restritos a alguns países. Além disso, embora o IDH seja um indicador amplamente aceitável, sua base de referência são os dados dos Censos Demográficos, de forma que sua atualização só pode ser feita de dez em dez anos, por meio do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, já que os censos são divulgados durante esse mesmo período.

Nesta esteira de justificativas, um dos diferenciais desse estudo consiste em utilizar indicadores socioeconômicos diferentes dos comumente até então adotados. O primeiro deles, o IFDM possui o diferencial de ser divulgado anualmente, logo uma série temporal menor que o IDH. Já o IPE e o IPS, que também serão usados, têm divulgação bianual, o que constitui uma vantagem nas análises deste estudo, já que o intervalo temporal duma divulgação para outra também é menor. Por fim, o outro índice que também será usado, o IG, divulgado de dez e dez anos, é um dos mais importantes para a mensuração das condições de renda das populações.

No entanto, as receitas e as despesas públicas nos programas e atividades de governo são estimadas e fixadas, respectivamente, para o período de um ano, conforme determina a LOA. Com isso, percebe-se, em certa medida, uma sincronia entre a divulgação do IFDM, do IPE e do IPS com a execução orçamentária. A diferença temporal na divulgação dos índices se assemelha com a publicação da LOA.

Logo, investigar a relação dos gastos públicos dos municípios da RMS com os indicadores socioeconômicos, com o fim de entender se houve ou não eficiência do gasto público, pode ser extensiva para outros municípios do Brasil. Além disso, favorece um estudo prognóstico de orientação a gestores públicos. E, sendo assim, a não representatividade dos gastos priorizados nos indicadores socioeconômicos pode ser um indício de ineficiência dos gastos públicos.

Neste aspecto, argumentos como os apresentados acima, demonstram a relevância dessa pesquisa. À vista disso, elucidar a relação entre as áreas priorizadas pelos gastos dos municípios da RMS com os indicadores socioeconômicos supramencionados, pode esclarecer se há eficiência dos gastos destes municípios, refletindo em grande escala a qualidade dos mesmos. Entretanto, a eficiência dos gastos públicos deve levar em conta os limites previstos nas legislações, ponto que será mais adiante levantado. O item a seguir contempla o referencial teórico suporte desta pesquisa.

## 2. REFERENCIAL TEÓRICO

A atuação governamental e as áreas priorizadas, representadas pelos gastos públicos, atualmente encontram-se no bojo das pautas de discussão em diversos setores da sociedade. Deste modo, muito embora, os gestores tenham buscado planejar suas ações de forma integrada com a realidade social, ainda se observa que o orçamento público e os gastos não contemplam às reais demandas sociais. Os indicadores socioeconômicos podem estar retratando essa desarticulação entre ações governamentais, orçamento e gasto público, afinal, as demandas sociais oscilam nos diversos cenários em que se expressam, mesmo que o gestor gaste dentro do que preconiza a legislação.

A base teórica deste trabalho entendida como o esforço de analisar e sintetizar as informações para definir linhas de ação e discutir o problema da pesquisa (gerando inclusive novas formulações), fundamentou-se nos conceitos de administração pública, orçamento público, gasto público e indicadores socioeconômicos.

A teoria suporte, alicerce fundamental para construção da presente pesquisa foi a teoria da regulação, que discute basicamente o papel do Estado enquanto ente que cria regras de conduta e de controle de diversas atividades, inclusive através do seu aspecto normativo. Cada um desses conceitos, juntamente com a teoria de base, será explicado neste capítulo.

### *2.1 ADMINISTRAÇÃO E POLÍTICAS PÚBLICAS: PRISMA DO PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO E DA GESTÃO POR RESULTADOS*

Administração pública é um conjunto de pessoas (físicas e jurídicas), autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista, fundações públicas, agentes e até a própria organização utilizada para realizar e organizar as atividades e dirigir patrimônios públicos (SOUZA, 2008). Assim, pode-se afirmar que fazem parte da administração pública todos os órgãos, pessoas, recursos e ações destinados a exercer funções administrativas na União, nos Estados e Municípios. A função administrativa do Estado é normatizada por um regime jurídico denominado de direito público ou regime jurídico-administrativo (SERESUELA, 2008).

De acordo com esse regime, os agentes públicos, apesar de terem autonomia e autoridade para decidir ações, devem sempre preservar o interesse coletivo acima do interesse privado e/ou pessoal. O exercício da função pública é regido pelos princípios da supremacia dos interesses públicos e da indisponibilidade dos interesses públicos. Para Souza (2008), as ações propostas e executadas pelos administradores devem ser planejadas para promover o desenvolvimento social. O administrador é o gestor dos recursos públicos e deve respeitar os preceitos legais dispostos e amparados na CF/88.

De fato, a Administração Pública é concebida como o meio através do qual o Estado se relaciona com a sociedade. Seguindo os ensinamentos de Meirelles (2005):

O estudo da Administração Pública em geral, compreendendo a sua estrutura e as suas atividades, deve partir do conceito de Estado, sobre o qual repousa toda a concepção moderna de organização e funcionamento dos serviços públicos prestados à sociedade, isto é, aos seus administrados. (MEIRELLES, 2005, p. 59)

Assim, enquanto a Constituição molda as disposições acerca da organização política do Estado soberano, a legislação complementar e ordinária define a organização administrativa das entidades estatais, suas autarquias e empresas constituídas para consecução dos serviços públicos e outras atividades de interesse coletivo. Araújo e Arruda (2004) definem que:

A administração pública, em sentido material, é o conjunto coordenado de funções que visam à boa gestão da *res publica* (ou seja, da coisa pública), de modo a possibilitar que os interesses da sociedade sejam alcançados. Entre os diversos conceitos apresentados, pode-se ver que a administração pública engloba todo o aparelhamento do Estado, pré-ordenado à realização de seus serviços, que buscam a satisfação das necessidades coletivas (ARAÚJO; ARRUDA, 2004, p. 2).

Assim, é imperativo que a Administração Pública trabalhe no sentido de empregar os recursos públicos apropriadamente, definindo metas e prioridades no que tange ao patrimônio público, bem como respeitando os preceitos legais para a aplicação dos recursos públicos. Com isso, pretende-se atender às necessidades da população.

Sabe-se, ainda, que a Administração Pública é sustentada por pilares fundamentais em sua estrutura, sendo o planejamento essencial para que os entes públicos alcancem seus objetivos. Entende-se como planejamento um dos instrumentos de gestão que visa alcançar resultados positivos.

O planejamento, na Administração Pública, é um modelo de ação, onde é possível prever as necessidades da sociedade e as possibilidades de supri-las no tempo devido, com aplicação dos princípios que norteiam a gestão pública. (CARVALHO, 2006).

Desta forma, e tendo em vista o novo modelo de planejamento baseado na integração dos instrumentos de planejamento, orçamento e gestão, organizados segundo três horizontes de tempo: oito anos; quatro anos e um ano, o Brasil passa a adotar um modelo de gestão fortalecido por meio de práticas que visam, essencialmente, todos os eventos do ciclo de gestão de governo e que tenham como referência os programas e seus resultados (GARCES; SILVEIRA, 2002).

Então, é possível afirmar, resumidamente, que o planejamento público é a definição de objetivos e estabelecimento dos meios para atingi-los. A Constituição Federal de 1988 já nos apresenta o Estado como ente responsável pela realização de diversas atividades, dentre elas a de planejamento. Assim, em nosso ordenamento jurídico a base legal para o sistema de planejamento está no artigo 174 da CF/88, que diz:

Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da Lei, as funções de (...) planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado (BRASIL, 1988, ART. 174).

É verdade que o planejamento público deve cumprir algumas exigências atuais, tais como a necessidade de participação da sociedade, conforme determina o artigo 1º da CF/88, que destaca o Brasil como um Estado Democrático de Direitos. Também, deve cumprir o previsto pelo artigo 48, parágrafo único da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), cujo enunciado ressalta a participação popular na elaboração e discussão dos planos e orçamentos, como é o caso da elaboração e execução das Leis orçamentárias, PPA, LDO e LOA.

Outra exigência presente no planejamento público orçamentário atual refere-se à ênfase nas realizações e resultados, uma nova concepção de orçamento, o orçamento moderno. Este equivale a uma ferramenta de decisão, onde o gestor se preocupa com os fins, ou seja, atender as necessidades da sociedade e não, especificamente, com os meios, que seria a própria administração em si. Por fim, o planejamento público orçamentário deve refletir a realidade, através do princípio do equilíbrio das contas públicas e metas realistas, conforme previsto na LRF.



Portanto, além do sistema de planejamento orçamentário, a Administração Pública dispõe do Planejamento Estratégico para a consecução de seus objetivos. Isso dá-se tanto para a concretização de políticas públicas, como também para a redução das desigualdades.

Mas, destaca-se que quando se trata da atuação da Administração Pública, um balanço sobre o processo de reforma nos últimos 20 anos, revela certa contradição, apontada por Bresser Pereira (1997). Se por um lado deixou raízes relevantes no processo de modernização, por outro se constata que os resultados apresentaram desigualdades e fragmentação para o conjunto do Estado (BRESSER PEREIRA, 1997).

Sem falar de alguns problemas que não foram devidamente corrigidos, muitos ainda persistem na sociedade brasileira (ABRUCIO, 2007). Por outro lado, o artigo 165 da CF/88, que trata especificamente dos documentos de planejamento governamental, preconiza que Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão: o Plano Plurianual (PPA); as diretrizes orçamentárias (LDO) e os orçamentos anuais (LOA's) (BRASIL, CONSTITUIÇÃO FEDERAL, ART. 165).

Antes da CF/88, o PPA não existia. O que se tinha eram instrumentos semelhantes, como o Plano Plurianual de Investimentos (PPI) e o Plano Nacional de Desenvolvimento (PND). No entanto, com o advento da CF/88, criou-se o PPA e a LDO, pois a LOA já existia antes da promulgação de nossa Constituição. Vale salientar que estes instrumentos de planejamento orçamentário são Leis com rito especial, por esse motivo são chamadas de Leis ordinárias.

A LRF, por sua vez, fortaleceu os instrumentos de planejamento orçamentário desenhados pela CF/88, evidenciando a importância do planejamento para a gestão pública, primeiramente, ao tornar obrigatória a elaboração do PPA.

Especialmente sobre os instrumentos de planejamento e orçamento, o PPA vem ganhando destaque pelo fato de concretizar o planejamento de médio prazo, denominado de planejamento operacional. É o “querer fazer” do Estado (KOHAMA, 2014).

O PPA, de acordo com o artigo 165, parágrafo 1º da CF/88, estabelece de forma regionalizada (no caso dos municípios, dá-se por distritos, povoados, bairros e regiões), as diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública para as despesas de capital e outras delas

decorrentes, bem como aquelas relativas à programas de duração continuada (mais de um exercício financeiro, como o Programa Universidade para Todos, o Bolsa Família, etc).

A vigência da Lei que instituir o PPA será de quatro anos, ou seja, do segundo ano do mandato do atual Chefe do Poder Executivo até o primeiro ano do mandato do próximo gestor, para evitar descontinuidade nas atividades (NETO; CRUZ, 2007). Ainda, conforme explanado por Amorim (2016), o PPA, atualmente, é o resultado formal de um processo em que há o envolvimento de normas constitucionais e infraconstitucionais (leis complementares, leis ordinárias, decretos e portarias); a orientação política; o programa partidário do candidato eleito; as discussões com a equipe de governo; as metas estabelecidas, dentre outros aspectos que realçam o cenário do país (AMORIM, 2016).

O PPA do Município deve descrever detalhadamente todas as suas ações e programas (CARVALHO, 2006). Para tanto, porém, existe um controle interno que acompanha, fiscaliza e busca justificativas para o não cumprimento das metas e pode até sugerir medidas de ajuste para se atingir os objetivos pretendidos. Para o caso dos municípios, a Lei que aprova o PPA, caso não existam regras e normas que cabem à Lei complementar, deve ser elaborada segundo as necessidades que cada gestor municipal entender convenientes, utilizando critérios próprios (KOHAMA, 2014).

No conteúdo do PPA, as diretrizes são orientações gerais que nortearão todas as etapas do PPA. Os objetivos servem para discriminar os resultados que se pretende alcançar, por exemplo: melhorar a qualidade do ensino; combater a carência alimentar, combater a pobreza, etc. As metas devem conter a especificação e quantificação física dos objetivos definidos, como exemplos têm-se: capacitação de 100 professores; distribuição de 500 cestas básicas; construção de um mercado municipal e construção de 5 postos de saúde.

Outro instrumento de direcionamento para o planejamento do Orçamento Público é a LDO. Segundo Seresuela (2008), a LDO dispõe sobre o equilíbrio das contas públicas, bem como sobre o compromisso a ser cumprido após o planejamento e elaboração do Orçamento Público, pois orienta a elaboração da LOA, dispondo sobre as alterações na legislação tributária, estabelecendo regras sobre a política de aplicação de verbas e por fim estabelecendo a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

A LDO vem tendo destaque no cenário orçamentário brasileiro, não somente por conter as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, mas também por tratar-se de um instrumento intermediário entre o PPA e a LOA. Ela prevê as prioridades de gastos, as normas e os parâmetros que vão orientar a elaboração do Projeto de Lei Orçamentária para o exercício seguinte.

A LDO ainda define regras para mudanças nas Leis de impostos, finanças e pessoal e orienta a elaboração do orçamento anual. Também, este instrumento estabelece as metas e prioridades para o exercício financeiro subsequente, dando ênfase aos programas e ações (projetos e atividades) planejados no PPA para serem realizados naquele exercício a que se refere, conforme a previsão e/ou confirmação de recursos (KOHAMA, 2014). Há também outras determinações da CF/88 e da LRF em termos de conteúdo (ARAÚJO; ARRUDA, 2004).

A LRF trouxe novas atribuições para LDO. Dentre as quais se pode destacar o equilíbrio entre receitas e despesas; os critérios e forma de limitação de empenho; normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos e condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas. Com isso, a LRF realçou ainda mais o papel da LDO. Neste aspecto, a LRF trouxe a obrigatoriedade de adição de dois anexos para a LDO: Anexo de Metas Fiscais e Anexo de Ricos Fiscais, conforme artigo 4º da LRF.

Ademais, tendo em vista ser um documento mais próximo da população do que o PPA e a LOA, a LDO tornou-se palco de disputas por agendas políticas mais amplas. Neste contexto, a população passa a exercer sua função fiscalizadora, mesmo que incipiente. Sendo assim, passa-se a discutir as prioridades do orçamento discriminadas na LOA a partir dessas discussões relacionadas à LDO.

Completando as regras e orientações para o planejamento governamental e suas ações, tem-se a LOA, que discrimina receitas e despesas, estabelecendo a política econômica, financeira e o programa de governo sem desrespeitar os princípios da unidade, universalidade e anualidade (CARVALHO, 2006).

Assim como o PPA e a LDO, a LOA é elaborada pelo Poder Executivo, mas aprovada pelo Poder Legislativo. Para Santos (2009), o PPA, a LDO e a LOA são fundamentais para a

organização e elaboração da proposta orçamentária do município, pois validam e fiscalizam o cumprimento das metas e ações previstas.

A LOA equivale ao próprio orçamento em si, e compreende três orçamentos: o orçamento fiscal dos Poderes, órgãos e demais entidades da administração direta e indireta; o orçamento de investimento das empresas e o orçamento da seguridade social, em conformidade com o artigo 165, parágrafo 5º da CF/88. Assim, o orçamento anual é muitas vezes conhecido como um plano de trabalho, indicando os recursos necessários à sua execução. Vale afirmar que o orçamento público dos governos das três esferas compreende a previsão de todas as receitas e a fixação de todas as despesas. A sua elaboração é obrigatória e tem periodicidade anual (AMORIM, 2016).

Na LOA estão as despesas e receita correntes e de capital. As despesas de capital incluem os investimentos, oriundos de aquisições de bens móveis e aquisição e/ou construção de bens imóveis. Já as despesas correntes são aquelas que não contribuem, diretamente, para a formação ou aquisição de bens de capital. São àquelas advindas de despesas com pessoal, material de consumo, equipamentos etc, que variam o patrimônio do governo. Muitos programas de duração continuada ultrapassam um exercício financeiro, como é o caso dos programas de assistência social de caráter permanente, devem também estar na LOA (KOHAMA, 2014).

As receitas correntes são aquelas arrecadadas dentro do exercício financeiro, aumentam as disponibilidades financeiras do Estado, em geral com efeito positivo sobre o patrimônio líquido e constituem instrumento para financiar os objetivos definidos nos programas e ações orçamentários, com vistas a satisfazer finalidades públicas. As receitas de capital também aumentam as disponibilidades financeiras do Estado e são instrumentos de financiamento dos programas e ações orçamentários, a fim de se atingirem as finalidades públicas. No entanto, de forma diversa das receitas correntes, as receitas de capital em geral não provocam efeito sobre o patrimônio líquido (KOHAMA, 2014).

A LOA é um ato preventivo e autorizativo das despesas que o Estado deve realizar em um exercício financeiro. Para Balestero (2011), a LOA vem assumindo seu papel social quando, sob o aspecto subjetivo, constitui a faculdade adquirida pelo povo de aprovar a *priori*, por

seus representantes legitimamente eleitos, os gastos que o Estado realizará e as receitas que arrecadará durante o exercício.

Nesta perspectiva, vale argumentar que a atuação governamental em áreas estratégicas pode refletir na expressão de indicadores socioeconômicos, com repercussão nas políticas públicas. O contrário também é verdadeiro, os indicadores socioeconômicos podem influenciar os gestores no momento de definirem que área de atuação governamental será priorizada. Então, a atuação governamental, nesses casos, pode ser tratada a partir da efetivação de políticas públicas na sua totalidade.

Afinal, políticas públicas são ações coletivas que tem por função concretizar direitos sociais, demandas da sociedade e previstos nas Leis. Com este panorama, não é prudente tratar da prioridade e eficiência dos gastos governamentais e sua relação com indicadores socioeconômicos sem antes vinculá-los aos limites postos do orçamento público, já que este é ferramenta de efetivação das políticas públicas.

Souza (2006) destaca que as políticas públicas representam o estágio em que os governos democráticos manifestam seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças, materializadas no mundo real. No momento em que tais políticas são colocadas em ação, estas são concretizadas, e conseqüentemente submetidas a sistemas de acompanhamento, avaliação e controle.

As políticas públicas são resultantes da atividade política. Haja vista que as políticas públicas envolvem atividade política e sua dimensão pública é dada pelo seu caráter imperativo, sendo uma de suas características centrais o fato de serem decisões e ações revestidas da autoridade soberana do poder público (MARQUES; GONÇALVES; SANTOS, 2009). Elas requerem várias atitudes estratégicas com o intuito de implementar os objetivos desejados, e dessa forma envolvem mais de uma decisão política (MAHDAVI, 2004).

Nesse sentido, a LOA irá autorizar e condicionar os gastos públicos de acordo com as prioridades na efetivação dessas políticas, a fim de atender aos interesses da coletividade, assegurando o desenvolvimento social e a expressão da função do Estado como ente responsável por defender os direitos sociais previstos na Constituição. *Idest*, o gestor público precisa diagnosticar as demandas sociais, planejar os meios, os instrumentos e recursos

adequados, no sentido de atingir os fins desejados, incrementar a eficiência na política e a efetividade do gasto público.

No âmbito da Administração Pública, a LOA reúne os valores das escolhas alocativas, oriundas de um processo de negociação entre os poderes constituídos. Todavia, em se tratando de orçamento público, o mesmo parece pouco utilizado para avaliação das escolhas de distribuição entre as políticas públicas. Não obstante, autores como Correia Neto (2008) acredita que, na efetivação destas políticas, os métodos de avaliação com base no orçamento ainda são raros. Ou seja, avaliar a efetividade das políticas públicas com base no orçamento público ainda é pouco frequente.

Amiúde, se percebe que as políticas públicas estão intimamente relacionadas com o planejamento orçamentário. De fato, estas políticas decorrem da atividade política e compreendem o conjunto das decisões e ações relativas à alocação imperativa de valores, decorrente das reivindicações dos diversos atores sociais. Neste sentido, a sociedade ocupa um papel imprescindível, pois ao escolherem seus representantes no governo, os cidadãos acabam por participar quer direta, quer indiretamente nas decisões políticas.

Salienta-se que política pública não tem o mesmo significado de política estatal. A palavra ‘pública’, que acompanha a palavra ‘política’, não identifica exclusividade com o Estado, mas sim com o que em latim se expressa como *res publica*, isto é, coisa de todos, e, por isso, algo que compromete ao mesmo tempo, o Estado e a sociedade.

Ainda, nessa discussão sobre orçamento e política pública, Balestero (2011) descreve que é cada vez mais evidente a articulação do orçamento com a efetivação de direitos sociais e implementação de políticas públicas. Sabe-se que é nele que os gestores manifestam o que, de fato, irá atender em termos de demandas sociais. Deste modo, quando o gestor define as políticas públicas, o próximo passo será a concretização das diretrizes do governo para a elaboração de planos e orçamentos. Em seguida passa-se à fase de planificação, através das Leis de planejamento orçamentário, o PPA, a LDO e a LOA.

O quadro 1 faz uma síntese contemplando de cada um dos três instrumentos de planejamento orçamentário.

**Quadro 1 – Resumo das principais características dos instrumentos de planejamento.**

INSTRUMENTO DE PLANEJAMENTO	CARACTERÍSTICAS
Plano Plurianual	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Vigência de quatro anos.</li> <li>- Apresenta os objetivos e metas para quatro anos de governo.</li> </ul>
Lei de Diretrizes Orçamentárias	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Vigência anual.</li> <li>- Compreende metas e prioridades.</li> <li>- Orienta a elaboração da LOA.</li> <li>- Dispões sobre alterações na legislação tributária.</li> </ul>
Lei Orçamentária Anual	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Vigência anual.</li> <li>- Compreende as receitas e despesas.</li> </ul>

Fonte: Elaboração própria, com base em Kohama (2014).

Ante o exposto, fundamentando-se no papel histórico do Estado como mantenedor e implementador de políticas públicas, é consenso, portanto, considerar o orçamento como uma ferramenta de análise das políticas instrumentais e/ou setoriais a ser utilizada em consonância com outras, conforme a necessidade demandada. Então, há uma relação entre políticas públicas e orçamento, corroborada pela Câmara dos Deputados (2011) a seguir:

A formulação de políticas públicas formaliza-se pela legislação, mas se materializa, em regra, sob a forma de despesas públicas, cujas fontes de financiamento – receita pública – devem ser quantificadas e identificadas (CD, 2011a, p.174).

Na gestão pública, esse planejamento pode ser entendido como o conjunto de atividades coordenadas para dirigir e controlar uma organização, e deve orientar-se pelo interesse coletivo. Ele subsidia a tomada de decisão pelos gestores, no momento em que este define quais áreas de atuação governamental serão priorizadas pelo governo. Mas vale mencionar que o orçamento público é um espaço de luta política, onde as distintas forças sociais procuram incluir seus interesses.

Existe, porém, a necessidade de uma ação mais efetiva do Estado no que tange à concretização do Planejamento Estratégico adequado, oriundo de instituições comprometidas. Entre estas, o próprio Estado deveria ser a principal delas, independentemente de sua forma de atuação, seja por meio do conjunto de instituições jurídicas de poder coercitivo, seja através de sua atuação na formulação de políticas, aprovação e execução de Leis (BRESSER PEREIRA, 2005).

Nas últimas décadas, o planejamento na gestão pública está atrelado, em grande escala, a uma gestão por resultados, o que por sua vez, pode indicar, mas não necessariamente garantir a eficiência no gasto público. Neste aspecto, a recente experiência brasileira, citada por Bresser Pereira (1997), tem demonstrado na gestão da *res publica* uma mudança da gestão burocrática para uma gestão voltada para resultados. Um relativo equilíbrio fiscal atrelado à reforma do Estado fez com que o país compreendesse melhor essas mudanças.

Dando seqüência ao caso brasileiro com adaptações da gestão por resultados, Garces e Silveira (2002) comentam que,

Em uma perspectiva de gestão por resultados, é recomendável que se dê ênfase ao planejamento e à gestão estratégica, à elaboração e execução orçamentária e financeira orientada pelos resultados dos programas, a um processo contínuo de evolução organizacional, que tenha por objetivo incorporar a gestão por programas às estruturas formais e aos processos decisórios da organização (GARCES; SILVEIRA, 2002, p. 70-71).

Muitos Estados Nacionais, tais como Reino Unido, a Austrália e a Nova Zelândia, foram os primeiros a reconhecerem essa necessidade e a embarcaram na reforma gerencial do Estado, e já adotam o modelo de gestão por resultados. Isso porque os modelos tradicionais decaíram e não surtiram reais resultados no decorrer da história, conforme explanado por Araújo (2007). Atualmente, o efeito destas mudanças pode ser visto num ambiente caracterizado por um conjunto diversificado de organizações governamentais, privadas, sem fins lucrativos e voluntárias no fornecimento de serviços públicos. Algumas sujeitas a regulação direta e controle pelo governo, outras mais distantes, funcionando numa base contratual (ARAÚJO, 2007). Mas, entende-se que a realidade mostra ter-se um modelo híbrido de gestão pública.

Abrucio (2007) relata que a gestão por resultados é hoje a principal arma em prol da efetividade das políticas públicas. Para tanto, é preciso orientar a Administração Pública por metas e indicadores. Embora estes já tenham sido introduzidos em algumas experiências brasileiras, o seu uso ainda é bem restrito, e pouco conhecido do público. Todavia, características peculiares do setor público impedem a aplicação efetiva deste modelo. Exatamente por este motivo esse modelo não emplacou na sua totalidade.

Esta revolução gerencial dependerá, portanto, de um convencimento dos diversos atores políticos e sociais sobre a necessidade de se adotar este novo modelo de gestão. Daí que não



bastarão alterações institucionais; serão necessárias mudanças na cultura política e organizacional, como ocorreu no caso da responsabilidade fiscal (ABRUCIO, 2007).

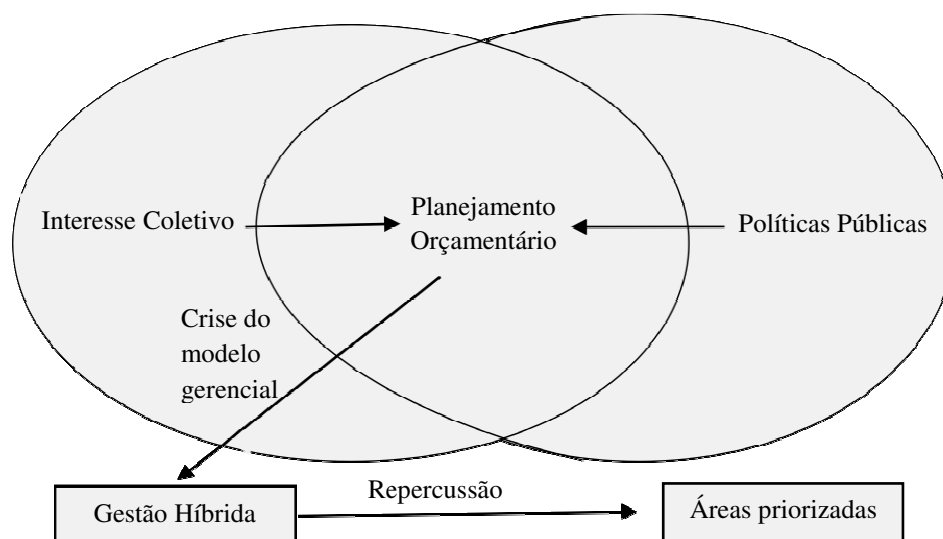
A gestão por resultados coloca os municípios no *locus* de dinâmicas sociais extremamente relevantes para o desenvolvimento da sociedade, já que para efetivar as políticas públicas depende, em parte, de como a Administração Pública centraliza as suas ações, manifestadas em cada área de atuação de governo. Desta forma, tais políticas repercutem nas necessidades humanas determinadas em um contexto histórico definido. Como bem destaca Gomes (2009),

O modelo de gestão por resultados é uma das principais recomendações do receituário da nova gestão pública. Isso decorre do argumento de ser este modelo apropriado a, simultaneamente, focar na efetividade ou no que de fato interessa ao cidadão e a sociedade, flexibilizar a condução dos processos e assim remediar a disfunção relacionada ao apego exacerbado às normas e procedimentos, e propiciar mais eficiência e *accountability* (GOMES, 2009, p. 66-67).

Por este motivo, a gestão por resultados pode ser considerada como um caminho para utilização efetiva dos recursos públicos. Sua adoção deve revestir-se de cuidado, observando as especificidades do setor público (ABRUCIO, 2007). Com este fim, a Administração Pública ao elaborar o orçamento, deve se basear em estudos e documentos cuidadosamente tratados, que irão compor todo o processo de elaboração orçamentária do governo. O fato é que a gestão pública dos últimos anos reflete uma suposta crise do modelo gerencial, considerando um novo contexto político. O Estado se adapta aos desafios dos novos tempos, levando em conta as mudanças políticas, institucionais e conjunturais, desde os idos dos anos 90, constituindo-se em um modelo híbrido de gestão pública.

A figura 2 realça o mencionado anteriormente. Nela se pode observar que o planejamento orçamentário deve ser entendido como a convergência entre o interesse coletivo e as políticas públicas. Este planejamento perpassa por um modelo híbrido de gestão pública. Isso aconteceu por conta da crise do modelo de gestão gerencialista, e fez com que um novo modelo de gestão híbrido emergisse baseado na gestão patrimonialista, com centralização das decisões, bem como burocrática, por meio do formalismo institucional. Estas mudanças, atreladas ao planejamento orçamentário, repercutem no que os gestores priorizam nos seus gastos.

**Figura 2 – Planejamento orçamentário como um modelo híbrido de gestão.**



Fonte: Elaboração própria, 2017.

À vista disso, serão apresentadas a seguir questões centrais acerca do orçamento público no Estado brasileiro e a atual classificação das despesas públicas.

## 2.2 *DESPEAS PÚBLICAS E ÁREAS PRIORIZADAS NO BRASIL*

A gestão do orçamento público não é privilégio apenas dos municípios, afinal esse controle se inicia com a União, que promove o repasse financeiro aos Estados e Municípios. Por sua vez, este processo encontra continuidade nos Estados que complementam as verbas municipais e finalizam nos municípios. De posse dos recursos advindos da União, dos Estados e de recursos próprios gerados a partir das suas atividades internas, os municípios organizam suas diretrizes orçamentárias e as colocam em prática.

No entanto, com vistas a atender dispositivo constitucional, os sistemas de prestação de contas atuam como um dos mecanismos de controle para evitar irregularidades e avaliar o cumprimento das metas previstas. Por fim, devem avaliar se, realmente, o orçamento, após sua execução, atende às demandas sociais.

Atualmente, o orçamento público é um plano de ações através do qual o governo planeja intervenções, prevê receitas, autoriza despesas, ou seja, é um instrumento de previsão, fixação, execução, controle e fiscalização das necessidades sociais em um determinado

período de tempo (SANTOS, 2009). O orçamento direciona os gastos públicos, pois controla as ações dos gestores dentro de cada área governamental, sendo que a participação da sociedade é imprescindível e acontece mediante o controle social.

Como um programa de trabalho do Poder Executivo, o orçamento contém planos de custeio dos serviços públicos, planos de investimentos, de inversões e, ainda, planos de obtenção de recursos. Ele demonstra também as áreas ou funções governamentais. A execução desse programa de trabalho exige autorização prévia do órgão de representação popular; e a forma material desse órgão expressar sua autorização.

Em se tratando de funções de governo, o orçamento público além de ser uma imprescindível ferramenta para execução de metas, representa também o instrumento de gestão mais importante da Administração Pública. Ele é utilizado pelos governos para organizar seus recursos financeiros e orientar os gastos. Na condição de Lei, de acordo com o previsto na Constituição, o orçamento tem a finalidade de estimar as receitas e fixar as despesas para um exercício financeiro, que, neste caso, coincide com o ano civil (NETO; CRUZ, 2007).

De acordo com a Lei nº 4.320/64, sob a égide do controle orçamentário, pertence ao exercício financeiro as despesas nele legalmente empenhadas e as receitas nele arrecadadas. As despesas empenhadas são compromissos firmados na execução do orçamento. Com a convergência das normas internacionais da contabilidade para o setor público, sobretudo a partir de 2008 quando essas foram editadas, entre muitas outras modificações, houve o entendimento de que, para constar no balanço patrimonial das entidades públicas, as despesas devem estar liquidadas, haja vista que é esta a condição que imprime a obrigatoriedade de pagamento pelo Ente Público. É na liquidação em que há o fato gerador, ou seja, o fato econômico propriamente dito.

A Lei nº 4.320/64 traz consigo a afirmação de que despesas públicas são todos os desembolsos efetuados pelo Estado no atendimento às necessidades e encargos assumidos para com a sociedade. A Contabilidade Pública classifica como despesa quaisquer desembolsos financeiros, independentemente de modificar negativamente o patrimônio líquido, por isso há a classificação quanto à efetividade dessas despesas em efetivas e não-efetivas.

Vale ressaltar, entretanto, que a sua contabilização precisa ser verificada para saber se a despesa ocorreu sob o enfoque patrimonial ou sob o enfoque orçamentário, ou se a sua realização impactou nos dois sistemas. Quando há o impacto em ambos os sistemas, implicando em redução do patrimônio líquido do ente público, estamos diante de uma despesa efetiva.

Ainda sob a ótica da Lei 4.320/64, as despesas públicas no orçamento podem ser classificadas: (1) quanto à natureza; (2) quanto à competência político-institucional; (3) quanto à afetação patrimonial; e (4) quanto à regularidade. Há classificações da despesa pública para evidenciar a política econômica financeira e o programa de trabalho do governo. Entre elas estão: a funcional, a programática e a por natureza ou categoria econômica.

Segundo a origem, a despesa pode ser classificada como orçamentária ou extraorçamentária, dependendo de se integra ou não ao orçamento, em outras palavras, se consta na Lei orçamentária ou nos créditos adicionais. Neste sentido, a despesa orçamentária é aquela cuja realização depende de autorização legislativa e não pode efetivar-se sem crédito orçamentário correspondente.

Ressalta-se, porém que a “nova” Contabilidade Pública com ênfase no patrimônio público entende que as despesas públicas são decréscimos nos benefícios econômicos durante o período contábil sob a forma de saída de recursos ou redução de ativos ou incremento em passivos, que resultem em decréscimo do patrimônio líquido e que não sejam provenientes de distribuição aos proprietários da entidade (CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE, 2016).

No tocante à natureza ou categoria econômica, de conformidade com a Portaria Interministerial STN/SOF n.º 163/2001, as despesas orçamentárias podem ser classificadas como correntes ou de capital. Classificam-se como despesas correntes todas as despesas que não contribuem diretamente para a formação ou aquisição de um bem de capital. É correto complementar este conceito dizendo que despesas correntes são os gastos de natureza operacional, realizados pelos entes públicos, para manutenção e o funcionamento dos seus órgãos (KOHAMA, 2014).

No entanto, a Portaria Interministerial STN/SOF n° 01/2011 alterou a Portaria Interministerial STN/SOF n° 163/2001. Dentre as alterações pode-se citar o acréscimo das naturezas de receita: compensações financeiras, receita decorrente do direito de exploração de bens públicos em áreas de domínio público e receita da cessão de direitos. Todas estas acrescidas ao anexo I da Portaria Interministeriais STN/SOF n° 163. Vale ressaltar que outras alterações ocorreram (KOHAMA, 2014).

Por outro lado, a Contabilidade Aplicada ao Setor Público está, cada vez mais, se alinhando àquela aplicada às organizações da esfera privada, tendo em vista a tendência à padronização das normas e procedimentos contábeis em todo mundo. Portanto, assim como ocorreu com a Contabilidade Privada, as normas e regras da Contabilidade Pública brasileira também entraram em processo de alinhamento às Normas Internacionais do Setor Público (IPSAS).

Sob outra perspectiva, a Portaria n.º 42/99 atualizada, da Secretaria do Orçamento Federal (SOF), instituiu a classificação funcional, com enfoque administrativo-legal, fazendo a distinção das despesas conforme as funções de governo, que contemplam os objetivos dos programas da Administração Pública. Por este motivo, o trabalho fara uso desta portaria para elencar as áreas de governo.

A classificação funcional segrega as dotações orçamentárias em funções e subfunções, com o objetivo de responder basicamente à indagação: “em que área de ação governamental a despesa será realizada?” As funções e subfunções fazem o papel de elemento agregador dos gastos públicos por área de ação governamental nas três esferas de governo, sendo também responsáveis pela consolidação nacional dos gastos do setor público (SOF, 2010). A classificação das despesas por função constitui o foco desta pesquisa.

Deste modo, pela classificação funcional, temos as despesas agrupadas por funções de governo, tais como: saúde, educação, segurança, legislativa, trabalho, cultura, dentre outras. É nestas funções a ênfase do presente estudo. Já as subfunções representam uma subdivisão das funções de governo, detalhando-as para que o objeto da despesa seja mais bem qualificado e discriminado na dotação orçamentária (SOF, 2010). Ao todo, são 27 funções de governo, mais a função encargos especiais. A despesa efetivamente gasta em cada uma destas áreas de governo é que subsidia a discussão deste trabalho.

Vale lembrar que nem todas as funções e subfunções conterão valores gastos efetivamente pelos municípios, uma vez que há casos em que os gestores optam por priorizar uma função em prol de outras. Isso faz com que algumas dessas funções apresentem valores zerados. Por exemplo, hipoteticamente falando, pode ocorrer que o gestor não gaste recursos na função de governo educação, deste modo não teremos valores efetivamente gastos nesta função (NETO; CRUZ, 2008).

Já ao trata-se da classificação programática, deve-se lembrar que toda ação governamental está estruturada em programas. Estes, por sua vez, são orientados para a realização dos objetivos estratégicos definidos no PPA (COSTA; CASTANHAR, 2003).

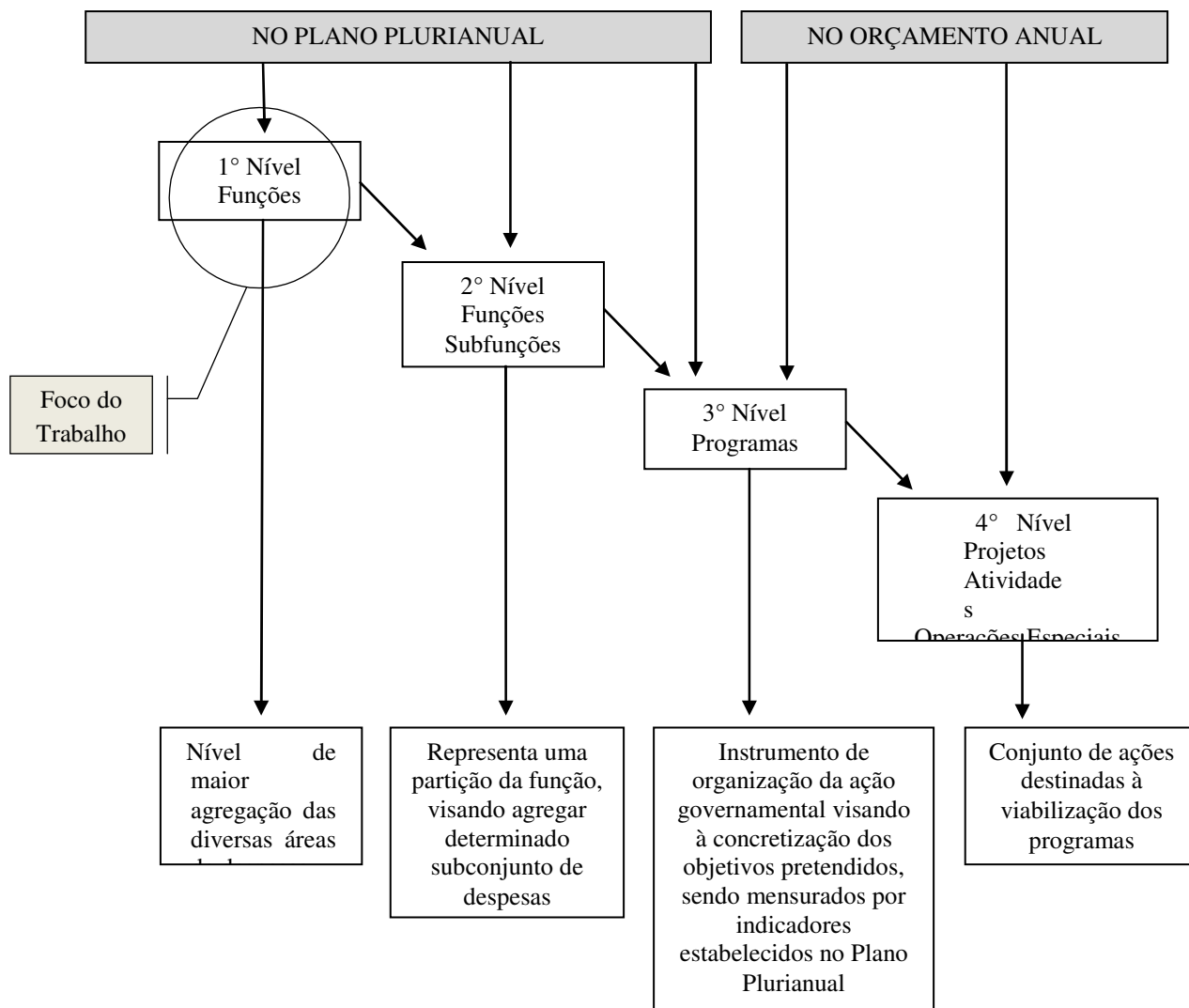
Costa e Castanhar (2003) explicando melhor tais conceitos nos diz que o primeiro deles, o programa, que está na LDO, é o instrumento de organização da atuação governamental que articula um conjunto de ações que concorrerão para a concretização de um objetivo comum preestabelecido, mensurado por indicadores instituídos no plano, com vistas a atender uma demanda social ou a solução de um problema. Por isso, se fala que o programa é o módulo integrador entre o plano (PPA) e o orçamento (LOA). Todavia, a participação da sociedade na elaboração do orçamento é essencial para a integração com o gestor público.

Sobre este assunto, a CF/88 afirma que o princípio da participação popular direta na Administração Pública ampliou a cidadania política, estabelecendo várias ferramentas de reforços às iniciativas populares. Justifica-se, portanto, a intervenção da população na tomada de decisões em favor dum orçamento digno, que contemple, de fato, as necessidades coletivas.

Ocorre assim, mudança significativa no paradigma, que antes previa as tomadas de decisões apenas pelos representantes do governo. Estas deveriam ser tomadas numa escala descendente, ou seja, de “baixo para cima”. Mas, nas últimas décadas, sobretudo após os anos 90, com a redemocratização, o que se percebe é um diálogo maior entre a sociedade civil e o Estado.

A figura a seguir mostra a integração entre PPA e o orçamento, com base nos níveis de despesa, segundo a classificação funcional programática (CÂNDIDO JÚNIOR, 2001).

**Figura 3 – Níveis de despesas segundo a classificação funcional programática.**



Fonte: Elaboração própria, 2016.

A figura 3 é essencial neste trabalho, já que para se entender a aplicação dos recursos nas áreas de governo, conforme estabelece a Portaria nº 42/99 atualizada, as despesas devem ser classificadas com o fim de estabelecer critérios e prioridades de gastos. Por este motivo, optou-se por utilizar o primeiro nível de classificação funcional programática da despesa, que contém as diversas áreas de despesas com maior nível de agregação. E nela está o foco desta pesquisa.

Vale ressaltar que a despesa utilizada neste estudo foi aquela que passou pelos três estágios da despesa pública: empenho, liquidação e pagamento; ou seja, a efetivamente desembolsada. Deste modo, após perpassar por estas três etapas, a despesa pública passa a ser considerada como gasto público.

Entender o orçamento público como essencialmente baseado em programas de governo, é também partir da concepção de que, na esfera pública, tal orçamento equivale a um conjunto articulado de ações, relacionadas com investimentos, despesas correntes e de capital, além de outras ações não orçamentárias, com vistas a alcançar objetivos metas.

Estes objetivos podem ser a solução de um problema ou o atendimento de demanda da população, cuja mensuração dá-se através da evolução de indicadores no período de execução do programa. Assim, é possível avaliar, de forma objetiva, a atuação do governo (GARCES; SILVEIRA, 2002). O programa ainda constitui um instrumento de organização da atuação governamental, visando a alcançar os objetivos específicos. Por este motivo é o módulo integrador entre o plano e o orçamento.

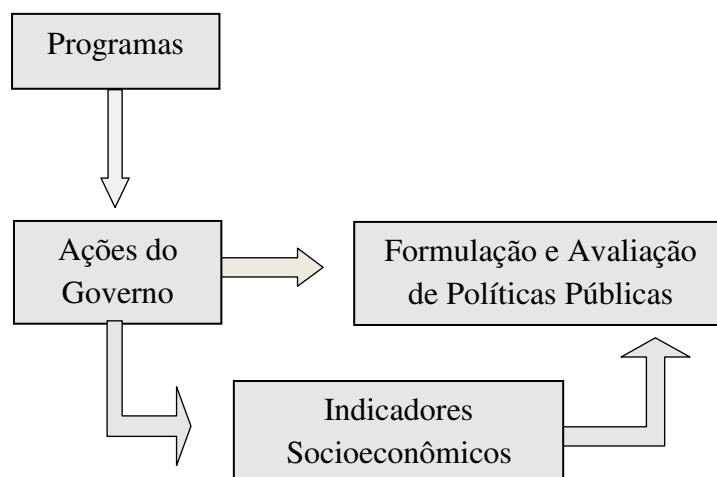
Assevera-se, portanto, que o programa é referência, ou subsídio, para alocação de todos os recursos públicos, através das ações executadas, culminando, em tese, nos bens e serviços. Incluem-se também no conceito de ação, as transferências obrigatórias ou voluntárias a outros entes da federação e a pessoas físicas e jurídicas, na forma de subsídio, subvenções, auxílios, contribuições, doações, financiamentos, entre outros. As ações, conforme suas características podem ser classificadas como atividades, projetos ou operações especiais (COUTO, 2009; COSTA; CASTANHAR, 2003).

No que tange a articulação entre ações do governo e indicadores socioeconômicos, Santos Filho (2010) entende que tais indicadores constituem insumos básicos para a formulação e implementação de políticas públicas. Mas, para tanto, devem representar de fato os diversos aspectos que se pretende avaliar em uma política de atuação governamental. O uso de indicadores ditos sociais tornou-se comum e, de uma forma ou de outra, imperioso para um adequado planejamento, efetivação e avaliação de políticas públicas.

O esquema da figura 4 sintetiza o exposto anteriormente, onde os programas de governo assumem papel importante no direcionamento das políticas públicas, enquanto que as ações de governo perfazem um conjunto de operações do qual resulta um produto ofertado à sociedade, para atender aos objetivos de um programa. Neste cenário, os indicadores socioeconômicos avaliam as ações de governo e ao mesmo auxiliam na formulação e avaliação de políticas públicas.



**Figura 4 – Atuação dos indicadores na avaliação das ações de governo e na formulação e avaliação de políticas públicas.**



Fonte: Elaboração própria, 2016.

A preocupação dos gestores com áreas consideradas prioritizadas e com a sua repercussão diante da coletividade torna-se cada vez mais evidente. Muitas vezes, basta verificar os gastos realizados para manutenção de ações estratégicas, que provavelmente evidenciem excelência na atuação do gestor, com reflexos nos indicadores socioeconômicos. Diante disso, Schubert (2009) relacionou o gasto público com o desenvolvimento social, com ênfase na relação entre ações do governo e indicadores socioeconômicos. O tópico a seguir trata mais detidamente da relação entre ações do governo, seus gastos e os indicadores socioeconômicos.

### *2.3 ALOCAÇÃO DE RECURSOS PÚBLICOS E ATUAÇÃO GOVERNAMENTAL: REFLEXOS NOS INDICADORES SOCIOECONÔMICOS*

O debate em torno desta temática traz impactos ao “pensar” o orçamento público e nas suas despesas públicas efetivamente gastas. Isso porque levanta a discussão em torno do papel desempenhado pelos gestores, no que se refere ao emprego responsável dos recursos públicos, como forma de alavancar as atividades do Estado, sobretudo no atendimento às necessidades coletivas.

Nesta perspectiva, Santos Filho (2010) dissertou acerca do grau de relacionamento entre a alocação de recursos públicos em determinadas áreas de atuação governamental no desenvolvimento municipal. Desenvolvimento esse avaliado a partir de dois indicadores

característicos, no caso específico o índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M) e o Índice de Desenvolvimento do Ensino Básico (IDEB).

A classificação das despesas públicas, conforme colocado no item 2.2, permite entender de que forma os gastos estão relacionados com a alocação dos recursos disponíveis no orçamento governamental (SANTOS FILHO, 2010). Ao se aumentar os gastos governamentais, surgem as necessidades de alocação desses gastos de forma a classificá-los de modo que se avalie as necessidades em cada área de atuação do Estado (SANTOS FILHO, 2010). Poder-se-á também observar quais áreas são priorizadas pelos gestores públicos. Nesta mesma ótica, Riani (2009) realça a importância de as despesas por função serem classificadas de forma agregada, cujo reflexo dá-se nas prioridades dadas pelo governo à alocação dos recursos que lhe são disponíveis.

Desta forma, compreender o funcionamento da classificação das despesas governamentais é condição *sine qua non* para entender o que elas representam no “corpo maior” formado pelos “gastos públicos”, e a partir de aí identificar o desempenho destes gastos observando os indicadores socioeconômicos.

O aumento na abrangência e no número de programas e ações sociais nos últimos tempos tem marcado a história brasileira. E com isso, são responsáveis pelo desempenho dos gastos públicos frente às demandas da sociedade (CASTRO et al., 2007). Neste sentido, os indicadores socioeconômicos retratam o desempenho em áreas estratégicas e possibilitam esboçar os cenários e rumos a serem seguidos pela gestão.

Alguns acontecimentos, historicamente, presentes e marcantes no cenário brasileiro contribuíram para o aumento demasiado dos gastos públicos. Por exemplo, houve um acúmulo de necessidades sociais não atendidas ao longo dos 21 anos de regime militar e surgiram fortes pressões sociais para expansão do gasto público. Isso levou ao aumento do déficit público e exigiu a expansão da carga tributária (MAHDAVI, 2004).

Diante deste cenário, o Estado brasileiro com frequência tem enfrentado a dicotomia eficiência do gasto público e áreas priorizadas pelos gestores, expressa pelos seus indicadores socioeconômicos. Em linhas gerais, aplicar os recursos públicos com eficiência, eficácia,

economicidade e efetividade parece ser consenso entre Estado e população, entretanto, nem sempre a realidade corrobora com esse entendimento.

Nesse contexto, segundo Neto e Cruz (2007) cabem aos gestores públicos organizarem-se de maneira eficiente para que consigam gerir seus recursos e cumprir com as obrigações e responsabilidades perante a sociedade, focando, mormente, na continuidade dos serviços públicos.

O gestor público deve planejar e dispor de ações e meios que assegurem ao cidadão o suprimento de suas demandas básicas, como segurança, educação, saneamento, saúde, cultura etc, que estão associadas com as áreas ou funções de governo, observando, sempre, a grande necessidade de ser flexível e acompanhar os novos anseios sociais. É nesse sentido que os indicadores socioeconômicos ganham destaque.

No Brasil, o desenvolvimento de indicadores socioeconômicos se disseminou a partir da segunda metade da década de 1960 para atender ao planejamento das políticas públicas do governo militar (ALMEIDA, 2001). A estratégia era produzir informações para acompanhar o desempenho dos programas do governo federal e seus desdobramentos para Estados e municípios.

As informações municipais só eram produzidas por meio do Censo Demográfico, realizado pelo IBGE, com periodicidade decenal. O objetivo, portanto, era traçar o desempenho dos municípios frente às áreas de atuação de governo, tendo como principais áreas: saúde, educação, infraestrutura, transportes e ciência (JANNUZZI, 2002).

Os resultados dos indicadores expressam o nível de saúde, educação, infraestrutura, saneamento básico, riqueza, etc (OTTONI, 2006). Assim, refletem o que se esperam das áreas de governo mais priorizadas. Esse pressuposto baseia-se na ideia de que o Estado não pode tomar decisões apenas com o uso isolado dos indicadores socioeconômicos, mas através de sua relação com áreas de atuação governamental, principalmente àquelas mais críticas e/ou que foram priorizadas.

Percebe-se no âmbito da Administração Pública que os indicadores socioeconômicos constituem um elemento crucial, uma referência para que os gestores projetem suas

prioridades e objetivos em cada área de atuação governamental. Entende-se que pode ser através de indicadores de desempenho que se poderá fazer um diagnóstico situacional acerca da posição econômico-social de um Estado, de um Município ou de uma nação, como um todo (SANTAGADA, 2007).

Como já mencionado, este trabalho se ateve a quatro indicadores, expressos pelos índices: IFGM, IG, IPE e IPS. O IFDM é um estudo realizado pelo Sistema FIRJAN que acompanha anualmente o desenvolvimento socioeconômico de todos os mais de 5 mil municípios brasileiros em três áreas de atuação: emprego, renda, educação e saúde (FIRJAN, 2015).

Sua criação deu-se em 2008, exclusivamente com base em estatísticas públicas oficiais, disponibilizadas pelos Ministérios do Trabalho, da Educação e da Saúde, sendo sua divulgação anualmente pelo Sistema FIRJAN. É uma fonte segura para pesquisas em diversos campos (FIRJAN, 2015).

Conforme Ervilha, Alves e Gomes (2013), o IFDM possibilita determinar, com precisão, se a melhoria relativa em determinado município decorreu da adoção de políticas específicas ou se o resultado obtido é apenas reflexo da queda dos demais municípios. Este índice tem certa semelhança com o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), calculado pela Organização das Nações Unidas (ONU). Entretanto, a diferença entre ambos é que os dados do IFDM podem ser coletados anualmente, ao passo que os dados do IDH só são levantados uma vez por década, visto que dependem de dados do censo demográfico, realizado a cada 10 anos.

Este índice é uma ferramenta fundamental para muitos gestores municipais, visto que sua leitura é simples, prática e objetiva. Sua escala varia de 0 (mínimo) a 1 ponto (máximo) para classificar o nível de cada localidade em quatro categorias: baixo (de 0 a 0,4), regular (0,4 a 0,6), moderado (de 0,6 a 0,8) e alto (0,8 a 1) desenvolvimento. Ou seja, quanto mais próximo de 1, maior será o desenvolvimento da localidade (FIRJAN, 2015). Com isso, podemos afirmar que se trata de um instrumento para aperfeiçoar as políticas públicas das áreas de atuação de governo (ERVILHA, ALVES, GOMES, 2013).

Já o IG apresenta uma escala que varia de 0 (mínimo) a 1 ponto (máximo) para classificar o nível desigualdade social, onde zero corresponde a uma completa igualdade na renda (onde todos detêm a mesma renda *per capita*) e um que corresponde a uma completa

desigualdade entre as rendas (onde um indivíduo, ou uma pequena parcela de uma população, detêm toda a renda e os demais nada têm) (IPEA, 2015).

A principal vantagem deste índice é sua associação direta com a Curva de Lorenz. Esta curva é um instrumental gráfico e analítico que permite descrever e analisar a distribuição de renda em uma sociedade, além de expressar a relação entre a proporção de pessoas com renda pelo menos tão elevada do que determinado valor e a proporção de renda recebida por essas pessoas (RAMOS, 2007).

Em se tratando especificamente do Estado da Bahia, os primeiros esforços para a criação de indicadores municipais para este Estado nasceram por volta da década de 1990, a partir de iniciativas da Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI), em parceria com a unidade local do IBGE. Neste ínterim, a SEI justificou a necessidade de implantação de indicadores próprios do Estado, devido principalmente à dimensão, à extensão territorial e às disparidades existentes no Estado da Bahia (SEI BAHIA, 2016).

Neste sentido, os trabalhos da SEI em conjunto com os da Companhia de Desenvolvimento e Ação Regional (CAR) se concentraram na elaboração de indicadores municipais que pudessem ser atualizados em períodos menores, dentro dos períodos intercensitários (SEI BAHIA, 2016).

Esses registros permitiram a SEI sintetizar algumas informações em indicadores mais estruturais e, com isso, foi possível, a partir de uma base de dados ampla e cuidadosamente analisada, a criação de novas metodologias para análise das realidades econômicas e sociais dos municípios baianos (FREITAS et al., 2016).

Foi também durante a década de 1990 a elaboração do cálculo do Produto Interno Bruto municipal, feito através da parceria entre a SEI e o IBGE, bem como a criação do Índice de Desenvolvimento Social (IDS) e o Índice de Desenvolvimento Econômico (IDE). Contudo, em 2011 o cálculo do IDE e IDS teve que passar por uma revisão conceitual e metodológica, passando a ser denominado de Índice de *Performance* Econômica (IPE) e Índice de *Performance* Social (IPS), respectivamente (SEI BAHIA, 2016).

A mudança do termo “desenvolvimento” pelo novo termo *performance* relaciona-se com as questões conceituais, afinal, entende-se que o termo “desenvolvimento” é mais abrangente do que o indicador poderia oferecer em termos de análise e resultados expressos. A publicação de indicadores como o IPE e IPS ocorria a cada dois anos até 2010. Tanto o IPE como o IPS destinam-se a classificar os municípios e territórios de identidade com a finalidade de retratar a realidade municipal e territorial no período de tempo analisado (FREITAS et al., 2016).

Freitas et al (2016) exortam que o IPE e o IPS destinam-se a classificar os municípios de acordo com sua identidade ante aos valores expressos por tais indicadores, cuja finalidade é retratar a realidade municipal no período de tempo analisado. Os indicadores têm como objetivo nortear o uso adequado dos recursos públicos arrecadados, priorizando áreas centrais e emergenciais, com intuito de mitigar as disparidades socioeconômicas historicamente presentes dentro do Estado da Bahia.

O item a seguir explana sobre a eficiência do gasto público e seu reflexo nos indicadores socioeconômicos.

#### *2.4 POTENCIALIDADES DOS INDICADORES SOCIOECONÔMICOS NA GESTÃO PÚBLICA*

A preocupação quanto ao comportamento dos indicadores socioeconômicos e sua relação com o gasto público tem provocado inquietação por parte dos pesquisadores da área (ANSEMI, LAGARDE, HANSON, 2015; EDWARDS et al., 2014; MIRANDA, 2011; BREUNIG, KOSKI, MORTENSEN, 2010; ZOGHBI et al., 2009; JANNUZZI, 2009; BRUNET et al., 2006; OTTONI, 2006; TANZI, SCHUKNECHT, 2003; JANNUZZI, 2002; ALMEIDA, 2001; BORJA, MORAES, 2001; HERCULANO, 2000). Existem, todavia, outros trabalhos, com diferentes graus de relevância em relação ao tema discutido.

Numa visão mais moderna, um indicador socioeconômico é uma medida em geral quantitativa dotada de significado socioeconômico substantivo e prático, usado para substituir, quantificar ou operacionalizar um conceito socioeconômico abstrato, de interesse teórico, por exemplo, para pesquisa acadêmica ou interesse programático (JANNUZZI, PASQUALI, 1999).

Especificamente para este trabalho, um indicador socioeconômico serve para avaliar os gastos governamentais e a atuação do governo, além de orientar a formulação de políticas públicas nas várias áreas de governo. É um recurso metodológico, empiricamente referido, que informa algo sobre um aspecto da realidade socioeconômica ou sobre mudanças que estão se processando na mesma, enfatizando campos críticos ou elogiáveis pela sociedade.

Para a pesquisa acadêmica, o indicador socioeconômico é, pois, a ligação entre os modelos explicativos da Teoria Social e a evidência empírica dos fenômenos sociais observados. Em uma perspectiva programática, o indicador socioeconômico é um instrumento operacional para monitoramento da realidade social, para fins de formulação e reformulação de políticas públicas (CARLEY, 1985).

Os indicadores socioeconômicos podem refletir em que medida os gastos públicos são eficientes. Ao se estabelecer uma relação entre os indicadores socioeconômicos e os gastos priorizados, se constrói uma análise de desempenho do setor público e um diagnóstico acerca da eficiência destes gastos. Esses indicadores são, então, utilizados como forma de se avaliar o comportamento dos gastos públicos e sua possível interferência na forma de utilização dos recursos públicos.

Segundo Zoghbi et al (2009), os trabalhos mais recentes sobre eficiência do gasto público têm utilizado as técnicas que são geralmente empregadas na análise da eficiência produtiva das unidades privadas. Com isso, o governo é tratado como um produtor de bens e serviços qualquer, sendo a sua produtividade comparada a de outros governos a partir da relação entre insumos utilizados e produtos gerados. Estes autores avaliaram o desempenho e a eficiência dos gastos em educação nos níveis fundamental e médio, em cada Estado brasileiro.

Para tanto, a fim de estabelecer comparações de eficiência na provisão de educação entre os Estados, foram construídos, inicialmente, alguns indicadores de desempenho a partir de variáveis quantitativas e qualitativas. Esses indicadores são, então, utilizados como produto para captar as diferenças estaduais nos níveis de eficiência. Os resultados obtidos, pelos referidos autores, indicaram que os Estados com melhor desempenho são aqueles mais eficientes, no que se refere à provisão de educação nos níveis fundamental e médio (ZOGHBI et al., 2009).

Por outro lado, Rezende, Cunha e Bevilacqua (2010) asseveram que o governo e a sociedade não sabem, regra geral, o valor dos serviços públicos. Como não há uma medida destes valores, também não há medida de eficiência na Administração Pública, dado que a eficiência é a relação entre resultados e o gasto em obtê-los. Sem um sistema de avaliação de resultados e dos gastos, a Administração Pública abre margem para encobrir ineficiência.

Jannuzzi (2002) destaca que o conhecimento do significado, dos limites e potencialidades dos indicadores socioeconômicos pode ser de grande utilidade para os diversos agentes e instituições envolvidas na definição das prioridades sociais e na alocação de recursos do orçamento público. Sem dúvida, tais indicadores, se bem empregados, podem enriquecer a interpretação empírica da realidade social e orientar de forma mais competente a análise, formulação e implementação de políticas sociais.

Na negociação das prioridades sociais, os indicadores socioeconômicos podem contribuir no apontamento da magnitude das carências a atender nas diversas áreas de intervenção (JANNUZZI, 2009). Por tal motivo é que tais indicadores são de suma importância quando da elaboração das Leis orçamentárias, além de servirem de base para avaliar se houve efetividade nas ações governamentais.

Por outro lado, há estudiosos, como Borja e Moraes (2001), que apontam fragilidades dos indicadores socioeconômicos ao afirmarem que:

O processo de seleção de indicadores ainda carece de uma sustentação teórica que justifique sua utilização. Como discutido anteriormente, já existe uma relação de 960 indicadores que pretendem avaliar a qualidade do ambiente ou da vida. Quais desses, efetivamente, são relevantes para tal intento? Uma análise dos indicadores evidencia que muitos deles podem confundir a avaliação de uma realidade (BORJA, MORAES, 2001, p. 237).

Esses mesmos autores asseveram ainda alguns entraves na elaboração de indicadores:

A construção desses indicadores depende de um conjunto de sistemas de informações, compreendidos como meios que permitem a coleta, armazenamento, processamento e recuperação de dados. Nesse sentido, atualmente, a construção desse sistema de indicadores está centrada, na avaliação da qualidade de vida tanto na sua dimensão ambiental como social. (BORJA; MORAES, 2001, p. 238).

Presume-se que a qualidade dos gastos públicos em áreas priorizadas pode ser refletida nos indicadores, é essa análise que será feita nesse estudo. Então, as ações efetivadas em áreas



estratégicas de governo realizadas pelos gestores, em suas ações de políticas públicas, podem ter repercussão nos indicadores socioeconômicos.

Assim, a qualidade do gasto público tem sido um tema recorrente entre estudiosos da área. Por exemplo, muitos postulam a relação entre gastos públicos e crescimento econômico no Brasil (CÂNDIDO JÚNIOR, 2001; MEDEIROS, 2001; OLIVEIRA, 1999; SOARES, 1999; FERNANDES et al., 1998a; FERNANDES et al., 1998b). Já para Demery (2000), os gastos públicos afetam a população pelo fato de influenciar os equilíbrios macroeconômicos, e repercutem no padrão de vida por influenciar as rendas reais; geram rendas e transferências para as famílias.

Com relação ao desempenho desses gastos, Ribeiro (2008) avaliou de forma empírica a eficiência do gasto público no Brasil em comparação com um conjunto de países da América Latina para o período entre 1998 e 2002. Para esse estudo, a partir de indicadores econômicos e sociais de cada país, foi construído um índice composto como medida do desempenho dos serviços públicos. Para avaliação da eficiência, esse índice foi confrontado com os gastos de consumo do governo geral. As conclusões mostraram o Brasil com um resultado em torno da média na avaliação dos serviços públicos e abaixo da média quanto à eficiência do gasto.

Para Rezende, Cunha e Bevilacqua (2010) é preciso se conhecer os gastos do governo, em virtude de sua importância, para a partir daí adotar-se ou não mudanças nos procedimentos que dizem respeito às decisões sobre o uso dos recursos públicos.

Já Faria, Jannuzzi e Silva (2008) analisaram a eficiência dos gastos públicos nos municípios fluminenses no período 1999 a 2000, por meio da aplicação da Análise Envoltória de Dados (DEA). O estudo adota os indicadores sociais e de gastos municipais das seguintes áreas temáticas da realidade social: educação e cultura; saúde e saneamento. O artigo apresenta uma revisão de várias aplicações de DEA no campo das políticas públicas e, em seguida, os indicadores e modelos propostos para análise da eficiência dos gastos sociais. Os autores destacaram como "boas práticas", no que se refere à eficiência das políticas públicas, pelos resultados que alcançaram em termos do que alocam como recursos ou pelas condições de renda média, os municípios de São Gonçalo, Japeri, Queimados, Cantagalo, São João de Meriti e Resende.

Em relação aos efeitos dos gastos públicos sobre desempenho das políticas públicas de saúde no Estado de Minas Gerais, Marques, Gonçalves e Santos (2013) escolheram o programa de Redução da Mortalidade Infantil e Materna em Minas Gerais, denominado também Programa Viva Vida, a partir dos recursos envolvidos na execução dessa política.

Na metodologia desse estudo foram utilizadas a análise por meio de indicadores e a DEA para o estudo da eficiência. Os resultados encontrados sugerem um aumento concreto do acesso às ações materno-infantis nos municípios do Estado, mas com a manutenção das iniquidades entre as regiões do estado. Os recursos investidos, sugere o estudo, estimularam a ampliação do acesso a políticas públicas, mas sem qualquer variação. O resultado disso é a manutenção proporcional dos recém-nascidos com baixo peso e/ou prematuridade e dos óbitos maternos. Isso indica utilização inadequada do gasto público, sugerindo que o mesmo foi feito de forma ineficiente.

Outros estudiosos como Torres e Consuelo (2012) partem da hipótese de que o gasto público social *per capita* investido em Bogotá tem tido uma influência significativa no melhoramento de seu desenvolvimento humano. Para isso, estimou-se o IDH para a capital no período compreendido entre 1995-2010, utilizando-se a nova metodologia proposta pelo Plano de Desenvolvimento Distrital (PDD) em 2010. Apresenta-se então uma análise qualitativa entre os componentes do IDH e do gasto público social investido através das políticas, programas e projetos executados na cidade, segundo o PDD “Bogotá Positiva, para viver melhor”. Finalmente, é feita uma análise quantitativa desta relação. Concluíram que o gasto público social *per capita* é significativo na hora de explicar o IDH, já que existe uma relação estável e de longo prazo entre as duas variáveis.

Em contrapartida, Silva Filho et al (2016) avaliaram a eficiência na alocação dos gastos públicos com educação nos Colégios Militares do Exército, entre 2009 e 2011. A amostra da pesquisa foi composta pelas 12 unidades que fazem parte do Sistema Colégio Militar do Brasil. Para análise da eficiência nos gastos com educação foi utilizada, também, a DEA, tendo-se como insumos as variáveis despesa com educação, número de alunos matriculados e número de professores. E, como produto, o IDEB dos colégios para os anos de 2009 e 2011.

Essa pesquisa contribuiu no sentido de proporcionar aos ordenadores de despesa uma ferramenta capaz de auxiliar na avaliação da gestão e permitir a tomada de decisões por estes

gestores, maximizando a utilidade dos recursos e proporcionando uma melhor eficiência na alocação dos recursos públicos. Pode-se destacar que os colégios que apresentaram maior alocação de recursos, não necessariamente, apresentaram-se eficientes indicando a necessidade de uma melhor gestão dos recursos por parte dos gestores frente a essas organizações (SILVA FILHO et al., 2016).

Ainda sobre educação, Santos, Carvalho e Barbosa (2016) analisaram a eficiência dos gastos municipais nesse segmento no ensino fundamental, no contexto dos municípios do Seridó Potiguar, no Estado do Rio Grande do Norte. Para tanto utilizaram dados secundários (indicadores educacionais) com vistas a propor índices de *performance* da eficiência educacional.

Como um achado, o índice de eficiência total do gasto com educação revelou que o município com pior eficiência foi Santana do Mato. Porém, oito municípios apresentaram o referido índice abaixo da média, revelando que grande parte dos municípios analisados tiveram um desempenho ineficiente dos gastos em educação. Os autores evidenciaram uma considerável diferença entre os municípios, quanto à eficiência de gastos com educação. Este estudo destaca-se pela importância que dá à mensuração da eficiência do gasto em educação, bem como por proporcionar a construção de *ranking* dos municípios, indicando aqueles com boa *performance* nos gastos com educação.

O quadro 2 a seguir sintetiza alguns dos trabalhos que tratam sobre o estado da arte em relação à temática do gasto público e que já foram apresentados mais detalhadamente.

**Quadro 2 – Resumo de alguns trabalhos sobre a eficiência do gasto público.**

AUTOR(ES)	OBJETIVO	CONCLUSÃO
Silva Filho et al (2016)	Avaliar eficiência na alocação dos gastos públicos com educação nos Colégios Militares do Exército, entre 2009 e 2011	Colégios que apresentaram maior alocação de recursos, não necessariamente, apresentaram-se eficientes
Santos, Carvalho e Barbosa (2016)	Investigar a eficiência do gasto público no ensino fundamental dos municípios do Seridó Potiguar, Rio Grande do Norte	Grande parte dos municípios analisados tiveram um desempenho ineficiente dos gastos em educação

Marques, Gonçalves e Santos (2013)	Investigar os efeitos dos gastos públicos sobre desempenho do programa de Redução da Mortalidade Infantil e Materna em Minas Gerais	Manutenção proporcional dos recém-nascidos com baixo peso e/ou prematuridade e dos óbitos maternos, utilização inadequada do gasto público
Torres e Consuelo (2012)	Estudar a relação entre o gasto público social <i>per capita</i> investido em Bogotá e o melhoramento de seu desenvolvimento humano	O gasto público social <i>per capita</i> é significativo na hora de explicar o IDH, já que existe uma relação estável e de longo prazo entre as duas variáveis
Ribeiro (2008)	Avaliar a eficiência do gasto público no Brasil em comparação com um conjunto de países da América Latina, entre 1998 e 2002	Brasil com um resultado em torno da média na avaliação dos serviços públicos e abaixo da média quanto a eficiência do gasto
Faria, Jannuzzi e Silva (2008)	Analisar a eficiência dos gastos públicos nos municípios fluminenses no período 1999 a 2000, por meio da aplicação da Análise Envoltória de Dados (DEA)	Alguns municípios com "boas práticas", no que se refere à eficiência das políticas públicas, e alocação dos recursos

Fonte: Elaboração própria, 2017.

É perceptível que há vários estudos da área de Administração Pública sobre a temática do gasto público e seus desdobramentos. Parece haver consenso entre eles ao considerar a relevância que a qualidade do gasto público vem assumindo nos anos recentes no Brasil, assim como em outros países.

Mas vale destacar que a quantidade de gastos nas áreas de infraestrutura, saúde e educação não denota necessariamente o quanto uma gestão é eficiente e aloca bem os seus recursos. À vista disso, é oportuno um estudo mais criterioso a respeito da relação destas áreas de atuação de governo priorizadas, representada pelos gastos públicos, com os indicadores socioeconômicos e se esses recursos públicos, principalmente em países emergentes, como é o caso do Brasil, são aplicados de forma eficiente.

Por isso que o panorama dos gastos públicos dos municípios da RMS, determinada pela prioridade de atuação governamental, através da despesa efetivamente gasta em cada função de governo, pode estar relacionada com indicadores socioeconômicos.

Então, relacionar o gasto público no aspecto quantitativo com indicadores socioeconômicos e ao mesmo tempo observar seu reflexo na eficiência do gasto público, não é tarefa fácil. O desafio se encontra ao identificar uma distorção das áreas priorizadas e o reflexo nesses indicadores. Deste modo, ainda é incipiente estudos que versem sobre esse desdobramento,

sobretudo porque no âmbito da Contabilidade Aplicada ao Setor Público, esta abordagem tem sido restrita a questões orçamentárias e fiscais e ainda à administração dos negócios públicos com base nas práticas de governança. Esse quadro vem mudando nos últimos 10 anos com o resgate da ciência contábil na gestão pública, pondo o patrimônio como objeto principal da Contabilidade Pública.

Por isso, é preciso salientar que os indicadores socioeconômicos são mais que um simples “espelho” de dados e fornecedores de informações, haja vista que a Administração Pública, à medida que utiliza seus instrumentos de controle, torna-os mais úteis e significativos. Então, o gasto público pode estar relacionado com o fato de o gestor priorizar uma ou outra área, e os indicadores socioeconômicos podem, de forma efetiva, identificar este fenômeno, indicando a qualidade deste gasto.

Dessa maneira, deve-se saber o real valor gasto nas atividades exercidas pelo governo, como também a *performance* e eficiência do setor público. Não basta apenas saber o quanto o governo gastou com os seus bens e serviços, é necessário saber se o resultado alcançado foi eficiente e se ele poderia ter sido alcançado com menos gastos (REZENDE, CUNHA E BEVILACQUA, 2010).

Partindo desta assertiva, a figura 5 realça que o planejamento na administração pública parte de um modelo de gestão no qual se utiliza de programas, que, por sua vez, são instrumentos que os gestores utilizam para executar o gasto público. Este gasto concretiza as políticas públicas governamentais. Os programas também são ferramentas para se definir quais áreas de governo serão priorizadas. Todavia, tais áreas podem ter sido priorizadas devido às normas impostas pelo Estado, ou em virtude de existirem áreas críticas e que, portanto, demandam maior aporte de recursos públicos. Pode-se observar pela figura 5 que a possível relação entre indicadores socioeconômicos e áreas priorizadas de governo pode refletir numa situação de eficiência do gasto público.



(BALDWIN; CAVE, 1999). Tais usuários são todos os cidadãos que se utilizam dos serviços e bens públicos. É por este motivo que esta teoria, neste trabalho, será usada no seu sentido amplo, ou seja, intervenção do Estado na sociedade de forma a evidenciar sua atividade em editar regras sociais (CHEVALLIER, 1995). A concepção de Estado como agente regulador situa-se no centro das discussões das sociedades modernas e vem influenciando a gestão de muitos administradores públicos brasileiros.

Sob o enfoque desta teoria, o Estado regula o nível de sua própria oferta de bens e de prestação de serviços. Com isso, buscará sempre a satisfação da população (JANNUZI; PASQUALI, 1999). É por isso que Sanches (2000) demonstrou que a regulação é a criação de normas jurídicas que visam disciplinar o exercício de algumas atividades, ou seja, é um acesso especial a determinados bens. Esta teoria evidencia a atividade regulatória do Estado como sendo uma das formas de intervenção pública na economia, juntamente com a política macroeconômica e a produção direta de bens e de serviços.

Sob outro prisma, Pohlmann e Alves (2004) apresentam a regulação como um conjunto de normas coercitivas, elaboradas pelo Estado ou por órgãos reguladores. Tais normas se relacionam com determinada atividade ou área do conhecimento. Ademais, regulação pode ser entendida como um processo de emissão dessas normas, bem como tudo que a envolve, como a legitimidade do emissor das normas, a qualidade destas, sua aceitação ou eficácia, seus efeitos, sua utilidade ou, mesmo, sua pertinência, relevância ou necessidade.

Nesta acepção, Pessoa (2004) propõe um conceito mais amplo de regulação no âmbito jurídico. Pois se deve definir a regulação não apenas como correção de distorções do mercado, mas como um instrumento político fundamental, de caráter social, implantado pelo Estado. De fato, sob o ponto de vista jurídico, o termo regulador também precedeu ao termo regulação, retratando suas primeiras aplicações tanto no âmbito do direito de Estado como no do direito financeiro (AUTIN, 1995).

Assim, o Estado intervencionista ganha força, sobretudo nas economias capitalistas. Neste cenário, novas normas de produção e consumo se generalizam (FRANCHINI; CASTRO, 2004). O enfoque da regulação pretende ainda lançar as bases para uma outra concepção de Estado, enquanto ente regulador das atividades que desempenham.

A regulação também pode ser entendida como toda forma de intervenção do Estado na economia. Pode ainda ser entendida como a intervenção estatal na economia que não se efetiva pela participação direta na atividade econômica (o Estado como agente), mas se concretiza mediante condicionamento, coordenação e disciplina da atividade econômica privada (SWANN, 1988).

Garcia (2003), adicionalmente, descreve a regulação econômica estatal como sendo uma forma de intervenção, com intuito de fixar o marco de atuação a que os distintos sujeitos econômicos, que intervêm em um determinado setor, têm que se sujeitar, e a resolver os conflitos que podem ser produzidos no âmbito da Administração Pública.

A teoria da regulação vai mais além. A escola da regulação ou teoria da regulação é uma corrente heterodoxa do pensamento econômico, que se originou na França. Teve como ponto de partida uma crítica severa à economia neoclássica, a qual procurou ultrapassar, por meio de uma síntese eclética envolvendo keynesianismo, marxismo, institucionalismo americano, historicismo alemão e a Escola dos Annales. Tal síntese foi essencial para o desenvolvimento da teoria da regulação (KRAUSE, 2001).

Por esta razão, D'Hombres (2007), destaca a distinção entre regulação em sentido econômico, que seria o conjunto de regras de conduta e de controle da atividade privada do Estado, com a finalidade de estabelecer um mercado equilibrado. E por sua vez a regulação no âmbito jurídico, definida como o conjunto de regras de conduta e de controle da atividade econômica pública e privada, bem como das atividades sociais não exclusivas do Estado, com vistas a proteger o interesse público.

Afinal, ser o Estado o ente regulador da economia nos remete à concepção de um agente intervencionista, com vistas a atender às necessidades das pessoas. Mas o que se pretende é levar para discussão com a sociedade as atribuições do Estado moderno, dentre as quais àquelas relacionadas com o aumento das despesas e que exigem cada vez maiores recursos para seu financiamento (AMORIM, 2016). É por isso que a ação reguladora do Estado justifica sua intervenção nas economias em que ele está inserido.

O contexto político que abarca a mudança de Estado interventor para regulador foi profundamente marcado pela necessidade de regulação da economia, sobretudo para garantir



a proteção dos direitos sociais. Neste ínterim, considerando o contexto paradoxal de emergência do pensamento neoliberal e de expansão dos direitos sociais e garantias constitucionais, bem como a necessidade de regulação do mercado e as consequências da desnacionalização econômica, o Estado passa de interventor para regulador. O Estado, portanto, muda de feição.

É por isso que a mudança da administração burocrática para uma de cunho mais gerencialista, em que o Estado entra como regulador e não mais planejador, representou um marco importante no Estado brasileiro (PEREIRA; SPINK, 2005). Como se vê, a teoria da regulação alinha-se à abordagem gerencial do Estado. Consequentemente podem surgir problemas oriundos da mudança da administração burocrática para uma administração gerencial (D'HOMBRES, 2007).

Krause (2001) destaca a teoria da regulação como um ato restrito à prática regulatória das agências reguladoras. Esse autor define regulação como o somatório de atos contínuos referentes à prestação dos serviços públicos delegados que se suportam numa relação contratual entre delegante e delegatário, bem como na aproximação de todas as partes envolvidas, buscando o conhecimento, a convivência e a conciliação.

Na ótica mais liberal, os municípios comportam uma variedade enorme de opções que o colocam como agente regulador, com reflexos sobre as áreas de governo priorizadas, como, por exemplo, saúde, educação, transporte, infraestrutura, etc. (CAMPOS, AVILA, SILVA, 2000). Neste sentido, pode-se afirmar que a teoria da regulação justifica o interesse do Estado em satisfazer as necessidades coletivas públicas.

Com isso, ainda que o Estado renuncie à produção direta de bens e serviços, existem setores nos quais sua função reguladora se expressa, como por exemplo, a energia, o transporte, as telecomunicações ou o sistema financeiro. Por outro lado, é preciso que o poder regulatório do Estado não venha ferir a autonomia dos atores sociais (SANCHES, 2002; AUTIN, 1995; CHEVALLIER, 1995)

O debate em torno do papel regulador do Estado vem assumindo significativa relevância diante de um cenário em que as políticas públicas atreladas a interesses de caráter político, econômico e social constitui um traço marcante na regulação de várias atividades estatais.

Portanto, o Estado, como ente regulador, desempenha uma função essencial para manutenção do bem-estar da sociedade (BOYER; SAILLARD, 2002; SOARES, 2008). Desta forma, os indicadores socioeconômicos podem retratar se, de fato, houve ou não avanços neste sentido.

O Estado regulador tem como pressuposto, *prima facie* ser mais eficiente na sua atuação em busca do desenvolvimento econômico local. Por exemplo, serviços outrora reservados ao Estado foram progressivamente cedidos ao setor privado. Desta forma, o Estado pôde, em tese, focar mais nas atividades públicas (PESSOA, 2004; POSNER, 1974).

Foi neste contexto de mudanças que se intensificou o debate acerca da necessidade do Estado regular atividades tanto suas como de terceiros. Ante este cenário, surgem as agências reguladoras no Brasil, no final dos anos 90, com a finalidade de garantir a oferta e qualidade dos serviços prestados (SOARES, 2008).

O modelo de Estado, em tese, se baseia na democracia e na efetivação dos direitos fundamentais, visando à consecução do bem comum, o qual se manifesta através do atendimento das demandas sociais (BOYER; SAILLARD, 2002). Motivo pelo qual, à luz da teoria da regulação, o desempenho das atividades do Estado é fundamental para se compreender o impacto que estas têm nos municípios. Estes últimos considerados entes que desenvolvem procedimentos específicos para realização dos gastos público, com foco na efetivação de estratégias em áreas consideradas chaves para a imagem governamental (SOARES, 2008).

A teoria da regulação relaciona-se com a atuação governamental pelo fato de o Estado autorregular-se, principalmente se adentrarmos no seu papel de fornecer bens e serviços para a população. Logo, as atividades do Estado, que denotam sua atuação governamental, como a de prover saúde, educação, infraestrutura, saneamento básico, etc., sofrem influenciam direta da regulação, sob o enfoque do controle social e da transparência no setor público.

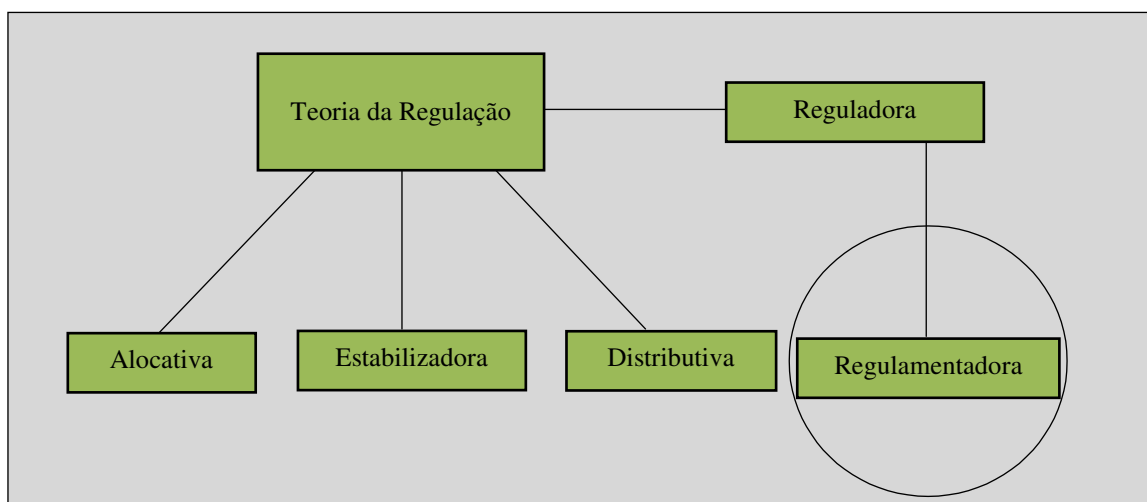
De fato, quando o Estado exerce seu papel regulador, os indicadores socioeconômicos, em paralelo, se alteram em virtude da atuação governamental em determinadas áreas. Neste ínterim, a teoria da regulação delimita a atuação governamental, isso faz com que a expressão dos indicadores socioeconômicos se manifeste em decorrência da regulação exercida pela atividade estatal em determinadas áreas de governos, levando-se em consideração variáveis

significativas para a formulação das estratégias de políticas públicas. Então, os indicadores socioeconômicos tendem a se apresentar em função da atuação governamental, manifestada pela regulação do Estado,

A teoria da regulação *per sí* determina a forma como os Estados modernos funcionam, principalmente se pensarmos num Estado capitalista. Contudo, não podemos deixar de relatar, sob a ótica do neoinstitucionalismo, que as estruturas sociais são complexas e por isso demanda uma análise multifacetada (BALDWIN; CAVE, 1999).

Por outro lado, é imperativo afirmar que a teoria da regulação pressupõe a agregação das quatro funções do Estado: alocativa, estabilizadora, distributiva e reguladora. A regulamentadora é uma subfunção dentro da função reguladora. Com isso, se concretiza o esboço sobre o qual a teoria da regulação irá se fundamentar, conforme descrito na figura 6.

**Figura 6 – Teoria da regulação e funções do Estado.**



Fonte: Elaboração própria, 2017.

A teoria da regulação, em seu sentido amplo, expressa as quatro atividades exercidas pelo Estado, mais a subfunção regulamentadora. A figura 6 indica o cerne do trabalho, ao nos remeter à teoria da regulação, em que a regulamentação é exercida pelo Estado a partir da qual o mesmo impõe normas, ocupando destaque nesta pesquisa. Esta atividade desenvolvida pelo Estado, aqui representada pelos municípios da RMS, é o elo entre a teoria da regulação e o papel do Estado, particularmente relacionado às áreas priorizadas pelos seus gastos e os seus efeitos. Percebe-se pela figura 6 que a teoria da regulação reflete a intervenção do Estado na

sociedade, por meio de suas funções alocativa, estabilizadora, distributiva reguladora e da subfunção regulamentadora.

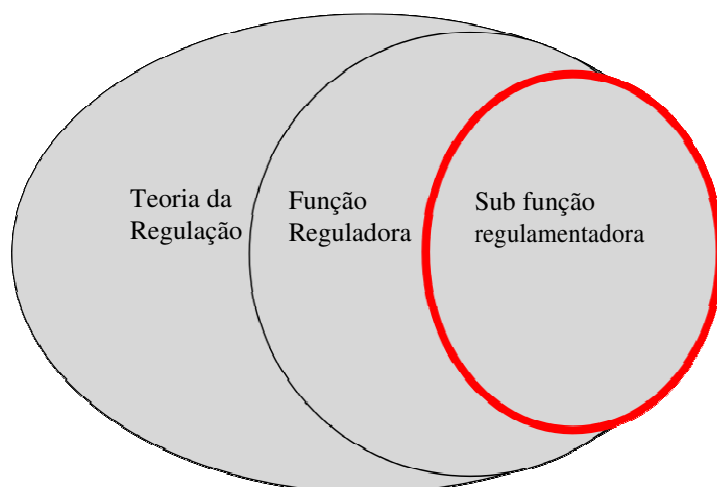
É por isso que vale realçar a diferença entre função reguladora e regulamentadora, para efeito deste trabalho. De acordo com Chevallier (1995), enquanto a primeira concretiza termo mais vasto, inerente a todas as formas de intervenção do Estado na economia em geral, incluindo-se também àquelas advindas do Poder Legislativo; a função regulamentadora se apresenta como uma dessas formas de intervenção do Estado, notadamente atinente com o poder normativo infralegal (SOARES, 2008). Por este motivo, a função regulamentadora está desassociada da regulação, mas com esta mantém estrita relação.

A regulamentação abrange todas as regras e conjunto de medidas estatais, positivas ou negativas, com objetivo de definir critérios de funcionamento de setores da sociedade. De acordo com Soares (2008), abarca regras constitucionais, legislação ordinária, e até mesmo as normas infralegais e atos de efeitos concretos que possuem os agentes regulados como destinatários. Assim, se forma um conjunto normativo e não normativo.

Nesta seara, a regulamentação, em virtude de sua conotação mais restrita reafirma-se como uma forma de regulação. Qual seja uma forma positiva de, por meio de normas, estabelecer os limites de atuação dos agentes (POSNER, 1974). Na Administração Pública os agentes são os gestores públicos, quando no exercício de suas atribuições legais. De fato, assim como demais agentes estão sujeitos à regulamentação, os gestores públicos também estão. Por isso, os gestores públicos devem agir em conformidade com a lei. Além disso, devem atender a uma série de exigências normativas. É uma segurança de que os bens e rendas públicos estão sendo aplicados segundo a correspondente destinação legal, sem qualquer indício de desvio que possam indicar favorecimento pessoal.

Pela figura 7 nota-se a inter-relação entre teoria da regulação, função reguladora e a subfunção regulamentadora. Essa inter-relação demonstra que a teoria da regulação evidencia o Estado como ente interventor na sociedade. Assim, a função reguladora refere-se à intervenção em sentido amplo (*lato*) do Estado, enquanto que a subfunção regulamentadora é aquela intervenção em sentido restrito (*strictu*). Neste escopo, é na regulamentação que o Estado exterioriza normas de caráter coercitivo, jurídico, econômico e político, que, por sua vez, engloba o aparato normativo do Estado.

**Figura 7 – Inter-relação entre teoria da regulação, função reguladora e a sub função regulamentadora.**



Fonte: Elaboração própria, 2017.

Por outro lado, a avaliação dos resultados pode envolver várias questões. No caso da avaliação dos gastos públicos, ela pode variar pela quantidade de recursos e a ausência de complementação, entre programas e setores, decisão de alterar ou realocar os seus recursos de forma mais eficiente e eficaz em um setor, que pode gerar mudanças nos gastos públicos dos demais setores (COUTO, 2009).

Em matéria de leis que se insere na acepção da regulamentação, e quando se remete às normas legais aplicadas aos gestores, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) vem incentivando o exercício duma gestão pública eficaz e transparente, trazendo dispositivos rígidos para a responsabilização dos agentes públicos e suas prestações de contas. Além disso, ela traz uma gama de proibições e limitações ao uso dos recursos públicos pelos gestores (REIS; JÚNIOR, 2012). Então, é perceptível que a LRF consubstancia o papel regulamentador do Estado.

A LRF parte essencialmente da necessidade dos gestores utilizarem os recursos disponíveis eficientemente (HENTZ, 2000). A expressão do poder regulamentar nesta norma constitui um marco definitivo no caminho para o equilíbrio fiscal e para moralização da Administração Pública brasileira.

Vale asseverar que o referido diploma legal, como instrumento fiscalizador e punitivo, traz consigo parâmetros de definição dos limites de aplicação dos gastos públicos. Deste modo, Hentz (2000) destaca que os gestores são obrigados a cumprir o conteúdo da norma trazida

pela LRF. Espera-se, portanto, que este conteúdo normativo faça com que os gestores públicos cumpram a legalidade. Com isso, haverá melhor gerenciamento e controle dos gastos público.

Ainda, concernente à legislação que versa sobre a distribuição dos gastos públicos, tem-se a Lei 11.494/2007, que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB). Esta Lei orienta a distribuição de recursos do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) entre o Distrito Federal, os Estados e seus Municípios (BRASIL, 2007).

A própria Constituição Federal de 1988 preconiza, em seu art. 212 que os municípios devem aplicar vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferência, na manutenção e desenvolvimento do ensino (BRASIL, 1988). Nota-se que a regulamentação exercida pela legislação obriga os municípios a aplicarem recursos na manutenção e desenvolvimento do ensino educacional. Logo, a educação deve estar no bojo das prioridades dos gestores.

Na saúde, a obrigatoriedade é a mesma. Assim, pelo instituto da regulamentação estatal, acionado pelos seus arts. 156, 158, e 159 da CF/88, quinze por cento dos impostos arrecadados pelos municípios deve ser destinado às ações e serviços de saúde pública (BRASIL, 1988). O setor da saúde é tão importante que é enfatizado enormemente pela LRF, visto que se trata de um dos direitos sociais dos cidadãos, assegurados pela CF/88.

O cidadão, desta forma, como participante deste processo, naturalmente, é levado a perceber a sociedade na qual está inserido, não apenas através da sua experiência imediata, mas através das sinalizações e interpretações daqueles que têm a tarefa de investigar o cenário social no seu conjunto e nos seus rumos e horizontes (ANSELM, LAGARDE, HANSON, 2015; EDWARDS et al., 2014; BREUNIG KOSKI; MORTENSEN, 2010).

Além do mais, sob a égide da regulamentação, vale destacar a Lei de Improbidade Administrativa, Lei n.º 8.429/92, que permite enquadrar o gestor público por atos que importem em enriquecimento ilícito no exercício de cargo ou mandato público, também por qualquer ato que atente contra os princípios da Administração Pública, caso viole os deveres de legalidade, honestidade, imparcialidade e lealdade às instituições (BRASIL, 1992).

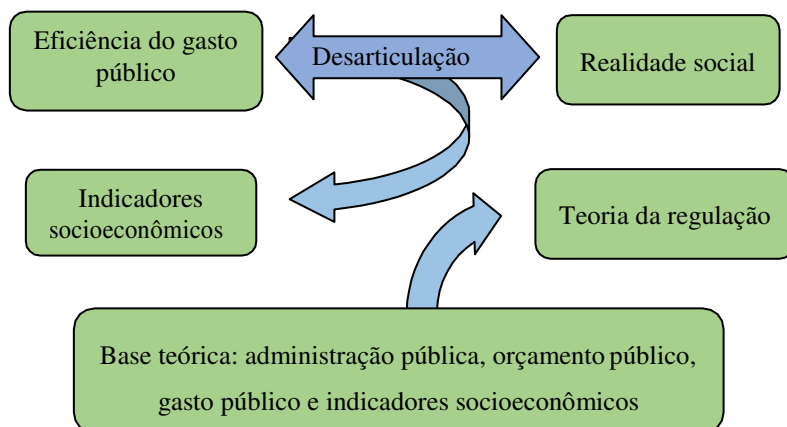
Neste âmbito, as atividades do Estado, incluídas neste rol e que geram gastos, requerem a necessidade de regulamentação (BRUNET, 2006). Muito embora o fenômeno da elevação dos gastos públicos realce o papel dos órgãos na qualidade destes gastos, recentemente este papel tem se expandido. Atualmente, limita a verificar apenas se o gestor cumpriu os percentuais mínimos de destinação dos recursos estabelecidos pela legislação (BUTKIEWICZ; YANIKKAYA, 2011).

Por outro lado, a regulamentação dos gastos públicos vem sendo acompanhada por outros acontecimentos, historicamente presentes, como o envelhecimento da população e o processo de urbanização, que também podem explicar o fenômeno da elevação dos gastos públicos (SANCHES, 2000).

Particularmente, à luz da regulamentação, para alcançar a eficiência do gasto público, a Administração Pública se utiliza da função regulamentadora. Com este intuito, o Estado, nesta perspectiva, ao regular o comportamento, recorre às normas, com regras rígidas e sanções predeterminadas, *id est*, se vale da regulamentação. Por este motivo, a regulamentação busca critérios que garantam um gasto público eficiente, e, sobretudo, que repercutam em indicadores socioeconômicos de qualidade.

A partir dos argumentos anteriores, essa dissertação buscou identificar os principais indícios de eficiência dos gastos públicos priorizados pelos municípios da RMS no período de 2006 a 2009 ao relacioná-los com os indicadores socioeconômicos deste período. Utilizar-se-á como indicadores socioeconômicos os índices: IFDM, IG, IPE e IPS. Pretende-se, com isso, subsidiar o gestor público municipal, quando de suas decisões relacionadas com a alocação eficiente de recursos públicos.

Ante o referencial teórico exposto, foi possível elaborar a figura 8, que estabelece o escopo do trabalho, bem como um resumo que aborda os aspectos principais do suporte teórico.

**Figura 8 – Escopo central do trabalho.**

Fonte: Elaboração própria, 2017.

Vê-se que, diante dos estudos apresentados, existe uma desarticulação entre uma situação de eficiência do gasto público e a realidade social, pois os recursos públicos não vêm atendendo as necessidades da coletividade. Existe uma discrepância entre eles e as reais necessidades da população. Os indicadores socioeconômicos podem estar retratando esta realidade. Por este motivo que a base teórica também se fundamentou nos conceitos de administração pública, orçamento público, gasto público e indicadores socioeconômicos. Posteriormente, o trabalho se apropriou da teoria da regulação para sustentar os achados e considerações finais.



### 3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

#### 3.1 POPULAÇÃO, COMPOSIÇÃO DA AMOSTRA E CLASSIFICAÇÃO DA PESQUISA

O universo da pesquisa é representado pelos 13 municípios da RMS, Estado da Bahia. Constituindo-se também como a amostra estudada. O quadro 3 a seguir, elenca esses municípios, bem como a estimativa populacional atual de cada um deles, de acordo com o senso realizado em 2015 pelo IBGE.

**Quadro 3 - Relação dos municípios que compõe a Região Metropolitana de Salvador.**

NOME DO MUNICÍPIO	ESTIMATIVA POPULACIONAL
1. Camaçari	289.919
2. Candeias	88.806
3. Dias d'Ávila	78.058
4. Itaparica	22.615
5. Lauro de Freitas	191.436
6. Madre de Deus	20.348
7. Mata de São João	45.813
8. Pojuca	37.543
9. Salvador	2.921.087
10. São Francisco do Conde	39.329
11. São Sebastião do Passé	45.482
12. Simões Filho	133.202
13. Vera Cruz	42.650
<b>TOTAL</b>	<b>3.956.288</b>

Fonte: Diretoria de Pesquisas - DPE - Coordenação de População e Indicadores Sociais – COPIS, do Instituto brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, 2015.

Conforme as tipologias metodológicas de pesquisa proposta por Beuren (2004), o presente estudo foi classificado em três frentes de análise, com intuito de melhor investigar a questão de partida, que foi: **é possível afirmar que a relação entre os indicadores socioeconômicos e os gastos priorizados pelos municípios da RMS, no período de 2006 a 2009, reflete uma situação de eficiência dos gastos públicos?**

Assim, concernente aos objetivos, o trabalho caracteriza-se como exploratório, com análise de dados pré-existentes sem que haja qualquer interferência. Destarte, visa identificar, relatar e comparar os dados da amostra oriunda de base de dados de fontes confiáveis e de notória reputação, como o IBGE, STN, SISTEMA FIRJAN e SEI-BA, buscando expor as relações existentes entre as variáveis estudadas (índices e gastos públicos), a fim de informar sobre situações, fatos, opiniões ou comportamentos da população analisada. Além disso, levanta possibilidades de testes futuros, pesquisando relações que não são estudadas. Relata ainda que não existem trabalhos que se debrucem sobre o recorte apresentado. As hipóteses de pesquisa indicam isso, levantando às inquietações e possíveis respostas.

No que se refere aos procedimentos, o mesmo pode ser enquadrado como bibliográfico e documental a partir de análise de dados e aparato normativo da área, tais como as legislações LRF e CF/88. Além de materiais elaborados previamente por diversos autores, utilizou-se outros que não receberam um tratamento analítico específico, como os estudos econômico-sociais elaborados pela SEI-BA e os Boletins Estatísticos divulgados pelo Sistema FIRJAN, também foram consultados.

A teoria da regulação, com fundamento na subfunção regulamentadora do Estado, apoia esta pesquisa pelo fato de suscitar uma série de questionamentos, dentre estes a possibilidade da relação entre os indicadores socioeconômicos e os gastos priorizados pelos municípios da RMS refletir uma situação de eficiência dos gastos públicos, um dos quais constitui o cerne deste trabalho. Também, com base na teoria da regulação, se pretende identificar os principais indícios de eficiência dos gastos públicos priorizados pelos municípios da RMS ao relacioná-los com os indicadores socioeconômicos, tendo como suporte o aparato normativo do Estado, manifestado pela subfunção regulamentadora do Estado.

A abordagem do problema foi classificada como quantitativa, tendo em vista que se apoderou do teste de correlação entre as variáveis, do teste de Kolmogorov-Smirnov para verificar a normalidade do modelo e do teste Anova, com objetivo de prever se o modelo de regressão linear multivariada traçado, com todas as variáveis, é ou não expressivamente significativo.

### 3.2 *MÉTODO E ABORDAGEM DA PESQUISA*

Este trabalho apropriou-se da verificação de dados estatísticos para efetuar todas as análises. A escolha deste teve por base o dito por Teixeira (2003). Para este autor, a análise de dados enquanto etapa do processo de investigação científica no campo das organizações, configura-se como etapa relevante, uma vez que é uma fase importante no empreendimento de investigações nas Ciências Sociais Aplicadas, sobretudo no campo dos estudos em desenvolvimento, gestão e organizações.

A técnica de análise de dados pode ser definida como o processo de formação de sentido além dos dados, e esta formação se dá consolidando, limitando, investigando e interpretando o que foi dito pelos demais indivíduos e o que o pesquisador viu e leu, e com isso o investigador realizar formulações, passando assim a adquirir significados (MARTINS, THEÓPHILO, 2009).

Ao se desenvolver a partir de um processo complexo, a técnica de análise de dados envolve retrocessos entre dados pouco concretos e conceitos abstratos, entre raciocínio indutivo e dedutivo e entre descrição e interpretação. É através dos significados ou entendimentos que é possível realizar as constatações de um estudo (TEIXEIRA, 2003).

O método de análise de dados, portanto, utiliza uma série de procedimentos, no sentido de realizar inferências válidas a partir de um texto ou banco de dados pré-existente. Para alcançar este objetivo, busca classificar dados numéricos ou mesmo palavras, frases ou parágrafos em categorias de conteúdo.

De acordo com o argumentado por Minayo (2002), a fase de análise de dados, em uma pesquisa social, reúne três finalidades: estabelecer uma compreensão dos dados coletados, confirmar ou não os pressupostos da pesquisa e/ou responder às questões formuladas, bem como ampliar o conhecimento sobre o assunto pesquisado, associando-o ao contexto do qual faz parte.

É relevante frisar que numa pesquisa quantitativa, as etapas de coleta e análise de dados são separadas no tempo, ou seja, a coleta antecede à análise. O que não ocorre na pesquisa qualitativa, na qual ambos os processos se combinam, numa constante interação dinâmica de

retroalimentação e reformulação. Por este motivo, neste trabalho, a coleta foi oriunda de banco de dados pré-existente de fontes confiáveis e antecedeu as análises.

Caracterizado inicialmente o *modus faciendi* da pesquisa, este estudo permitiu, entre outras coisas, evidenciar as áreas de governo priorizadas por meio dos gastos dos municípios da RMS, durante o período de 2006 a 2009, a partir da análise do comportamento do índice de prioridade fiscal (IPF) calculado e sua posterior relação com os indicadores socioeconômicos. As hipóteses do modelo foram estabelecidas, relacionando os indicadores socioeconômicos (expressos pelos índices já mencionados) com o desempenho do gasto público do município frente a estes mesmos indicadores.

Ao analisar o comportamento do IPF, foi possível diagnosticar uma situação de eficiência dos gastos públicos dos municípios da RMS. Partiu-se então da prioridade de atuação governamental determinada pela despesa efetivamente gasta em cada função de governo. Em seguida, foram traçadas as percepções e constatações a respeito da situação de eficiência dos gastos públicos dos municípios da RMS.

A abordagem essencial da pesquisa foi quantitativa, já que analisou uma amostra de 13 municípios do Estado da Bahia, que compõem a RMS. O presente estudo, através da análise de dados, possibilitou então identificar como o comportamento dos gastos públicos está associado com os indicadores socioeconômicos. Em seguida, este trabalho analisou as possíveis explicações para tal fenômeno e seu reflexo, o que possibilitou inferir se os gastos dos municípios da RMS foram eficientes.

Deste modo, com o objetivo de identificar os gastos públicos atrelados às áreas de governo atualmente existentes, o aparato normativo basilar foi a Portaria SOF nº 42/99. Estas funções de governo expressam o que o Estado, como ente responsável pelo atendimento das reais necessidades da população, deve focar em termos de políticas públicas. O anexo deste trabalho elenca todas as funções e subfunções de governo.

Sendo assim, a classificação em funções e subfunções de governo procura responder à seguinte pergunta: "em que áreas de atuação governamental os gastos de governo são realizados?" Por isso que as despesas estão classificadas por função e subfunção, categorias pré-definidas e explicadas no referencial teórico. O uso dessa classificação é obrigatório no

âmbito dos municípios, dos Estados, do Distrito Federal e da União, e permite a consolidação nacional dos gastos do setor público.

### 3.3 PROCEDIMENTOS PARA A COLETA DE DADOS

Os dados utilizados na pesquisa foram coletados da seguinte forma:

*a) Coleta de dados referentes aos gastos efetivamente realizados em cada área de governo e divulgação do IFDM, IG, IPE e IPS:*

Para os dados relativos aos gastos efetivamente executadas em cada área de governo, foi utilizada a base de dados do Sistema de Coleta de Dados Contábeis de Estados e Municípios (SISTN) e Finanças Brasil (FINBRA), na aba despesa por função do aplicativo *Microsoft Access*. Disponível na internet no sítio da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) do Ministério da Fazenda (MF), no endereço < [http://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt\\_PT/contas-aneais](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt_PT/contas-aneais)>.

Os valores elencados no banco de dados do FINBRA estão agrupados em objetos de consulta no *Microsoft Access*, apresentados em planilhas, contendo a lista dos municípios, a população destes e demais dados de caráter financeiro e patrimonial. Esse banco de dados é composto de informações das despesas e receitas dos municípios brasileiros enviadas a STN. Dentre estes, tem-se as despesas efetivamente gastas por função (ou área) de governo.

Na base do FINBRA são disponibilizados, ainda, os dados contábeis relacionados com a execução orçamentária (receita e despesa) e ao balanço patrimonial (ativo e passivo), individualizados por municípios e consolidados por Estados, para todo o Brasil. Por este motivo foi utilizado este banco de dados.

No que tange ao IPS e ao IPE, foram utilizados dados dos anos de 2006 e 2009. Isso porque se pretendeu avaliar os gestores em um período delimitado, de 2006 a 2009, durante a execução do PPA e implantação dos programas de governo.

Já para o IG, por ser divulgado a cada 10 anos, utilizou-se os dados de 2010, que se refere ao período de 2001 a 2010. Já para o IFDM, cuja divulgação dá-se anualmente, os dados colhidos referem-se aos anos de 2006 a 2009.

*b) Cálculo do Índice de Prioridade Fiscal dos municípios da RMS e o modelo de manipulação gasto público:*

No processo de seleção, tratamento e análise dos gastos em cada área de governo, no período já delimitado para esta pesquisa, será levado em consideração o conceito de despesa efetiva, desenvolvido por Castro et al (2008), no qual somente é considerado como despesa os gastos que se configuram propriamente em desembolso pelo governo, tendo por objetivo proporcionar uma visão mais próxima do tamanho do Estado em termos macroeconômicos, evidenciando a real atuação destes gastos frente a economia.

De fato, esse conceito destaca, sobretudo, o caráter econômico das despesas públicas, o qual se diferencia substancialmente da definição contábil de despesa utilizada pelo setor privado que, segundo Martins (1979), considera como tal, somente os bens e serviços consumidos direta ou indiretamente para a obtenção de receitas. Entretanto, no setor público, é considerada despesa todo pagamento realizado a qualquer título pelos agentes pagadores, independentemente da finalidade e origem (KOHAMA, 2014).

Vale argumentar que a despesa efetiva, utilizada no presente estudo, além de configurar um desembolso, traz também um impacto patrimonial, ou seja, traz uma variação diminutiva no patrimônio líquido do Estado. Portanto, considera-se despesa desembolsada quando ocorre aplicação dos recursos com vistas ao atendimento das demandas da sociedade, podendo ser a prestação de um serviço ou o fornecimento de um bem.

Diante desta perspectiva, Castro et al (2007) define a despesa pública social. Esta se refere aos dispêndios financeiros brutos empregados pelo governo para atender às demandas sociais correspondentes ao custo de bens e serviços, inclusive os de capital, bem como as transferências, sem a dedução do valor de recuperação (depreciação e amortização dos investimentos em estoque, ou recuperação do principal dos empréstimos anteriormente concedidos).

A partir desta definição, o autor deriva o conceito de Gasto Social Federal, como sendo as despesas diretamente executadas por essa esfera de governo, bem como àquelas realizadas por intermédio de outros entes públicos e privados, resultantes de transferências negociadas, com a finalidade precípua de atender a programas e ações de caráter social geridas pelo governo central. O autor se remete à esfera federal, contudo tal conceito pode ser utilizado também para as esferas municipal e estadual.

Para a evidenciação das prioridades dos gastos governamentais, as quais são tratadas neste trabalho sob a ótica da dimensão fiscal e macroeconômica, tomou-se como referência a metodologia utilizada pela Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL, 2002) no estudo *El gasto social em América Latina: balance de uma década*, bem como os trabalhos de Fernandes (2000) e Castro et al (2008).

Assim, entende-se como Prioridade Fiscal (PF) a proporção de determinado gasto público (GPt) em relação aos gastos públicos totais (tGPT). Já a prioridade macroeconômica (PM) é expressa pela proporção do gasto público (GP) em relação ao PIB. Conforme se pode observar nas expressões genéricas seguintes:

$$\text{Equação 1: } PF = \frac{GP_t}{tGPT}$$

$$\text{Equação 2: } PM = \frac{GP_t}{PIB_t}$$

Como já mencionado, no que tange ao gasto público, o mesmo refere-se às despesas efetivamente realizadas em cada exercício financeiro. Para tanto, utilizar-se-á o gasto público considerado em cada função de governo, conforme determinada pela Portaria/SOF n.º 42<sup>1</sup> (ver o anexo), pois esta melhor discrimina, de fato, a despesa por funções de que tratam o inciso I do § 1º do art. 2º e § 2º do art. 8º, ambos da Lei n.º 4.320/64.

Posteriormente, o gasto público dos municípios da RMS receberá o mesmo tratamento, em conformidade com as equações 1 e 2 apresentadas acima. Desta forma adaptando-se ao modelo deste estudo, veremos que a prioridade governamental será expressa pela razão entre o gasto público em cada função de governo e o somatório do total dos gastos.

---

<sup>1</sup> Esta Portaria estabelece os conceitos de função, subfunção, programa, projeto, atividade e operações especiais.

Com isso, adaptando-se este modelo, será possível identificar as áreas de governo priorizadas em termos matemáticos, por meio da seguinte expressão matemática, que revela o IPF calculado:

$$\text{Índice de Prioridade Fiscal: } IPF = \frac{GFt}{tGFT}$$

Onde:

IPF = Índice de Prioridade Fiscal;

GFt = Gasto por função considerada, denominada t;

tGFT = Total dos gastos por função de governo no exercício financeiro.

O IPF constitui o diferencial deste estudo, uma vez que trabalho algum desenvolveu uma relação matemática, retratando, de forma simples, a razão entre os gastos efetivos por função e o total dos gastos efetivos executadas no exercício financeiro.

*c) Coleta do Índice de FIRJAN de Desenvolvimento Municipal:*

Para coleta dos valores apresentados pelo IFDM e das variáveis que o compõe, foi utilizada a base de dados do Sistema FIRJAN, através de consulta na internet ao sítio <<http://www.firjan.com.br/ifdm/downloads/>>. Acesso prévio foi feito, conforme citado nas referências.

*d) Coleta do Índice de Gini:*

Para coleta dos valores apresentados pelo IG e das variáveis que o compõe, foi utilizada a base de dados do IBGE, através de consulta na internet ao sítio <<http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/ibge/censo/cnv/ginibr.def>>. Acesso prévio foi feito, conforme citado nas referências.

*e) Coleta do Índice de Performance Econômica e do Índice de Performance Social:*

Para coleta dos valores apresentados pelo IPE e pelo IPS da Bahia, e das variáveis que os compõem, foi utilizada a base de dados da SEI, através de consulta realizada na internet ao



sítio

<

[http://www.sei.ba.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=74&Itemid=174](http://www.sei.ba.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=74&Itemid=174)

>. Acesso prévio foi feito, conforme citado nas referências.

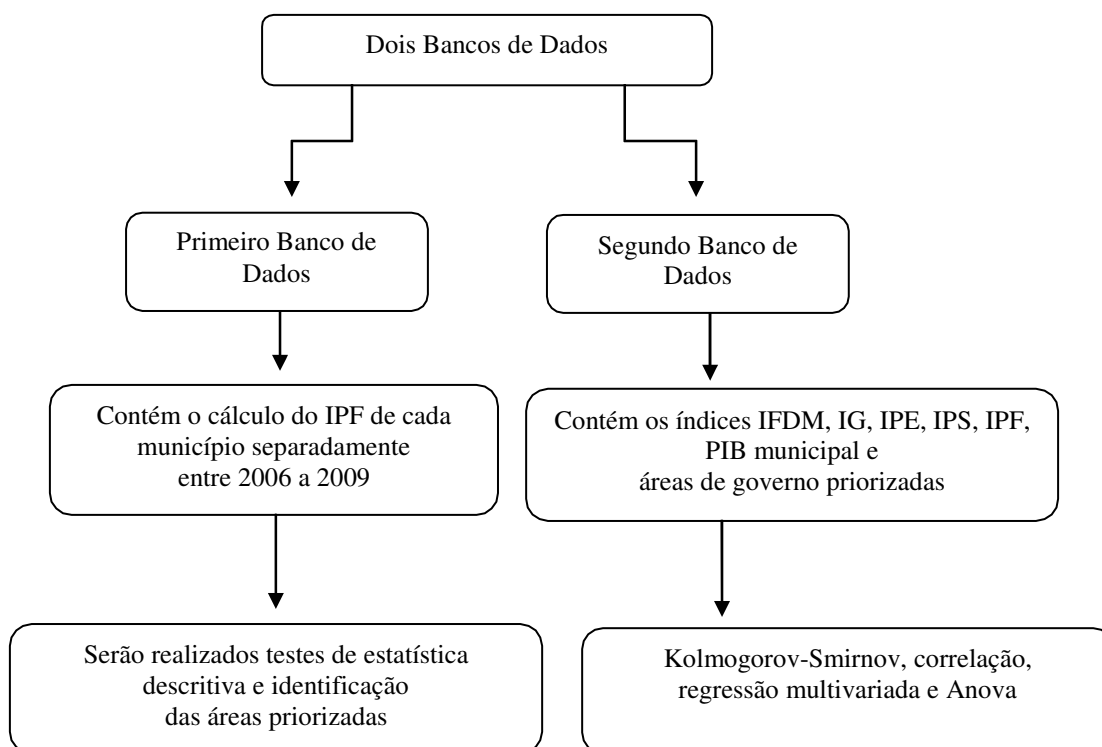
*f) Coleta do PIB municipal:*

No que tange aos valores do PIB municipal, o mesmo foi obtido junto ao banco de dados do IBGE, na internet e disponível no sítio <[http://downloads.ibge.gov.br/downloads\\_estatisticas.htm](http://downloads.ibge.gov.br/downloads_estatisticas.htm)>.

Como recurso computacional, foi utilizado o *software* estatístico *Statistical Package for Social Sciences* (SPSS). Em seguida, os dados foram agrupados em dois bancos de dados no *software* SPSS com a finalidade de efetuar todas as análises da pesquisa. O primeiro deles irá calcular o IPF de cada município separadamente, dos anos de 2006 a 2009, por meio da expressão matemática acima já mencionada.

Já o segundo, conterà os quatro índices abrangidos por este estudo mais o IPF calculado por meio do primeiro banco de dados, o PIB municipal e as áreas de governo mais priorizadas. Este segundo banco de dados será o responsável por efetuar as análises através do teste de Kolmogorov-Smirnov, do teste de correlação, da regressão multivariada e do teste Anova. A figura 9 descreve de forma sucinta esses dois bancos de dados.

**Figura 9 – Descrição dos bancos de dados da pesquisa.**



Fonte: Elaboração própria, 2017.

O método de entrada das variáveis no modelo de regressão utilizado nessa pesquisa foi o *enter*. Este obriga à inclusão de todas as variáveis independentes no modelo, sejam ou não significativas. A forma de entrada destas variáveis no modelo foi realizada em blocos, entrando primeiro as variáveis independentes denominadas nesse trabalho como principais (IFDM, IG, IPE e IPS). Em seguida as variáveis secundárias (no caso apenas o PIB) foram incorporadas ao modelo.

### 3.4 CONSTRUÇÃO E APRESENTAÇÃO DAS VARIÁVEIS

O modelo de pesquisa, apresentado neste estudo, contém algumas variáveis que buscam explicar os indicadores socioeconômicos utilizados. O levantamento das variáveis incluídas no modelo de pesquisa aqui proposto se baseou em um estudo quantitativo a partir do IFDM, IG, IPE e IPS apresentados pelos municípios da RMS. Para tanto, foram realizadas consultas às fontes de banco de dados de cada índice. Para o IFDM as variáveis envolvidas na base de cálculo são visualizadas no quadro 4.

**Quadro 4 - Variáveis presentes no Índice de FIRJAN de Desenvolvimento Municipal, classificadas por categorias: emprego & renda, educação e saúde.**

IFDM		
Emprego & Renda	Educação	Saúde
Geração de emprego formal	Matrículas na educação infantil	Número de consultas pré-natal
Absorção da mão de obra local	Abandono no ensino fundamental	Óbitos por causas mal-definidas
Geração de Renda formal	Distorção idade-série no ensino fundamental	Óbitos infantis por causas evitáveis
Salários médios do emprego formal	Docentes com ensino superior no ensino fundamental	Internação sensível à atenção básica
Desigualdade	Média de horas aula diárias no ensino fundamental Resultado do IDEB no ensino fundamental	

Fonte: Elaboração própria, 2015.

A importância do IFDM reside no fato de investigar o emprego, renda, a saúde e a educação, a partir das variáveis indicadas no quadro 4, selecionadas de forma a avaliar a realidade de cada município. O IFDM considera, com igual ponderação, as três principais áreas de desenvolvimento humano: educação, saúde, emprego e renda (FIRJAN, 2015). No caso do IG, as variáveis presentes estão descritas no quadro 5.

**Quadro 5 – Variáveis presentes no Índice de Gini.**

IG	
Crescimento Demográfico	Mercado de Trabalho
População	Renda

Fonte: Elaboração própria, 2015.

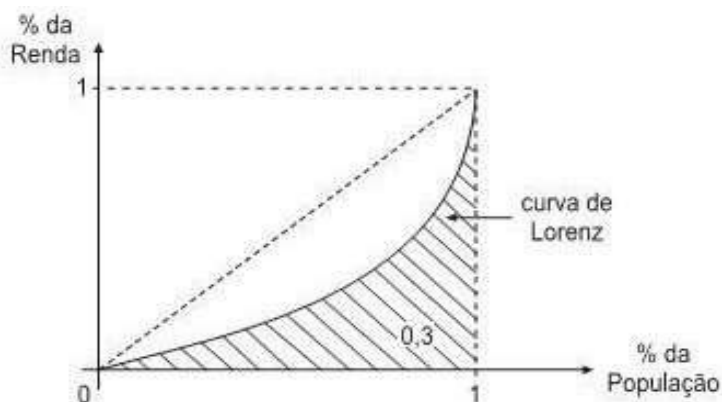
O IG mede o grau de concentração de renda em determinado grupo. É um dos mais conhecidos instrumentos para a mensuração das condições de renda das populações, pois ele mede a desigualdade social de um determinado país, unidade federativa ou município (no caso deste estudo), mostrando a concentração de renda. Quando se analisa o IG e as variáveis que o constitui, é possível usá-lo como um dos indicadores para que o governo realize programas de transferência de renda (IPEA, 2015).

É bom exortar que a Curva de Lorenz para o IG, representada pela figura 10, é um instrumento gráfico e analítico que permite descrever e analisar a distribuição de renda em uma sociedade. Este gráfico é útil para representar a distribuição relativa de uma variável em

um domínio determinado. O domínio pode ser o conjunto de pessoas de uma região ou país, por exemplo, representado no eixo x (IPECE, 2015).

A variável cuja distribuição se estuda pode ser a renda das pessoas, no caso o eixo y. A curva é traçada considerando-se a percentagem acumulada de pessoas no eixo x e a percentagem acumulada de renda no eixo y. Adicionalmente, a curva de Lorenz pode ser representada por uma função  $L(P)$ , que corresponde à fração recebida pelo  $p$ -ésima fração inferior da população, quando a população está ordenada por renda de forma crescente (IPECE, 2015).

**Figura 10 - Curva de Lorenz para o Índice de Gini.**



Fonte: Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará – IPECE, 2015.

É fundamental destacar que acima da curva de Lorenz nota-se a presença de indivíduos com renda maior, enquanto que abaixo da referida curva os indivíduos têm renda menor. Por outro lado, a reta de total igualdade representa uma situação atípica em que os indivíduos da população apresentarão rendas iguais, considerando uniformes e ideais as condições entre eles. O interessante seria que a população apresentasse renda na faixa compreendida entre a reta de total igualdade e a curva de Lorenz (IPEA, 2015).

Já para o IPE, da mesma forma, as variáveis estão discriminadas no quadro 6.

**Quadro 6 - Variáveis presentes no Índice de Performance Econômica.**

IPE			
Infraestrutura	Produto Municipal	Comércio Exterior	Independência Fiscal
	Valor da Produção Agrícola, da Silvicultura e Extrativa Vegetal		
	Valor da Produção do leite e mel		
	Efetivos dos rebanhos e aves		Receita própria
	Mão de obra ocupada na pesca		Receita total
	Valor das saídas de mercadorias da Indústria de Transformação e Extrativa Mineral		
Consumo total de energia elétrica para cada 1000 habitantes	Trabalhadores formais e informais na construção civil	Exportações	
	Geração e distribuição de energia elétrica.		
Total de instituições financeiras em funcionamento para cada 1000 habitantes	Valor das saídas de mercadorias das atividades de comércio, alojamento e alimentação;	Importações	
	Valor das receitas do transporte aéreo, de carga e passageiros		
Total de estabelecimentos comerciais e de serviços para cada 1000 habitantes.	Valor da receita de carga do transporte hidroviário	População	
	Salários pagos pelo governo municipal		
	Receita tributária		
	Terminais de telefonia fixa		
	Consumo de energia elétrica residencial		
	Aplicações e depósitos do governo e setor privado, poupança e a prazo		

Fonte: Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia – SEI, 2014.

O IPE classifica os municípios de acordo com o nível de cobertura dos serviços básicos oferecidos à população em um dado ano de referência. Este indicador e suas variáveis refletem apenas o nível de oferta de serviços públicos, concentrando-se exclusivamente em uma análise quantitativa (SEI, 2014).

Por fim, a quadro 7 discrimina as variáveis presentes no IPS.

**Quadro 7 - Variáveis presentes no Índice de Performance Social.**

IPS			
Saúde	Educação	Serviços Básicos	Mercado de Trabalho
Ocorrência de doenças de notificação obrigatória (reduzíveis por saneamento e imunização) para cada 100 mil habitantes	Ensino fundamental I (1º ao 5º ano) e II (6º ao 9º ano) Ensino médio Ensino superior	Consumo residencial de energia elétrica, por 100 mil habitantes Consumo de água tratada, que representa o número de economias faturadas, por 100 mil habitantes	Geração de Renda Emprego Formal
Número de óbitos por sintomas, sinais e afecções mal definidos, em relação ao total de óbitos			
Número de profissionais de saúde para cada 1000 habitantes (Sesab)			
Número de estabelecimentos de saúde para cada 1000 habitantes (Sesab)			
Cobertura de vacinação (Tríplice Viral)			
Número de Leitos para cada 1000 habitantes			

Fonte: Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia – SEI, 2014.

O IPS funciona da mesma forma que o IPE, pois partem duma estrutura metodológica comum, e ambos foram desenvolvidos pela SEI do Estado da Bahia.

Os quadros 4, 5, 6 e 7 supracitadas explicitam as variáveis presentes em cada índice utilizado neste trabalho. Tais variáveis dão maior credibilidade aos índices. Também a metodologia de cálculo destes índices confere maior confiabilidade aos valores apresentados pelos mesmos. E por este motivo são adotados pelo IBGE (IFDM e IG), Governo do Estado da Bahia (IPE e IPS), ONU (IG) entre outros.

Por este motivo, ao se apropriar destes índices, este trabalho terá maior abrangência, acrescentando grande conotação aos resultados alcançados, sobretudo no cumprimento dos objetivos propostos por este estudo.

### 3.5 HIPÓTESES DE PESQUISA

As hipóteses do estudo foram delineadas em quatro alegações para análise. A primeira envolvendo a relação entre IFDM e prioridade de atuação governamental, a segunda

relacionando IG e prioridade de atuação governamental, a terceira relacionando IPE e prioridade de atuação governamental e a quarta envolvendo IPS e prioridade de atuação governamental.

Para as quatro análises foi ajustado um modelo de regressão multivariada que buscou avaliar as hipóteses abaixo sugeridas para responder ao questionamento básico da pesquisa:

**H<sub>1</sub>: A relação entre os indicadores socioeconômicos, expresso pelo IFDM, e os gastos priorizados pelos municípios da RMS reflete uma situação de eficiência destes gastos.**

**H<sub>2</sub>: A relação entre os indicadores socioeconômicos, expresso pelo IG, e os gastos priorizados pelos municípios da RMS reflete uma situação de eficiência destes gastos.**

**H<sub>3</sub>: A relação entre os indicadores socioeconômicos, expresso pelo IPE, e os gastos priorizados pelos municípios da RMS reflete uma situação de eficiência destes gastos.**

**H<sub>4</sub>: A relação entre os indicadores socioeconômicos, expresso pelo IPS, e os gastos priorizados pelos municípios da RMS reflete uma situação de eficiência destes gastos.**

Apesar de este trabalho ser realizado a partir do recolhimento de dados existentes em bases confiáveis e oficiais, vale admoestar as dificuldades intrinsecamente encontradas na montagem dos dois bancos de dados no SPSS, para a realização das análises e interpretação dos resultados. Isso porque foram feitas classificações de cada um dos agrupamentos de dados, em seguida tais dados foram transportados, por meio de seu lançamento através do método *enter* no sistema SPSS.

### 3.6 TRATAMENTO DOS DADOS

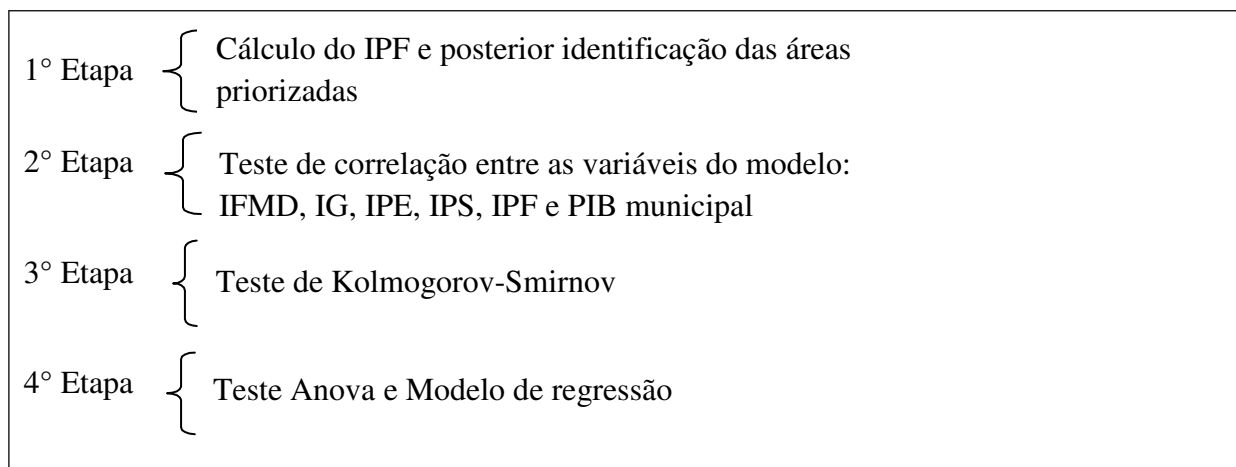
Para tratamento dos dados, empregou-se a estatística descritiva, com vistas a identificar e interpretar os significados e as tendências dos resultados apresentados neste trabalho. Mesmo não havendo o emprego de um instrumento estatístico específico, a pesquisa utilizou quantificações, frequências e percentuais no tratamento dos dados.

As análises foram efetuadas em quatro etapas. A primeira envolverá o uso do IPF calculado e posterior identificação das áreas priorizadas pelos prefeitos dos municípios da RMS. A segunda, entretanto, baseou-se no teste de correlação entre as variáveis do modelo: IFDM, IG, IPE, IPS, IPF e PIB municipal.

A terceira será realizada por meio do teste de Kolmogorov-Smirnov. Tal teste visa verificar a normalidade da função distribuição cumulativa das variáveis mencionadas. Por fim, na quarta análise será verificada a relação entre indicadores socioeconômicos, expressos pelos índices supramencionados com os gastos públicos priorizados pelos municípios da RMS através de um modelo de regressão multivariada e teste Anova.

Esta última análise buscou avaliar as hipóteses sugeridas para responder ao questionamento central da pesquisa. A figura 11 descreve sucintamente a realização destas etapas.

**Figura 11 – Etapas de realização do trabalho.**



Fonte: Elaboração própria, 2017.

Percebe-se pela figura 11 que o trabalho se inicia por meio do cálculo do IPS e identificação das áreas de governo priorizadas, na primeira etapa. E termina com a etapa que envolve a criação do modelo de regressão multivariada.

### 3.6.1 Regressão multivariada

Com o objetivo de investigar como os indicadores socioeconômicos dos municípios da RMS, expressos pelo IFDM, IG, IPE e IPS podem estar relacionados com a prioridade de atuação



governamental determinada pelos gastos públicos em cada função de governo foi realizado uma regressão multivariada e teste de correlação.

A análise de regressão multivariada é o estudo de como a variável dependente (y) se relaciona com duas ou mais variáveis independentes (ANDERSON; SWEENEY; WILLIAMS, 2007). Cunha e Coelho (2012) asseveram que a premissa central da regressão é a existência de dependência estatística entre a variável dependente em relação às variáveis independentes. Nesta pesquisa foi considerado como variável dependente (y) o IPF (calculado através da despesa efetiva) e variáveis independentes, os índices já mencionados, de acordo com a equação de regressão a seguir:

$$y = \beta_0 + \beta_1.FIRJAN + \beta_2.GINE + \beta_3.IPE + \beta_4.IPS + e$$

Onde:

y= Índice Prioridade Fiscal;

$\beta_0$ =constante;

$\beta_1.FIRJAN$ = Índice de FIRJAN de Desenvolvimento Municipal;

$\beta_2.GINI$ = Índice de GINI;

$\beta_3.IPE$ = Índice de *Performance* Econômica;

$\beta_4.IPS$ = Índice de *Performance* Social;

e=erro.

Na equação  $\beta_0$ ,  $\beta_1$ ,  $\beta_2$  e  $\beta_3$  são os parâmetros e e o erro.

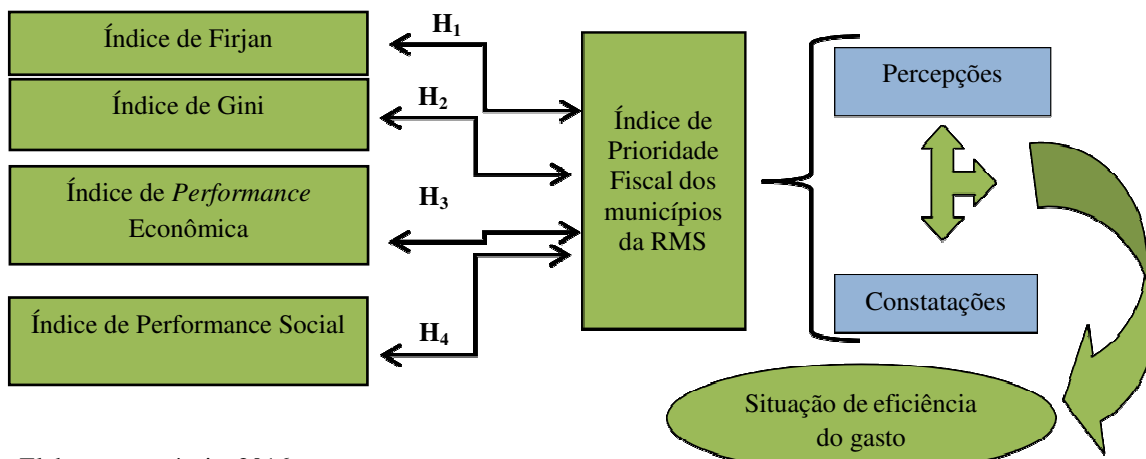
Pretendeu-se, *ergo*, construir um modelo linear que explique como as áreas de governo priorizadas, representadas pelos gastos públicos e expressas pelo IPF (variável dependente ou y) podem estar relacionadas com os índices mencionados (variáveis independentes ou  $x_1$ ,  $x_2$ ,  $x_3$  e  $x_4$ ). Para tanto, identificar-se-ão as cinco áreas mais priorizadas pelos gestores, com base no gasto público por função de governo. Pretende-se saber como estes quatro índices explicam a escolha por uma determinada área de atuação governamental, medida pelo IPF.

### 3.7 MODELO OPERACIONAL DA PESQUISA

O estudo partiu de um modelo de análise, conforme descrito na figura 12. Por esta figura, nota-se que serão traçadas percepções e constatações numa situação de eficiência do gasto

público, a partir da relação entre os indicadores socioeconômicos com a prioridade de atuação governamental dos gestores, determinada pelo IPF.

**Figura 12 - Modelo de análise da pesquisa.**



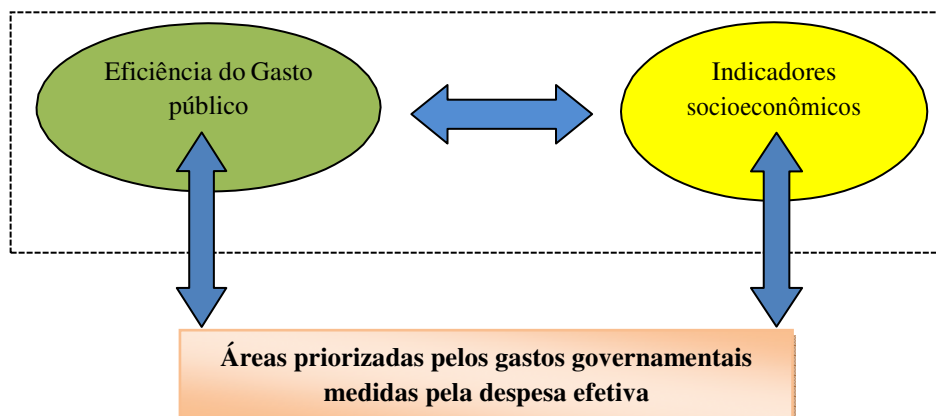
Fonte: Elaboração própria, 2016.

As hipóteses apresentadas como  $H_1$  a  $H_4$  indicam como uma situação de eficiência do gasto público pode ser visualizada através da relação entre os indicadores socioeconômicos, expressos pelos índices já apresentados, e áreas priorizadas de governo, representadas pelos gastos públicos, e medida pelo IPF. De acordo com o recurso visual, percebe-se que a partir desta relação é possível realizar algumas constatações e percepções numa possível situação de eficiência dos gastos públicos dos municípios da RMS.

Logo, a essência do modelo está na análise da relação dos índices IFDM, IG, IPE e IPS, já amplamente utilizados e validados no meio científico, com o IPF. Desta forma, através de testes de correlação e de regressão multivariada, que constituem a base para fundamentar a opinião final do estudo, será evidenciado como os objetivos determinados foram atingidos, e a questão de partida foi solucionada.

A figura 13 a seguir apresenta, de forma resumida, um esquema simplificado desta pesquisa.

**Figura 13 - Modelo resumido da pesquisa.**



Fonte: Elaboração própria, 2016.

A figura 13 deixa evidente a dupla relação entre a eficiência dos gastos públicos e seu reflexo nos indicadores socioeconômicos, também entre eficiência dos gastos públicos e as áreas priorizadas pelos gestores na atuação governamental. E por fim, a relação que os indicadores socioeconômicos têm com estas áreas priorizadas.

Portanto, esse é o contexto em que se insere a pesquisa. Em outras palavras, há um governo que gasta os recursos em áreas priorizadas e que, em tese, devem estar refletidos nos indicadores socioeconômicos. Por outro lado, esses indicadores servem também para que os governos tomem medidas capazes de alavancar o nível de desenvolvimento dos diferentes entes federados, a partir da obtenção de dados, estatísticas e informações que por eles são expressos.

Em vista disso, este capítulo de procedimentos metodológicos retratou o caminho percorrido pelo trabalho, as ferramentas computacionais, os recursos tecnológicos e *softwares* utilizados, além de destacar o tipo de pesquisa e método utilizados para abordagem do problema.

## 4. ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

### 4.1 CARACTERIZAÇÃO DA AMOSTRA E PRINCIPAIS ACHADOS

Para análise dos resultados, optou-se por considerar, primeiramente, cada município da RMS, com intuito de traçar um panorama acerca das prioridades de cada um deles, por meio da estatística descritiva e em seguida confrontou-se os municípios entre si.

Vale destacar que a função “encargos especiais” engloba as despesas às quais não se pode associar um bem ou serviço a ser gerado no processo produtivo corrente do setor público, como, por exemplo, as dívidas, ressarcimentos, indenizações e outras afins, representando, portanto, uma agregação neutra.

Por este motivo, a função de governo “encargos especiais” apresentou um maior valor de gasto público considerável em quase todos os municípios, com exceção do município de Madre de Deus no exercício de 2006, no qual apresentou valor zero para esta função governamental.

Desta forma, pela análise, *a priori*, o valor dos gastos nesta função não representa, para os fins deste trabalho, tamanha significância, visto que o valor representado ainda terá uma destinação específica. Portanto, mesmo tendo um valor considerável, esta função não pode efetivamente ser considerada como provável área priorizada de governo.

Assim, num primeiro momento, foram discriminadas as cinco áreas de atuação de governo priorizadas pelos municípios da RMS, considerando-se o IPF calculado a partir da divisão dos gastos em cada função e pelo total dos mesmos, desde o município de Camaçari até o município de Vera Cruz, conforme demonstrado no apêndice.

Consoante aos resultados discriminados nesse demonstrativo foi perceptível a tendência dos municípios da RMS, no que se refere à prioridade de atuação governamental, conforme IPF calculado. Por exemplo, foi consenso entre os municípios gastar mais recursos em áreas que eles consideram importantes no processo de tomada de decisão. Diante disso, os resultados que mais chamaram atenção sugerem ampla preocupação com áreas que os gestores acham

relevantes para melhoria de sua imagem governamental, como é o caso da “saúde”, “educação”, “administração” e “legislativa”.

Observou-se que dentre as cinco principais áreas de governo mais priorizadas pelos municípios da RMS, saúde e educação foram âmagos de muitos destes municípios. Estes achados revelaram uma preocupação com a imagem governamental frente à população, já que tais áreas evidenciam mais as ações dos gestores, afinal a população as considera mais importantes.

Diante dos dados apresentados no apêndice, no qual constam tabelas relativas a cada município pesquisado, ficou evidente que os municípios, em sua totalidade, priorizam áreas estratégicas para a implementação de políticas públicas, tais com saúde, educação, legislativa, urbanismo e administração. Muitas destas áreas são as que mais sobressaem durante o mandato de muitos gestores municipais. Muitos deles veem nestas áreas uma forma de evidenciar seu trabalho para com a sociedade.

Uma singularidade específica para município de Salvador foi que apenas ele priorizou, dentre as áreas de governo, a função previdência social, uma vez que possui sistema de previdência próprio para manutenção da aposentadoria dos servidores públicos municipais. Os resultados até então apresentados indicam que, para fins de manutenção do seu sistema de previdência, o município, através da Lei Complementar nº 05/92 mantém um sistema próprio de previdência para os servidores. A referida Lei institui o Estatuto da Seguridade Social dos Servidores Públicos e Agentes Políticos municipais além de dá outras providências (SALVADOR, 2016).

A política de seguridade social dos servidores municipais é executada pelo Instituto de Previdência do Salvador. Entre os benefícios previdenciários, é possível citar: aposentadoria voluntária, aposentadoria voluntária por idade, aposentadoria compulsória, aposentadoria por invalidez, pensão por morte, salário família e auxílio reclusão (SALVADOR, 2016).

Ao se priorizar gastos com a função “legislativa”, há, também, consonância com os princípios da universalidade e unidade do orçamento, pois por tais princípios entende-se que o orçamento abrange todas as receitas e despesas. Assim, cada esfera de governo, municipal, estadual ou federal manterá orçamento único. A função “legislativa” consubstancia esses

princípios, já que o Poder Legislativo junto com os demais Poderes mantém um orçamento único e universal.

Neste cenário, a função legislativa refere-se aos gastos com o Poder Legislativo. Por isso, em quase todos os exercícios financeiros dos municípios, a referida função esteve presente, conforme apêndice deste trabalho. A participação das despesas com a função legislativa está constantemente presente por se tratar de uma função essencial ao desenvolvimento das atividades dos municípios. Afinal, o Poder Legislativo expressa, em tese, a vontade do povo.

Em um estudo realizado pela Associação Transparência Municipal, em 2013, ao se observar os valores médios de gastos por município segundo os grupos de habitantes, verificou-se que os valores encontrados refletem o fato de que quanto maior o porte demográfico do município, maior é a média das despesas orçamentárias totais e dos gastos na função legislativa (ASSOCIAÇÃO TRANSPARÊNCIA MUNICIPAL, 2013).

Neste contexto, o mesmo estudo efetuou uma aproximação da realidade, tomando-se os dados *per capita*, ou seja, mostrando o quanto representam as despesas orçamentárias totais e os gastos com a função legislativa para cada habitante por ano. Ficou comprovado que os resultados se aproximam da média nacional. As regiões Sudeste e Sul apresentam resultados acima da média para as despesas orçamentárias totais, enquanto que no caso dos gastos com a função “legislativa”, as regiões que apresentaram resultados acima da média nacional foram a Centro-oeste, a Sul e a Sudeste (ASSOCIAÇÃO TRANSPARÊNCIA MUNICIPAL, 2013).

Em que pesa tal afirmação, por vezes, nem sempre se pode “medir” as prioridades de governo por meio do IPF, pois o interesse por determinada área de governo está também intrinsecamente atrelado com os instrumentos de planejamento orçamentário, a saber PPA, LDO e a LOA, e não apenas com as despesas efetivas, propriamente ditas.

A tabela 1, por meio da estatística descritiva, identifica as áreas comumente mais priorizadas pelos prefeitos dos municípios da RMS. Assim, em cada período compreendido entre 2006 e 2009, foi identificada apenas uma área de governo, a que foi mais priorizada. Neste íterim, já é possível ponderar que aquelas mais preferidas pelos prefeitos foram: educação, saúde, administração, legislativa, saneamento, urbanismo e direitos da cidadania. Na mesma tabela 1

estão as frequências com que estas áreas estiveram presentes, no período de 2006 a 2009 nos municípios da RMS.

**Tabela 1 – Frequência das áreas priorizadas pelos municípios da RMS, no período de 2006 a 2009.**

Área Priorizada	Frequência	%
1. Educação	22	42,3
2. Saúde	9	17,3
3. Administração	13	25,0
4. Legislativa	2	3,8
5. Saneamento	1	1,9
6. Urbanismo	4	7,7
7. Direitos da cidadania	1	1,9
<b>Total</b>	<b>52</b>	<b>100,00</b>

Fonte: Dados da Pesquisa, 2016, baseado nos dados do software SPSS.

A análise feita permite verificar que, em sua maior parte, os gestores da RMS têm priorizado a área de governo expressa pela função “educação”. A função de governo “administração” vem em seguida, e logo após a função “saúde”. De fato, tal resultado é pertinente com a atuação dos gestores e resultado dos esforços que vêm estabelecendo em seus governos. Saúde e educação são fundamentais na concepção da sociedade. Os prefeitos ainda estão com a visão de que essas áreas de atuação são as mais essenciais nas ações de governo. Essa constatação dá-se pelo fato de grande parte dos municípios da RMS ter priorizado essas áreas, isso pode ter sido o motivo da sua frequência neste estudo.

Esses resultados corroboram com os achados de alguns estudos que já relataram a frequência de gastos públicos, principalmente atrelados às áreas como saúde e educação (SANTOS, MARQUES, BARBOSA, 2016; SILVA FILHO et al, 2016; MARQUES, GONÇALVES, SANTOS, 2013; ZOGHBI et tal, 2009; FARIA; JANNUZZI; SILVA, 2008).

Também vale ressaltar que existe a determinação legal pela Lei n.º 11.494, LRF e a própria CF/88. Os achados corroboram com isso, visto que faz um elo com a regulamentação exercida pelo Estado. Os municípios são obrigados por lei a gastar mais recursos nas áreas de saúde e educação (BRASIL, 2007; BRASIL, 2000; BRASIL, 1988). Esses achados estão de acordo com aquilo que preconiza a LRF e demais legislações, ou seja, o gestor somente pode gastar aquilo já determinado, uma manifestação do poder regulador do Estado. Os municípios da RMS estão cumprindo a regulamentação oriunda das normas, em percentuais exigidos pela legislação. Inclusive, o art. 25, parágrafo 1º, inciso IV, alínea b da LRF preconiza que, dentre

as exigências para a realização de transferências voluntárias, encontra-se o cumprimento dos limites constitucionais relativos à educação e à saúde (BRASIL, 2000).

A CF/88 prevê, em seu art. 212, que os municípios devem aplicar, no mínimo, vinte e cinco por cento da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferência, para a manutenção e desenvolvimento do ensino. Assim, é dever do gestor aplicar, anualmente, nunca menos o percentual da receita, na manutenção e desenvolvimento do ensino educacional (BRASIL, 1988). O FUNDEB (Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação) é um fundo formado por recursos da arrecadação de impostos dos municípios, governo estadual e federal com objetivo de financiar a educação básica, em qualquer setor que o ensino é oferecido, na rede pública (BRASIL, 2007).

Já no que tange à saúde a CF/88 determina em seus arts. 156, 158, e 159 que quinze por cento dos impostos arrecadados pelo município deve ser destinado às ações e serviços de saúde pública. Vale destacar que pode ser aplicado um valor além do mínimo, contudo nunca inferior ao percentual mínimo. O gasto com a saúde é um dos mais importantes e cobrados pela LRF, já que se trata de direitos sociais dos cidadãos. Com isso, caso o valor mínimo constitucional destinado à saúde não seja alcançado, o município deixará de receber o valor de transferência voluntária da União e do Estado. Por isso, não é de estranhar que a frequência das áreas priorizadas pelos municípios da RMS fossem educação e saúde. Isso condiz com a teoria base deste estudo, a Teoria da Regulação, expressa pela atividade reguladora do Estado.

Analisar os dados com base na teoria da regulação sugere ampla concordância dos achados com o já preconizado pela legislação, em termos de aplicação de recursos em áreas essenciais, como saúde e educação (POSNER, 1974). Em parte, já se pode concluir, também, que os gestores estão gastando mais verbas nestas áreas. Porém, vale verificar se tais gastos dão indicativos de eficiência, como será visto mais a frente na relação entre gastos públicos e indicadores socioeconômicos. A priori, já se percebe que os resultados até então obtidos, condiz com os limites impostos ao uso dos recursos públicos pelos gestores (REIS; JÚNIOR, 2012). Desta forma, essas evidências vão na direção da teoria da regulação.

Por outro lado, a função “administração” também teve uma frequência considerável e expressa os gastos com pessoal. É provável que, por ser uma função de governo na qual



contém muitas subfunções, tais como formação de recursos humanos, planejamento e orçamento, ordenamento territorial, dentre outras, bem como representar a própria gestão dos interesses públicos, ela foi frequentemente priorizada pelos municípios da RMS.

Entretanto, analisando-se cada área priorizada, tendo como base cada município, elaborou-se a tabela 2, na qual já se percebe o perfil de cada município, no que tange aos gastos nas áreas de governo. Consoante a este cenário, pode-se refletir sobre o potencial efeito que as políticas de governo podem acarretar em cada área priorizada. Isso indica que existe uma tendência nos municípios da RMS em priorizar uma ou outra área de atuação governamental.

Deveras, a partir da realidade dos municípios, vista nas áreas de atuação, através do número de vezes em que uma atuação de governo é priorizada, pode-se apontar as tendências de cada gestor.

**Tabela 2 – Número de vezes em que a área de governo foi priorizada em cada município da RMS, no período de 2006 a 2009.**

Município	Educação	Saúde	Administração	Legislativa	Saneament o	Urbanism o	Direitos da Cidadania
Camaçari	4	0	0	0	0	0	0
Candeias	3	1	0	0	0	0	0
Dias d'Ávila	0	0	4	0	0	0	0
Itaparica	1	0	0	2	1	0	0
Lauro de Freitas	1	0	3	0	0	0	0
Madre de Deus	0	1	0	0	0	3	0
Mata de São João	4	0	0	0	0	0	0
Pojuca	2	0	1	0	0	0	1
Salvador	0	4	0	0	0	0	0
São Francisco do Conde	1	0	3	0	0	0	0
São Sebastião do Passé	4	0	0	0	0	0	0
Simões Filho	1	0	2	0	0	1	0
Vera Cruz	1	3	0	0	0	0	0
<b>Total</b>	<b>22</b>	<b>9</b>	<b>13</b>	<b>2</b>	<b>1</b>	<b>4</b>	<b>1</b>

Fonte: Dados da Pesquisa, 2016, baseado nos dados do software SPSS.

Pela análise da tabela 2, pode-se concluir que, historicamente, considerando o período abrangido pelo PPA 2006/2009, o município de Camaçari tem priorizado a educação. Pode-se dizer que existe um empenho por parte do referido município na efetivação de gastos nesta área de governo. O mesmo pode ser percebido para o município de São Sebastião do Passé e Mata de São João. Já o município de Salvador optou por priorizar a saúde, conforme dados pesquisados.

Por outro lado, o município de Dias d'Ávila deu maior importância à função “administração”. Um dado interessante e, ao mesmo tempo surpreendente, é que nove municípios não priorizaram a saúde, enquanto que três não priorizaram a função “educação”. Os dados refletem a necessidade de os gestores reverem o modelo de gasto público, principalmente na “saúde”, que de um modo geral, juntamente com a “educação” e “administração” foram àquelas mais priorizadas. Como dito por Pohlmann e Alves (2004), a existência de normas de caráter coercitivo, elaboradas pelo Estado ou por órgãos reguladores, fez com que as funções “saúde” e “educação” estivessem ocupando o primeiro lugar nas decisões dos gestores em priorizar seus gastos.

Vale ampliar a discussão e trazer dados dos municípios nacionais. É reconhecido que as funções “saúde” e “educação” são as prioridades para a maioria da população brasileira, conforme destaca o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), numa pesquisa realizada em 2016, o que coaduna com a maioria dos municípios aqui pesquisados. Segundo o IPEA, a melhoria dos serviços de saúde foi a opção assinalada como prioridade por 87,64% dos 3.810 entrevistados da pesquisa *Sistema de Indicadores de Percepção Social (SIPS) – Nossos Brasis: prioridades da população*, realizada em agosto de 2016, em mais de 210 cidades brasileiras (IPEA, 2016). Os resultados da pesquisa SIPS identificaram as diferenças de prioridades pela população brasileira, ou seja, o que os brasileiros creem ser mais prioritário, em se tratando das ações dos governos.

Este estudo identificou as áreas de governo mais priorizadas por cada município da RMS, no período de 2006 a 2009, considerando, para tanto o gasto público; enquanto que a pesquisa realizada pelo SIPS buscou identificar as áreas mais priorizadas, com base nas percepções e constatações da população brasileira.

Para tanto, a pesquisa realizada pelo SIPS apurou as diferenças de prioridades entre os indivíduos de acordo com as diversas características destes, tais como grau de escolaridade, renda, idade, gênero, raça e região geográfica. Assim, ao comparar aqueles com até a 4ª série com os que possuem nível superior, a proteção social, o combate à violência e o acesso a oportunidades de trabalho apareceram com mais destaque nas prioridades dos menos escolarizados, em relação às prioridades traçadas pelos mais escolarizados.

Partindo-se para a análise do PIB dos municípios que compõem a RMS, no período entre 2006 e 2009, por meio da tabela 3, percebe-se que os municípios de Salvador e Camaçari revelaram maiores valores. Em 2007, Salvador teve um PIB de R\$ 26.772.416,63, o maior entre os municípios da RMS. Já em 2006 o mesmo município apresentou um PIB de R\$ 24.139.423,49.

Camaçari aparece em terceiro no ano de 2008 com PIB de R\$ 11.844.962,48. Os menores PIB's foram apresentados por Itaparica e Simões Filho, com R\$ 4.933,00 em 2009 e R\$ 3.604,61 também em 2009, respectivamente. A tabela 3 abaixo discrimina os cinco melhores e cinco piores PIB's dos municípios da RMS, em cada ano, por ordem decrescente de valores de PIB.

**Tabela 3 – Cinco melhores e cinco piores PIB dos municípios da RMS, no período de 2006 a 2009.**

Cinco melhores PIB's		
Município	Ano	PIB (em R\$)
Salvador	2007	26.772.416,63
Salvador	2006	24.139.423,49
Camaçari	2008	11.844.962,48
Camaçari	2007	10.405.593,43
Camaçari	2006	9.529.356,67
Cinco piores PIB's		
São Sebastião do Passé	2009	7.615,17
Vera Cruz	2008	5.533,58
Vera Cruz	2009	5.533,58
Itaparica	2009	4.933,00
Simões Filho	2009	3.604,61

Fonte: Dados da Pesquisa, 2016, baseado nos dados do software SPSS.

A partir da tabela 3, percebe-se que, ao longo do período estudado, os municípios de Salvador e Camaçari têm demonstrado boa *performance*, no que diz respeito à dinâmica da produção e do consumo. Portanto, são considerados os municípios mais ricos da Bahia. Muito embora, como ferramenta isolada, o PIB não indique que os municípios estão economicamente mais

ativos ou que a sociedade está tendo acesso à riqueza gerada, e não retrate o grau de eficiência no uso dos gastos públicos. Contudo, este indicador é composto por itens como consumo das famílias e despesas do governo, informações sobre as exportações e importações, além dos investimentos (formação fixa de capital bruto).

Os números revelados pelo PIB têm impacto direto na população, pois são indicadores determinantes no grau de desenvolvimento dos municípios. Dados relativos ao PIB podem refletir positivamente na expansão da economia, e conseqüentemente tende, em tese, a influenciar de forma positiva no desenvolvimento socioeconômico da população (HERCULANO, 2000).

Mas, apesar de ser um indicador amplamente utilizado, o PIB demonstrado por um município nem sempre vai ao encontro com a realidade socioeconômica. Ademais, o efeito do cálculo do PIB não se dá de forma igualitária. Afinal, vai depender da estrutura produtiva e de como o indivíduo está inserido. Vale mencionar que a análise do PIB não constitui o foco deste trabalho, porém apenas serve para efeito de contextualização e complementaridade do tema.

Todavia, analisar o PIB significa que, de certa forma, se gera riqueza, e quanto mais se produz, mais empregos são gerados, os preços tendem a diminuir e ocorre mais disponibilidade de produtos no mercado. De fato, isso significa não somente mais renda para gastar, mas também a disponibilidade de produtos para compra. É bom lembrar que o PIB *per capita* é um indicador mais completo em relação ao PIB isolado. O ideal é que o gasto do governo atinja maior nível em relação ao PIB. De fato, os gestores querem evidenciar que o aumento das receitas, possibilitou também atingir o ponto mais alto, elevando assim os gastos.

Então, uma vez que já foram identificadas as áreas de governo mais priorizadas pelos municípios da RMS e sua frequência, a seguir apresentar-se-á os testes de correlação utilizados neste trabalho e os resultados encontrados.

#### 4.2 *TESTE DE CORRELAÇÃO ENTRE AS VARIÁVEIS*

Em se tratando do teste de correlação entre as variáveis: IFDM, IG, IPE, IPS, IPF e PIB dos municípios; foi possível elaborar a tabela 4, no qual é possível, através do coeficiente de Pearson, determinar numericamente o grau de relação entre variáveis de populações

diferentes. Os coeficientes de correlação calculados para os cruzamentos dois a dois das referidas variáveis são apresentados na tabela 4.

**Tabela 4 - Testes de correlação entre as variáveis do modelo: índice de FIRJAN, índice de Gini, índice de *performance* econômica, índice de *performance* social e índice de prioridade fiscal.**

Índices		FIRJAN	GINI	IPE	IPS	IPF
FIRJAN	Pearson Correlation	1	,210	,519**	,619**	-,076
	Sig. (2-tailed)		,135	,007	,001	,592
GINI	Pearson Correlation	,210	1	,017	,300	,133
	Sig. (2-tailed)	,135		,936	,136	,347
IPE	Pearson Correlation	,519**	,017	1	,538**	,229
	Sig. (2-tailed)	,007	,936		,005	,261
IPS	Pearson Correlation	,619**	,300	,538**	1	-,052
	Sig. (2-tailed)	,001	,136	,005		,801
IPF	Pearson Correlation	-,076	,133	,229	-,052	1
	Sig. (2-tailed)	,592	,347	,261	,801	
PIB Municipal	Pearson Correlation	,228	,119	,664**	,443*	-,016
	Sig. (2-tailed)	,104	,402	,000	,024	,913

\*\* A correlação é significativa ao nível de 0,01 (2 caudas).

\* A correlação é significativa ao nível de 0,05 (2 caudas).

Legenda: cor verde sugere correlação ligeiramente positiva.

cor rosa sugere correlação negativa.

cor azul sugere correlação positiva.

Fonte: Dados da Pesquisa, 2016, baseado nos dados do software SPSS.

Os resultados da tabela 4 indicam, em linhas gerais, a existência de correlação positiva entre a maioria do cruzamento das variáveis do estudo. Apresenta também o nível de significância dos coeficientes de correlação. No caso, todos os coeficientes foram significativamente diferentes de zero. Entretanto, percebe-se correlações negativas entre IFDM e IPF; entre o IPS e IPF e entre PIB municipal e IPF.

Adicionalmente, foi possível perceber que a prioridade de atuação governamental não impacta na expressão dos IPS e do IFDM, como também não influencia no PIB. Sendo assim, é condizente dizer que, priorizar algumas áreas de atuação, não tem relação com a expressão do IFDM, IPS e com o PIB municipal. Com isso, se conclui que, estatisticamente falando, com

uso do teste de correlação, já se pode perceber que os demais índices tendem a estar relacionados com as áreas de governos mais priorizadas pelos municípios da RMS, contudo de forma bastante discreta e fraca.

Então, já se pode traçar um caminho que indique certa relação entre indicadores socioeconômicos usados neste estudo, com as áreas de governo mais priorizadas. Mesmo não sendo todas as relações significativas, pois o teste identificou aquelas mais expressivas através de um ou dois asteriscos, já se pode ter alguma percepção. Quanto maior o número de asteriscos, mais intensa é a correlação entre as variáveis. As correlações com asteriscos e não negativas indicam correlação ligeiramente positiva entre os índices, mas pouco significativa.

Isso significa que um índice está correlacionado com outro. E o número de asteriscos denota, ainda mais, o grau desta correlação. Deste modo, se pode afirmar que existe proximidade de um indicador com o outro em sua base de mensuração, no que se refere às dimensões como saúde, educação e economia.

Já quando se analisa o PIB municipal com as demais variáveis, conforme exposto no quadro 4, compreende-se que, como na análise anterior, as correlações, em sua maioria, são ligeiramente positivas. Assim, quando se cruza as variáveis do modelo com o PIB de cada município da RMS é presente a relação entre elas. A única exceção é a correlação entre PIB municipal e IPF, que foi negativa. Isso indica a inexistência de correlação entre as variáveis PIB municipal e IPF.

A correlação se refere à medida da relação entre duas variáveis. Mesmo que esta não implique em causalidade, muito embora possa subsidiar o fato de alterações sofridas por uma dessas variáveis, serem acompanhadas por modificações nas outras. Portanto, para aquelas correlações, ligeiramente, positivas, é importante destacar que, possivelmente, existe uma proximidade entre os índices. A tabela 5 traz os achados de testes de correlação entre as variáveis do modelo.

**Tabela 5 - Testes de correlação entre as variáveis do modelo: índice de FIRJAN, índice de Gini, índice de *performance* econômica, índice de *performance* social, prioridade fiscal e PIB municipal.**

	Índices	PIB Municipal
FIRJAN	Pearson Correlation	,228
	Sig. (2-tailed)	,104
GINI	Pearson Correlation	,119
	Sig. (2-tailed)	,402
IPE	Pearson Correlation	,664**
	Sig. (2-tailed)	,000
IPS	Pearson Correlation	,443**
	Sig. (2-tailed)	,024
IPF	Pearson Correlation	-,016
	Sig. (2-tailed)	,913

\*\* A correlação é significativa ao nível de 0,01 (2 caudas).

\* A correlação é significativa ao nível de 0,05 (2 caudas).

Legenda: cor verde sugere correlação ligeiramente positiva.

cor rosa sugere correlação negativa.

cor azul sugere correlação positiva

Fonte: Dados da Pesquisa, 2016, baseado nos dados do software SPSS.

Quanto maior o valor do coeficiente de Pearson, maior será a correlação entre as variáveis estudadas. Isso quer dizer que, em alguma escala, o modelo de cálculo utilizado para a mensuração dos índices baseia-se num alicerce comum, levando em consideração as variáveis presentes na base de cálculo de cada um desses índices. Por outro lado, quando o IPF está presente, a correlação, na maioria das vezes, foi negativa. Tal resultado corrobora com o fato do IPF ser calculado com base na razão: *gasto efetivo na função "X" / somatório dos gastos de todas as funções*. E desta forma não utiliza variáveis comuns aos demais índices deste estudo.

Percebe-se que quando se verifica o coeficiente de Paerson da correlação entre o IPF, que expressa as prioridades dos gastos de governo, com demais índices, há três correlações negativas (assinaladas em cor rosa, nas tabelas 4 e 5), onde inexistente correlação. Sete correlações ligeiramente positivas, mesmo apresentando coeficiente de Paerson com valores baixos (assinaladas em verde) e cinco positivas, assinaladas em azul. Isso significa que para as correlações ligeiramente positivas e aquelas com asteriscos há a presença de correlação entre os índices.

Em outras palavras, é possível afirmar que, se o cruzamento entre dois índices apresentar asterisco no coeficiente de Paerson ou seu valor for ligeiramente positivo, existe correlação entre eles. Para exemplificar, no cruzamento entre IFDM e IG o valor do coeficiente de Paerson foi de 0,210 (ligeiramente positiva), ou seja, existe correlação entre IFDM com o IG. Em termos de IPF, valores de coeficiente positivo para este índice sugerem que a prioridade de atuação governamental, ou seja, os gastos mais prioritários têm correlação com os índices IPE, IPS, IG e IFMD que avaliam o desenvolvimento socioeconômico dos municípios da RMS.

Por hora, consoante a este cenário, foi possível identificar certa tendência em considerar que o IFDM, IG, IPE e IPS não se correlacionam com as prioridades de atuação governamental, determinadas pelo gasto público em cada função de governo. Preliminarmente, portanto, já é possível inferir que existe uma situação de ineficiência do gasto publico, afinal os gestores atendem ao previsto pela legislação, no entanto se percebe que não tem relação com os indicadores socioeconômicos.

Dentre os índices, exceto para o IPF, percebe-se uma tendência para o aumento do coeficiente de Pearson. Isso sugere correlação positiva entre IFDM, IG, IPE e IPS com o PIB municipal, conforme quadro 4. A forma de divulgação anual para o IFDM e bienal, até 2010, para o IPE e IPS pode ter contribuído para a relação entre eles.

Em contraste, é interessante ressaltar o comportamento da correlação de Pearson do IG. Este não demonstrou efetiva relação com os demais, sendo ligeiramente positiva, mas não tão significativa, muito provavelmente, por tratar-se de um índice de divulgação decenal (a cada dez anos), logo a correlação não foi efetivamente estabelecida. Desta forma, a grande diferença temporal entre o IG e demais índices pode ter contribuído para a inexistência de correlação elevada entre eles.

Tendo em vista os resultados do teste de correlação entre as variáveis do estudo já descritos, passar-se-á, em seguida, a descrever o teste de Kolmogorov-Smirnov utilizado neste trabalho, bem como apresentar os resultados encontrados.



#### 4.3 TESTE DE KOLMOGOROV-SMIRNOV DAS VARIÁVEIS

Através do teste de Kolmogorov-Smirnov, verificou-se a normalidade da função distribuição cumulativa das variáveis: IFDM, IG, IPE, IPS, IPF e PIB dos municípios. Os resultados são apresentados na tabela 6.

**Tabela 6 - Testes de Kolmogorov-Smirnov para as variáveis do modelo: índice de FIRJAN, índice de Gini, índice de *performance* econômica, índice de *performance* social, prioridade fiscal e PIB municipal.**

Variáveis	FIRJAN	GINI	IPE	IPS	IPF	PIB Municipal
Teste de Kolmogorov-Smirnov	,791	1,168	1,012	,763	1,640	2,384
Asymp. Sig. (2-tailed)	,558	,131	,257	,605	,009	,000

Fonte: Dados da Pesquisa, 2016, baseado nos dados do software SPSS.

Verifica-se que as variáveis: IFDM, IG, IPE e IPS apresentaram nível de significância igual a 0,558, 0,131, 0,257 e 0,605, respectivamente. Logo, superior ao padrão 0,05. Assim, como sig. > 0,05, pode-se assumir o fato destas variáveis serem normalmente distribuídas na população, com nível de confiança de 95% do teste de Kolmogorov-Smirnov.

Por outro lado, as variáveis IPF e PIB municipal apresentaram níveis de significância inferiores a 0,05. Desta forma, não se pode dizer que estas variáveis têm distribuição normal, a um nível de confiança de 95%.

Posto isto, vale ressaltar que, depois de realizados os testes de normalidade para a amostra deste estudo, procedeu-se na verificação da relação entre indicadores socioeconômicos e áreas priorizadas de governo dos municípios da RMS. Para tanto, utilizou-se um modelo de regressão multivariada.

A tabela 7 mais adiante demonstra o valor  $r^2 = 0,149$ , o que nos permite constatar que estes 4 *predictores* (índices) influenciam 14,9% na prioridade governamental, determinada pelo gasto público. Em outras palavras, o baixo valor do coeficiente de determinação ( $r^2$ ) igual a 0,149 realça, apenas que, aproximadamente, 14,9% da variância do IPF poderia ser explicada pelos demais índices. Ou seja, muito pouco das prioridades dos gestores dos municípios da RMS, em termos de gasto público, pode ser explicado pelos indicadores socioeconômicos. Deste

modo, as áreas priorizadas de governo dos municípios da RMS não têm associação com os valores expressos pelos IFDM, IG, IPE, IPS.

Entretanto, o valor positivo encontrado para  $r^2$  indica uma associação crescente, mesmo que pequena. Espera-se que quanto maior os valores das variáveis independentes (IFDM, IG, IPE, IPS, e PIB municipal) maior o IPF, variável dependente. Porém, a referida associação não é tão relevante no modelo, sendo, com isso, considerada inexistente.

O fato deste valor não ter sido alto, sequer próximo de 1 (que indica 100%), demonstrou pouca proximidade dos pontos em relação a equação linear de ajuste. É provável que a relação entre as variáveis independentes (IFDM, IG, IPE e IPS) com a variável dependente (IPF) não seja expressiva, como foi em alguns casos na análise do teste de correlação anteriormente demonstrada no item 4.2, no teste de correlação entre as variáveis.

**Tabela 7 – Coeficientes de correlação (r), de determinação ( $r^2$  ou *r Square*), de determinação ajustado ( $r^2$  ajustado ou *Adjusted R Square*) e o erro padrão de estimação (*Std. Error of the Estimate*).**

<i>Model</i>	<i>R</i>	<i>R Square</i>	<i>Adjusted R Square</i>	<i>Std. Error of the Estimate</i>
1	,386 <sup>a</sup>	,149	-,013	,1177481

a. Predictors: (Constant), PIB\_Municipal, GINI, FIRJAN, IPS, IPE.

b. Dependent Variable: Prioridade Fiscal.

Fonte: Dados da Pesquisa, 2016, baseado nos dados do software SPSS.

Portanto, diante do exposto, se percebeu que as prioridades dos gestores dos municípios da RMS, representadas de gasto público, não podem ser explicadas pelos indicadores socioeconômicos usado neste estudo. A seguir um terceiro teste será apresentado, o teste Anova.

#### 4.4 TESTE ANOVA DAS VARIÁVEIS

O teste Anova ou análise de variância está indicado na tabela 8 a seguir. Desejou-se criar um modelo para explicar a variável dependente IPF com base nas variáveis independentes: IFDM, IG, IPE e IPS. O PIB não foi incluído no modelo, por conta de não considerar áreas urgentes, como saúde, pobreza, transporte, educação, etc. Além disso, não se trata de um índice propriamente dito.

Todavia, consoante a tabela 8, percebe-se que o modelo proposto não pode explicar as tendências adotadas pelos gestores dos municípios, no que se refere às prioridades por determinadas ações governamentais, ou seja, as prioridades não estão relacionadas com os índices: IFDM, IG, IPE e IPS.

**Tabela 8 – Teste Anova para o modelo estudado.**

<i>Model</i>	<i>Sum of Squares</i>	<i>DF</i>	<i>Mean Square</i>	<i>F</i>	<i>Sig.</i>
Regression	,051	4	,013	,918	,472 <sup>b</sup>
Residual	,291	21	,014		
Total	,342	25			

a. Dependent Variable: Prioridade Fiscal.

b. Predictors: (Constant), PIB Municipal, GINI, FIRJAN, IPS, IPE.

Fonte: Dados da Pesquisa, 2016, baseado nos dados do software SPSS.

Obteve-se uma estatística F do teste igual a 0,918 e uma significância de 0,472. Isto significa que o modelo adotado, por meio duma regressão linear multivariada, com todas as variáveis, não é expressivamente significativo. Indica, *ergo*, que a expressão do IFDM, IG, IPE e IPS, não está, significativamente, relacionada com o gasto público nas áreas de governo mais priorizadas pelos gestores da RMS.

A tabela 8 mostra que, como o nível de significância foi 0,472, portanto abaixo do limiar de 0,5, é muito provável que caso um município da RMS apresente melhoria na expressão de um determinado índice, não se pode concluir que isso foi motivado pela iniciativa dos gestores de priorizarem determinadas áreas de governo. Outros fatores podem estar envolvidos, entretanto priorizar uma área de governo não se relaciona com o desempenho dos índices apontados, quer este desempenho seja bom ou ruim.

Diante deste achado, percebe-se a relevância dos resultados, uma vez que pode indicar a existência de outras variáveis não computadas neste estudo, mas que podem contribuir com a expressão dos indicadores socioeconômicos, que não as prioridades de governo em determinadas áreas. Por exemplo, possa ser que somente renda, emprego, salários médios do emprego formal, receita própria dos municípios, dentre diversas outras variáveis que constituem a base de cálculo dos índices deste estudo, não sejam suficientes para traçar uma relação com as áreas mais priorizadas pelos gestores, representadas pelo gasto público. É possível atestar que essa é uma limitação do presente estudo.

O próximo item descreve o modelo de análise multivariado, bem como a regressão elaborada para este estudo. A importância deste item reside no fato de subsidiar os resultados até então obtidos nos testes estatísticos mencionados anteriormente, além de fornecer respostas ao questionamento central da pesquisa e avaliar as hipóteses apresentadas.

#### 4.5 ANÁLISE MULTIVARIADA

A análise multivariada diz respeito a um conjunto de métodos estatísticos que torna possível a análise concomitante de medidas múltiplas para cada indivíduo, objeto ou fenômeno observado (BRUNI, 2012). Sendo assim, a análise multivariada também é um conjunto de técnicas estatísticas que considera o comportamento de diversas variáveis, ao mesmo tempo, para análise desejada. As variáveis observadas nesta pesquisa foram IFDM, IG, IPE, IPS, IPF e PIB municipal.

##### 4.5.1 Análise multivariada do modelo de pesquisa

De acordo com a proposta de análise da regressão multivariada, o modelo busca explicar se a expressão do IFDM, IG, IPE e IPS tem relação com o fato dos gestores priorizarem áreas de governo, determinadas pelo gasto público e expressas pelo IPF.

Para tanto, a prioridade de atuação governamental, expressa através do IPF calculado, foi tratada como variável dependente ( $y$ ) em função do IFDM ( $\beta_1$ .FIRJAN), IG ( $\beta_2$ .Gini), IPE ( $\beta_3$ .IPE) e IPS ( $\beta_4$ .IPS), aqui denominadas de variáveis independentes.

As variáveis apresentadas no modelo explicam aproximadamente 14,9% ( $r^2$ ), da prioridade de atuação governamental (determinada pelo IPF). Um número extremamente baixo. Isso indica que apenas 14,9% da prioridade de atuação governamental é explicada pelos índices IFDM ( $\beta_1$ .FIRJAN), IG ( $\beta_2$ .Gini), IPE ( $\beta_3$ .IPE) e IPS ( $\beta_4$ .IPS). A tabela 9 indica os valores dos coeficientes estimados e a sua respectiva significância.

**Tabela 9 – Coeficientes da regressão multivariada para o modelo adotado.**

<i>Model</i>	<i>Unstandardized Coefficients</i>		<i>Standardized Coefficients</i>	<i>t</i>	<i>Sig.</i>
	<i>B</i>	<i>Std. Error</i>	<i>Beta</i>		
(Constant)	,880	1,917		,464	,647
FIRJAN	-,188	,410	-,123	-,458	,652
GINI	,548	,505	,234	1,085	,290
IPE	2,83	1,627	,441	1,739	,097
IPS	- 4,385	4,357	-2,84	-1,006	,326

a. *Dependent Variable:* Prioridade Fiscal.

Fonte: Dados da Pesquisa, 2016, baseado nos dados do software SPSS.

Diante deste cenário, pode-se retirar as seguintes conclusões:

- Por cada unidade de IFDM aumentada no modelo, a prioridade por uma área de governo, expressa em termos IPF diminui 0,188 unidade. Porém, essa diminuição não é significativa, porque sig. foi de 0,652, portanto, maior que 0,05.

- Por cada unidade de IG aumentada, a prioridade por uma área de governo, expressa em termos de IPF aumenta 0,548 unidade. No entanto, este valor também não é significativo, pois o sig. foi de 0,290.

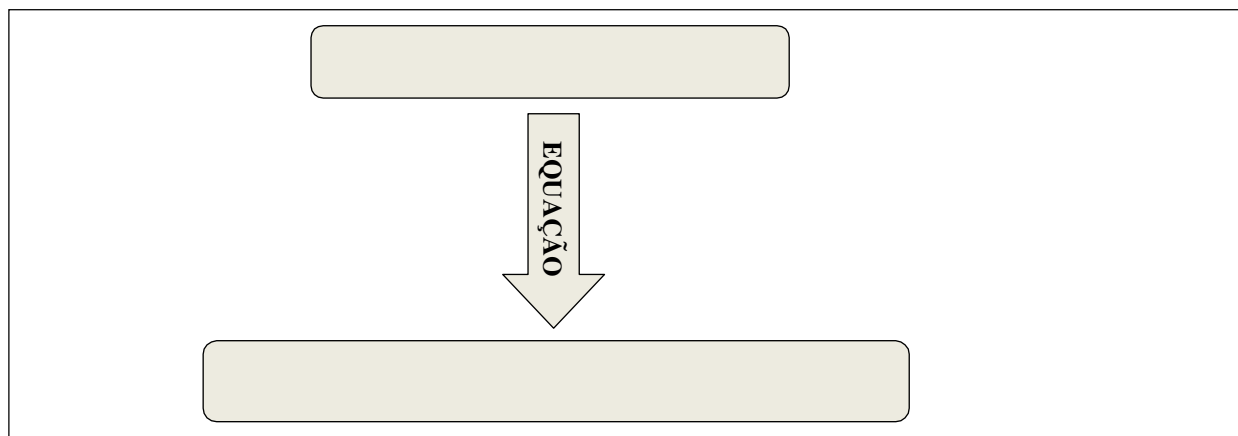
- Para o IPE e IPS, nota-se que para cada aumento do primeiro, há aumento de 2,83 unidades de IPF, e para o segundo há diminuição de 4,385 unidades de IPF. Mas, ambos, como nos casos anteriores, não são significativos, pelos mesmos motivos que os relatados anteriormente, ou seja, sigs. maiores que 0,05.

Após análise de significância dos coeficientes individuais, a partir da tabela 10, foi possível extrair o modelo de regressão estimado:

$$y = 0,880 - 0,188Firjan + 0,548Gini + 2,830IPE - 4,385IPS$$

Para maior compreensão, a equação do modelo não linear pode ser representada pela expressão da figura 14.

**Figura 14 – Equação matemática do modelo operacional da pesquisa.**



Fonte: Elaboração própria, 2016.

Em linhas gerais, ainda com a existência de correlação positiva e ligeiramente positivas entre o cruzamento das variáveis do estudo, vista anteriormente através dos testes de correlação de Pearson, o modelo de regressão multivariada revelou que não houve coeficiente significativo, considerando-se o  $r^2$  igual a 0,149. Pode-se concluir que as variáveis não foram significativas, pois apresentaram coeficientes negativos (IFDM e IPS) e nível de significância maior que 0,05. As outras variáveis apresentaram coeficientes positivos (IG e IPE), no entanto com nível de significância também maior que 0,05. Assim, as variáveis não são relevantes no modelo.

De acordo com as hipóteses testadas no modelo de pesquisa foi possível fazer o quadro resumo 8 sobre a situação encontrada. Assim sendo, nenhuma hipótese foi aceita para esta pesquisa. Em outras palavras, dentre as relações propostas na investigação do modelo de pesquisa, a expressão dos indicadores socioeconômicos utilizados neste trabalho, não tem relação com a prioridade de atuação governamental dos municípios da RMS, no período de 2006 a 2009.

Importante salientar que alterações em qualquer ordem metodológica ou o uso de outros indicadores poderiam influenciar nos resultados encontrados nos testes de hipóteses. Com isso, os resultados podem ser alterados, a partir do uso de outras variáveis.

Portanto, a relação entre os indicadores socioeconômicos apresentados neste estudo com as áreas priorizadas pelos municípios da RMS, considerando o período de 2006 a 2009, não reflete uma situação de eficiência do gasto público. Mesmo para aqueles municípios que

seguem a determinação legal, se constatou que os gastos aplicados nas áreas mais priorizadas não refletem na expressão dos indicadores socioeconômicos utilizados neste estudo. O quadro 8 traz as hipóteses testadas.

**Quadro 8 - Resumo das hipóteses testadas.**

Hipóteses		Situação
H <sub>1</sub>	A relação entre os indicadores socioeconômicos, expresso pelo IFDM, e os gastos priorizados pelos municípios da RMS reflete uma situação de eficiência destes gastos.	Refutada
H <sub>2</sub>	A relação entre os indicadores socioeconômicos, expresso pelo IG, e os gastos priorizados pelos municípios da RMS reflete uma situação de eficiência destes gastos.	Refutada
H <sub>3</sub>	A relação entre os indicadores socioeconômicos, expresso pelo IPF, e os gastos priorizados pelos municípios da RMS reflete uma situação de eficiência destes gastos.	Refutada
H <sub>4</sub>	A relação entre os indicadores socioeconômicos, expresso pelo IPS, e os gastos priorizados pelos municípios da RMS reflete uma situação de eficiência destes gastos.	Refutada

Fonte: Elaboração própria, 2016.

Discutir a eficiência do gasto público a partir do reflexo dos indicadores socioeconômicos nas áreas de governo priorizadas não é tarefa fácil. Alguns trabalhos se aproximaram desta temática, como os de Anselmi, Lagarde e Hanson (2015), Edwards et al (2014), Miranda (2011), Breunig, Koski e Mortensen (2009), Brunet et al (2006), Ottoni (2006), Tanzi e Schuknecht (2003), Jayasuriya e Wodon (2002) e Borja e Moraes (2001) e para citar alguns. Os achados desta pesquisa contrapõem a estes trabalhos e condizem com a teoria da regulação. Isso porque a regulação, por se tratar de um instrumento político, jurídico, econômico e social envolve um conceito mais amplo, no qual a imposição de normas coercitivas estaria influenciando as decisões dos gestores, mas que não refletiu no uso eficiente do gasto público.

De certa forma, o Estado, aqui representado pelos municípios da RMS, segundo os princípios da teoria da regulação, exerceriam o controle de suas atividades que nem sempre são refletidas nos indicadores socioeconômicos. Na verdade, os municípios seguem o que é determinado pela legislação, bem como pelos instrumentos de planejamento orçamentário, em especial as diretrizes, objetivos e metas do PPA e as prioridades definidas na LDO. Desta forma, uma análise de tais instrumentos faz-se necessária, no intuito de relacioná-los com as prioridades dos gestores, conforme definidas na LOA, e com a própria execução desse instrumento.

As áreas de governo mais priorizadas, como já afirmava Krause (2001), reflete o poder regulador que o Estado tem sobre a sociedade. É por isso que a medida de desempenho, por meio de índices, nem sempre condiz com o que, de fato, os gestores priorizaram em seus mandatos. A regulação estaria, assim, exercendo tamanha influência neste sentido, pois a intervenção do Estado não se dá tão somente na Economia, uma vez que a regulação é encontrada, também, quando o Estado controla suas próprias atividades, através da regulamentação, como está posto no referencial teórico.

Por exemplo, iniciativas recentes do governo federal, dos Estados e de alguns municípios indicam a tendência de regular a prestação dos serviços públicos em regime de monopólio natural e de segregar tais funções de regulação e execução dos serviços, ainda que estas fiquem a cargo de entidades vinculadas ao Estado.

Ademais, a regulação pública dá-se sobre atividades públicas e atividades privadas de interesse coletivo, como, por exemplo, as atividades relacionadas com saúde, educação, transportes, lazer, esporte, etc. Por outro lado, a regulação do serviço público pode incidir sobre serviços executados de forma direta, outorgados a entes da Administração Indireta ou para serviços objeto de delegação por concessão, permissão ou autorização. *Igitur*, muito provavelmente os gastos realizados em cada área de governo são reflexos das políticas públicas sociais e programas de governo implantados e não somente do que é evidenciado pelos indicadores socioeconômicos.

Tendo por base o modelo deste estudo, percebe-se que os gestores optam por áreas que entendem ser estratégicas para sua gestão. Educação, saúde e administração foram as mais preferidas pelos prefeitos, no período de 2006 a 2009, em virtude de determinação legal. Esse enfoque configura, muitas vezes, que as decisões são essencialmente baseadas em imposição pelas normas que regem a matéria, neste caso, a CF/88 e a LRF/2000.

Além da determinação legal, a própria população entende que gastar em áreas estratégicas é essencial. Isso demonstra que a sociedade tem se preocupado com serviços como saúde e educação e entende serem necessários. Este é o mesmo pensamento da maioria dos gestores.

Por isso, o processo de tomada de decisões políticas pelos gestores tem um paralelo comum com as escolhas individuais e coletivas. Por assim dizer, num sistema democrático, como



visto no país, os representantes são eleitos pelo povo e em nome dele. Neste ínterim, os gestores satisfazem às necessidades públicas, uma vez que estes, em tese, são representantes do povo, e são obrigados a atender à determinação legal.

Ao atenderem a legislação vigente, os gestores da RMS se utilizam de estratégias, no sentido de priorizar apenas o que, na concepção deles, é relevante, mas que na verdade refere-se a uma preocupação em atender aos pressupostos legais tão somente. Por este motivo, o modelo de regressão proposto evidenciou que as áreas onde os gastos públicos foram efetivamente desembolsados, não se relacionaram com indicadores socioeconômicos, representados pelos índices de IFDM, IG, IPE e IPS, mas sim com o que determina a CF/88 e LRF/2000. Desta forma, o desempenho dos indicadores socioeconômicos não se relaciona com o fato dos municípios da RMS priorizarem esta ou aquela área de atuação governamental.

Para Ribeiro (2008), com o surgimento de leis que impõem maior transparência na prestação das contas públicas, como é o caso da LRF, foi exigido do setor público uma política fiscal de melhor qualidade, com vistas ao uso eficiente dos recursos públicos.

É bom realçar, muito embora o período abrangido pelo estudo seja pequeno, os contextos social, econômico e político em que os municípios da RMS estão inseridos devem ser levados em conta nas análises. Tal fato pode influenciar a tomada de decisão por parte de um gestor, sobretudo no que tange às áreas que serão mais priorizadas.

A presença, amiúde, de forças sociais corrobora com as mudanças em curso no contexto social, econômico e político. Isso reflete, ainda, criticamente sobre os fenômenos que criam impasses ao conjunto da sociedade, com riscos muitas vezes na concepção do que é mais importante para atender às necessidades da população (SANTAGADA, 2007). No entanto, esse fato não é o foco deste trabalho, uma vez que seriam necessárias novas buscas que fogem do escopo da pesquisa.

Estamos diante duma situação em que, historicamente, a sociedade tem exercido um papel fundamental no desenrolar dos acontecimentos, principalmente com o advento do controle social, tão amplamente divulgado, mas que ainda efetivamente precisa avançar.

Por este motivo, tendo em vista a não linearidade da equação do modelo apresentado, faz-se necessário avaliar o contexto social, econômico e político dos diferentes municípios da RMS como um todo. Haja vista que não são levados em conta neste estudo, e tampouco são considerados na base de cálculo dos referidos índices. Apesar de explicitamente os componentes e variáveis destes índices revelarem muito a respeito do nível de desenvolvimento dos municípios da RMS.

Priorizar áreas de governo em decorrência do que determina a legislação mostra que o gasto público está atrelado com o que o Estado define, por meio dos limites constitucionais e normativos, como é o caso dos gastos com educação e saúde. Contudo, mesmo com esta determinação, o desembolso de recursos em áreas consideradas estratégicas pelos gestores pode sofrer mudanças, em decorrência de alterações nas demandas sociais.

É imperativo esclarecer que um gasto público eficiente nem sempre pode ser medido por indicadores socioeconômicos, muito embora estes sejam uma ferramenta útil na avaliação dos gastos no setor público. Estudos envolvendo a eficiência do gasto público podem contribuir não somente para esclarecimentos conceituais, tomada de decisão sobre implantação de programas de governo e operacionalização de fatores críticos para uma boa gestão, como também para o desenvolvimento e avaliação de novos instrumentos de medida para determinadas intervenções governamentais, através de políticas públicas específicas.

Mesmo que incipiente, os resultados encontrados neste estudo ratificam o mencionado por Ribeiro (2008) sobre a eficiência do gasto público. Segundo este autor, as evidências mostram o Brasil com um resultado abaixo da média quanto à eficiência do gasto para o período entre 1998 e 2002, em comparação com um conjunto de países da América Latina.

Complementarmente, apesar das tentativas em se medir o gasto público, existem algumas dificuldades relacionadas à mensuração do desempenho e da eficiência a partir de análises com base apenas em indicadores socioeconômicos.

Em razão disso, tendo em vista a multiplicidade de fatores, nenhum indicador socioeconômico consegue ser abrangente o suficiente para avaliar a eficiência do gasto público. Neste ínterim, *verbi gratia*, estudos e teorizações sobre eficiência do gasto público ainda não conseguem estabelecer com clareza se, de fato, a adoção de mudanças nos

procedimentos que regem as decisões sobre o uso dos recursos públicos, bem como sobre os métodos aplicados à gestão das políticas e dos programas governamentais estão funcionando.

Ademais, existe uma tendência nas publicações em investigar aspectos da eficiência do gasto público apenas nas áreas de educação e saúde (SILVA FILHO et al. 2016; SANTOS, CARVALHO, BARBOSA, 2016; QUEIROZ et al., 2013; GONÇALVES, FRANÇA, 2013; ROSANO-PEÑA, ALBUQUERQUE, MARCIO, 2012; BENEGAS, 2012; ZOGHBI et al., 2009; FARIA, JANNUZZI, SILVA, 2008; NETO, CRUZ, 2008; DIAZ, 2007; NETO, CRUZ, 2007; AFONSO, ST. AUBYN, 2005; GUPTA; VERHOEVEN, 2001).

Por fim, vale ressaltar que não se pode perder de vista o fato de a eficiência do gasto público ser um construto e como tal, não pode ser completamente operacionalizada e diretamente medida tão somente por indicadores socioeconômicos. Assim, as medidas numéricas obtidas através dos indicadores socioeconômicos utilizados neste estudo devem ser sempre vistos como índices imperfeitos de um construto implicitamente elaborado.

Diante disso, a relação entre indicadores socioeconômicos e áreas priorizadas de governo, neste estudo, demonstrou ser inexistente, apesar dos municípios da RMS estarem cumprindo a determinação legal de aplicar os recursos públicos em áreas como saúde e educação. Este achado comunga com a teoria da regulação, onde a regulamentação exerceria influência sobre as decisões dos gestores dos municípios da RMS em priorizar áreas de governo.

Isso leva a crer que, sob o ponto de vista da eficiência do gasto público, os municípios da RMS não acompanham o que expressam os indicadores socioeconômicos. Uma disparidade é vista, já que o gasto público está sendo executado conforme o que determina a legislação, contudo não há reflexo significativo na expressão dos indicadores socioeconômicos utilizados neste estudo. Isso repercute numa situação de ineficiência no gasto público dos municípios da RMS, no período de 2006 a 2009, à luz deste estudo.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O trabalho atingiu o objetivo proposto, que foi identificar os principais indícios de eficiência dos gastos públicos priorizados pelos municípios da RMS no período de 2006 a 2009 ao relacioná-los com os indicadores socioeconômicos deste período. A pesquisa também respondeu sua questão de partida, qual seja: **é possível afirmar que a relação entre os indicadores socioeconômicos e os gastos priorizados pelos municípios da RMS, no período de 2006 a 2009, reflete uma situação de eficiência dos gastos públicos?**

A discussão em torno do papel do Estado, enquanto ente formulador de políticas públicas foi vista no capítulo que trata do referencial teórico juntamente com a teoria da regulação que deu suporte para este trabalho. Um dos seus objetivos primordiais é favorecer o desenvolvimento local, de forma a alocar os gastos públicos eficientemente, refletindo esse desenvolvimento nos indicadores socioeconômicos. Desta forma, os indicadores socioeconômicos podem estar relacionados com as áreas priorizadas de governo determinadas pelos gastos públicos em cada função de governo, pelo menos é o que se espera.

Ao utilizar o campo de aplicação nos municípios que compõem a RMS, a pesquisa partiu da hipótese de que a relação entre os indicadores socioeconômicos, IFDM, IG, IPE e IPS e os gastos priorizados pelos municípios da RMS reflete uma situação de eficiência destes gastos.

A pesquisa partiu de quatro frentes de análise. A primeira envolvendo o uso do IPF e posterior identificação das áreas priorizadas pelos prefeitos dos municípios da RMS. A segunda baseou-se no teste de correlação entre as variáveis do modelo: IFDM, IG, IPS, IPS e IPF e PIB municipal, por meio do coeficiente de Paerson.

A terceira partiu do teste de Kolmogorov-Smirnov para verificar a normalidade da função distribuição cumulativa das variáveis mencionadas. Por último, a quarta verificou a relação entre indicadores socioeconômicos e áreas priorizadas pelos municípios da RMS, através de um modelo de regressão multivariada e teste Anova. Esta análise buscou avaliar as hipóteses sugeridas para responder ao questionamento central da pesquisa. Dando subsídio ao teste de correlação de Paerson e ao teste de Kolmogorov-Smirnov.

No que se refere à análise da prioridade de atuação de governo, de acordo com o gasto público, determinado pelo IPF de cada município da RMS, ficou claro que os municípios, *in totum*, priorizam como áreas estratégicas para a efetivação de políticas governamentais, saúde, educação, legislativa, urbanismo e administração. Em outras palavras, já se percebe que os gestores veem nestas áreas uma forma de evidenciar seu trabalho perante a sociedade.

Pela análise do modelo, ficou claro que, em sua maioria, os gestores da RMS vêm priorizando a área de governo expressa pela função “educação”, pois foi a que mais apresentou frequência. A função de governo “administração” vem em seguida, e logo após a “saúde”. Constatou-se, por meio da frequência com que as áreas de atuação de governo foram priorizadas, algumas tendências de cada gestor, como, por exemplo, a opção por priorizar uma área em prol de outra.

Esses achados corroboram com os da literatura nacional e internacional consultadas. Também reafirma o que já prevê a teoria da regulação, porque a regulamentação exige que os gestores gastem mais recursos em determinadas áreas, em virtude das exigências legais. Nesta teoria, a regulamentação, por meio da determinação legal, exerce influência sobre as decisões dos gestores dos municípios da RMS. Isso sugere que os gestores só gastaram mais nestas áreas estratégicas por conta da imposição legal, através de normas que trata do mínimo de recursos a serem alocadas na saúde e educação, por exemplo. Neste cenário os gestores estariam cumprindo o que preconiza a LRF e a CF/88.

Vale salientar os resultados advindos da análise do PIB dos municípios que compõem a RMS. Primeiro, percebeu-se que os municípios de Salvador e Camaçari revelaram valores mais altos de PIB, enquanto que Itaparica e Simões Filho apresentaram valores menores. Apesar do PIB isoladamente não indicar que os municípios estão economicamente mais ativos ou que a sociedade está tendo acesso à riqueza gerada, pode ser determinante para o desenvolvimento municipal; mesmo que o PIB demonstrado por um município não reflita a realidade da sociedade. Além disso, o PIB é fundamental para a Administração Pública arrecadar recursos e posterior aplicação em áreas governamentais.

Finalmente, através de um modelo de regressão multivariada, procedeu-se na verificação de como uma situação de eficiência do gasto público pode ser avaliada a partir da relação entre

indicadores socioeconômicos e áreas priorizadas pelos gestores da RMS. Notou-se que a referida relação não é tão relevante para o modelo adotado.

Logo, percebe-se que não é possível afirmar que a relação entre os indicadores socioeconômicos e os gastos priorizados pelos municípios da RMS, no período de 2006 a 2009, reflete uma situação de eficiência do gasto público. Do contrário, os gestores estão gastando, tão somente para atender às necessidades impostas pela regulamentação, mas tais gastos não estão refletidos nos indicadores socioeconômicos.

Portanto, a compreensão do gasto público dos municípios da RMS como reflexo das áreas de governo mais priorizadas, não está, significativamente, relacionada com os indicadores socioeconômicos. No entanto, novas evidências são necessárias, no intuito de avaliar e confrontar os resultados até então obtidos. Entende-se que é válida a iniciativa de realizar futuras pesquisas com objetivo de aprofundar e expandir o trabalho. Neste ínterim, sugere-se:

a) aumentar o período de estudo, no sentido de abranger um período maior que quatro anos e/ou um período mais recente; b) aumentar a amostra para incorporar demais municípios da Bahia, não somente os da RMS, bem como outros Estados do Brasil; e c) realizar estudo documental dos instrumentos de planejamento, PPA, LDO e LOA, no intuito de identificar as prioridades a partir das diretrizes executadas por cada gestor em tais instrumentos e confrontá-las com o gasto público. No entanto, os dados coletados e analisados permitiram as considerações feitas.

Diante de todo que fora exposto, nota-se que as hipóteses de que a relação entre os indicadores socioeconômicos, expresso pelo IFDM, IG, IPE e IPS, com os gastos priorizados pelos municípios da RMS reflete uma situação de eficiência destes gastos, foram refutadas. Necessita-se, portanto, avaliar o contexto social, econômico e político dos diferentes municípios da RMS como um todo, e como estão sendo aplicados os recursos. Tópicos estes que não foram levados em conta neste estudo.

Deve-se ressaltar que a concretização das políticas públicas deve ser levadas em consideração no momento de identificar uma situação de eficiência do gasto público, já que a utilização tão somente de indicadores socioeconômicos pode levar a um viés interpretativo; pois se forem advindos de dados imprecisos podem levar a conclusões incertas. Mesmo assim, os indicadores traduzem a realidade social do Estado em informações estruturadas.

Por fim, vale admoestar que em 2014 a SEI-BA realizou uma nova revisão metodológica, que resultou na unificação do IPE com o IPS, dando origem a um novo indicador para os municípios baianos: o IPESE (Índice de *Performance* Socioeconômica). Mais especificamente e em linhas gerais, o IPESE mensura a capacidade dos municípios em atender às necessidades da população de serviços básicos e a qualidade com que tais serviços são ofertados (FREITAS et al., 2016).

Também vale mencionar que, recentemente, o Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia (TCM) publicou a Resolução n. ° 1.344/2016, que regulamenta a implantação do Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM). Este índice avalia, em cada ano, as diversas dimensões do serviço municipal, com o objetivo de situar o grau de efetividade da gestão dos municípios e seus impactos no gasto público (TCM-BA, 2016).

Desta forma, com base no IEGM e no IPESE, ainda como outra possibilidade de pesquisa futura, sugere-se: d) avaliar de forma empírica a eficiência do gasto público dos municípios à luz do IEGM e relacioná-lo com as prioridades dos gestores, estabelecidas pelos instrumentos de planejamento orçamentário e por fim e) identificar os principais indícios de eficiência dos gastos públicos priorizados pelos municípios da RMS a partir de sua relação com o IPESE.

Como limitação pode-se citar o corte temporal, em virtude de não encontrar instrumentos e elementos para subsidiar um período imediatamente mais recente do que a delimitação temporal de 2006 a 2009 usada nesse trabalho.

Para a sociedade, esta pesquisa contribui no sentido de levantar discussões acerca do que os gestores vêm priorizando. Isso realça o papel exercido por ela, principalmente para a concretização do controle social. A presente pesquisa justifica-se porque muito pouco tem sido feito em matéria de análise dos indicadores socioeconômicos, sua relação com áreas priorizadas de governo e reflexo no gasto público, o que tem motivado ainda mais este trabalho. Logo, demonstra sua relevância para a sociedade.

Por fim, diante do problema da pesquisa sobre uma situação de eficiência dos gastos públicos à luz da relação entre os indicadores socioeconômicos e os gastos priorizados pelos municípios da RMS, no período de 2006 a 2009, pode-se concluir, pelos testes de estatística descritiva, que não se pode afirmar que houve eficiência no gasto público a partir da relação

entre indicadores socioeconômicos e os gastos priorizados pelos gestores da RMS, uma vez que o municípios buscaram atender às motivações legais, com base no que determina a teoria da regulação.

Contudo, a partir das conclusões delineadas neste trabalho, pode-se aferir e inferir que a influência do aparato normativo do Estado no momento de se definir as áreas de governo priorizadas pelos municípios se dá pela regulamentação advinda do Estado, afinal os gestores gastam mais em áreas nas quais a legislação obriga, sem, contudo, refletir num gasto público eficiente. Isso porque a relação entre indicadores socioeconômicos e áreas priorizadas de governo determinadas pelo gasto público, não refletiu numa situação de eficiência no desempenho do gasto público.



## REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, F. L. *Trajectoria recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas*. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro - Edição Especial Comemorativa, 2007.
- AFONSO, A.; ST. AUBYN, M. *Non-parametric approaches to education and health efficiency in OECD countries*. Journal of Applied Economics, v. 8, n. 2, p. 227-246, 2005.
- ALMEIDA, R. T. de. *Métodos de Apoio ao Estabelecimento de Prioridades*. In: IDH, *Bússola: estabelecendo prioridades em políticas públicas através de indicadores de desenvolvimento humano: longevidade, educação, renda, infância, habitação*. Rio de Janeiro, Litteris, 2001.
- AMORIM, I. T. *A institucionalização do plano plurianual (PPA): um estudo no governo federal brasileiro nos períodos 2000-2003 a 2004-2007*. 2016. 155p. Dissertação (Mestrado) - Universidade de São Paulo São Paulo.
- ANDERSON, D. R.; SWEENEY, D. J.; WILLIAMS, T. A. *Estatística aplicada à administração e economia*. 2. ed. São Paulo: Editora Cengage Learning, 2007.
- ANSEMI, L.; LAGARDE, M.; HANSON, K. *Going beyond horizontal equity: An analysis of the allocation of health spending in all geographic areas in Mozambique*. Social Science & Medicine, Vol.130, p.216 (9), 2015.
- ARAÚJO, I.; ARRUDA, D. *Contabilidade Pública: da teoria à prática*. São Paulo: Saraiva, 2004.
- ARAÚJO, J. F. E de. *Avaliação da Gestão Pública: a Administração Pós Burocrática*. Conferência da UNED, A Coruña, España, 2007 – “Conferência da UNED”. Disponível em: <<http://repositorium.sdum.uminho.pt/handle/1822/8309>>. Acesso em: 20 mar. 2015.
- ASSOCIAÇÃO TRANSPARÊNCIA MUNICIPAL - ATM. *As despesas municipais com a função legislativa em 2011. Estudo Técnico nº 242, 2013*. Disponível em: <[http://www.oim.tmunicipal.org.br/abre\\_documento.cfm?arquivo=\\_repositorio/\\_oim/\\_documentos/F362FBA8-CDD1-B786-934558023B6009521022013065111.pdf&i=2305](http://www.oim.tmunicipal.org.br/abre_documento.cfm?arquivo=_repositorio/_oim/_documentos/F362FBA8-CDD1-B786-934558023B6009521022013065111.pdf&i=2305)>>. Acesso em: 20 jun. 2016.
- AUTIN, J. L. *Reflexions sur l'usage de la réglementation en droit public*. In: MIAILLE, M. *La regulation entre droit et politique*. Paris: L'Harmattan, p. 43-55, 1995.
- BAGOLIN, I. P. *Da renda às capacitações: analisando e avaliando o desenvolvimento humano*. Tese (Doutorado em Economia) – Faculdade de Ciências Econômicas, UFRGS, Porto Alegre, 2005.

BAHIA. *Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia. Institui e regulamenta a implantação do Índice de Efetividade da Gestão Municipal – IEGM junto aos jurisdicionados do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia – TCM, e altera a Resolução TCM nº 1.060/05*. Disponível em: <<http://www.tcm.ba.gov.br/wp-content/uploads/2016/06/Resolucao-1344-16-public.22.pdf>>. Acesso em: 20 dez. 2016.

BALDWIN, R.; CAVE, M. *Understanding regulation: theory, strategy and practice*. New York: Oxford University, 1999.

BALESTERO, G. S. *Os orçamentos participativos como instrumento de participação popular na efetivação das políticas públicas*. Prismas: Dir., Pol. Publ. e Mundial., Brasília, v. 8, n. 1, p. 45-76, jan./jun. 2011.

BENEGAS, M. *O uso do modelo NetWork DEA para avaliação da eficiência técnica do gasto público em ensino básico no Brasil*. Economia, Brasília - DF, v. 13, n. 3, p. 569-601, set./dez. 2012.

BEUREN, I. M. *Como elaborar trabalhos monográficos em contabilidade: teoria e prática*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2004.

BORGES, T. B.; MÁRIO, P. C.; CARNEIRO, R. *A implementação do sistema de custos proposto pelo governo federal: uma análise sob a ótica institucional*. Revista de Administração Pública, v. 47, n. 2, p. 469-491, 2013.

BORJA, P.C; MORAES, L.R.S. *Sistema de indicadores de saúde ambiental – saneamento em políticas públicas, Bahia Análise & Dados*. SEI, v. 10, n.4, p.229-244, mar., 2001.

BOYER, R.; SAILLARD, Y. *Théorie de la régulation: l'état des saviors*. Paris: La Découverte, 2002.

BRASIL. *Instituto Brasileiro de geografia e Estatística – IBGE - Perfil dos Municípios Brasileiros: Pesquisa de Informações Básicas Municipais, 2013*, Rio de Janeiro, 2001. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/censo2010>>. Acesso em: 22 jun. 2015.

\_\_\_\_\_. *Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA*. Disponível em: <[https://ipea.gov.br/agencia/index.php?option=com\\_content&view=article&id=20859&Itemid=1](https://ipea.gov.br/agencia/index.php?option=com_content&view=article&id=20859&Itemid=1)>. Acesso em: 27 jun. 2016.

\_\_\_\_\_. *Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas - IPEA. Índice de Gini*. Disponível em: <<http://www.ipeadata.gov.br>>. Acesso em: 19 jun. 2015.

\_\_\_\_\_. 2016. *Sistema de indicadores de percepção social – SIPS*. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=20859](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=20859)>. Acesso em: 20 de out. 2016.

\_\_\_\_\_. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm)>. Acesso em: 20 jun. 2015.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB.* Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF. 20 jun. de 2007. Disponível em: <[www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)>. Acesso em: 22 jun. 2015.

\_\_\_\_\_. *Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal). Estabelece normas de Finanças Públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.* Disponível em: <[http://www.tesouro.fazenda.gov.br/legislacao/download/contabilidade/Lei\\_comp\\_101\\_00.pdf](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/legislacao/download/contabilidade/Lei_comp_101_00.pdf)>. Acesso em: 20 jun. 2015.

\_\_\_\_\_. *Lei nº. 8.429, de 02 de junho de 1992.* Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 02 de julho de 1992. Disponível em: <[www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)>. Acesso em: 22 jun. 2015.

\_\_\_\_\_. *Lei 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui normas gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.* Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF. 23 mar. 1964. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br/legislacao/>>. Acesso em: 22 jun. 2015.

\_\_\_\_\_. *Portaria Interministerial STN/SOF nº 42/1999 atualizada, de 14 de abril de 1999. Atualiza a discriminação da despesa por funções de que tratam o inciso I do § 1º do art. 2º e § 2º do art. 8º, ambos da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, estabelece os conceitos de função, subfunção, programa, projeto, atividade, operações especiais, e dá outras providências.* Diário Oficial da União. 15 abr. 1999. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/legislacao/>>. Acesso em: 22 jun. 2015.

\_\_\_\_\_. Câmara dos Deputados (CD). *40 Anos de Consultoria Legislativa: consultores legislativos e consultores de orçamento. Série obras comemorativas. Homenagem; nº 1.* Brasília: Edições Câmara, 2011. 200p. (a).

\_\_\_\_\_. *Secretaria do Tesouro Nacional. Finanças municipais do Brasil: FINBRA.* Brasília, DF. Disponível em: <[http://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt\\_PT/contas-anuais](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt_PT/contas-anuais)>. Acesso em: 20 jun. 2015.

BRESSER PEREIRA, L. C. *Instituições, Bom Estado, e reforma da Gestão Pública.* Revista Eletrônica sobre reforma do Estado - RERE, Salvador, Instituto de Direito Público da Bahia, nº 1, mar. 2005. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br>>. Acesso em: 15 jul. 2016.

\_\_\_\_\_. *Uma reforma gerencial da administração pública no Brasil.* Origin: Paper presented to the Congress of the International Political Science Association – IPSA, Seul, August, 1997.

\_\_\_\_\_. *Da Administração Pública burocrática à gerencial.* Revista do Serviço Público, Brasília, DF, ano 47, v.120, n.1, p. 7-29, jan./abr. 1996.

\_\_\_\_\_. *La reforma del aparato del Estado y la Constitución brasileña. En Reforma y Democracia*. Revista del Clad., nº 4, Caracas, jul. 1995.

BREUNIG, C.; KOSKI, C.; MORTENSEN, P. B. *Stability and scores in public spending: A comparative study of budgetary functions*. Journal of Public Research and Theory Administração, v. 20, n. 4, p. 703-722, nov., 2010.

BRUNET, J.F.G. et al. *Estados comparados por funções do orçamento: uma avaliação da eficiência e efetividade dos gastos públicos estaduais*. Prêmio IPEA-Caixa, Menção Honrosa I, 2006.

BRUNI, A. L. *SPSS: guia prático para pesquisadores*. São Paulo: Atlas, 2012.

BUTKIEWICZ, J. L.; YANIKKAYA H. *Institutions and the impact of government spending on growth*. Jornal de Economia Aplicada, V.14, Issue 2, p. 319-341, nov. de 2011.

CAMPOS, A.M.; AVILA, J.P.C.; SILVA JR.; D.S. da. *Avaliação de Agências Reguladoras: Uma agenda de desafios para a sociedade brasileira*, Revista da Administração Pública, v. 34, n. 5, set/out, pp. 29-46, 2000.

CÂNDIDO JÚNIOR, J. O. *Os gastos públicos no Brasil são produtivos? Planejamento e Políticas Públicas*, n. 23, Rio de Janeiro, fev. IPEA, 2001.

CARLEY, M. *Indicadores sociais: teoria e prática*. Rio de Janeiro, Zahar, 1985.

CARVALHO, F. J. dos S. *Manual do Direito Administrativo*. Rio de Janeiro. Editora Lumen Juris, 2006.

CASTRO, J. A. et al. *Por que crescem as despesas correntes do governo federal? Delimitando o impacto da expansão das políticas sociais no período 1995-2005*. Carta Social e do Trabalho, n. 7, set./dez. 2007. Disponível em: <<http://www.dieese.org.br/esp/previdencia/parte4.pdf>>. Acesso em: 19 out. de 2015.

CASTRO, J. A. et al. *Gasto Social e Política Macroeconômica: trajetórias e tensões no período 1995 – 2005*. Brasília: IPEA, 2008. (Texto para Discussão, n. 1324).

CASTRO, J. A.; MORAES NETO, M. B.; SADEK, B; SIMÕES, H. *Análise da evolução e dinâmica do gasto social federal: 1995-2001*. Brasília: IPEA, out. 2003 (Texto para Discussão, 988).

CEARÁ. *Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica*. Disponível em: <<http://www.ipece.ce.gov.br/>>. Acesso em: 21 ago. 2015.

CHEVALLIER, J. *De quelque usage du concept de régulation*. In: MIAILLE, M. La régulation et le pouvoir politique. Paris: L'Harmattan, p 71-93, 1995.

COMISSIÓN ECONÔMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. *El gasto social em América Latina: balance de uma década*. Panorama social de América Latina 2000-2001, Santiago, capítulo IV, p. 113-143, 2002.

CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE. *NBCT - Aprova a NBC TSP ESTRUTURA CONCEITUAL - Estrutura Conceitual para Elaboração e Divulgação de Informação Contábil de Propósito Geral pelas Entidades do Setor Público*, 2016.

CORREIA NETO, C. de B. *Orçamento público: uma visão analítica*. São Paulo. II Prêmio SOF de Monografias de 2008. Disponível em: <[http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/sof/publicacoes/premio\\_sof/2\\_mono\\_tema2\\_3lugar.pdf](http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/sof/publicacoes/premio_sof/2_mono_tema2_3lugar.pdf)>. Acesso em: 15 jul. 2016.

COSSIO, F. A. B. *Efeitos das despesas públicas dos Estados sobre os indicadores socioeconômicos estaduais*. Anais do XXXI Encontro Nacional de Economia, Salvador: ANPEC, dez, 2001.

COSTA, F. L. da; CASTANHAR, J. C. *Avaliação de programas Públicos: desafios conceituais e metodológicos*. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro, 2003.

COUTO, L. T. da S. G. *O Orçamento Público e a Avaliação da Eficiência do Gasto Público no Brasil*. Brasília: 2009. Mestrado (Economia do Setor Público) – Universidade de Brasília, Brasília. Disponível em: <<http://www.periodicos..gov.br/>>. Acesso em mar. 2017.

CUNHA, J. V. A. da; COELHO, A. C.. *Regressão linear múltipla*. In: Análise multivariada para os cursos de administração, ciências contábeis e economia. São Paulo: Atlas, 2007.

D’HOMBRES, E. *Régulation par qui? Régulation de quoi? Raisons politiques*, Paris, n. 28, p. 127-151, out. 2007.

DEMERY, L. *Benefit incidence: a practitioner’s guide*. The World Bank, July, 2000.

DIAZ, M. D. M. *Qualidade do gasto público em educação no brasil*. in: *Qualidade do gasto público no Brasil: sugestões para melhorar os resultados das políticas públicas, sem aumento de impostos*, Organisation for Economic Co-operation and Development - OECD. Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas - FIPE. São Paulo, 2007

EDWARDS, R. T.; et al. *The Budgeting for National Programs and Marginal Analysis (PBMA) the improvement of health spending in Wales: divestment and reinvestment throughout the course of life*. BMC Public Health, Vol.14, p.837, agos., 2014.

ERVILHA, G. T.; ALVES, F. F.; GOMES, A. P. *Desenvolvimento municipal e eficiência dos gastos públicos na Bahia: uma análise do IFDM a partir da metodologia DEA*. In: IX Encontro de Economia Baiana, 2013, Salvador - BA. Anais...: Dinamismo e Integração Econômica: Nordeste e Brasil. Salvador: Desenhahia/SEI, 2013. v. 1. p. 106-126.

FARIA, F. P.; JANNUZZI, P. de M.; SILVA, S. J, da. *Eficiência dos gastos municipais em saúde e educação: uma investigação através da análise envoltória no Estado do Rio de Janeiro*. Revista de Administração Pública, fev., 2008, Vol.42(1), pp.155-177.

FERNANDES, M. A. *A mensuração do gasto público social: a metodologia desenvolvida na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais do Ipea*. Brasília: IPEA, maio 2000.

FILHO, M. R. dos S. *Desenvolvimento humano dos municípios baianos: uma avaliação a partir de indicadores sociais e das demonstrações contábeis*. 2010. 174p. Dissertação (Mestrado em Contabilidade) - Faculdade de Ciências Contábeis, Universidade Federal da Bahia, Salvador.

FLACH, L. et al. *Efficiency of expenditure on education and learning by Brazilian states: A study with Data Envelopment Analysis*. *Contabilidad y Negocios*, vol. 12, n. 23, p. 111-128, 2017.

FRANCHINI, A.A.; CASTRO, G.P.C. *A Teoria da Regulação: uma revisão*. In: *Revista Eletrônica da Economia*, n. 4, 2004.

GARCES, A.; SILVEIRA, J. P. *Gestão pública orientada para resultados no Brasil*. *Revista do Serviço Público*, Brasília, ano 53, n. 4, out/dez, 2002.

GARCIA, R. C. *Iniquidade social no Brasil: uma aproximação e uma tentativa de dimensionamento*. Brasília: IPEA, ago. 2003 (Texto para Discussão, 971).

GOMES, E. G. M. *Gestão por Resultados e eficiência na Administração Pública: uma análise à luz da experiência de Minas Gerais*. Tese de Doutorado – Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (EAESP/FGV), São Paulo, 2009.

GONÇALVES, F. O.; FRANÇA, M. T. *Eficiência na Provisão de Educação Pública Municipal: uma análise em três estágios dos municípios brasileiros*. *Estudos Econômicos*, São Paulo, v. 43, n. 2, p. 271-299, abr./jun., 2013.

GUPTA, S.; VERHOEVEN, M. *The efficiency of government expenditure: experiences from Africa*. *Journal of Policy Modeling*, v. 23, n. 4, p. 433-467, 2001.

HENTZ, L. A. S. *Os prefeitos e a Lei de Responsabilidade Fiscal*. In: *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, I, n. 2, ago 2000. Disponível em: <[http://ambitojuridico.com.br/site/?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=1962&revista\\_caderno=4](http://ambitojuridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=1962&revista_caderno=4)>. Acesso em: 20 mar. 2017.

HERCULANO, S. C. *Qualidade de Vida e Riscos Ambientais*. Niterói: Eduff, 2000.

IBGE. *Diretoria de Pesquisas - DPE - Coordenação de População e Indicadores Sociais – COPIS*. Censo Demográfico 2015. Disponível em: <<http://www.censo2015.ibge.gov.br>>. Acesso em: 7 mar. 2016.

\_\_\_\_\_. *Índice de Gini 2010*. Disponível em: <<http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/ibge/censo/cnv/ginibr.def>>. Acesso em: mar. 2016.

\_\_\_\_\_. *Produto Interno Bruto dos municípios do Brasil*. Disponível em: <[http://downloads.ibge.gov.br/downloads\\_estatisticas.htm](http://downloads.ibge.gov.br/downloads_estatisticas.htm)>. Acesso em: 10 mar. 2016.

SISTEMA FIRJAN. *Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal – IFDM*. Rio de Janeiro: Firjan, 2012. Disponível em: <<http://www.firjan.org.br/ifdm/>>. Acesso em: 20 jun. 2015.

JANNUZZI, P. M. *Indicadores sociais no Brasil: conceitos, fontes de dados e aplicações*. 4. ed. Campinas-SP: Alínea, 2009.

\_\_\_\_\_. *Considerações sobre o uso, mau uso e abuso dos indicadores sociais na formulação e avaliação de políticas públicas municipais*. Revista de Administração Pública, v. 36(1):51-72, Rio de Janeiro. jan./fev., 2002.

\_\_\_\_\_. & PASQUALI, F. A. *Estimação de demandas sociais para fins de formulação de políticas públicas municipais*. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro, FGV, 33(2):75-94, mar./abr. 1999.

JAYASURIYA, R.; WODON, Q. *Measuring and explaining country efficiency in improving health and education indicators*. The World Bank, 2002.

KOHAMA, H. *Contabilidade Pública: teoria e prática*. 14. ed. – São Paulo: Atlas, 2014.

KRAUSE, E.B. *As Agências de Regulação - Conceito, Legislação e Prática no Brasil*, 1. ed., Mercado Aberto, Porto Alegre, 2001.

LLEDÓ, V. D. *Distribuição de renda, crescimento endógeno e política fiscal: uma análise cross-section para os Estados brasileiros*. Rio de Janeiro: IPEA, out. 1996 (Texto para Discussão, 441).

FARIA, A., M. de; GONÇALVES, M. A.; SANTOS, L. M dos. *Gasto público e políticas públicas: uma avaliação do desempenho da Rede Materno-infantil em Minas Gerais*. Revista Eletrônica Gestão e Saúde, 2013, Issue 3, pp.1269-1299.

MAHDAVI, S. *Mudanças na composição dos gastos do governo em resposta a carga da dívida externa*. Desenvolvimento Mundial, v.32, Issue 7, páginas 1139-1157, julho de 2004.

MARTINS, E. *Contabilidade de custos*. São Paulo: Atlas, 1979.

MARTINS, G. D; THEÓPHILO, C. R. A. *Metodologia da investigação científica para ciências sociais aplicadas*. 2°. Ed. São Paulo: Atlas, 2009.

MEDEIROS, M. *A trajetória do Welfare State no Brasil: papel redistributivo das políticas sociais dos anos 1930 aos anos 1990*. Brasília: IPEA, p. 9.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 31.ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

MINAYO, M. C. S. et al. *Pesquisa social: teoria, método e criatividade*. Petrópolis: Vozes, 2002.

MIRANDA, R. F. de A. *Relação entre inconformidades nos gastos públicos do programa bolsa família e indicadores sociais dos municípios: Uma análise a partir das ações de controle realizadas pela CGU*. Dissertação de Mestrado – Universidade de Brasília (UnB), Universidade Federal da Paraíba (UFPB) e Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), Brasília, 2011.

NETO, O. A. P.; CRUZ, F. da. *Expressividade das despesas com educação no orçamento do Governo Federal do Brasil*. In: VII Colóquio Internacional sobre Gestão Universitária na América do Sul, 2007, Mar del Plata. Anais do VII Colóquio Internacional sobre Gestão Universitária na América do Sul, 2007.

\_\_\_\_\_. *Composição e expressividade das despesas com educação na execução do orçamento do Governo Federal do Brasil*. In: VIII Colóquio Internacional sobre Gestão Universitária na América do Sul, 2008, Assunção, Paraguai. Anais do VIII Colóquio Internacional sobre Gestão Universitária na América do Sul. Florianópolis, SC: INPEAU, 2008.

OLIVEIRA, F. A. *Evolução, determinantes e dinâmica do gasto social no Brasil: 1980/1986*. Brasília: IPEA, jun.1999 (Texto para Discussão, 649).

OTTONI, C. *Indicadores Sociais na formulação de políticas públicas federais brasileiras: Teoria e Prática*. Dissertação (Mestrado em Gestão Social e Trabalho) – Universidade de Brasília. 2006.

SOARES, P. F. *Teorias da regulação: interseção entre as teorias do interesse público e a teoria institucionalista*. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/artigo,teorias-da-regulacao-intersecao-entre-as-teorias-do-interesse-publico-e-a-teoria-institucionalista,46467.html>>. Acesso em: 17 fev. 2017.

PEREIRA, L. C.; SPINK, P. K. *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. 4. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

PESSOA, R. S. *Direito e regulação*. Rio de Janeiro: Forense, 2004.

PIANCASTELLI, M. e PEREIRA, F. *Gasto público federal: análise da despesa não financeira*. Brasília: IPEA, ago. 1996 (Texto para Discussão, 431).

FERNANDES, M. A. C. (coord.). *Dimensionamento e acompanhamento do gasto social Federal*. Brasília: IPEA, fev. 1998 (Texto pra Discussão, 547).

\_\_\_\_\_. (coord.) *Gasto social das três esferas de governo – 1995*. Brasília: IPEA, out. 1998 (Texto pra Discussão, 598).

POSNER, R. A. *Theories of economic regulation*. The Bell Journal of Economics and Management Science, Washington, DC, v. 5, n. 1, p. 335-358, 1974.

QUEIROZ et al. *Eficiência no Gasto Público com Saúde: Uma Análise nos Municípios do Rio Grande do Norte*. Rev. Econ. NE, Fortaleza, v. 44, n. 3, p. 761-776, jul./set., 2013.

RAMOS, C. A. *Impacto distributivo do gasto público: uma análise a partir da PCV/1998*. Rio de Janeiro: IPEA, jun. 2000a (Texto para Discussão, 732).

\_\_\_\_\_. *Programas sociais: trajetória temporal do acesso e impacto distributivo*. Brasília: IPEA, dez. 2000b (Texto para Discussão, 771).



RAMOS, L. *A desigualdade de rendimentos do trabalho no período pós-Real: o papel da escolaridade e do desemprego*. Econ. aplic., São Paulo, v. 11, n. 2, p. 281-301, abr./jun., 2007.

REIS, H. da C.; JÚNIOR, J. T. M. *A Lei 4.320 comentada e a Lei de Responsabilidade Fiscal*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012.

REIS, M. L. *Reforma do Estado: da administração burocrática à administração pública gerencial: O caso brasileiro*. Revista de Administração e Recursos Humanos da Faculdade Novo Milênio. V.7, nº1, jan./jul. 2014.

REZENDE, F.; CUNHA, A.; BEVILACQUA, R. *Informações de custos e qualidade do gasto público: lições da experiência internacional*. Revista de Administração Pública, v. 44, n. 4, p. 959-992, 2010. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6955>>. Acesso em: 12 mar. 2017.

RIANI, F. *Economia do setor público: uma abordagem introdutória*. 5. ed.. Rio de Janeiro: LTC, 2009.

RIBEIRO, M. B. *Desempenho e eficiência do gasto público: uma análise comparativa do Brasil em relação a um conjunto de países da América Latina*. Rio de Janeiro: Ipea, 2008. (Texto para discussão, n. 1.368). Disponível em: <[www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/tds/td\\_1368.pdf](http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/tds/td_1368.pdf)>. Acesso em: 19 fev. 2017.

TORRES R.; CONSUELO, M. *Incidencia del gasto público social en el índice de desarrollo humano en Bogotá, 1995-2010*. Equidad & Desarrollo, Issue 17, pp.57-85, 2012.

ROSANO-PENÑA, C.; ALBUQUERQUE, P. H.; MARCIO, C. J. *A eficiência dos gastos públicos em Educação: evidências georreferenciadas nos municípios goianos*. Economia Aplicada, [S.l.], v. 16, n. 3, p. 421-443, 2012.

SALVADOR. *Portal do Servidor do Município*. Disponível em: <[http://www.servidor.salvador.ba.gov.br/index.php?option=com\\_content&task=view&id=27&Itemid=9](http://www.servidor.salvador.ba.gov.br/index.php?option=com_content&task=view&id=27&Itemid=9)>. Acesso em: 22 jul. 2016.

SANCHES, J. L. S. *A regulação: história breve de um conceito*. Revista da Ordem dos Advogados, Lisboa, v. 60, n. 1, p. 5-22, 2000.

SANTAGADA, S. *Indicadores Sociais: uma primeira abordagem social e histórica*. Pelotas: Pensamento Plural, jul./dez. 2007.

SANTOS, A. C. dos. *Gastos públicos no Brasil: Evidenciação da dinâmica dos gastos correntes federais no período de 1995 a 2006*. 2008. 138 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) – Universidade de Brasília, Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Ciência da informação, Departamento de Ciências Contábeis, Programa Multi-institucional e Inter-Regional de Pós-graduação em Ciências Contábeis da Universidade de Brasília, Universidade Federal da Paraíba e Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Brasília.

SANTOS, J. D. S. *Orçamento Público e Planejamento na Administração Pública*, 2009. Disponível em: <<http://softwarelivre.org/estudio-livre>>. Acesso em: 20 jun. 2015.

SANTOS, Y. D. DOS; MARQUES, J. R. de C.; BARBOSA, M. de F. N. *Análise da eficiência dos gastos com educação no ensino fundamental nos municípios do Seridó Potiguar*. Revista Ambiente Contabil [2176-9036] ano:2016 vol:8 fasc:2 pág:287 -308.

SCHUBERT, T. *Empirical observations on new public management to increase efficiency in public research: boon or bane?* Research Policy, v. 38, n. 8, p. 1225 – 1234, out. 2009.

SEI - SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA. *Índice de performance econômico e social dos municípios baianos*. Disponível em:<[http://www.sei.ba.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=74&Itemid=174](http://www.sei.ba.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=74&Itemid=174)>. Acesso em: mar. 2016.

SERESUELA, N. C. de H. *Princípios Constitucionais da Administração Pública*. Revista Jus Naveganti, n° 12, v. 3, São Paulo, 2008.

SILVA FILHO, G. M. da et al. *Análise da Eficiência nos Gastos Públicos com Educação Fundamental nos Colégios Militares do Exército em 2014*. Revista Evidenciação Contábil & Finanças, 2016 vol. 4 iss:1 pg:50 -64.

SOARES, M. C. *A mensuração do impacto redistributivo do gasto social: um estudo para a região metropolitana de São Paulo*. Brasília: IPEA, mai. 1999 (Texto para Discussão, 643).

SOUZA, C. *Políticas Públicas: uma revisão de literatura*. Revista Sociologias, Porto Alegre, ano 8, n. 16, jul/dez , p. 20-45, 2006.

SOUZA, C. S. de. *O papel do controle interno na gestão dos gastos públicos municipais*. Trabalho de Conclusão de Curso - Ciências Contábeis- FAE. Centro Universitário, Curitiba, 2008.

SOUSA, R.; PAULO, E.; MARÔCO, J. *Longitudinal Factor Analysis of Public Expenditure Composition and Human Development in Brazil After the 1988 Constitution Social Indicators Research*, vol. 134(3), fasc:3, p.1009-1026, 2017.

SWANN, D. *The retreat of the State: deregulation and privatization in the UK and US*. The University of Michigan Press, 1988.

TANZI, V.; SCHUKNECHT, E. *Public sector efficiency: an international comparison*. European Central Bank, 2003. (Working paper 242).

TEIXEIRA, E. B. *A Análise de Dados na Pesquisa Científica importância e desafios em estudos organizacionais*. Desenvolvimento em questão. Editora Unijuí, ano 1, n°. 2,jul/dez, 2003.

THEISS, V. et al. *Despesas públicas e externalidades positivas: uma análise da saúde dos países da América Central, do Sul e México*. Revista Evidenciação Contábil & Finanças. João Pessoa, v. 3, n. 1, p. 4-17, jan./abr. 2015.

FREITAS, U. R. P. et al. IPESE: *Uma análise da performance socioeconômica dos municípios baianos*. Revista de Desenvolvimento Econômico – RDE, Salvador, ano XVIII, v.1, n. 33, p. 38-69, abr. 2016.

ZOGHBI, A. C. P.; et al. *Mensurando o Desempenho e a Eficiência dos Gastos Estaduais em Educação Fundamental e Médio*. Est. econ., São Paulo, v. 39, n. 4, p. 785-809, out/dez., 2009.

## ANEXO - FUNÇÕES E SUBFUNÇÕES DE GOVERNO

FUNÇÕES	SUBFUNÇÕES
<b>01 – Legislativa</b>	031 – Ação Legislativa 032 – Controle Externo
<b>02 – Judiciária</b>	61 – Ação Judiciária 62 – Defesa do Interesse Público no Processo Judiciário
<b>03 - Essencial à Justiça</b>	91 – Defesa da Ordem Jurídica 92 – Representação Judicial e Extrajudicial
<b>04 – Administração</b>	121 – Planejamento e Orçamento 122 – Administração Geral 123 – Administração Financeira 124 – Controle Interno 125 – Normalização e Fiscalização 126 – Tecnologia da Informação 127 – Ordenamento Territorial 128 – Formação de Recursos Humanos 129 – Administração de Receitas 130 – Administração de Concessões 131 – Comunicação Social
<b>05 - Defesa Nacional</b>	151 – Defesa Aérea 152 – Defesa Naval 153 – Defesa Terrestre
<b>06 - Segurança Pública</b>	181 – Policiamento 182 – Defesa Civil 183 – Informação e Inteligência
<b>07 – Relações Exteriores</b>	211 – Relações Diplomáticas 212 – Cooperação Internacional
<b>08 – Assistência Social</b>	241 – Assistência ao Idoso 242 – Assistência ao Portador de Deficiência 243 – Assistência à Criança e ao Adolescente 244 – Assistência Comunitária
<b>09 – Previdência Social</b>	271 – Previdência Básica 272 – Previdência do Regime Estatutário 273 – Previdência Complementar 274 – Previdência Especial
<b>10 – Saúde</b>	301 – Atenção Básica 302 – Assistência Hospitalar e Ambulatorial 303 – Suporte Profilático e Terapêutico 304 – Vigilância Sanitária 305 – Vigilância Epidemiológica 306 – Alimentação e Nutrição
<b>11 – Trabalho</b>	331 – Proteção e Benefícios ao Trabalhador 332 – Relações de Trabalho 333 – Empregabilidade 334 – Fomento ao Trabalho
<b>12 – Educação</b>	361 – Ensino Fundamental 362 – Ensino Médio 363 – Ensino Profissional  364 – Ensino Superior 365 – Educação Infantil 366 – Educação de Jovens e Adultos 367 – Educação Especial 368 – Educação Básica (4)
<b>13 – Cultura</b>	391 – Patrimônio Histórico, Artístico e Arqueológico 392 – Difusão Cultural
<b>14 – Direitos da Cidadania</b>	421 – Custódia e Reintegração Social 422 – Direitos Individuais, Coletivos e Difusos 423 – Assistência aos Povos Indígenas
<b>15 – Urbanismo</b>	451 – Infraestrutura Urbana 452 – Serviços Urbanos 453 – Transportes Coletivos Urbanos

<b>FUNÇÕES</b>	<b>SUBFUNÇÕES</b>
<b>16 – Habitação</b>	481 – Habitação Rural 482 – Habitação Urbana
<b>17 – Saneamento</b>	511 – Saneamento Básico Rural 512 – Saneamento Básico Urbano
<b>18 - Gestão Ambiental</b>	541 – Preservação e Conservação Ambiental 542 – Controle Ambiental 543 – Recuperação de Áreas Degradadas 544 – Recursos Hídricos 545 – Meteorologia
<b>19 – Ciência e Tecnologia</b>	571 – Desenvolvimento Científico 572 – Desenvolvimento Tecnológico e Engenharia 573 – Difusão do Conhecimento Científico e Tecnológico
<b>20 – Agricultura</b>	601 – Promoção da Produção Vegetal 602 – Promoção da Produção Animal 603 – Defesa Sanitária Vegetal 604 – Defesa Sanitária Animal 605 – Abastecimento 606 – Extensão Rural 607 – Irrigação
<b>21 – Organização Agrária</b>	631 – Reforma Agrária 632 – Colonização
<b>22 – Indústria</b>	661 – Promoção Industrial 662 – Produção Industrial 663 – Mineração 664 – Propriedade Industrial 665 – Normalização e Qualidade
<b>23 – Comércio e Serviços</b>	691 – Promoção Comercial
	692 – Comercialização 693 – Comércio Exterior 694 – Serviços Financeiros 695 – Turismo
<b>24 – Comunicações</b>	721 – Comunicações Postais 722 – Telecomunicações
<b>25 – Energia</b>	751 – Conservação de Energia 752 – Energia Elétrica 753 – Combustíveis Minerais (3) 754 – Biocombustíveis (3)
<b>26 – Transporte</b>	781 – Transporte Aéreo 782 – Transporte Rodoviário 783 – Transporte Ferroviário 784 – Transporte Hidroviário 785 – Transportes Especiais
<b>27 – Desporto e Lazer</b>	811 – Desporto de Rendimento 812 – Desporto Comunitário 813 – Lazer
<b>28 – Encargos Especiais</b>	841 – Refinanciamento da Dívida Interna 842 – Refinanciamento da Dívida Externa 843 – Serviço da Dívida Interna  844 – Serviço da Dívida Externa 845 – Outras Transferências (1) 846 – Outros Encargos Especiais 847 - Transferências para a Educação Básica (2)

Fonte: Portaria/SOF n.º 42 de 14 de abril de 1999, publicada no Diário Oficial da União de 15 de abril de 1999.

(1) Denominação alterada pela Portaria SOF no 37, de 16 de agosto de 2007 (D.O.U. de 17.08.2007);

(2) Incluída pela Portaria SOF no 37, de 16 de agosto de 2007 (D.O.U. de 17.08.2007);

(3) Denominações alteradas pela Portaria SOF no 41, de 18 de agosto de 2008 (D.O.U. de 19.08.2008);

(4) ) Incluída pela Portaria SOF no 54, de 4 de julho de 2011 (D.O.U. de 05.07.2011).

**APÊNDICE – CINCO PRINCIPAIS ÁREAS DE GOVERNO MAIS PRIORIZADAS  
PELOS MUNICÍPIOS DA RMS**

**Município de Camaçari.**

<b>FUNÇÃO DE GOVERNO</b>	<b>ÍNDICE DE PRIORIDADE</b>
<b>Exercício de 2006</b>	
1. Educação	,2354
2. Administração	,2138
3. Saúde	,2121
4. Urbanismo	,1758
5. Legislativa	,0433
<b>Exercício de 2007</b>	
1. Educação	,2408
2. Administração	,2334
3. Saúde	,1892
4. Urbanismo	,1664
5. Legislativa	,0390
<b>Exercício de 2008</b>	
1. Educação	,2298
2. Urbanismo	,2060
3. Administração	,2010
4. Saúde	,1947
5. Legislativa	,0392
<b>Exercício de 2009</b>	
1. Educação	,2448
2. Saúde	,2178
3. Administração	,2069
4. Urbanismo	,1528
5. Legislativa	,0368

Fonte: Dados da Pesquisa, 2016, baseado nos dados do software SPSS.

**Município de Candeias.**

<b>FUNÇÃO DE GOVERNO</b>	<b>ÍNDICE DE PRIORIDADE</b>
<b>Exercício de 2006</b>	
1. Educação	,2754
2. Urbanismo	,2270
3. Saúde	,1922
4. Administração	,0597
5. Legislativa	,0597
<b>Exercício de 2007</b>	
1. Educação	,2141
2. Administração	,2074
3. Saúde	,1682
4. Urbanismo	,1480
5. Trabalho	,1207
<b>Exercício de 2008</b>	
1. Educação	,2347
2. Administração	,2339
3. Saúde	,1331

4. Trabalho	,0983
5. Urbanismo	,0832
<b>Exercício de 2009</b>	
1. Saúde	,3064
2. Administração	,2634
3. Legislativa	,1118
4. Trabalho	,0799
5. Urbanismo	,0785

Fonte: Dados da Pesquisa, 2016, baseado nos dados do software SPSS.

### Município de Dias D'Ávila.

FUNÇÃO DE GOVERNO	ÍNDICE DE PRIORIDADE
<b>Exercício de 2006</b>	
1. Administração	,4309
2. Educação	,2255
3. Urbanismo	,1354
4. Saúde	,1072
5. Legislativa	,0173
<b>Exercício de 2007</b>	
1. Administração	,3926
2. Educação	,2527
3. Urbanismo	,1584
4. Saúde	,0999
5. Desporto e Lazer	,0168
<b>Exercício de 2008</b>	
1. Administração	,3927
2. Educação	,2589
3. Urbanismo	,1506
4. Saúde	,1065
5. Legislativa	,0223
<b>Exercício de 2009</b>	
1. Administração	,4155
2. Educação	,3074
3. Saúde	,1271
4. Urbanismo	,0686
5. Legislativa	,0189

Fonte: Dados da Pesquisa, 2016, baseado nos dados do software SPSS.

### Município de Itaparica.

FUNÇÃO DE GOVERNO	ÍNDICE DE PRIORIDADE
<b>Exercício de 2006</b>	
1. Legislativa	,5097
2. Educação	,1104
3. Urbanismo	,1013
4. Saúde	,0782
5. Administração	,0660
<b>Exercício de 2007</b>	
1. Educação	,2170
2. Administração	,1817
3. Saneamento	,1626

4. Saúde	,1420
5. Urbanismo	,1253
<b>Exercício de 2008</b>	
1. Legislativa	,5063
2. Educação	,1397
3. Urbanismo	,1206
4. Saúde	,0902
5. Administração	,0658
<b>Exercício de 2009</b>	
1. Saneamento	,5793
2. Educação	,1449
3. Urbanismo	,0891
4. Saúde	,0758
5. Administração	,0279

Fonte: Dados da Pesquisa, 2016, baseado nos dados do software SPSS.

### Município de Lauro de Freitas.

<b>FUNÇÃO DE GOVERNO</b>	<b>ÍNDICE DE PRIORIDADE</b>
<b>Exercício de 2006</b>	
1. Administração	,4066
2. Educação	,2004
3. Urbanismo	,1445
4. Saúde	,0940
5. Energia	,0498
<b>Exercício de 2007</b>	
1. Administração	,3766
2. Educação	,1874
3. Urbanismo	,1806
4. Saúde	,0918
5. Legislativa	,0339
<b>Exercício de 2008</b>	
1. Administração	,2712
2. Saúde	,2165
3. Educação	,1969
4. Urbanismo	,1570
5. Legislativa	,0375
<b>Exercício de 2009</b>	
1. Educação	,2405
2. Administração	,2405
3. Saúde	,2063
4. Urbanismo	,1753
5. Legislativa	,0429

### Município de Madre de Deus.

<b>FUNÇÃO DE GOVERNO</b>	<b>ÍNDICE DE PRIORIDADE</b>
<b>Exercício de 2006</b>	
1. Urbanismo	,2572
2. Administração	,2378
3. Saúde	,1825
4. Educação	,1575



5. Assistência Social	,0652
<b>Exercício de 2007</b>	
1. Urbanismo	,2301
2. Saúde	,1738
3. Administração	,1642
4. Educação	,1603
5. Assistência Social	,1261
<b>Exercício de 2008</b>	
1. Urbanismo	,2271
2. Educação	,1873
3. Saúde	,1839
4. Administração	,1770
5. Assistência Social	,0713
<b>Exercício de 2009</b>	
1. Saúde	,2266
2. Administração	,2112
3. Educação	,1955
4. Urbanismo	,1363
5. Legislativa	,0763

Fonte: Dados da Pesquisa, 2016, baseado nos dados do software SPSS.

### **Município de Mata de São João.**

<b>FUNÇÃO DE GOVERNO</b>	<b>ÍNDICE DE PRIORIDADE</b>
<b>Exercício de 2006</b>	
1. Educação	,2789
2. Administração	,2325
3. Saúde	,2168
4. Urbanismo	,0891
5. Transporte	,0445
<b>Exercício de 2007</b>	
1. Educação	,2944
2. Administração	,2432
3. Saúde	,2224
4. Urbanismo	,0789
5. Saneamento	,0789
<b>Exercício de 2008</b>	
1. Educação	,2974
2. Administração	,2006
3. Saúde	,1787
4. Saneamento	,0932
5. Legislativa	,0488
<b>Exercício de 2009</b>	
1. Educação	,3403
2. Saúde	,2045
3. Administração	,1904
4. Urbanismo	,0633
5. Legislativa	,0517

Fonte: Dados da Pesquisa, 2016, baseado nos dados do software SPSS.

**Município de Pojuca.**

<b>FUNÇÃO DE GOVERNO</b>	<b>ÍNDICE DE PRIORIDADE</b>
<b>Exercício de 2006</b>	
1. Direitos da Cidadania	,2191
2. Administração	,1988
3. Educação	,1818
4. Saúde	,1352
5. Assistência Social	,0627
<b>Exercício de 2007</b>	
1. Educação	,2411
2. Saúde	,2090
3. Administração	,1713
4. Urbanismo	,1471
5. Legislativa	,0464
<b>Exercício de 2008</b>	
1. Administração	,1469
2. Assistência Social	,1469
3. Previdência Social	,1043
4. Trabalho	,0882
5. Educação	,0735
<b>Exercício de 2009</b>	
1. Educação	,2744
2. Saúde	,2160
3. Urbanismo	,1750
4. Administração	,1609
5. Legislativa	,0484

Fonte: Dados da Pesquisa, 2016, baseado nos dados do software SPSS.

**Município de Salvador.**

<b>FUNÇÃO DE GOVERNO</b>	<b>ÍNDICE DE PRIORIDADE</b>
<b>Exercício de 2006</b>	
1. Saúde	,2736
2. Urbanismo	,1935
3. Educação	,1432
4. Previdência Social	,1009
5. Administração	,0890
<b>Exercício de 2007</b>	
1. Saúde	,2736
2. Urbanismo	,1855
3. Educação	,1387
4. Previdência Social	,1010
5. Administração	,0837
<b>Exercício de 2008</b>	
1. Saúde	,2564
2. Urbanismo	,2095
3. Educação	,1566
4. Previdência Social	,0916
5. Administração	,0738
<b>Exercício de 2009</b>	
1. Saúde	,2651

2. Urbanismo	,2074
3. Educação	,1770
4. Previdência Social	,0881
5. Administração	,0789

Fonte: Dados da Pesquisa, 2016, baseado nos dados do software SPSS.

### Município de São Francisco do Conde.

FUNÇÃO DE GOVERNO	ÍNDICE DE PRIORIDADE
<b>Exercício de 2006</b>	
1. Administração	,5849
2. Educação	,1498
3. Legislativa	,0611
4. Gestão Ambiental	,0399
5. Urbanismo	,0383
<b>Exercício de 2007</b>	
1. Administração	,5476
2. Educação	,1449
3. Legislativa	,0620
4. Saúde	,0514
5. Urbanismo	,0434
<b>Exercício de 2008</b>	
1. Administração	,5670
2. Educação	,1413
3. Legislativa	,0695
4. Saúde	,0567
5. Transporte	,0477
<b>Exercício de 2009</b>	
1. Educação	,2682
2. Saúde	,2036
3. Administração	,1912
4. Urbanismo	,1082
5. Legislativa	,0857

Fonte: Dados da Pesquisa, 2016, baseado nos dados do software SPSS.

### Município de São Sebastião do Passé.

FUNÇÃO DE GOVERNO	ÍNDICE DE PRIORIDADE
<b>Exercício de 2006</b>	
1. Educação	,2682
2. Saúde	,2036
3. Administração	,1912
4. Urbanismo	,1082
5. Legislativa	,0857
<b>Exercício de 2007</b>	
1. Educação	,2707
2. Saúde	,2449
3. Administração	,1221
4. Urbanismo	,1062
5. Legislativa	,0455
<b>Exercício de 2008</b>	
1. Educação	,2712

2. Saúde	,2706
3. Administração	,1057
4. Urbanismo	,1194
5. Legislativa	,0397
<b>Exercício de 2009</b>	
1. Educação	,3076
2. Saúde	,2518
3. Administração	,2090
4. Legislativa	,0417
5. Desporto e Lazer	,0329

Fonte: Dados da Pesquisa, 2016, baseado nos dados do software SPSS.

### Município de Simões Filho.

FUNÇÃO DE GOVERNO	ÍNDICE DE PRIORIDADE
<b>Exercício de 2006</b>	
1. Urbanismo	,2104
2. Educação	,2062
3. Administração	,2048
4. Saúde	,1090
5. Legislativa	,0581
<b>Exercício de 2007</b>	
1. Educação	,2733
2. Administração	,2331
3. Saúde	,1747
4. Urbanismo	,1548
5. Legislativa	,0430
<b>Exercício de 2008</b>	
1. Administração	,3349
2. Legislativa	,3333
3. Educação	,1976
4. Saúde	,0704
5. Urbanismo	,0410
<b>Exercício de 2009</b>	
1. Administração	,4664
2. Educação	,2282
3. Saúde	,1058
4. Urbanismo	,0952
5. Legislativa	,0464

Fonte: Dados da Pesquisa, 2016, baseado nos dados do software SPSS.

### Município de Vera Cruz.

FUNÇÃO DE GOVERNO	ÍNDICE DE PRIORIDADE
<b>Exercício de 2006</b>	
1. Saúde	,2682
2. Educação	,2294
3. Administração	,1531
4. Urbanismo	,0996
5. Cultura	,0783
<b>Exercício de 2007</b>	
1. Saúde	,2968
2. Educação	,1559

3. Administração	,1499
4. Cultura	,1453
5. Urbanismo	,0987
<b>Exercício de 2008</b>	
1. Saúde	,2318
2. Educação	,2027
3. Urbanismo	,1761
4. Cultura	,1260
5. Administração	,1104
<b>Exercício de 2009</b>	
1. Educação	,3760
2. Saúde	,2447
3. Administração	,1877
4. Urbanismo	,0832
5. Legislativa	,0442

Fonte: Dados da Pesquisa, 2016, baseado nos dados do software SPSS.