

Orçamento e desempenho municipal: uma análise comparada da qualidade do gasto público nas políticas sociais

Pedro Cavalcante e Cecília Larin

Introdução

A Constituição de 1988 introduziu um arcabouço institucional fundamentado na descentralização como diretriz da implementação das políticas sociais no país. A ênfase dada pela Carta Magna nas competências concorrentes ou comuns entre os três níveis de governo contribuiu para a inauguração de desenhos com forte incentivo para a ampliação da atuação dos municípios como principais provedores dos serviços de saúde, educação e assistência social. Esses processos introduziram arranjos federativos inovadores como o Sistema Único de Saúde (SUS), o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb) e o Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

O estabelecimento de regras claras e universais para as transferências de recursos corroborou para a elevação progressiva das transferências federais e também para o incremento dos recursos financeiros para os governos municipais.

Com efeito, a pergunta que surge é: em que medida esse incremento do investimento público refletiu em um melhor desempenho das políticas sociais executados em nível local? O pressuposto desta pesquisa, sob a ótica da qualidade do gasto, é de que as prefeituras que mais investem tendem a possuir melhores condições para a implementação da política pública. Da mesma forma, espera-se que quanto maior os gastos dos governos locais, mais efetivos serão seus desempenhos.

No sentido de examinar estas premissas, o presente artigo tem como finalidade investigar as relações entre as despesas no município com as políticas de saúde, educação e assistência social e a efetividade da gestão local. O artigo utiliza o método de regressão linear simples para testar empiricamente o relacionamento entre o gasto municipal *per capita* e as variáveis que captam aspectos essenciais da capacidade administrativa e da provisão de serviços dessas políticas. O universo da pesquisa é bem representativo, pois envolve aproximadamente 95% dos municípios brasileiros.

O artigo está estruturado em quatro partes. A primeira contextualiza teoricamente o problema da pesquisa a partir da discussão do modelo de orçamento por resultados e das tentativas da literatura brasileira em avaliar a qualidade dos gastos nas políticas públicas. Em seguida, analisa-se brevemente o financiamento das políticas sociais pós-Constituição de 1988. Na parte metodológica, são apresentados o modelo estatístico, os procedimentos de elaboração das variáveis da pesquisa, como também a análise exploratória desses dados, seguida da discussão dos resultados da pesquisa. Por fim, são tecidas as considerações finais.

Orçamento e a qualidade do gasto público no Brasil

A abordagem mais atual do orçamento público é o modelo de orçamento por resultados ou desempenho (*New Performance Budget*) que, embora seja considerado uma estratégia operacional desenvolvida no âmbito da Nova Gestão Pública (*New Public Management – NPM*)¹, suas origens são mais antigas e remetem ao modelo *Planning, Programming and Budgeting Systems* (PPBS), desenvolvido em meados da década de 60 pelo governo norte-americano.

As iniciativas de implementação dessa perspectiva de gestão orçamentária proliferaram nas últimas duas décadas, primeiramente, entre os países desenvolvidos e, em seguida, nos emergentes. As razões do movimento por resultados nas ações do governo podem ser interpretadas como consequência da situação de crise fiscal que assolou diversos países a partir da década de 80 e das pressões da sociedade civil por melhorias na eficiência e efetividade da oferta dos bens e serviços públicos (OSBORNE & HUTCHINSON, 2004).

De modo geral, o modelo consiste em uma forma de gestão orçamentária que procura relacionar recursos alocados e resultados das políticas públicas objetivamente mensuráveis, de modo a criar informações que subsidiem o processo de tomada de decisão (BRUMBY & ROBINSON, 2005; Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico [OCDE], 2005). Segundo Diamond (2003), o orçamento por desempenho se sustenta nos seguintes elementos: unificação de todos os custos para se alcançar um resultado determinado; definição de resultados em termos de indicadores mensuráveis e avaliação da qualidade de bens e serviços providos; incorporação de medidas

explícitas de desempenho e de sistema avaliativo conectado à alocação de recursos; e inclusão de alto grau de *accountability*² com mecanismo de premiações e punições.

Nesse sentido, pesquisadores de orçamento e finanças públicas vêm buscando contornar essas limitações, como no estudo realizado sobre os determinantes da eficiência dos gastos públicos em educação e saúde no estado do Ceará de Trompieri *et al* (2009). A investigação verifica, com base na metodologia não-paramétrica de análise envoltória de dados (*Data Envelopment Analysis*), que municípios eficientes em transformar insumo (input) em produto (*output*), não necessariamente são eficientes na transformação de insumo em resultado (*outcome*) e vice-versa. Ademais, verifica ainda que tanto para o caso da educação como o da saúde o IDH mostrou contribuir bem mais para o aumento da eficiência do que o gasto per capita, indicando assim que os municípios que apresentam melhores condições socioeconômicas são mais eficientes em transformar produtos em resultados (TROMPIERI *et al*, 2009).

O trabalho de Brunet, Berte e Borges (2007a) também avalia a qualidade do gasto público no âmbito da educação a partir de pesquisa comparada dos governos municipais, estaduais e do Distrito Federal. Os autores relacionam o gasto realizado nos ensinos fundamental e médio com o retorno obtido pelos estudantes na forma de aprendizado e desenvolvimento cognitivo, medidos por meio do Sistema de Avaliação do Ensino Básico (Saeb) e do Exame Nacional do Ensino Médio (Enem). Os resultados obtidos apresentaram uma conclusão interessante, uma vez que, em âmbito estadual, de maneira geral, as unidades da federação com menor despesa apresentam melhor desempenho, caso típico dos estados da região Sul, alguns

estados do Nordeste, além de AM e PA, da região Norte e MG da região Sudeste. Nos demais estados das regiões Sudeste e Norte, a elevação das despesas não reflete necessariamente em acréscimo de desempenho significativo dos estudantes, de forma que há sensível redução na qualidade do gasto. Apenas os estados da região Centro-Oeste conseguem elevar suas despesas de modo eficaz e obter retorno

“As razões do movimento por resultados nas ações do governo podem ser interpretadas como consequência da situação de crise fiscal que assolou diversos países a partir da década de 80... (Osborne & Hutchinson, 2004).”

proporcional em termos de desempenho dos seus estudantes.

Em estudo posterior, Brunet, Berte e Borges (2007b) procuraram expandir a análise da qualidade do gasto público para cinco funções orçamentárias (educação, saúde, segurança pública, judiciária e legislativa). Por meio da elaboração de modelo baseado no cálculo de um Índice

de Qualidade do Gasto Público (IQGP), foi verificado que, para as funções educação e saúde, de forma geral, as unidades da Federação com menor insumo (menor despesa *per capita*) apresentam melhor desempenho. Em contrapartida, constatou-se que a elevação da despesa torna os estados mais perdulários, isto é, o retorno obtido em termos de melhoria na qualidade de vida para a população não é proporcional ao aumento da despesa, o que pode ser caracterizado como uma ‘deseconomia’ de escala nas unidades da Federação com os maiores insumos.

A partir dessa literatura, os resultados indicam a prevalência de uma relação frágil entre o gasto público e o desempenho nas políticas públicas. Tais pesquisas focam na explicação dos impactos (*outcomes*) da ação governamental como, por exemplo, as notas do Enem ou mortalidade infantil; todavia, essas variáveis são altamente influenciadas por fatores de caráter demográficas, estruturais e socioeconômicas, o que compromete a validade externa das pesquisas, ou seja, a capacidade de prover generalizações. Com efeito, não é possível mensurar com precisão o papel do orçamento público sobre o desempenho da prefeitura ou do governo estadual.

De fato, embora o pressuposto em relação aos níveis de gastos com determinada política é de que o aumento da despesa indica a natureza dos serviços prestados, outros fatores tais como qualidade da burocracia ou ambiente político exercem mais influência sobre a qualidade ou quantidade dos serviços públicos. Por outro lado, Ira Sharkansky em artigo publicado na renomada *The American Political Science Review*, ainda em 1967, testa tais hipóteses e apresenta uma conclusão surpreendente:

É evidente que os níveis de gastos estaduais e municipais não exercem influência sobre a natureza dos serviços públicos. Há muitas relações fracas e algumas relações negativas entre gastos correntes e serviços prestados e, entre as mudanças nos gastos e mudanças nos serviços. (SHARKANSKY, 1967, p.1074)

Em outras palavras, as despesas do governo não necessariamente se traduzem em grau de atividade ou de comprometimento. Ademais, nas análises dessa relação, é necessário considerar o problema do bolo de mármore (*marble cake*), ou seja, a maioria das ações governamentais não é produto de um único nível governamental. Assim, a analogia ao bolo de mármore se explica pelo fato de ser impossível separar, examinar e medir os resultados provenientes de um nível de governo particular.

Para avaliar a relação gasto-produto e gasto-resultados de forma compreensiva e metodologicamente mais rigorosa e válida seria preciso dados disponíveis sobre as despesas detalhadas de uma determinada política e a variação de uma série de programas de responsabilidade exclusiva dos governos subnacionais, o que se aproximaria do modelo de orçamento por desempenho. Infelizmente tais informações não estão disponíveis em nível local para uma análise comparada com grande número de observações.

Entretanto, a despeito das limitações operacionais para se realizar inferências em estudos comparados de orçamento e políticas públicas no Brasil, seja por falta de informações ou pela inexistência de gestão orçamentária pautado no modelo de orçamento por desempenho, o presente artigo se propõe a avançar nessa agenda de

pesquisa. Para tanto, o trabalho desenvolve uma análise do efeito dos gastos públicos da política de assistência social com foco não nos impactos (*outcomes*) das políticas públicas, mas sim nos produtos ou resultados (*outputs*) da ação governamental (SHARKANSKY, 1967). Em outras palavras, a relação a ser analisada é a de insumo-produto, considerando como insumo os orçamentos das funções saúde, educação e assistência social *per capita* e como produto dois indicadores multicritérios que refletem aspectos relativos à capacidade administrativa da prefeitura e à provisão de serviços.

A contribuição da pesquisa provém justamente de uma nova proposta metodológica que propicie inferências com validade interna e externa sobre a qualidade dos gastos públicos no Brasil. O pressuposto é de que a abordagem fundamentada a partir desses indicadores propicia melhores condições para se testar com maior rigor científico os efeitos da gestão dos recursos públicos sobre a efetividade do desempenho municipal.

O financiamento das políticas sociais no Brasil

A Constituição Federal de 1988 foi um importante marco para as políticas sociais no Brasil, uma vez que determinou ser direito de todos e dever do Estado garantir saúde e educação, além de assistência social a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social. Para tanto, foram criadas regras no âmbito de cada uma dessas políticas com o objetivo de viabilizar o acesso universal e igualitário às ações e serviços descentralizados, financiados pelas três esferas de governo.

Ainda em 1988, foi criado o Sistema Único de Saúde (SUS) e, em 1990, o Congresso Nacional aprovou a Lei Orgânica

de Saúde, que detalhou o funcionamento do Sistema. O SUS é um sistema público que abrange desde o simples atendimento ambulatorial até o transplante de órgãos, e tem como objetivo garantir acesso integral, universal e gratuito de saúde para toda a população do país. Ao longo da década de 90, Normas Operacionais Básicas (NOBs) foram editadas pelo Ministério da Saúde, incentivando a adesão dos municípios e desenhando o modelo de atendimento ao Sistema (FRANZESE & ABRUCIO, 2009)³. O SUS regulamenta repasses de recursos para a implementação de programas em abrangência nacional, de forma hierarquizada e regionalizada, além de instituir fóruns inéditos de negociação intergovernamental com a participação de gestores municipais, estaduais e federais⁴. Seu financiamento é de responsabilidade das três esferas de governo, sendo cada uma responsável por assegurar o aporte regular de recursos, ao respectivo fundo de saúde. Nas esferas estadual e municipal, além dos recursos oriundos do respectivo Tesouro, o financiamento do SUS conta com recursos transferidos pela União aos Estados e pela União e Estados aos Municípios. As transferências, regulares ou eventuais, da União para estados, municípios e Distrito Federal estão condicionadas à contrapartida destes níveis de governo, em conformidade com as normas legais vigentes⁵.

No que tange à política de educação, até então a CF/88 se caracterizava também pela centralização administrativa e financeira no âmbito do governo federal, o que foi drasticamente alterado. Ocorreram mudanças significativas na organização dos sistemas municipais de ensino com vinculação de 25% das receitas das esferas subnacionais para a área, de acordo com a nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB)⁶. A gestão da educação

básica (ensinos infantil, fundamental e médio) atualmente é regida pelos compromissos estabelecidos no Fundeb que substituiu o Fundef com vistas a aumentar o investimento em educação em relação ao PIB, de maneira a reduzir as desigualdades regionais e a melhorar a qualidade dos sistemas públicos de ensino⁷. Ao vincular o repasse de recursos à efetiva prestação de serviços – nesse caso, ao número de matrículas oferecidas por unidade federativa, esse novo arranjo, especial o Fundef, incentivou a municipalização do ensino fundamental em todo o país, praticamente universalizando o acesso a esse nível de ensino (FRANZESE & ABRUCIO, 2009).

A partir de meados dos anos 90, emendas constitucionais foram aprovadas, vinculando parte dos recursos transferidos a alocações específicas, em particular para programas de saúde e educação fundamental, assim como foram introduzidas limitações ao poder das esferas subnacionais de decidir sobre a aplicação dos recursos. É o caso da Emenda Constitucional 14, de 1996, que vinculou recursos federais, estaduais e municipais à educação fundamental, da Emenda 53, de 2006, que também versou sobre a vinculação de recursos para a educação e da Emenda Constitucional 29, de 2000, que aprovou vinculações para programas de saúde.

Em relação à política de assistência social, cinco anos após a promulgação da CF/88, a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS)⁸ regulamenta a Constituição, estabelecendo de fato o caráter não-contributivo da política⁹. A partir de 2004, com a edição da Política Nacional de Assistência Social e com a aprovação pelo Conselho Nacional de Assistência Social, em 2005, da Norma Operacional Básica (NOB), que regulamenta o SUAS, inaugurou-se no país um novo modelo de organização da gestão e da

oferta de serviços socioassistenciais. O SUAS institucionalizou a AS como política pública de Estado, reforçando os princípios da universalização do acesso, municipalização e participação da sociedade civil na formulação e controle. O financiamento da gestão da política de AS pressupõe a instituição dos fundos como unidades orçamentárias, com alocação de recursos próprios dos municípios para subsídio às ações programáticas e co-financiamento dos entes federados (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME [MDS], 2005). Embora a questão ainda não tenha sido regulamentada, a NOB de 2005 define os municípios como protagonistas no financiamento dos serviços de proteção básica e especial, independente do porte populacional. Na prática, o monitoramento do orçamento da área (MDS, 2009) demonstra que o processo de municipalização do financiamento vem ocorrendo, embora de forma mais lenta do que preconizado pelo arcabouço normativo da política.

Metodologia da pesquisa

Método de análise

Para realizar a análise empírica proposta, a pesquisa utiliza regressão linear simples, isto é, o método estatístico que procura explicar o relacionamento linear entre duas variáveis (WOOLDRIDGE, 2006). Esta relação é representada por um modelo matemático, a partir de uma equação que associa a variável dependente (explicada) com a variável independente (explicativa), descrito a seguir:

$$y = \alpha + \beta_i X + \varepsilon$$

Onde,

y : é a variável dependente (capacidade administrativa e provisão de serviços);

α : o parâmetro de intercepto;

β : é o parâmetro de inclinação que mensura o efeito da variável independente X ;

X : é a variável independente (gasto *per capita*);

ϵ : é o vetor dos erros, supondo que tem distribuição normal com média igual a zero e variância σ^2 .

A pesquisa utiliza o método de mínimos quadrados ordinários (MQO) e objetiva apresentar, principalmente, os coeficientes de determinação (R^2), medida da qualidade do ajustamento ou do poder explicativo do modelo utilizado. Em outras palavras, este coeficiente dá a proporção da variação da variável dependente, Y , que é explicada em termos lineares pela variável independente, X . De modo a auxiliar a visualização, utiliza-se diagramas de dispersão, o que possibilita uma análise espacial das relações de causa-efeito entre as variáveis analisadas.

Variáveis da pesquisa

Gasto público per capita

A variável independente ou explicativa da pesquisa é o gasto público *per capita* nas políticas de saúde, educação e assistência social. Trata-se de indicadores de esforço ou insumo, elaborado a partir da razão da média da execução orçamentária dos municípios brasileiros nos exercícios financeiros de 2005 a 2008 sobre a população municipal¹⁰. Os dados financeiros são provenientes do relatório Finanças do Brasil (Finbra – Dados Contábeis dos Municípios), disponibilizado anualmente pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN)¹¹. É importante ressaltar que a forma como as informações são organizadas pela STN impede a combinação dos dados organizados por categoria econômica com as informações de despesas por função.

Assim, não é possível, por exemplo, conhecer os dispêndios com pessoal ou investimentos dentro de uma função¹². Ademais, as informações apresentam um nível de agregação elevado, impedindo a observar de gastos com programas específicos em cada uma das funções.

Quanto às informações populacionais, foi utilizada a contagem populacional do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) realizada em 2007. A opção

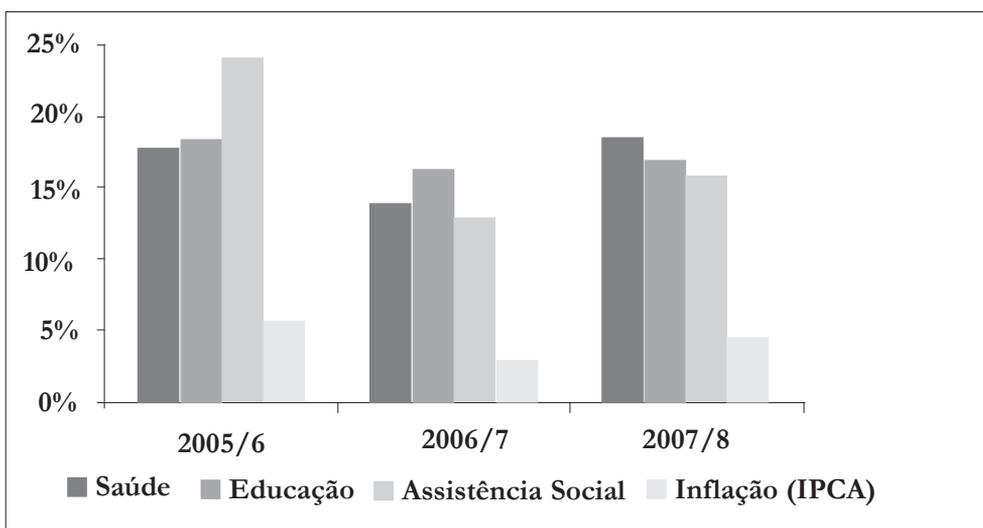
“Outro aspecto que chama a atenção é o fato do aumento nos investimentos nessas funções ter sido acima da inflação do período, o que é um indicativo da priorização governamental dessas políticas.”

pelos dados da contagem, mesmo para os exercícios de 2005 e 2006, deve-se ao fato do ano de 2007 estar entre os exercícios considerados e também pela maior proximidade temporal em relação ao Censo demográfico de 2000.

A análise da evolução do gasto médio *per capita* para o período de 2005 a 2008 (figura 1) demonstra alterações nas médias

de cada política entre os exercícios orçamentários. Nota-se um incremento dos gastos nas três políticas consideradas, com destaque para o primeiro período (2005/2006), que apresenta uma maior elevação percentual em todas as áreas consideradas. Outro aspecto que chama a atenção é o fato do aumento nos investimentos nessas funções ter sido acima da inflação do período¹³, o que é um indicativo da priorização governamental dessas políticas.

A partir da agregação dos dados por regiões do país, apresentado na tabela seguinte, é possível perceber que o gasto médio *per capita* nas três funções elevou-se nos quatro anos analisados, embora sua distribuição não tenha sido equânime entre as regiões. Um aspecto positivo é a ocorrência nas áreas da saúde e educação de incremento proporcional maior no Norte e Nordeste, regiões mais pobres do país.



Fonte: Finbra (STN). Elaboração própria.

Figura 1: Variação percentual do gasto médio *per capita* por área

Tabela 1: Evolução do Orçamento de 2005 a 2008

	Saúde	Educação	Assistência
Centro-Oeste	65%	61%	55%
Nordeste	62%	65%	56%
Norte	64%	75%	43%
Sudeste	57%	60%	73%
Sul	53%	51%	57%

Fonte: Finbra (STN). Elaboração própria.

Desempenho Municipal nas Políticas Sociais

Considerando o funcionamento das políticas analisadas, foram elaboradas para este artigo as seguintes variáveis dependentes da pesquisa: capacidade administrativa e provisão de serviços em nível municipal. Para tanto, a pesquisa utilizou a análise multicritério ou de apoio multicritério à decisão. A metodologia utilizada é a técnica de pesquisa operacional intitulada Promethée (*Preference Ranking Organization Method for Enrichment Evaluation*) que compara pares de unidades (municípios) para cada critério, gerando uma classificação que resulta no respectivo índice ou *score* síntese para o município, baseado em todas as suas características comparadas¹⁴. No sentido de evitar comparações entre unidades extremamente diferentes, como por exemplo, São Paulo e uma cidade de menos de cinco mil habitantes, os municípios foram ponderados por porte populacional¹⁵.

Os dados utilizados na elaboração das variáveis dependentes do modelo, detalhadas no apêndice deste artigo, são oriundas da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic/IBGE) de 2009¹⁶, do seu suplemento da Assistência Social do mesmo ano, do Censo Educacional de 2009 (Inep/Mec), do Datasus e do Índice de Gestão Descentralização (IGD)¹⁷ do Programa Bolsa Família. Da Munic foi extraída a maioria das informações acerca da variável capacidade administrativa envolvendo temas como: infraestrutura do órgão gestor da política, recursos humanos, legislação e instrumentos de planejamento, recursos para a gestão, convênios e parcerias, informações sobre os conselhos municipais. Para a variável de provisão de serviços, foi preciso coletar dados de outras fontes, uma vez que as informações da Munic acerca dos serviços prestados dos municípios eram restritas, sobretudo, nas áreas da saúde e

educação. O detalhamento das variáveis que compuseram esses índices encontra-se no apêndice do artigo.

Resultado da pesquisa

A primeira relação analisada envolve as variáveis de gasto público municipal *per capita* nas funções assistência social, educação e saúde e os índices provenientes dos indicadores multicritérios de capacidade administrativa. A premissa é que quanto maior o investimento na política no nível municipal, maiores serão os índices que refletem a estruturação da execução local para cada área. Em todos os casos, foi necessário excluir casos extremos (*outliers*), sem contanto, gerar prejuízos às análises, uma vez que as unidades de observação representam mais de 90% dos municípios brasileiros¹⁸.

O que observamos contrastam com o senso comum e a premissa desta pesquisa na medida em que os resultados dos modelos de regressão simples demonstram relações lineares relativamente fracas nos casos da assistência e saúde e inexistente na educação. Embora os pontos tendam a acompanhar a linha de ajuste nos dois primeiros, ocorre uma elevada dispersão em torno da reta. Como é possível visualizar nos coeficiente de determinação (R^2) expostos na figura 2, as variáveis compartilham cerca de 5% de variância na assistência social e menos de 1% na saúde. No caso educação, a situação é ainda mais surpreendente, uma vez que o coeficiente é estatisticamente nulo.

Tais resultados indicam que o fato do município declarar gastos bem elevados com essas funções orçamentárias exerce pouca influência na estruturação da gestão dessas políticas. Apesar de parecer contraditório, a ausência de uma correlação forte

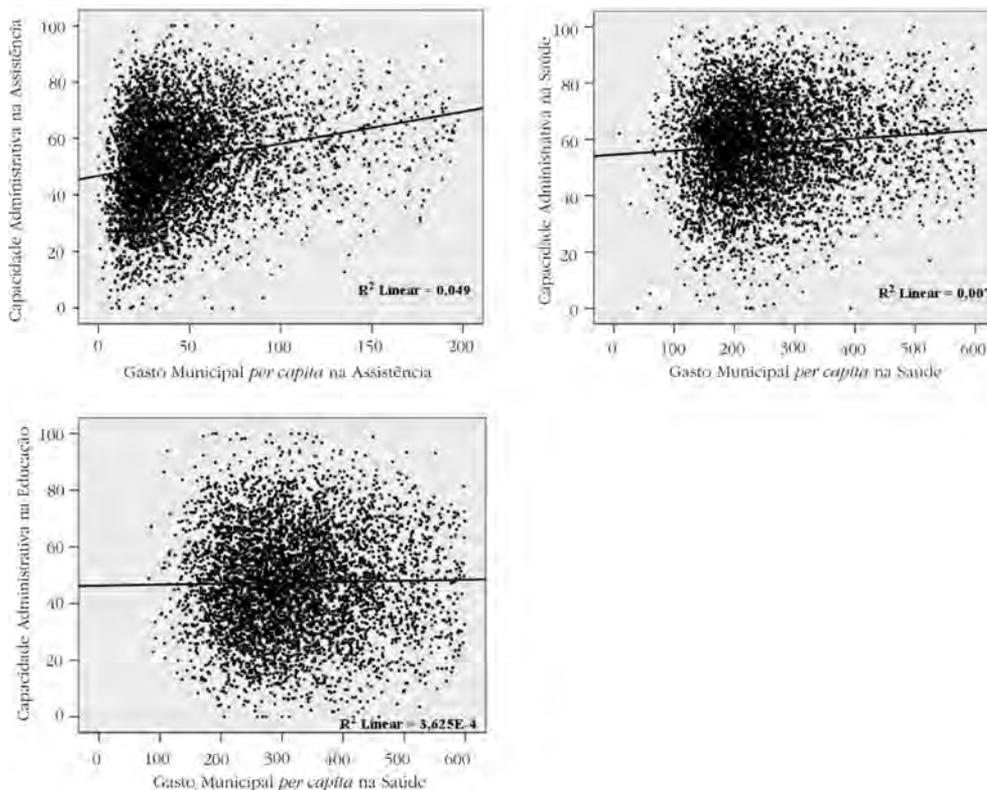


Figura 2: Relação entre gasto *per capita* e capacidade administrativa

entre as variáveis pode ser resultante de dois fatores. O primeiro remete à possibilidade das prefeituras brasileiras investirem esse orçamento de maneira ineficiente, seja por desperdícios de recursos financeiros e/ou por desvios de verbas. O segundo aspecto, mesmo não sendo completamente oposto ao primeiro, corresponde à eventual ênfase dos gastos na prestação de serviços à população e menos na manutenção da estrutura de gestão dessas políticas.

O primeiro caso é muito difícil de ser investigado empiricamente com base em estudos quantitativos com um grande número de observações. A estratégia mais adequada seria o uso de pesquisa qualitativa com poucos municípios e um nível de detalhamento maior. Todavia, a análise das relações entre gasto e provisão de

serviços pode ajudar a testar o segundo caso. A expectativa, assim, seria que os municípios que gastam mais teriam melhores desempenhos nesse indicador. Assim como na regressão anterior, os mesmos casos extremos (*outliers*) foram excluídos.

Entretanto, assim como nos modelos anteriores, os resultados divergem da hipótese de que gastar mais reflete melhor desempenho, pois a provisão de serviços é muito pouco explicada pelos gastos declarados pelas prefeituras. Os gráficos (figura 3) demonstram que as linhas de ajustes são ainda menos íngremes e as dispersões mais intensas. Na assistência social, as duas variáveis compartilham menos variância do que na relação anterior, $R^2 = 0,029$, ao passo que na saúde e educação a variação

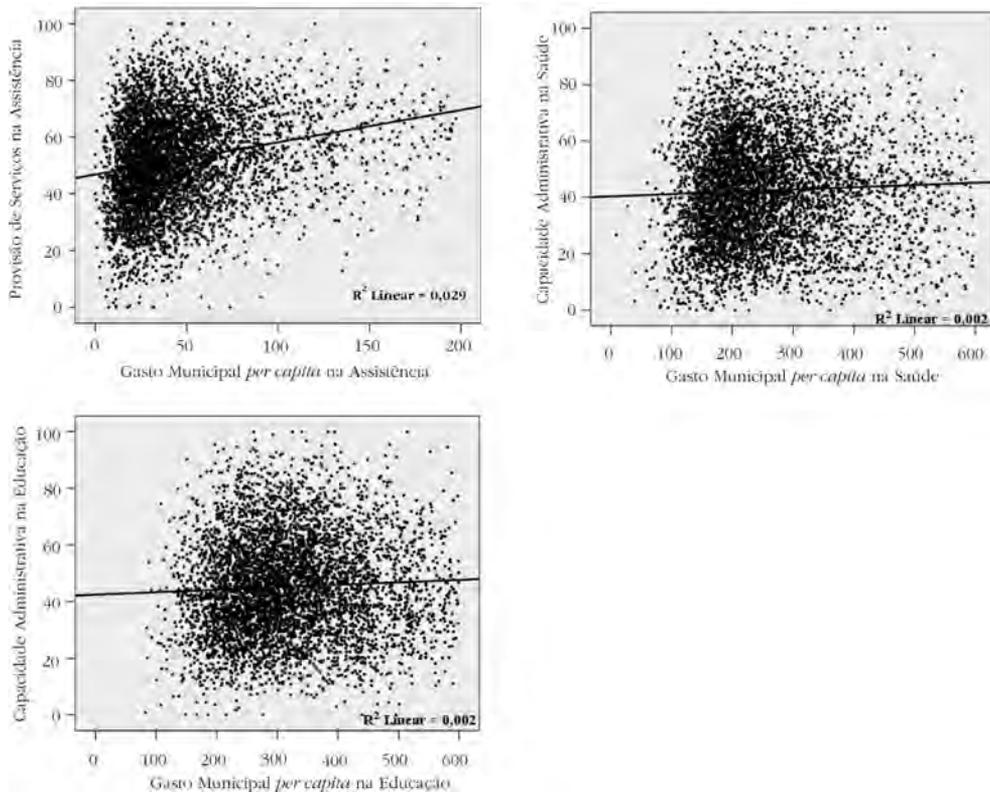


Figura 3: Relação entre gasto *per capita* e provisão de serviços

da prestação de serviços em razão das despesas nessas áreas é quase inexistente ($R^2 = 0,002$).

Por fim, apesar de não ser o principal objetivo da pesquisa, procurou-se mensurar o grau de influência da capacidade administrativa sobre a provisão de serviços¹⁹. Nesse caso, espera-se que prefeituras com melhores estruturas físicas, recursos humanos, legislação e instrumentos de planejamento, e conselhos municipais atuantes apresentem melhores desempenhos na implementação das políticas públicas. Entretanto, os resultados, de modo geral, também não confirmou essa expectativa. Apesar das relações lineares serem mais acentuadas do que as anteriores, os determinantes de correlação entre capacidade administrativa e a prestação de

serviços foram de 17%, 17,5%, e 35% para as políticas de educação, assistência social e saúde, respectivamente, o que sugere também ineficácia das administrações locais em traduzir insumos em produtos, embora essa análise mereça pesquisas futuras mais detalhadas. Em suma, as descobertas deste artigo convergem com as conclusões de Sharkansky (1967) no que tange à análise dos programas dos estados norte-americanos. Portanto, embora pareçam controversas, as fracas relações lineares entre insumos (orçamento) e produtos (capacidade administrativa e provisão de serviços) sugerem a existência de sérios problemas acerca da qualidade dos gastos públicos na implementação das políticas sociais brasileiras.

Considerações finais

O presente artigo procurou desenvolver uma ampla e inédita análise da qualidade do gasto público com foco nos municípios brasileiros. Com base na análise exploratória de dados verificou-se a ocorrência de incremento orçamentário em todas as políticas analisadas acima da inflação do período, o que demonstra a priorização dessas políticas sociais nas três esferas de governo. Foi possível também constatar crescimento desses gastos, em certa medida, de maneira uniforme nas grandes regiões do país.

É importante ressaltar, todavia, as limitações impostas aos estudos de finanças e políticas públicas função da inexistência de gestão orçamentária pautada no modelo de orçamento por desempenho e da ausência de informações confiáveis, sobretudo em nível local. Os dados disponíveis somente possibilitam mensurar os efeitos dos insumos por função e não por programa, o que reduz o detalhamento das destinações desses recursos. Nesse sentido, a investigação aqui realizada buscou uma alternativa metodológica para a análise da complexa relação entre gasto e o desempenho municipal na implementação das políticas sociais, a partir da verificação da relação entre insumo e produto, ao invés da relação insumo-impacto.

No que tange à análise orçamentária, cabe reiterar a possibilidade de inconsistências nos dados declarados, bem como a ausência de registro por determinados entes, já que, embora se trate de informações contábeis oficiais, declaradas pelos entes da Federação com a ratificação dos prefeitos, os demonstrativos estão passíveis de erros de preenchimento ou mesmo de classificação. Ademais, em virtude do cumprimento do percentual mínimo estabelecido

constitucionalmente para despesas com Saúde ou Educação, alguns municípios tendem a declarar os recursos da Assistência Social indevidamente nessas funções (MDS, 2009). Quanto aos indicadores de capacidade administrativa e provisão de serviços, a opção por utilizar indicadores multicritério teve como finalidade captar um conjunto amplo de variáveis acerca da implementação local dessas políticas. Nesse sentido, os procedimentos para elaboração desses indicadores foram pautados não apenas por padrões estatísticos, mas também em função da disponibilidade de dados da gestão municipal. Por outro lado, o fato de serem variáveis abrangentes torna a opção bem apropriada.

A despeito da complexidade desse tipo de estudo, a pesquisa alcançou seu objetivo na medida em que foi testado a hipótese primária em qualquer análise empírica e sistemática da qualidade do gasto público, qual seja: quanto maiores os níveis de gastos maior a quantidade ou melhor a efetividade dos serviços prestados. Contudo, tal hipótese foi refutada nas políticas de assistência social, educação e saúde na medida em que as análises de regressão indicaram fraca relação linear entre o gasto municipal *per capita* e os indicadores capacidade administrativa e a provisão de serviços à população. Tais descobertas não apenas enfraquecem o argumento padrão de que a falta de dinheiro condiciona a precariedade das políticas, como também abrem espaços para uma fértil agenda de pesquisa futura que vise analisar, com mais detalhamento e por meio de outras estratégias metodológicas, esses indícios de que as gestões locais são pouco efetivas na tradução de insumos em produtos.

(Artigo recebido em abril de 2012. Versão final em julho de 2012).

Notas

¹ Espécie de ‘rótulo’ que passou a classificar uma miríade de contribuições de analistas, jornalistas e administradores, dentre as quais se destaca, no âmbito da temática aqui abordada, o “Movimento por resultados” (*Performance Movement*), que visava construir estratégias que permitissem a avaliação da qualidade da ação pública por intermédio da mensuração objetiva dos resultados auferidos.

² *Accountability*, palavra ainda não traduzida para a língua portuguesa, nos remete ao princípio de que indivíduos e organizações são responsáveis pelos seus atos e devem explicações sobre os mesmos.

³ Duas NOBs são particularmente importantes para a compreensão das regras formais de operação do SUS: a NOB 01/93 definiu as regras de habilitação estadual e municipal ao SUS e suas condições de inserção no Sistema e a NOB 01/96, em vigor, redefiniu e complementou a NOB 01/93, ampliando as responsabilidades dos municípios (Arretche, 2002).

⁴ Exemplo dessas instâncias são as Comissões Intergestores Tripartite e Bipartite (CIT e CIB), que estão ancoradas no Conselho Nacional de Secretários Municipais de Saúde (Conasems) e no Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Saúde (Conass), fóruns de coordenação federativa horizontal.

⁵ Norma Operacional Básica do Sistema Único de Saúde - SUS (Publicada no D.O.U. de 6/11/1996)

⁶ Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.

⁷ Balanço da Gestão da Educação 2003-2010, extraído do sítio eletrônico <http://gestao2010.mec.gov.br>.

⁸ Lei nº 8.742 de 7 de dezembro de 1993.

⁹ Cabe ressaltar a existência da Renda Mensal Vitalícia - RMV, criado em 1974, no entanto, o programa não possui natureza não-contributiva, pois sua concessão exigia uma contribuição mínima à Previdência Social.

¹⁰ Nas variáveis de gasto *per capita* foram utilizados apenas informações dos municípios que declaram três anos ou mais no período de 2005 a 2008 - 5.322 ou 95% da totalidade dos municípios brasileiros.

¹¹ O Relatório Finbra é elaborado anualmente em atendimento à Lei 4.320, de 17 de março de 1964 e do artigo 51 da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF (Lei Complementar nº 101 de 4 de maio de 2000). A extração foi realizada em março de 2011.

¹² As despesas na política de assistência social, saúde e educação são agregadas nas funções orçamentárias 08, 10, e 12, respectivamente. Por função orçamentária entende-se o maior nível de agregação das diversas áreas de despesa que competem ao setor público (Portaria MOG nº 42, de 14 de abril de 1999).

¹³ Calculada a partir do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA/IBGE.

¹⁴ A aplicação do método foi realizada por intermédio do software Pradin (Programa para Apoio à tomada de Decisão baseada em Indicadores), desenvolvido pelo Professor Dr. Paulo de Martino Jannuzzi da Ence/IBGE, com o apoio da Associação Nacional das Instituições de Planejamento, Pesquisa e Estatística (Anipes).

¹⁵ A classificação de porte populacional é a mesma utilizada pelo IBGE, caracterizada por sete portes: até 5.000 habitantes, de 5.001 até 10.000 habitantes, de 10.001 até 20.000 habitantes,

de 20.001 até 50.000 habitantes, de 50.001 até 100.000 habitantes, 100.001 até 500.000 habitantes e acima de 500.000 habitantes.

¹⁶ A Munic é uma pesquisa realizada anualmente pelo IBGE, em todos os municípios brasileiros, que busca obter informações relacionadas à gestão de todas as prefeituras. Em 2009, a Munic focalizou pela segunda vez a questão da assistência social no âmbito municipal, investigando todas as 5.565 municipalidades existentes no País.

¹⁷ O IGD é um indicador que, em termos gerais, avalia o desempenho da execução local do Programa Bolsa Família que varia entre 0 a 1, sendo composto pela média aritmética de variáveis relativas ao Cadastro Único e o acompanhamento das condicionalidades de saúde e educação do programa. Embora em 2010 o IGD tenha passado por uma reformulação agregando novos indicadores relacionados à política de assistência social, nesta pesquisa os dados utilizados referem-se a dezembro de 2009.

¹⁸ Foram considerados 5.269 municípios após a exclusão de 53 *outliers* com valores acima de R\$ 200,00 *per capita* na Assistência Social; 5.069 municípios após a exclusão de 253 *outliers* com valores acima de R\$ 600,00 *per capita* na Educação e; 5.215 municípios após a exclusão de 107 *outliers* com valores acima de R\$ 600,00 *per capita* na Saúde.

¹⁹ Nesse caso, o universo da pesquisa incluiu 5564 unidades de análise, ou seja, a totalidade dos municípios brasileiros.

Referências bibliográficas

ARRETCHE, M. (2004). Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. *São Paulo em Perspectiva*, 18(2), p. 17-26.

BRUNET, J. F. G.; BERTÉ, A. M. A.; BORGES, C. B. (2007a). Qualidade do gasto público em educação nas redes públicas estaduais e municipais. Acesso em: 15 março, 2011. Disponível em: http://www.tesouro.fazenda.gov.br/premio_TN/XIIIPremio/qualidade/MHqualidadeXIIIPTN/Qualidade_Gasto_Publico_Educacao.pdf

_____. Estudo comparativo das despesas públicas dos estados brasileiros: um índice de qualidade do gasto público. Acesso em: 15 março, 2011. Disponível em: http://www.tesouro.fazenda.gov.br/premio_TN/XIIPremio/qualidade/3qualidadeXIIIPTN/estudo_comparativo_das_despesas.pdf.

BRUMBY, J. & ROBINSON, M. (2005). Does performance budgeting work: an analytical review of the empirical literature [*Working Paper 05/210*]. International Monetary Fund, Washington, D.C.

CALMOM, K. & GUSSO, D. A experiência de avaliação do Plano Plurianual (PPA) do governo federal no Brasil. Brasília, DF: IPEA, 2002.

CARVALHO, S. Indicadores de avaliação como recurso à avaliação de programas do Plano Plurianual: a experiência do Estado de São Paulo. *Caderno ELAPP Reflexões para Ibero-América: avaliação de programas sociais*, Brasília, DF: ENAP, p. 89-100, 2009.

CAVALCANTE, P. Orçamento por desempenho: Brasil x EUA - análise qualitativa comparada dos modelos de avaliação dos programas governamentais. *Revista de Gestão USP*, 17, p. 13-25, 2010a.

_____. Avaliação dos programas do PPA: estudo de caso da implantação do orçamento por desempenho. *Administração Pública e Gestão Social*, 2, p. 107-128, 2010b.

DIAMOND, J. (2003). From program to performance budgeting: the challenge for emerging market economies [*Working Paper 03/169*]. International Monetary Fund, Washington, D.C.

FRANZESE, C. & ABRUCIO, F. L. A combinação entre federalismo e políticas públicas no Brasil pós-1988: os resultados nas áreas de saúde, assistência social e educação. *Caderno ELAPP Reflexões para Ibero-América: avaliação de programas sociais*, Brasília, DF: ENAP, p. 25-42, 2009.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (2010). Balanço da Gestão da Educação 2003-2010. Acesso em: 10 abril, 2011. Disponível em: <http://gestao2010.mec.gov.br>.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. Política Nacional de Assistência Social – PNAS e Norma Operacional básica NOB - SUAS. Brasília, DF, 2005.

_____. Financiamento da Assistência Social no Brasil. *Caderno SUAS*, 4 (4). Brasília, 2009.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO [OCDE]. (2005). *Modernising Government: The Way Forward*. Paris: *OECD Publishing*.

OSBORNE, O. & HUTCHINSON, P. (2004). *The price of government: getting the results we need in an age of permanent crisis*. New York: Basic Books.

SHARKANSKY, I. (1967). Government expenditures and public services in the American States. *The American Political Science Review*, 61(4), pp. 1066-1077.

TROMPIERI, N.; LOPES, D. A. F.; BARBOSA, M. P., & HOLANDA, M. C. (2009). Acesso em: 20 março, 2011. Disponível em: http://www2.ipece.ce.gov.br/encontro/12_livro.pdf.

WOOLDRIDGE, J. M. *Introdução à econometria: uma abordagem moderna* (2ª ed.). São Paulo: Thompson, 2006.

Apêndice – Indicadores multicritério

Capacidade Administrativa (Assistência, Educação e Saúde)		
Tema	Fonte	
Recursos Humanos	Munic/IBGE (2009)Censo Educacional/Inep (2009) e Datasus	
Infraestrutura do órgão gestor		
Legislação e instrumentos de gestão	Munic/IBGE (2009)	
Recursos para a gestão de Assistência Social		
Convênios e parcerias		
Conselho de participação social		

Variável Provisão de Serviços - Assistência Social		
Tema	Indicador	Fonte
Serviços prestados	Serviços de proteção básica Serviços de proteção social especial	Suplemento AS Munic (2009)
Atividades assistenciais	Execução de serviços socioassistenciais Gestão do Sistema Único de Assistência Social	Suplemento AS Munic (2009)
Modalidades de atendimento	Unidades físicas da rede socioassistencial	Suplemento AS Munic (2009)
Transferência e geração de renda	Programa municipal de transferência de renda – existência Projetos de geração de renda e inclusão produtiva	Suplemento AS Munic (2009)
Gestão do Bolsa Família	Índice de gestão descentralizada	Senarc/MDS (Dez 2009)

Variável Provisão de Serviços - Educação		
Tema	Indicador	Fonte
Número de Escolas	Educação infantil	Censo Educacional/Inep (2009)
	Educação fundamental	
	Ensino médio	
	Ensino médio integrado	
	Ensino médio magistério	
	Educação profissional	
IGD Educação	Taxa de crianças com informações de frequência escolar	Senarc/MDS (Dez 2009)
Diversidade	O plano incorpora educação em direitos humanos no currículo da rede municipal	Munic/IBGE (2009)
	Capacitação de professores em: direitos humanos, gênero, raça e orientação sexual	
	Escola apta a receber pessoas com deficiência na rede municipal	
Variável Provisão de Serviços - Saúde		
Tema	Indicador	Fonte
Recursos físicos	Leitos de internação	Datusus
	Leitos complementares	
	Leitos de repouso/observação	
	Equipamentos de saúde	
	Instalações físicas de obstetrícia	
	Número absoluto de ambulatórios municipais existentes (Clínica Básica)	
	Consultório odontológico por município	
Atendimento ambulatorial	Produção ambulatorial do SUS	Datusus
	Procedimentos hospitalares do SUS	
Unidades de atendimento	Total de estabelecimentos na saúde	Datusus
Imunização	Doses aplicadas	Datusus
Índice de Gestão Descentralização da saúde	Indicador de famílias com acompanhamento das condicionalidades de saúde	Senarc/MDS (Dez 2009)
Programa saúde da família	Total de equipes	Munic/IBGE (2009)

Resumo – Resúmen – Abstract**Orçamento e desempenho municipal: uma análise comparada da qualidade do gasto público nas políticas sociais***Pedro Cavalcante e Cecília Lariu*

O pressuposto da pesquisa é que as prefeituras que mais investem tendem a possuir melhores condições para a implementação de uma política pública, ou seja, quanto maior os dispêndios orçamentários dos governos, mais efetivos serão os seus desempenhos na provisão dos serviços públicos. A fim de avaliar esse postulado, o presente artigo objetiva investigar a qualidade dos gastos públicos mediante a análise da relação entre a execução orçamentária nas políticas de saúde, educação e assistência social e a efetividade das prefeituras na estruturação e provisão dos serviços. Os resultados indicam a existência de sérios problemas acerca da qualidade dos gastos nas políticas sociais brasileiras, na medida em que, em todos os seis casos analisados, prevalecem relações lineares fracas ou nulas entre o dispêndio orçamentário, a capacidade administrativa e a provisão de serviços públicos, divergindo, portanto, da premissa original do estudo.

Palavras-chave: Qualidade de gasto; Política social; Governos municipais

Presupuesto y rendimiento municipal: un análisis comparativo de la calidad del gasto público en las políticas sociales*Pedro Cavalcante y Cecília Lariu*

La hipótesis de esta investigación es que los municipios que invierten tienden a tener mejores condiciones para la implementación de políticas públicas, es decir, más altos son los presupuestos sociales de los gobiernos, más eficaz será su desempeño en la prestación de los servicios públicos. Para evaluar este postulado, este documento tiene como objetivo investigar la calidad del gasto público mediante el análisis de la relación entre las políticas de ejecución presupuestaria en materia de salud, la educación y el bienestar y la eficacia de los gobiernos locales en la estructuración y la prestación de servicios. Los resultados indican serios problemas con la calidad del gasto en las políticas sociales brasileñas en la medida en que, en los seis casos examinados, la relación entre el presupuesto y el rendimiento de los gobiernos municipales prevalece no lineal o ninguna, lo que diverge de la premisa original del estudio.

Palabras clave: Calidad del gasto; Política social; Gobiernos municipales

Municipal budgeting and performance: a comparative analysis of public spending quality on social policy*Pedro Cavalcante and Cecília Lariu*

The research's assumption is that municipalities with higher expenditures tend to present a better policy implementation's performance, in other words, higher the social spending more effective will be their performance in public services provision. To assess this postulate, this paper aims to investigate the quality of public expenditures by analyzing the relationship between budget execution in health, education and welfare policies and the effectiveness of local governments, measured by its administrative capacity and services provision. Results indicate serious problems regarding spending quality in the Brazilian social policies to the extent that in all six cases examined the relationship between the social expenditures and local government performance are weak or no linear, which contradicts the original assumption of this study.

Keywords: Expenditures effectiveness; Social policy; Local governments

Pedro Cavalcante

Doutor em Ciência Política pela Universidade de Brasília (UnB). Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG) atua como coordenador-geral de Monitoramento e Avaliação de Políticas Regionais do Ministério da Integração Nacional. Contato: cavalcante.pedro@gmail.com

Cecília Lariu

Mestre em Desenvolvimento Social pela London School of Economics and Political Science (LSE/UK). Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG) lotada na Assessoria Internacional do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Contato: cilariu@yahoo.com