

Análise Multidimensional do Gasto Público nos Municípios Cearenses

RESUMO

Constata que a descentralização fiscal no Brasil é abordada em um contexto de controvérsias. Por um lado, as unidades subnacionais foram beneficiadas com mais recursos disponíveis; por outro, elevou-se a quantidade de municípios no país, no mais das vezes extremamente dependentes de transferências intergovernamentais. Ante isso, tem por objetivo investigar, no contexto da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), a qualidade do gasto público dos municípios do Ceará. Para tanto, aglomera os municípios do estado em cinco grupos, utilizando dados da Secretaria do Tesouro Nacional. Metodologicamente, recorre a uma revisão de literatura e, posteriormente, utiliza a construção do Índice de Qualidade do Gasto Público (IQGP). Os resultados encontrados sugerem baixo índice de qualidade em todos os grupos de municípios, mesmo que aqueles com mais de 100.000 habitantes tenham mostrado melhor desempenho, em detrimento dos demais.

PALAVRAS-CHAVE

Gasto Público. IQGP Municípios Cearenses. LRF.

Luís Abel da Silva Filho

- Bacharel em Ciências Econômicas pela Universidade Regional do Cariri (Urca).
- Mestre em Economia pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN).
- Pesquisador do Observatório das Metrôpoles, núcleo da UFRN.
- Professor do Departamento de Economia da Universidade Regional do Cariri (Urca).

1 – CONSIDERAÇÕES INICIAIS

A discussão acerca do gasto público no Brasil perpassa o arcabouço teórico que norteou a descentralização fiscal no país, a partir da Constituição Federal de 1988, e adentra os pressupostos implementados pela Lei de Responsabilidade Fiscal de maio de 2000, com um ato destinado ao ajuste dos municípios ao referido ato institucional, adicionada à Lei de Crimes Fiscais, de outubro de 2000, sendo, portanto, válida a partir de maio de 2001. Esses acontecimentos de ordem legislativa no país permitiram novas orientações à gestão pública municipal brasileira. Por um lado, a descentralização fiscal de 1988 delegou maior autonomia fiscal a estados e municípios; por outro, a LRF veio orientar a gestão fiscal e limitar a utilização dos recursos dentro de parâmetros que tinham por meta limitar o gasto, sobretudo com pessoal, e reduzir o endividamento nas três esferas de governo: União, estados e municípios.

Há fortes divergências teóricas acerca da descentralização fiscal no Brasil. Por um lado, ela permitiu maior autonomia e delegou mais repasses da União a estados e municípios; por outro, induziu a criação de unidades municipais com dependência elevada de recursos de transferência, principalmente no Nordeste brasileiro. Essas unidades, de menor ou sem nenhum dinamismo econômico relevante, acabaram por inflar as despesas da União com repasses às administrações municipais em um contexto de endividamento público no país.

A LRF, com caráter fiscalista, permitiu maior orientação e controle do gasto público e maiores possibilidades de arrecadação de receitas pelo esforço empreendido por essas unidades (estados e municípios). Todavia, constatou-se elevação das despesas dos estados e municípios brasileiros, sobretudo nas rubricas de legislativo e pessoal. Diante disso, a receita dos municípios, mesmo aquela advinda de transferências, foi destinada a suprir a necessidade imediata de criação e manutenção de cargos na administração pública, inflando ainda mais as despesas totais do setor público brasileiro.

No tocante às despesas, por exemplo, há relativa escassez de estudos que proponham qualidade

do gasto público municipal, no contexto da Lei de Responsabilidade Fiscal. Em função do exposto, este artigo tem como objetivo principal construir um Índice de Qualidade do Gasto Público para os municípios do Ceará. O ano selecionado para a análise é 2009, o ano em que se comemora uma década de implementação da LRF, e nove anos de vigência como reguladora e orientadora das instâncias de governo brasileiras. Os municípios foram aglomerados em cinco grupos, respeitando-se a classificação relativa ao tamanho deles.

Para o alcance do objetivo proposto pelo estudo, o artigo está estruturado da forma que se segue: além destas considerações iniciais, na segunda seção, recorre-se a uma breve revisão de literatura acerca da descentralização fiscal no Brasil; em seguida, na terceira seção, tecem-se algumas considerações acerca dos impactos da LRF no gasto público dos municípios brasileiros; na quarta seção, apresentam-se os procedimentos metodológicos tomados para o alcance dos resultados; na quinta seção, apresentam-se os resultados auferidos a partir do método de análise aqui utilizado; e por último, na sexta seção, apresentam-se as considerações finais.

2 – DESCENTRALIZAÇÃO FISCAL NO BRASIL: CONVERGÊNCIAS E DIVERGÊNCIAS TEÓRICAS

A discussão acerca da descentralização fiscal como forma de melhor atender a demanda dos agentes locais de desenvolvimento e corroborar o bem-estar social ganhou dimensão com os estudos de Tiebout (1956); Musgrave (1959) e Oates (1972), dentre outros. Tais estudos pautaram princípios teóricos favoráveis à descentralização fiscal para o desenvolvimento dos agentes locais.

No Brasil, a descentralização fiscal ganhou impulso a partir da Constituição Federal de 1988, norteada pela concessão de maior autonomia aos agentes subnacionais (estados e municípios), com o intuito de melhor gerir os recursos disponíveis e melhorar ainda a fiscalização de tributos desses entes. Nessa conjuntura, coube aos estados e municípios maior participação como agentes de desenvolvimento local,

atribuindo-se à Constituição Federal de 1988 um caráter municipalista. (RESENDE, 2001).

A discussão acerca da descentralização fiscal encontra emblemático dilema entre a situação e oposição a tal regime. Por um lado, a maior autonomia municipal concedida pela CF de 1988 permitiu a criação de municípios no país que dependem, financeiramente, quase que totalmente de repasses de recursos da União. (MAIA GOMES; MAC DOWELL, 2000). Por outro, ela pode ter concedido maior capacidade de acompanhamento dos problemas fiscais de ordem local e permitido melhor desempenho nas ações de cunho social acompanhadas por esses gestores locais. (AFONSO; ARAÚJO, 2000).

Os efeitos da descentralização fiscal no Brasil, mesmo diante de um processo desordenado, resultante de sua implementação, revestem-se de divergências teóricas. Para alguns, ela proporcionou maior nível de arrecadação por parte dos municípios e melhor acompanhamento dos governos locais nas ações sociais básicas, visivelmente constatadas no ensino fundamental e nas ações basilares de saúde, consubstanciadas em transferências condicionadas a essas rubricas. (BREMAEKER, 2001).

Já Mendes e Rocha (2003) propõem que a descentralização pressupõe maior aumento nos gastos municipais através da elevação no *quantum* repassado de outras esferas intergovernamentais sem, contudo, elevar a capacidade de arrecadação dos municípios. Nesse sentido, Valesco (1997) ressalta que, nos casos em que as unidades subnacionais têm poder de tomar decisão em relação aos seus gastos públicos sem, contudo, terem arrecadação suficiente para tal, recorrem ao endividamento ou têm que suprir seus dispêndios através de transferência de outras instâncias de governos.

Com a descentralização fiscal e a maior autonomia concedida aos municípios, assistiu-se, no fim dos anos 1980 e nos anos 1990, ao aprofundamento da crise do Estado com elevados índices de *déficit* público proporcionado pela criação de novos municípios e pela elevação dos gastos com a ação legislativa. Tal resultado decorre do fato de que, entre 1984 e 1997, foram criados 1.405 novos municípios

no Brasil, aproximadamente 95% deles com até 20.000 habitantes, o que pressupõe baixo poder de arrecadação e elevado nível de dependência de recursos intergovernamentais. (MAIA GOMES; MAC DOWELL, 2000).

Nessas circunstâncias, a CF de 1988 proporcionou a expansão da quantidade de novos municípios e a elevação do gasto público global. Condicionando ainda a União, diante da maior responsabilidade de repasses, a manter ou contribuir significativamente para a sustentabilidade das unidades subnacionais que proliferaram diante da maior autonomia concedida.

Com essa conjuntura, a seção que se segue relata os impactos da nova ordem oficial no Brasil para controlar o endividamento público e orientar, sobretudo, os municípios na alocação efetiva de recursos, seja por repasses de outras esferas de governos, seja por eles auferidos.

3 – A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL E SEUS IMPACTOS NA GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL BRASILEIRA: ALGUMAS CONSIDERAÇÕES

Com os impactos da descentralização fiscal no Brasil, a proliferação de municípios e a maior autonomia em relação à capacidade de gastos foram determinantes para os problemas posteriores assistidos no país. A descentralização proporcionou maiores possibilidades de gestão pública em nível micro e permitiu, com isso, maior capacidade de endividamento, norteadas pela gestão desenfreada dos recursos públicos pelas unidades municipais, sobretudo. (SILVA FILHO et al., 2009). Com esse contexto, a necessidade premente de regulação e orientação da cúpula gestora fora constatada.

Em maio de 2000, como forma de orientar e conter o avanço do endividamento público e melhor gerir os recursos repassados ou por eles auferidos, promulga-se o marco constitucional intitulado de Lei de Responsabilidade Fiscal, que passa a vigorar a partir de maio de 2001 (um ano para União, estados e municípios se ajustarem às orientações do novo ato constitucional). Seu principal objetivo era orientar o gasto público e a capacidade de auferir recursos

pelas unidades estaduais e municipais, e permitir à União maior avanço no controle do endividamento das unidades subnacionais.

A discussão acerca dos resultados na orientação e controle dos gastos públicos municipais auferidos a partir da LRF é bastante controversa. Por um lado, é pertinente ressaltar que os municípios ajustaram suas despesas, sobretudo com pessoal, dentro do contexto da lei. Por outro, há contradições veementemente acentuadas entre o proposto e o observado antes e depois do referido ato constitucional, nas finanças públicas brasileiras.

Os resultados apontados por Giuberti (2005) ressaltam que, em 2003, somente 0,9% dos municípios brasileiros superavam o teto estabelecido pela lei, no que concerne aos gastos com pessoal. Porém, deve-se considerar que, segundo o autor, em 1997, 11,4% estavam acima do permitido. O fato nos permite considerar a eficácia da lei no sentido de reduzir o percentual de municípios que gastavam mais além do permitido, logo nos anos iniciais da LRF.

Para tanto, deve-se levar em consideração que, segundo Nunes e Nunes (2008), entre os anos de 1999 e 2001, a média de gastos com pessoal nos municípios brasileiros foi de 40,6% da receita corrente líquida, significativamente inferior ao admitido na Lei nº 101 de maio de 2000. Contudo, conforme destaca Fioravante; Pinheiro e Vieira (2006), a quantidade de municípios do Brasil que gastavam acima da média era muito inferior àqueles que gastavam bem abaixo. Diante disso, esses últimos elevaram os gastos ao máximo permitido, encarecendo, sobremaneira, os gastos com pessoal nos municípios brasileiros.

Procede, pois, destacar que Giuberti (2005); Menezes (2006) e Fioravante; Pinheiro e Vieira (2006) reconhecem que a LRF foi eficaz quando conduziu os municípios a gastarem somente até o máximo permitido. Todavia, os mesmos autores reconhecem que o teto consentido pela lei foi significativamente superior à média de gastos com pessoal nos municípios brasileiros. Por essa razão, elevaram-se, no geral, os gastos com pessoal nos municípios de todo o país.

Santolin; Jaime e Reis (2009), observando os municípios mineiros no que concerne à relação gastos

com pessoal/despesas correntes dos municípios, constataram que, entre 1995 e 2005, houve um movimento de ajuste no contexto da LRF. Além disso, também foi observado que esses municípios se ajustaram, aproximando-se do teto máximo, reduzindo, desse modo, a dispersão. Nessa análise, os autores identificaram apenas um município com gastos acima do permitido. Apesar disso, aglomeraram-se bem próximos do teto máximo em 2005, diferentemente do observado em 1995, antes da LRF. Ou seja, a lei apresentou resultado, mas, no geral, o gasto elevou-se.

“Grosso modo”, a literatura permite observar que se elevaram os gastos com pessoal, de forma geral, a partir da entronização da LRF. Além disso, Corbari (2008) propõe que essa elevação dos gastos com pessoal também acentuou a relação positiva entre gastos com pessoal e endividamento público, haja vista que ocorreu maior comprometimento da receita corrente líquida deles, resultante da elevação dos gastos com pessoal.

Fioravante; Pinheiro e Vieira (2006) ressaltam que, nos municípios do Nordeste, entre os anos de 1998 e 2004, somente nos estados de Pernambuco e da Bahia, registraram-se gastos com pessoal superiores à média nacional. Ou seja, entre os nove estados nordestinos, sete registravam gastos médios municipais inferiores à média observada no país. Porém, ainda conforme estes autores, depois da implementação da LRF, somente o Estado do Piauí não elevou seus gastos médios municipais.

Saiani et al. (2010) chamam a atenção para o fato de que a elevação do gasto público municipal no Brasil ocorreu com “variáveis meio”, destacando-se gastos com o legislativo e pessoal, subtraindo-se das receitas relativos recursos que deveriam ser gastos com o social, “que deveriam ser aplicados em ‘atividades fim’ (saúde, transporte, educação, saneamento etc.).” (SAIANI et al., 2010, p. 6). Com isso, o *quantum* das receitas municipais disponíveis para essas atividades foi reduzido, já que se elevaram os gastos com pessoal até ao previsto em lei.

Além disso, não se pode assegurar a qualidade dos gastos com as “variáveis fins”, já que não há especificação de quanto (salvo raras exceções, a

exemplo do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – Fudef, no máximo, deve ser gasto com cada uma, como também não há o mínimo estabelecido, cabendo, portanto, à administração pública utilizar os recursos da forma que considerar mais necessário. Isso implica a livre escolha dos gestores municipais no sentido de utilizar os recursos públicos da forma que lhes aprouver, sem terem que prestar nenhuma explicação a qualquer órgão institucional.

Em tal contexto, através de um indicador simples já utilizado para estudos qualitativos, este artigo vai buscar constatar a qualidade do gasto público dos municípios do Ceará a partir das observações aqui selecionadas. O estudo, que se debruça na observação de variáveis como saúde, educação, urbanismo, desporto e lazer, dentre outras, tenta analisar qualitativamente os dispêndios dos municípios segundo o tamanho de cada um deles.

Assim, a seção que se segue trará os procedimentos metodológicos utilizados, esclarecendo desde já que o indicador foi construído à base de variáveis qualitativas e, quanto maior o indicador em cada região, melhor o resultado (salvo os gastos com pessoal).

4 – PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

O presente artigo tem como objetivo construir um Índice de Qualidade do Gasto Público nos municípios cearenses. A base de dados é proveniente das Finanças do Brasil (Fimbra), da Secretaria do Tesouro Nacional (STN). Os dados utilizados correspondem ao ano de 2009, os últimos cadastrados junto ao órgão fazendário.

A área de abrangência do estudo corresponde aos municípios do Estado do Ceará e sua classificação quanto a tamanho foi utilizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Com pequena adaptação, é a seguinte a classificação sob comentário:

a) Grupo I – municípios com até 10.000 habitantes => Guaramiranga, Granjeiro, Baixio, Pacujá, General Sampaio, Senador Sá, Altaneira, Potiretama, Antonina do Norte, Ererê, Arneiroz, Jati, Umari, Itaiçaba,

Penaforte, São João do Jaguaribe, Moraújo, Tarrafas, Palhano, Deputado Irapuan Pinheiro, Pires Ferreira e Groaíras.

b) Grupo II – municípios com 10.001 a 20.000 habitantes => Potengi, Jaguaribara, Alcântaras, Palmácia, Abaiara, Martinópolis, Ararendá, Catunda, Pacoti, Ipaoranga, Ibicuitinga, Mulungu, Ipaumirim, Paramoti, Poranga, Aratuba, São Luís do Curu, Chaval, Miraima, Meruoca, Ibareta, Choró, Frecheirinha, Nova Olinda, Uruoca, Tururu, Apuiarés, Mucambo, Milhã, Porteira, Fortim, Iracema, Barroquinha, Acarape, Piquet Carneiro, Pereiro, Graça, Tejuçuoca, Quixelô, Aiuaba, Carnaubal, Salitre, Saboeiro, Jijoca de Jericoacoara, Capistrano, Monsenhor Tabosa, Madalena, Varjota, Catarina, Solonópolis, Croatá, Pindoretama, Santana do Cariri, Banabuiú, Jaguaretama, Itapiúna, Chorozinho, Itatira, Umirim, Cariré, Caridade, Hidrolândia, Cariús, Icapuí, Reritaba, Barreiras, Farias Brito e Quixerê.

c) Grupo III – municípios com 20.001 a 50.000 habitantes => Uruburetama, Alto Santo, Quiterianópolis, Barro, Forquilha, Orós, Coreaú, Araripe, Assaré, Morrinhos, Irauçuba, Cruz, Jucás, Guaiuba, Ibiapina, Marco, Ocara, Aurora, Senador Pompeu, Aracoiaba, Cedro, Independência, Campos Sales, Jardim, Redenção, Tamboril, Caririáçu, Milagres, Novo Oriente, Tabuleiro do Norte, Paraipaba, Santana do Acaraú, Lavras da Mangabeira, Bela Cruz, Ubajara, Nova Russas, Parambu, Jaguaruana, Paracuru, Itaitinga, Baturité, Missão Velha, Pentecoste, Massapê, Jaguaribe, Itarema, Guaraciaba do Norte, Ipueiras, Várzea Alegre, Amontada, Ipu, Brejo Santo, Eusébio, Pedra Branca, São Gonçalo do Amarante, Mauriti, Santa Quitéria, São Benedito, Mombaça, Itapajé e Beberibe.

d) Grupo IV – municípios com 50.001 a 100.000 habitantes => Acopiara, Trairi, Barbalha, Granja, Horizonte, Acaraú, Limoeiro do Norte, Boa Viagem, Tauá, Viçosa do Ceará, Pacajus, Camocim, Morada Nova, Icó, Cascavel, Russas, Tianguá, Aracati, Aquiraz, Pacatuba, Quixeramobim, Crateús, Canindé, Quixadá, Iguatu.

e) Grupo V – municípios com mais de 100.000 habitantes => Maranguape, Itapipoca, Crato, Sobral, Maracanaú, Juazeiro do Norte, Caucaia e Fortaleza.

O estudo é composto por todos os municípios do Ceará, sendo, portanto, a análise feita para o universo.

Como variáveis de despesas determinantes do gasto público nos municípios do estado foram selecionadas as que se seguem:

- Legislativa e Administrativas: planejamento e orçamento, administração geral, administração financeira, controle interno, normatização e fiscalização, tecnologia da informação, ordenamento territorial, formação de recursos humanos e administração de receitas;
- Segurança Pública: policiamento, defesa civil e outras despesas na função segurança pública;
- Assistência Social: assistência ao idoso, assistência ao deficiente, assistência à criança, assistência comunitária e outras despesas na função assistência social;
- Saúde: atenção básica, assistência hospitalar, suporte profilático, vigilância sanitária, vigilância epidemiológica, alimentação e nutrição e outras despesas na função saúde;
- Educação: ensino fundamental, ensino médio, ensino profissional, ensino superior, educação infantil, educação de jovens e adultos, educação especial e outras despesas na função educação;
- Urbanismo: infraestrutura urbana, serviços urbanos, transportes coletivos urbanos e outras despesas na função urbanismo;
- Saneamento: saneamento básico rural, saneamento básico urbano e outras despesas na função saneamento;
- Desporto e Lazer: desporto de rendimento, desporto comunitário, lazer e outras despesas na função desporto e lazer.

A partir das variáveis acima citadas, constrói-se o Índice de Qualidade do Gasto Público (IQGP) nos Municípios do Ceará.

A construção do índice aqui proposto leva em consideração os estudos de Sepúlveda (2005, 2008); Vale e Silva (2009) e Silva Filho et al. (2009). Os

estudos aqui referenciados aplicaram o método para a construção do Índice de Qualidade e Desenvolvimento Sustentável de Territórios, o qual é aplicado pela primeira vez na construção do IQGP.

As variáveis aqui selecionadas foram trabalhadas em valores *per capita* por grupos de municípios, sendo esse o procedimento adotado para equiparar diferentes grandezas.

O cálculo do índice das variáveis e posteriormente do Índice de Qualidade do Gasto Público por grupo de municípios do Ceará pode ser assim apresentado:

a) relação positiva

$$I = \frac{x - m}{M - m} \quad (1)$$

b) relação negativa

$$I = \frac{M - x}{M - m} \quad (2)$$

Onde:

I = o índice de cada uma das variáveis que compõem o indicador analisado;

x = valor observado da variável relativa ao grupo de municípios analisados;

m = menor valor observado entre os grupos de municípios;

M = maior valor observado entre os grupos de municípios.

Para a obtenção do Índice de Qualidade de um determinado gasto público, calcula-se a média dos respectivos valores encontrados em cada índice e em cada grupo de municípios, da forma que se segue:

$$I_{q_i} = \frac{1}{N_q} \sum_{i=1}^{n_q} I_i^q \quad (3)$$

Sendo,

I_{q_i} = índice de qualidade do gasto público de uma determinada variável;

N_q = número de indicadores das variáveis a serem utilizadas na construção do índice;

I_i^q = indicador (variável) de gastos públicos dos municípios que variam de 0 a 1.

Além do cálculo dos índices e das variáveis, apresentam-se também, para efeitos visuais, os resultados do indicador de cada dimensão em forma de biogramas, que corroboram visualmente a interpretação dos resultados.

5 – ANÁLISE DOS INDICADORES

Os resultados plotados na Tabela 1 mostram o maior valor do indicador para a variável gastos com legislativo e administração, para os municípios do grupo I, corroborando o que propõe Maia Gomes e Mac Dowell (2000) e Saiani et al. (2010), dentre outros. Para os autores, há incidência de elevação de gastos com legislativo e pessoal, no contexto da descentralização fiscal e da proliferação de municípios no Brasil, diante da autonomia fiscal concedida e da criação de novas unidades municipais.

Diante disso, o valor que assumiu o indicador de qualidade do gasto público com legislativo e administração corrobora a literatura e evidencia melhor (pior) resultado para os municípios do primeiro grupo, que é de 0,68 numa escala de 0 a 1. Além disso, os municípios que pertencem ao segundo grupo asseguraram a segunda posição no *ranking* com indicador de 0,45 na mesma variável. O que se observa é que, mesmo diante de um ajuste

das contas municipais, já que o ano de 2009 foi o primeiro ano de administração municipal com novos prefeitos e vereadores, o indicador de gastos com legislativo e pessoal mostrou-se elevado, não sendo, portanto, influenciados pelos ajustes municipais dos gestores.

O pior (melhor) resultado para esse indicador foi observado nos municípios do último grupo, os mais populosos no estado. Ante isso, é possível observar que, quanto maiores são os municípios que compõem o grupo, menor foi o resultado encontrado para o indicador. Pode-se então inferir que, quanto menor a unidade, maiores os gastos com rubricas como pessoal e legislativo, tornando-se, pois, necessárias as orientações da LRF no bojo do gasto público nos municípios do Ceará.

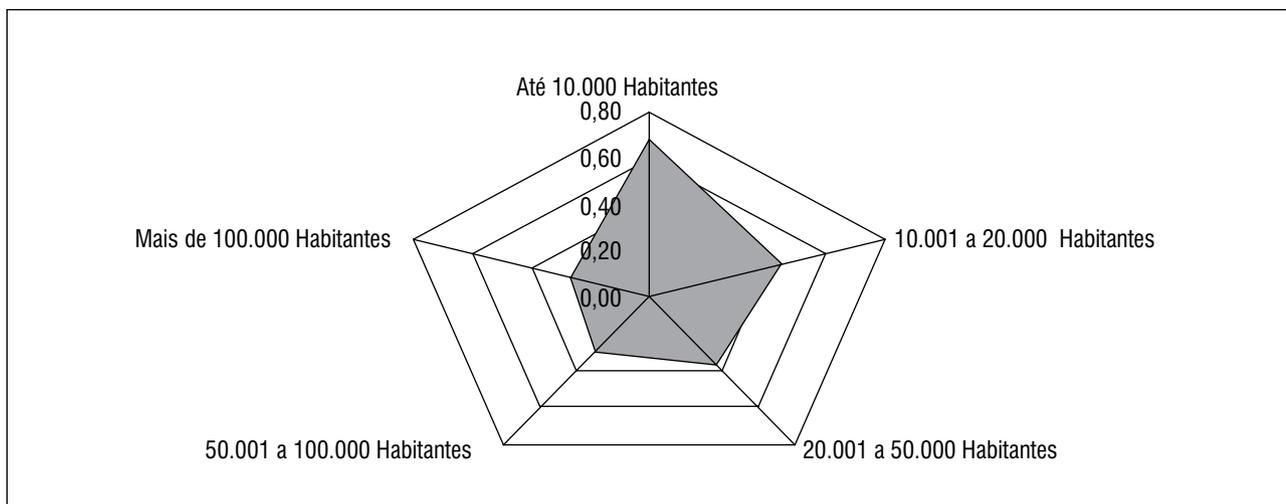
Os resultados encontrados nas variáveis que compõem o indicador de qualidade do gasto público com segurança assumem baixos valores, exceto a variável policiamento, nos municípios que compõem o Grupo V. Nos demais grupos, observa-se baixo valor do indicador com que oscilaram, entre 0,04 para o terceiro grupo e 0,01 para o primeiro, ficando os outros grupos com o menor valor encontrado e, portanto, assumindo o valor 0,00, conforme propõe o indicador para análise.

Outrossim, a interpretação do indicador pode assumir dupla compreensão. Para os municípios com baixo valor, podem representar reduzidos índices de violência, e o baixo gasto com tal rubrica pode não

Tabela 1 – Índice de Qualidade do Gasto Público com Legislativo e Administração segundo os Grupos de Municípios do Ceará – 2009

| Municípios | Grupo I – Até 10.000 Habitantes | Grupo II – 10.001 a 20.000 Habitantes | Grupo III – 20.001 a 50.000 Habitantes | Grupo IV – 50.001 a 100.000 Habitantes | Grupo V – Mais de 100.000 Habitantes |
|------------------------------------|---------------------------------|---------------------------------------|--|--|--------------------------------------|
| Legislativa | 1,00 | 0,49 | 0,13 | 0,01 | 0,00 |
| Planejamento e Orçamento | 1,00 | 0,05 | 0,18 | 0,00 | 0,01 |
| Administração Geral | 1,00 | 0,43 | 0,02 | 0,00 | 0,15 |
| Administração Financeira | 0,76 | 0,84 | 0,98 | 1,00 | 0,00 |
| Controle Interno | 0,28 | 1,00 | 0,21 | 0,17 | 0,00 |
| Administração de Receitas | 0,36 | 0,00 | 0,53 | 1,00 | 0,99 |
| Comunicação Social | 0,07 | 0,00 | 0,50 | 0,09 | 1,00 |
| Out. Desp. na Função Administração | 1,00 | 0,81 | 0,35 | 0,09 | 0,00 |
| IQGLADM | 0,68 | 0,45 | 0,36 | 0,29 | 0,27 |

Fonte: Elaboração Própria do Autor a partir dos dados de 2011 da Secretaria do Tesouro Nacional.



Biograma 1 – Índice de Qualidade do Gasto Público com Legislativo e Administração nos Municípios do Ceará – 2009

Fonte: Elaboração Própria do Autor a partir dos Dados de 2011 da Secretaria do Tesouro Nacional.

apresentar necessariamente má qualidade do gasto com segurança. De outra sorte, pode ser que o baixo gasto com segurança pública em municípios de grande porte implique relativo descaso com a segurança ou o mau uso dos recursos públicos com variáveis fins.

Em relação à construção geral do indicador, o maior resultado foi observado nos municípios com mais de 100.000 habitantes (0,81). Numa análise qualitativa, tal resultado implica a necessidade do gasto público com essa rubrica para esse grupo; por outro lado, a necessidade desse gasto está relacionada à violência existente nessas unidades municipais.

O Biograma 2 apresenta o maior (melhor) resultado encontrado para tal variável nos municípios do grupo V. Não se pode, portanto, inferir pela qualidade do

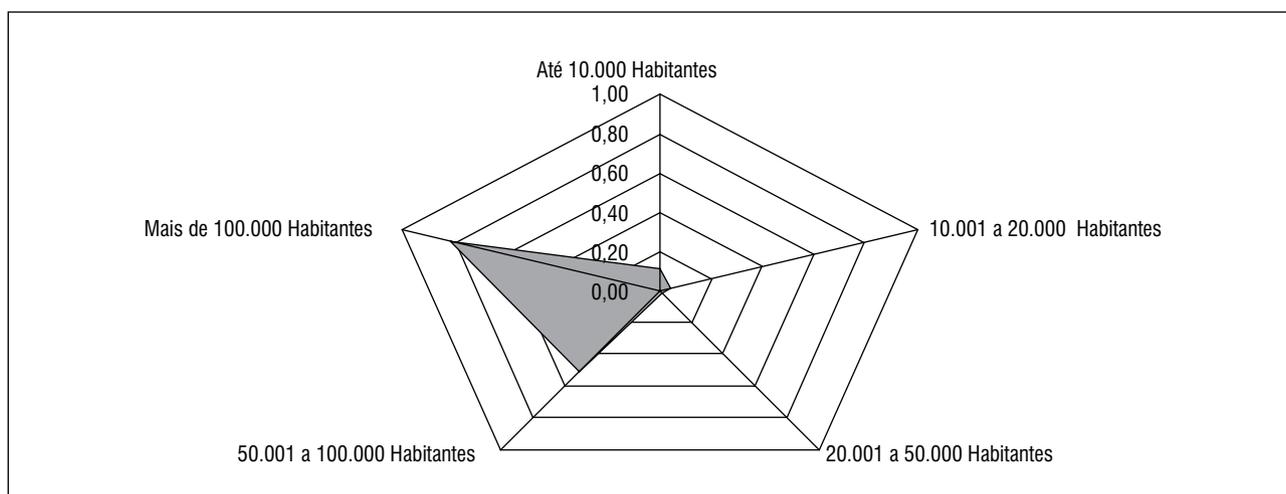
gastos, haja vista que, quanto maior é o gasto com essa rubrica, maiores podem ser as evidências de violência. Por essa análise, ficaram exatamente os maiores municípios com os maiores resultados do indicador. Ainda, pode-se observar resultado elevado nos municípios do primeiro grupo diante do contexto aqui esboçado.

Em relação à composição do indicador de qualidade do gasto público com assistência social, a variável assistência comunitária ganhou significativa dimensão em tal análise. Somente a soma das outras despesas com a função assistência social foi superior ao resultado observado na variável em questão. A assistência ao idoso apresentou seu maior dispêndio nos municípios do grupo II, sendo o menor valor observado nos municípios do grupo IV.

Tabela 2 – Índice de Qualidade do Gasto com Segurança Pública segundo os Grupos de Municípios do Ceará – 2009

| Municípios | Grupo I - Até 10.000 Habitantes | Grupo II - 10.001 a 20.000 Habitantes | Grupo III - 20.001 a 50.000 Habitantes | Grupo IV - 50.001 a 100.000 Habitantes | Grupo V - Mais de 100.000 Habitantes |
|--|---------------------------------|---------------------------------------|--|--|--------------------------------------|
| Policimento | 0,02 | 0,00 | 0,04 | 0,00 | 1,00 |
| Defesa Civil | 0,00 | 0,04 | 0,00 | 0,53 | 1,00 |
| Out. Desp. na Função Segurança Pública | 0,32 | 0,08 | 0,00 | 1,00 | 0,44 |
| IQGSP | 0,11 | 0,04 | 0,01 | 0,51 | 0,81 |

Fonte: Elaboração Própria do Autor a partir dos dados de 2011 da Secretaria do Tesouro Nacional.



Biograma 2 – Índice de Qualidade do Gasto com Segurança Pública segundo os Grupos de Municípios do Ceará – 2009

Fonte: Elaboração Própria do Autor a partir dos dados de 2011 da Secretaria do Tesouro Nacional.

A assistência à deficiência apresentou índice relativamente baixo nos grupos comparados. Observa-se que o valor do indicador para a variável ficou entre 0,50 e 0,33, sendo, portanto, díspares os resultados aqui encontrados. Além dessa assistência, somente a assistência feita ao idoso registrou dispêndio tão baixo. Cabe ainda destacar a assistência à criança, que assumiu seu maior valor nos municípios do grupo I e o menor nos do grupo II.

Diante disso, observa-se que o melhor índice de qualidade do gasto público com assistência social foi assumido pelos municípios do grupo I (0,69). Já o pior desempenho foi registrado nos municípios do grupo V. No Biograma 3, é possível perceber

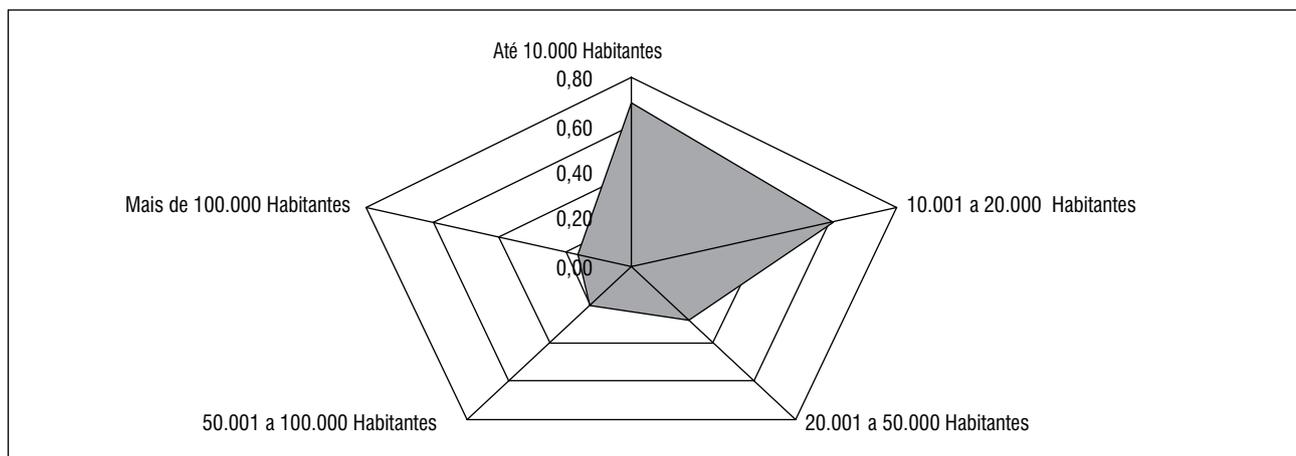
que esse indicador tem melhor desempenho nos menores municípios e, à medida que se avança para os mais populosos, o resultado do índice tende a baixar.

Em função disso, infere-se que os menores municípios são qualitativamente melhores nos dispêndio com as rubricas que compõem o indicador. Neles, a assistência social tem um maior alcance, seja pela demanda das pessoas por tal auxílio, seja pela maior capacidade de tal secretaria em suas funções assistenciais; ou ainda, conforme Afonso e Araújo (2000), por esses problemas serem mais bem visualizados pelos gestores locais, nas menores esferas.

Tabela 3 – Índice de Qualidade do Gasto Público com Assistência Social segundo os Grupos de Municípios do Ceará – 2009

| Municípios | Grupo I - Até 10.000 Habitantes | Grupo II - 10.001 a 20.000 Habitantes | Grupo III - 20.001 a 50.000 Habitantes | Grupo IV - 50.001 a 100.000 Habitantes | Grupo V - Mais de 100.000 Habitantes |
|---|---------------------------------|---------------------------------------|--|--|--------------------------------------|
| Assistência ao Idoso | 0,04 | 1,00 | 0,45 | 0,00 | 0,14 |
| Assistência à Deficiência | 0,41 | 1,00 | 0,00 | 0,33 | 0,50 |
| Assistência à Criança | 1,00 | 0,00 | 0,03 | 0,38 | 0,14 |
| Assistência Comunitária | 1,00 | 0,61 | 0,63 | 0,08 | 0,00 |
| Out. Desp. na Função Assistência Social | 1,00 | 0,42 | 0,27 | 0,23 | 0,00 |
| IQGAS | 0,69 | 0,61 | 0,28 | 0,20 | 0,16 |

Fonte: Elaboração Própria do Autor a partir dos dados de 2011 da Secretaria do Tesouro Nacional.



Biograma 3 – Índice de Qualidade do Gasto com Assistência Social segundo os Grupos de Municípios do Ceará – 2009

Fonte: Elaboração Própria do Autor a partir dos dados de 2011 da Secretaria do Tesouro Nacional

Na construção do indicador de qualidade do gasto com saúde, os resultados encontrados na Tabela 4 apresentam relativa discrepância entre os grupos de municípios selecionados. No que se refere à variável atenção básica, os municípios do grupo I assumiram o maior valor, restando aos municípios do grupo IV o menor. Cabe, porém, destacar que os municípios dos demais grupos registraram baixo indicador nesse quesito, oscilando entre 0,14 para o grupo III e 0,34 para o grupo II.

Nas variáveis de assistência hospitalar e suporte profilático, os resultados encontrados também se

mostraram baixos nos municípios. Em ambos os casos, o grupo V assumiu o melhor desempenho. O grupo I, no primeiro, e o grupo II, no segundo caso, obtiveram os piores resultados. Além disso, é pertinente destacar que os indicadores variaram entre 0,10 e 0,36, na primeira variável e 0,06 e 0,16 na segunda, sendo, portanto, baixos os índices de desempenho para o indicador.

Além deles, somente no grupo III, a variável vigilância sanitária assumiu valores superiores a 0,50. A variável vigilância epidemiológica, no grupo V, e outras despesas com a função saúde, no grupo

Tabela 4 – Índice de Qualidade do Gasto Público com Saúde segundo os Grupos de Municípios do Ceará – 2009

| Municípios | Grupo I - Até 10.000 Habitantes | Grupo II - 10.001 a 20.000 Habitantes | Grupo III - 20.001 a 50.000 Habitantes | Grupo IV - 50.001 a 100.000 Habitantes | Grupo V - Mais de 100.000 Habitantes |
|----------------------------|---------------------------------|---------------------------------------|--|--|--------------------------------------|
| Atenção Básica | 1,00 | 0,34 | 0,14 | 0,00 | 0,21 |
| Assistência Hospitalar | 0,00 | 0,10 | 0,23 | 0,36 | 1,00 |
| Suporte Profilático | 0,06 | 0,00 | 0,14 | 0,16 | 1,00 |
| Vigilância Sanitária | 0,00 | 0,21 | 0,52 | 0,13 | 1,00 |
| Vigilância Epidemiológica | 0,34 | 0,00 | 1,00 | 0,36 | 0,67 |
| Alimentação e Nutrição | 0,00 | 0,14 | 1,00 | 0,05 | 0,05 |
| Out. Desp. na Função Saúde | 1,00 | 0,62 | 0,08 | 0,31 | 0,00 |
| IQGS | 0,34 | 0,20 | 0,44 | 0,19 | 0,56 |

Fonte: Elaboração Própria do Autor a partir dos dados de 2011 da Secretaria do Tesouro Nacional.

II, foram alvo de destaque. Os baixos resultados do indicador para esses grupos de municípios revelam baixos gastos com essa rubrica. É ainda elevada a discrepância do indicador entre os municípios.

O resultado final na construção do indicador de gastos com saúde propõe reduzido valor dele. Na escala de 0 a 1, ele atingiu seu maior valor com registro de apenas 0,56 nos municípios do grupo V. O menor valor observado foi destacado para os municípios do grupo II, ficando os demais em posições intermediárias.

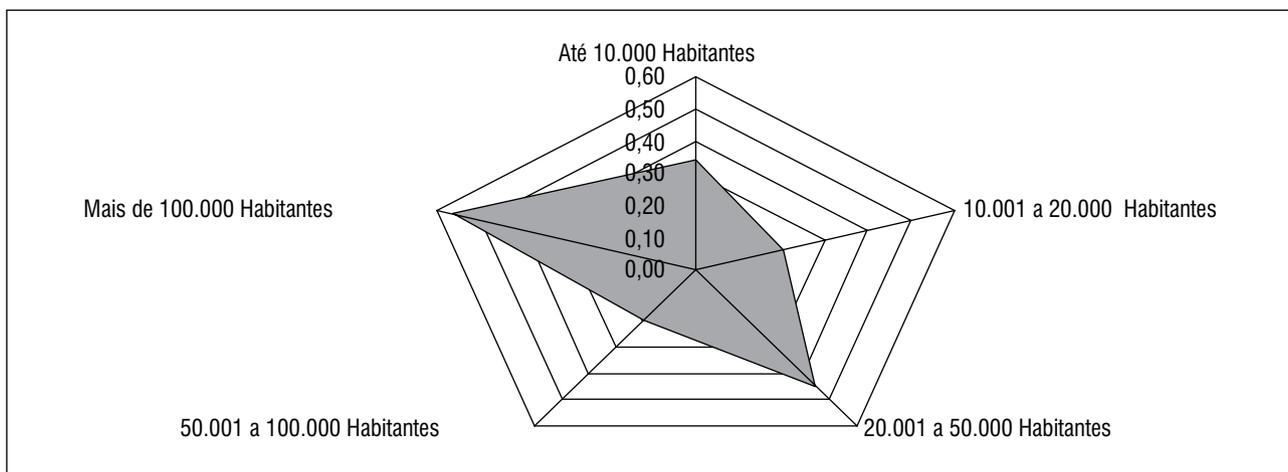
Conforme a observação do Biograma 4, está explícito o baixo dispêndio do gasto público com saúde, dado que o melhor resultado sequer atingiu o raio de 0,60. Faz-se necessário destacar que, mesmo assumindo melhor posição nessa rubrica, os municípios do grupo V têm também reduzido dispêndio com a saúde pública municipal. Embora seja essa uma das despesas que representam maior montante de recursos no Estado do Ceará, conforme propõem Silva Filho et al. (2009), ainda está longe de ser ela qualitativa dentro dos padrões aqui estabelecidos.

Em relação ao índice de qualidade do gasto público municipal com educação, há discrepância elevada entre os valores assumidos pelos indicadores tanto nos municípios do Ceará quanto nas variáveis que compõem tal indicador. Em relação ao dispêndio municipal com ensino fundamental, os indicadores

encontrados para a variável levam-nos a associar desempenho relativamente estável entre os grupos de municípios. O grupo I, no cômputo dessa variável, assumiu o melhor desempenho, restando ao grupo V o menor valor. Porém, somente nesse e no grupo IV, o indicador mostrou-se inferior a 0,50, o que denota relativa aproximação entre os dispêndios e valores relativamente elevados assumidos pelos municípios cearenses.

Diferentemente do observado para o ensino fundamental, o ensino médio apresentou baixo indicador de gasto público em todos os municípios. O grupo II assumiu o maior valor, restando ao grupo V o menor resultado. Ainda assim, cabe enfatizar os baixos valores encontrados para os demais grupos. Nenhum deles atingiu sequer índice de 0,50 e, no primeiro grupo, o resultado encontrado foi de apenas 0,13.

As demais variáveis comportaram-se de forma que o indicador por grupo fosse significativamente baixo. Apenas a variável despesas com educação infantil apresentou indicador considerável para o grupo II (0,89) e grupo V (0,81), o maior resultado, por sinal, constatado nos municípios do grupo III e o menor no grupo IV. Outra variável que apresentou considerável indicador foi a de despesas com educação de jovens e adultos. Com exceção do grupo IV, que assumiu o menor valor da análise; os demais tiveram resultado superior a 0,50.



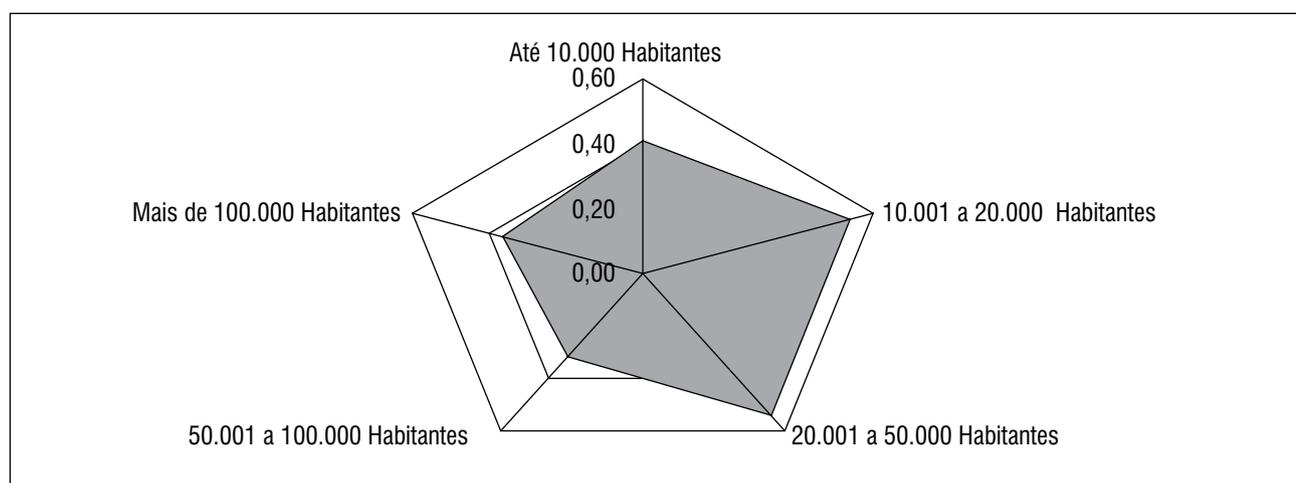
Biograma 4 – Índice de Qualidade do Gasto Público com Saúde segundo os Grupos de Municípios do Ceará – 2009

Fonte: Elaboração Própria do Autor a partir dos dados de 2011 da Secretaria do Tesouro Nacional.

Tabela 5 – Índice de Qualidade do Gasto Público com Educação segundo os Grupos de Municípios do Ceará – 2009

| Municípios | Grupo I – Até 10.000 Habitantes | Grupo II -10.001 a 20.000 Habitantes | Grupo III – 20.001 a 50.000 Habitantes | Grupo IV – 50.001 a 100.000 Habitantes | Grupo V – Mais de 100.000 Habitantes |
|-------------------------------|---------------------------------|--------------------------------------|--|--|--------------------------------------|
| Ensino Fundamental | 1,00 | 0,66 | 0,63 | 0,39 | 0,00 |
| Ensino Médio | 0,13 | 1,00 | 0,32 | 0,25 | 0,00 |
| Ensino Profissional | 0,00 | 0,05 | 1,00 | 0,39 | 0,14 |
| Ensino Superior | 0,32 | 0,10 | 0,15 | 1,00 | 0,00 |
| Educação Infantil | 0,09 | 0,89 | 1,00 | 0,00 | 0,81 |
| Educação de Jovens e Adultos | 0,53 | 0,66 | 0,55 | 0,00 | 1,00 |
| Educação Especial | 0,22 | 0,00 | 0,10 | 0,08 | 1,00 |
| Out. Desp. na Função Educação | 0,98 | 1,00 | 0,59 | 0,46 | 0,00 |
| IQGE | 0,41 | 0,54 | 0,54 | 0,32 | 0,37 |

Fonte: Elaboração Própria do Autor a partir dos dados de 2011 da Secretaria do Tesouro Nacional.



Biograma 5 – Índice de Qualidade do Gasto Público com Educação segundo os Grupos de Municípios do Ceará – 2009

Fonte: Elaboração Própria do Autor a partir dos Dados de 2011 da Secretaria do Tesouro Nacional.

Cabe relatar, contudo, que, como o indicador de qualidade do gasto público é composto por várias variáveis relacionadas a cada uma dessas rubricas, o resultado final da análise propõe baixo desempenho, haja vista que educação especial, educação superior e educação profissional, além de outras despesas, foram relativamente baixas e reduziram o indicador de qualidade do gasto público com educação. Conforme o Biograma 5, o melhor desempenho dessa rubrica ocorreu nos grupos II e III, sendo ainda relativamente baixo (0,54). Todavia, os mais baixos resultados foram auferidos pelos grupos IV (0,32) e V (0,37).

Para a construção do indicador de qualidade do gasto público com urbanismo, utilizaram-se as variáveis de infraestrutura urbana, serviços urbanos, transportes coletivos urbanos e outras despesas na função urbanismo. Na primeira variável observada na Tabela 6, o melhor indicador de gasto público no ano de 2009 foi conferido aos municípios do primeiro grupo, seguido de imediato pelos municípios do grupo V. Nessa variável, há discrepância acentuada no indicador, o grupo II apresentou registro de 0,12, havendo ainda o grupo IV inferior a ele.

Tabela 6 – Índice de Qualidade do Gasto Público com Urbanismo segundo os Grupos de Municípios do Ceará – 2009

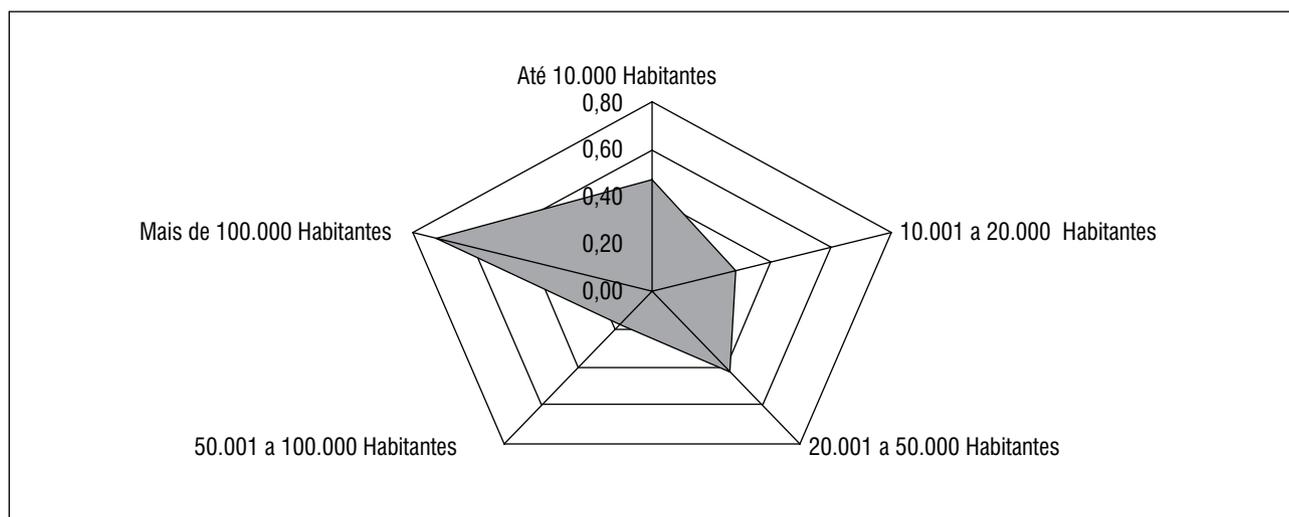
| Municípios | Grupo I - Até 10.000 Habitantes | Grupo II - 10.001 a 20.000 Habitantes | Grupo III - 20.001 a 50.000 Habitantes | Grupo IV - 50.001 a 100.000 Habitantes | Grupo V - Mais de 100.000 Habitantes |
|--------------------------------|---------------------------------|---------------------------------------|--|--|--------------------------------------|
| Infraestrutura Urbana | 1,00 | 0,12 | 0,57 | 0,00 | 0,91 |
| Serviços Urbanos | 0,51 | 0,00 | 0,15 | 0,23 | 1,00 |
| Transportes Coletivos Urbanos | 0,00 | 0,00 | 0,17 | 0,00 | 1,00 |
| Out. Desp. na Função Urbanismo | 0,36 | 1,00 | 0,80 | 0,45 | 0,00 |
| IQGU | 0,47 | 0,28 | 0,42 | 0,17 | 0,73 |

Fonte: Elaboração Própria do Autor a partir dos dados de 2011 da Secretaria do Tesouro Nacional.

Na variável serviços urbanos também se observam diferenças acentuadas entre os indicadores segundo os grupos de municípios. O melhor desempenho foi auferido pelo grupo V e o menor pelo grupo II. Além disso, o grupo III mostrou índice relativamente baixo nessa variável. Chamam ainda a atenção os baixos indicadores apresentados pela variável de transportes urbanos em todos os grupos de municípios. Conforme Saiani et al. (2010), essa é uma das rubricas que denotam menor dispêndio público dos municípios do país. O baixo indicador, igual a 0,00 em três dos grupos de municípios, evidencia o baixo dispêndio público com tal rubrica nos municípios do Ceará, seja pela quantidade populacional deles seja pelo descaso ao transporte público no estado.

No cômputo das outras despesas com urbanismo, veem-se melhores resultados assumidos pelos municípios do estado. O grupo II assumiu o melhor desempenho, restando ao V o menor resultado. Cabe ainda destacar o resultado do indicador para os municípios do grupo III (0,80) significativo para o cômputo final de tal rubrica.

No Biograma 6, é possível perceber que há melhor dispêndio do gasto público com urbanismo, nos municípios de maior porte demográfico. O grupo V registrou o melhor desempenho, seguido pelos municípios do grupo I, que apresentaram bons resultados em duas das variáveis que compunham tal rubrica. Além disso, ficou para os municípios do



Biograma 6 – Índice de Qualidade do Gasto Público com Urbanismo segundo os Grupos de Municípios do Ceará – 2009

Fonte: Elaboração Própria do Autor a partir dos dados de 2011 da Secretaria do Tesouro Nacional.

Tabela 7 – Índice de Qualidade do Gasto Público com Saneamento segundo os Grupos de Municípios do Ceará – 2009

| Municípios | Grupo I - Até 10.000 Habitantes | Grupo II - 10.001 a 20.000 Habitantes | Grupo III - 20.001 a 50.000 Habitantes | Grupo IV - 50.001 a 100.000 Habitantes | Grupo V - Mais de 100.000 Habitantes |
|---------------------------------|---------------------------------|---------------------------------------|--|--|--------------------------------------|
| Saneamento Básico Rural | 1,00 | 0,33 | 0,23 | 0,10 | 0,00 |
| Saneamento Básico Urbano | 0,00 | 0,75 | 0,95 | 1,00 | 0,44 |
| Out. Desp. na Função Saneamento | 0,00 | 0,31 | 1,00 | 0,64 | 0,08 |
| IQGSN | 0,33 | 0,46 | 0,73 | 0,58 | 0,17 |

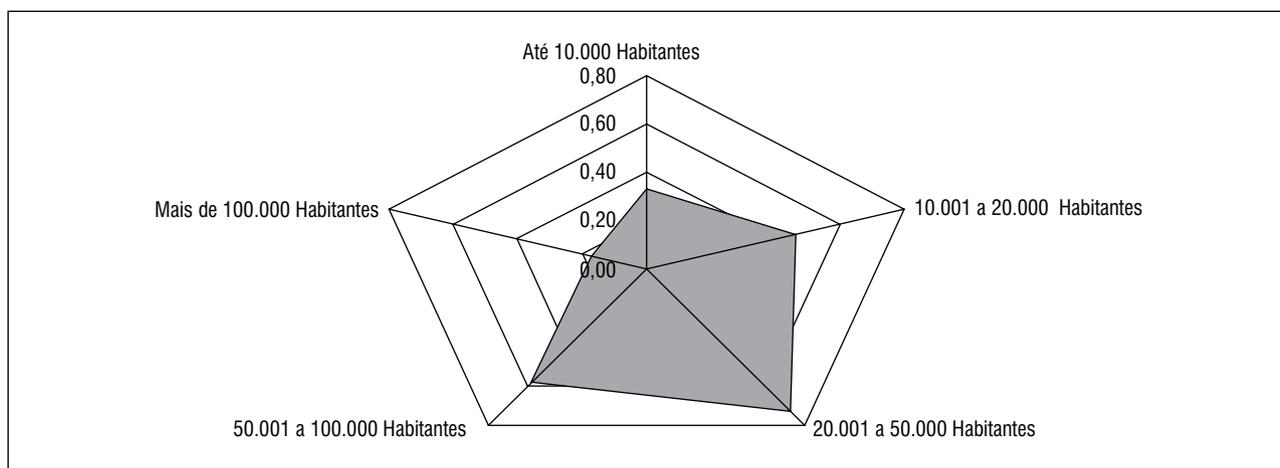
Fonte: Elaboração Própria do Autor a partir dos dados de 2011 da Secretaria do Tesouro Nacional.

grupo IV o menor indicador. Corroboram nesse sentido infraestrutura urbana e transportes coletivos.

Em relação ao índice de qualidade do gasto público com saneamento (Tabela 7), a variável saneamento básico rural apresentou o melhor resultado nos municípios do grupo I, no ano de 2009. Surpreendentemente, o menor resultado foi constatado nos municípios do grupo V. Possível explicação para tal fenômeno incide no fato de existirem grandes áreas rurais nos pequenos municípios brasileiros e, dessa forma, a carência de dispêndio neles, como construção de banheiros e fossas, além do deslocamento de esgotos e fossas cépticas é acentuada. Isso pode ser constatado no valor que assumiu o indicador nesses grupos de municípios, num exemplo de que, quanto menos populosos são os municípios, maiores os resultados auferidos pelo indicador.

Para a variável saneamento básico urbano, observaram-se índices elevados nos grupos II e III, sem contar o IV, que assumiu o melhor desempenho entre eles. Conforme o Biograma 7, é possível perceber o pior resultado na qualidade do gasto público com tal rubrica para os municípios do grupo V.

Os resultados conferem, portanto, o melhor indicador aos municípios do grupo III (0,73), que apresentaram elevado desempenho nos indicadores individuais das variáveis que compunham o indicador final. Além deles, os municípios do grupo IV apresentaram relativo desempenho, registrando indicador de qualidade da ordem de 0,58. Para essa rubrica, os menores indicadores foram registrados nos grupos I e V, sendo observado neste o menor resultado.



Biograma 7 – Índice de Qualidade do Gasto Público com Saneamento segundo os Grupos de Municípios do Ceará – 2009

Fonte: Elaboração Própria do Autor a partir dos dados de 2011 da Secretaria do Tesouro Nacional.

Tabela 8 – Índice de Qualidade do Gasto Público com Desporto e Lazer segundo os Grupos de Municípios do Ceará – 2009

| Municípios | Grupo I - Até 10.000 Habitantes | Grupo II - 10.001 a 20.000 Habitantes | Grupo III - 20.001 a 50.000 Habitantes | Grupo IV - 50.001 a 100.000 Habitantes | Grupo V - Mais de 100.000 Habitantes |
|--|---------------------------------|---------------------------------------|--|--|--------------------------------------|
| Desporto de Rendimento | 0,00 | 0,16 | 0,43 | 0,48 | 1,00 |
| Desporto Comunitário | 1,00 | 0,21 | 0,61 | 0,89 | 0,00 |
| Lazer | 0,00 | 0,17 | 0,70 | 1,00 | 0,86 |
| Out. Desp. na Função Desportos e Lazer | 0,64 | 1,00 | 0,00 | 0,33 | 0,09 |
| IQGD | 0,41 | 0,39 | 0,44 | 0,67 | 0,49 |

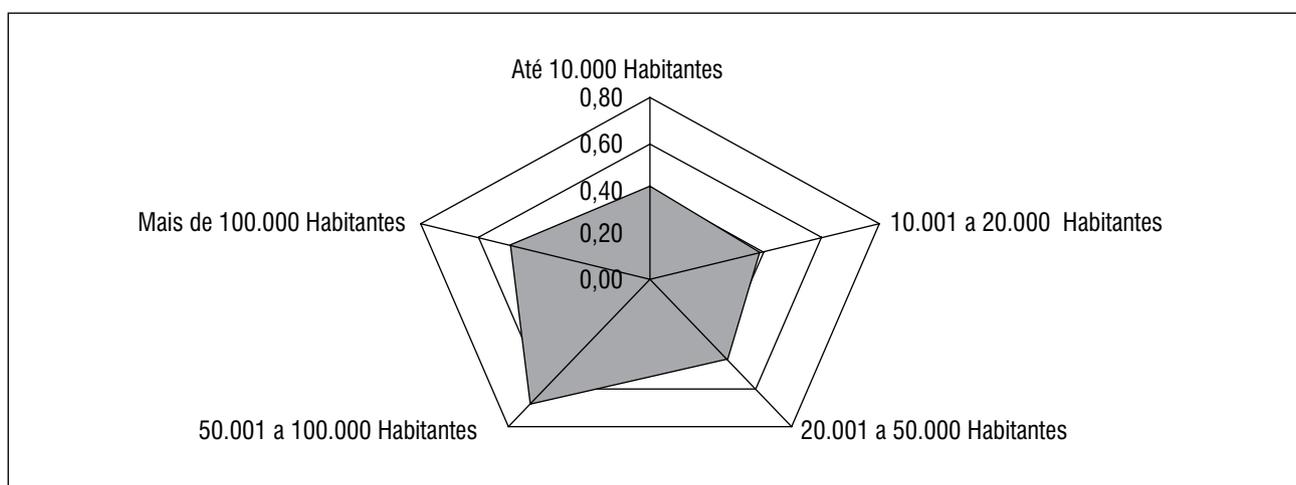
Fonte: Elaboração Própria do Autor a partir dos dados de 2011 da Secretaria do Tesouro Nacional.

Para a construção do índice de qualidade do gasto público com desporto e lazer, as variáveis aqui selecionadas apresentam discrepância elevada nos valores dos índices tanto entre si quanto entre os grupos de municípios. Para a primeira variável plotada na Tabela 8, o pior desempenho é assumido pelo conjunto de municípios do grupo I, sendo o melhor desempenho constatado no grupo V. Já na segunda variável (desporto comunitário), o grupo I assume o melhor desempenho.

A variável lazer confere ao grupo I o menor desempenho e ao grupo IV, o mais elevado. Já os grupos III e V apresentaram índices consideráveis na variável em tela. Porém, no conjunto de despesas com a função desporto e lazer, o segundo grupo se destaca e, junto a ele, registra-se significativo índice para o grupo I.

No cômputo final do indicador, todas as variáveis que compõem a rubrica desporto e lazer diferenciavam-se entre os grupos de municípios, sugerindo significado diferente de tal gasto para a gestão pública no estado. No Biograma 8, é possível visualizar melhor resultado para o conjunto de municípios que compõem o grupo IV, que assumiu indicador de 0,67, seguido, embora de longe, pelos municípios do grupo V. O menor indicador foi auferido pelo grupo II (0,39), sendo, portanto, baixa a qualidade do gasto com tal rubrica naqueles municípios.

Na Tabela 9, estão os indicadores registrados em cada um dos grupos de municípios, respeitando as rubricas selecionadas nesse estudo. Além disso, o indicador de qualidade do gasto público dos municípios do Ceará foi calculado excluindo-se da análise o gasto com legislativo e administração. A explicação é mais

**Biograma 8 – Índice de Qualidade do Gasto Público com Desporto e Lazer segundo os Grupos de Municípios do Ceará – 2009**

Fonte: Elaboração Própria do Autor a partir dos dados de 2011 da Secretaria do Tesouro Nacional.

que pertinente, haja vista que, nessa rubrica, quanto maior o indicador, pior é o resultado para o conjunto de municípios. Nesse caso, apenas apresentou-se aqui para ratificar a literatura que reza a descentralização fiscal como instrumento de proliferação de municípios (MAIA GOMES; MAC DOWELL, 2000) e assegura que eles elevam os gastos sobremaneira com variáveis meios e não variáveis fins. (SAIANI et al., 2010).

Por essa lógica, o indicador de qualidade do gasto público municipal foi composto por sete variáveis, a saber: segurança pública, assistência social, saúde, educação, urbanismo, saneamento básico e desporto e lazer. Para tanto, desde que os municípios gastem dentro do nível permitido e sem endividamento, vale o princípio de que, quanto maior e melhor distribuídos os gastos entre as variáveis que compõem cada rubrica, melhor para a população. Assim, o resultado final propõe que, quanto maior o indicador de qualidade do gasto público municipal, melhor.

Para o primeiro indicador, gasto com segurança pública, os municípios do grupo V têm melhor desempenho em relação aos demais; o pior desempenho ocorreu nos municípios do grupo III.

Os resultados encontrados mostram que os municípios do grupo I sobressaem na qualidade do gasto com assistência social, assumindo indicador de 0,69, sendo o menor resultado constatado no grupo V (0,16). Já em relação ao indicador de qualidade do gasto público municipal com saúde, os municípios do grupo V rendem o melhor resultado (0,56) seguidos pelos municípios do terceiro grupo (0,44). Cabe, portanto, destacar que os indicadores se mostraram baixos, evidenciando apenas resultados superiores, não sendo, necessariamente, bons resultados.

No indicador de qualidade do gasto com educação, os municípios dos grupos II e III sobressaem em relação aos demais. O valor assumido pelo indicador foi, porém, de apenas 0,55 para ambos os grupos. Diante disso, têm eles o maior índice, mas ainda muito baixos. Já no indicador de qualidade do gasto com urbanismo, o grupo V tanto foi melhor que os demais quanto apresentou um indicador com resultado satisfatório (0,73), tendo o pior resultado assumido valor de 0,17 no grupo IV.

Já em relação à qualidade do gasto com saneamento, o indicador máximo alcançado pertence aos municípios do grupo III (0,73), restando o pior desempenho aos municípios do grupo V (0,17). Já em relação ao desporto e lazer, os melhores indicadores foram conferidos pelos grupos IV (0,67) e V (0,49) e o pior desempenho foi registrado pelos municípios do grupo II (0,39).

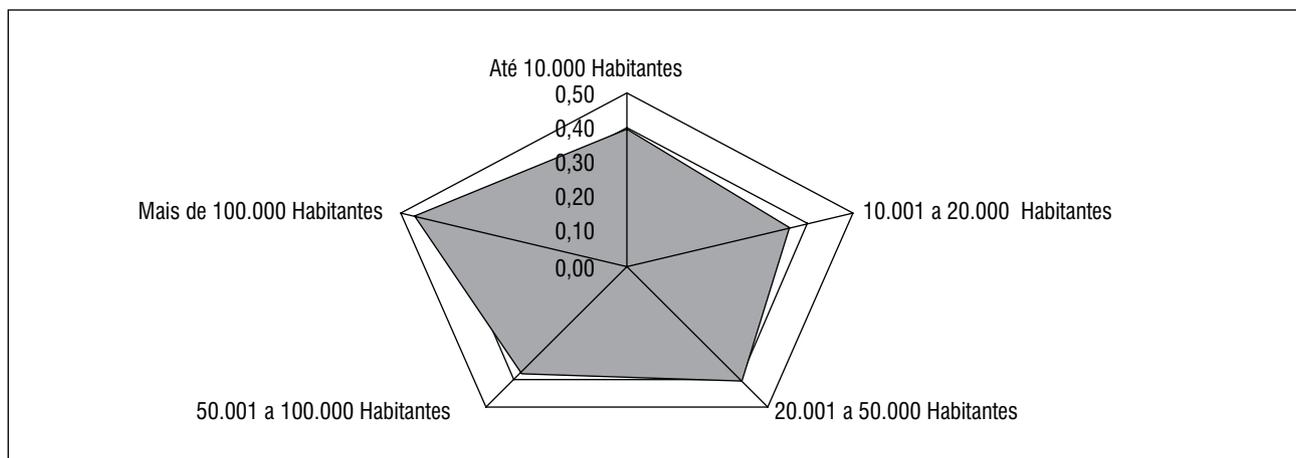
Deve-se considerar que o ano de 2009 foi o primeiro ano de gestão das novas administrações municipais. Adicionalmente, assistiu-se, ainda nesse ano, à redução do repasse do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), haja vista que o governo reduziu o Imposto sobre Produtos Industrializados (uma das principais fontes de constituição do FPM) diante da necessidade de sua intervenção em face da crise. Ainda assim, foram reduzidos os índices de gastos públicos nos municípios do Ceará.

No cômputo final, os resultados observados conferiram aos municípios com mais de 100.000 habitantes o melhor indicador de qualidade do gasto público no Ceará, no ano de 2009. Cabe, portanto, destacar que, mesmo sendo o maior indicador, ele foi significativamente baixo, assumindo uma proporção

Tabela 9 – Índice de Qualidade do Gasto Público segundo os Grupos de Municípios do Ceará – 2009

| Municípios | IQGSP | IQGAS | IQGS | IQGE | IQGU | IQGSN | IQGDL | IQGP |
|-----------------------------|-------|-------|------|------|------|-------|-------|------|
| Até 10.000 Habitantes | 0,11 | 0,69 | 0,34 | 0,41 | 0,47 | 0,33 | 0,41 | 0,40 |
| 10.001 a 20.000 Habitantes | 0,04 | 0,61 | 0,20 | 0,54 | 0,28 | 0,46 | 0,39 | 0,36 |
| 20.001 a 50.000 Habitantes | 0,01 | 0,28 | 0,44 | 0,54 | 0,42 | 0,73 | 0,44 | 0,41 |
| 50.001 a 100.000 Habitantes | 0,51 | 0,20 | 0,19 | 0,32 | 0,17 | 0,58 | 0,67 | 0,38 |
| Mais de 100.000 Habitantes | 0,81 | 0,16 | 0,56 | 0,37 | 0,73 | 0,17 | 0,49 | 0,47 |

Fonte: Elaboração Própria do Autor a partir dos dados de 2011 da Secretaria do Tesouro Nacional.



Biograma 9 – Índice de Qualidade do Gasto Público segundo os Grupos de Municípios do Ceará – 2009

Fonte: Elaboração Própria do Autor a partir dos dados de 2011 da Secretaria do Tesouro Nacional.

de apenas 0,47 numa escala entre 0 e 1. Além disso, o menor valor ficou no grupo que concentra os municípios com 10.001 a 20.000 habitantes (0,36).

A partir do Biograma 9, é possível visualizar a dimensão assumida por cada grupo de municípios na construção do índice de qualidade do gasto público municipal no Ceará. O melhor desempenho coube aos municípios com mais de 100.000 habitantes; o segundo, àqueles com população entre 20.001 a 50.000. Já o menor indicador foi auferido pelos municípios que se concentram na faixa de 10.001 a 20.000 habitantes.

6 – CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo do artigo foi avaliar qualitativamente o gasto público nos municípios do Estado do Ceará. Para tanto, foi construído um indicador de qualidade do gasto a partir de um conjunto de variáveis previamente selecionadas. Utilizaram-se variáveis como gastos com educação, saúde, saneamento, dentre outras, para construir o indicador de qualidade. Além disso, os municípios do estado foram aglomerados em cinco grupos, de acordo com o tamanho deles.

Os principais resultados encontrados a partir do método aqui proposto mostram baixo valor para os índices de qualidade. No que concerne aos gastos com legislativo e administração, os municípios do grupo I apresentaram bom desempenho, corroborando a literatura aqui utilizada. Nessa, reza-se que a

proliferação de municípios, dentro do contexto da descentralização, ocasionou o crescimento dos gastos com pessoal, dada a elevação na quantidade de novos municípios, prefeitos e vereadores.

As rubricas de ordem social, tais como saúde, educação, urbanismo, assistência social, dentre outras, mostraram baixos índices em todos os municípios. Além disso, observou-se elevada disparidade no valor do indicador entre as variáveis selecionadas e dentro do conjunto de municípios. Destaque-se ainda que o gasto se encontra concentrado em determinadas variáveis, impedindo melhor distribuição dele entre as componentes de uma rubrica.

Finalmente, constatou-se o melhor desempenho do indicador nos municípios do grupo V, aqueles com mais de 100.000 habitantes no estado, restando aos municípios do grupo II, os com população entre 10.001 e 20.000, o menor desempenho do indicador; em outras palavras, a menor qualidade do gasto, segundo a metodologia aqui proposta.

Além disso, é pertinente destacar que, numa escala de 0 a 1, o maior resultado foi de 0,47 e o menor, de 0,36, o que confere baixo desempenho do indicador de qualidade do gasto público em todos os municípios do Ceará. O fato nos faz propor melhor distribuição dos recursos municipais entre as variáveis que compõem cada rubrica, para que se possa apresentar resultados qualitativamente significativos do gasto público do estado.

ABSTRACT

Fiscal decentralization in Brazil is discussed in the context of disputes. On one hand, the subnational units have benefited from more resources available; and on the other, increased the number of municipalities in the country, most often extremely dependent on intergovernmental transfers. Before this, the aim of this paper is to investigate, in the context of the Fiscal Responsibility Law (FRL), the quality of public spending from municipalities of Ceara. Therefore, it clusters the municipalities of the state into five groups, using data from the National Treasury. Methodologically, it refers to a literature review and subsequently uses the construction of the Index of Quality of Public Spending (IQGP). The results suggest low quality index in all groups even though those municipalities with more than 100,000 inhabitants have shown better performance over the others.

KEY WORDS

Index of Quality of Public Spending. Municipalities of Ceará. FRL.

REFERÊNCIAS

AFONSO, J. R.; ARAÚJO, E. A. **A capacidade de gastos dos municípios brasileiros**: arrecadação própria e receita disponível. São Paulo: Konrad Adenauer Stiftung, 2000. (Cadernos Adenauer).

BREMAEKER, F. E. J. **Evolução do quadro municipal brasileiro no período entre 1980 e 2001**. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Administração Municipal, 2001. (Série Estudos Especiais, n. 20).

CORBARI, E. C. **Grandes municípios brasileiros**: estrutura do endividamento e impactos da Lei de Responsabilidade Fiscal. 2008. 117 f. Dissertação (Mestrado em Contabilidade) - Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2008.

FIORAVANTE, D. G.; PINHEIRO, M. M. S.; VIEIRA, R. S. **Lei de Responsabilidade Fiscal e finanças públicas municipais**: impactos sobre despesas

com pessoal e endividamento. Brasília, DF: IPEA, 2006. (Texto para Discussão, n. 1.223).

GIUBERTI, A. C. **Efeitos da Lei de Responsabilidade Fiscal sobre os gastos dos municípios brasileiros**. 2005. 61 f. Dissertação (Mestrado em Economia) - Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005.

MAIA GOMES, G.; MAC DOWELL, M. C. **Descentralização política, federalismo fiscal e criação de municípios**: o que é mau para o econômico nem sempre é bom para o social. Rio de Janeiro: IPEA, 2000. (Textos para Discussão, n. 706).

MENDES, M. J.; ROCHA, F. F. **Transferências intergovernamentais e captura de recursos públicos nos municípios brasileiros**. Brasília, DF: ESAF, 2003. 41 p.

MENEZES, R. T. de. **Efeitos da Lei de Responsabilidade Fiscal sobre as categorias e funções de despesas dos municípios brasileiros (1998-2004)**. 2006. 128 f. Dissertação (Mestrado em Economia) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

MENEZES, R. T. Impactos da Lei de Responsabilidade Fiscal sobre os componentes de despesas dos municípios brasileiros. In: FINANÇAS PÚBLICAS: XI PREMIO TESOURO NACIONAL, 9., 2005, Brasília, DF. **Coletânea de Monografias...** Brasília, DF: ESAF, 2005.

MUSGRAVE, R. A. **The theory of public finance**: a study in public economy. New York: McGraw-Hill, 1959.

NUNES, S. P.; NUNES, R. C. **Dois anos de responsabilidade fiscal do Brasil**: uma avaliação dos resultados à luz do modelo do fundo comum. Brasília, DF: Universidade de Brasília, 2003. (Texto para Discussão, n. 276). Disponível em: <<http://vsites.unb.br/face/eco/cpe/TD/276Jan31RNunes.pdf>>. Acesso em: 20 mar. 2008.

OATES, W. E. **Fiscal federalism**. New York: Harcourt Brace Jovanovich, 1972.

REZENDE, F. **Finanças públicas**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

SAIANI, C. C. S. et al. O impacto da descentralização fiscal sobre as despesas municipais com o legislativo: ilusão fiscal?. In: SEMINÁRIO REGIONAL DE POLÍTICA FISCAL, 22., 2010, Santiago do Chile. **Anais...** Santiago do Chile, 2010.

SANTOLIN, R.; JAIME JR, F. G.; REIS, J. C. dos. Lei de Responsabilidade Fiscal e implicações na despesa de pessoal e de investimento nos municípios mineiros: um estudo com dados em painel dinâmico. **Estudos Econômicos**, São Paulo, v. 39, n. 4, p. 895-923, out./dez. 2009.

SEPÚLVEDA, S. **Biograma**: etodología para estimar el nível de desarrollo sostenible de territorios. San José: IICA, 2008.

_____. **Desenvolvimento microrregional sustentável**: métodos para planejamento local. Brasília, DF: IICA, 2005.

SILVA FILHO, L. A. et al. Considerações sobre receitas municipais em estados do Nordeste brasileiro: uma análise comparativa referente ao

comportamento da arrecadação dos municípios baianos, cearenses e piauienses, no ano de 2007. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL CELSO FURTADO, 2009, Recife. **Anais...** Recife, 2009.

SILVA FILHO, L. A. da.; VALE, F. F. R. do.; SILVA, E. E. Territórios rurais em uma perspectiva de sustentabilidade: o caso do Ceará. **Revista de Desenvolvimento do Ceará**, n. 1, v. 1, p. 149-168, nov. 2010.

TESOURO NACIONAL (Brasil). Disponível em: <<http://www.stn.fazenda.gov.br>>. Acesso em: 20 jul. 2009.

TIEBOUT, C. M. A pure theory of local government expenditure. **Journal of Political Economy**, v. 64, p. 416-424, 1956.

VALE, F.; SILVA, J. L. M. Desenvolvimento rural sustentável em territórios do Rio Grande do Norte: uma análise multidimensional. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ESTUDOS REGIONAIS E URBANOS, 2009, São Paulo. **Anais...** São Paulo, 2009.

VELASCO, A. **A model of endogenous fiscal deficits and delayed fiscal reforms**. Cambridge: National Bureau of Economic Research, 1997. (Working Paper, n. 6336).

