



A RELAÇÃO ENTRE A RESPONSABILIDADE FISCAL E OS INVESTIMENTOS SOCIAIS DOS MUNICÍPIOS CAPIXABAS

Rubens César Baptista de Almeida ¹

RESUMO

Este trabalho buscou examinar a existência de relação entre a responsabilidade fiscal dos municípios do Espírito Santo e os gastos sociais definidos como gastos com saúde, educação, habitação, saneamento e assistência social. Testou-se especificamente a hipótese de se os municípios que cumprem as exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal gastam mais em educação, saúde, habitação, saneamento, assistência social no período de 2009 a 2015. As estimativas mostraram que os municípios que são fiscalmente responsáveis gastam mais em educação, saúde, habitação e assistência social do que os demais.

Palavras-chave: Responsabilidade Fiscal; gastos sociais; bem-estar; desenvolvimento social.

1 INTRODUÇÃO

Na seara pública, a elaboração do orçamento exige uma forte interação entre a política econômica, cuja ferramenta de destaque é a política fiscal, e a política social, as políticas públicas que buscam atenuar as diferenças de acesso aos benefícios sociais para proporcionar maior bem-estar ao cidadão. A elaboração dessas políticas assim exige planejar com responsabilidade fiscal e prudência a distribuição equânime de recursos nas áreas e serviços que favoreçam a conciliação do desenvolvimento econômico com o social(SOUZA *et al*, 2013).

Nessa linha, a Lei de Responsabilidade Fiscal brasileira, que na sua essência prima pelo equilíbrio entre receitas e despesas alicerçado no planejamento, transparência, controle e responsabilidade, ao admitir a necessidade de reconhecer e premiar os gestores pela conjugação das práticas da gestão fiscal com o desenvolvimento social, reitera que somente a

¹ Mestre em administração com linha de pesquisa em Estratégia e Governança Pública. rubensdealmeida@hotmail.com.



responsabilidade fiscal não é suficiente para evidenciar a boa governança, à qual deve ser acrescida a verificação da capacidade de desenvolver políticas públicas capazes de transformar cenários desafiadores.

Segundo Afonso *et. all* (2017) A LRF Brasileira, a Lei Complementar Nº 101/2000, inspirou-se muito na legislação neozelandesa (*Fiscal Responsibility Act*) e, em menor grau, nas regulações fiscais da Europa (Tratado de *Maastricht*) e dos EUA (*Budget Enforcement Act*).

Azevedo (2013) assegura que ela já é um marco regulatório das finanças públicas brasileiras ratificando que o equilíbrio fiscal é condição básica para o desenvolvimento econômico-social. Ela é balizada na relação entre receitas e despesas públicas aplicável às três esferas governamentais e ainda impõe diversas restrições aos gestores públicos com vistas à sustentabilidade de tal gestão.

A análise das reais possibilidades das exigências de tal diploma legal melhorar o funcionamento do setor público motivou vários estudos. Cruz & Afonso (2018) buscaram a relação entre indicadores de cumprimento de metas e limites fiscais e as variáveis representativas dos pilares planejamento, transparência e controle. Cajazeira e Jorge (2015) estudaram a relação entre IFGF e o IFDM, dois índices criados pela FIRJAN - Federação das Industrias do Rio de Janeiro para classificar a gestão fiscal e o desenvolvimento municipal.

Ciumara (2016) investigou sobre a relação entre os ciclos eleitorais e o ambiente político e econômico da Romênia, país que concebe a responsabilidade fiscal como a integração de ações de governo que surgem do orçamento com a clareza de que os riscos fiscais não podem comprometer a sustentabilidade fiscal no médio e no longo prazo. Não se admite que o governo administre os riscos financeiros e os acontecimentos imprevistos com ajustes de despesas e receitas que provoquem desestabilizações de natureza econômicas ou sociais.

Partindo da premissa de que a disponibilidade de recursos e uso ineficiente e desigual dos mesmos constituem barreiras importantes para a cobertura universal da saúde (Anselmi, Lagarde & Hanson, 2014) pesquisaram a equidade na sua alocação países de baixa e média renda, Concluíram que neles se privilegia indevidamente despesas hospitalares, visto que na maioria das áreas pobres estudadas há maior necessidade de investimentos em cuidados primários de saúde.No ambiente da União Europeia foram examinadas por Cuza, 2017 as regras fiscais e a convergência da responsabilidade fiscal a partir do grau de conformidade com os princípios fiscais do e Estatuto das regras orçamentais nos Estados membros da UE 28, que impõe ação coordenada das políticas econômica e fiscal. As conclusões mostraram grande aderência entre o desempenho econômico das nações e a responsabilidade, visto que a responsabilidade fiscal por parte dos governos é capaz de fortalecer e solidificar o sistema financeiro, contribuindo para torná-lo mais eficiente, transparente e capaz de atender às necessidades das gerações atuais sem comprometer as das gerações futuras.



Como não se encontrou na literatura estudos que utilizaram dados da execução orçamentária das cidades no Espírito Santo, este trabalho buscou preencher a seguinte lacuna de pesquisa: identificar se existe relação entre a aderência aos princípios de responsabilidade fiscal dos municípios capixabas e a disponibilização de recursos para gastos em saúde, educação, habitação, saneamento e assistência social?

A escolha de realizar a pesquisa no Estado do Espírito Santo se deveu ao fato de que, apesar dele se destacar no cenário nacional em termos de responsabilidade fiscal, seus setenta e oito municípios apresentam realidades econômico-financeiras díspares e em alguns casos preocupantes, como atestado por dados do PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 A política fiscal, a alocação dos recursos que sustentam as políticas públicas e a ideia de bom governo.

Idealmente, todo recurso público deveria ser usado eficientemente para promover políticas públicas. A política orçamentária, então, afirma Dan (2014), é o espelho que permite visualizar a capacidade de financiamento de outras políticas públicas.

Nesse sentido é que Vaz Garcia (2010) expõe que a política fiscal serve para conter os gastos públicos, entrelaçada à política monetária que administra a taxa de juros para garantir a credibilidade e a reputação do setor público em manter a sustentabilidade fiscal, enquanto o orçamento público revela a estratégia escolhida pelo gestor para distribuir os gastos orçamentários alinhando o rigor técnico que o aspecto fiscal exige com as nuances políticas. Alesina e Perotti (2018) esclarecem essa dicotomia observando que nas democracias parlamentares, o fato de o Poder Executivo ter de submeter o orçamento ao Legislativo para sua aprovação, faz com que a visão técnica se confronte com a política.

O desafio a ser enfrentado é a elaboração de um orçamento calcado na consolidação fiscal no qual os gastos também contemplem, com moderação, a reeleição dos políticos sem provocarem desastres orçamentários no longo prazo. Thornton (2010) corrobora que países de mercados emergentes tem lançado mão da disciplina fiscal para tornarem-se menos suscetíveis a choques adversos por considerarem que regras fiscais funcionam como uma resposta a riscos previsíveis.

A concentração de recursos em poucas áreas ou mesmo programas de governo é uma das principais responsáveis pela ineficiência dos resultados de um bom governo ROBLES; NAVARRO; STEVENS, 2013). O destaque de Palaniswamy e Krishnan (2012) é para o fato da centralização da prestação de serviços pelo Estado levar à falha de acesso entre diferentes grupos étnicos e sociais influenciando no desenvolvimento desigual de regiões geográficas.

Nos dizeres de Ticu (2011) políticas públicas são atividades institucionalizadas, desenvolvidas no espaço público no intuito de atingir através da alocação de recursos,



materiais ou não, o bem comum de uma sociedade ou de uma comunidade, o que implica, seguramente, na classificação do governo como eficiente.

Andrews (2010) explana as diversas percepções de bons governos no âmbito da gestão financeira pública de países distintos. O ponto-chave é o gerenciamento de recursos de forma transparente e a garantia da estabilidade.

2.2 O bem-estar, o desenvolvimento social e a gestão fiscal

Se a administração pública tem o bem-estar do cidadão como finalidade basilar está aí o ponto de convergência dela com a política social. Koehler (2017) vai mais além ao categorizar que para ser transformadora, a política social também precisa combater as causas das desigualdades e injustiças sociais, e cita a experiência dos países do sul e sudeste asiático (Índia, Myanmar, Nepal, Paquistão e Tailândia) que criaram rubricas orçamentárias específicas para cumprirem o propósito de incrementar a justiça, econômica, social e política”.

A visão de Struminski e Rahier(2017) sobre as dimensões da pobreza amplia os conceitos de bem-estar e pobreza para além do aspecto orçamentário. Admitindo que a posse de renda é condição importante para o alcance de direitos sociais, usam o paralelismo entre pobreza e bem-estar para construir o conceito de pobreza multidimensional que se contrapõe ao olhar da renda como única direcionadora da pobreza baseada na quantidade de aquisição de bens.

Barreto & Mendonça (2010) reconhecem a importância da transferência de renda para custear políticas sociais locais. Quando o Ente local recebe transferência de recursos para áreas que venham a suprir vulnerabilidades dos mais pobres espera-se que o aumento dos recursos leva ao incremento da qualidade de vida dos mesmos.

Klering, Kruehl e Stranz (2012) ratificam que os municípios que qualificam melhor suas gestões são mais capazes de atenderem à aspiração dos cidadãos em viverem melhor e mais felizes. Com clarividência calcada em seus estudos acerca da gestão dos municípios brasileiros através de índices, eles contradizem o paradigma econômico afirmando que os pequenos municípios podem alcançar êxito fiscal, combinado com níveis satisfatórios de investimentos que contemplam as áreas de educação e saúde.

Mendonça & Holanda (2016) também veem a Administração Municipal dotada de condições de cumprir sua atribuição de fomentar o desenvolvimento local. Por alcançar uma relação próxima com o administrado consegue exercer extrema influência na solução de problemas urbanos, criando maiores possibilidades de acertos nas políticas públicas.

No Brasil, o municipalismo apregoa que são os governos municipais que devem dar conta dos investimentos em políticas sociais. Mas esbarra na situação deficiente da arrecadação própria, a qual nos garante Santos (2009) ser a fonte mais segura para sustentar, ao longo do tempo, o gasto público, em particular aqueles relativos a projetos de interesse apenas local.



Esta autonomia político-administrativa e o fortalecimento financeiro dos municípios brasileiros advindos da redistribuição dos tributos são criticados. Ao serem alçados à condição de agentes do desenvolvimento local, na prática o que se percebe é uma possibilidade maior para os municípios com maior poder econômico e menor para aqueles muito dependentes das receitas de transferências intergovernamentais. Isso limita sua capacidade de financiar projetos de alcance local, segundo Santos (2009). Com isso há discrepantes diferenças de nível de desenvolvimento social entre as regiões formadas por municípios de melhor autonomia fiscal.

Vicente (2013) apregoam que as políticas públicas brasileiras ainda não conseguem transpor a histórica concentração de renda por afetarem muito lentamente e em períodos esparsos as condições socioeconômicas da população e, com isso, acabam refletindo numa parca redução da desigualdade social.

Para reduzir a pobreza deve haver o delineamento claro de uma política socioeconômica em sintonia com a política tributária. Salama (2011) classifica essas despesas como um investimento para o futuro e confere a elas o poder de não só proporcionar a distribuição de renda para os pobres mas também de melhorar seus padrões de vida.

A clareza desta política desenvolvimentista deve levar ao ajuste da sintonia entre o crescimento econômico e a equidade social sem que o equilíbrio econômico receba mais importância que o bem-estar e a estabilidade sociais. Para tanto, seguem Robles et al. (2013), deve-se assumir o desafio de acrescer a esse processo uma conotação social e humana.

Os estudos de Barreto e Mendonça (2010) sobre os efeitos da responsabilidade fiscal nos indicadores sociais brasileiros atribuem à organização das contas públicas a faculdade de transformar para melhor a vida da população, baseando-se nas evidências de que a redução do endividamento tende a reduzir a pobreza, pois, o endividamento dos estados está diretamente relacionado com seus níveis de pobreza.

Não se vislumbra desenvolvimento, seja econômico ou social, sem uma gestão orçamentária comprometida desde a sua previsão e durante sua execução com o equilíbrio fiscal. Deste patamar é possível delinear claramente e mensurar com segurança as dotações orçamentárias que aportarão as políticas prioritárias de governo, aquelas que fomentarão a economia criando condições para o acesso ao bem-estar, ou por si só, já reduzem a desigualdade social.

3 METODOLOGIA DA PESQUISA

3.1 Premissa e variáveis de estudo

Admite-se como premissa neste estudo que o município que cumpre as exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal e que por isso ela lhe confere o título de responsável fiscalmente, gasta mais em educação, saúde, habitação, saneamento e assistência social favorecendo o desenvolvimento social.



As variáveis envolvidas neste estudo foram classificadas de acordo com sua natureza, como mostra o quadro 1 resume as variáveis utilizadas neste trabalho:

QUADRO 1 - VARIÁVEIS EXPLICATIVAS DESTE ESTUDO.

VARIÁVEL	DEFINIÇÃO	MODO DE EXPRESSÃO
Responsabilidade Fiscal	Condição atribuída à conta do Poder Executivo Municipal, expressa em Decisão do Parecer Prévio do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo com base no escopo da análise das mesmas.	Responsável Fiscal: Aquela gestão cuja conta foi aprovada ou a sua rejeição não ocorreu por descumprimentos de determinações da LRF; Irresponsável fiscal: A rejeição da conta se deu por descumprimento de uma determinação da L.
Educação	Despesa total empenhada em cada exercício financeiro com ensino fundamental, médio, profissional, superior, educação infantil, de jovens e adultos, especial e básica.	Em reais e obtida pela divisão do total da despesa empenhada pelo PIB Total do município em cada exercício.
Saúde	Despesa total empenhada em cada exercício financeiro com a atenção básica, assistência hospitalar e ambulatorial, suporte profilático e terapêutico, vigilância sanitária, vigilância epidemiológica, alimentação e nutrição.	Em reais e através da divisão da despesa empenhada pelo PIB Total do município em cada exercício.
Habitação	Despesa total empenhada em cada exercício financeiro com habitação rural e urbana	Em reais e através da divisão da despesa empenhada pelo PIB Total do município em cada exercício.
Saneamento	Despesa total empenhada em cada exercício financeiro com saneamento básico rural e urbano	Em reais e através da divisão do total da despesa empenhada pelo PIB Total do município em cada exercício.
Assistência Social	Despesa total empenhada em cada exercício financeiro com assistência ao idoso, ao portador de deficiência, à criança e ao adolescente e assistência comunitária.	Em reais e através da divisão do total da despesa empenhada pelo PIB Total do município em cada exercício.
Gini	Mede o grau de concentração de renda de um grupo e a diferença entre os rendimentos dos mais pobres e dos mais ricos	Varia de 0 a 1, onde 0 é a situação de igualdade, ou seja, todos têm a mesma renda. 1 representa que uma só pessoa detém toda a riqueza.
IDH-M	Índice resultante da adaptação da metodologia do IDH-M Global aos municípios, garantindo a mesma fonte de dados e comparabilidade entre todos eles, baseado nos Censos Demográficos do IBGE – 1991, 2000 e 2010 e conforme a malha municipal existente em 2010. Seus componentes são dimensões importantes do desenvolvimento humano, IDH-M Longevidade, IDH-M Educação e IDH-M Renda .	varia de 0 a 1. O valor zero expressa o menor nível de desenvolvimento humano e o valor 1, o maior.
PIB Per capita	É a soma de todos os bens e serviços	Em reais



	finais, aqueles que são disponibilizados para o consumidor, produzidos por um país, estado ou cidade. É um indicador do volume e do fluxo desses bens e serviços finais expressos a partir do preço em que chegam ao consumidor. É obtido pela divisão do seu valor pelo número de habitantes para conhecer o quanto cada indivíduo da região receberia caso a repartição ocorresse em parcelas iguais.	
Microregiões	Divisão dos municípios capixabas em microrregiões de planejamento no Estado do Espírito Santo, definidas pela Lei 9.768/2011, que norteia a elaboração das ações governamentais, em especial das leis orçamentárias estaduais	Em dez microrregiões.

Fonte: Elaborado pelo autor.

O grupo das microrregiões é formado pela divisão dos municípios capixabas em microrregiões de planejamento no Estado do Espírito Santo, definidas pela Lei 9.768/2011, que norteia a elaboração das ações governamentais, em especial das leis orçamentárias estaduais e apresenta a seguinte divisão:

QUADRO 2 - MICRORREGIÕES DE PLANEJAMENTO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO.

Microrregiões de Planejamento	Municípios
Metropolitana	Cariacica, Serra, Viana, Vitória, Vila Velha, Fundão e Guarapari.
Central Serrana	Itaguaçu, Itarana, Santa Leopoldina, Santa Maria de Jetibá e Santa Tereza.
Sudoeste Serrana	Afonso Claudio, Brejetuba, Conceição do Castelo, Domingos Martins, Laranja da Terra, Marechal Floriano e Venda Nova do Imigrante.
Litoral Sul	Alfredo Chaves, Anchieta, Iconha, Piúma, Itapemirim, Rio Novo do Sul, Marataízes e Presidente Kennedy.
Central Sul	Cachoeiro do Itapemirim, Vargem Alta, Castelo, Atilio Vivacqua, Mimoso do Sul, Muqui, Apiacá e Jerônimo Monteiro.
Caparaó	Divino de São Lourenço, Dolores do Rio Preto, Guaçuí, Ibitirama, Muniz Freire, Irupi, São José do Calçado, Alegre, Bom Jesus do Norte, Iúna e Ibatiba.
Rio Doce	Aracruz, Ibiracu, João Neiva, Linhares, Rio Bananal e Sooretama.



Centro-Oeste	Alto Rio Novo, Baixo Guandu, Colatina, Pancas, Governador Lindenberg, Marilândia, São Domingos do Norte, São Gabriel da Palha, Vila Valério e São Roque do Canaã.
Nordeste	Conceição da Barra, Pedro Canário, São Mateus, Montanha, Mucurici, Pinheiros, Ponto Belo, Jaguaré e Boa Esperança.
Noroeste	Água Doce do Norte, Barra de São Francisco, Ecoporanga, Mantenópolis, Vila Pavão, Águia Branca e Nova Venécia

Fonte: Brasil (2011).

3.2 Procedimentos econométricos

Por se tratar de uma análise estatística inferencial através de uma regressão linear com múltiplas variáveis, lançou-se mão do software Stata 15 para a obtenção dos resultados.

Aplicou-se aos valores monetários dos gastos com educação, saúde, habitação, saneamento, assistência social e o PIB per capita, a deflação pelo Índice de Preço ao Consumidor – IPCA, disponível no site do Banco Central do Brasil, com o objetivo de corrigir as flutuações monetárias entre janeiro de 2009 e fevereiro de 2019.

A amostra também recebeu o tratamento de redução das discrepâncias entre seus valores, considerando que os gastos nas áreas sociais e o PIB per capita estão demonstrados em milhões enquanto o Gini e o IDH—M variam entre 0 e 1. Assim, foram divididos os valores dos gastos em educação, saúde, habitação, saneamento e assistência social pelo valor do PIB total de cada cidade nos respectivos exercícios.

Utilizou-se a técnica de winsorização com 1% de corte em cada cauda para a minimização dos efeitos dos outliers. Esta técnica consiste em substituí-los pelos valores de cada extremo.

O trabalho utilizou o modelo de regressão linear múltipla com dados em painel, como especificado abaixo.

$$gasto_{it} = \beta_0 + \beta_1 resp_{fisc_{it}} + \beta_2 gini_{it} + \beta_3 idh_{it} + \beta_4 pib_{it} + \sum_{k=5}^{13} \beta_k região_{kit} + \varepsilon_{it}$$

Em que:

$Gasto_{it}$ = a variável dependente do município i no período t ($i = 1, \dots, 78$; $t = 2009, \dots, 2015$);

β_0 = Termo de intercepto;

β_1 a β_k = os parâmetros a serem estimados;

$resp_{fisc}$, $gini$, idh e pib são as variáveis explicativas;



k = número de testes realizados de acordo com o tipo de gasto adotado como variável dependente;

região = são as microrregiões de planejamento do Estado do Espírito Santo;

ε_{it} representa o termo de erro.

Também se buscou testar a influência da responsabilidade fiscal nos investimentos nessas áreas sociais em cada microrregião de planejamento do Estado do Espírito Santo e estabelecer comparação com os da Região Metropolitana. O modelo foi rodado 5 vezes, uma para cada tipo de gasto (educação, saúde, habitação, saneamento e desenvolvimento social).

Quando os dados estão organizados como um painel, é comum se utilizar estimador de efeito fixo, efeito aleatório e se escolher o melhor estimador a partir do teste de Hausman. No entanto, no presente trabalho, alguns controles como IDH-M, Gini e as dummies de região são fixas no tempo, o que não permitiu que a estimação dos coeficientes dessas variáveis fosse executada via estimador de efeito fixo. Dessa maneira, optou-se por estimar os dados em MQO – Mínimos Quadrados Ordinários, controlando pelas variáveis fixas no tempo e colocando como controle o ano em questão.

4 ANÁLISE DOS RESULTADOS

4.1 Estatística descritiva

A Tabela 01 apresenta as características da amostra coletada.

TABELA 1- ESTATÍSTICA DESCRITIVA COM MÉDIA, COEFICIENTE DE VARIAÇÃO, VALORES MÁXIMOS, QUARTIS E MÍNIMOS DAS VARIÁVEIS ANALISADAS



variable	N	mean	cv	min	p25	p50	p75	max
resp_fisc	546	0.765568	0.553879	0	1	1	1	1
gasto_educ_w	546	0.066797	0.484061	0	0.045989	0.066623	0.0877	0.144579
gasto_saud~w	546	0.048378	0.521222	0	0.03213	0.046527	0.064676	0.111551
gasto_hab_w	546	0.00039	2.766403	0	0	0	0.000186	0.006515
gasto_san_w	546	0.004105	1.377799	0	8.20E-07	0.001342	0.006311	0.024679
gasto_asoc_w	546	0.010671	0.747984	0	0.005263	0.009377	0.014537	0.043117
idh_w	546	0.692192	0.054737	0.622	0.666	0.6835	0.718	0.845
gini_w	546	0.505137	0.07764	0.3896	0.4865	0.5017	0.5262	0.6124
pib_w	546	33114.16	1.843798	10161.97	14750.75	19528.61	24735.4	483478.7
Metr	546	0.089744	3.187706	0	0	0	0	1
Cserr	546	0.064103	3.824499	0	0	0	0	1
SudSerr	546	0.089744	3.187706	0	0	0	0	1
LitSul	546	0.102564	2.960752	0	0	0	0	1
CentSul	546	0.102564	2.960752	0	0	0	0	1
Cap	546	0.141026	2.47024	0	0	0	0	1
Riodoce	546	0.076923	3.467278	0	0	0	0	1
Coeste	546	0.128205	2.610072	0	0	0	0	1
Nord	546	0.115385	2.771414	0	0	0	0	1
Noro	546	0.089744	3.187706	0	0	0	0	1

Fonte: Elaborada pelo autor com base nos dados gerados no Stata. Detectou-se que 76,5% das contas dos municípios capixabas analisadas tiveram sua responsabilidade fiscal reconhecida pelo Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, no período de 2009 a 2015.

A maior média de gasto dos municípios na área social estudada foi com educação, em segundo lugar, com a saúde, seguindo assistência, saneamento e habitação. Já entre as regiões de planejamento, o investimento maior se deu na Caparaó, seguida da Centro-oeste, Nordeste, Litoral Sul, Central Sul, Noroeste, Sudoeste Serrana, Metropolitana, Rio doce e quem gastou menos foi a Central Serrana.

O coeficiente de Variação da responsabilidade fiscal apresentou uma dispersão de 55,39% em relação à média, demonstrando a significância do grau de precisão deste trabalho enquanto o dos gastos nas áreas sociais variou entre 74,80% e 484,06% demonstrando que eles foram heterogêneos entre os municípios.

Já os índices de Gini e IDH-M apresentaram que foram homogêneos nas cidades capixabas.

4.2 Correlação entre os dados

A tabela 2 mostra o resultado da análise estatística da correlação entre as variáveis:

TABELA 2- CORRELAÇÃO



	resp f~c	gas~uc w	gast~e w	gast~b w	gast~n w	gas~oc w	idh w
resp fisc	1.0000						
gasto educ w	0.0626	1.0000					
gasto saud~w	0.0774	0.7949*	1.0000				
gasto hab w	0.1040*	-0.0071	-0.0141	1.0000			
gasto san w	-0.0077	0.0388	0.0246	0.0312	1.0000		
gasto asoc w	0.0630	0.7107*	0.7500*	-0.0241	-0.0182	1.0000	
idh w	0.0525	-0.4645*	-0.4227*	0.0978*	0.1054*	-0.4131*	1.0000
gini w	-0.0596	0.0023	-0.1206*	0.0918*	-0.0271	-0.0161	0.2880*
pib w	0.0732	-0.4193*	-0.4035*	0.1235*	-0.0904*	-0.3019*	0.0659
gini w	pib w						
gini w	1						
pib w	-0.0417	1					

Fonte: Elaborada pelo autor com base nos dados gerados no Stata

A responsabilidade fiscal está associada positivamente, ou seja, variando de forma diretamente proporcional, aos investimentos em educação, saúde, habitação e assistência social e negativamente, aquela que variou em proporções inversas, com os gastos em saneamento e o Gini. Porém, somente com os gastos em habitação é que encontramos uma correlação estatisticamente significativa. Os gastos com educação só apresentaram significância estatística de 95% com saúde, assistência social, IDH-M e PIB per capita e relação negativa apenas com a habitação, IDH-M e o PIB per capita.

Os gastos com saúde também só não apresentaram significância estatística de 95% com a responsabilidade fiscal, habitação e saneamento, tendo sido negativa com habitação, IDH-M, Gini e PIB per capita. Os gastos com habitação apresentaram significância de 95% somente com a responsabilidade fiscal, IDH-M, Gini e o PIB per capita e ser negativa com educação, saúde e assistência social.

Os gastos com saneamento estão correlacionados negativamente com a responsabilidade fiscal, assistência social, Gini e o PIB per capita, porém, essa correlação só foi estatisticamente significativa com o IDH-M e o PIB. Os gastos com assistência social só foram significativos com a educação, saúde, IDH-M e PIB per capita e positiva com responsabilidade fiscal, educação e saúde.

Os resultados do IDH-M apresentaram insignificância estatística com a responsabilidade fiscal e o PIB per capita, negativa somente com a educação, saúde e assistência social.

O Gini apresentou significância com a saúde, habitação e IDH-M, relação negativa com a responsabilidade fiscal, saúde, saneamento e assistência. O PIB per capita só não apresentou significância de 95% com a responsabilidade fiscal e o IDH-M, tendo sido negativa com educação, saúde saneamento e assistência social.



4.3 Análise dos resultados da regressão

A tabela 3 apresenta de modo sintético, as cinco diferentes estimativas para o modelo descrito pela equação (1).

Tabela 03-RESULTADO DA REGRESSÃO DO MODELO COM TODAS AS VARIÁVEIS DE CONTROLE E DUMMY RESPONSABILIDADE FISCAL

Variáveis Independentes	Variáveis Dependentes				
	gasto_educ	gasto_saude	gasto_hab	gasto_san	gasto_asoc
resp fisc	.00643504**	.00533046**	.00025675***	-0.00042896	.00180771**
	2.33	2.4	2.75	-0.68	2.57
idh w	-.30948531***	-.15746419***	0.00219098	.01797871**	-.06608347***
	-9.29	-5.7	1.64	2.01	-7.91
gini w	.08592438***	-0.01349539	.00258672*	-.01141851*	.01578469**
	3.48	-0.72	1.79	-1.69	2.23
pib w	-1.614e-07***	-1.232e-07***	2.909e-09**	-6.458e-09***	-2.598e-08***
	-8.67	-8.56	2.04	-2.86	-7.38
cserr	0.00317175	0.01725802***	-0.00002437	0.00204528	0.00200002**
	0.69	3.96	-0.18	1.13	2.11
sudserr	0.02050392***	0.02584991***	0.00010134	-0.00085029	0.00409615***
	5.44	8.59	0.68	-0.57	4.11
litsul	0.00379044	0.01161728***	-0.00007888	0.0001026	0.00127677
	0.79	3.17	-0.52	0.07	1.22
centsul	0.0201205***	0.02384112***	0.00017345	0.00015361	0.00558703***
	5.36	6.75	0.98	0.1	5.32
cap	0.02142358***	0.03005756***	0.00002758	0.00063083	0.0055118***
	5.36	8.26	0.21	0.36	5.3
riodoce	0.00588926	0.01196136***	0.00009704	0.00450218***	0.00168658**
	1.63	4.12	0.45	3.57	2
coeste	0.00926348**	0.01954599***	0.0004391**	0.00317534**	0.00367568***
	2.55	6.48	2.28	2.06	3.63
nord	0.01953477***	0.01963844***	-0.00002001	0.00147042	0.00753349***
	4.31	5.34	-0.13	0.87	5.14
noro	0.02453558***	0.1852872***	0.00066032***	0.00052388	0.00311808***
	6	5.48	2.59	0.31	3.02
constante	0.23972925***	0.1553772***	0.00265548***	-0.00238244	0.04565052***
Observações	546	546	546	546	546
R2	0.5087	0.4569	0.1216	0.1024	0.3636
Controle por ano	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim

Fonte: Elaborada pelo autor com base nos dados gerados no Stata.

Onde os diferentes gastos foram levados em conta em cada coluna. Abaixo dos coeficientes são reportadas as respectivas estatísticas de teste. Coeficientes marcados com uma estrela(*) são estatisticamente significativos com 10% de significância, coeficientes marcados com duas estrelas (**) são estatisticamente significativos com 5% de significância e coeficientes marcados com três estrelas (***) são estatisticamente significativos com 1% de significância.

Ao rodar o modelo de regressão tomando os gastos com educação como variável dependente verificou-se que o coeficiente da dummy de resp_fisc foi estatisticamente significativo com significância no nível de 5% e com sinal positivo, permitindo dizer que os municípios que foram fiscalmente responsáveis gastaram mais em educação quando comparados aos municípios que não o foram.

Os controles IDH-M e PIB per capita mostraram que, tanto os municípios com maior índice de desenvolvimento quanto os “mais ricos”, investiram proporcionalmente menos do seu PIB em educação. O comportamento do coeficiente de Gini frente à educação indica que municípios mais desiguais gastaram mais com educação.



As *dummies* de microrregião Central Serrana, Litoral Sul e Rio Doce não se mostraram estatisticamente significativas, apesar de apresentarem coeficientes positivos, indicando que em todas elas gastou-se mais em educação do que na região metropolitana.

Quando considerou os gastos com saúde como variável dependente apurou-se que o coeficiente da dummy de *resp_fisc* foi estatisticamente significativo mostrando que os municípios que foram fiscalmente responsáveis gastaram mais em saúde quando comparados aos que não o foram.

Os controles IDH-M e PIB per capita também foram significativos, o Gini mostrando que os municípios com maior índice de desenvolvimento, bem como os “mais ricos”, gastaram menos com saúde. As *dummies* de microrregião foram significativas indicando que nelas gastou-se mais com saúde do que na região metropolitana.

Ao tomar os gastos com habitação como variável dependente o coeficiente da dummy de *resp_fisc* foi estatisticamente significativo, o que permite dizer que os municípios que são fiscalmente responsáveis, gastaram mais em habitação quando comparados aos municípios que não são fiscalmente responsáveis.

O IDH-M não apresentou significância estatística, embora com coeficiente positivo, nos impedindo de afirmar que os municípios com maior índice de desenvolvimento investem mais em habitação. Os controles Gini e PIB foram significativos, mostrando que, tanto os municípios mais desiguais quanto os “mais ricos”, gastaram mais com habitação. Apenas as *dummies* das microrregiões Centro Oeste e Noroeste foram significantes, afirmando que nelas tenha havido gasto maior desta despesa que a região metropolitana. Nada podemos afirmar quanto a esta despesa nas outras microrregiões dada a insignificância estatística.

Já ao considerar os gastos em saneamento como variável dependente, o coeficiente da dummy de *resp_fisc* além de ter apresentado sinal negativo, não foi estatisticamente significativo, o que não permite dizer que os municípios que foram fiscalmente responsáveis gastaram menos em habitação quando comparados aos municípios que não o são.

Quanto ao controle Gini ficou evidenciado que os municípios mais desiguais gastaram menos com saneamento. O IDH-M foi significativo mostrando que municípios com maior índice de desenvolvimento gastaram mais com saneamento. O PIB per capita teve significância em 1% e coeficiente negativo indicando que os municípios “mais ricos” gastaram menos com saneamento.

Quanto à relação dos gastos das microrregiões com as da Região Metropolitana, só há confiança em afirmar que os investimentos em saneamento foram maiores nas microrregiões do Rio Doce e Centro Oeste. Nada podemos afirmar quanto a esta despesa nas outras microrregiões, também pela insignificância estatística.

Quando se tomou os gastos com assistência social como variável o coeficiente da dummy de *resp_fisc* assumiu significância, o que permite dizer que os municípios que são fiscalmente



responsáveis, gastaram mais em assistência social quando comparados aos municípios que não são fiscalmente responsáveis.

Os controles IDH-M e PIB per cata também foram significativos mostrando que os municípios com maior índice de desenvolvimento e os “mais ricos” gastaram menos em assistência social. Já os municípios mais desiguais, dado o coeficiente positivo do GINI significativo em 5%, gastaram mais com assistência social.

A dummy da microrregião Litoral Sul não apresentou relação com a região Metropolitana enquanto as das outras se foram significativas indicando que gastaram mais em assistência social do que na região metropolitana.

Estes resultados confirmam a opinião de (Barreto & Mendonça, 2010) quanto à maior capacidade dos municípios com finanças organizadas executar ações planejadas que provocam mudanças positivas nos investimentos, níveis de renda e padrão de vida.

Para trazer mais robustez à discussão do assunto este trabalho se afastou da comparação de índices e estabeleceu confronto entre dados de execução orçamentária das 78 cidades nas áreas específicas atreladas ao conceito de desenvolvimento social local (educação, saúde, habitação, saneamento, assistência social) destacando que o fato de todos os dados já terem passado pelo crivo do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo confere grau satisfatório de credibilidade à pesquisa.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho analisou se há relação positiva entre a responsabilidade fiscal e os gastos sociais em saúde, educação, habitação, saneamento e assistência social, testando econometricamente os dados da execução orçamentária dos municípios capixabas nessas áreas no período de 2009 a 2015.

Os resultados empíricos mostraram que a responsabilidade fiscal, com 99% de confiança, está associada positivamente com os gastos em habitação, e com 95% com a educação, saúde e assistência social e sem associação com o saneamento já que não houve significância estatísticas nos testes. A regressão linear múltipla mostrou que os municípios que são fiscalmente responsáveis gastam mais em educação, saúde, habitação e assistência social que os não fiscalmente responsáveis, invalidando essa afirmação para os gastos em saneamento considerando o baixíssimo grau de confiança.

Ao lançar o olhar para as microrregiões que norteiam o planejamento do desenvolvimento do Estado do Espírito Santo de forma regionalizada, apurou-se que em todas as microrregiões gastou-se mais nas áreas de educação, saúde, habitação e assistência social que na microrregião Metropolitana, mas em saneamento, só houve significância estatística para afirmar que os investimentos foram maiores nas microrregiões Rio doce e Centro Oeste.



A microrregião Metropolitana em 2010 já contava com 48,0% da população estadual e 98,3% de sua população em áreas urbanas conforme dados do IJSN - Instituto Jones Santos Neves, com base no Censo demográfico do IBGE e concentrando nela também o PIB estadual produzindo 63,2% da riqueza capixaba, seguida da Litoral Sul respondendo com 9,4%, e da Rio Doce, com 7,9%. Essas três microrregiões somavam 80,5% de todas as riquezas do Estado. Na microrregião Litoral Sul se situam municípios beneficiados pelas receitas de royalties do petróleo, se destacando Presidente Kennedy, que figurou de 2011 a 2015 como a cidade com maior renda per capita do Brasil.

Os baixos investimentos sociais na microrregião Metropolitana comparados com os das outras microrregiões interferiram nos resultados negativos do IVS - Índice de Vulnerabilidade Social, medido a partir de indicadores do Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil através de dezesseis indicadores nas dimensões infraestrutura urbana, capital humano e renda e trabalho. O IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, baseado nos dados do PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento para apurar o IVS nas regiões metropolitanas brasileiras, afirmava que o IVS da microrregião Metropolitana capixaba em 2000 era 0,432, na faixa de alta vulnerabilidade social, evoluindo em 2010 para 0,315, passando para a faixa de média vulnerabilidade social.

Na amostra testada viu-se que as cidades mais ricas, aquelas com maior PIB per capita, gastaram proporcionalmente menos com educação, saúde, saneamento e assistência social e mais com habitação, o que sugere uma possível tendência para a convergência entre o indicadores correspondentes no estado.

Essa possibilidade é reforçada pelo fato de que e os municípios capixabas com maior desigualdade social medida por um maior coeficiente de Gini, gastaram mais com educação, habitação e assistência social, embora menos com saneamento.

A conclusão do trabalho é que imposição das regras fiscais advindas da LRF não impede a implementação de políticas públicas que promovem o bem-estar e a estabilidade sociais, afinal, é a própria lei que acrescenta ao desafio de alcançar a estabilidade fiscal e econômica a adoção de um modelo desenvolvimentista de viés social e humano em sintonia com o crescimento econômico. As exigências direcionadoras dos gastos públicos presentes na Constituição Federal brasileira, aliadas às regras fiscais apenas definem os gastos prioritários, mas não são ameaças de que os investimentos sociais serão sempre insuficientes.

As limitações deste trabalho consistem na restrição de cinco funções de governo ligadas ao desenvolvimento social, na amostra composta exclusivamente por municípios capixabas e na ausência de confronto dos gastos com a sua eficácia. Valioso seria comparar os resultados obtidos com outros estudos para constatar se a relação dos mesmos com os indicadores de desempenho das políticas públicas de mais outras áreas como cultura, previdência social e trabalho, por exemplo, também se verifica num universo maior de cidades.



REFERÊNCIAS

- ALESINA, A.; PEROTTI, R. Fiscal discipline and the budget process. **American Economic Review**, v. 86, n. 2, p. 401-407, 1996.
- ANDREWS, M. Good government means different things in different countries. **Governance**, v. 23, n. 1, p. 7-35, 2010.
- ANSEMI, L.; LAGARDE, M.; HANSON, K.G. Equity in the allocation of public sector financial resources in low- and middle-income countries: a systematic literature review. **Health Policy and Planning**, v. 30, n. 4, p. 528-45, 2015.
- AZEVEDO, R. R. Uma análise dos índices da lei de responsabilidade fiscal nos municípios paulistas após a implantação do projeto AUDESP. **Revista de Gestão, Finanças e Contabilidade**, v. 3, n. 2, p. 39-60, 2013.
- BARRETO, F. A. F. D.; MENDONÇA, H. H. M. Autonomia financeira, responsabilidade fiscal e seus efeitos sobre os indicadores sociais dos estados brasileiros. **Cadernos de Finanças Públicas**, v. 10, p. 59-85, dez. 2010.
- BRASIL. Lei Complementar n. 101, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em 03 set. 2018.
- CIUMARA, T. Fiscal responsibility within an unstable economic and political environment. **Financial Studies**, v. 20, n. 4, p. 54-68, 2016.
- CRUZ, C. F.; MACEDO, M. A. S.; SAUERBRONN, F. F. Responsabilidade fiscal de grandes municípios brasileiros: uma análise de suas características. **Revista de Administração Pública**, v. 47, n. 6, p. 1375-1399, 2013.
- CRUZ, C. F.; AFONSO, L. E. Gestão fiscal e pilares da Lei de Responsabilidade Fiscal: evidências em grandes municípios. **Revista de Administração Pública**, v. 52, n. 1, p. 126-148, 2018.



CUZA, A. I. Fiscal rule and fiscal responsibility convergency. **The USV Annals of Economics and Public Administration**, ano 17, v.1, n. 25, p. 144-154, 2017.

Disponível em:

<<http://www.seap.usv.ro/annals/ojs/index.php/annals/article/view/978/872>>. Acesso em 10 ago. 2018.

DAN, M. I. Budget and public debd. **Annals Of The University Of Oradea, Economic Science Series**, v. 23, n. 2, p. 266-270, 2014.

GERIGK, W.; CLEMENTE, A. Influência da LRF sobre a gestão financeira: espaço de manobra dos municípios paranaenses extremamente pequenos. **RAC - Revista de Administração Contemporânea**, v. 15, n. 3, p. 513–537, 2011.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Indicadores sociais municipais: uma análise dos resultados do universo do censo demográfico 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2013. Disponível em:

<https://biblioteca.ibge.gov.br/.../liv64529_ref_glossario equipetec.pdf>. Acesso em 25 jul. 2019.

IJSN. Instituto Jones dos Santos Neves. **Perfil da pobreza no Espírito Santo: famílias inscritas no CadÚnico 2017**. Vitória, ES: IJSN, 2018. Disponível em: <<http://www.ijsn.es.gov.br/artigos/5099-perfil-da-pobreza-no-espírito-santo-familias-inscritas-no-cadunico-2017>>. Acesso em 25 jul. 2019.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada; FJP. Fundação João Pinheiro; PNDU. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. **Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil**. Brasília: IPEA, 2014. Disponível em: <www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&id=24037m>. Acesso em 25 jul. 2019.

JORGE, M.; CAJAZEIRA, A. Responsabilidade fiscal e desenvolvimento municipal: uma análise dos municípios sergipanos no período 2007/2010. **Pesquisa & Debate. Revista do Programa de Estudos Pós-Graduados em Economia Política**, v. 26, p. 1-47, 2015. Disponível em: <<https://revistas.pucsp.br/rpe/article/view/17720>>.

KLERING, L. R.; KRUEL, A. J.; STRANZC, E. Os pequenos municípios do Brasil: uma análise a partir de índices de gestão. **Análise Revista de Administração da PUCRS**, v. 23, n. 1, p. 31-44, jan./abr. 2012. Disponível em:



<<http://revistaseletronicas.pucrs.br/fo/ojs/index.php/face/article/view/11433/9677>>.
Acesso em 10 ago. 2018.

KOEHLER, G. The politics of rights-based, transformative social policy in South and Southeast Asia. **International Social Security Review**, v. 70, n. 4, p. 105–126, 2017.

MENDONÇA, M. L. C.; HOLANDA, M. M. A administração pública municipal como fomentadora do desenvolvimento social e econômico. **Sequência**, v. 74, p. 207-231, 2016.

ONU. Organização das Nações Unidas. **Transforming our world: the 2030 agenda for sustainable development**. 2016. Disponível em:
<<https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>>. Acesso em 05 set. 2018.

PALANISWAMY, N.; KRISHNAN, N. Local politics, political institutions, and public resource allocation. **Economic Development & Cultural Change**, v. 60, n. 3, p. 449-473, 2012. Disponível em:
<<http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=bth&AN=73388968&lang=pt-br&site=ehost-live>>. Acesso em 10 ago. 2018.

ROBLES, J. N.; NAVARRO, D.M.; STEVENS, D. F. Descalabros Y desafíos de la política social en México. Problemas del desarrollo. **Revista Latinoamericana de Economía**, v. 44, n. 174, p. 9-34, 2013.

SANTOS, A. M. S. P. Desenvolvimento local e autonomia financeira dos municípios. **Revista de Economia Mackenzie**, v. 7, n. 2, p. 112–137, 2009. Disponível em:
<<http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=bth&AN=77847591&lang=pt-br&site=ehost-live>>. Acesso em 10 ago. 2018.

SALAMA, P. Luchas contra la pobreza en América Latina: el caso de la pobreza rural en Brasil: problemas del desarrollo. **Revista Latinoamericana de Economía**, v. 42, n. 165, p. 7-34, 2011. Disponível em:
<<http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=bth&AN=61023026&lang=pt-br&site=ehost-live>>.

STRUMINSKI, C. E. C.; RAHIER, A. P. Pobreza e seus determinantes nos municípios brasileiros: abordagem monetária, de privações e multidimensional. **Revista de Desenvolvimento Econômico- RDE**, v. 2, n. 37, p. 186-211, 2017.



THORNTON, J. Who chooses to adopt fiscal responsibility laws? evidence from emerging market economies. **Applied Economics Letters**, v. 17, p. 737-740, 2010.

ȚICU, D. Public policies-from the dilemma of resources allocation to the ethical decision making. **Young Economists Journal / Revista Tinerilor Economisti**, v. 9, n. 16, p. 110-115, 2011.

VAZ GARCIA, R. (2010). Política fiscal e dívida pública: uma abordagem teórica a partir de Keynes e Abba Lerner. **Problemas del desarrollo**, v. 41, n. 161, p. 59-79, 2010. Disponível em:

<http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0301-70362010000200003&lng=es&tlng=pt>. Acesso em 10 set. 2018.

VICENTE. D. V. Economia e desenvolvimento social: a possibilidade da utilização de indicadores sociais para avaliação do desenvolvimento Paranaense. **Mediações**, v. 18, n. 2, p. 46-64, 2013.

ANEXO

TERMO DE COMPROMISSO DE APRESENTAÇÃO

13º Congresso de Gestão Pública do Rio Grande do Norte

“Comprometo-me, caso meu Trabalho seja aprovado pelo Comitê Científico, a comparecer ou nomear um representante para sua apresentação, no dia e hora previamente comunicados.

Autorizo a publicação do material utilizado em minha apresentação no site do evento, assim como o uso de sons e imagens. Autorizo também o recebimento de mensagens SMS através de meu celular com informações relativas ao meu trabalho científico e minha participação no congresso. ”

Nome do autor: **Rubens César Baptista de Almeida**

Assinatura: 