



University of
Texas Libraries



e-revist@s



Centro Unversitário Santo Agostinho



revistafsa

www4.fsnet.com.br/revista

Rev. FSA, Teresina, v. 16, n. 4, art. 6, p. 110-137, jul./ago. 2019

ISSN Impresso: 1806-6356 ISSN Eletrônico: 2317-2983

<http://dx.doi.org/10.12819/2019.16.4.6>

DOAJ DIRECTORY OF
OPEN ACCESS
JOURNALS

WZB
Wissenschaftszentrum Berlin
für Sozialforschung



Análise do Índice de Qualidade do Gasto Público nos Municípios de Santa Catarina

Analysis of The Quality Index of Public Expenditure in the Municipalities of Santa Catarina

Jean Robert Soares

Mestrado em Administração pela Universidade do Estado de Santa Catarina
Graduação em Administração Pública pela Universidade do Estado de Santa Catarina
E-mail: jota.soares@hotmail.com

Fabiano Maury Raupp

Doutor em Administração pela Universidade Federal da Bahia
Professor Associado da Universidade do Estado de Santa Catarina
E-mail: fabianoraupp@hotmail.com

Rafael Tezza

Doutor em Engenharia de Produção pela Universidade Federal de Santa Catarina
Professor Associado da Universidade do Estado de Santa Catarina
E-mail: rafaeltezza@yahoo.com.br

Endereço: Jean Robert Soares

Universidade do Estado de Santa Catarina, Escola Superior de Administração e Gerência. Av. Madre Benvenuta, 2.037 – Itacorubi – CEP 88035-001, Florianópolis, SC, Brasil.

Endereço: Fabiano Maury Raupp

Universidade do Estado de Santa Catarina, Escola Superior de Administração e Gerência. Av. Madre Benvenuta, 2.037 – Itacorubi – CEP 88035-001, Florianópolis, SC, Brasil.

Endereço: Rafael Tezza

Universidade do Estado de Santa Catarina, Escola Superior de Administração e Gerência. Av. Madre Benvenuta, 2.037 – Itacorubi – CEP 88035-001, Florianópolis, SC, Brasil.

Editor-Chefe: Dr. Tonny Kerley de Alencar Rodrigues

Artigo recebido em 30/03/2019. Última versão recebida em 11/04/2019. Aprovado em 12/04/2019.

Avaliado pelo sistema Triple Review: a) Desk Review pelo Editor-Chefe; e b) Double Blind Review (avaliação cega por dois avaliadores da área).

Revisão: Gramatical, Normativa e de Formatação



RESUMO

Analisar a qualidade do gasto público nos municípios de Santa Catarina foi o objetivo do presente estudo. Tal análise foi empreendida a partir do Índice de Qualidade do Gasto Público, que é resultado da relação de outros dois índices: o Índice de Bem-Estar e o Índice de Insumo. O Índice de Bem-Estar foi coletado a partir dos Indicadores de Desenvolvimento Municipal Sustentável – IDMS 2018, instrumento da Federação Catarinense de Municípios. O Índice de Insumo foi elaborado pela padronização das despesas realizadas pelos municípios no ano de 2017. Os municípios foram divididos por porte populacional, segundo a classificação do IBGE. Os resultados indicam que os municípios de menor porte, com menos de 5 mil habitantes, têm menor qualidade de gasto público comparado aos demais. Entretanto, há uma expressiva variância de qualidade do gasto nas análises das funções, inclusive dentro do mesmo agrupamento por porte populacional. Isto demonstra que existem gastos eficientes que podem servir de referência para aqueles que foram ineficientes.

Palavras-chave: Qualidade. Gasto público. Municípios.

ABSTRACT

Analyzing the quality of public spending in the municipalities of Santa Catarina was the objective of the present study. This analysis was undertaken based on the Public Expenditure Quality Index, which is the result of the relationship of two other indices: the Welfare Index and the Input Index. The Welfare Index was collected from the indicators of Sustainable Municipal Development - IDMS 2018, an instrument of the Catarinense Federation of Municipalities. The Input Index was elaborated by the standardization of the expenses realized by the municipalities in the year 2017. The municipalities were divided by population size, according to the IBGE classification. The results indicate that the smaller municipalities, with less than 5 thousand inhabitants, have a lower quality of public expenditure compared to the others. However, there is an expressive variance of quality of expenditure in the analyzes of the functions, even within the same grouping by population size. This demonstrates that there are efficient expenditures that can serve as a benchmark for those who have been inefficient.

Keywords: Quality. Public spending. Municipalities.

1 INTRODUÇÃO

A alta carga tributária que provê recursos para o Estado brasileiro e a maneira como são aplicados estes impostos são temas recorrentes de discussões no país. Parece haver um paradigma por parte da sociedade de que a administração pública não dá o devido retorno em bens ou serviços dos tributos recolhidos. A falta de instrumentos que permitam a análise de gastos públicos pode influenciar para perpetuação dessa visão, considerando-se que a falta destes dados impede uma análise com maior propriedade sobre a realidade (CONTO; GALANTE; OENNING, 2008).

Ao comparar a carga tributária brasileira e o Índice de Gini, que mede o grau de concentração de renda, com outros países observa-se que os Estados Unidos e a Austrália, por exemplo, com cargas tributárias semelhantes à brasileira, têm desigualdade de renda muito menor que a observada no Brasil. Por outro lado, países como o México, Chile e Argentina com coeficientes de Gini próximos ao brasileiro, têm carga tributária mais baixa (ARAÚJO, 2006). Os dados de 2010 mostram o Brasil com tributação em relação ao PIB em 32,4%, enquanto a média da América Latina é 19,4% e dos países da OCDE é 33,8% (OECD, 2010). Já com relação ao Índice de Gini, a situação atual ainda se mantém preocupante, com países como Venezuela e Panamá com menor concentração de renda que o Brasil (UNDP, 2018).

Diversos fatores podem influenciar este resultado como corrupção, má gestão, má alocação de recursos, falta de transparência, falta de controle, distribuição assimétrica de recursos entre os entes federativos, falta de mensuração da qualidade, dificuldade em evidenciar se os recursos aplicados estão trazendo os resultados esperados. Nesse contexto, Alonso (1999) explica que a utilização sistemática de indicadores é capaz de propiciar uma avaliação mais criteriosa e consistente da realidade, além de institucionalizar nas práticas organizacionais o compromisso com resultados e o valor pelo dinheiro.

Assim, este estudo buscou analisar a qualidade do gasto público nos municípios de Santa Catarina. O estado catarinense, situado no sul do país, é composto por 295 municípios, e ocupa lugar de destaque em diversos indicadores de qualidade de vida entre estados brasileiros. Como exemplo destes indicadores, pode ser citado o Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal – IFDM, o qual considerou que 99% dos municípios de Santa Catarina com desenvolvimento moderado ou alto estágio de desenvolvimento, as duas melhores classificações do índice (FIRJAN, 2018).

Para mensurar a qualidade do gasto público foi utilizada a abordagem proposta pelo Índice de Qualidade do Gasto Público - IQGP de Brunet, Bertê e Borges (2007). O IQGP é

composto da relação entre o “índice de bem-estar” e o “índice de insumo” e mede o retorno em unidades de bem-estar da população das despesas realizadas. Este método permite comparar individualmente os objetos observados, neste caso os municípios catarinenses, e classificá-los quanto à qualidade dos gastos nas funções do governo como: saúde; educação; cultura; habitação e meio ambiente; e político-institucional e econômico.

Como os municípios do Estado destacam-se positivamente quando comparados aos demais do país, torna-se relevante investigar os gastos realizados e os resultados obtidos por estes para, assim, distinguir os casos onde há ou não qualidade do gasto. As despesas executadas com qualidade podem servir de referência para aqueles municípios que ainda precisam melhorar a qualidade dos seus próprios gastos e torná-los, conseqüentemente, mais eficientes. É preciso considerar que há grande heterogeneidade na população dos 295 municípios, entretanto, como compartilham de parte do contexto local e regional, faz sentido comparar seus gastos e identificar casos onde há boa aplicação de recursos, bem como aqueles que ainda podem ser melhorados.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Qualidade do Gasto Público Municipal

A partir de 1988, com a promulgação da constituição democrática, os municípios passaram a ser considerados membros da federação. A Constituição, em seu artigo 18, estabelece que “a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos”. Para Cohn (1998, p. 153),

É quando se passa, então a associar a descentralização à municipalização, vinculando-a ao processo de autonomização das distintas esferas subnacionais entre si. [...] Estados e municípios vêm se revelando capazes de definir com precisão suas atribuições diante das cerca de trinta competências concorrentes lá estipuladas, a grande maioria delas na área social.

Concomitantemente, com essa nova organização político-administrativa, Bernardi (2009) argumenta que a Constituição de 1988 facilitou a criação de novos municípios e fez com que, de 1988 a 1996, o Brasil passasse de 4.263 municípios para 5.506, isto é, criou-se 1.243 municípios em menos de dez anos. Apesar de a multiplicação de municípios poder ser vista como uma possibilidade de administração mais caracterizada regionalmente, o

contraponto é que há dúvidas sobre a capacidade do espaço geográfico elevado à condição de município de se organizar como tal (BERNARDI, 2009).

A capacidade de instituir e arrecadar tributos e aplicar suas rendas é um dos principais fundamentos da autonomia municipal (BRASIL, 1998, art. 30). Entretanto, essa descentralização administrativa definiu também novas competências ao município incluindo, entre elas, a atenção básica da saúde e educação primária. Muitos municípios não conseguiram adequar seus recursos à nova realidade, mesmo tendo autonomia para gerar suas próprias receitas, e os resultados obtidos são refletidos atualmente nos baixos indicadores de desempenho nessas áreas.

Apesar de não haver limitações, além das estabelecidas na Constituição Federal de 1988, ao poder municipal de impor tributos, a gestão financeira do município precisa ser equilibrada e não cercear o desenvolvimento econômico dos seus cidadãos com impostos e taxas excessivas. Priorizar áreas-chave de desenvolvimento dentre todas as possíveis é tarefa de governantes hábeis e responsáveis. Os municípios, principalmente de menor porte, encontram dificuldades na geração de receitas próprias e precisam contar em demasia com os repasses constitucionais da União e dos Estados para custearem seus serviços. Portanto, a receita pública municipal é muitas vezes inadequada e aquém das necessidades, além de ser majoritariamente usada em despesas correntes dos serviços já existentes.

Estudos como o de Borges (2010) mostram que mais despesas correntes resultam em menos investimentos, estes que são essenciais ao desenvolvimento do país, dos estados e municípios. Ao analisar gastos governamentais e crescimento econômico na região Nordeste, concluiu-se que gastos correntes são relacionados negativamente com o crescimento de médio prazo e gastos de capital são relacionados positivamente com o crescimento econômico (FREITAS; NETO; LÔU, 2009).

Como é inviável aumentar indevidamente a carga tributária para os municípios obterem mais receitas e o dispêndio continuar sendo ineficiente, uma análise da composição dos gastos e redução de gastos correntes e aplicação coerente nas áreas essenciais, seguidas de uma avaliação constante para verificar se os objetivos são alcançados, pode gerar elevação nas taxas de crescimento de maneira mais conveniente (GUPTA; VERHOEVEN, 2002; DIAZ, 2012). Para Roig-Alonso (2003), o tamanho e o padrão de um orçamento público podem ser influenciados, entre outros fatores, pela visibilidade, ou percepção de carga de tal benefício pelos agentes. Como há dificuldade de percepção de vantagem direta e indireta de muitas espécies de gastos públicos, a estimação dos valores a serem gastos pelos governos é feita de maneira inadequada.

Em um ambiente de recursos limitados, a administração pública impossibilitada de gerar mais receitas advindas de novos tributos, em razão da fragilidade econômica, buscou nas reformas gerenciais um novo arranjo que possibilitasse atender as crescentes demandas da sociedade com a mesma quantidade de recursos. O objetivo dessas reformas foi transformar o ambiente centralizador em um mais competitivo, no qual o cidadão é visto como um consumidor que demanda qualidade e eficiência na prestação dos serviços (BERNARDI, 2009).

Para Riani (2002, p. 80), “os gastos públicos podem, em última instância, ser conceituados como escolha política dos governos no que se refere aos diversos serviços que presta para a sociedade”. Por meio deles se estabelece uma série de prioridades no que se refere à prestação de serviços públicos e aos investimentos a serem realizados (RIANI, 2002). Com a finalidade de demonstrar se um governo está alocando seus recursos de maneira eficiente e mensurar os resultados alcançados é necessário que existam instrumentos que demonstrem o desempenho e a eficiência da prestação dos serviços públicos.

Chaves (2007) argumenta que melhorar a qualidade do gasto é melhorar a eficiência deste, ou seja, realizá-lo com o menor custo e o máximo de benefícios para a população. A respeito da temática eficiência dos recursos públicos, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada complementa que,

A melhoria da qualidade do gasto público permitiria que as demandas sociais por serviços públicos pudessem ser supridas, pelo menos parcialmente, a custos decrescentes, ou seja, sem acréscimo da carga fiscal. Dessa forma, seria possível conciliar a pressão por mais serviços com a restrição imposta pelo limite à tributação (IPEA, 2006, p. 5).

Nesse sentido, fez-se necessário uma abordagem conceitual do termo e as variáveis que envolvem a qualidade do gasto público municipal para entendimento da proposta apresentada. O conceito de qualidade gasto público ainda carece de definição, mas está clara na literatura sua proximidade com eficiência e sua relação custo e benefício dos gastos realizados pela administração pública. Algumas publicações utilizam essa abordagem para concluir sobre a qualidade ou eficiência dos gastos dos entes federados brasileiros (SOUZA *et al.*, 2012; WILL, 2014; RODRIGUES *et al.*, 2015).

Souza *et al.* (2012) analisaram a eficiência dos gastos públicos com ensino fundamental em 23 estados brasileiros. Segundo os resultados da pesquisa, apenas quatro estados, Maranhão, Minas Gerais, Rio Grande do Sul e São Paulo, foram considerados eficientes e que a eficiência dos gastos públicos não teve correlação significativa com a

qualidade do ensino dos estados. Will (2014) identificou sobre o grau de eficiência dos 27 estados brasileiros com relação à alocação de recursos públicos no período de 2001 até 2011. De acordo com as conclusões do estudo, apenas o Estado do Rio Grande do Sul manteve-se em todo o período no quartil superior de eficiência; Minas Gerais ficou fora do quartil superior em apenas um dos modelos testados e o Maranhão e Pará também se destacaram positivamente, porém com menor frequência. Rodrigues *et al.* (2015) avaliaram a eficiência da aplicação dos recursos em educação em 21 municípios mineradores do Estado de Minas Gerais. As conclusões indicaram que dois terços dos municípios analisados foram considerados ineficientes e ainda que os resultados do um terço considerado eficiente, não significa que estes estejam dispensados de aprimorar seus processos no quesito de eficiência de gestão.

Os resultados destas pesquisas enfatizam uma característica incômoda dos gastos públicos dos entes federativos brasileiros que é serem realizados, em grande parte, com baixa qualidade e serem pouco eficientes. A avaliação constante dos resultados faz-se necessária para que, apesar das especificidades de cada ente, sejam criados modelos de referência ou *benchmarks* que indiquem oportunidades de melhoria nos entes menos eficientes, bem como destaquem positivamente as gestões que alcançam os resultados mais próximos dos ideais.

3 TRAJETÓRIA METODOLÓGICA

Brunet, Bertê e Borges (2007) criaram o Índice de Qualidade do Gasto Público – IQGP como sendo uma relação entre o Índice de Bem-Estar – IBE e o Índice de Insumo – II. O Índice de Bem-Estar é medido através da ponderação de diversos indicadores sociais e econômicos. O Índice de Insumo representa a quantidade de receitas financeiras alocadas por função e varia em um intervalo de zero a um, significando, respectivamente, menor e maior despesa realizada (BRUNET; BERTÊ; BORGES, 2007). Tais índices serão explorados em subseções apresentadas posteriormente. Assim,

$$IQGP = \frac{\text{ÍNDICE DE BEM-ESTAR}}{\text{ÍNDICE DE INSUMO}}$$

A interpretação do IQGP é simples, quanto maior o índice, melhor o retorno em unidades de bem-estar por despesa realizada e, conseqüentemente melhor qualidade do gasto. (BRUNET; BERTÊ; BORGES, 2007). Quando os valores são comparados, é possível afirmar quais unidades foram mais eficientes e realizaram seus gastos com maior qualidade, obtendo

melhor retorno proporcional do gasto realizado que outras.

É válido notar que ao utilizar indicadores sociais de resultado e limitar a relação apenas às despesas realizadas pelos municípios, não é possível inferir que os produtos dos indicadores são consequências unicamente de ações ou políticas dos governos municipais, nem que são decorrência direta exclusiva dos dispêndios do ano em questão. Existem outros fatores que certamente influenciam no bem-estar da população e não são considerados para fins desta pesquisa, como, por exemplo, os investimentos federais, estaduais e outros que são realizados ao longo de vários anos.

Os efeitos sobre a sociedade da realização das despesas em determinada função são diversos e muitas vezes intangíveis, o que evidencia a necessidade de construção de instrumentos que sejam capazes de avaliar com maior precisão o que é resultado direto das ações e o que pode ser considerado como resultado indireto. Quando usado de maneira comparativa, o IQGP pode servir de fundamento para decisões de gestão e aplicação dos futuros recursos, bem como indicar casos em que os recursos estão sendo aplicados com eficiência. Roig-Alonso (2003) equipara a necessidade do cidadão comum, contribuinte, a de um agente econômico do mercado, no qual ambos precisam saber os benefícios que estão recebendo pelos serviços que estão pagando. É exigido que o cidadão tenha condições de comparar e analisar o benefício geral dos bens e serviços públicos que o governo fornece após a arrecadação tributária.

Neste sentido, essa pesquisa, de caráter descritivo e essencialmente quantitativa, busca analisar a qualidade, em termos de eficiência, do gasto dos municípios de Santa Catarina no ano de 2017. Os índices mostram que de uma maneira geral o Estado de Santa Catarina alcança bons resultados de desenvolvimento quando comparado aos outros Estados do Brasil, apesar de ser composto predominantemente por municípios de pequeno porte. Os municípios de Santa Catarina não são homogêneos entre si, bem como possuem características regionais distintas, no entanto, quando analisados em conjunto, apresentam bons resultados ao serem comparados com municípios de outros Estados. Segundo o Atlas de Desenvolvimento Humano no Brasil, Santa Catarina tem Índice de Desenvolvimento Humano Municipal – IDHM, medido em 2010 de 0,774, o terceiro maior do país, atrás apenas do Distrito Federal e de Alagoas. Esse valor era 0,543 em 1991 e 0,674 em 2000 (PNUD; IPEA; FJP, 2013).

Outro índice, o Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal – IFDM, da Federação de Indústrias do Rio de Janeiro, segue o desenvolvimento socioeconômico em mais de cinco mil municípios do Brasil nas áreas de educação, saúde e emprego e renda. Santa Catarina tem 83,5% dos municípios com desenvolvimento moderado e 15,5% com alto desenvolvimento, e

ainda, apenas três foram consideradas com desenvolvimento regular e nenhuma foi classificada com baixo desenvolvimento em 2016 (IFDM, 2018). Cabe destacar que os municípios Pescaria Brava e Balneário Rincão foram criados recentemente, 2012 e 2013, respectivamente, e ainda estão estabelecendo suas estruturas administrativas em conformidade com as suas necessidades. Dada a inexistência dos indicadores utilizados nesta pesquisa, ambos os municípios foram desconsiderados nas análises.

Os 293 municípios que fizeram parte da amostra foram agrupados por porte, em sete grupos: Muito grande, grande, médio II, médio I, pequeno III, pequeno II e pequeno I. A Tabela 1 mostra a distribuição dos municípios por porte populacional, segundo as estimativas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE para o ano de 2017.

Tabela 1 – Quantidade de municípios do Estado de Santa Catarina por porte populacional – estimativa para o ano de 2017

Porte (habitantes)	Quantidade de municípios	Relativo (%)
Muito grande (superior a 500.000)	1	0,34
Grande (de 100.001 a 500.000)	12	4,10
Médio II (de 50.001 até 100.000)	16	5,46
Médio I (de 20.001 até 50.000)	38	12,96
Pequeno III (de 10.001 até 20.000)	61	20,82
Pequeno II (de 5.001 a 10.000)	60	20,48
Pequeno I (Inferior a 5.000)	105	35,84
Total	293	100

Fonte: IBGE (2017).

A utilização das estimativas da população em 2017 é justificada porque as últimas estatísticas oficiais de população foram coletadas no ano de 2010, pelo censo realizado pelo IBGE. Como há possibilidade de variação de valores entre os anos, optou-se por utilizar as estimativas da população para o ano em questão, coletada e fornecida igualmente pelo IBGE, numa tentativa de aproximar-se da realidade dos municípios na época das análises.

3.1 Índice de Bem-Estar

Para a composição do Índice de Bem-Estar foram utilizados os dados do Sistema de Indicadores de Desenvolvimento Sustentável – SIDEMS. O SIDEMS é um instrumento construído pela Federação Catarinense de Municípios - FECAM que permite integrar informações de diversas bases de dados e, assim, construir índices que possibilitam diagnosticar e monitorar o desenvolvimento dos municípios catarinenses. Possui duas ferramentas principais: o banco de indicadores, contínuo, que apresenta o monitoramento das variáveis relacionadas à gestão pública; e o Índice de Desenvolvimento Municipal Sustentável

– IDMS, elaborado a cada dois anos, o qual avalia e classifica o grau de desenvolvimento dos municípios de Santa Catarina. O IDMS é construído com base na ponderação dos indicadores que o compõem, que, por sua vez, são construídos por meio da análise dos dados originais das fontes de dados (FECAM, 2018).

Cada dimensão representa um peso igual, 25%, na composição do IDMS. O problema da disponibilidade de dados influencia diretamente nos pesos atribuídos a cada subdimensão. Pela falta de informações adequadas, alguns indicadores binários foram utilizados, representando apenas a existência ou não de determinadas estruturas, não demonstrando assim resultados de políticas, mas sim a disponibilidade de estrutura para execução, o que resultou em pesos menores para tais dimensões (FECAM, 2018). Na Tabela 2 estão representadas as dimensões, subdimensões e a quantidade de indicadores e variáveis que compõem o IDMS.

Tabela 2 – Composição do IDMS 2018

Dimensão	Subdimensão	Quantidade de Indicadores	Quantidade de Variáveis
Sociocultural	Educação	4	19
	Saúde	4	16
	Cultura	4	11
	Habitação	2	6
Econômica	Economia	3	10
Ambiental	Meio Ambiente	3	6
	Participação Social	2	2
Político institucional	Gestão Pública	5	7
	Finanças Públicas	3	7

Fonte: IDMS (2018).

As fontes de dados primários que são utilizados na composição do IDMS são: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, Secretaria do Tesouro Nacional – STN, Ministério da Educação – MEC, Ministério da Saúde – DATASUS, Ministério do Meio Ambiente – MMA, Ministério das Cidades - Mcid, Ministério da Cultura – MinC, Ministério do Trabalho e Emprego – TEM, Secretaria de Estado da Saúde SES/SC, Secretaria do Estado da Fazenda – SEF/SC, Ministério Público de Santa Catarina – MP/SC, Tribunal Regional Eleitoral – TRE/SC, Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura, Agronomia de Santa Catarina – CREA/SC, Associação de Municípios de Santa Catarina e Prefeituras Municipais. (FECAM, 2018a). A diversidade e integração de dados faz com que a robustez dos indicadores e índices seja significativa o suficiente para considerar que representam, tanto quanto é possível mensurar com as bases de dados existentes, a realidade do desenvolvimento dos municípios em questão.

Para compor os IBE deste estudo, visando uma interpretação mais simples e uma

melhor relação com as despesas municipais, foram utilizados agrupamentos de dimensões e subdimensões do IDMS. Buscando manter a coerência e o objetivo desta pesquisa, todos os valores observados nos indicadores do IDMS foram mantidos com a mesma ponderação utilizada na sua elaboração. A dimensão econômica e a dimensão político institucional foram agrupadas, mantendo-se os indicadores que compõem cada uma e ponderando o índice através da média aritmética simples dos indicadores. A subdimensão habitação foi agrupada com a dimensão ambiental, pois considerou-se a compatibilidade e interrelação entre as variáveis observadas com as despesas realizadas nestas funções pelos municípios, e seus indicadores também foram mantidos na sua integralidade. Para a função educação foram utilizados os indicadores e variáveis demonstrados no Quadro 1.

Quadro 1 – Indicadores e variáveis da função educação

Indicador	Variáveis
Acesso e Permanência escolar	Abandono Escolar - Anos Iniciais (1º ao 5º ano) (%) Abandono Escolar - Anos Finais (6º ao 9º ano) (%) Abandono Escolar - Ensino Médio (%) Atendimento Escolar - Educação Infantil (4 a 5 anos) (%) Atendimento Escolar - Ensino Fundamental (6 a 14 anos) (%) Atendimento Escolar - Ensino Médio (15 a 17 anos) (%) Distorção Idade-Série - Ensino Fundamental (%) Distorção Idade-Série - Ensino Médio (%)
Desempenho Escolar	IDEB Rede Pública – Anos Iniciais (1º ao 5º ano) (un) IDEB Rede Pública – Anos Finais (6º ao 9º ano) (un)
Infraestrutura Escolar	Média de Alunos por Turma - Anos Iniciais (1º ao 5º Ano) (un) Média de Alunos por Turma – Anos Finais (6º ao 9º ano) (un) Média de Alunos por Turma – Ensino Médio (un) Unidades Escolares com Estruturas Mínimas Adequadas (%)
Qualidade do Ensino	Docentes com Curso Superior – Anos Iniciais (1º ao 5º ano) (%) Docentes com Curso Superior – Anos Finais (6º ao 9º ano) (%) Docentes com Curso Superior – Ensino Médio (%) Conselho Municipal de Educação (un) Analfabetismo (%)

Fonte: Elaborado a partir de FECAM (2018b).

Para a função saúde, apresentam-se no Quadro 2 os indicadores, seguidos das variáveis e as unidades de medida que o compõem.

Quadro 2 – Indicadores e variáveis da função saúde

Indicador	Variáveis
Cobertura da Ação Básica	População Atendida por Agentes Comunitários de Saúde (%) População Atendida por Equipes de Saúde Bucal (%) População Atendida por Equipes de Saúde da Família (%)
Fatores de Risco e Proteção	Cobertura de Vacinas (%) Nascidos Vivos com Baixo Peso (%) Nascidos vivos com 7 ou mais consultas pré-natal (%) Prevalência de Aleitamento Materno Exclusivo (%)
Mortalidade	Mortalidade Infantil (un) Mortalidade por Causas Externas (un) Mortalidade por Doenças do Aparelho Circulatório (un) Mortalidade por Doenças do Aparelho Digestivo (un) Mortalidade por Doenças do Aparelho Respiratório (un) Mortalidade por Doenças do Sistema Nervoso (un) Mortalidade por Doenças Parasitárias e Infecciosas (un) Mortalidade por Neoplasia Maligna (Câncer) (un)
Morbidade	Incidência de Hipertensão (%)

Fonte: Elaborado a partir de FECAM (2018b).

Para a função cultura, as variáveis utilizadas para compor os indicadores estão demonstradas no Quadro 3. Os indicadores de Estrutura de Gestão para promoção da cultura, Infraestrutura cultural e Iniciativas da Sociedade foram construídos sob variáveis binárias, cabendo apenas a existência ou não das respectivas variáveis, na composição final dos respectivos indicadores.

Quadro 3 – Indicadores e variáveis da função cultura

Indicador	Variáveis
Estrutura de Gestão para promoção da cultura	Adesão ao Sistema Nacional de Cultura (un) Conselho de Política Cultural (un) Fundo Municipal de Cultura Exclusivo (un) Legislação de Proteção ao Patrimônio Cultural Material ou Imaterial (un) Plano Municipal de Cultura (un)
Infraestrutura Cultural	Equipamentos Socioculturais (un) Meios de Comunicação (un)
Iniciativas da sociedade	Atividades Artesanais (un) Grupos Artísticos (un)
Recursos na cultura	Investimento em Cultura Per Capita (R\$) Investimento em Cultura sobre a Receita Corrente Líquida (%)

Fonte: Elaborado a partir de FECAM (2018b).

Na função habitação e meio ambiente foram utilizados os indicadores e variáveis expostas no Quadro 4. Os indicadores Estrutura de gestão para políticas habitacionais e Gestão Ambiental também foram construídos sob variáveis binárias, as quais utilizavam apenas a existência ou não das variáveis em cada município para pontuação no indicador.

Quadro 4 – Indicadores e variáveis da função habitação e meio ambiente

Indicador	Variáveis
Estrutura de gestão para políticas habitacionais	Conselho Municipal de Habitação (un) Fundo Municipal de Habitação (un) Plano Municipal de Habitação (un)
Qualidade habitacional	Densidade Excessiva de Moradores por Dormitórios (%) Domicílios com banheiro de uso exclusivo (%) Domicílios com energia elétrica de companhia distribuidora (%)
Cobertura de Saneamento Básico	Domicílios atendidos direta ou indiretamente por coleta de lixo (%) Domicílios atendidos por rede pública de água (%) Domicílios com acesso à rede geral de esgoto ou fossa séptica (%)
Gestão ambiental	Agenda 21 local (un) Licenciamento de impacto local (un)
Preservação ambiental	Áreas de matas e florestas naturais preservadas nas propriedades agropecuárias (%)

Fonte: Elaborado a partir de FECAM (2018b).

O Quadro 5 mostra os indicadores e variáveis, bem como suas unidades de medição, para a função Político-Institucional e Econômica. Esta é a função com maior número de indicadores. A variável Planos de desenvolvimento setoriais é binária, assim, foi contabilizada apenas a sua existência ou não, para construção do valor do indicador capacidade de planejamento.

Quadro 5 – Indicadores e variáveis da função político-institucional e econômica

Indicadores	Variáveis
Capacidade de renda	Receita corrente líquida per capita (R\$) Receita própria sobre a receita corrente líquida (%)
Estímulo ao investimento	Investimento público per capita (un) Investimento público sobre a receita corrente líquida (%)
Saúde Financeira	Endividamento público municipal (%) Receita comprometida com folha de pessoal (%) Suficiência de caixa (un)
Articulação com o exterior	Participação em consórcios Públicos Intermunicipais (un)
Capacidade de planejamento	Planos de desenvolvimento setoriais (un)
Gestão financeira	Cadastro imobiliário informatizado (un) Cadastro de ISS informatizado (un) Planta genérica de valores informatizada (un)
Governo Eletrônico	Serviços disponibilizados no portal do município (un)
Qualidade do Quadro Funcional	Servidores com curso superior (%)
Participação eleitoral	Participação nos pleitos eleitorais (%)
Representatividade de gêneros	Representatividade de gêneros entre candidatos a vereadores (%)
Agregação de Valor Econômico	ICMS Per Capita (R\$) ISSS Per Capita (R\$)
Dinamismo Econômico	Crescimento do PIB (%) Evolução dos Empregos Formais (%) Evolução dos Estabelecimentos Empresariais (%) Índice de Gini (un) PIB per capita (R\$) Receita Média dos Microempreendedores Individuais (MEI) (R\$)
Nível de Renda	Domicílios em Situação de Pobreza (%) Remuneração Média dos Trabalhadores Formais (un)

Fonte: Elaborado a partir de FECAM (2018b).

As diversas variáveis utilizadas para a composição dos indicadores desta última

função buscam evidenciar como o município se organiza administrativa, financeira e estruturalmente para prover as condições adequadas para o desenvolvimento geral do município. Além de se estruturar internamente, com a prestação de serviços públicos eficientes e de qualidade com custo adequado, é função da prefeitura e do legislativo, em conjunto, propiciarem condições aceitáveis para o desenvolvimento sustentável do município.

3.2 Índice de Insumo (II)

Para obter-se o IQGP é necessário, além do IBE, quantificar o Índice de Insumo - II respectivo. O Índice de Insumo é, primeiramente, o montante despendido pelo município em cada função. Com o Índice de Insumo é possível calcular quanto é gasto *per capita* pelo município em cada função. Justifica-se a utilização do gasto *per capita* para tornar possível a mesma comparação de municípios de diversos portes populacionais, já que municípios maiores têm, notoriamente, maior receita e despendem mais que os municípios menores. A fonte de dados das despesas utilizadas é o Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina - TCE/SC, através da ferramenta do Portal do Cidadão (TCESC, 2018).

Para o IBE das funções educação, saúde e cultura foram utilizadas unicamente as despesas realizadas nestas respectivas funções. Já para o IBE da função habitação e meio ambiente, foram consideradas as despesas relativas às funções habitação, urbanismo, meio ambiente e saneamento, dado que estas despesas são comumente utilizadas para fins semelhantes, variando apenas em termos de apuração contábil. Para o IBE da função político-institucional e econômico foram consideradas as despesas municipais das funções administração e legislativa, pois considerou-se que a forma como o município organiza, fiscaliza e legisla sobre suas estruturas administrativas influencia diretamente no desempenho das variáveis observadas nos indicadores que compõem esse índice.

O Índice de Insumo foi obtido a partir da padronização dos valores individuais da despesa em relação ao grupo de municípios nas respectivas funções. Primeiro, foi utilizada a técnica de score padrão para encontrar os Índices de Insumo padronizados (I_p). Assim,

$$I_p = \frac{\left(\frac{DT}{POP}\right) - md}{\sigma}$$

Em que “DT” é Despesa total realizada na função, “POP” é a população do município, “md” é a média da despesa e “σ” é o desvio padrão das despesas realizadas na função. Posteriormente, através da tabela Z padrão, foram definidos os valores individuais do Índice

de Insumo de cada município para cada função do governo. O Índice de Insumo também varia de 0 a 1, sendo 0 a menor despesa e 1 a maior despesa entre o grupo observado.

Para o objetivo desta pesquisa, foram utilizadas as despesas realizadas pelos municípios de Santa Catarina no ano de 2017, pois são os dados mais recentes, completos, consolidados e que tiveram incidência direta nos indicadores construídos no IDMS 2018. Não é possível afirmar que as despesas realizadas pelo município no ano anterior sejam as únicas responsáveis pelos indicadores mensurados no ano seguinte, entretanto não há dúvida de que influenciaram diretamente nos resultados obtidos por meio dos indicadores.

4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

A análise do IQGP, de forma comparativa, não necessariamente indica que um município tem melhor qualidade ou desenvolvimento na função analisada. Entretanto, pode sugerir que as despesas são realizadas com maior ou menor qualidade, mensurando e quantificando sua eficiência em termos de retorno das unidades de bem-estar à população da despesa realizada na respectiva função. Alguns fatores limitantes da utilização do IQGP neste estudo podem ser mencionados: compilação exclusiva das despesas municipais em cada função do governo, sem considerar gastos de outros entes federativos como o Estado, União e convênios; indicadores utilizados, alguns construídos sobre dados binários; e mensuração e quantificação dos dados relativos aos IBE. Também cabe salientar que não é possível afirmar que os gastos públicos são os únicos responsáveis pelos Índices de Bem-Estar observados, descartando-se, por exemplo, os investimentos privados. No entanto, resguardadas estas limitações do método, ainda se torna possível mensurar e, conseqüentemente, distinguir os gastos que foram realizados com maior qualidade que outros.

O IQGP compara as despesas realizadas, quantificados nos Índices de Insumo, e seus resultados, quantificados nos índices de bem-estar. Quando o resultado do IQGP é menor que 1, isto indica que a eficiência do gasto foi baixa, pois retornaram menos unidades do que proporcionalmente gastou na despesa, o que também demonstra baixa qualidade do gasto. Por outro lado, quando é maior que um, indica que o gasto foi mais eficiente no sentido de retornarem mais unidades de bem-estar do que proporcionalmente utilizou de despesa. Quando se comparam os valores obtidos dentro de um mesmo grupo, é possível perceber, por um lado, quais foram mais eficientes e obtiveram melhores resultados dos indicadores e, por outro, quais gastos foram menos eficientes no período observado.

Dito de outra forma, quanto maior o IQGP, melhor a qualidade do gasto público em

termos de eficiência e retorno em unidades de bem-estar para a população da função analisada. Quando se observam valores muito próximos dos Índices de Bem-Estar, de determinada função, entre municípios, aqueles que despenderam menos terão maiores IQGP. De maneira análoga, quando os municípios obtiverem Índices de Insumo muito próximos, os que conseguiram Índices de Bem-Estar mais elevados, terão maior IQGP, indicando melhor qualidade do gasto naquela função.

É importante ressaltar que valores muito altos de IQGP geralmente são associados a despesas muito pequenas, que geram Índices de Insumo módicos. Isto sugere que a despesa municipal teve pouca incidência na composição daquele IBE observado. Outra possibilidade que não é abordada nesta pesquisa é que não foram somente os gastos públicos os responsáveis pelos IBE observados. Ainda assim, podem servir de parâmetro para classificação e embasamento para futuras ações e planejamento municipal, principalmente com relação à alocação eficiente de recursos por parte dos governos municipais.

4.1 Função Educação

A função educação, juntamente com a função saúde, são as duas funções com maior porcentagem relativa do gasto dos municípios. Dada sua importância, há obrigações constitucionais que exigem dos municípios o dispêndio de parcelas mínimas de suas receitas nestas duas funções específicas, o que não ocorre nas demais funções. Nesta função, 23 municípios apresentaram valores de IQGP altíssimos, acima de 5,594, e foram considerados *outliers* na amostra. Estes municípios obtiveram resultados relativamente satisfatórios nos indicadores da educação, embora tivesse despendido poucos recursos próprios do município para isso, o que sugere, possivelmente, uma boa colaboração entre município, Estado e União, para que os resultados fossem alcançados, inviabilizando a análise via IQGP municipal nesta função. Excluindo-se os valores de *outliers* mencionados, construiu-se a Tabela 3 com os valores médios dos resultados por porte populacional na função educação.

Tabela 3 – Valores médios dos resultados por porte populacional na função educação

Porte	Média			
	% Relativa do Total de Despesa Realizada	IBE	II	IQGP
Muito grande	36,90	0,852	0,254	3,632
Grande	27,44	0,754	0,357	2,780
Médio II	31,67	0,775	0,391	2,234
Médio I	27,72	0,758	0,384	2,533
Pequeno III	25,58	0,749	0,404	2,429
Pequeno II	27,73	0,760	0,409	2,293
Pequeno I	27,91	0,748	0,682	1,322

Fonte: Dados da pesquisa (2018).

Ao analisar as médias obtidas na Tabela 3, é possível observar uma tendência que indica que quanto menor o porte do município, menor o IQGP em educação. Apesar de possuírem, em termos de média, valores de porcentagem relativa do gasto total e IBE muito próximos, os municípios com porte pequeno I obtiveram índices de insumo relativamente mais elevados, o que reduziu seus valores obtidos de IQGP. Apesar de a maioria dos municípios terem obtido resultados de IQGP maiores que um, é interessante observar, dentro do agrupamento por porte populacional, algumas posições alcançadas. Por exemplo, entre os municípios classificados como porte grande, Balneário Camboriú obteve IQGP de 0,964; no entanto, os municípios de Chapecó, com 5,405, e São José, com 3,689, demonstram que é possível ampliar a qualidade do gasto, em termos de eficiência, gastando proporcionalmente menos e alcançando resultados semelhantes em termos de IBE.

Cabe ressaltar que, quando os resultados dos IBE são muito próximos, como os observados nas médias da função educação, o fator determinante do IQGP é o Índice de Insumo. Neste sentido, os municípios que gastaram proporcionalmente mais do que os outros, apresentaram IQGP baixos. Isto sugere que, apesar de gastarem bastante, este recurso não é aplicado de forma eficiente e com qualidade o suficiente para alcançar o resultado que outros municípios obtiveram despendendo menos.

O destaque negativo da função educação são os 66 municípios que obtiveram resultados de IQGP menores do que um, ou seja, assinalando uma necessidade de adequar a alocação de recursos com maior eficiência. Destes 66 municípios, 50 são do porte pequeno I e apenas Itajaí e Balneário Camboriú são de porte grande. Dentro do grupo dos municípios classificados como pequeno I, também é interessante notar uma variância considerável de IQGP. Enquanto há uma concentração significativa de valores relativamente baixos, a presença de seis municípios *outliers* (Salto Veloso, Major Gercino, Riqueza, Dona Emma, Nova Erechim e Arroio Trinta) acima da distribuição, indica que, mesmo com porte e recursos relativamente menores que os demais, estes municípios conseguem despende com qualidade e eficiência os recursos de que dispõem.

Estes resultados corroboram com o de outras pesquisas como a de Silva e Almeida (2012) que, ao analisarem a eficiência no gasto público com educação nos municípios do Rio Grande do Norte, concluíram que, de maneira geral, os menores municípios são os mais ineficientes, bem como alguns dos que recebem maiores quantidades de recursos também são ineficientes. Machado Junior, Irffi e Benegas (2011) também demonstraram baixa eficiência

do gasto público *per capita*, principalmente em educação, nos municípios cearenses referentes ao ano de 2005. Estes, ainda ressaltam que para aumentar a eficiência é necessária competência para produzir resultados com dispêndio mínimo de recursos e esforços.

4.2 Função Saúde

Os baixíssimos valores do Índice de Insumo (menores que 0,200) alavancaram o IQGP de alguns municípios, tornando-os *outliers* na distribuição. Foram 13 valores atípicos e, muito embora o valor do maior IQGP da saúde, 10,188, seria bem menor que o maior IQGP da educação, 24,804, estes valores também são inconsistentes e foram desconsiderados nas análises. Assim, construiu-se a Tabela 4 para a função saúde, já excluídos os valores *outliers* mencionados.

Tabela 4 – Valores médios dos resultados por porte populacional da função saúde

Porte	Média			
	% Relativa do Total de Despesa Realizada	IBE	IND.INS	IQGP
Muito grande	35,35	0,706	0,812	0,869
Grande	26,20	0,697	0,588	1,460
Médio II	24,03	0,702	0,304	3,213
Médio I	23,65	0,718	0,259	3,339
Pequeno III	24,31	0,685	0,306	2,659
Pequeno II	23,54	0,687	0,353	2,369
Pequeno I	23,49	0,653	0,765	0,927

Fonte: Dados da pesquisa (2018).

Nesta função, 193 municípios apresentaram IQGP superior a um, enquanto 87 resultaram em IQGP inferior a um. Destes últimos, 75 (86,2%) são classificados como pequeno I. Alguns municípios de maior porte, como Joinville, Chapecó, Itajaí, Balneário Camboriú e Rio do Sul, também apresentaram baixa qualidade do gasto, com IQGP menor que um. Isto indica que, de maneira geral, tanto nos municípios de maior porte como os de menor porte, o gasto é ineficiente e realizado com pouca qualidade quando comparado aos demais.

Salienta-se, nesta função, a proximidade dos valores médios dos IBE quando utilizadas as comparações por agrupamento populacional. Assim, como na função Educação, os determinantes mais relevantes do IQGP na Saúde também foram os Índices de Insumo. Contudo, na saúde tanto os maiores municípios, quanto os menores, obtiveram Índices de Insumo proporcionalmente maiores que os de porte mediano, o que resultou, de maneira geral, em IQGP baixos.

Também é possível destacar positivamente a presença de quatro municípios classificados como pequeno I (Major Gercino, Nova Erechim, José Boiteux e Angelina) como *outliers* acima da distribuição, o que indica que apesar do montante reduzido, estes municípios alocaram seus recursos com qualidade e eficiência. Uma análise mais aprofundada da situação específica destes municípios e da composição destes gastos pode evitar conclusões precipitadas, mas há uma indicação de que não é somente a quantidade elevada de despesa que resulta em indicadores mais positivos na saúde.

Os resultados da função saúde seguem os de autores como Marinho (2003) ao avaliar a eficiência técnica de alguns serviços da saúde nos municípios do Rio de Janeiro e concluir que tamanho da população e eficiência caminham em direções opostas. Segundo o autor, ainda ao analisar a renda *per capita*, o efeito sobre a eficiência é nulo, pois a população pode ser razoavelmente rica e saudável, mas a população atendida pode ser muito pobre e doente. Nesta linha, Queiroz *et al.* (2013) também demonstram que, em geral, municípios menores são mais ineficientes, mas alguns também apareceram entre os mais eficientes. Para estes autores, a ineficiência do gasto público municipal é questão de gestão de recursos da responsabilidade dos prefeitos.

4.3 Função Cultura

Dentre as funções analisadas, a cultura é a que possui a menor porcentagem relativa do gasto. Também apresenta grande heterogeneidade de resultados. Como não houve valores discrepantes, exibe-se o resumo dos resultados de todos os municípios analisados na Tabela 5.

Tabela 5 – Valores médios dos resultados por porte populacional da função cultura

Classe	Média			
	% Relativa do Total de Despesa Realizada	IBE	IND.INS	IQGP
Muito grande	0,94	0,888	0,551	1,611
Grande	0,68	0,754	0,424	1,995
Médio II	0,56	0,633	0,380	1,833
Médio I	0,72	0,588	0,418	1,574
Pequeno III	0,60	0,468	0,387	1,396
Pequeno II	0,80	0,392	0,453	0,990
Pequeno I	0,72	0,352	0,535	0,768

Fonte: Dados da pesquisa (2018).

Na função cultura, 141 municípios apresentaram IQGP menores que um, enquanto 152 obtiveram IQGP maiores que um. Embora muitos municípios apresentem valores maiores do que um, é importante perceber que os valores médios dos IBE são relativamente menores do

que os das duas funções analisadas anteriormente, bem como a porcentagem relativa da despesa também inferior, em termos de média, a 1%. É possível perceber também uma concentração dos valores mais baixos de IQGP nos municípios de menor porte. Dos 30 maiores IQGP, apenas Bom Retiro (2,198) possui menos de dez mil habitantes. Dos 16 municípios que não realizaram nenhuma despesa própria nesta função, apenas três tem mais de dez mil habitantes.

A grande quantidade de municípios com IQGP menor que um, ou seja, com baixa qualidade do gasto, demonstra que, de forma generalizada, os municípios têm sido pouco eficientes nas suas despesas realizadas na função cultura. Apesar dos valores relativos gastos em cultura serem significativamente menores que nas demais funções, a existência de municípios, de portes variados, com IQGP maior que um, indica que é possível ser eficiente e gastar com qualidade os recursos disponíveis.

Os resultados da função cultura fortalecem os de Azara, Pessanha e Neto (2017) e reforçam os argumentos sobre o entendimento de que a eficiência não é necessariamente relacionada a um maior gasto da administração, mas que a utilização correta destes recursos pode gerar resultados melhores. Para os autores, os resultados também indicaram que a geração de riqueza do município não influenciará na melhora dos indicadores e que, de acordo com o modelo utilizado, as maiores causas de ineficiência são falhas dos próprios municípios e não fatores aleatórios.

4.4 Função Habitação e Meio Ambiente

A função habitação e meio ambiente apresentou alguns índices de insumo relativamente muito baixos que, novamente, alavancaram o IQGP de alguns municípios de maneira atípica. Portanto, nesta função foram 17 municípios *outliers* desconsiderados, dado que suas despesas próprias, de valor proporcional muito baixo, são insuficientes para inferir que incidiram direta e exclusivamente nos resultados dos IBE apresentados. Uma das possíveis explicações é que a cooperação e cogestão, principalmente relacionadas aos recursos financeiros, realizadas entre o município, governo do Estado e da União, bem como parcerias com o setor privado, são os verdadeiros responsáveis pelos resultados dos IBE obtidos nesta função. Assim, elaborou-se a Tabela 6 com os *outliers* mencionados já desconsiderados.

Tabela 6 – Valores médios dos resultados por porte populacional da função habitação e meio ambiente

Classe	Média			
	% Relativa do Total de Despesa Realizada	IBE	IND.INS	IQGP
Muito grande	10,71	0,881	0,543	1,623
Grande	14,32	0,786	0,676	1,376
Médio II	13,44	0,754	0,567	1,500
Médio I	13,72	0,714	0,559	1,559
Pequeno III	12,11	0,653	0,517	1,641
Pequeno II	9,04	0,589	0,414	1,945
Pequeno I	6,34	0,561	0,454	1,700

Fonte: Dados da pesquisa (2018).

Na função habitação e meio ambiente, 73 municípios apresentaram IQGP menor que um, enquanto 202 resultaram em IQGP maior que um, indicando que os gastos foram realizados com eficiência na maioria dos municípios. Embora a porcentagem relativa da despesa total realizada nesta função tenha uma variância alta, os resultados, de maneira geral, indicam melhor eficiência e qualidade do gasto que nas funções anteriores.

Em valores médios, nesta função, os municípios de menor porte apresentaram melhores resultados quando comparados aos de maior porte. Dos 30 maiores IQGP, apenas um, Criciúma, tem mais de 50 mil habitantes. Estes resultados se devem, em boa parte, ao baixo montante de despesa realizada destes municípios, o que fez com que seus Índices de Insumo fossem baixos e, conseqüentemente, seus IQGP mais elevados.

Apesar dos IBE dos municípios de maior porte serem, de maneira geral, maiores, depende-se proporcionalmente mais em relação aos menores, o que resulta em IQGP mais baixos. A tendência nesta função foi a mesma observada por Brunet, Bertê e Borges (2007) nas funções de saúde e educação, de que o aumento da despesa não necessariamente é proporcional ao retorno obtido por esse aumento em termos de melhoria da qualidade de vida da população.

4.5 Função Político-Institucional e Econômica

A atuação desta área influencia e decide essencialmente em todas as outras funções do governo. Por entender que o poder executivo e as câmaras de vereadores têm na sua própria constituição as atribuições de pesos e contrapesos na gestão dos diferentes órgãos e serviços públicos prestados pelo município, para fins deste estudo, a elaboração dos índices de insumo

desta função foi composta das despesas agrupadas das funções “administração” e “legislativo” de cada município. Não houve resultados atípicos que indicassem a presença de *outliers* em excesso nessa função, portanto todos os municípios foram considerados nas análises conforme observado na Tabela 6.

Tabela 6 – Valores médios dos resultados por porte populacional da função político-institucional e econômica

Classe	% Relativa do Total de Despesa Realizada	Média		
		IBE	IND.INS	IQGP
Muito grande	7,34	0,733	0,134	5,478
Grande	13,35	0,681	0,325	2,946
Médio II	14,73	0,646	0,296	3,010
Médio I	12,97	0,652	0,229	3,336
Pequeno III	14,56	0,640	0,297	2,630
Pequeno II	15,55	0,648	0,347	2,064
Pequeno I	18,77	0,686	0,766	0,961

Fonte: Dados da pesquisa (2018).

Nesta função, destacaram-se positivamente aqueles municípios que conseguiram manter seus Índices de Insumo baixos, sem perder a qualidade do gasto que manteve seus IBE elevados. Na função político-institucional e econômica, os municípios classificados como pequeno I são os que despendem proporcionalmente mais em termos relativos do gasto e, mesmo assim, são os piores classificados em termos de qualidade no gasto. Dos 73 municípios que apresentaram IQGP menor que um, 65 (82,2%) são da classe pequeno I.

É evidente que a análise pode e deve ser estendida aos fatores externos que impactam nesta questão e não são considerados nesta pesquisa, entretanto há uma indicação de que municípios de menor porte gastam mais que os demais nas funções legislativo e administrativo e não retornam índices de bem-estar proporcionais com o montante de despesa realizado.

4.6 Índice de Qualidade do Gasto Público Geral

A fim de complementar a análise e apresentar um valor geral, elaborou-se um IQGP geral. Para evitar a utilização dos valores médios diretamente dos IQGP, que enfatizaria os valores discrepantes dos *outliers*, o IQGP geral foi construído a partir da relação das médias simples dos Índices de Bem-Estar e dos Índices de Insumo para cada município. Cada função teve o mesmo peso na composição deste IQGP. Assim,

$$IQGP \text{ geral} = \frac{\overline{IBE}}{\overline{II}}$$

Sendo \overline{IBE} = média dos valores dos Índices de Bem-Estar, \overline{II} = média dos valores dos Índices de Insumo, referente às cinco funções analisadas para cada município. Não houve quantidade excessiva de valores *outliers*. Os resultados são apresentados por meio da Tabela 7.

Tabela 7 – Resultados por porte populacional do IQGP geral

Classe	\overline{IBE}	\overline{II}	$\overline{IBE/\overline{II}}$
Muito grande	0,812	0,455	1,785
Grande	0,738	0,447	1,652
Médio II	0,697	0,373	1,869
Médio I	0,684	0,355	1,926
Pequeno III	0,642	0,358	1,792
Pequeno II	0,618	0,387	1,597
Pequeno I	0,600	0,637	0,942

Fonte: Dados da pesquisa (2018).

Acompanhando os resultados obtidos nas análises individuais nas funções, o IQGP geral indica que os municípios de menor porte, classificados como pequeno I, de uma maneira geral, despenderam proporcionalmente mais recursos e, ainda assim, obtiveram valores médios de IBE menores que os demais. Este resultado vai ao encontro de Azara, Pessanha e Neto (2017) e Brunet, Bertê e Borges (2007) no sentido de que maiores gastos não resultam, necessariamente, em maior eficiência e em melhores resultados.

Corroborando as análises das funções individuais, os municípios de menor porte se comportam aquém dos resultados obtidos pelos outros de maior porte também no IQGP geral. Foram 68 municípios com IQGP geral menor que um e destes, apenas um, Itajaí, possui mais de 20 mil habitantes.

Os resultados do IQGP geral demonstram que a maioria dos municípios apresentam uma qualidade do gasto público satisfatória, retornando aos seus munícipes mais do que proporcionalmente gastam em cada função. É evidente que cada município é diferente de outro e muitos fatores de contexto regional e histórico influenciam diretamente nas variáveis utilizadas para a composição do IBE das funções. É notório também que, quando analisados em termos médios, muitas características importantes podem ser suavizadas ou intensificadas dependendo da ótica percebida.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Essa pesquisa buscou analisar a qualidade do gasto público nos municípios de Santa

Catarina. Tal análise foi empreendida a partir do Índice de Qualidade do Gasto Público, que é resultado da relação de outros dois índices: o Índice de Bem-Estar e o Índice de Insumo. O Índice de Bem-Estar em cada função foi obtido a partir dos Indicadores de Desenvolvimento Municipal Sustentável – 2018, instrumento da Federação Catarinense de Municípios, que agrupa variadas fontes de dados primários e os transforma em indicadores que buscam retratar a realidade do desenvolvimento dos municípios de Santa Catarina. O Índice de Insumo é a padronização da despesa *per capita* realizada pelo município, em cada função, no ano de 2017.

Houve uma grande heterogeneidade de resultados, com variância significativa também dentro do mesmo agrupamento por porte populacional. A presença de municípios de menor porte entre os maiores IQGP e de porte grande entre os menores IQGP, em algumas funções, sugere que quantidades elevadas de recursos financeiros não são necessárias para uma maior qualidade e eficiência do gasto. Contudo, numa análise geral, é possível concluir que os resultados desta pesquisa corroboram com os de Brunet, Bertê e Borges (2007), Souza *et al.* (2012), Will (2014), Rodrigues *et al.* (2015) e Azara, Pessanha e Neto (2017), ao indicar que há uma parcela significativa de gastos públicos, em diversas áreas, sendo realizados de maneira ineficiente e com pouca qualidade.

Um resultado que merece destaque é que parcela considerável dos municípios de menor porte, classificados como pequeno I, despente relativamente de forma elevada com as funções administração e legislativo e, apesar disso, não alcança os mesmos resultados daqueles que gastam proporcionalmente menos. Dado que estes municípios de menor porte têm recursos financeiros consideravelmente menores que os demais, pode ser interessante uma análise mais aprofundada sobre a composição dos gastos nestas funções e se uma possível alocação de parte destes recursos em outras áreas não poderia ser mais eficiente. Em termos do IQGP geral, os resultados também foram variados, destacando-se negativamente a presença de 68 IQGP menores que um, sendo apenas Itajaí, de porte grande, e Itapoá e Bombinhas, de porte pequeno. Os outros 65 (95,5%) são todos pequeno I.

Esta pesquisa buscou contribuir para a análise da qualidade e da eficiência dos gastos realizados pelos municípios catarinenses. Diante de uma amostra de 293 municípios foi possível verificar variações significativas de qualidade do gasto nas funções, além de identificar múltiplos casos de ineficiência que podem servir como oportunidades de melhorias por parte dos gestores municipais. A comparação com municípios de mesmo porte populacional cria referências de gastos eficientes e de qualidade que podem ser utilizados pelos menos eficientes para alcançarem resultados melhores.

Cabe ressaltar que esta pesquisa se limitou a analisar apenas as despesas realizadas

pelos municípios para a composição dos Índices de Insumo, enquanto outros tipos de despesas e investimentos, como por exemplo de fonte federal, estadual ou privado foram desconsiderados.

É também importante destacar como condição limitante para as análises dos resultados que não é possível afirmar que os gastos públicos municipais sejam os únicos responsáveis pelos Índices de Bem-Estar observados, bem como certamente existem outras variáveis que condicionem melhores ou piores situações de desenvolvimento dos municípios e bem-estar da população, que não foram abordadas nesta pesquisa.

Vale salientar, ainda, que a análise foi feita considerando os gastos realizados apenas no ano de 2017, o que pode incidir sobre valores atípicos de gastos, os quais podem não se repetir caso sejam realizados estudos longitudinais. Os dados dos Índices de Bem-Estar coletados referem-se ao IDMS com ano base em 2018, o que também impede a afirmação de que unicamente os gastos realizados no ano anterior, 2017, sejam responsáveis pelos resultados obtidos nas análises do ano seguinte.

REFERÊNCIAS

ALONSO, M. Custos no serviço público. **Revista do Serviço Público**, ano 50, n. 1, p. 37-63, 1999.

ARAÚJO, H. V. **Análise comparativa do gasto social brasileiro por índices de retornos tributários**. Brasília: ESAF, 2006.

AZARA, L. N.; PESSANHA, G. R. G.; BARBOSA NETO, J. E. Eficiência dos municípios com relação aos gastos públicos em educação e cultura na microrregião de Varginha, Minas Gerais. **Revista Capital Científico - Eletrônica**, v. 15, n. 4, p. 90-110, 2017.

BERNARDI, J. L. **A organização municipal e a política urbana**. Ibepex: Curitiba, 2009.

BORGES, M. F. **Qualidade do gasto público municipal: uma abordagem microrregional para o Estado do Rio Grande do Sul**. 2010. 170 f. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, Rio Grande do Sul, 2010.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: 1988.

BRUNET, J. F. G.; BERTÊ, A. M. de A.; BORGES, C. B. **Estudo comparativo das despesas públicas dos estados brasileiros: um índice de qualidade do gasto público**. Brasília: ESAF, 2007.

CHAVES, R. S. A qualidade do gasto público no Brasil: propostas para melhoria. **Boletim de**

Orçamento e Finanças, v. 3, n. 29, p. 845-855, 2007.

COHN, A. Os governos municipais e as políticas sociais. In: SOARES, J. A., BAVA, S. C. (Org.). **Os desafios da gestão municipal democrática**. São Paulo: Cortez, 1998.

CONTO, A. A. de.; GALANTE, C.; OENNING, V. Mensuração da eficácia na gestão de recursos públicos. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE CONTABILIDADE, 18., 2008, Gramado. **Anais...** Brasília: CFC, 2008.

DIAZ, M. D. M. Qualidade do gasto público municipal em ensino fundamental no Brasil. **Revista de Economia Política**, v. 32, n. 1, p. 128-141, 2012.

FEDERAÇÃO CATARINENSE DE MJUNICÍPIOS – FECAM. **Sistema de Indicadores de Desenvolvimento Municipal Sustentável - SIDEMS**. 2018a. Disponível em: <https://indicadores.fecam.org.br/index/index/ano/2018>. Acesso em: 20 set. 2018.

FEDERAÇÃO CATARINENSE DE MJUNICÍPIOS – FECAM. **Índice de Desenvolvimento Municipal Sustentável – IDSM**. 2018b. Disponível em: https://static.fecam.net.br/uploads/28/arquivos/1261308_Metodologia_2018.pdf. Acesso em: 20 set. 2018.

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO – FIRJAN. **Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal**. 2018. Disponível em: <https://www.firjan.com.br/ifdm/> Acesso em: 20 set. 2018.

FREITAS, U. R. P.; NETO, A. A. de C.; LÔU, I. C. Relação entre gastos públicos e crescimento econômico: uma análise com dados em painel para o Nordeste. **Conjuntura & Planejamento**, n.162, p.50-57, 2009.

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

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Estimativas populacionais para os municípios e para as unidades da federação brasileira em 2017**. Disponível em: www.ibge.gov.br. Acesso em: 14 mar. 2019.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA. **Boletim de Desenvolvimento Fiscal**. 2006. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=9561:boletim-de-desenvolvimento-fiscal&catid=228:dirur&Itemid=7. Acesso em: 14 mar. 2019.

MACHADO JÚNIOR, S. P.; IRFFI, G.; BENEGAS, M. Análise da eficiência técnica dos gastos com educação, saúde e assistência social dos municípios cearenses. **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 36, 2011.

MARINHO, A. Avaliação da eficiência técnica nos serviços de saúde nos municípios do Estado do Rio de Janeiro. **Revista Brasileira de Economia**, v. 57, n. 3, 2003.

ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT – OECD. **Revenue Statistics ins Latin America**. 2010. Disponível em: <http://www.oecd.org/ctp/tax->

global/Consolidated%20LAC%20country%20notes.pdf. Acesso em: 14 mar. 2019.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO – PNUD; INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA E APLICADA – IPEA; FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Atlas de desenvolvimento humano do Brasil de 2013**. 2013. Disponível em: <http://www.atlasbrasil.org.br/2013/>. Acesso em: 14 mar. 2019.

QUEIROZ, M. D. F. M. *et al.* Eficiência no gasto público com saúde: uma análise nos municípios do Rio Grande do Norte. **Revista Econômica do Nordeste**, v. 44, n. 3, 761-776, 2013.

RIANI, F. **Economia do setor público**: uma abordagem introdutória. Atlas, 2002.

RODRIGUES, A. de C. *et al.* Avaliação da eficiência da aplicação dos recursos em educação dos municípios mineiros de Minas Gerais. In: SeGET – SIMPÓSIO DE EXCELÊNCIA EM GESTÃO E TECNOLOGIA, 2015. **Anais...** Resende: AEDB, 2015.

ROIG-ALONSO, M. Visibility of burdens and benefits of public revenue and expenditure in OECD countries with two and three levels of territorial government. In: CONGRESS OF THE EUROPEAN REGIONAL SCIENCE ASSOCIATION, Jyväskylä. **Anais...** n.43, 2003.

SILVA, J. L. M.; ALMEIDA, J. C. L. Eficiência no gasto público: uma análise dos municípios do Rio Grande do Norte. **Planejamento e Políticas públicas**, n. 39, 2012.

SOUZA, F. J. V. *et al.* Alocação de recursos públicos em educação nos estados brasileiros. **Revista Uniabeu**, v. 5, n. 11, p. 155-170, 2012.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA – TCE-SC. Portal do cidadão. Disponível em: <http://portaldocidadao.tce.sc.gov.br/home.php>. Acesso em: set. 2018.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME – UNDP. **Human Development Indices and Indicators – 2018 Statistical Update**, 2018. Disponível em: http://hdr.undp.org/sites/default/files/2018_human_development_statistical_update.pdf. Acesso em: 14 mar. 2019.

WILL, A. R. **Eficiência dos estados brasileiros nos gastos com educação**: um estudo comparativo de recursos utilizados e resultados alcançados. 2014. 117 f. Dissertação (Mestrado em contabilidade). Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2014.

Como Referenciar este Artigo, conforme ABNT:

SOARES, J. R.; RAUPP, F. M.; TEZZA, R. Análise do Índice de Qualidade do Gasto Público nos Municípios de Santa Catarina. **Rev. FSA**, Teresina, v.16, n. 4, art. 6, p. 110-137, jul./ago. 2019.

Contribuição dos Autores	J. R. Soares	F. M. Raupp	R. Tezza
1) concepção e planejamento.	X	X	X
2) análise e interpretação dos dados.	X	X	X
3) elaboração do rascunho ou na revisão crítica do conteúdo.	X	X	X
4) participação na aprovação da versão final do manuscrito.	X	X	X