



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO, ATUÁRIA, CONTABILIDADE
E SECRETARIADO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO E
CONTROLADORIA

Francisca Gilderlane Ribeiro

GESTÃO PÚBLICA E DESENVOLVIMENTO SOCIOECONÔMICO DOS
MUNICÍPIOS BRASILEIROS

FORTALEZA

2018

FRANCISCA GILDERLANE RIBEIRO

**GESTÃO PÚBLICA E DESENVOLVIMENTO SOCIOECONÔMICO DOS
MUNICÍPIOS BRASILEIROS**

Dissertação submetida à Coordenação do Programa de Pós-Graduação em Administração e Controladoria - Profissional da Universidade Federal do Ceará, como requisito para a obtenção do grau de Mestre em Administração e Controladoria.

Orientador: Prof. Dr. Vicente Lima Crisóstomo

FORTALEZA

2018

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Universidade Federal do Ceará
Biblioteca Universitária

Gerada automaticamente pelo módulo Catalog, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

R369g Ribeiro, Francisca Gilderlane.

Gestão pública e desenvolvimento socioeconômico dos municípios brasileiros / Francisca Gilderlane Ribeiro. – 2018.
88 f.

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Economia, Administração, Atuária e Contabilidade, Mestrado Profissional em Administração e Controladoria, Fortaleza, 2018.

Orientação: Prof. Dr. Vicente Lima Crisóstomo.

1. Gestão municipal. 2. Constituição Federal. 3. Lei de Responsabilidade Fiscal. 4. Indicadores socioeconômicos. 5. Desenvolvimento socioeconômico. I. Título.

CDD 658

FRANCISCA GILDERLANE RIBEIRO

**GESTÃO PÚBLICA E DESENVOLVIMENTO SOCIOECONÔMICO DOS
MUNICÍPIOS BRASILEIROS**

Dissertação submetida à Coordenação do Programa de Pós-Graduação em Administração e Controladoria - Profissional da Universidade Federal do Ceará, como requisito para a obtenção do grau de Mestre em Administração e Controladoria.

Aprovada em ____/____/____

BANCA EXAMINADORA

Professor Dr. Vicente Lima Crisóstomo
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Professora Dra. Denise Maria Moreira Chagas Corrêa
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Professor Dr. Roberto Sérgio do Nascimento
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Professor Dr. Antonio Clecio Fontelles Thomaz
Universidade Estadual do Ceará (UECE)

AGRADECIMENTOS

A Deus que me deu saúde, persistência e sabedoria, e que me dá fortaleza para continuar superando os obstáculos e me proporciona crescimento e alcance dos meus objetivos.

Aos meus pais, Cosme Ribeiro (in memoriam) pela dedicação e incentivo para que eu trilhasse o caminho dos meus sonhos, e Maria Ribeiro (in memoriam), que me inspira diariamente pelo seu exemplo de amor, coragem e honestidade.

Aos meus irmãos, que entenderam minhas ausências, apreciaram minha presença e engrandeceram-me com críticas e conselhos.

Ao meu orientador, professor Vicente Crisóstomo, que conduziu todo esse processo com muita competência, paciência e confiança. Assim como à professora Denise Corrêa, ao professor Roberto Sérgio e ao professor Clecio Thomaz, que com suas sugestões valorosas contribuíram muito para o aperfeiçoamento desta pesquisa.

Aos meus companheiros de mestrado pela troca de conhecimento e parcerias nos momentos difíceis para aprendermos coletivamente.

Aos meus colegas de trabalho e, em especial, a Cláudio Karam e a Christian Rios pelo incentivo e apoio durante a elaboração deste trabalho, bem como no decorrer da pós-graduação.

*Só é útil o conhecimento que nos torna
melhores.*

Sócrates

RESUMO

A função do poder público é a realização do bem comum, que se concretiza mediante o atendimento das necessidades da sociedade. No Brasil, a Constituição Federal (CF) de 1988 estabeleceu importante regra para o poder público no tocante ao provimento de educação e saúde à população ao estabelecer o mínimo de investimento obrigatório nestas áreas de atuação pública. No ano 2000, surge a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que tem o objetivo de limitar os eventuais excessos de gastos indevidos da gestão pública e limita os gastos com pessoal e o nível de endividamento da Administração Pública. Além da divulgação pela própria gestão pública da execução orçamentária e dos resultados das ações empreendidas, indicadores sociais e econômicos têm sido utilizados para medir o grau de desenvolvimento de municípios e regiões. O presente estudo tem como objetivo analisar a influência da gestão fiscal e do investimento social no desenvolvimento socioeconômico dos municípios brasileiros, com mais de 100 mil habitantes. Trata-se de uma pesquisa descritiva, de natureza predominantemente quantitativa. Foi utilizada uma amostra composta por observações anuais de 156 municípios brasileiros no período de 2008 a 2013. Foi realizado teste de comparação de médias e estimação de modelo econométrico para avaliar os fatores explicativos do desenvolvimento socioeconômico municipal. As principais fontes de dados dos municípios pesquisados foram os relatórios anuais de gestão fiscal e desenvolvimento municipal do sistema FIRJAN, os relatórios anuais de gestão orçamentária e fiscal dos municípios, divulgados pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), e relatórios do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). As variáveis da pesquisa contemplam o desenvolvimento socioeconômico dos municípios, o investimento em educação, o investimento em saúde e os gastos fiscais, bem como algumas características dos municípios, no caso população, PIB e área municipal. Os resultados indicam que, de forma geral, a gestão fiscal e o investimento em saúde influenciam no desenvolvimento socioeconômico dos municípios brasileiros pesquisados.

Palavras-chave: Gestão municipal. Constituição Federal. Lei de Responsabilidade Fiscal. Indicadores socioeconômicos. Desenvolvimento socioeconômico.

ABSTRACT

The function of the public power is the achievement of the common good, which is materialized by the attendance of the necessities of society. In Brazil, the Federal Constitution (CF) of 1988 established an important rule to the public power related to the provision of education and welfare to the population, establishing a minimum of obligatory investment in these areas of public acting. In the year 2000 emerges the Law of Fiscal Responsibility (LRF), which has the objective to limit the eventual excesses of improper outlay of the public management and to limit the outlay with staff and the level of indebtedness on the Public Administration. Beyond the release by the own public management of the budgetary execution and the results of the undertaken actions, social and economical indicators have been used to measure the degree of development of cities and regions. The present study has as an objective to analyze the influence of the fiscal management and the social investment on the socioeconomic development of the Brazilian cities with more than 100 thousand inhabitants. It is a descriptive research, of predominantly quantitative nature. Was used a sample composed of annual observations of 156 Brazilian cities on the period of 2008 to 2013. Was made a test comparing the averages and estimation of econometric model to evaluate the explanatory factors of municipal socioeconomic development. The main sources of data from the researched cities was the annual reports of fiscal management and municipal development of the FIRJAN system, the annual reports of budgetary and fiscal management of the cities, divulged by the Secretary of the National Treasure (STN), and the reports of the Brazilian Institute of Geography and Statistics (IBGE). The variables of the research contemplate the socioeconomic development of the cities, the investment on education, the investment on welfare and the fiscal outlay, including some characteristics of the cities, like population, gross internal product (PIB) and municipal area. The results indicate that, in general, the fiscal management and the investment on welfare influence on the socioeconomic development of the Brazilian cities studied.

Key words: Municipal management. Federal Constitution. Law of Fiscal Responsibility. Socioeconomic indicators. Socioeconomic development.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Diferenças entre escolhas privadas e públicas.....	25
Quadro 2 – Processo de políticas públicas	29
Quadro 3 – Responsabilidade pelo controle externo no Brasil	43
Quadro 4 – Resumo dos componentes do Índice FIRJAN de Gestão Fiscal (IFGF)	49
Quadro 5 – Valores de referência e conceitos do Índice FIRJAN de Gestão Fiscal (IFGF)....	50
Quadro 6 – Resumo dos componentes do IFDM por área de desenvolvimento	52
Quadro 7 – Valores de referência e conceitos do IFDM	53
Quadro 8 – IFDM Educação.....	53
Quadro 9 – IFDM Saúde	54
Quadro 10 – IFDM Emprego & Renda	56
Quadro 11– Indicadores e fontes de coletas.....	64

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Limites para as despesas com pessoal por ente federado.....	39
Tabela 2 - Plano amostral dos municípios.....	61
Tabela 3 - Distribuição da amostra por unidade da federação.....	62
Tabela 4 - Distribuição da amostra por ano.....	62
Tabela 5 - Municípios por grau de desenvolvimento socioeconômico - FIRJAN.....	68
Tabela 6 - Estatística descritiva de desenvolvimento socioeconômico, gestão fiscal, investimento social, população, PIB e área municipal.....	69
Tabela 7 - Observância aos normativos legais quanto a gastos com pessoal, investimentos sociais em educação e saúde, e limitações.....	70
Tabela 8 - Correlação entre IFDM, IFGF e investimento social.....	71
Tabela 9 - Fatores determinantes do desenvolvimento socioeconômico.....	74

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CAGED – Cadastro Geral de Empregados e Desempregados
CF – Constituição Federal
FINBRA – Finanças do Brasil
FIRJAN – Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro
FPM – Fundo de Participação dos Municípios
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IDH – Índice de Desenvolvimento Humano
IFGF – Índice FIRJAN de Gestão Fiscal
IFDM – Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal
INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA – Lei Orçamentária Anual
LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal
ONU – Organização das Nações Unidas
OPI – Orçamento Plurianual de Investimento
PCASP – Plano de Contas Aplicado ao Setor Público
PIB – Produto Interno Bruto
PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPA – Plano Plurianual
PPBS – *Planning Programming and Budgeting System*
RAIS – Relação Anual de Informações Sociais
RCL – Receita Corrente Líquida
RGF – Relatório de Gestão Fiscal
RREO – Relatório Resumido da Execução Orçamentária
SIH – Sistema de Internações Hospitalares
SIM – Sistema de Informação sobre Mortalidade
SINASC – Sistema de Informação sobre Nascidos Vivos
SIOPE – Sistema de Informação sobre Orçamentos Públicos em Educação
SIOPS – Sistema de Informação sobre Orçamentos Públicos em Saúde
SISTN – Sistema de Informações da Secretaria do Tesouro Nacional
STN – Secretaria do Tesouro Nacional

TC – Tribunais de Contas

TCDF – Tribunal de Contas do Distrito Federal

TCM – Tribunal de Contas dos Municípios

TCU – Tribunal de Contas da União

TEP – Teoria da Escolha Pública

UNDP – *United Nations Development Programme*

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	13
1.1	Contextualização	13
1.2	Problema.....	17
1.3	Objetivos.....	17
<i>1.3.1</i>	<i>Objetivo geral.....</i>	<i>17</i>
<i>1.3.2</i>	<i>Objetivos específicos</i>	<i>17</i>
1.4	Justificativa	17
1.5	Estrutura da pesquisa.....	19
2	REFERENCIAL TEÓRICO	21
2.1	Gestão pública.....	21
<i>2.1.1</i>	<i>Teoria da escolha pública.....</i>	<i>23</i>
<i>2.1.2</i>	<i>Políticas públicas</i>	<i>27</i>
<i>2.1.3</i>	<i>Orçamento público</i>	<i>31</i>
<i>2.1.4</i>	<i>Controle e transparência na administração pública</i>	<i>37</i>
2.2	Indicadores socioeconômicos e de gestão.....	44
<i>2.2.1</i>	<i>Indicadores sociais.....</i>	<i>46</i>
<i>2.2.2</i>	<i>Índice FIRJAN de Gestão Fiscal - IFGF</i>	<i>48</i>
<i>2.2.3</i>	<i>Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal - IFDM</i>	<i>51</i>
2.3	Hipóteses da pesquisa	57
3	METODOLOGIA.....	60
3.1	Caracterização da pesquisa	60
3.2	População e amostra.....	61
<i>3.2.1</i>	<i>Coleta dos dados.....</i>	<i>63</i>
3.3	Procedimentos para a análise dos dados	65
3.4	Modelo	66
4	RESULTADOS DA PESQUISA.....	68
4.1	Gestão fiscal, investimentos sociais e características dos municípios no desenvolvimento socioeconômico.....	68
4.2	Observância aos normativos legais quanto a gastos com pessoal e investimentos em educação e saúde.....	70
4.3	Gestão fiscal, investimentos sociais e desenvolvimento socioeconômico.....	71
4.4	Fatores determinantes do desenvolvimento socioeconômico	73

CONCLUSÃO.....	76
REFERÊNCIAS.....	78

1 INTRODUÇÃO

A presente seção traz, inicialmente, uma contextualização sobre os dois grandes temas abordados: gestão pública e indicadores socioeconômicos. Em seguida é apresentado o problema de pesquisa, os objetivos e a justificativa para a escolha do tema, sendo finalizada com a estrutura adotada no trabalho.

1.1 Contextualização

Na história da administração pública do Brasil, existem exemplos de má gestão dos recursos, demonstrados tanto pela falta de compromisso quanto de responsabilidade de alguns agentes públicos. A ausência de uma regulação mais severa do controle da gestão pública foi um dos fatores que impactaram negativamente na gestão e no desenvolvimento socioeconômico brasileiro. Essa ausência colaborou para um elevado índice de corrupção e de endividamento dos entes da Federação (OLIVEIRA; PETER; MENESES, 2010; LEITE FILHO; FIALHO, 2015).

Para regular a gestão dos recursos públicos foram publicados normativos legais, dentre eles: a Lei nº 4.320/64, o Decreto-Lei nº 200 de 1967, a Constituição Federal – CF de 1988, as Resoluções do Senado Federal e a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF. A Lei nº 4.320/64 disciplina a execução orçamentária e o controle. Foi a partir da citada lei que nasceu as expressões Controle Interno e Controle Externo no Brasil. Seus ditames são utilizados pela Contabilidade Pública como forma de controlar os gastos públicos e auxiliar no gerenciamento destes. O Decreto-Lei nº 200/67 prevê a atuação do controle das atividades da Administração Federal em todos os níveis e em todos os órgãos, para fiscalizar o uso de recursos e a execução de programas. Com este decreto, a busca pela administração pública gerencial avançou mais um estágio, fundamentando-se na descentralização político-administrativa (KLERING; PORSSE; GUADAGNIN, 2010; UMBELINO, 2011).

Em 1988, a Constituição Federal integra o Sistema de Controle Interno que deve ser mantido em todos os poderes da federação (legislativo, executivo e judiciário). A CF estabelece que uma das funções atribuídas aos responsáveis pelo Controle Interno é a de apoiar o Controle Externo no exercício de sua missão institucional, dando ciência ao Tribunal de Contas de qualquer irregularidade ou ilegalidade observada na gestão dos recursos públicos, sob pena de responsabilidade solidária (art. 70, art. 74, IV, § 1º e art. 75 - CF/88).

É função do Poder Público a realização do bem comum que se concretiza mediante o atendimento das necessidades públicas, como por exemplo: saúde, educação e emprego. Para a consecução destes serviços em prol da sociedade, o Poder Público precisa planejar a aplicação dos recursos por meio do orçamento público e efetivamente realizar o gasto público. A Constituição Federal de 1988, além de instituir os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, determinou que a gestão financeira e patrimonial da administração pública deve ser regulamentada por Lei Complementar.

Para cumprir os preceitos constitucionais, foi publicada a Lei Complementar nº 101, de 4/5/2000, denominada Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, que estabeleceu normas sobre as finanças públicas e responsabilização dos administradores públicos pela gestão dos recursos públicos. A LRF dispôs normas que indicam como os gestores públicos devem proceder para não sofrerem sanções, definindo punições pelo não atendimento de tais normas (SOUSA *et al.*, 2013).

Vale destacar que a função da LRF não foi preencher as lacunas da Lei 4.320/64, muito menos revogá-la. Os dispositivos da Lei 4.320/64 continuam regendo o ciclo orçamentário, no entanto ela não aborda o tema responsabilidade na gestão fiscal. A LRF trata de alguns pontos do art. 165 da CF de 1988, por exemplo, quando atribui funções à Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e à Lei Orçamentária Anual (LOA), todavia não é ainda a esperada Lei Complementar que disciplina todo o art. 165 e revogará a Lei 4.320/64. Os incisos I e II do § 9º do art. 165 da Constituição Federal de 1988 dispõem sobre a necessidade de publicação de uma lei complementar para regular tanto o planejamento quanto a gestão financeira e patrimonial da administração pública, bem como estabelecer normas para a instituição e funcionamento dos fundos.

Tanto na LRF quanto na Resolução nº 40 do Senado Federal são definidos os limites para determinadas despesas. Esses limites objetivam restringir os gastos públicos, que estavam elevados à época da publicação da Lei de Responsabilidade Fiscal (SOUSA *et al.*, (2013). Nesse sentido, a LRF limitou os gastos com pessoal e o nível de endividamento da Administração Pública, além de reforçar algumas determinações, dentre elas: a observância dos preceitos mínimos constitucionais relativos aos recursos a serem investidos em educação e saúde.

A Administração Pública realiza serviços, visando a satisfação das necessidades coletivas no âmbito dos três níveis de governo: federal, estadual ou municipal. Há princípios que se aplicam a uma boa governança pública. Relações éticas; conformidade, em todas as suas dimensões; transparência; e prestação responsável de contas são princípios que apoiam

um boa governança pública (MATIAS-PEREIRA, 2014). Considera-se que a disponibilização de informações transparentes, tempestivas e relevantes acerca da gestão pública e da alocação dos recursos públicos por parte dos governantes constitui um ato de responsabilidade na prestação de contas, o que a literatura denomina de *accountability* (SILVA, 2009).

O tema “reforma da administração pública no Brasil” tem marcado presença nos debates e na agenda política do país, principalmente após 1995. Essas reformas, que deixaram muito a desejar, retomam com maior intensidade na primeira década do século XXI, como defendido por Matias-Pereira (2008), nas quais as exigências da sociedade e da economia seriam de uma Administração Pública mais competitiva, eficiente e transparente. Isso porque esses esforços visam permitir que os governantes, além de atuar com mais transparência na gestão pública, alcancem maior eficiência, eficácia e efetividade na qualidade dos serviços públicos ofertados à população, criando um ambiente favorável para a inclusão social e o fortalecimento da capacidade de formulação e implementação de políticas públicas. Para que a gestão seja de fato democrática, os setores implicados precisam ser organizados, fortes e representativos, para que possam participar das decisões e avaliações, de modo a interferirem na gestão da política, e para que as demandas dos vários setores sejam atendidas e seus interesses representados (BLOCH; BALASSIANO, 2000).

Quanto a essa visão voltada para a coletividade, desenvolveram-se processos de decisão política em um sistema democrático por meio de uma perspectiva econômica denominada Teoria da Escolha Pública (TEP). Consoante Buchanan (1983), a escolha pública é uma perspectiva acerca da política que surge como uma extensão e aplicação de ferramentas e métodos dos economistas para a tomada de decisões coletivas.

A literatura tem demonstrado teórica e empiricamente que, por conta da importância estratégica nas políticas públicas quanto aos recursos investidos e gastos realizados, existe necessidade de discussão da relação entre a LRF e os indicadores socioeconômicos para verificar o desenvolvimento na gestão pública. Estudos realizados por Lopes e Slomski (2004) indicam que os municípios premiados pelo programa de gestão fiscal responsável, em sua grande maioria, possuem elevados índices sociais, denotando congruência entre os dados da responsabilidade fiscal e social. Já os realizados por Andrade *et al.* (2011) evidenciam que o índice de responsabilidade fiscal e social do município analisado tem apresentado valores superiores ao longo dos anos, bem como alterações positivas na estrutura financeira do município e nos quocientes de balanço patrimonial. Nesse sentido, a disponibilidade de indicadores socioeconômicos confiáveis e atualizados cumpre importante papel como instrumento para balizar as políticas públicas (JORGE *et al.*, 2014).

Ainda que se possa citar algumas contribuições importantes para a construção de um marco conceitual sobre os indicadores sociais nas primeiras décadas do século passado, como, por exemplo, os estudos do sociólogo Emile Durkheim; o desenvolvimento da área é recente, tendo ganhado espaço científico em meados dos anos 1960 com as tentativas de organização de sistemas mais abrangentes de acompanhamento das transformações sociais e verificação do impacto das políticas sociais nas sociedades desenvolvidas e subdesenvolvidas. A publicação dos livros *Social Indicators* e *Toward a Social*, elaborados sob encomenda do governo americano em meados dos anos 1960, representou um marco importante, inaugurando o que se chamou de “Movimento de Indicadores Sociais” na época (JANNUZZI, 2012).

O otimismo acentuado com as potencialidades do Planejamento Governamental e do uso dos indicadores sociais nas políticas públicas produziu expectativas acima do que era realizável em curto e médio prazo, principalmente no contexto de crise fiscal do Estado a partir dos anos 1970. Para Jannuzzi (2012), no Brasil, este descrédito durou pouco, já que a institucionalização de um sistema de proteção social mais inclusivo e abrangente na Constituição Federal de 1988 e o aprimoramento de experiências de formulação e implementação de políticas públicas em estados e municípios, passaram a demonstrar a pertinência instrumental dos indicadores sociais em todas as fases do ciclo de Políticas Públicas.

Na gestão pública, ganha relevância ações preventivas e proativas que assegurem a eficiência na alocação do recurso público e busquem o desenvolvimento. Os indicadores sociais podem enriquecer a interpretação empírica da realidade social e orientar de forma mais competente a análise, formulação e implementação de políticas sociais (JANNUZZI, 2002; MATIAS-PEREIRA, 2012b).

Dessa forma, vê-se que no Brasil e nos outros países cresce a exigência da sociedade sobre a gestão pública no sentido de ter-se uma gestão pública que, de fato, seja capaz de empreender ações que promovam desenvolvimento social e econômico ao mesmo tempo em que se faça uso otimizado dos recursos públicos. No atual momento torna-se então oportuno a realização de pesquisa que avalie o uso eficiente dos recursos públicos, ou seja, o grau de responsabilidade fiscal e a capacidade da gestão pública de promoção de desenvolvimento social e econômico dos municípios brasileiros.

1.2 Problema

Apresenta-se a seguinte questão de pesquisa: **Qual a influência da gestão fiscal e do investimento social no desenvolvimento socioeconômico dos municípios brasileiros?**

1.3 Objetivos

1.3.1 Objetivo geral

No intuito de responder o questionamento apresentado, tem-se como objetivo geral: analisar a influência da gestão fiscal e do investimento social no desenvolvimento socioeconômico dos municípios brasileiros, com mais de 100 mil habitantes.

1.3.2 Objetivos específicos

Para atingir o objetivo geral, faz-se necessário cumprir os seguintes objetivos específicos:

- 1) Avaliar os indicadores de gastos públicos e de investimentos sociais dos municípios;
- 2) Analisar os indicadores de gestão fiscal dos municípios;
- 3) Avaliar os indicadores de desenvolvimento dos municípios;
- 4) Analisar o nível de investimentos sociais dos municípios; e
- 5) Analisar a relação entre gestão fiscal, investimentos sociais e desenvolvimento social e econômico.

1.4 Justificativa

As imposições constitucionais e legais vinculadas à administração pública, bem como a necessidade da correta aplicação dos recursos públicos, têm exigido observância dos gestores municipais ao controle do gasto público. No entanto, para Macêdo, Machado e Scarpin (2014) e Jales (2015), as razões pelas quais alguns municípios brasileiros apresentam uma gestão fiscal responsável e busca pela melhoria da qualidade de vida da população ainda não são totalmente claras.

Os estudos sobre gestão pública e desenvolvimento socioeconômico têm focado nos governos municipais brasileiros, inserindo novos questionamentos a respeito de suas práticas, à medida que aumenta as necessidades e exigências da população. As reclamações quanto ao serviço público prestado sinalizam aos gestores públicos a necessidade de atender às exigências fiscais com responsabilidade, eficiência e transparência (UMBELINO, 2011).

Para Costa (2011), a evolução dos municípios e dos sistemas socioeconômicos em direção à responsabilidade fiscal e social não é simples, e pode seguir caminhos diferentes em vários contextos e municípios. Adicionalmente, de acordo com Beuren e Macêdo (2014), existe uma lacuna no conhecimento de quais fatores levam a mais desenvolvimento nos municípios brasileiros.

Apesar de existirem poucos estudos relacionando o desenvolvimento municipal com a melhoria de indicadores sociais municipais e de boas práticas de gestão pública, as investigações têm relacionado indicadores de cumprimento dos aspectos da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF com indicadores sociais e indicadores de desenvolvimento municipal. (LEITE FILHO *et al.*, 2015). Nesse sentido, Moreira *et al.* (2013), ressaltam que investimentos nas áreas de saúde e educação são os mais relevantes para determinação do índice de desenvolvimento municipal. Matias-Pereira (2010) argumenta que as políticas públicas, que são importantes para o desenvolvimento e influenciam a vida da população, estão ligadas com o direito à satisfação de necessidades básicas, como emprego, educação e saúde.

Para avaliar a eficiência dos gastos públicos, Faria, Jannuzzi e Silva (2008) realizaram pesquisa que teve como objetivo verificar se os recursos orçamentários dos municípios estão sendo bem utilizados, para que isso se reflita nos seus indicadores sociais, em especial os de saúde e educação. O estudo destaca como “boas práticas”, o que se refere à eficiência das políticas públicas, pelos resultados que os municípios alcançam em termos do que alocam como recursos ou pelas condições de renda média. Diel *et al.* (2014) defendem que os gastos públicos com educação devem ser alocados de modo eficiente, promovendo a eficácia nos sistemas de ensino, proporcionando o desenvolvimento dos estudantes. Para Matta *et al.* (2016) o objetivo das políticas de saúde é alcançar, a longo prazo, uma melhoria na qualidade de vida da população.

Objetivando verificar se os gastos com pessoal estão adequados aos limites da Lei de Responsabilidade Fiscal, alguns estudos abordaram o tema. (SANTOLIN; JAYME JÚNIOR; REIS, 2009; ARAÚJO; RIBEIRO, 2013; SANTOS *et al.*, 2014).

Diante do exposto, abre-se um campo interessante de pesquisas acadêmicas acerca dos fatores que contribuem para o desenvolvimento socioeconômico, e de como a adequação aos limites de gastos públicos e investimentos sociais dos municípios estão relacionados com este desenvolvimento.

Diferentemente de alguns estudos já publicados no Brasil, esta pesquisa se propõe a analisar preliminarmente os relatórios de até dez municípios brasileiros em cada estado com população acima de 100 mil, a partir da base de dados de 2008 a 2013 do “Finanças do Brasil” – FINBRA, não se restringindo a uma região. A preferência pelos municípios com essa população, deve-se ao fato do planejamento orçamentário e a elaboração de políticas públicas serem mais percebidas neles, assim como o estabelecimento do prazo de 1 ano pela Lei Complementar nº 131/2009 para que os municípios com mais de 100 mil habitantes publicassem informações sobre a gestão orçamentária e fiscal, inclusive os dados referentes à transferência fiscal (RGF e RREO), conforme as exigências da LRF.

Conhecer os fatores relacionados aos municípios brasileiros que podem explicar diferentes níveis de responsabilidade fiscal e social, por meio da adequação a limites de gastos públicos, investimentos sociais e gestão fiscal, pode contribuir para encontrar critérios de avaliação adequados ligados ao desenvolvimento socioeconômico dessas entidades.

A presente pesquisa pretende, portanto, contribuir para as discussões acerca dos indicadores socioeconômicos dos municípios brasileiros, e de qual papel as decisões na gestão pública pode desempenhar nesse processo. Apresenta relevância tanto para a academia quanto para o poder público municipal, uma vez que traz à baila tanto o tratamento isolado quanto à interação entre os temas, bem como pode clarear caminhos para o aprofundamento das discussões em futuras pesquisas.

1.5 Estrutura da pesquisa

O trabalho está dividido em cinco seções. A primeira corresponde à introdução, apresentando uma contextualização acerca da gestão pública e dos indicadores socioeconômicos, tendo como *framework* a Constituição Federal e a Lei de Responsabilidade Fiscal. Em seguida são apresentados o problema de pesquisa, os objetivos gerais e específicos, assim como a justificativa e a importância do tema em estudo.

Na segunda seção é explorado o referencial teórico que serviu de base para a pesquisa. Inicialmente é apresentada a evolução histórica da gestão pública e como esta se apresenta no ambiente brasileiro, considerando os recursos públicos. Também é relatada a

teoria da escolha pública e a importância das políticas públicas para o processo de decisão, assim como o orçamento público e o controle e transparência na administração pública. Em seguida são abordados aspectos relevantes dos indicadores socioeconômicos e características dos municípios brasileiros relacionados com a gestão pública. A seção é finalizada com o detalhamento das hipóteses formuladas para este estudo.

A terceira seção aborda a metodologia da pesquisa, com seu enquadramento enquanto método científico. Adicionalmente, expõe os critérios adotados para obtenção da amostra e para a coleta dos dados. Traz ainda os procedimentos para análise dos resultados e os modelos econométricos com vistas ao atendimento dos objetivos propostos no estudo.

A quarta seção apresenta os resultados encontrados para as análises preliminares e para cada objetivo específico, utilizando-se de estatística descritiva, além de trazer a análise comparativa entre os resultados encontrados.

A quinta seção traz as conclusões do estudo, fazendo um apanhado dos principais resultados encontrados, destacando também as contribuições da pesquisa para o campo, assim como as principais limitações do estudo e as sugestões para futuras pesquisas. Por último, são apresentadas as referências utilizadas na pesquisa, assim como apêndices contendo informações complementares.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

A presente seção está dividida em três partes, sendo a primeira tratando de gestão pública e a segunda de indicadores socioeconômicos e características dos municípios brasileiros, apresentando os principais conceitos e exigências de adequação aos normativos constitucionais e legais, assim como as intersecções e convergências entre os dois temas. Em seguida, a terceira parte traz a construção das hipóteses da pesquisa.

2.1 Gestão pública

Para o entendimento do papel da condução da gestão pública e a relação desta com o desenvolvimento socioeconômico dos municípios brasileiros, por meio de uma boa gestão dos recursos públicos, essa seção aborda a teoria da escolha pública, a importância das políticas públicas, bem como a gestão orçamentária brasileira, além da necessidade de controle e transparência na administração pública. Para tanto, deve-se entender o Estado Brasileiro, os conceitos e teorias de administração pública e proporcionar um enfoque nos municípios e suas atividades na prestação de serviço público.

A administração pública, embora só tenha passado a ser objeto de estudo sistemático como ciência de governo a partir do século XIX, sempre fez parte da história e sempre foi decisiva para o desenvolvimento, em maior ou menor escala, das sociedades. Procopiuck (2013, p. 10) destaca que a administração é a parte mais óbvia do governo, é o governo em ação, é o lado executivo e operativo mais visível do governo, e, tão antiga quanto o próprio governo. Segundo o autor, numa perspectiva temporal de longo prazo de desenvolvimento da administração pública, a própria história é contada a partir do surgimento, crescimento e declínio de instituições e de políticas públicas administradas desde períodos históricos prévios aos tempos bíblicos. A História permite, por exemplo, a identificação de registros e de conhecimentos sistematizados sobre estratégias de governo, técnicas de administração e a natureza do exercício do poder e da liderança.

Para Matias-Pereira (2012a, p. 10), administração envolve a interpretação de objetivos a fim de transformá-los em ação organizacional, por meio das suas funções: planejamento, organização, direção e controle. “Deve ser entendida como todo o sistema de governo, todo o conjunto de ideias, atitudes, normas, processos, instituições e outras formas

de conduta humana, que determinam a forma de se distribuir e de se exercer a autoridade política e como se atendem aos interesses públicos” (MATIAS-PEREIRA, 2014).

Conforme Procopiuck (2013, p. 13), as investigações sobre a Administração Pública têm sua origem na emancipação da função administrativa para conseguir recursos e competências, objetivando concretizar interesses estabelecidos politicamente pela sociedade. Uma definição operacional de Administração Pública incorpora o conjunto de órgãos, funcionários e procedimentos utilizados pelos três poderes que integram o Estado, para realizar suas funções econômicas e os papéis que a sociedade lhe atribuiu (COSTIN, 2010).

Matias-Pereira (2014, p. 202) menciona que os dois conceitos jurídicos de Administração Pública são o formal ou estrutura e o material ou funcional. No sentido formal, a Administração Pública compreende órgãos, pessoas jurídicas e agentes responsáveis por exercer uma das funções do poder político, que corresponde à função executiva (administrativa). Esse conceito, portanto, leva em conta quem está exercendo a função administrativa, em qualquer dos poderes. E no sentido material, a Administração Pública abrange as atividades exercidas pelas pessoas jurídicas, órgãos e agentes incumbidos da função administrativa do Estado. O conceito, adota, portanto, como referência o que é realizado, não obrigatoriamente quem exerce.

Em 1988, com a promulgação da Constituição Federal do Brasil, todos os principais comandos para a gestão dos recursos públicos foram registrados. A Carta Magna, no artigo 1º, parágrafo único, apresenta o proprietário desses recursos ao preceituar que “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição (BRASIL, 1988). A Constituição destaca, ainda, diversos temas relevantes para gestão pública, dentre eles: a estrutura federativa, os direitos e garantias fundamentais, a organização do Estado, os princípios e os objetivos fundamentais, os princípios da administração pública e a ordem social.

No artigo 1º da CF, também foi mencionado que a nação brasileira deve ser uma república federativa, formada pela união indissolúvel dos Estados, Municípios e do Distrito Federal, constituindo-se em um Estado Democrático de Direito; e que apresenta como fundamentos: a soberania, a cidadania, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e o pluralismo político.

Em 1988, a CF, incluiu os municípios como entes federados, ampliando, significativamente, os seus deveres e poderes autônomos de competência em nível constitucional (CORRALO, 2009, p. 89). Os municípios tiveram que lutar muito para se

afirmarem como participantes do federalismo, pois ainda que houvesse a sua emancipação, historicamente, estes haviam sido relegados a segundo plano, fruto da centralização excessiva ainda reinante no Estado Brasileiro (HERMANY; TOALDO, 2016).

Para Hermany e Toaldo (2016), a descentralização das atribuições e competências para os municípios, aconteceu devido à proximidade com a população, o que significa que o ente público municipal é indispensável para a regulação de interesses locais e, por consequência, para a implementação e execução das políticas públicas, por constituir a base da organização política democrática. Complementando esse entendimento, vários autores têm defendido a ideia de uma maior eficácia das políticas públicas se houver um redirecionamento da gestão e fortalecimento do poder local, por meio da capacidade de poder elaborar leis e constituir órgãos de representação que privilegiassem os interesses locais (CASTRO, 2001, p. 32).

A administração pública precisa estar bem estruturada e atuar com eficiência, eficácia e efetividade para atender as necessidades e expectativas da sociedade. A elevação do nível de desempenho dos governos, na visão de Matias-Pereira (2012a), depende da formação de equipes de trabalho comprometidas com as instituições e com as missões primordiais do Estado. Por conta disso é que a gestão dos recursos públicos envolve decisão dos executivos públicos, dos legisladores públicos e dos políticos, por meio da escolha pública, que será analisada no tópico seguinte.

2.1.1 Teoria da escolha pública

Ao estudo dos processos de decisão política em um sistema democrático por meio de uma perspectiva econômica dá-se o nome de Teoria da Escolha Pública (TEP). Conforme Buchanan e Tullock (1962), esta teoria considera que tanto os agentes públicos quanto os agentes econômicos realizam seus fins privados e entre os fins está a perseguição de rendas dentro da sociedade. Para Borsani (2005), a TEP está fundamentada sobre os conceitos de comportamento racional, e autointeresse que definem o *homo economicus*. Completando esse entendimento, Silva (1995) explica que, dentre os interesses dos políticos, destacam-se: popularidade, maior orçamento para as áreas que sejam de seu interesse e perpetuidade no poder. A Teoria da Escolha Pública versa sobre todos os processos de escolhas públicas, incluindo: elaboração de políticas públicas e leis, votações legislativas e regras de decisão.

Há também a denominada Escola da Escolha Pública (*Public Choice*), que tem sua origem no conjunto de reflexões que alguns autores, entre os quais se destaca a figura de

James Buchanan, desenvolveram a partir dos anos sessenta (DIAS, 2009). Nascida na Universidade de Chicago, a Teoria da Escolha Pública baseou-se nos princípios e ferramentas que os economistas utilizam nas situações de mercado político. A satisfação das necessidades públicas é analisada não sob o prisma estrito do interesse geral, mas na lógica da utilidade e do mercado (MARTINS, 2005).

Segundo Araújo (2003), o postulado básico da *Public Choice* coloca-a na corrente da filosofia política que inclui autores do calibre de Thomas Hobbes, Alexis de Tocqueville, Maquiavel, Stuart Mill e David Hume. A questão da escolha pública é a mesma que a da ciência política: a teoria do Estado, regras de votação, o comportamento do eleitor, a política partidária, a burocracia, e assim por diante (MULLER, 1989). Seu foco de análise situa-se, portanto, sobre as finanças públicas, as políticas comerciais e as políticas regulatórias (ARAÚJO, 2003), porém, sua metodologia é a da Economia (MUELLER, 1989). Nesse sentido, a teoria da escolha pública usa as premissas da economia para prever, explicar e prever o comportamento dos grupos de interesse e dos legisladores (ROACH, 1994).

Para Silva (1996) a *Public Choice* representa um programa de pesquisa em economia cuja preocupação principal é o estudo do Estado, utilizando-se os instrumentos da teoria econômica tradicional e, mais precisamente, a teoria da escolha. Dentre os principais estudos que fundamentam a Teoria da Escolha Pública está o livro “*THE CALCULUS OF CONSENT – Logical Foundations of Constitutional Democracy*” de James M. Buchanan e Gordon Tullock. Tornou-se uma escola de pensamento em teoria política, apresentando maior aceitação e concentração de centros de estudo nos Estados Unidos. Dezenas de outros trabalhos influentes, os quais tratam especificadamente do tema, foram publicados e dois economistas desta área receberam da Academia de Ciências de Estocolmo o Prêmio Nobel, James Buchanan em 1986 e William Vickrey em 1996.

De acordo com Borsani (2005), a TEP procura determinar como se efetivam os processos políticos e seus efeitos na economia, evidenciando a estreita relação dos resultados econômicos com as regras e procedimentos para a tomada de decisões no campo político. Não se pode ignorar a criação de leis, mesmo que por governos democráticos, para beneficiar seus próprios interesses; assim como a possibilidade de manipulação política como consequência da ausência de equilíbrio nas escolhas coletivas. Considerando que, na escolha pública, as decisões coletivas juntam as preferências individuais, faz-se necessário conhecer as diferenças entre as escolhas privadas e as públicas. O quadro 1 demonstra relevantes diferenças entre as

escolhas privadas e as escolhas públicas, cujas decisões podem afetar o indivíduo ou a coletividade.

Quadro 1 – Diferenças entre escolhas privadas e públicas

Escolhas Privadas	Escolhas Públicas
Unilaterais	Multilaterais
As consequências recaem, principalmente, sobre o próprio tomador de decisões	Os benefícios e os custos das escolhas públicas são divididos com outros
Trocas privadas implicam uma soma positiva	Trocas mediadas pelo setor público podem ser de soma zero ou negativa
Os indivíduos participam em transações privadas voluntariamente	A participação dos indivíduos numa transação pública pode ser coercitiva

Fonte: Adaptado de Shughart e Razzolini (2001).

Conforme Buchanan e Tullock (1962), na medida em que o indivíduo racional é capaz de prever o impacto de suas escolhas, ele vai procurar escolher uma regra de tomada de decisão que irá minimizar os custos esperados que ele deve incorrer, tanto os que lhe são impostos pelas decisões coletivas tomadas negativamente a seus interesses e os que ele irá incorrer como um tomador de decisões. Buchanan e Tullock (1962) em “*The Calculus of Consent*” defenderam o uso da regra da unanimidade nas decisões políticas, afirmando que as mesmas são não coercitivas e não impõem custos.

A teoria da escolha pública é constituída por três fundamentos: o individualismo metodológico; o *homo economicus* como postulado do comportamento individual, e a economia como ciência de trocas (COSTA *et al.*, 2013; JIMÉNEZ, 2008; PEREIRA, 1997). Para Cruz (2010), conforme os pressupostos da TEP, as decisões políticas são baseadas num conjunto de regras, sendo que a mais relevante é que essas decisões são tomadas pelos representantes eleitos e que as motivações dos políticos (gestores públicos) considera a maximização da sua probabilidade de reeleição. Nesse sentido, Pereira (1997) menciona a ideia de que a democracia, poderia ser analisada como um mercado competitivo, onde os agentes que nele atuam (políticos, cidadãos e funcionários públicos) têm basicamente motivações egoístas, por exemplo, se assume que os políticos pretendem maximizar os votos.

Tullock *et al.* (2002) criticam o termo “escolha pública”. Para os autores é um nome enganador para um sistema econômico e político no qual as escolhas do público real não são geralmente satisfeitas pela instituição política “pública” de tomada de decisões coletivas. Para eles, as instituições públicas politizadas não estão preocupadas primeiramente com as escolhas do público real como indivíduos ou famílias.

Existem teoremas e práticas que interferem nas escolhas públicas. Segundo Dias (2009), dentre as diversas ideias enfatizadas pela Escola da *Public Choice*, em que a análise situa-se sobre finanças públicas, políticas comerciais e políticas regulatórias, destacam-se:

- a) *Logrolling*: denota troca de apoio entre políticos;
- b) grupos de interesse: grupos sociais organizados com interesse em influenciar o governo;
- c) burocratas: vários teóricos da Public Choice estudaram a burocracia com a finalidade de explicar interesses e motivações destes, bem como sua relação entre interesses individuais e os da corporação; e
- d) *rent-seeking*: tarifas sobre produtos e monopólios proporcionam ganhos para indústrias. Tradicionalmente os economistas têm estudado os custos relacionados a estas tarifas.

Segundo Viana (2010), considera-se importante o estudo sobre a Teoria das Escolhas Públicas para se entender o fenômeno de motivações que podem influir significativamente nas decisões do governante no que tange a motivações políticas que visam a permanência deste no poder. O autor defende que por conta dessas razões, uma boa estrutura de governança é necessária para minimizar esses efeitos.

Para Horn (1996), as teorias modernas aplicadas aos políticos e à administração pública levam em consideração que as ações no campo público são especificamente políticas, dessa forma, os interesses privados dentro e fora do Estado são importantes para explicar as ações realizadas pelo próprio governo e, por conseguinte, as relações entre o principal-agente. No entendimento de Eisenhardt (1985), a habilidade dos principais (eleitores) em saberem se os agentes (políticos) estão ou não agindo de acordo com seus interesses e, conseqüentemente, efetuar o monitoramento, depende das informações disponíveis aos principais.

Para a escolha pública ganha importância o conhecimento prévio das condições básicas na instituição pública e de seu ambiente. Conforme Oliveira (2014), o processo de tomada de decisões implica numa avaliação das conseqüências futuras advindas das decisões tomadas. Quando há decisão pela mobilização político-administrativa para articular e alocar recursos e esforços para tentar solucionar dado problema coletivo, surge a política pública. No tópico seguinte serão abordadas a intencionalidade pública e a resposta a um problema público, os dois elementos fundamentais da política pública.

2.1.2 Políticas públicas

Alguns países encontram dificuldades na distinção de termos essenciais das ciências políticas. De acordo com Secchi (2010), em países de língua portuguesa, assim como em outras línguas latinas, o termo política pode assumir duas conotações principais, que nos países de língua inglesa são diferenciados usando o termo *politics* e *policy*. O primeiro termo, definido por Bobbio (2002), é o termo *politics*, o qual significa a atividade humana ligada à obtenção e manutenção dos recursos necessários para o exercício do poder sobre o homem. Já o termo *policy*, que representa o segundo sentido da palavra “política”, sendo expresso em inglês, é a dimensão de “política” mais concreta e a que tem relação com orientações para a decisão e ação. Na visão de Secchi (2010), o termo política pública (*public policy*) está vinculado a esse segundo sentido da palavra “política”.

Matias-pereira (2010) também menciona o sentido dos termos de política. Para o autor, o termo política (*politics*) pode ser definido, como o conjunto de procedimentos formais e informais que expressam relações de poder e que se destinam à resolução pacífica dos conflitos quanto aos bens públicos. Por outro lado, políticas públicas (*public policy*) são os *outputs*, resultantes da atividade política, e compreendem o conjunto de decisões e ações relativas à alocação imperativa de valores. Rua (2009) destaca que política pública geralmente envolve mais do que uma decisão e requer diversas ações estrategicamente selecionadas para implementar as decisões tomadas.

Analisando o conceito de “política pública”, Procopiuck (2013) afirma que, a exemplo de conceitos de estratégia, programa e de planos, a política pública provê diretrizes gerais ao invés de instruções detalhadas para a ação, envolvendo interesses coletivos articulados na esfera pública. O autor declara ainda que a função específica de uma política pública é prover orientações normativas, guiadas por valores e por finalidades, para elaboração de estratégias, programas e planos que procuram adequar meios para atingir fins.

Ainda segundo o autor, na medida em que a ação da Administração Pública se especializou e os estudos sobre a ação político-administrativa do Estado se aprofundaram, conjuntos de atividades e ações destinados a resolver problemas coletivos passaram a ser identificados e acompanhados. A segmentação temática de conjuntos de atividades e ações governamentais ganharam identidade e passaram a ser definidas como políticas públicas, como por exemplo, a política de saúde e de educação (PROCOPIUK, 2013).

Sendo assim, os três tipos de demandas mais comuns por políticas públicas, são citadas por Matias-pereira (2010):

- Demandas novas, as que resultam do surgimento de novos atores políticos ou de novos problemas;
- Demandas recorrentes, as que expressam problemas não resolvidos ou mal resolvidos, e que estão sempre voltando a aparecer no debate político e na agenda governamental; e
- Demandas reprimidas.

As políticas públicas estão diretamente relacionadas com as questões de liberdade e igualdade, controle democrático do Estado, distribuição da renda e das riquezas. Isso está ligado com o direito à satisfação de necessidades básicas, como emprego, educação e saúde. (MATIAS-PEREIRA, 2010).

Na visão de PROCOPIUK (2013 p. 141), apesar de complexo, o processo de formação de políticas públicas tem se desenvolvido ao longo do tempo e em diferentes contextos da sociedade. Como regra, uma política pública ganha identidade a partir de um conjunto de decisões que definem e instituem normas e regras gerais abstratas (leis, decretos, acordos, convênios etc), os quais irão pautar comportamentos e ações de atores individuais e coletivos (decisões administrativas, autorizações, subsídios etc) para geração de resultados concretos que objetivam solucionar problemas que deram origem à necessidade da própria política.

Para Matias Pereira (2014) é nítida a separação entre políticas de Estado e políticas de Governo no direito constitucional brasileiro. Enquanto as políticas de Estado são aquelas estabelecidas por Lei, no processo que envolve as ações do legislativo e do executivo e que definem as premissas e objetivos que o Estado brasileiro, em dado momento histórico, quer ver consagrados para dado setor da economia ou da sociedade; as políticas de Governo são os objetivos, normalmente estabelecidos em um plano de governo, elaborados pelo candidato, que após eleições busca implantá-los em diferentes setores da vida econômica ou social.

Está em evidência a relevância da governança como ferramenta de aplicação dos recursos públicos de forma correta e transparente. O Referencial Básico de Governança do Tribunal de Contas da União define governança no setor público como um conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle colocados em prática para avaliar, direcionar e

monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade. É a vertente político-administrativa da governança no setor público, com foco na formulação, na implementação e na efetividade de políticas públicas (WORLD BANK, 2012).

A política pública se constitui num conjunto de diretrizes que delineiam a ação governamental. As políticas públicas normalmente são apresentadas como programas de ação governamental num dado setor social ou espaço geográfico. (PROCOPIUK, 2013).

Dessa forma, o Quadro 2 apresenta uma síntese das fases do processo de política pública.

Quadro 2 – Processo de políticas públicas

Fase	Características
Iniciação	<ul style="list-style-type: none"> • Pensamento criativo sobre o problema • Definição de objetivos • Criação de opções • Tentativas e exploração preliminar de conceitos, demandas e possibilidades
Estimação	<ul style="list-style-type: none"> • Investigação de conceitos e de demandas • Exame normativo das consequências prováveis • Estimativas de impactos • Delineamento de um programa • Estabelecimento de critérios de desempenho esperado e de indicadores
Seleção	<ul style="list-style-type: none"> • Debates sobre as possíveis opções • Redução de incertezas sobre as opções • Compromissos, negociações e ajustes de interesses • Integração de elementos de decisão não racionais e de questões ideológicas • Decisão entre as opções • Atribuição de responsabilidades para a execução
Implementação	<ul style="list-style-type: none"> • Desenvolvimento de regras, estruturas de regulação e linhas gerais para execução das decisões • Mudança nas decisões para se ajustarem às restrições operacionais • Transformação das decisões em termos operacionais • Elaboração de um programa com objetivos e padrões de desempenho, incluindo cronogramas de operações
Avaliação	<ul style="list-style-type: none"> • Comparação entre o desempenho real e o desempenho esperado em termos dos critérios estabelecidos previamente • Atribuição de responsabilidade em relação às discrepâncias observadas no desempenho
Conclusão	<ul style="list-style-type: none"> • Determinação dos custos, das consequências e dos benefícios decorrentes das ações adotadas na política • Comparar o que foi necessário e o que foi requisitado • Especificar os problemas detectados no momento da conclusão

Fonte: Adaptado de Procopiuk (2013, p. 142).

O foco das políticas públicas normalmente é voltado para a sociedade e para seus problemas. A preocupação em estudos de políticas públicas é voltada para “o que”, “por que” e “como” o governo age ou deixa de agir frente a problemas públicos que demandam soluções (PROCOPIUCK, 2013). O autor apresenta ainda a classificação das políticas públicas, quanto à sua finalidade:

- **Políticas constitutivas:** criam ou estruturam as condições para que determinados problemas passem a ser tratados sistematicamente. A constituição de uma política normalmente é fundamentada pela aprovação de uma legislação que a especifica e lhe define uma finalidade, pela criação de órgãos responsáveis pela sua implementação e manutenção.
- **Políticas distributivas:** são configuradas quando procuram distribuir recursos. Os meios de distribuição podem ser via subsídios em produtos ou serviços, bem como mediante concessão de benefícios diretamente aos interessados. A definição de como os recursos serão distribuídos e de quem serão os beneficiários normalmente é feita por meio da legislação.
- **Políticas redistributivas:** são políticas que procuram mudar o grau de concentração de recursos mediante instituição de mecanismos de repasse de pontos de maior concentração para os de menor. Normalmente esse tipo de política busca a apropriação de recursos econômicos de classes de maior renda para repasse para as de menores rendimentos numa sociedade. O objetivo normalmente é melhorar o perfil de distribuição de renda.
- **Políticas regulatórias:** dizem respeito ao controle estatal sobre a utilização de recursos ou sobre a execução de atividades por diferentes segmentos da sociedade. Normalmente as políticas regulatórias procuram impor padrões de comportamento a indivíduos ou a grupos, com vistas a preservar o interesse público e a manter o equilíbrio em relações competitivas entre os integrantes de dado setor da sociedade.

Conforme Costa *et. al.* (2012), no processo de disponibilização dos recursos públicos deve-se atentar, entre outros pontos, para a demanda pelo bem ou serviço. A oferta de bens por parte do Estado varia de município para município, sendo as características diferentes e os produtos demandados também.

Assim, são disponibilizados bens e serviços por meio das políticas públicas e da alocação de recurso, pois estes contribuem para o desenvolvimento do município e para favorecer o bem-estar e a qualidade de vida da população. Visando a ampliar os níveis de desenvolvimento socioeconômico dos municípios, o Estado deve agir, segundo UNDP (2010), para habilitar a sociedade a viver de forma valorosa, permitindo se desenvolver de forma saudável e criativa.

As políticas públicas e a provisão de bens públicos precisam estar de acordo com as características e particularidades de cada município ou grupo de municípios, levando em conta outros fatores que não somente os populacionais, como por exemplo, o orçamento público, que será descrito no próximo tópico.

2.1.3 Orçamento Público

Nas atividades essenciais do Estado, destacam-se as finanças públicas, principalmente, a política orçamentária e o processo orçamentário. De acordo com Matias-Pereira (2010), a atividade financeira do Estado é imprescindível para permitir o atendimento das necessidades públicas, por meio das políticas públicas. O orçamento público se converteu em um instrumento da política econômica e social dos governos e, por isso, passando a constituir-se em um elemento essencial à composição do planejamento governamental (MILESKI, 2011).

Motta e Fernandes (2001) afirmam que o orçamento público surgiu, como instrumento administrativo, na Inglaterra em 1822. Os autores asseveram que constituía-se num modo da sociedade impor uma limitação aos gastos públicos, evitando os sucessivos e crescentes aumentos de tributos. Conforme Matias-Pereira (2010), orçamento público é fruto dos desdobramentos e mudanças provocadas pela Revolução Industrial no mundo. Tendo ressurgido posteriormente com maior intensidade nos Estados Unidos, na década de 1920. O autor ainda relata que com o desenvolvimento do pensamento empresarial e acadêmico, para efetuar o acompanhamento e controle da função administrativa, era necessário estabelecer mecanismos que fornecessem bases seguras na condução das atividades empresariais. Nesse sentido surgiram: Orçamento Tradicional, Orçamento Base Zero, Orçamento de Desempenho, Orçamento-Programa, Sistema de Planejamento, Programação e Orçamento, Sistema de Racionalização do Orçamento, dentre outras técnicas (MATIAS-PEREIRA, 2010).

No processo de evolução conceitual do orçamento, Motta e Fernandes (2001) argumentam que somente com a Segunda Guerra Mundial é que surge a expressão *orçamento de desempenho*, conceituado como: “aquele que apresenta os propósitos para os quais os créditos se fazem necessários, os custos dos programas propostos para atingir aqueles objetivos e dados quantitativos que mereçam as realizações e o trabalho levado a efeito em cada programa” (MOTTA; FERNANDES, 2001). No orçamento de desempenho ficou estabelecido que o governo norte-americano deveria adotar um orçamento baseado em funções, atividades e projetos. É resultado dos esforços para controlar os gastos públicos, no bojo da nova gestão pública (*New Public Management*) (MATIAS-PEREIRA, 2010).

Numa linha evolutiva, segundo Motta e Fernandes (2001), o orçamento de desempenho cedeu espaço para o PPBS (Planning, Programming and Budgeting System), surgido na década de 1960, tendo o objetivo de obter a plena integração entre o planejamento, a programação e o orçamento, associando e alocando recursos conforme os objetivos estabelecidos.

Matias-Pereira (2010) esclarece que dentre os obstáculos que provocaram o abandono do PPBS, destacam-se as resistências encontradas por parte dos responsáveis pela elaboração dos orçamentos dos departamentos e das agências em se adaptar a um mecanismo que não encontrava correspondência na estrutura institucional. Segundo o autor, isso acontecia ao mesmo tempo em que o processo de orçamento federal era regulado por um complexo conjunto de leis e normas que levavam os governantes a se preocupar mais com a apresentação, aprovação e execução do orçamento do que com a sua estrutura (MATIAS-PEREIRA, 2010).

Quando vai planejar o orçamento público, o gestor público fica limitado a seguir princípios e regras gerais para elaborar instrumentos de planejamento e orçamento, apesar de existirem atos discricionários, conhecidos por sua flexibilidade na forma de conveniência e oportunidade. Conforme Santos e Camacho (2014), o orçamento público pode ser considerado como um instrumento de planejamento por meio do qual as políticas públicas são ordenadas segundo prioridades e selecionadas para integrar o plano de ação do governo, de acordo com os recursos disponíveis para financiar tais gastos.

Para Aliomar Baleeiro (1997), o orçamento público é o ato pelo qual o Poder Executivo prevê e o Poder Legislativo autoriza, durante um tempo determinado, a execução das despesas destinadas ao funcionamento dos serviços públicos e outros fins adotados pela política econômica ou geral do país, assim como a arrecadação das receitas já criadas em lei.

Segundo Giacomoni (2009), de acordo com o modelo de integração entre planejamento e orçamento, o orçamento anual constitui-se em instrumento, de curto prazo, o qual operacionaliza os programas setoriais e regionais de médio prazo, que, por sua vez, cumprem o marco fixado pelos planos nacionais em que estão definidos os grandes objetivos e metas, os projetos estratégicos e as políticas básicas.

O sistema orçamentário brasileiro é composto por três peças fundamentais dispostas na Constituição Federal: o Plano Plurianual - PPA, a Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO e a Lei Orçamentária Anual – LOA. A Constituição Federal de 1988 resgatou o planejamento na Administração Pública brasileira, com a integração entre plano e orçamento por meio da criação do PPA e da LDO. Assim, o Plano Plurianual, como também a Lei de Diretrizes Orçamentárias, é uma inovação da CF/1988. Antes do PPA e da CF/1988, havia outros instrumentos de planejamento estratégico, como o Orçamento Plurianual de Investimentos - OPI, com três anos de duração, que não se confunde com o PPA, que apresenta quatro anos de duração.

A edição de uma lei complementar sobre finanças públicas foi prevista pela Constituição Federal de 1988, no entanto não foi editada. Conforme destaca Mendes (2015), não existe um modelo legalmente constituído para organização, metodologia e conteúdo dos planos plurianuais, leis de diretrizes orçamentárias e leis orçamentárias anuais. Por isso, é ainda a Lei 4.320/1964, recepcionada com *status* de lei complementar, que estabelece Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Quem cumpre a lacuna legislativa e complementa a Lei 4.320/1964 é a LDO, uma lei ordinária, que todo ano acaba tendo, entre suas várias atribuições, que legislar como se fosse a lei complementar prevista na CF/1988.

Matias-pereira (2010) assevera que a importância do sistema e do processo orçamentário brasileiro pode ser dimensionada pelo tratamento que o tema recebe da Constituição Federal, que determina um encadeamento lógico e sistemático ao planejamento da ação governamental. O autor esclarece que a fluidez do sistema orçamentário irá determinar o sucesso do processo orçamentário, já que este diz respeito aos papéis e funções do orçamento, enquanto o sistema orçamentário brasileiro diz respeito a estruturas, instrumentos, procedimentos e classificações necessárias ao cumprimento dessas funções e papéis. São instrumentos do planejamento governamental o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais. (MATIAS-PEREIRA, 2010).

Conforme Slomski (2008), o processo orçamentário obedece à formalidade da CF, tem início no primeiro ano de mandato do poder executivo, que elaborará o PPA para quatro exercícios a contar do segundo ano de seu mandato e com vigência para até o primeiro ano do mandato seguinte. O autor complementa afirmando que com base no PPA, o poder executivo elabora o projeto de LDO, com vistas na elaboração da LOA para o ano seguinte, e o encaminha para o poder legislativo que o apreciará e votará, até meados do ano, antes do recesso parlamentar de julho, devolvendo-o para o poder executivo para a elaboração da LOA. Nesse sentido, os planos e os programas de cada esfera de governo serão elaborados em consonância com o respectivo plano plurianual (MATIAS-PEREIRA, 2010).

Andrade (2006), defende que as peças orçamentárias devem relacionar-se entre si, que o orçamento precisa conter a representação monetária de parte do plano, além de explicitar a previsão de receitas e a fixação de despesas necessárias, enquanto o Plano Plurianual deve exaltar todas as ações de forma coordenada, havendo compatibilidade de seus valores expressos com os demais instrumentos de planejamentos. O autor afirma ainda que atrelado aos princípios do processo de planejamento, a Constituição Federal, em seu artigo 165, fixa a hierarquia dos processos de planejamento do orçamento da seguinte forma:

- **Plano plurianual:** instrumento que estabelece as diretrizes, os objetivos e as metas para as despesas de capital e para as relativas aos programas de duração continuada;
- **Lei de Diretrizes Orçamentárias:** compreende as metas e prioridades, além de orientar a elaboração da lei de orçamento anual; e
- **Orçamento Anual:** dispõe sobre a previsão da receita e a fixação da despesa, contendo programas de ação do governo e os diversos tipos de despesas necessários a cada um desses programas.

Mileski (2011) esclarece que de acordo com a Lei 4.320/64, na classificação da despesa, Despesas de Capital compreendem investimentos, inversões financeiras e transferências de capital. Quanto ao investimento público, o autor explica que, como o texto constitucional (art. 167, § 1º) não autoriza a realização de investimentos, cuja execução ultrapasse um exercício financeiro, sem prévia inclusão no PPA, todo o investimento público, para ter início deve estar incluído no Plano Plurianual. Informa ainda que, em complemento a essa norma, o legislador constitucional colocou a exigência de também integrar o PPA as despesas decorrentes das despesas de capital previstas. É sabido que, de qualquer

investimento realizado, dele resultam despesas de manutenção e de pessoal permanentes, sendo, por isso, importante que tais despesas também integrem o Plano Plurianual (MILESKI, 2011).

Para alguns estudiosos do orçamento público, a inclusão dos programas de duração continuada no PPA é matéria controvertida. Mileski (2011) argumenta que, se for considerado como programas de duração continuada as ações governamentais que visem à operação, manutenção e conservação dos serviços, implica admitir que toda a atividade governamental teria de ser incluída no PPA. O autor acrescenta que, contudo, no âmbito federal, é dada uma interpretação mais restritiva, sendo considerado apenas como ações de natureza finalística, ou seja, prestações de serviços à comunidade. Afirma ainda que as normas definitivas para a elaboração e a organização do PPA, que deveriam estar estabelecidas em lei complementar, não estão. A lei complementar de direito financeiro que tratou de matéria orçamentária pertinente, foi a Lei de responsabilidade Fiscal, mas sem oferecer qualquer regulamentação para o Plano Plurianual (MILESKI, 2011).

No que diz respeito ao planejamento e Lei de Diretrizes Orçamentárias, Motta e Fernandes (2001) afirmam que o termo *diretriz*, de direção, orientação, constitui no instrumental de finanças públicas uma regra obrigatoriamente anteposta à elaboração da LOA. Para os autores, as diretrizes definem e consolidam as ações programadas e associadas ao controle, reorientam o esforço e o desenvolvimento para alcançar as metas e objetivos definidas pelo Governo. Quando na função de controle verifica-se a incorreção de uma diretriz, a mesma será corrigida para que atinja a meta (MOTTA; FERNANDES, 2001).

A LDO foi o instrumento de planejamento que ficou mais fortalecido pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Conforme MILESKI (2011), A LRF, em regramento específico (art. 4º), ampliou a gama de funções da LDO, ao determinar-lhe que, além do atendimento das determinações constitucionais, disponha sobre:

- Equilíbrio entre receita e despesa;
- Critérios e forma de limitação de empenho, a ser efetivada, nas hipóteses previstas na alínea “b” do inciso II do art. 4º, no art. 9º e no inciso II do § 1º do art. 31;
- Normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos; e

- Demais condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas.

Corroborando as determinações da LRF sobre os preceitos da Lei de Diretrizes Orçamentárias, Slomski (2008) esclarece que integrarão, também, a LDO os anexos de metas fiscais e de riscos fiscais estabelecidos nos §§ 1º e 3º do art. 4º da LRF. Andrade (2006) complementa afirmando que há exigência da inclusão de anexos de Metas Fiscais e Riscos Fiscais para municípios com população acima de 50.000 habitantes, conforme art. 63, inciso III da LRF. O autor explica ainda que, embora os municípios com população abaixo de 50.000 habitantes estejam dispensados de incluir na LDO esses anexos, eles não estão dispensados de emitir Relatórios de Gestão Fiscal semestralmente.

De acordo com as disposições da Lei nº 4.320/64, a elaboração e a organização da Lei Orçamentária Anual deverão obedecer à forma de orçamento-programa, em que sejam designados os recursos financeiros necessários à execução da ação governamental (MILESKI, 2011). Para essa regulamentação, aplicam-se as normas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, elencadas dos arts. 5º ao 10º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

A LRF estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com o propósito de assegurar a consecução das metas fiscais e a transparência dos gastos públicos, pressuposto da gestão fiscal responsável. Gestão fiscal é o processo de se gastar bem, envolvendo o equilíbrio entre as receitas arrecadadas e as despesas realizadas. De acordo com Mendes (2015), a instituição, a previsão e a efetiva arrecadação de todos os tributos da competência constitucional do ente da Federação constituem requisitos essenciais da responsabilidade na gestão fiscal. Vale ressaltar que gasto público são as despesas públicas (corrente e de capital) realizadas pelas administrações públicas, e que investimento social como, por exemplo, investimento em educação e saúde, é o gasto público que se destina a cobrir as necessidades básicas dos cidadãos, objetivando resultados futuros satisfatórios no desenvolvimento social e econômico do ente.

O orçamento público representa, assim, a mais importante fonte de informação de controle democrático. O controle, que assume papel importante ao impor limites à atuação do governo e orientar a melhor utilização dos recursos disponíveis de forma organizada e ponderada (PEREIRA; REZENDE, 2013), será estudado no tópico seguinte, juntamente com a transparência na administração pública.

2.1.4 Controle e transparência na administração pública

Existem várias normas que regulamentam a fiscalização da aplicação dos recursos públicos. As pessoas que fazem uso dos recursos públicos ficam obrigadas a justificar seu bom e regular emprego, observando as exigências legais. Essas determinações estão presentes em normas que tratam do controle das contas públicas no Brasil, dentre elas: a CF de 1988, a Lei Complementar nº 101/00 – Lei de Responsabilidade Fiscal, a Lei nº 4.320/64, Lei 12.527/2011, o Decreto- Lei nº 200/67 e o Decreto nº 93.872/86.

Para Rezende, Slomski e Corrar (2005), as sociedades mais desenvolvidas são as que mais se interessam em cobrar dos governantes que utilizem de forma adequada a *respublica* (coisa pública), o que tem forçado os governantes a aumentar o controle e a transparência na utilização dos recursos públicos. No entanto, o cidadão não dispõe das mesmas informações que o gestor. Neste contexto, há um quadro de informação assimétrica, pois os cidadãos (no papel de principal) não têm acesso irrestrito às ações dos gestores públicos (no papel de agente), por isso não sabem se a utilização dos recursos públicos está sendo feita de forma a maximizar o seu retorno (SLOMSKI, 1999).

Na reflexão de Catelli (2001), o processo de controle compreende a comparação entre os resultados realizados e os planejados, a identificação de desvios e suas respectivas causas, e a decisão quanto às ações a serem implementadas. Mileski (2011) defende que controle é o elemento essencial ao poder público, pois assegura que a Administração Pública atue em consonância com os princípios que lhe são impostos pelo ordenamento jurídico. Nesse sentido, o controle é relevante para um Estado democrático organizado.

Conforme a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão (1789), a sociedade tem o direito de exigir a prestação de contas dos atos praticados pelos gestores públicos sobre a sua administração. Na visão de Matias-Pereira (2014), o controle deve ser entendido como um instrumento da democracia. Para o autor, a existência de uma estrutura formal para controle das finanças públicas de forma eficiente, eficaz e efetiva para garantir o bom desempenho das atividades estatais realizadas no interesse do bem público é um fato comum em um Estado democrático organizado.

Conforme Motta e Fernandes (2001), a Lei de Responsabilidade Fiscal, que “estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências”, vem preencher lacunas, constituindo um novo quadro de referência para o gestor público. Os autores defendem que a LRF delinea deveres de planejamento, de gestão

eficiente, de aplicação de recursos públicos e pagamentos, ressaltando o controle como função do gestor público e dos órgãos de controle. Os autores ainda acrescentam que a LRF tanto adota uma solução adequada, regulando em suas disposições normas de administração financeira e sistemas de controle do setor público, no universo estatal; quanto fortalece a cidadania e seus órgãos de associação e expressão, sem esquecer dos deveres de publicidade, eficiência e transparência que devem subsistir independente da provocação do controle social.

Para Motta e Fernandes (2001) é possível, na LRF, distinguir a ação de controle segundo os órgãos que a efetivam do seguinte modo:

- Controle pela própria autoridade administrativa;
- Controle pelo Poder Legislativo;
- Controle pelos Tribunais de Contas;
- Controle pelo Ministério Público;
- Controle pelo poder Judiciário;
- Controle pelo Conselho de Gestão Fiscal; e
- Controle pela sociedade em geral.

Quanto à transparência dos recursos públicos, a Lei nº 101/2000 (LRF) em seu art. 48 determinou os instrumentos de transparência na gestão fiscal e a forma como devem ser publicados. A Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009, que instituiu a obrigatoriedade da liberação, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público, estabeleceu uma escala de prazos para a adaptação dos entes públicos às exigências da LRF, sendo que os prazos estabelecidos e elencados a seguir, devem ser contados a partir de 28 de maio de 2009, data de publicação da referida lei.

- Um ano para a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios com mais de 100.000 (cem mil) habitantes;
- Dois anos para os municípios que tenham entre 50.000 (cinquenta mil) e 100.000 (cem mil) habitantes; e
- Quatro anos para os municípios que tenham até 50.000 (cinquenta mil) habitantes.

Posteriormente, entrou em vigor a Lei nº 12.527/2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação - LAI, que regulamenta o direito, previsto na Constituição, de qualquer pessoa solicitar e receber dos órgãos e entidades públicos, de todos os entes e Poderes, informações públicas. A LAI foi publicada em 18 de novembro de 2011, mas só entrou em vigor 180 (cento e oitenta) dias após essa data, em 16 de maio de 2012.

Para Frey, Marcuzzo e Dumke (2015), dentre as informações públicas, as de natureza contábil têm grande importância, pois permite que os cidadãos tenham conhecimento dos recursos que ingressam nos órgãos públicos, de como tais recursos estão sendo aplicados, da situação do endividamento de curto e longo prazo, da aplicação dos percentuais mínimos constitucionais em educação e saúde, da aplicação do percentual máximo em pessoal e encargos, assim como da situação patrimonial como um todo.

Um aspecto de grande relevância, citado na Lei de Responsabilidade Fiscal, são as despesas com pessoal. A despesa total com pessoal, consoante definição atribuída pela LRF em seu art. 18, significa a soma de todos os gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas, variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.

A LRF apresenta também dispositivos para limitar as despesas com pessoal em relação à receita corrente líquida. Os limites para gastos com pessoal definidos, para cada órgão e Poder, no artigo 20 da LRF, são sintetizados a seguir na tabela 1.

Tabela 1 – Limites para as despesas com pessoal por ente federado

Poder/Ente	União	Estados	Municípios
Poder Executivo	40,9 %	49 %	54 %
Poder Legislativo	2,5 %	3 %	6 %
Poder Judiciário	6 %	6 %	-
Ministério Público	0,6 %	2 %	-
Total	50 %	60 %	60 %

Fonte: Elaborada pelo autor com base na LRF.

A definição desses limites deve acarretar uma maior observância por parte dos entes públicos, para que seja mantido o controle do gasto. Na presente pesquisa, o limite observado é o de 54 % em relação à receita corrente líquida, por ter como foco a despesa com pessoal dos municípios brasileiros no Poder Executivo.

Outra inovação da LRF foi a introdução dos limites prudenciais e de alerta como forma de exigir dos gestores públicos um controle constante de seus gastos e em caso de ficar numa condição aproximada de descumprimento do limite imposto pela LRF, qual seja 54 % para o Executivo municipal, ter condições de agir e retornar ao equilíbrio dos seus gastos. De acordo com seu art. 22, o limite prudencial é atingido se a despesa com pessoal exceder 95% do limite legal, ou seja, quando o Executivo atingir 51,3 % da Receita Corrente Líquida (RCL) são vedados ao Poder ou órgão: a) concessão de aumento ou adequação de remuneração a qualquer título, ressalvada a revisão geral anual da remuneração; b) criação de cargo, emprego ou função; c) alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa; d) provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título; e e) contratação de hora extra. Já o art. 59 da LRF prevê que os Tribunais de Contas alertarão os poderes quando constatarem que a despesa com pessoal ultrapassou 90% do limite legal previsto (48, 6 % da RCL), indicando o limite de alerta.

Há, ainda, sanções da LRF para o ente que ultrapassar os limites. De acordo com seu art. 23, o ente que não eliminar o percentual excedente nos dois quadrimestres seguintes, sendo pelo menos um terço no primeiro, não poderá: a) receber transferências voluntárias; b) obter garantia, direta ou indireta, de outro ente; e c) contratar operação de crédito. Além disso, aplicam-se os procedimentos de ajuste previstos nos §§ 3º e 4º do art. 169 da CF, os quais são: a) redução em pelo menos 20% das despesas com cargos em comissão e funções de confiança; b) exoneração de servidores não estáveis; e c) perda de cargo de servidores estáveis.

Conforme o art. 25 da LRF, a suspensão de transferências voluntárias não atinge as ações de educação, saúde e assistência social, contudo, dentre as exigências para recebimento de transferências voluntárias, se inclui o cumprimento dos limites constitucionais relativos à educação e à saúde.

A Constituição Federal de 1988 definiu importante regra para o poder público no tocante ao provimento de educação e saúde à população ao estabelecer o mínimo de investimento obrigatório nestas áreas de atuação pública.

A CF estabelece em seu art. 212 que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios devem aplicar, anualmente, uma porcentagem dos recursos oriundos da arrecadação de impostos e das transferências na manutenção e desenvolvimento do ensino, sendo que o percentual mínimo para a União é de 18% e para os Estados, Distrito Federal e Municípios é de 25%.

Quanto aos valores a serem aplicados anualmente em saúde, a Emenda Constitucional nº 29 de 2000 estabelece que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios devem atender a um percentual mínimo sobre o resultado da arrecadação de receitas oriundas de imposto, a ser definido por uma lei complementar. Em 2012, a Lei Complementar nº 141 passou a regulamentar os recursos mínimos em saúde. Antes da referida lei, a aplicação destes recursos era disciplinada pelo artigo 77 do ADCT e estão elencados a seguir.

- Para a União, o valor a ser aplicado deveria ser o montante da variação nominal do Produto Interno Bruto (PIB) sobre o que fora gasto no exercício anterior;
- Para os Estados e Distrito Federal, estes entes deveriam aplicar no mínimo 12% dos impostos estaduais e os transferidos pela União, deduzidos o que fosse transferido para os Municípios em ações e serviços de saúde.;
- Os Municípios deveriam aplicar 15% dos impostos municipais e oriundos da União e dos Estados; e
- O Distrito Federal também deveria aplicar 15% de seus impostos municipais em despesas com Saúde.

Com a vigência da Lei Complementar 141/2012, a forma de aplicação dos recursos mínimos em ações e serviços públicos de saúde mudou e está descrita a seguir.

- A União aplicará anualmente, em ações e serviços públicos de saúde, o montante correspondente ao valor empenhado no exercício financeiro anterior acrescido de no mínimo o percentual correspondente à variação nominal do Produto Interno Bruto (PIB) ocorrida no ano anterior ao da lei orçamentária anual;
- Os estados e o Distrito Federal aplicarão anualmente em ações e serviços públicos de saúde no mínimo 12% da arrecadação dos impostos estaduais, deduzidas as parcelas que forem transferidas aos respectivos municípios; e
- Os municípios e o Distrito Federal aplicarão anualmente, em ações e serviços públicos de saúde, no mínimo 15% da arrecadação dos impostos municipais.

A observância dos preceitos mínimos em educação e saúde, determinados pela Constituição Federal, foram reforçados pela LRF. Além da importância do cumprimento

desses limites, é necessário que as ações desenvolvidas pelo poder executivo em prol da sociedade sejam executadas de maneira transparente e possibilite verificar de que forma foi aplicado o dinheiro público.

O controle é fundamental para que a administração pública aperfeiçoe o uso dos recursos empregados na implementação das políticas públicas. O controle dos atos de gestão pública se efetiva por intermédio de um sistema que tem por finalidade assegurar as boas práticas de gestão pública, evitando danos ao erário e má gestão dos agentes públicos. (ALBUQUERQUE; OLIVEIRA, 2013). Segundo Mileski (2011), o controle é uma atividade complementar, que tem a finalidade de avaliar a atuação administrativa, consoante um conjunto de normas e princípios, visando estabelecer ou manter a regularidade e a legalidade da Administração. O autor acrescenta que o controle pode ser interno ou externo, dependendo se a sua execução é realizada por órgão integrante ou não da própria estrutura em que se inclui o órgão controlado.

Controle externo, em sentido amplo, é toda fiscalização exercida por um ente que não integra a estrutura na qual o fiscalizado está inserido. Contudo, a Constituição Federal limitou essa definição no campo do controle da gestão pública brasileira, atribuindo a titularidade do controle externo ao Poder Legislativo, representado pelo Congresso Nacional no âmbito federal. A CF deixa isso assinalado em seu art. 70, *caput* e também no art. 71, *caput*.

O controle da gestão dos recursos provenientes do orçamento da União é tratado pelos arts. 70 a 74 da CF, enquanto o art. 75 institui o princípio de simetria, pelo qual os sistemas de controle nos Estados, Distrito Federal e Municípios previstos nas respectivas Constituições e Leis Orgânicas devem seguir, no que couber, as disposições relativas à União previstas na Carta Magna.

A Constituição Federal estabelece em seu art. 31, § 1º que o controle externo na Câmara Municipal será exercido com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados ou do Município ou dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios, onde houver. Nesse sentido, além do Tribunal de Contas da União (TCU), compõe o sistema de controle externo brasileiro atual: um Tribunal de Contas em cada Estado e no Distrito Federal, três Tribunais de Contas dos Municípios, nos estados da Bahia, Goiás e Pará, bem como dois Tribunais de Contas de Município, nos municípios do Rio de Janeiro e São Paulo. A responsabilidade pelo controle externo no Brasil está resumida a seguir, no quadro 3.

Quadro 3 – Responsabilidade pelo controle externo no Brasil

Esfera	Responsável pelo controle externo	Órgão de fiscalização
União	Congresso Nacional	TCU
Estados	Assembleias Legislativas	TC Estaduais
Distrito Federal	Câmara Legislativa	TCDF
Municípios da BA, GO e PA	Câmaras Municipais	TCM dos Estados
Municípios do RJ e SP	Câmaras Municipais	TCM-RJ e TCM-SP
Demais Municípios	Câmaras Municipais	TC Estaduais
Territórios	Congresso Nacional	TCU

Fonte: Adaptado de Lima (2008, p. 68).

Em relação ao controle interno, que é exercido por órgão que esteja dentro da estrutura do ente controlado e que tenha sido criado para essa finalidade, subordina-se, geralmente, à autoridade administrativa máxima da entidade. A Constituição Federal preceitua que os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, um sistema de controle interno, cujas principais atribuições, de acordo com o art. 74, são:

- Avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;
- Comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;
- Exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União; e
- Apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

A Constituição Federal quando trata especificadamente da fiscalização do Município, em seu art. 31, não prevê um sistema de controle interno do Poder Legislativo Municipal. O art. 31 da CF somente menciona sistema de controle interno do Poder Executivo Municipal. A previsão de um sistema de controle interno para o Legislativo Municipal está no art. 59, *caput* da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Para incorporar de forma explícita o sistema de controle interno, tornando obrigatória a sua estruturação, um instrumento importante é a Proposta de Emenda Constitucional n.º 45, de 2009, que acrescenta o inciso XXIII ao art. 37 da Constituição Federal, dispendo sobre as atividades do sistema de controle interno.

Art. 1º O art. 37 passa a vigorar acrescido do seguinte inciso XXIII:

XXIII – As atividades do sistema de controle interno da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios a que faz referência o art. 74, essenciais ao funcionamento da administração pública, contemplarão em especial as funções de ouvidoria, controladoria, auditoria governamental e correição, e serão desempenhadas por órgãos de natureza permanente, e exercidas por servidores organizados em carreiras específicas na forma da lei.

No que tange ao controle social, o ordenamento jurídico brasileiro, a começar pela CF, institui diversas formas, dentre elas: a ação popular, a denúncia aos órgãos de controle externo e o acesso à informação da execução orçamentária e financeira. Conforme Matias-Pereira (2010), além do controle exercido pelas instituições, tão ou mais importante é o controle social, exercido pelo cidadão, pois este será sempre o melhor agente de controle da gestão pública, por está presente em toda a atuação estatal, quer na condição de agente público, quer na condição de beneficiário das políticas públicas.

Por meio da efetividade das técnicas de controle e da transparência, garante-se o cumprimento das normas e que sejam atingidas as metas previstas pelo ente público, de forma a possibilitar o desenvolvimento e a execução eficientes de políticas públicas e um retorno à população.

O controle e a transparência são fundamentais para o fortalecimento da gestão no setor público. Por meio da efetividade do controle e transparência, garante-se o cumprimento das normas e que sejam atingidas as metas previstas no planejamento governamental, de forma a possibilitar o desenvolvimento e a execução eficientes de políticas públicas e, conseqüentemente, um retorno à sociedade.

A próxima seção é dedicada a demonstrar como os indicadores socioeconômicos e as características dos municípios brasileiros interferem nas instituições municipais, na perspectiva da gestão pública e da atuação dos seus agentes, e como as políticas fiscal e social, ou a ausência delas, podem refletir no desenvolvimento socioeconômico.

2.2 Indicadores socioeconômicos e de gestão

A presente seção apresenta os indicadores sociais nos municípios brasileiros, enfocando sua importância para o controle. Em seguida são apresentados o Índice FIRJAN de Gestão Fiscal (IFGF) e o Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal (IFDM), que se relacionam às políticas públicas implementadas pelos gestores públicos municipais. Também

é feita uma abordagem de características dos municípios brasileiros e seu reflexo no desenvolvimento socioeconômico.

Os indicadores socioeconômicos e de gestão podem contribuir para o controle público, pois a função de controle potencialmente exercida pela sociedade sobre a gestão pública suscita ação responsável e eficiente do agente público. O controle sobre esta ação é feito através da pressão política e exige que a gestão pública realize um processo de divulgação de suas ações tempestivo e com informação que contemple todo o espectro da ação governamental, abrangendo aí a execução orçamentária e os resultados das ações empreendidas. Além da divulgação própria da gestão pública, sistemas externos de avaliação têm desenvolvido métricas que visam avaliar resultados da gestão pública. Neste contexto, indicadores sociais e econômicos têm sido utilizados para medir o grau de desenvolvimento de municípios e regiões. Este é o caso do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) que foi criado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) com o objetivo de oferecer um contraponto ao indicador de desenvolvimento Produto Interno Bruto (PIB) per capita que considera apenas a dimensão econômica do desenvolvimento.

Somando-se a indicadores sociais e econômicos a sociedade também passa a preocupar-se com a qualidade da gestão pública. Isto significa que a sociedade está interessada em saber sobre a correta destinação dos recursos públicos de modo a obter-se o melhor nível socioeconômico com base na utilização ótima dos recursos disponíveis. No Brasil, a partir da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 4/5/2000) esta questão ficou ainda mais presente. A partir daí passou a haver um controle mais rigoroso sobre a gestão fiscal na administração pública (CARLOS *et al.*, 2008).

Considerando que a sociedade exerce um controle social junto aos gestores públicos e que exige da administração a otimização da aplicação dos recursos em suas necessidades emergentes, surge, de acordo com Carlos *et al.* (2008), a seguinte questão: Quais as variáveis que poderiam ser identificadas para a criação de indicadores de transparência para a gestão pública?

A transparência, considerada um dos pilares da Lei de Responsabilidade Fiscal, juntamente com a responsabilização, equilíbrio, planejamento e controle, é descrita de forma destacada na lei. Conforme Slomski (2008), o art. 48 da LRF determina como objetos de promoção de transparência os planos, orçamentos e lei de diretrizes orçamentárias, as prestações de contas e seus pareceres, o relatório da execução orçamentária e o da gestão fiscal.

No entanto, os dados fornecidos pelos relatórios da LRF são meramente financeiros, não demonstrando o ganho, ou perda, qualitativo da gestão pública no bem-estar da população. Assim, deve-se buscar mecanismos para avaliar os avanços ou retrocessos da gestão pública. Selecionar os indicadores pertinentes de transparência é uma tarefa essencial no sentido de contribuir com a etapa de “avaliação” no ciclo da política pública. (CARLOS *ET AL.*, 2008).

2.2.1 Indicadores sociais

Conforme Parahos *et al.* (2013), o termo indicadores sociais surgiu no início da década de 1960 no contexto da corrida espacial norte-americana. Matias-Pereira (2012b) registra que a expressão indicadores sociais surgiu nos Estados Unidos numa obra coletiva coordenada por Raymond Bauer, em 1966, denominada “social indicators”, cuja finalidade era avaliar os impactos da corrida espacial na sociedade americana. O autor ainda complementa afirmando que a observação da mudança da sociedade em termos socioeconômicos, considerando a precariedade dos dados existentes, foi constatada pelos autores por meio da construção de indicadores de caráter social, possibilitando, assim, uma análise aprofundada do conjunto das condições sociais, políticas, econômicas e teóricas daquele país.

Jannuzzi (2012) argumenta que embora se possa citar algumas contribuições importantes para a construção de um marco conceitual sobre os indicadores sociais nos anos 20 e 30, o tema é recente, tendo ganhado corpo científico em meados dos anos 60 no bojo das tentativas de organização de sistemas mais amplos de acompanhamento das transformações sociais e aferição do impacto das políticas sociais nas sociedades.

No caso brasileiro, a utilização de indicadores sociais como instrumento de planejamento governamental ocorreu somente em 1975, a partir das diretrizes para a elaboração do II Plano Nacional de Desenvolvimento (MATIAS-PEREIRA; 2012b). Para o autor, a literatura revela que o interesse pela temática dos indicadores sociais e sua aplicação nas atividades ligadas ao planejamento governamental e ao ciclo de formulação e avaliação de políticas públicas vêm crescendo no Brasil, nas diferentes esferas de governo e nos diversos fóruns de discussão. Jannuzzi (2012) corrobora esse entendimento, declarando que o interesse crescente pela temática dos indicadores sociais e sua aplicação nas atividades ligadas ao Planejamento Governamental e ao Ciclo de Formulação e Avaliação de Políticas Públicas

também se deve, em boa medida, às mudanças institucionais pelas quais a Administração Pública tem passado no país.

Destaca-se o papel dos indicadores sociais no desenvolvimento social e na redução das desigualdades apresentadas nos municípios (HERMANY; 2010). Segundo Jannuzzi (2012), como decorrência da Constituição de 1988, os dados sociais e demográficos para fins de formulação de políticas públicas municipais vêm apresentando uma demanda crescente no Brasil, no contexto da descentralização administrativa e tributária em favor dos municípios e da institucionalização do processo de planejamento público em âmbito local. Diversos municípios de médio e grande porte passaram a demandar com maior frequência uma série de indicadores sociodemográficos às agências estatísticas, empresas de consultoria e outras instituições ligadas ao planejamento público. (JANNUZZI; 2012).

Indicadores sociais, na concepção de Matias-Pereira (2012b), são os dados objetivos (quantitativos) e subjetivos (qualitativos) que explicitam de forma consistente os aspectos de uma determinada realidade social, com vista a permitir o monitoramento das condições de vida e de bem-estar da população, tanto por parte do poder público como da sociedade civil.

Conforme Hermany (2010), os indicadores sociais são métodos de mensuração que podem auxiliar na avaliação dos gestores públicos e no planejamento das ações governamentais. Nessa mesma linha assinala Jannuzzi (2012) que os indicadores sociais são medidas, em geral quantitativas, dotadas de significado social substantivo, usado para substituir, quantificar ou operacionalizar um conceito abstrato, de interesse teórico (para pesquisa acadêmica) ou programático (para formulação de políticas públicas).

Para Matias-Pereira (2012b), a criação de indicadores ocorre com a utilização de dados estatísticos, como por exemplo os censos demográficos, entre outros. O autor ressalta que, pela abrangência da temática e possibilidades de desagregação espacial, a principal fonte de informação para a construção de indicadores nos três níveis, municipal, estadual e federal, no Brasil, é o censo demográfico, que normalmente é realizado a cada dez anos. Para Jannuzzi (2012), as estatísticas se constituem na matéria-prima que permite construir indicadores. O autor argumenta ainda que o que diferencia as estatísticas dos indicadores seria o conteúdo informacional dos indicadores, os quais estão presentes tanto nos censos quanto em outras pesquisas institucionais do IBGE e registros administrativos dos ministérios da saúde, da Educação e Trabalho.

Os indicadores empregados para medição dos fenômenos sociais são conhecidos por “indicadores sociais” ou “indicadores socioeconômicos” (SOLIGO; 2012). Por outro lado, há indicadores que buscam refletir a situação fiscal e de gestão dos Municípios, Estados, Distrito Federal ou da União. Estes indicadores estão relacionados com a observância das leis e dos princípios da legalidade, transparência e eficiência. Um dos indicadores de abrangência nacional que tenta explicar essa situação nos municípios brasileiros é o Índice FIRJAN de Gestão Fiscal (IFGF), descrito a seguir.

2.2.2 Índice FIRJAN de Gestão Fiscal - IFGF

O Índice FIRJAN de Gestão Fiscal (IFGF) foi criado pela Federação de Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (FIRJAN) para avaliar e orientar a gestão pública municipal, os gestores e a população, utilizando índices referentes às finanças e às exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal. A FIRJAN (2015) ressalta que é primordial o acompanhamento da gestão dos recursos que estão sob a responsabilidade das prefeituras, elo mais próximo do setor público com o cidadão-contribuinte.

Segundo a FIRJAN (2015), o IFGF busca retratar os desafios da gestão municipal na alocação dos recursos, tendo em vista as restrições orçamentárias com as quais se deparam as prefeituras brasileiras. Pelo lado da receita, a problemática consiste na dependência das transferências intergovernamentais. Já pelo lado do gasto, o desafio é a gestão das despesas correntes (principalmente gastos com pessoal e encargos da dívida), considerando que a rigidez orçamentária decorrente do seu elevado peso no orçamento pode comprometer os recursos programados para outros fins, em especial os investimentos. Declara ainda que identificou-se que muitas prefeituras postergam despesas para o ano seguinte, sem cobertura de caixa, como uma forma alternativa de endividamento, gerando, assim, um problema de liquidez.

O Índice FIRJAN de Gestão Fiscal, segundo a FIRJAN, é inteiramente construído com base nos resultados fiscais declarados pelas próprias prefeituras, informações oficiais disponibilizadas anualmente pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) por meio dos arquivos Finanças do Brasil, conhecido como FINBRA. A base de dados do FINBRA contém, assim, os dados contábeis enviados pelos Municípios, por determinação da LRF, para a STN.

A FIRJAN (2015) afirma que o FINBRA 2013 é o primeiro banco de dados que tem informações de municípios que já aderiram ao novo Plano de Contas Aplicado ao Setor

Público (PCASP). Explica que esse novo plano de contas, elaborado pela Secretaria do Tesouro Nacional, tem como objetivo uniformizar as práticas contábeis de forma a adequá-las aos dispositivos legais vigentes, às normas brasileiras de contabilidade aplicadas ao setor público e aos padrões internacionais de contabilidade do setor público, permitindo, dessa forma, a consolidação.

Como foi dado prazo até 2015 para que os municípios migrassem suas declarações para esse novo plano de contas, sendo que grande parte das prefeituras já o fez em 2013, de acordo com a FIRJAN (2015), foi necessário buscar uma equivalência das rubricas utilizadas para elaboração do IFGF entre os dois planos de contas, de forma que fosse possível comparar os municípios que declararam de forma diferente os dados de 2013. Além disso, a série histórica de cada prefeitura foi recalculada para permitir comparações intertemporais.

De acordo com a FIRJAN (2016), o IFGF é composto por cinco indicadores: Receita Própria, Gastos com Pessoal, Liquidez, Investimentos e Custo da Dívida. Os quatro primeiros têm peso 22,5% e o último 10,0% no resultado final do índice. Este peso diferenciado deve-se ao fato de que para a grande maioria dos municípios brasileiros o endividamento de longo prazo não é utilizado como forma de financiamento. O quadro 4 descreve os indicadores que formam o IFGF.

Quadro 4 – Resumo dos componentes do Índice FIRJAN de Gestão Fiscal (IFGF)

Receita Própria	Gastos com Pessoal	Liquidez	Investimentos	Custo da Dívida
Capacidade de arrecadação	Grau de rigidez do orçamento	Suficiência de caixa	Capacidade de fazer investimentos	Custo da Dívida de longo prazo
$\frac{\text{Receita Própria}}{\text{Rec Corrente Líquida}}$	$\frac{\text{Gasto com Pessoal}}{\text{Rec Corrente Líquida}}$	$\frac{\text{Caixa-Restos a Pagar}}{\text{Rec Corrente Líquida}}$	$\frac{\text{Investimentos}}{\text{Rec Corrente Líquida}}$	$\frac{\text{Juros e Amortizações}}{\text{Rec Líquida Real}}$
22,5%	22,5%	22,5%	22,5%	10,0%

Fonte: Adaptado de FIRJAN (2016).

Conforme a FIRJAN (2016), o IFGF é de fácil entendimento, pois o índice e todos os seus componentes têm o mesmo método para verificação de situação. A pontuação varia entre 0 e 1, sendo que quanto mais próxima de 1, melhor a gestão fiscal do município no ano em observação. O quadro 5 demonstra os quatro conceitos convencionados para o IFGF.

Quadro 5 – Valores de referência e conceitos do Índice FIRJAN de Gestão Fiscal (IFGF)

Classificação	Interpretação
Município com IFGF entre 0,0 e 0,4	Conceito D - Gestão crítica
Município com IFGF entre 0,4 e 0,6	Conceito C - Gestão em dificuldade
Município com IFGF entre 0,6 e 0,8	Conceito B - Boa gestão
Município com IFGF entre 0,8 e 1,0	Conceito A - Gestão de excelência

Fonte: Adaptado de FIRJAN (2016).

O indicador de Receita Própria tem o objetivo de verificar o grau de autonomia das receitas dos municípios. Dessa forma, Conforme a FIRJAN (2016), quanto mais próximo de 1,00 for o IFGF Receita Própria do município, menor a dependência de transferências constitucionais e voluntárias de outros entes. A FIRJAN declara ainda que o indicador foi construído com base no pressuposto de que o município seja capaz de gerar receitas próprias equivalentes à metade de suas receitas correntes líquidas. Assim, os municípios que não geram receita própria recebem 0,00 e os municípios que geram 50% da RCL ou mais recebem 1,00 no IFGF Receita Própria; os demais resultados foram escalonados entre esses dois pontos. Foram consideradas receitas próprias as receitas correntes subtraídas das receitas de transferência.

O indicador de Gastos com Pessoal se refere ao mesmo elencado pela LRF em seu Anexo I do RGF, sendo o principal item da despesa do setor público, pois é o que mais consome a RCL. O IFGF Gastos com Pessoal busca avaliar o comprometimento das receitas com as despesas de pessoal. Para a FIRJAN (2016), a fórmula de cálculo é idêntica à utilizada para apuração dos limites da LRF. Para a construção do índice adotou-se dois parâmetros. Com o objetivo de penalizar os municípios que descumpriram os limites impostos pela LRF, o primeiro utiliza como nota de corte o teto oficial para os gastos com funcionalismo estabelecido pela Lei de Responsabilidade Fiscal: 60% da RCL. O segundo considera como menor valor o percentual de 30% da RCL, metade do limite legal. Ou seja, o município que superar os 60% receberá zero no IFGF Gastos com Pessoal e o que registrar percentual inferior a metade disto receberá 1,00, nota máxima. Quanto mais próximo de 1,00, menor o comprometimento do orçamento com a folha de salários do funcionalismo municipal e, conseqüentemente, maior a quantidade de recursos para a prefeitura executar políticas públicas.

O IFGF Liquidez é o terceiro indicador. Ele se justifica pela preocupação existente na LRF quanto à utilização dos restos a pagar, pois os gestores municipais deixavam para os exercícios subsequentes o pagamento das despesas contratadas. Dessa forma, no último ano de mandato, os gestores devem assegurar que os Municípios tenham recursos

financeiros para os pagamentos dos restos a pagar que forem inscritos. A FIRJAN (2016) determina que no cálculo do índice Liquidez, caso o município inscreva mais restos a pagar do que recursos em caixa no ano em questão sua pontuação será zero. Apesar de essa condição legal aplicar-se apenas em anos de transição de governo, iniciar um ano com mais dívidas com fornecedores do que recursos em caixa é um problema que afeta a gerência financeira e a credibilidade do município. Além disso, o IFGF Liquidez também é ponderado pela Receita Corrente Líquida (RCL). Esse ajuste tem como objetivo ponderar a relação entre postergações das despesas e disponibilidade de caixa pelo tamanho do orçamento da prefeitura. Quanto mais próximo de 1,00, menos o município está postergando pagamentos para o exercício seguinte sem a devida cobertura.

O quarto indicador do IFGF aborda os investimentos municipais. Estes investimentos são ações governamentais que oferecem estruturas e equipamentos para a melhoria da prestação do serviço público. São exemplos de investimentos: ruas pavimentadas, saneamento básico, iluminação e reforma e aquisição de equipamentos para escolas e hospitais. O objetivo deste indicador é medir a parcela dos investimentos nos orçamentos municipais. Conforme a FIRJAN (2016), estabeleceu-se uma nota de corte para este indicador: para os municípios que investiram mais de 20% da sua RCL foi atribuída nota 1,00. Já para os outros municípios são atribuídas notas conforme o percentual de seus investimentos. Seguindo a lógica, quanto mais próximo for da nota 1,00, mais investimentos foram feitos pela gestão municipal.

O IFGF é, dessa forma, um instrumento de controle social e gerencial, pois pode ser utilizado tanto pelos cidadãos, para cobrarem responsabilidade dos gestores na aplicação dos recursos públicos, quanto pelos gestores para agirem na manutenção ou correção de ações governamentais que melhorarem os componentes do IFGF, representando prestação de serviços públicos de qualidade à sociedade. Para orientar políticas públicas e acompanhar seus impactos existe o Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal, cujo detalhamento é abordado no tópico seguinte.

2.2.3 Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal – IFDM

O Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal – IFDM, considerado um índice de desenvolvimento socioeconômico, foi criado em 2008, inspirado no Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) da Organização das Nações Unidas (ONU). É um indicador

composto que aborda, com igual ponderação, três áreas: Educação, Saúde e Emprego & Renda. Segundo a FIRJAN (2015), o IFDM de um município consolida em um único número o nível de desenvolvimento socioeconômico local, através da média simples dos resultados obtidos em cada uma dessas três vertentes.

Ainda sob a ótica da FIRJAN (2015), o IFDM possibilita o acompanhamento do desenvolvimento socioeconômico brasileiro, por monitorar três áreas, Educação, Saúde e Emprego & Renda, utilizando exclusivamente estatísticas públicas oficiais. Este índice traz uma análise mais aprofundada do município, tendo abrangência nacional com corte municipal e atualização anual, avaliando aspectos da competência municipal: atenção básica em saúde, educação infantil e fundamental e a manutenção de um ambiente de negócios propício à geração local de emprego e renda. O cálculo do IFDM utiliza dados de declaração obrigatória disponibilizados por municípios e pelos ministérios da Educação, Saúde e do Trabalho e Emprego. O quadro 6 ilustra as variáveis que compõem o Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal.

Quadro 6 – Resumo dos componentes do IFDM por área de desenvolvimento

Educação	Saúde	Emprego e Renda
<ul style="list-style-type: none"> • Matrículas na educação infantil • Abandono no ensino fundamental • Distorção idade-série no ensino fundamental • Docentes com ensino superior no ensino fundamental • Média de horas aula diárias no ensino fundamental • Resultado do IDEB no ensino fundamental 	<ul style="list-style-type: none"> • Número de consultas pré-natal • Óbitos por causas mal definidas • Óbitos infantis por causas evitáveis • Internação sensíveis à atenção básica (ISAB) 	<ul style="list-style-type: none"> • Geração de emprego formal • Absorção da mão de obra local • Geração de renda formal • Salários médios do emprego formal • Desigualdade

Fonte: Adaptado de FIRJAN (2015).

Conforme a FIRJAN (2015), o índice é de fácil leitura e varia de 0 a 1, sendo 1 o valor indicativo de maior desenvolvimento da localidade. Complementa afirmando que é possível determinar com precisão se a melhora ocorrida em determinado município decorre da adoção de políticas públicas específicas, ou se o resultado obtido é apenas reflexo da variação negativa dos demais municípios. O quadro 7 apresenta os quatro conceitos convencionados para o IFDM.

Quadro 7 – Valores de referência e conceitos do IFDM

Classificação	Interpretação
Município com IFDM entre 0,0 e 0,4	Conceito D – Baixo desenvolvimento
Município com IFDM entre 0,4 e 0,6	Conceito C – Desenvolvimento regular
Município com IFDM entre 0,6 e 0,8	Conceito B – Desenvolvimento moderado
Município com IFDM entre 0,8 e 1,0	Conceito A – Alto desenvolvimento

Fonte: Adaptado de FIRJAN (2015).

Para a FIRJAN (2015), o IFDM, além de averiguar a efetiva aplicação de políticas específicas, facilita as análises temporais de desenvolvimento dos municípios. Os anos já publicados foram: 2000 e de 2005 a 2013. Utilizaram-se os dados oficiais do Ministério da Educação, do Ministério da Saúde e do Ministério do Trabalho e Emprego para a composição dos indicadores e formação dos índices referentes às três esferas que compõem o IFDM.

Um dos indicadores que compõe o IFDM é a Educação. Segundo a FIRJAN (2015), este componente, que é formado por seis indicadores, foi idealizado para captar a oferta de educação infantil e, principalmente, a qualidade da educação prestada no ensino fundamental, em escolas públicas e privadas. Ao ensino fundamental foi atribuído peso de 80%, distribuído entre cinco indicadores: 55% para indicadores-meio e 25% para indicadores-fim. Por seu poder de influenciar a aprendizagem futura e o mercado de trabalho, o ensino infantil ficou com os demais 20% do IFDM Educação. A fonte de todos esses dados é o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), do Ministério da Educação. O quadro 8 informa os seis indicadores que compõem o IFDM Educação.

Quadro 8 – IFDM Educação

Ensino Infantil		Ensino Fundamental				
Variáveis	Atendimento Educação Infantil	Distorção Idade Série (1-tx)	% Docentes com Curso Superior	Média de Horas-Aula Diárias	Taxa de Abandono	Média IDEB
Pesos	20%	10%	15%	15%	15%	25%

Fonte: Adaptado de FIRJAN (2015).

O atendimento à Educação Infantil é realizado através de uma avaliação quantitativa, sendo analisado pelo percentual de matrículas em creches e pré-escolas em relação ao total de crianças de 0 a 5 anos de idade, estimado pelas projeções anuais de população do IBGE. Já no que se refere ao Ensino Fundamental, o julgamento tem foco qualitativo, haja vista que 98,2% da população alvo foram acompanhados. Conforme a FIRJAN (2015), são cinco os indicadores de qualidade da educação no ensino fundamental:

- **Taxa de distorção idade-série:** representa a defasagem de aprendizagem, expressa o percentual de alunos com idade superior à idade recomendada para a série que está cursando;
- **Percentual de docentes com curso superior:** mede a qualificação dos professores;
- **Número médio diário de horas-aula:** aborda a qualidade do ensino sob a ótica da oferta de tempo integral nas escolas e do impacto sobre o desempenho dos alunos;
- **Taxa de abandono escolar:** acompanha se de fato os alunos matriculados no ensino fundamental permanecem na escola durante todo o ano letivo; e
- **Índice de desenvolvimento da educação básica (IDEB):** principal indicador de desempenho da educação básica no Brasil, mede o grau da absorção do conteúdo dos alunos.

Segundo a FIRJAN (2015), no processo de revisão metodológica não houve incorporação de novas variáveis no IFDM Educação. No entanto, foram atualizados os parâmetros de desenvolvimento que passaram a se basear no ano 2010, em metas de governo e em padrões internacionais. Assim, foram reforçadas as exigências quanto à formação de professores e ao atendimento em creches e pré-escolas, bem como às taxas de abandono e de distorção idade série.

Outro indicador presente no IFDM é relacionado à saúde. De acordo com a FIRJAN (2015), o IFDM Saúde contempla indicadores cujo controle é de competência municipal. Para cálculo do índice, foram utilizadas informações dos bancos de dados do Sistema de Informação sobre Mortalidade (SIM), do Sistema de Informações sobre Nascidos Vivos (Sinasc) e do Sistema de Internações Hospitalares (SIH), todos do DataSUS, do Ministério da Saúde. O município é responsável pelos indicadores que o IFDM Saúde utiliza para focar na saúde básica, conforme quadro 9.

Quadro 9 – IFDM Saúde

Atenção Básica				
Variáveis	Mínimo de 7 consultas pré-natal por nascido vivo	Taxa de óbito de menores de 5 anos por causas evitáveis	Óbito de causas mal definidas	Internações evitáveis por atenção básica
Pesos	25%	25%	25%	25%

Fonte: Adaptado de FIRJAN (2015).

Os indicadores que compõem o IFDM Saúde apresentam pesos iguais a 25% cada. Segundo a FIRJAN (2015), logo em seguida, com a revisão metodológica, surgiu um elemento denominado Internações Sensíveis à Atenção Básica. Além deste novo item e assumindo os mesmos pesos, o IFDM Saúde é integrado, de acordo com a FIRJAN (2015), por:

- **Percentual de gestantes com mais de seis consultas pré-natal:** É considerado um dos procedimentos mais básicos que um município deve oferecer à sua população. Mede o grau de cobertura do atendimento pré-natal nos serviços de saúde do município;
- **Proporção de mortes por causas mal definidas:** Está relacionado ao acesso aos serviços de saúde e o acompanhamento da saúde dessa população. Permite inferir a qualidade da atenção básica, que, em geral, caminha na mesma direção da qualidade no preenchimento das declarações de óbito.
- **Taxa de óbitos infantis por causas evitáveis:** É reconhecida pela ONU como um dos indicadores mais sensíveis da condição de vida e de saúde de uma população. Os dados sobre mortes evitáveis constituem indicadores indiretos da qualidade da atenção básica à Saúde, dos quais podem derivar medidas de resultado ou de impacto sobre a ação pública como saneamento e campanhas de vacinação, por exemplo.
- **Internações Sensíveis à Atenção Básica:** Este indicador acompanha as internações hospitalares que poderiam ter sido evitadas caso os serviços de atenção básica de saúde tivessem sido efetivos. Em outras palavras, não é desejável se ter um alto percentual de internações hospitalares, por exemplo, por anemia, hipertensão ou diabetes, uma vez que estas poderiam ser evitadas através da prevenção por ação da atenção básica.

O emprego e renda também é outro indicador componente do IFDM. Para a FIRJAN (2015), o objetivo deste indicador é captar tanto a conjuntura econômica como características estruturais do mercado de trabalho do município. As fontes de dados utilizadas são os registros da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) e do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED), ambos do Ministério do Trabalho e Emprego, e projeções oficiais de população do IBGE.

O indicador apresenta duas dimensões de peso igual, 50%, o Emprego Formal e o Salário Médio. Conforme a FIRJAN (2015), na dimensão Emprego, a conjuntura é retratada pelas taxa de crescimento do emprego formal no ano base e no último triênio, enquanto a parte estrutural fica a cargo do grau de formalização do mercado de trabalho local, medido através da relação entre o estoque de trabalhadores com carteira assinada e a população em idade ativa do município. Já a dimensão Renda é composta pelas taxas de crescimento da renda média no ano base e no último triênio, representando os componentes conjunturais, bem como por dois indicadores estruturais: Gini da renda, que ilustra a concentração da renda no mercado formal de trabalho, e massa salarial, que mede a relevância econômica do município e, conseqüentemente, seu potencial de servir como vetor de desenvolvimento para outros municípios. As duas dimensões do indicador Emprego & Renda estão demonstradas no quadro 10.

Quadro 10 – IFDM Emprego & Renda

Emprego (50%)				
Variáveis	Crescimento Real no Ano/Ordenação Crescimento Negativo Ano	Crescimento Real no Triênio/Ordenação Crescimento Negativo Triênio	Formalização do mercado de trabalho local	
Pesos	10%	10%	30%	
Renda (50%)				
Variáveis	Crescimento Real no Ano/Ordenação Crescimento Negativo Ano	Crescimento Real no Triênio/Ordenação Crescimento Negativo Triênio	Massa Salarial	Gini de Renda
Pesos	10%	10%	15%	15%

Fonte: Adaptado de FIRJAN (2015).

Segundo a FIRJAN (2015), com a revisão metodológica, foram introduzidos dois novos conceitos: formalização do mercado de trabalho local, incorporado na dimensão Emprego; e desigualdade, incluído na dimensão Renda. Para isso, foram adotados parâmetros internacionais de desempenho no mercado de trabalho, tendo como referência o ano de 2010.

O IFDM é uma ferramenta de controle social, pois possibilita o conhecimento do desenvolvimento municipal em áreas, anos e regiões. Este índice, além de poder ser utilizado para corrigir o rumo indesejado de alguma ação que esteja em desacordo com os resultados esperados, apresenta diagnósticos sobre a realidade socioeconômica local, fornecendo dados que permitem direcionar a elaboração de políticas públicas.

O presente estudo, como anteriormente mencionado, objetiva analisar a situação da gestão fiscal dos municípios brasileiros e sua relação com o nível de investimento público e a capacidade de promoção de desenvolvimento social e econômico. Desta forma, o trabalho

analisa a observância dos municípios aos preceitos constitucionais e à legislação de controle fiscal com o intuito de aferir se o coletivo de municípios brasileiros está seguindo as determinações legais. A segunda etapa avalia se o padrão de gestão fiscal do município, juntamente com alguns outros atributos seus, é capaz de contribuir para o desenvolvimento socioeconômico municipal.

2.3 Hipóteses da pesquisa

Para Buarque (1999), desenvolvimento municipal promove o dinamismo econômico e melhora na qualidade de vida da população. O autor define esse desenvolvimento como um processo endógeno, que é realizado a partir de transformação nas bases econômicas e na organização social, resultando na mobilização da sociedade para que as capacidades e potencialidades municipais sejam exploradas. Corroborando esse pensamento, Matias-Pereira (2012a) afirma ser fundamental, para o desenvolvimento municipal, planejamento adequado, que deve envolver aumento de renda e distribuição desta, diminuição dos desníveis regionais, aumento da oferta de emprego e promoção da ocupação territorial, entre outros.

A partir dos aspectos mencionados por Buarque (1999) e Matias-Pereira (2012a), percebe-se que o desenvolvimento deve ser entendido considerando características locais, características estas que têm significado em um território específico e que, dentre elas, pode-se citar: a população, o espaço ou área territorial e o Produto Interno Bruto – PIB.

Os censos cumprem a finalidade de registrar o total da população residente nos municípios. Nesse sentido, conforme Jannuzzi (2012), população é um critério básico para repartição de vários tributos e recursos públicos e, particularmente, do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), fundo que responde pela sobrevivência financeira da maior parte dos municípios de pequeno porte no país. Pelo tamanho da população define-se também o número de parlamentares nas Câmaras Municipais, Assembleias Legislativas e das bancadas de deputados dos estados na Câmara Federal. O autor assinala ainda a importância de se ter o registro da população por sexo e idade realizado nos censos, para fornecer informações para o planejamento da demanda de serviços públicos a atender, como a população em idade escolar, crianças a vacinar, gestantes a atender etc.

Já o espaço ou área territorial, no entendimento de Matias-Pereira (2014), é um dos elementos essenciais que justifica a existência de um Estado, juntamente com o povo e o

poder político. O autor afirma que por ser o espaço territorial o definidor de competência dos órgãos do Estado, o poder desses órgãos fica circunscrito ao espaço definido pelos limites do Estado. Assim, no âmbito do respectivo território, como em cada um dos municípios brasileiros, o poder soberano é conferido a ele.

Quanto ao PIB, Matias-Pereira (2012b) destaca que corresponde ao valor de mercado do fluxo de bens e serviços finais disponibilizados por uma economia em um determinado período de tempo, normalmente um ano, possibilitando o acompanhamento de suas modificações estruturais e de seu curso conjuntural. Quem calcula o PIB no Brasil é o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), fazendo uso de metodologia recomendada pela ONU, a partir de minucioso levantamento e sistematização de informações primárias e secundárias. O PIB pode ser aferido tanto a preços correntes (nominais ou monetários) quanto constantes (reais). O autor declara ainda que ambos representam importantes medidas de desempenho e que os valores monetários servem para dar uma ideia da dimensão do sistema, já que resultam da agregação da produção física de todos os bens e serviços pelos respectivos preços, descontadas as transações intermediárias. Carneiro e Bagolin (2012) acrescentam que uma das formas de verificar se o crescimento veio acompanhado de diminuição da desigualdade social é através do conceito de Produto Interno Bruto per capita. Nesse sentido, o PIB per capita compara o crescimento da riqueza produzida em um determinado território, e verifica se esta riqueza acompanhou o crescimento populacional nesse local, para que se possa tomar medidas socioeconômicas e diminuir a desigualdade social.

A avaliação dos fatores que influenciam os indicadores socioeconômicos é relevante, considerando que seu conhecimento pode permitir ao município potencializar aqueles aspectos importantes que o caracterizam e que possam contribuir para o seu desenvolvimento. A responsabilidade relativa à gestão fiscal, e a correta aplicação dos recursos públicos em serviços, é a finalidade maior da gestão pública que tem sido apontada como importante fator que contribui para o desenvolvimento socioeconômico de municípios (SOUSA *et. al.*, 2012).

A Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (FIRJAN) tem ao longo dos últimos anos, acompanhado e divulgado estudo relacionado ao desenvolvimento municipal no Brasil, abrangendo as áreas de educação, saúde e emprego e renda. Este índice, denominado Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (IFDM), tem sido utilizado por

diversos estudos acadêmicos como *proxy* para medir o grau de desenvolvimento de municípios brasileiros.

Trabalhos como os de Oliveira, Peter e Meneses (2010), Costa e Silveira (2011), Santos e Alves (2011), Umbelino (2011), Sousa *et al.* (2012), Sousa *et al.* (2013), Freire (2014) e Leite Filho *et al.* (2015), entre outros, fundamentam hipóteses que verificam, sob vários aspectos e em períodos distintos, a relação entre a responsabilidade fiscal e o desenvolvimento socioeconômico dos entes públicos.

Este estudo analisa a relação entre os limites de gastos da LRF e indicadores socioeconômicos, assim como realizado em algumas pesquisas (CRUZ; MACEDO; SAUERBRONN, 2013; MOREIRA *et al.*, 2013; SANTOS; CAMACHO, 2014).

Com base no arcabouço teórico sobre a temática, as hipóteses formuladas têm o objetivo de avaliar se determinados fatores dos municípios brasileiros que apresentam população acima de 100 mil habitantes influenciam o seu desenvolvimento socioeconômico, tendo como parâmetro de evidenciação os indicadores fiscais e de gestão pública e indicadores de desenvolvimento municipal.

Considerando tanto as exigências da LRF quanto a conciliação entre responsabilidade fiscal e social pelos gestores públicos, assim como o fato de que algumas características dos municípios como, por exemplo, população, PIB municipal e área territorial podem potencializar os efeitos positivos/negativos dos municípios quanto ao aspecto socioeconômico, duas hipóteses de pesquisa sobre desenvolvimento socioeconômico dos municípios brasileiros são propostas.

Hipótese 1: Gestão fiscal tem um efeito positivo sobre desenvolvimento socioeconômico dos municípios brasileiros.

Hipótese 2: Investimento em educação tem um efeito positivo sobre desenvolvimento socioeconômico dos municípios brasileiros.

Hipótese 3: Investimento em saúde tem um efeito positivo sobre desenvolvimento socioeconômico dos municípios brasileiros.

3 METODOLOGIA

A presente seção apresenta a pesquisa em seus aspectos metodológicos, iniciando com sua caracterização em termos de objetivos, abordagem e procedimentos utilizados. Logo após, é apresentada a população e a amostra, e descrito o processo de coleta dos dados. Finalizando, são apresentadas as técnicas empregadas na análise dos dados.

3.1 Caracterização da pesquisa

A presente pesquisa enquadra-se, quanto aos objetivos, como descritiva, uma vez que para Gray (2012), o propósito de um estudo descritivo é proporcionar um quadro de um fenômeno como ele ocorre naturalmente. Pode incluir, ainda, um estudo normativo, comparando os dados em relação a algum padrão. Andrade (2002) corrobora esse pensamento quando destaca que a pesquisa descritiva preocupa-se em observar os fatos, registrá-los, analisá-los, classificá-los e interpretá-los, e o pesquisador não interfere neles.

No que se refere à abordagem da pesquisa, caracteriza-se como predominantemente quantitativa, pois conforme Bell (2004) os investigadores quantitativos recolhem os fatos e estudam a relação entre eles, enquanto que os investigadores qualitativos estão mais interessados em compreender as percepções individuais no mundo. Procuram compreensão, em vez de análise estatística. Entretanto, há momentos em que os investigadores qualitativos recorrem a técnicas quantitativas, e vice-versa. Assim sendo, “o estudo se desenvolve da perspectiva de um dos dois enfoques, o qual prevalece, e a pesquisa mantém um componente do outro enfoque” (SAMPIERI; COLLADO; LUCIO, 2006, p.17).

No tocante à pesquisa quantitativa em si, Roesch (2006) salienta que esse tipo de pesquisa busca avaliar resultado de sistema ou projeto, com uso de delineamentos analíticos. Para Creswell (2010), é um meio pelo qual o pesquisador testa relação entre variáveis, por meio de teste de teorias e especificação de hipóteses estritas, que serão corroboradas ou refutadas com os resultados do estudo.

Quanto aos procedimentos utilizados, constitui-se em pesquisa documental. No entendimento de Silva e Grigolo (2002), a pesquisa documental visa selecionar, tratar e interpretar a informação bruta, buscando extrair dela algum sentido e introduzir-lhe algum valor. Contudo, Oliveira (2007) afirma que a técnica requer uma análise cuidadosa do

pesquisador, uma vez que os documentos não passaram por nenhuma espécie de tratamento científico.

3.2 População e amostra

Entende-se por população como “o conjunto da totalidade de indivíduos que apresentam uma característica comum, cujo comportamento se quer analisar” (GENTIL; TIBONI, 2010, p. 3). Dessa forma, a população do estudo compreende os municípios brasileiros de grande porte, de cada um dos vinte e seis estados brasileiros, no período de 2008 a 2013, que, conforme classificação do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE são os municípios com mais de 100 mil habitantes, que têm mais responsabilidade quanto à divulgação de dados. Portanto, em busca ao site, realizada no dia 26 de fevereiro de 2017, consultou-se a sinopse do censo demográfico de 2010 e, utilizando a aba “população dos municípios”, escolheu-se a opção “total”, retornando a quantidade de 284 municípios.

A primeira etapa para obtenção da amostra do estudo foi consultar o site do IBGE, observando a quantidade de municípios por estado, conforme população do censo de 2010. Para efeito de análise neste estudo, foram considerados até dez municípios de grande porte, de cada um dos vinte e seis estados brasileiros, no período de 2008 a 2013. A amostra final obtida foi, portanto, de 156 municípios, em uma população de 284 municípios.

O plano amostral dos municípios tem sua distribuição evidenciada na Tabela 2.

Tabela 2 – Plano amostral dos municípios

Classificação	Número de municípios	Percentual
municípios com mais de 100 mil habitantes, conforme censo demográfico de 2010	284	100%
Municípios com mais de 100 mil habitantes que não participaram da amostra da pesquisa	128	45,1%
Total de municípios que participaram da amostra	156	54,9%

Fonte: Elaborado pelo autor.

A Tabela 3, por sua vez, apresenta a distribuição da amostra por unidade da federação.

Tabela 3 – Distribuição da amostra por unidade da federação

UF	Frequência	Porcentagem
AC	6	0,64
AL	12	1,28
AM	12	1,28
AP	12	1,28
BA	60	6,41
CE	48	5,13
ES	54	5,77
GO	54	5,77
MA	54	5,77
MG	60	6,41
MS	24	2,56
MT	24	2,56
PA	60	6,41
PB	24	2,56
PE	60	6,41
PI	12	1,28
PR	60	6,41
RJ	60	6,41
RN	18	1,92
RO	12	1,28
RR	6	0,64
RS	60	6,41
SC	60	6,41
SE	12	1,28
SP	60	6,41
TO	12	1,28
Total	936	100

Fonte: Elaborado pelo autor.

Conforme a Tabela 3, a amostra representa bem, pois os estados com muitos municípios têm mais observações. Estados como Rio de Janeiro, Santa Catarina e São Paulo têm 60 observações (10/ano).

Considerando a distribuição da amostra por unidade da federação, a amostra dos municípios determinada na Tabela 3 tem sua distribuição evidenciada na Tabela 4.

Tabela 4 – Distribuição da amostra por ano

ANO	Frequência	Porcentagem
2008	156	16,67
2009	156	16,67
2010	156	16,67
2011	156	16,67
2012	156	16,67
2013	156	16,67
Total	936	100

Fonte: Elaborado pelo autor.

A Tabela 4 tem sua distribuição da amostra por ano de observação. Tem-se um painel de dados balanceado com 156 observações por ano.

Em paralelo, consultou-se a Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro – FIRJAN, que divulga o índice de gestão fiscal e de desenvolvimento socioeconômico municipal. O Sistema FIRJAN acompanha anualmente o desenvolvimento socioeconômico dos municípios brasileiros em três áreas de atuação: educação, saúde e emprego e renda. Este índice é elaborado com base em estatísticas públicas oficiais, realizadas pelos ministérios da Educação, Saúde e do trabalho e foi disponibilizado para o período de 2008 a 2013. Em função disso, foi definido o recorte temporal de 2008 a 2013 para a pesquisa, pois, neste período, foram realizados estudos pela FIRJAN. Ainda quanto à FIRJAN, também foi verificado os anos de divulgação do Índice FIRJAN de Gestão Fiscal, que busca demonstrar os desafios da gestão municipal na alocação dos recursos. Este índice que utiliza informações referentes às finanças e às exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal também foi disponibilizado para o período de 2008 a 2013, confirmando o período de seis anos de observação para a pesquisa

A segunda etapa consistiu em identificar preliminarmente os relatórios dos municípios brasileiros a partir da base de dados de 2008 do “Finanças do Brasil” – FINBRA, no site da Secretaria do Tesouro Nacional – STN. Foram analisados os seguintes relatórios: Relatório Resumido da Execução Orçamentária - RREO, Relatório de Gestão Fiscal – RGF e o Balanço Geral Anual.

Assim, a amostra utilizada para esta pesquisa é composta por observações anuais de 156 municípios brasileiros, com mais de 100 mil habitantes, distribuídos nos vinte e seis estados, no período de 2008 a 2013, que disponibilizaram os dados necessários para a pesquisa. Foram selecionados estes municípios tanto pela percepção do planejamento orçamentário e a elaboração de políticas públicas quanto pela exigência de transparência e disponibilização de informação, que aumentou com a publicação da Lei Complementar nº 131/2009. Foi escolhido 2008 como ano de início da pesquisa para verificar se, com a publicação da citada Lei Complementar em 2009, houve mudanças significativas na publicação de informações sobre a gestão orçamentária e fiscal dos municípios com mais de 100 mil habitantes, conforme as exigências da LRF.

3.2.1 Coleta dos dados

Para a operacionalização da pesquisa, os dados foram compilados em planilha eletrônica e analisados com auxílio do software estatístico Stata®. Foram coletados indicadores acerca dos limites fiscais, presentes nos relatórios dos municípios brasileiros, indicadores sociais e características dos municípios da amostra. Para tanto, a pesquisa utilizou

dados secundários e foram coletados de documentos disponíveis nas páginas eletrônicas da Secretaria do Tesouro Nacional - STN, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE e da Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro – FIRJAN.

Na página da STN, os dados foram coletados das páginas Web dos Sistemas de Informação do Orçamento Público para Saúde e Educação, SIOPS, do Ministério da Saúde, e SIOPE, do Ministério da Educação. Os dados fornecidos por estas páginas são relativos aos índices constitucionais para aplicação mínima da receita própria em saúde e educação.

Para verificação dos limites fiscais, os dados foram coletados da página Web do Sistema de Informações da Secretaria do Tesouro Nacional, SISTN. Esta página fornece dados referentes ao percentual de gastos com pessoal sobre a RCL e ao percentual da dívida consolidada líquida sobre a RCL. Já os dados relacionados com os indicadores de desempenho fiscal (IFGF) e social (IFDM) dos municípios brasileiros foram coletados da página Web da FIRJAN. E os dados relativos às características dos municípios foram coletados da página Web do IBGE. O Quadro 11 apresenta todos os indicadores coletados, com as suas respectivas fontes de informação.

Quadro 11 - Indicadores e fontes de coleta

Indicador	Fontes de coleta dos dados
Investimento em educação	Relatórios de indicadores da educação, disponível no SIOPE, na página do Ministério da Educação (item 1.1)
Investimento em saúde	Relatórios de indicadores da saúde, disponível no SIOPS, na página do Ministério da Saúde (item 3.2)
Gastos com pessoal	RGF, disponível no SISTN (campo 13)
População	Arquivo com as estimativas de população, disponível na página do IBGE
Área territorial (Km ²)	Arquivo com as áreas territoriais dos anos de 2010 a 2013, disponível na página do IBGE
PIB a Preços Correntes	Arquivo com PIB a Preços Correntes, disponível no Banco de Dados – SIDRA, na página do IBGE (código 5938)
PIB <i>per capita</i>	Calculado dividindo o PIB a Preços Correntes pela População, informações disponíveis na página do IBGE
IFGF Geral	Indicador de desempenho fiscal, disponível na página da FIRJAN
IFGF Receita Própria	Indicador de desempenho fiscal, disponível na página da FIRJAN
IFGF Gasto com Pessoal	Indicador de desempenho fiscal, disponível na página da FIRJAN
IFGF Liquidez	Indicador de desempenho fiscal, disponível na página da FIRJAN
IFGF Investimentos	Indicador de desempenho fiscal, disponível na página da FIRJAN
IFGF Custo da Dívida	Indicador de desempenho fiscal, disponível na página da FIRJAN
IFDM Geral	Indicador de desempenho social, disponível na página da FIRJAN
IFDM Educação	Indicador de desempenho social, disponível na página da FIRJAN
IFDM Saúde	Indicador de desempenho social, disponível na página da FIRJAN
IFDM Emprego e Renda	Indicador de desempenho social, disponível na página da FIRJAN

Fonte: Elaborado pelo autor.

Cabe ressaltar que os índices constitucionais (índices de saúde e educação) e os dados contábeis ligados à execução orçamentária abrangeram todos os anos da pesquisa, com exceção de alguns municípios em determinados períodos, que não informaram nas bases de dados que serviram de fonte ou ainda caso se mostraram inconsistentes.

3.3 Procedimentos para análise dos dados

Os procedimentos adotados visam atender aos objetivos específicos propostos para, assim, atender ao objetivo geral e à questão de pesquisa deste estudo. Por isso, em relação ao primeiro objetivo específico, que é avaliar os indicadores de gastos públicos e de investimentos sociais dos municípios, foi realizada análise documental dos relatórios dos municípios da amostra. Com as informações, foi realizada análise dos dados através de estatística descritiva e teste de média. Foi verificado se os níveis médios de gastos com pessoal estão inferiores aos limites estabelecidos pela LRF (54%). De modo similar, foi verificado se o nível médio de investimentos em educação e saúde dos municípios está de acordo com o mínimo estabelecido pela Constituição Federal (25% e 15%, respectivamente). Para esta avaliação foi utilizado teste de comparação de médias.

Já para o segundo objetivo específico, que é analisar os indicadores de gestão fiscal dos municípios; bem como para o terceiro, que é avaliar os indicadores de desenvolvimento dos municípios, trabalhou-se com indicadores elaborados pela FIRJAN tanto para a observância à LRF quanto para a mensuração do nível de desenvolvimento municipal. Para estas avaliações foi feito teste de correlação entre os indicadores.

Para o atendimento do quarto objetivo específico, que é analisar o nível de investimentos sociais dos municípios, foi realizada análise documental dos relatórios dos municípios da amostra que contemplam os anos da pesquisa, coletando os índices de recursos aplicados em educação e saúde, juntamente com índices de características dos municípios. Para operacionalizar tal análise, foram ordenadas as características dos municípios, tais como PIB per capita municipal, população e área territorial. Para esta avaliação foi utilizado teste de correlação entre os indicadores.

Para o quinto objetivo específico que é analisar a relação entre gestão fiscal, investimentos sociais e desenvolvimento social e econômico, para avaliar um possível efeito da observância aos ditames da LRF sobre o desenvolvimento municipal foram utilizados os

indicadores construídos pela FIRJAN. Para esta avaliação foi estimado modelo econométrico, considerando as variáveis levantadas ao logo da coleta dos dados.

3.4 Modelo

O modelo da equação (1) foi estimado para contrastar as hipóteses 1, 2 e 3 relativas ao efeitos de investimentos sociais (educação e saúde) e da gestão fiscal sobre o desenvolvimento socioeconômico municipal.

$$\text{IFDM} = \beta_0 + \beta_1 \text{INV_EDU} + \beta_2 \text{INV_SAU} + \beta_3 \text{IFGF} + \beta_4 [\text{PIB}; \text{POPUL}; \text{AREA}] + \varepsilon \quad (1)$$

IFDM (Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal): Variável dependente, que avalia o desenvolvimento socioeconômico dos municípios brasileiros, sendo uma função de três subíndices: educação, saúde e emprego & renda. É calculada com base em estatísticas públicas oficiais, disponibilizadas pelos ministérios da Educação, Saúde e do Trabalho. Varia de 0 (pior) a 1,0 (melhor).

INV_EDU (Investimento em educação): Variável independente, que avalia o investimento em educação. A CF determinou que os municípios devem destinar à educação, não menos que 25% da sua arrecadação de impostos e transferências.

INV_SAU (Investimento em saúde): Variável independente, que avalia o investimento em saúde. Para os municípios, o percentual de vinculação é de no mínimo 15% de sua receita de impostos e transferências constitucionais.

IFGF (Índice FIRJAN de Gestão Fiscal): Variável independente, que avalia os gastos fiscais para avaliar e orientar a gestão pública municipal, os gestores e a população. Utiliza subíndices referentes às finanças e as exigências da LRF. Varia de 0 (pior) a 1,0 (melhor).

PIB (Produto Interno Bruto): Variável adicional de controle. Município com maior PIB tende a ter maior investimento e conseqüentemente maior desenvolvimento socioeconômico.

POPUL (População): Variável adicional de controle. Uma população maior pode ter uma tendência a influenciar o investimento e o desenvolvimento socioeconômico.

AREA (Área geográfica do município): Variável adicional de controle. Pode interferir porque um município com área maior gera mais demanda por serviços e investimentos com possíveis reflexos no desenvolvimento socioeconômico.

Portanto, com o alcance dos objetivos específicos, pretendeu-se alcançar o objetivo geral, analisando a influência da gestão fiscal e do investimento social no desenvolvimento socioeconômico dos municípios brasileiros, por meio de técnicas quantitativas.

4 RESULTADOS DA PESQUISA

A presente seção traz os resultados da pesquisa, iniciando com as análises de gestão fiscal e desenvolvimento socioeconômico, seguida do cálculo de investimento social e desenvolvimento socioeconômico da amostra investigada. De posse dos dados, são aplicadas as técnicas estatísticas para atendimento aos cinco objetivos específicos propostos, tendo assim subsídios para responder ao objetivo geral e ao problema de pesquisa deste estudo.

4.1 Gestão fiscal, investimentos sociais e características dos municípios no desenvolvimento socioeconômico

As análises empreendidas neste estudo servem à obtenção dos dados necessários para responder os objetivos (específicos e geral) da pesquisa e verificar se os resultados vão na direção das hipóteses elaboradas. Para tanto, foi realizada análise do nível do desenvolvimento socioeconômico dos municípios, cujos resultados são descritos nos tópicos abaixo.

Considerando os dados encontrados referentes ao nível de desenvolvimento socioeconômico dos 156 municípios analisados, foram classificados na Tabela 05, conforme a metodologia da FIRJAN.

Tabela 5 – Municípios por grau de desenvolvimento socioeconômico - FIRJAN

IFDM	Número (N)	%
Desenvolvimento Regular	103	11,00
Desenvolvimento Moderado	613	65,49
Alto Desenvolvimento	220	23,50
Total	936	100

Nota: IFDM = Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal (proxy para desenvolvimento socioeconômico).

Fonte: Elaborada pelo autor com base nos dados da pesquisa.

A primeira análise foi feita sobre o grau do desenvolvimento municipal 1, 2, 3 e 4. Sendo grau 1 (IFDM entre 0,0 e 0,4), indicando Baixo Desenvolvimento; grau 2 (IFDM entre 0,4 e 0,6), representando Desenvolvimento Regular; grau 3 (IFDM entre 0,6 e 0,8), demonstrando Desenvolvimento Moderado; e grau 4 (IFDM entre 0,8 e 0,10), implicando Alto Desenvolvimento. Observou-se que a maioria dos municípios estão no estágio de Desenvolvimento Moderado, e que nenhum município está no estágio de Baixo Desenvolvimento, que seria 1.

A Tabela 6 mostra a estatística descritiva de desenvolvimento socioeconômico, gestão fiscal, investimento social e características dos municípios.

Tabela 6 – Estatística descritiva de desenvolvimento socioeconômico, gestão fiscal, investimento social, população, PIB e área municipal

Estatística	IFDM	IFGF	INV-EDU	INV-SAU	POPUL	PIB	AREA
N	936	921	926	921	936	936	936
mean	0,725	0,599	27,386	20,664	523.952,80	22.377,94	2.512.051,00
p50	0,740	0,609	26,600	19,430	263.077,00	22.334,83	784.658,00
sd	0,092	0,147	2,744	5,205	1.082.878,00	12.749,56	6.308.368,00
cv	0,126	0,245	0,100	0,252	2.066.747,00	0,05	2.511.242,00
min	0,454	0,117	9,050	10,590	88.592,00	19.514,71	35.216,00
max	0,902	0,911	38,290	86,410	11.800.000,00	27.089,87	64.962,72
p10	0,595	0,406	25,120	15,580	114.051,00	20.701,40	150.453,00
p90	0,837	0,779	31,370	26,910	936.314,00	23.980,20	5.806,44
p5	0,556	0,320	25,020	15,210	104.912,00	20.399,03	97.312,00
p95	0,851	0,821	33,140	29,410	1.546.516,00	24.547,01	8.379.659,00
p1	0,488	0,224	22,060	15,000	99.196,00	19.939,08	41.681,00
p99	0,870	0,879	35,310	34,250	6.320.446,00	26.061,54	34.096,39

Nota: IFDM = Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal (proxy para desenvolvimento socioeconômico). IFGF = Índice FIRJAN de Gestão Fiscal (proxy para gestão fiscal). INV-EDU = Investimento em educação. INV-SAU = Investimento em saúde. POPUL = População. PIB = Produto Interno Bruto. AREA = Área geográfica do município.

Fonte: Elaborada pelo autor com base nos dados da pesquisa.

Em relação ao IFDM, a média é alta (0,725). Tem-se pouca variabilidade, como se vê pelo coeficiente de variação de 0,126. Observa-se também que o valor mínimo de IFDM é de 0,454.

Quanto ao IFGF, a média é 0,599, o valor mínimo é de 0,117 e tem-se um coeficiente de variação de 0,245.

O investimento em educação apresenta média de 27,386, que é estatisticamente superior à 25 (valor constitucional de aplicação mínima), embora haja municípios que não estejam obedecendo quando mostra valor mínimo de 9,05. Observa-se que 5% dos municípios têm investimento em educação inferior a 25,02. Apesar disso, tem-se um coeficiente de variação de 0,1, que indica que há muita homogeneidade no nível de investimento em educação entre os municípios.

Já o investimento em saúde, apresenta média de 20,66, que é estatisticamente superior a 15% (percentual mínimo de aplicação exigido). Tem-se um coeficiente de variação de 0,252, indicando uma oscilação, devido à uma diferença mais acentuada. Há, assim, uma heterogeneidade maior entre os municípios. Tem-se um valor mínimo de 10,59 em alguns municípios, o que comprova que houve menos investimento do que o exigido. O percentil 1 é

de 15%, indicando que 1% dos municípios estão muito abaixo da média exigida.

Quanto às características do município, a população apresenta média é 523.952,80, valor mínimo é de 88.592,00, e tem-se um coeficiente de variação de 2.066.747,00. Já o PIB demonstra média de 22.377,94, coeficiente de variação de 0,05 e valor mínimo de 19.514,71. E a área geográfica do município apresenta média de 2.512.051,00, valor mínimo de 35.216,00, e um coeficiente de variação de 2.511.242,00.

4.2 Observância aos normativos legais quanto a gastos com pessoal e investimentos em educação e saúde.

As determinações da Constituição Federal de 1988 quanto a investimento mínimo em educação e saúde visam garantir a responsabilidade social do Estado brasileiro e de seus entes constitutivos. Por outro lado, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) estabelece regras de responsabilidade do ponto de vista da gestão pública que visam a melhoria de desempenho da gestão a partir da observância a princípios norteadores de limites de gastos públicos evitando o endividamento e gasto excessivo que podem comprometer a qualidade do serviço público. A Constituição Federal de 1988 instituiu as normas de investimento social mínimo ao mesmo tempo em que fortaleceu os instrumentos de controle para melhorar a gestão fiscal, passando a ter-se uma ação mais efetiva do controle externo sobre a ação dos gestores públicos.

Os níveis de gasto máximo com pessoal e os investimentos mínimos em educação e saúde são exibidos na Tabela 7.

Tabela 7 – Observância aos normativos legais quanto a gastos com pessoal, investimentos em educação e saúde, e limitações

Item	Número de Observações	Média	Valor de Referência	t	valor-p
Gastos com pessoal	843	46,53	54	-28,20	0,000
Investimento em Educação	926	27,39	25	26,45	0,000
Investimento em Saúde	921	20,66	15	33,03	0,000

Fonte: Elaborada pelo autor com base nos dados da pesquisa.

Procedeu-se à análise dos resultados dos gastos com pessoal e investimentos em educação e saúde. Analisados os resultados apresentados na Tabela 7, constata-se que, de fato, os municípios estão observando o limite de gastos com pessoal uma vez que a média de

gastos é inferior ao limite de 54%.

Quanto ao investimento em educação também observa-se que a média de investimento é 27,39%, é superior ao piso constitucional de 25%. De forma similar, a média de investimento em saúde (20,66%) é também superior ao mínimo estabelecido pela constituição de 15%.

4.3 Gestão fiscal, investimentos sociais e desenvolvimento socioeconômico

Objetivando analisar a gestão fiscal, os investimentos sociais e o desenvolvimento socioeconômico dos municípios brasileiros, a Tabela 8 apresenta teste de correlação entre esses fatores.

Tabela 8 – Correlação entre IFDM, IFGF e Investimento Social

	IFDM	IFGF	Investimento em Educação (inv_edu_rit)	Investimento em Educação – Um período anterior (inv_edu_rit-1)	Investimento em Educação – Dois períodos anteriores (inv_edu_rit-2)	Investimento em Saúde (inv_sau)
IFDM	1,000					
IFGF	0,5276 0,0000	1,000				
inv_edu_rit	-0,0727 0,0270	-0,0793 0,0165	1,000			
inv_edu_rit-1	0,0838 0,0195	0,0573 0,1138	0,3239 0,0000	1,000		
inv_edu_rit-2	0,0453 0,2594	0,0567 0,1622	0,3066 0,0000	0,4419 0,0000	1,000	
inv_sau	0,2148 0,0000	0,0617 0,0630	0,0767 0,0205	0,0870 0,0161	0,0674 0,0961	1,000

Nota: IFDM = Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal (proxy para desenvolvimento socioeconômico). IFGF = Índice FIRJAN de Gestão Fiscal (proxy para gestão fiscal). Inv_edu_rit = Investimento em educação proveniente de receitas de impostos e transferências. Inv_edu_rit-1 = Investimento em educação proveniente de receitas de impostos e transferências de um período anterior. Inv_edu_rit-2 = Investimento em educação proveniente de receitas de impostos e transferências de dois períodos anteriores. Inv_sau = Investimento em saúde.

Fonte: Elaborada pelo autor com base nos dados da pesquisa.

Conforme é possível verificar, o IFGF geral (índice de gestão fiscal) está correlacionado positivamente com o IFDM (índice de desenvolvimento socioeconômico municipal), (valor-p = 0,0000), confirmando que o coeficiente de correlação (0,5276) é estatisticamente superior a zero.

Já o `inv_edu_rit` (investimento em educação do momento atual) está correlacionado negativamente com o IFDM (índice de desenvolvimento socioeconômico municipal), (valor-p = 0,0270), confirmando que o coeficiente de correlação (-0,0727) é estatisticamente inferior a zero.

O `inv_edu_rit-1` (investimento em educação de um período anterior) está correlacionado positivamente com o IFDM (índice de desenvolvimento socioeconômico municipal), (valor-p = 0,0195), confirmando que o coeficiente de correlação (0,0838) é estatisticamente superior a zero.

Já o `inv_edu_rit_2` (investimento em educação de dois períodos anteriores) não está correlacionado com o IFDM (índice de desenvolvimento socioeconômico municipal), (valor-p = 0,2594).

O `inv_sau` (investimento em saúde) está correlacionado positivamente com o IFDM (índice de desenvolvimento socioeconômico municipal), (valor-p = 0,0000), confirmando que o coeficiente de correlação (0,2148) é estatisticamente superior a zero.

O `inv_edu_rit` (investimento em educação do momento atual) está correlacionado negativamente com o IFGF geral (índice de gestão fiscal), (valor-p = 0,0165), confirmando que o coeficiente de correlação (-0,0793) é estatisticamente inferior a zero.

Já o `inv_edu_rit-1` (investimento em educação de um período anterior) e o `inv_edu_rit_2` (investimento em educação de dois períodos anteriores) não estão correlacionados com o IFGF geral (índice de gestão fiscal), (valor-p = 0,1138) e (valor-p = 0,1622), respectivamente.

O `inv_sau` (investimento em saúde) está correlacionado positivamente com o IFGF geral (índice de gestão fiscal), (valor-p = 0,0630), confirmando que (0,0617) é estatisticamente superior a zero.

O `inv_edu_rit-1` (investimento em educação de um período anterior) está correlacionado positivamente com o `inv_edu_rit` (investimento em educação do momento atual), (valor-p = 0,0000), confirmando que (0,3239) é estatisticamente superior a zero.

O `inv_edu_rit_2` (investimento em educação de dois períodos anteriores) está correlacionado positivamente com o `inv_edu_rit` (investimento em educação do momento atual), (valor-p = 0,0000), confirmando que (0,3066) é estatisticamente superior a zero.

O `inv_sau` (investimento em saúde) está correlacionado positivamente com o

inv_edu_rit (investimento em educação do momento atual), (valor-p = 0,0205), confirmando que (0,0767) é estatisticamente superior a zero.

O inv_edu_rit_2 (investimento em educação de dois períodos anteriores) está correlacionado positivamente com o inv_edu_rit-1 (investimento em educação de um período anterior), (valor-p = 0,0000), confirmando que (0,4419) é estatisticamente superior a zero.

O inv_sau (investimento em saúde) está correlacionado positivamente com o inv_edu_rit-1 (investimento em educação de um período anterior), (valor-p = 0,0161), confirmando que (0,0870) é estatisticamente superior a zero.

O inv_sau (investimento em saúde) está correlacionado positivamente com o inv_edu_rit_2 (investimento em educação de dois períodos anteriores), (valor-p = 0,0961), confirmando que (0,0674) é superior a zero.

4.4 Fatores determinantes do desenvolvimento socioeconômico

A estimação do modelo econométrico proposto (equação 1) permite uma avaliação mais aprofundada dos possíveis fatores determinantes do desenvolvimento socioeconômico municipal. O nível de desenvolvimento socioeconômico dos municípios brasileiros (IFDM) é proposto como explicado pela qualidade da gestão fiscal (IFGF), pelo investimento em educação (INV_EDU), pelo investimento em saúde (INV_SAU) e por outras características municipais inseridas nos modelos como variáveis de controle, tais como o PIB municipal (PIB), a população do município (POPUL) e a área geográfica do município (AREA), conforme descrito na metodologia. Dessa forma, o modelo (i) considera a População como variável adicional de controle; o modelo (ii), o PIB; e o modelo (iii), a Área.

A Tabela 9 contém os resultados da estimação dos modelos.

Tabela 9 – Fatores determinantes do desenvolvimento socioeconômico

Variável	(i)		(ii)		(iii)	
	Coef.	valor-p	Coef.	valor-p	Coef.	valor-p
IFGF	0,271	0,000	0,186	0,000	0,309	0,000
Inv_edu_rit	-0,002	0,086	-0,001	0,279	-0,003	0,023
Inv_edu_rit-1	0,001	0,113	0,001	0,089	0,001	0,196
Inv_edu_rit-2	0,001	0,355	0,001	0,387	0,001	0,569
Inv_sau	0,004	0,000	0,002	0,000	0,004	0,000
POPUL	0,016	0,000				
PIB			0,030	0,000		
AREA					-0,006	0,000
Constante	0,298	0,000	-0,132	0,037	0,518	0,000
N	598		598		598	
F	67,36	0,000	90,48		71,83	
R ²	0,388		0,509		0,390	

Modelo (i): $IFDM = \beta_0 + \beta_1 INV_EDU + \beta_2 INV_SAU + \beta_3 IFGF + \beta_4 POPUL + \varepsilon$

Modelo (ii): $IFDM = \beta_0 + \beta_1 INV_EDU + \beta_2 INV_SAU + \beta_3 IFGF + \beta_4 PIB + \varepsilon$

Modelo (iii): $IFDM = \beta_0 + \beta_1 INV_EDU + \beta_2 INV_SAU + \beta_3 IFGF + \beta_4 AREA + \varepsilon$

Nota: IFGF = Índice FIRJAN de Gestão Fiscal (proxy para gestão fiscal). Inv_edu_rit = Investimento em educação proveniente de receitas de impostos e transferências. Inv_edu_rit-1 = Investimento em educação proveniente de receitas de impostos e transferências de um período anterior. Inv_edu_rit-2 = Investimento em educação proveniente de receitas de impostos e transferências de dois períodos anteriores. Inv_sau = Investimento em saúde. POPUL = População. PIB = Produto Interno Bruto. AREA = Área geográfica do município.

Fonte: Elaborada pelo autor com base nos dados da pesquisa.

Observa-se que, como hipotetizado, qualidade da gestão fiscal (IFGF) é um fator determinante do desenvolvimento socioeconômico municipal (IFDM). O efeito positivo da gestão fiscal sobre o desenvolvimento socioeconômico municipal é bastante significativo em todos os modelos estimados.

O investimento em saúde (Inv_sau) surge também como um fator bastante relevante para o desenvolvimento socioeconômico municipal. Neste caso, é possível que o aspecto social esteja sendo o mais fortemente beneficiado e este efeito positivo se reflita no indicador socioeconômico como um todo.

Quanto ao investimento em educação (Inv_edu_rit), contrariamente ao esperado, não se observa efeito positivo deste sobre o desenvolvimento socioeconômico municipal. Na verdade, o efeito de tal investimento atual apresenta efeito negativo sobre desenvolvimento socioeconômico municipal. O possível efeito retardado de tais investimentos motiva a inclusão de investimentos em educação em até dois períodos anteriores. Os resultados também não confirmam a hipótese sobre o efeito positivo deste investimento sobre o desenvolvimento socioeconômico municipal.

Os resultados também indicam que municípios mais populosos tendem a ter melhores índices de desenvolvimento socioeconômico municipal (modelo i). Este efeito pode

dever-se ao poder de pressão de uma população mais numerosa. Por outro lado, municípios mais populosos também podem ter uma economia mais forte, o que contribui para o desenvolvimento econômico. Neste sentido, de fato, o PIB municipal mostra-se capaz de influenciar positivamente o desenvolvimento socioeconômico municipal (modelo ii). Por fim, municípios com maior área geográfica parecem ter um inferior desenvolvimento socioeconômico. Este resultado pode dever-se ao fato de maior expansão territorial estar associada a uma maior dispersão e distância entre as localidades (distritos) que eleva os custos de assistência e instalação de serviços ao cidadão em todos eles.

5 CONCLUSÃO

A literatura indica que os estudos sobre gestão pública e desenvolvimento socioeconômico têm focado nos governos municipais brasileiros, inserindo novos questionamentos a respeito de suas práticas, á proporção que aumenta as demandas da população. A evolução dos municípios e dos sistemas socioeconômicos em direção a responsabilidade fiscal e social pode seguir caminhos diferentes em vários contextos e municípios. Relações éticas, transparência e prestação responsável de contas são princípios que apoiam um boa governança pública. Dentro dessa perspectiva, nesta pesquisa foi abordado que a divulgação de indicadores socioeconômicos tem papel cada vez mais destacado dentro das políticas públicas dos municípios brasileiros.

Assim, este estudo teve o objetivo de investigar a influência da gestão fiscal e do investimento social no desenvolvimento socioeconômico dos municípios brasileiros, com população acima de 100 mil habitantes. Utilizou como principais instrumentos normativos a Constituição Federal e a Lei de Responsabilidade Fiscal, analisando os relatórios com informações socioeconômicas emitidas no período de 2008 a 2013, bem como as características dos municípios brasileiros.

Empreenderam-se análises para avaliar os indicadores de gestão fiscal e de investimentos em educação e saúde de 148 municípios brasileiros, bem como o nível de desenvolvimento destes.

Quanto á gestão fiscal, constatou-se que tem um efeito positivo sobre desenvolvimento socioeconômico dos municípios brasileiros, pois o Índice FIRJAN de Gestão Fiscal (IFGF) influencia no Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal (IFDM).

No que se refere ao investimento em educação, observou-se que os resultados, de forma geral, não confirmam que o investimento em educação tem um efeito positivo sobre desenvolvimento socioeconômico dos municípios brasileiros. Algumas explicações para o nível baixo de desenvolvimento pode se dar devido ao fato do retorno neste investimento precisar de um período de maturação, ocorrendo de médio a longo prazo.

No que tange ao investimento em saúde, os resultados revelaram que investimento em saúde tem um efeito positivo sobre desenvolvimento socioeconômico dos municípios brasileiros.

Foi possível verificar que não houve mudanças significativas na publicação de informações sobre a gestão orçamentária e fiscal dos municípios com mais de 100 mil habitantes, considerando o período de 2008 a 2013.

Frente à investigação empreendida, é possível responder o problema de pesquisa concluindo que, de forma geral, houve influencia da gestão fiscal e do investimento em saúde no desenvolvimento socioeconômico dos municípios brasileiros, considerando a amostra e o lapso temporal analisado.

A presente pesquisa visou contribuir para o aprofundamento das discussões sobre a relação entre os temas no ambiente de desenvolvimento socioeconômico municipal, tendo em vista os poucos trabalhos publicados, abordando indicadores socioeconômicos. Acredita-se que do ponto de vista profissional, a investigação mostrou que indicadores socioeconômicos, por si só, não trazem necessariamente informações socioeconômicas de maior qualidade que os relatórios anuais de gestão orçamentária e fiscal, devendo os gestores públicos estarem atentos para a responsabilidade fiscal e social.

Do ponto de vista acadêmico, acredita-se que a pesquisa trouxe evidências empíricas que podem servir de ponto de partida para outras investigações, ou para o aprofundamento do entendimento da relação entre os temas em foco.

Como limitações desta pesquisa, é possível citar a indisponibilidade de um maior número de dados relacionados aos municípios, restringindo a inserção de outras variáveis que poderiam fortalecer as discussões e análises sobre os fatores influenciadores do desenvolvimento dos municípios brasileiros. A pesquisa utilizou indicadores FIRJAN devido estes serem os únicos disponíveis anualmente para o desenvolvimento municipal. As sugestões para futuras pesquisas passam por uma análise que possa levar em consideração também a interação espacial entre as administrações públicas, bem como as inter-relações entre os municípios brasileiros.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, C. C. B. de; OLIVEIRA, A.G.A. *A accountability em pareceres prévios do Tribunal de Contas do Paraná: possíveis consequências para o desenvolvimento local.* **Revista Brasileira de Planejamento e Desenvolvimento (RBPD)**, Paraná, v.2, n.2, p.43-57, 2013.

ANDRADE, C. R.; COSCARELLI, B. V.; PAULA, C. S. ; CKAGNAZAROFF, I. B. Compatibilizando a responsabilidade fiscal com o social na gestão de pequenos municípios: um estudo de caso em uma prefeitura do rio de janeiro. **Revista de Gestão (REGG)**, São Paulo – SP, Brasil, v.18, n.2, p. 177-194, 2011.

ANDRADE, M. M. **Como preparar trabalhos para cursos de pós-graduação: noções práticas.** 5. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

ANDRADE, N. de A. **Contabilidade Pública na Gestão Municipal: métodos com base na LC n. 101/00 e nas classificações contábeis advindas da SOF e STN.** 2. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

ARAÚJO, J. J.; RIBEIRO, M. A. Despesas públicas: análise das despesas com pessoal nos municípios da região VIII do zoneamento sócio e econômico ecológico – MT. **Revista UNEMAT de Contabilidade**, v.2, n.3, p.227-249, 2013.

ARAÚJO, L. S. O. **A economia política do orçamento público: o caso brasileiro como inspiração e referência.** Dissertação de mestrado. Faculdade de Economia. Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2003.

BALEEIRO, A. **Uma introdução à ciência das finanças.** 15. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1997.

BELL, J. **Como realizar um projecto de investigação.** 3. ed. Lisboa: Gradiva, 2004.

BEUREN, I. M.; MACÊDO, F. F. R. R. Artigos sobre gasto público e publicados em periódicos internacionais. **Revista Administração em Diálogo**, São Paulo, v.16, n.3, p. 01-27, 2014.

BLOCH, R. A. de; BALASSIANO, M. A democratização da gestão pública: as relações entre gestor, inovação e porte demográfico do município. **Revista de Administração Pública (RAP)**, Rio de Janeiro, v.34, n.1, p.145-164, 2000.

BOBBIO, N. Política. In: BOBBIO, N.; MATEUCCI, N.; PASQUINO, G. **Dicionário de política**. 12 ed. V.2. Brasília: Editora da UnB, 2002.

BORSANI, H. **Relações entre política e economia**: teoria da escolha pública. In: Economia do setor público. São Paulo: Elsevier, 2005.

BRASIL. **Constituição Federal**. Brasília: Senado Federal, 1988.

_____. **Decreto 93.872**, de 23 de dezembro de 1986. DOU de 24/12/1986. Dispõe sobre a unificação dos recursos de caixa do Tesouro Nacional, atualiza e consolida a legislação pertinente e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d93872.htm>. Acesso em: 01 out. 2016.

_____. **Decreto-Lei 200**, de 25 de fevereiro de 1967. DOU de 27/02/1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para reforma administrativa e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil-03/decreto-lei/Del0200.htm>>. Acesso em: 01 out. 2016.

_____. **Emenda Constitucional n. 29 de 13 de setembro de 2000**. DOU 13/09/2000. Altera os arts. 34, 35, 156, 160, 167 e 198 da Constituição Federal e acrescenta artigo ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para assegurar os recursos mínimos para o financiamento das ações e serviços públicos de saúde. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc29.htm>. Acesso em: 05 nov. 2016.

_____. **Lei n. 4.320**, de 17 de março de 1964. DOU de 23/03/1964. Estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil-03/Leis/L4320.htm>>. Acesso em: 05 out 2016.

_____. **Lei n. 12.527**, de 18 de novembro de 2011. DOU de 18/11/2011. Regula o acesso a informação previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei n. 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei n. 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil-03/-ato2011-2014/2011/lei/112527.htm>>. Acesso em: 02 out. 2016.

_____. **Lei Complementar, n. 101**, de 04 de maio de 2000. DOU de 05/05/2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: < <http://www.planalto.gov.br/ccivil-03/leisLCP/Lcp101.htm>>. Acesso em: 05 out. 2016.

_____. **Lei Complementar, n. 131**, de 27 de maio de 2009. DOU de 28/05/2009. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº. 101, de 04 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leislcp/lcp.131.htm>. Acesso em: 05 out. 2016.

_____. **Lei Complementar, n. 141**, de 13 de janeiro de 2012. DOU de 16/01/2012. Regulamenta o § 3º do art. 198 da Constituição Federal para dispor sobre os valores mínimos a serem aplicados anualmente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios em ações de saúde: estabelece os critérios de rateio dos recursos de transferências para a saúde e as normas de fiscalização, avaliação e controle das despesas com saúde nas 3 (três) esferas de governo; revoga dispositivos das Leis nº s 8.080, de 19 de setembro de 1990, e 8.689, de 27 de julho de 1993; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp141.htm>. Acesso em: 05 out. 2016.

_____. Senado Federal. **Resolução nº 40**, de 2001 - Dispõe sobre os limites globais para o montante da dívida pública consolidada e da dívida pública mobiliária dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, em atendimento ao disposto no art. 52, VI e IX, da Constituição Federal. Disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/legislacao/ListaTextoIntegral.action?id=221525&norma=234173>>. Acesso em: 05 out 2016.

_____. Tribunal de Contas da União – TCU. **Governança Pública**: referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública e ações indutoras de melhoria. Tribunal de Contas da União. Versão 2 – Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014.

BUARQUE, S. C. **Metodologia de planejamento do desenvolvimento local e municipal sustentável**. Material para orientação técnica e treinamento de multiplicadores e técnicos em planejamento local e municipal. Brasília, DF: IICA, 1999.

BUCHANAN, J. M.; TULLOCK, G. **The calculus of consent: the logical foundations of constitutional democracy**. Ann Arbor: The University of Michigan Press. 1962.

BUCHANAN, J.M. **La perspectiva de elección pública**, 1983. Disponível em:
<<http://www.eumed.net/coursecon/textos/buchanan-elecc-publica.htm>>. acesso em: 12 jun. 2017.

CARLOS, F.A.; LOPES, J. E. de G.; PEDERNEIRAS, M. M. M.; MACÊDO, J. M. A. ; AMARO, R. G.; RIBEIRO FILHO, J. F. Uma discussão sobre a criação de indicadores de transparência na gestão pública federal como suporte ao ciclo da política. **Revista de Contabilidade do Mestrado em Ciências Contábeis da UERJ**, Rio de Janeiro, v.13, n.2, p.1-15, 2008.

CARNEIRO, D. M.; BAGOLIN, I. P. Distribuição da renda do trabalho versus perfil socioeconômico e crescimento nos três Coredes de menor PIB per capita do Rio Grande do Sul nos anos 2000. **Indicadores Econômicos FEE**, Porto Alegre, v. 40, n.1, p. 93-104, 2012.

CASTRO, J. N. de. **Direito municipal positivo**. Belo Horizonte, Del Rey, 2001.

CATTELI. **Controladoria**: uma abordagem de gestão econômica – GECON. 2. Ed. São Paulo: Atlas, 2001.

CORRALO, G. da S. **Município**: autonomia na Federação Brasileira. Curitiba: Juruá, 2009.

COSTA, C.C. de M.; FERREIRA, M. A. M.; BRAGA, M. J. ; ABRANTES, L. A. Disparidades inter-regionais e características dos municípios do estado de Minas Gerais. **Desenvolvimento em Questão**. Editora Unijuí, ano 10, n.20, p. 52-88, 2012.

COSTA, G. P. C. L. da; FREIRE, F. S.; GARTNER, I. R.; CLEMENTE, A. As escolhas públicas orçamentárias federais no PPA 2008-2011: uma análise da perspectiva do modelo principal-agente. **Revista de Administração Pública (RAP)**. Rio de Janeiro, v.47, n. 5, p. 1089-1116, 2013.

COSTA, I. S. **Gasto público e desenvolvimento socioeconômico**: uma análise dos municípios do Paraná. 2011. 238 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Programa de Pós-Graduação em Administração. Universidade Federal de Viçosa, Minas Gerais, 2011.

COSTA, I. S.; SILVEIRA, S. de F. R. Investigação dos estágios de desenvolvimento socioeconômico dos municípios do estado do Paraná. In: ENCONTRO – EnANPAD, XXXV, 2011, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: ANPAD, 2011.

COSTIN, C. **Administração pública**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

CRESWELL, J. W. **Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto**. 3. ed. Porto Alegre: Artmed, 2010.

CRUZ, C. F. da; MACEDO, M. A. da S.; SAUERBRONN, F. F. Responsabilidade fiscal de grandes municípios brasileiros: uma análise de suas características. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 47, n. 6, p. 375-399, nov./dez. 2013.

DIAS, M. A. James Buchanan e a “Política” na escolha pública. **Revista Ponto e Vírgula**, São Paulo, v.6, p. 201-217, 2009.

DIEL, E. H.; DIEL, F. J.; SCHULZ, S. J.; CHIARELLO, T. C.; ROSA, F. S. Desempenho de municípios brasileiros em relação à estratégia de investimento público em educação. **Desenvolvimento em Questão**, v.12, n. 26, p. 79-107, 2014.

EISENHARDT, K. M. Control: organizacional and economic approaches: **Management Science**, v.31, n.2, p.134-149, 1985.

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 (RAP)**, Rio de Janeiro, v.42, n.1, p. 155-177, 2008.

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Índice FIRJAN de Gestão Fiscal (IFGF)** - Ano base 2013. 2015. Disponível em: <<http://www.firjan.com.br/ifgf/downloads/>>. Acesso em: 27 jul. 2017.

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Índice FIRJAN de Gestão Fiscal (IFGF)** – Anexo metodológico. 2016. Disponível em: <<http://www.firjan.com.br/ifgf/downloads/>>. Acesso em 27 jul. 2017.

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal (IFDM)** – Anexo metodológico. 2015. Disponível em: <<http://www.firjan.com.br/ifdm/downloads/>>. Acesso em: 27 jul. 2017.

FREIRE, A. A. A. **Efeitos e reflexos da LRF sobre a gestão e evolução econômica dos estados brasileiros no período 2001 a 2010**. 2014. 60 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Economia) – Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2014.

FREY, M. R.; MARCUZZO, J. L.; DUMKE, A. Análise do processo de transparência na gestão orçamentária e fiscal dos municípios do Sul (RS) com mais de 50.000 habitantes. In: XV CONVENÇÃO DE CONTABILIDADE, 2015, RS. **Anais...** Bento Gonçalves – RS, 2015.

GENTIL, C.; TIBONI, R. **Estatística básica para os cursos de administração, ciências contábeis, tecnológicos e de gestão**. 1. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

GIACOMONI, J. **Orçamento público**. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

GRAY, D. E. **Pesquisa no mundo real**. 2. ed. Porto Alegre: Penso, 2012.

HERMANY, R. (Org.). **Gestão Local e Políticas Públicas**. Santa Cruz do Sul: Editora IPR, 2010.

HERMANY, R.; TOALDO, A. M. Gestão local da política pública: redimensionamento do pacto federativo em prol da eficácia da saúde pública no Brasil. In: XII SEMINÁRIO NACIONAL DEMANDAS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS NA SOCIEDADE CONTEMPORÂNEA – MOSTRA NACIONAL DE TRABALHOS CIENTÍFICOS, II, 2016, RS. **Anais...** Santa Cruz do Sul-RS: UNISC, 2016.

HORN, M. J. **The political economy of public administration**. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **População**. Disponível em: <<http://www.censo2010.ibge.gov.br/sinopse/index.php?uf=25&dados=4>>. Acesso em: 27 mar. 2017.

JALES, J. V. **A importância da gestão no desenvolvimento municipal sustentável do estado do Ceará, 2009 a 2012**. 2015. 147 f. Tese (Doutorado em desenvolvimento e meio ambiente), Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2015.

JANNUZZI, P. de M. Considerações sobre o uso, mau uso e abuso dos indicadores sociais na formulação e avaliação de políticas públicas municipais. **Revista de Administração Pública (RAP)**, Rio de Janeiro, v.36, n.1, p. 51-72, 2002.

_____. **Indicadores socioeconômicos na gestão pública**. 2. ed. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC, 2012.

JIMÉNEZ, L. M. L. Efectividad de los procedimientos de participación ciudadana establecidos por la Ley 152 de 1994 en la discusión de los planes de desarrollo: un análisis desde la teoría de la elección pública. **Contexto — Revista de Derecho y Economía**, n. 29, p. 93-123, 2008.

JORGE, M. A.; MENESES, N. S.; OLIVEIRA, M. M. da S.; SANTOS, F. Medindo o desenvolvimento socioeconômico dos municípios sergipanos através de três índices diferenciados. **Revista Econômica do Nordeste**, Fortaleza, v. 45, n. 1, p. 63-77, 2014.

KLERING, L.R.; PORSSE, M. de C. S.; GUADAGNIN, L. A. Novos caminhos da administração pública brasileira. **Análise**, Porto Alegre, v.21, n.1, p. 4-17, 2010.

LEITE FILHO, G. A.; FIALHO, T.M.M. Relação entre indicadores de gestão pública e de desenvolvimento dos municípios brasileiros. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v.20, n.67, p. 277-295, 2015.

LEITE FILHO, G. A.; OTONI, B. de S.; VELOSO, J. T. R.; FERREIRA, K. R. Efeitos da Lei de Responsabilidade Fiscal nos indicadores de desenvolvimento e de responsabilidade social dos municípios do estado de Minas Gerais. In: CONGRESSO DE CONTABILIDADE, 6, 2015. Santa Catarina. **Anais...** Santa Catarina: Universidade Federal de Santa Catarina, 2015.

LIMA, L.H. **Controle externo: teoria, jurisprudência e mais de 450 questões**. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

LOPES, E. C. B.; SLOMSKI, V. Responsabilidade Fiscal versus Responsabilidade Social: Um estudo nos municípios paulistas premiados pelo programa de incentivo a gestão fiscal responsável implementado pelo Conselho Federal de Contabilidade. In: CONGRESSO USP DE CONTROLADORIA E CONTABILIDADE, 4., 2004, São Paulo. **Anais...** São Paulo: USP, 2004. CD-ROM.

MACÊDO, F. F. R. R.; MACHADO, M. V. V.; SCARPIN, J. E. Controle interno no setor público: estudo em uma prefeitura do interior do Ceará sob a ótica da instrução normativa nº 1/1997 do tribunal de contas dos municípios do estado do Ceará. **Planejamento e Políticas Públicas – PPP**, n. 43, 2014.

MARTINS, G. d'O. **Economia política**. Universidade Lusíada de Lisboa: 2005.

MATIAS-PEREIRA, J. Administração pública comparada: uma avaliação das reformas administrativas do Brasil, EUA e União Europeia. **Revista de Administração Pública (RAP)**, Rio de Janeiro, v.42, n.1, p. 61-82, 2008.

_____. **Finanças públicas**: a política orçamentária no Brasil. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

_____. **Manual de gestão pública contemporânea**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2012a.

_____. **Curso de planejamento governamental**: foco nas políticas públicas e nos indicadores sociais. São Paulo: Atlas, 2012b.

_____. **Curso de administração pública**: foco nas instituições e ações governamentais. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

MATTA, I.B.; FERREIRA, M. A. M.; COTTA, R. M. M.; SIQUEIRA-BATISTA, R. Gestão da Saúde Pública: análise sobre os fatores condicionantes do desenvolvimento humano. **Revista de Gestão em Sistemas de Saúde**, v. 5, n. 1, p. 15-28, 2016.

MENDES, S. **Administração financeira e orçamentária**: teoria e questões. 5. ed. São Paulo: Método, 2015.

MILESKI, H. S. **O controle da gestão pública**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

MOREIRA, R. de L.; LYRA, I. X. M.; MACEDO, M. A. da S.; SAUERBRONN, F.F. Relevância do gasto público na determinação do desenvolvimento municipal no estado do Espírito Santo, In: ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO – ENANPAD, XXXVII, 2013, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: ANPAD, 2013.

MOTTA, C.P. C.; FERNANDES, J. U. J. **Responsabilidade fiscal**: lei complementar n. 101 de 04/05/2000. 2. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

MUELLER, D. C. **Public Choice II**: a revised edition of public choice. Cambridge, Cambridge University Press, 1989.

OLIVEIRA, D. de P. R. de. **Administração Pública: Foco na otimização do modelo administrativo**. São Paulo: Atlas, 2014.

OLIVEIRA, F. H.; PETER, M. da G. A; MENESES, A. F. Lei de Responsabilidade Fiscal: implicações nos indicadores sociais municipais. In: CONGRESSO USP DE CONTROLADORIA E CONTABILIDADE, 10, 2010. São Paulo. **Anais...** São Paulo: USP, 2010. CD-ROM.

OLIVEIRA, M. M. **Como fazer pesquisa qualitativa**. Petrópolis: Vozes, 2007.

PARAHOS, R.; FIGUEIREDO FILHO, D. B.; ROCHA, E. C. da; SILVA JÚNIOR, J. A. da; MAIA, R. G. Construindo indicadores sociais: uma revisão da bibliografia especializada. **Perspectivas**, São Paulo, v.44, p.147-173, 2013.

PEREIRA, E. T. de A.; REZENDE, D. A. Planejamento e gestão estratégica municipal: estudo de caso do controle interno da prefeitura municipal de Curitiba. **Revista Economia & Gestão**. Minas Gerais, v.13, n.31, p.52-72, 2013.

PEREIRA, P. T. A Teoria da Escolha Pública (public choice): uma abordagem neoliberal? **Análise Social**, v. 32, n. 141, p. 419-442, 1997.

PROCOPIUCK, M. **Políticas públicas e fundamentos da administração pública: análise e avaliação, governança e redes de políticas, administração judiciária**. São Paulo: Atlas, 2013.

REZENDE, A. J.; SLOMSKI, V.; CORRAR, L. J. A gestão pública municipal e a eficiência dos gastos públicos: uma investigação empírica entre as políticas públicas e o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) dos municípios do estado de São Paulo. **Revista Universo Contábil**, Blumenau, v. 1, n.1, p 24-40, 2005.

ROACH, K. The problems of public choice: the cose of short limitation periods. **Osgoode Hail Law Journal**, v.31, n.4, 1994.

ROESCH, S. A. **Projetos de estágio e de pesquisa em administração: guia para estágios, trabalhos de conclusão, dissertações e estudos de caso**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

RUA, M. das G. **Políticas públicas**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração. UFSC, 2009.

SAMPIERI, R. H.; COLLADO, C. H.; LUCIO, P. B. **Metodologia de pesquisa**. 3. ed. São Paulo: McGraw-Hill, 2006.

SANTOLIN, R.; JAYME JÚNIOR F. G.; REIS, C. R. Lei de responsabilidade Fiscal e implicações na despesa de pessoal e de investimentos nos municípios mineiros: um estudo com dados em painel dinâmico. **Estudos Econômicos**, São Paulo, v. 39, n. 4, p. 895 – 923, 2009.

SANTOS, L. A. do; CAMACHO, E. U. Orçamento público municipal: uma análise no município de Cosmópolis/SP com enfoque no equilíbrio das receitas x despesas no período de 2007 a 2012. **Revista Evidenciação Contábil & Finanças**, João Pessoa, v.2, n.2, p. 82-94, 2014.

SANTOS, S. R. T. dos; ALVES, T. W. O impacto da lei de responsabilidade fiscal no desempenho financeiro e na execução orçamentária dos municípios no Rio Grande do Sul de 1997 a 2004. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 1, p. 181-208, jan./fev. 2011.

SECCI, L. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise e casos práticos**. Florianópolis: Cengage Learning, 2010.

SECRETARIA DO TESOUREIRO NACIONAL. **Gasto com pessoal**. Disponível em: <https://www.contaspublicas.caixa.gov.br/sistncon_internet/index.jsp>. Acesso em 27 mar. 2017.

SILVA, M. B. de; GRIGOLO, T. M. **Metodologia para iniciação científica à prática da pesquisa e da extensão II**. Caderno Pedagógico. Florianópolis: UDESC, 2002.

SILVA, M. F. G. O processo orçamentário no Brasil. **Relatório de pesquisa, Núcleo de Pesquisas e Publicações da Fundação Getúlio Vargas**. São Paulo: EAESP/FGV-SP, 1995.

SILVA, M. F. G. Políticas de governo e planejamento estratégico como problemas da escolha pública – parte I. **Revista de Administração Pública (RAE)**, São Paulo, v.36, n.3, p.32-41, 1996.

SILVA, L.M. **Contabilidade governamental: um enfoque administrativo**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

SLOMSKI, V. **Teoria do agenciamento no estado: uma evidência da distribuição de renda econômica produzida pelas entidades públicas de administração direta**. Tese (Doutorado em Controladoria e Contabilidade) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 1999.

_____. **Manual de Contabilidade Pública**: um enfoque na contabilidade municipal, de acordo com a Lei de Responsabilidade Fiscal. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

SOLIGO, V. Indicadores: conceito e complexidade do mensurar em estudos de fenômenos sociais.

Estudos em avaliação educacional, São Paulo, v. 23, n. 52, p. 12-25, 2012.

SOUSA, P. de; PLATT NETO, O. A. A composição e a evolução das despesas com pessoal no estado de Santa Catarina de 2000 a 2011. **Revista Catarinense da Ciência Contábil – CRCSC**, Florianópolis, v.11, n.33, p.66-81, 2012.

SOUSA, P. F. B.; LIMA, A. O.; NASCIMENTO, C. P. S. do; PETER, M. da G. A.; MACHADO, M. V. V. GOMES; A. de O. Desenvolvimento municipal e cumprimento da lei de responsabilidade fiscal: uma análise dos municípios brasileiros utilizando dados em painel. **Revista Evidenciação Contábil & Finanças**, João Pessoa, v. 1, n.1, p.58-70, 2013.

TULLOCK, G.; SELDON, A.; BRADY, G. L. **Government failure**: a primer in public choice. Catho Institute, Washigton. D.C., 2002.

UMBELINO, D. C. F. **Gestão fiscal e crescimento econômico**: evolução da gestão orçamentária e fiscal dos estados do Brasil a partir da vigência da lei de responsabilidade fiscal – Período 2001 – 2008. 2011. 56 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Econômia) – Programa de Pós-Graduação em Economia. Universidade Federal do Ceará, Fortaleza. 2011.

UNDP. United Nations Development Programme. **Human Development Report 2010**: United Nations Development Programme. 2010.

VIANA, E. **A governança corporativa no setor público municipal**: um estudo sobre a eficácia da implementação dos princípios de governança nos resultados fiscais. 120 f. Dissertação de mestrado. Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto. Universidade de São Paulo, 2010.