

Prioridade do gasto público municipal: análise da alocação dos recursos na região da Grande Curitiba
DOI: 10.31994/rvs.v15i2.998

Robson Wormsbecker¹

Elaine Cristina de Oliveira Menezes²

Clóvis Wanzinack³

Fabiano Maury Raupp⁴

RESUMO

O objetivo do estudo consistiu em analisar indicadores da alocação de recursos e indicadores socioeconômicos nos municípios da Grande Curitiba, PR, no período de 2009-2016, buscando comparar as trajetórias desses indicadores e seus reflexos sobre o IFDM, IFDM-Saúde, IFDM-Educação. A pesquisa alia a abordagem qualitativa e quantitativa em três fases: descritiva, explicativa, e prospectiva. Os dados foram obtidos por meio de dados secundários na base de dados do FINBRA e SICONFI, valendo-se dos dados de despesas por função de governo. Ao analisar a relação do Gasto Total dividido pelo PIB e confrontado com o IFDM, constata-se que maiores investimentos em um setor não necessariamente implicarão em melhores resultados de desenvolvimento do mesmo. Tal análise pode revelar que a alocação de recursos está sendo ineficiente para alcançar os devidos objetivos de desenvolvimento dos setores. Ao confrontarmos os gastos totais nas principais

¹ Bacharel em Administração Pública pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). E-mail: robsonhnd366@gmail.com Orcid: <https://orcid.org/0009-0000-2253-5303>

² Professora da Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC). E-mail: elaine.menezes@udesc.br Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-1427-0744>

³ Professor da Universidade Federal do Paraná (UFPR). E-mail: cloviswa@gmail.com Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-1859-763X>

⁴ Professor da Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC). E-mail: fabianoraupp@hotmail.com Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-9533-2574>

funções de governos priorizadas (Educação e Saúde) e o IFDM educação e saúde, respectivamente, avalia-se que, novamente, as maiores alocações de recursos não se traduzem de fato em números melhores nos indicadores, enaltecendo a ineficiência do gasto público.

PALAVRAS-CHAVE: ALOCAÇÃO DE RECURSOS. EFICIÊNCIA DO GASTO PÚBLICO. FEDERALISMO FISCAL. DESCENTRALIZAÇÃO FISCAL. TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS.

INTRODUÇÃO

A alocação de recursos públicos é, basicamente, o ato de definir e distribuir os recursos do setor público para as mais diferentes esferas e setores, para o pleno funcionamento do país, buscando maior eficiência possível no que diz respeito aos gastos públicos e resultados gerados pelos mesmos (Heidemann, 2016). “Tais formas e sistemas se consubstanciam no orçamento e planejamento público sob duas dimensões: sociopolítica e econômicofinanceira” (Gavron et al., 2022, p. 3).

A Constituição Federal de 1988 (CF/88) definiu os moldes do federalismo fiscal, bem como os níveis de descentralização fiscal da União. Foi a CF/88 que deu mais autonomia aos municípios, uma vez que estes são os entes federados mais próximos da população. De acordo com Serra e Afonso (1999), indicadores utilizados para medir a descentralização fiscal, que avaliam a participação dos governos subnacionais na receita e no gasto total, bem como a autonomia municipal, trazem bons números para o Brasil, sendo um dos com o maior avanço, colocando-o bem próximo as federações mais desenvolvidas.

Mesmo com a descentralização fiscal, e uma certa autonomia dos municípios em relação a sua arrecadação fiscal e legislação orçamentária, existe certa dificuldade destes entes federados no seu auto-financiamento. Isso requer, por sua vez, uma adequada alocação de recursos, para que se ofertem, de modo eficiente,

os melhores benefícios à população (Silva et al., 2019). Todavia, “a alocação eficiente se revela uma tarefa desafiadora, dada a diversidade de demandas em cada região, tornando complexo estabelecer prioridades de forma objetiva” (Graupner, 2024, p. 2).

Nesse cenário as transferências intergovernamentais fazem uma grande diferença, com o principal objetivo de amenizar as disparidades e dificuldades econômicas entre as diferentes regiões do país, uma vez que a arrecadação fiscal é, em certo nível, centralizada na União. Segundo Rocha, Suzart e Zuccolotto (2018), as transferências entre os governos auxiliam no equilíbrio econômico dos entes federados, uma vez que distribui parte da arrecadação para os entes com menor capacidade financeira.

Além disso, há uma crescente exigência a respeito da eficiência e eficácia da alocação do recurso público extraído da sociedade por meio dos impostos e taxas, “Assim, não basta saber quanto o governo gasta com a provisão de bens e serviços, é importante saber qual o resultado gerado por esse gasto e se esse mesmo resultado poderia ser alcançado com menores custos para o contribuinte” (Rezende; Cunha; Bevilacqua, 2010).

Há um debate no campo da administração pública que busca compreender qual a relação entre eficiência no processo de destinação dos recursos públicos municipais e os limites impostos pelo federalismo fiscal. Entretanto, poucos são os estudos que se debruçam sobre tal temática, fato que revelam a necessidade de pesquisas que possam investigar a tensão existente entre estes elementos. Assim, o objetivo do estudo consistiu em analisar indicadores da alocação de recursos e indicadores socioeconômicos nos municípios da Grande Curitiba, PR, no período de 2009-2016, buscando comparar as trajetórias desses indicadores e seus reflexos sobre o IFDM, IFDM-Saúde, IFDM-Educação.

A pesquisa alia a abordagem qualitativa e quantitativa em três fases: descritiva, explicativa, e prospectiva. Os dados foram obtidos por meio de dados secundários na base de dados do FINBRA e SICONFI, valendo-se dos dados de despesas por função de governo. Em termos de resultados que se intenta alcançar,

busca-se, primeiramente, analisar a relação entre gasto total/PIB e IFDM dos municípios da Grande Curitiba. Em um segundo momento, faz-se uma análise das funções saúde e educação e seus reflexos nos indicadores de desenvolvimento municipal.

O artigo está estruturado em cinco capítulos, iniciando por esta introdução. Na sequência, a fundamentação teórica contempla o referencial teórico necessário para subsidiar a leitura do objeto empírico. Seguindo, tem-se a análise e interpretação dos dados coletados, finalizado com as considerações finais do estudo.

1 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

1.1 Alocação de recursos no Brasil

Um dos principais propósitos da administração pública deve estar na busca pela alocação eficiente dos recursos públicos, buscando o benefício do bem-estar social e a garantia dos direitos fundamentais estabelecidos na Constituição Federal de 1988 (Graupner, 2024). Estudos de avaliação da condição financeira, por exemplo, “evidenciam que é necessário que o Estado tenha ferramentas capazes de dar apoio à administração pública, proporcionando uma leitura adequada de suas ações no processo de alocação de recursos” (Batista, 2024, p. 7).

Pensando em uma maior eficiência na alocação de recursos, além da distribuição dos mesmos em áreas fundamentais e obrigatórias, como saúde e educação, outro modo de trabalhar essa alocação, de acordo com Lima e Papi (2020), dá-se por meio de políticas públicas, programas sociais que possam englobar toda a realidade social, inclusive de quem a formula, planejando-os de forma menos rígida, para poder acompanhar as mudanças constantes na sociedade e economia, e nesse processo de planejamento entram as discussões e interesses políticos, visto que se trata de um meio de estabelecer a deliberação da sociedade.

O novo quadro teórico que se instala a partir de Keynes, coloca o Estado no

centro do debate das falhas de mercado, possuindo o Estado três funções a desempenhar: a função distributiva, estabilizadora e alocativa, sendo essa última responsável por empregar os recursos arrecadados, que se transformam em bens e serviços para a sociedade, com o intuito de desenvolver a economia local e geral, desenvolvimento esse entendido como um aumento nos níveis de qualidade de vida e bem-estar social, principalmente através dos setores da Saúde, Educação, Emprego e Renda (Costa; Ferreira; Braga; Abrantes, 2015).

A função distributiva consiste basicamente em distribuir rendas arrecadadas de um setor ou área para outra, interferindo na economia, através de disponibilização de estruturas públicas para o desenvolvimento da economia privada, e na política também, precipuamente se utilizando de aparatos financeiros, como manipulação de juros e política fiscal, almejando a melhor qualidade de vida para a sociedade e distribuição mais igualitária de renda (Augel, 2017). Quanto a função estabilizadora, a mesma é responsável por intervir na economia de acordo com os ciclos econômicos, buscando, como o nome sugere, uma estabilidade econômica independente de fatores externos. Um ponto importante da função alocativa é o entendimento dos bens públicos que, para Samuelson (1954) é definido como aqueles bens públicos puros que são não excludentes e não rivais no seu consumo. Esses bens fornecidos pelo setor público têm como objetivo não excluir ninguém de seu consumo, e não tem como objetivo rivalizar com quaisquer outros semelhantes, os benefícios que ele entrega ao consumidor não deve se alterar mesmo se o número de consumidores aumentar (Samuelson, 1954). Samuelson (1954) e Musgrave (1959), assumiam a posição, indiretamente, de que os gastos públicos são de responsabilidade apenas da União, teoria essa confrontada por Tiebout (1956).

1.2 Federalismo fiscal

Alguns autores destacam acerca de uma certa “crise” vivenciada pelo federalismo, uma vez que, na prática, com suas constituições, a maneira como

implementam suas políticas e conduz o Estado acaba sendo, de certo modo, práticas de governos mais unitários que federados, pois cada região do país tem suas particularidades, sejam elas políticas, econômicas ou de recursos (Conti, 2004). No caso brasileiro trata-se de algo extramamente complexo. “Em um país com dimensões continentais, com três níveis de governo (central, estadual e local) e 5.570 municípios, espera-se que uma organização federativa seja complexa” (Paula, Pinho, 2023).

O federalismo fiscal implica em definir a quem compete as mais diversas tributações e as responsabilidades no fornecimento de bens públicos, buscando a melhor divisão das obrigações de cada governo, maximizando os benefícios da concorrência saudável entre as diferentes regiões, e observando quais situações requerem transferência intergovernamental, evitando as externalidades negativas (Mendes, 2004).

O Federalismo Fiscal brasileiro faz uso intensivo de mecanismos de transferências intergovernamentais como estratégias de combate à pobreza e às diferenças regionais, mesmo reconhecendo que, se mal concebidos, podem gerar ou agravar as demandas regionais existentes e criar externalidades que afetam o comportamento do desenvolvimento econômico dos governos destinatários (Louzano et al., 2023, p. 625).

Tratando da definição de responsabilidades e obrigatoriedades, as teorias do federalismo fiscal da primeira geração definem que a função estatal alocativa, é melhor desempenhada pelos entes federados, visto que estão mais próximos a sociedade e a seus desejos e escolhas, podendo desempenhar tal função com mais eficiência, enquanto as funções distributiva e estabilizadora são melhor cumpridas pelo governo central, ambos seguindo critérios de eficiência pré-estabelecidos. No que tange o fornecimento de bens públicos, os mesmos seriam fornecidos centralizadamente, nos casos em que o produto pode ser gerado e fornecido igualmente a todos os cidadãos, mas para os casos em que os bens e serviços públicos necessitam atender as particularidades regionais para serem eficientes, a produção é feita descentralizadamente (Vargas, 2011).

O federalismo brasileiro apresenta algumas mudanças ao longo dos tempos. Primeiro com o estabelecimento da federação, criada em 1891, decisão da realeza, e que gerou uma certa descentralização fiscal, a fim de ter maior liberdade de tributação local sobre as exportações. Depois o Brasil experimentou uma fase de mais centralização durante a Era Vargas, unificando o mercado e possibilitando a industrialização no país. Após a Segunda Guerra Mundial houve um novo período de descentralização, com a repartição do gasto público, detido pela União na época, baixando novamente para cerca de 50%. Com o regime militar, a centralização foi ainda mais forte que no período anterior, com o governo central respondendo a quase 70% do gasto público total e da receita tributária disponível (Serra; Afonso, 1999).

Junto com a promulgação da Constituição de 1988, tornou-se visível a descentralização na área fiscal no Brasil, com base nas transferências não condicionais e sem contrapartida. A vasta extensão territorial do Brasil, a grande diversidade de culturas, de condições de vida, diferentes níveis de urbanização, necessidades fiscais e financeiras exclusivas de cada região demonstraram que a descentralização fiscal traria maior autonomia aos municípios, visto que a capacidade financeira e administrativa de cada localidade é diferente. É o que demonstra estudos sobre o PIB *per capita* das 5 regiões brasileiras, cuja disparidade demonstra a concentração de renda e produção do país, em que as regiões sul e sudeste correspondem a 74% do PIB do país (Mendes, 2002).

2 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Em termos metodológicos o presente estudo alia a abordagem qualitativa e quantitativa em três fases. Na fase descritiva houve levantamento de dados e indicadores socioeconômicos e de finanças públicas das regiões e municípios pesquisados, bem como análise histórica. Baseado em Ramos (2017) estruturou-se o IPF, sendo: $IPF = \frac{GFt}{tGFT}$. Onde: IPF = índice de prioridade fiscal; GFt = gasto

por função considerada, denominada t ; e $tGFT$ = total dos gastos por função de governo no exercício financeiro. Tomando como base a análise de prioridade dos gastos feitas por Ramos (2017), é possível identificar que os municípios, em sua totalidade, cumprem o exigido constitucionalmente, tendo as funções da Saúde e Educação entre os 3 principais dispêndios de recursos públicos, e a terceira função de governo com maior gasto é a Administração (Ramos, 2017).

Na fase explicativa, a partir da análise dos dados e indicadores socioeconômicos e de finanças públicas, houve a seleção dos municípios que se posicionaram de maneira diferenciada, além da articulação dos indicadores socioeconômicos, PIB e IFDM, destacando que o IFDM – Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal – é um estudo do Sistema FIRJAN que acompanha anualmente o desenvolvimento socioeconômico de todos os mais de 5 mil municípios brasileiros em três áreas de atuação: Emprego & renda, Educação e Saúde. Na fase prospectiva: avaliou-se quais municípios estão mais bem posicionados em termos de indicadores socioeconômicos, comparativamente às despesas públicas totais.

Os dados foram obtidos por meio de dados secundários na base de dados do FINBRA e SICONFI, valendo-se dos dados de despesas por função de governo. Os dados secundários obtidos por meio do Índice Firjan de desenvolvimento, por meio do IFDM, IFDM – Saúde e Educação. Os dados obtidos foram selecionados nos períodos de 2009, ano em que o FINBRA passa a detalhar os estágios da despesa por função de governo e um ano após a crise de 2008; 2013 ano em que houve as manifestações no Brasil e que demonstram descontentamento da sociedade com o processo alocativo do Estado brasileiro; 2016, ano de mudanças no governo federal e também último ano em que o índice Firjan de desenvolvimento municipal foi elaborado.

A região da Grande Curitiba é subdividida em 3 regiões menores, que comportam os municípios da RMC – Região Metropolitana de Curitiba, dada essa separação da seguinte forma: O Núcleo Urbano Central é formado pelos municípios de Almirante Tamandaré, Araucária, Campina Grande do Sul, Campo Largo, Campo

Magro, Colombo, Curitiba, Fazenda Rio Grande, Itaperuçu, Pinhais, Piraquara, Quatro Barras, Rio Branco do Sul e São José dos Pinhais. O Vale do Ribeira, em que estão incluídos Adrianópolis, Bocaiúva do Sul, Cerro Azul, Doutor Ulysses, Itaperuçu, Rio Branco do Sul e Tunas do Paraná. Por fim, os demais municípios são Agudos do Sul, Balsa Nova, Campo do Tenente, Contenda, Lapa, Mandirituba, Piên, Quitandinha, Rio Negro e Tijucas do Sul (Comec, 2010).

Além de o arranjo urbano-regional de Curitiba deter o maior número de sedes e estabelecimentos com os maiores faturamentos do Estado, a natureza das atividades desenvolvidas mostra que a concentração não se dá apenas em termos quantitativos como também qualitativos, e a marca dessa diferença está na localização das principais atividades comerciais, com destaque para as grandes redes de hipermercados; de serviços, com ênfase para o aeroportuário; e, fundamentalmente, na atividade industrial, que concentra a maioria das indústrias de bens de capital e de consumo duráveis, e de bens intermediários, geradoras de maior valor industrial (Moura, 2009, p. 189).

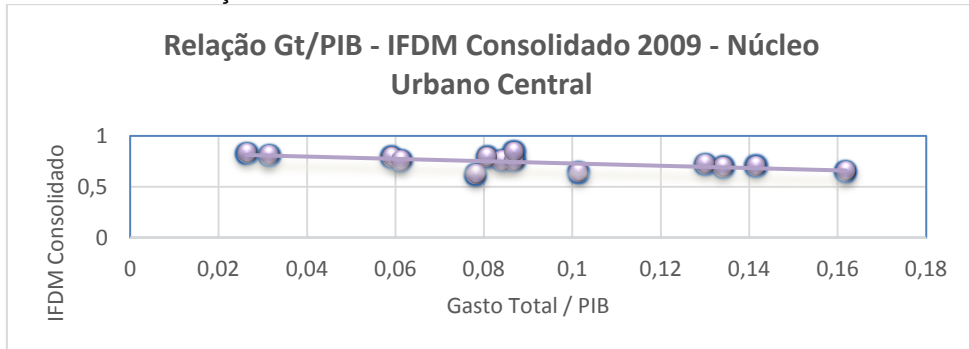
A RMC conta com 16.580,752 Km² de área territorial, correspondendo a 8,30% da extensão territorial total do estado, (Itcg, 2019) tendo uma densidade demográfica de 220,43 habitantes por km² (Ipardes, 2019) e a população estimada total da região é de cerca de 3.654.960 habitantes (Ibge, 2019). O PIB total da macrorregião da Grande Curitiba, segundo dados do IBGE de 2016, é de R\$ 151.960.532.000,00, que corresponde a 37,83% do Produto Interno Bruto do Paraná.

3 RESULTADOS E DISCUSSÕES

3.1 Análise da relação entre gasto total/PIB e IFDM dos municípios da Grande Curitiba

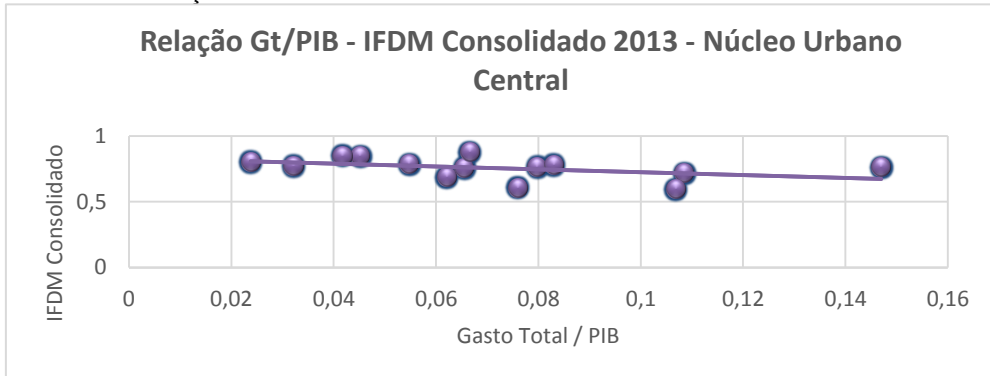
Os gráficos 1, 2 e 3 demonstram a relação entre os gastos públicos municipais e o IFDM dos municípios da Grande Curitiba.

Gráfico 1. Relação entre indicador GT/PIB e IFDM – Núcleo Urbano Central - 2009



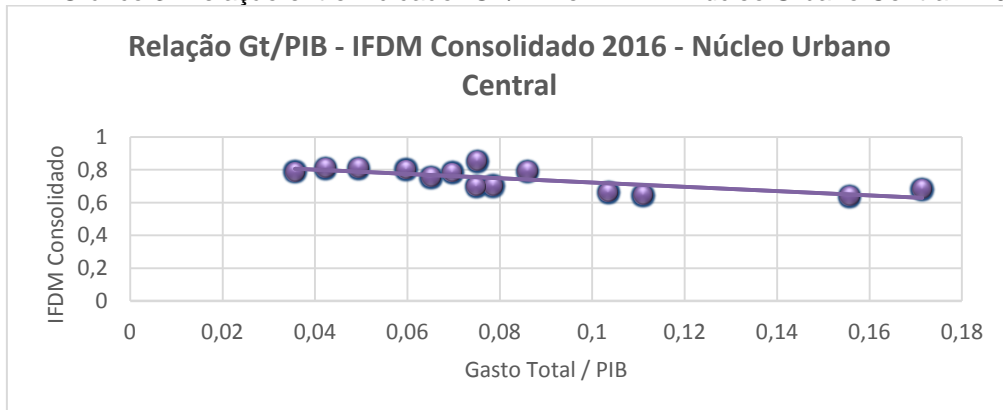
Fonte: Dados da pesquisa.

Gráfico 2. Relação entre indicador GT/PIB e IFDM – Núcleo Urbano Central – 2013



Fonte: Dados da pesquisa.

Gráfico 3. Relação entre indicador GT/PIB e IFDM – Núcleo Urbano Central - 2016

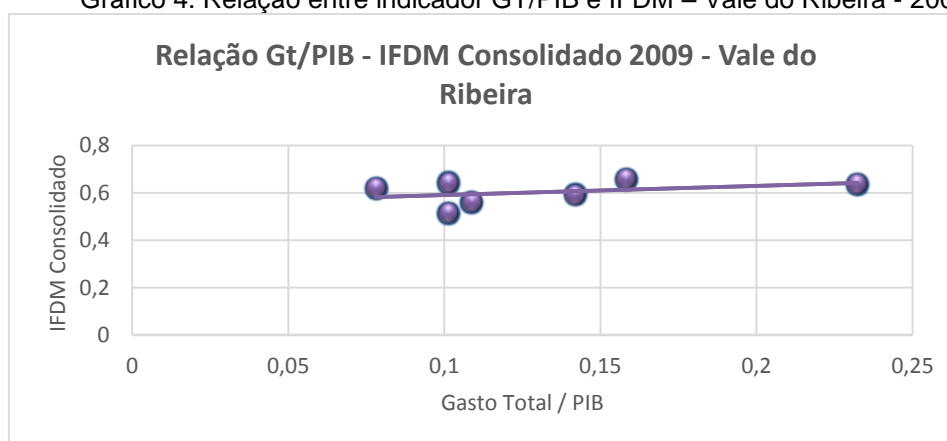


Fonte: Dados da pesquisa.

Tomando como base os 3 gráficos acima, que relacionam o quanto o gasto público representa do PIB, comparado ao IFDM Consolidado, é possível perceber que o fato de aumentar o gasto público não se traduz em elevar o desenvolvimento da região, existe uma relação contrária em tal comparação. Os municípios que, nos 3 anos analisados, apresentaram a menor porcentagem de gasto comparado ao Produto Interno Bruto, que são Araucária e São José dos Pinhais, em 2009, São José dos Pinhais e Quatro Barras, em 2013, e novamente Araucária e São José dos Pinhais, em 2016, figuram entre os 6 maiores Índices de Desenvolvimento Municipal em todos os anos, estando os mesmos em nível de Pleno Desenvolvimento (acima de 0,80), ou muito próximos desse marco.

No Vale do Ribeira, no ano de 2009, percebe-se um cenário diferente, observa-se uma relação positiva entre o confronto do indicador GT/PIB com o IFDM. Se considerar a linha de tendência traçada nas regiões dispostas no gráfico 4 abaixo, constata-se o aumento no índice de Desenvolvimento Municipal conforme a alocação de recursos de cada região aumenta.

Gráfico 4. Relação entre indicador GT/PIB e IFDM – Vale do Ribeira - 2009

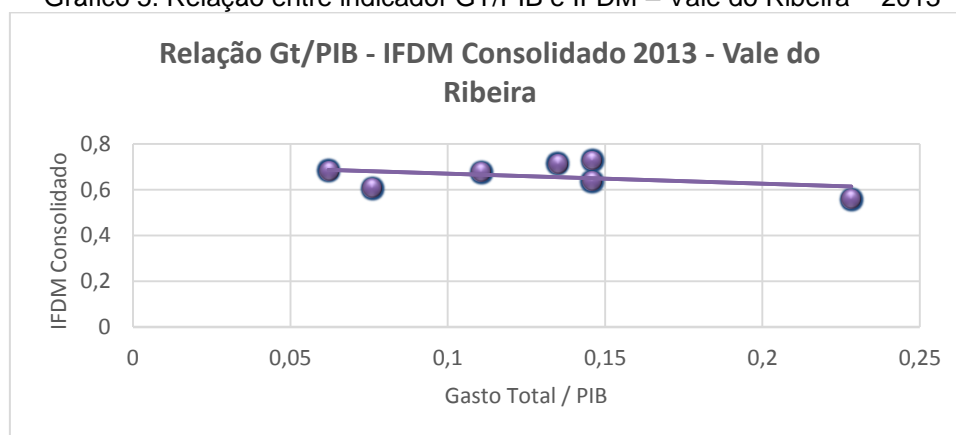


Fonte: Dados da pesquisa.

Vale ressaltar que, dentre as regiões e anos analisados, este foi o único caso de relação positiva, evidenciando que não é algo comum o gasto público se traduzir em maior desenvolvimento municipal, e que também o município com maior despesa pública em relação ao seu PIB, Tunas do Paraná, é o segundo município que, na

média dos 3 anos avaliados, tem o maior IFDM do grupo de municípios do Vale do Ribeira. O gráfico 5 apresenta a relação gasto total/PIB e IFDM do Vale do Ribeira em 2013:

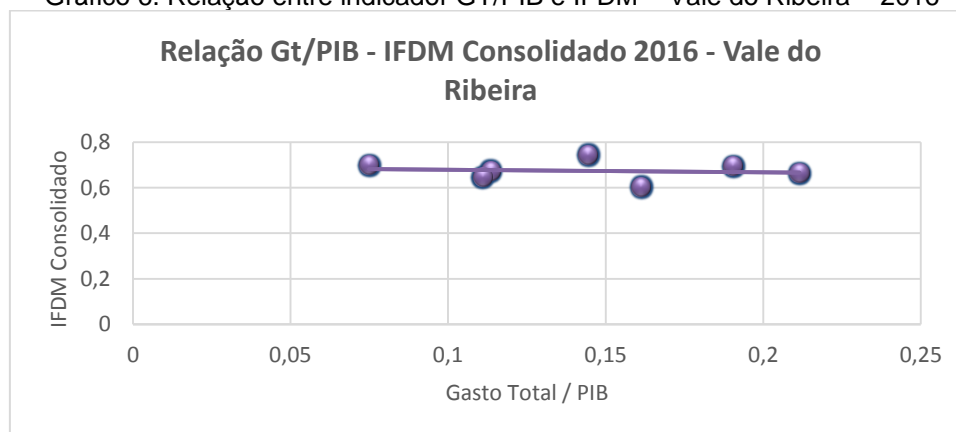
Gráfico 5. Relação entre indicador GT/PIB e IFDM – Vale do Ribeira - 2013



Fonte: Dados da pesquisa.

Em 2013, a análise de correlação no Vale do Ribeira é semelhante a dos outros grupos de municípios, sendo negativa, tendo o município de Doutor Ulysses figurando o menor IFDM do período e, ao mesmo tempo, a maior porcentagem disparada de gasto público em relação ao seu Produto Interno Bruto. O gráfico 6 do indicador de gasto total/PIB e IFDM no Vale do Ribeira 2016 apresenta-se da seguinte forma:

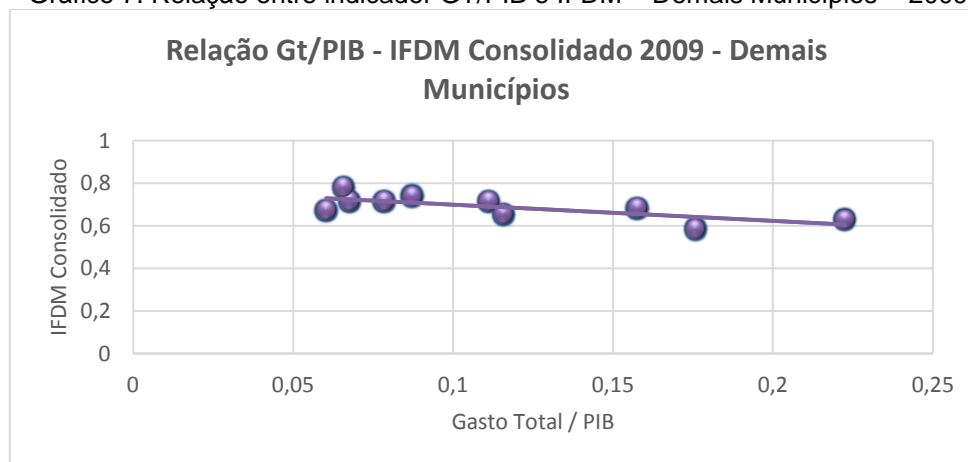
Gráfico 6. Relação entre indicador GT/PIB e IFDM – Vale do Ribeira – 2016



Fonte: Dados da pesquisa.

Em 2016 o cenário dessa região novamente muda, tendo agora uma relação neutra entre os indicadores analisado, com a sua linha de tendência “flat”, praticamente horizontal entre os pontos que servem como base de cálculo. No Vale do Ribeira, ao contrário do percebido nos outros dois grupos de municípios da Grande Curitiba, as cidades com o maior Índice de Desenvolvimento Municipal tem, em média, seu percentil de gasto total dividido pelo PIB em 15%, enquanto, nos outros dois grupos analisados, os municípios com maior IFDM gastam, em média, de 5% a 8% do seu PIB. Nos demais municípios da Grande Curitiba, constata-se a mesma correlação contrária entre os dados analisados, tendo os maiores gastos em relação ao PIB registrando as menores médias de desenvolvimento municipal, conforme descrito no gráfico 7:

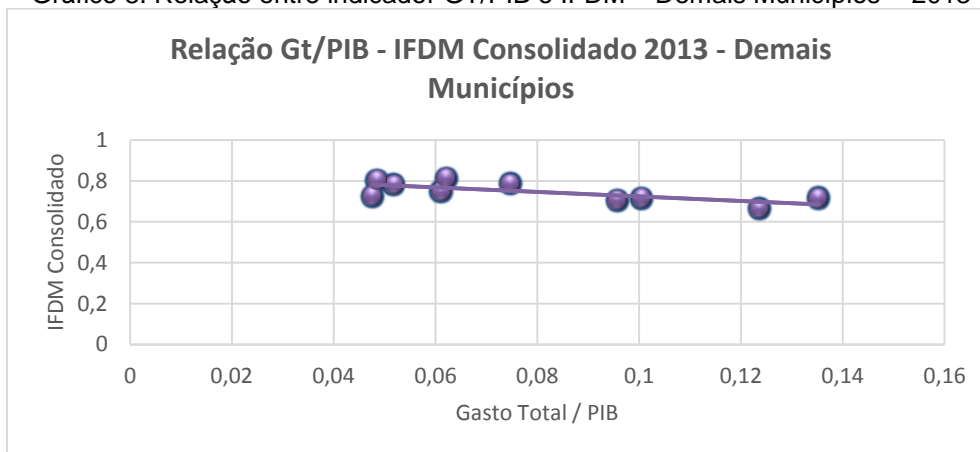
Gráfico 7. Relação entre indicador GT/PIB e IFDM – Demais Municípios - 2009



Fonte: Dados da pesquisa.

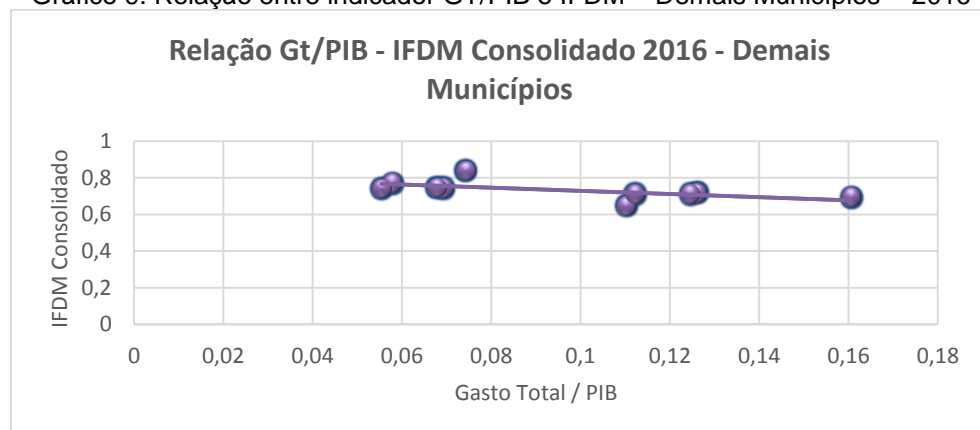
Agudos do Sul, em 2009, registrou 0,5851 no índice IFDM, sendo o menor do grupo dos demais municípios da Grande Curitiba, em contrapartida, alocando 17,59% do seu PIB em gastos públicos, o segundo maior número do ano entre as regiões analisadas, e a mesma situação se repete com o mesmo município em 2013, conforme gráfico 8, diferindo apenas em 2016, conforme gráfico 9, com Quitandinha alocando 16,07% do Produto Interno Bruto em recursos públicos próprios e tendo o segundo pior índice de desenvolvimento municipal, com 0,6944, considerado um índice moderado.

Gráfico 8. Relação entre indicador GT/PIB e IFDM – Demais Municípios - 2013



Fonte: Dados da pesquisa.

Gráfico 9. Relação entre indicador GT/PIB e IFDM – Demais Municípios - 2016

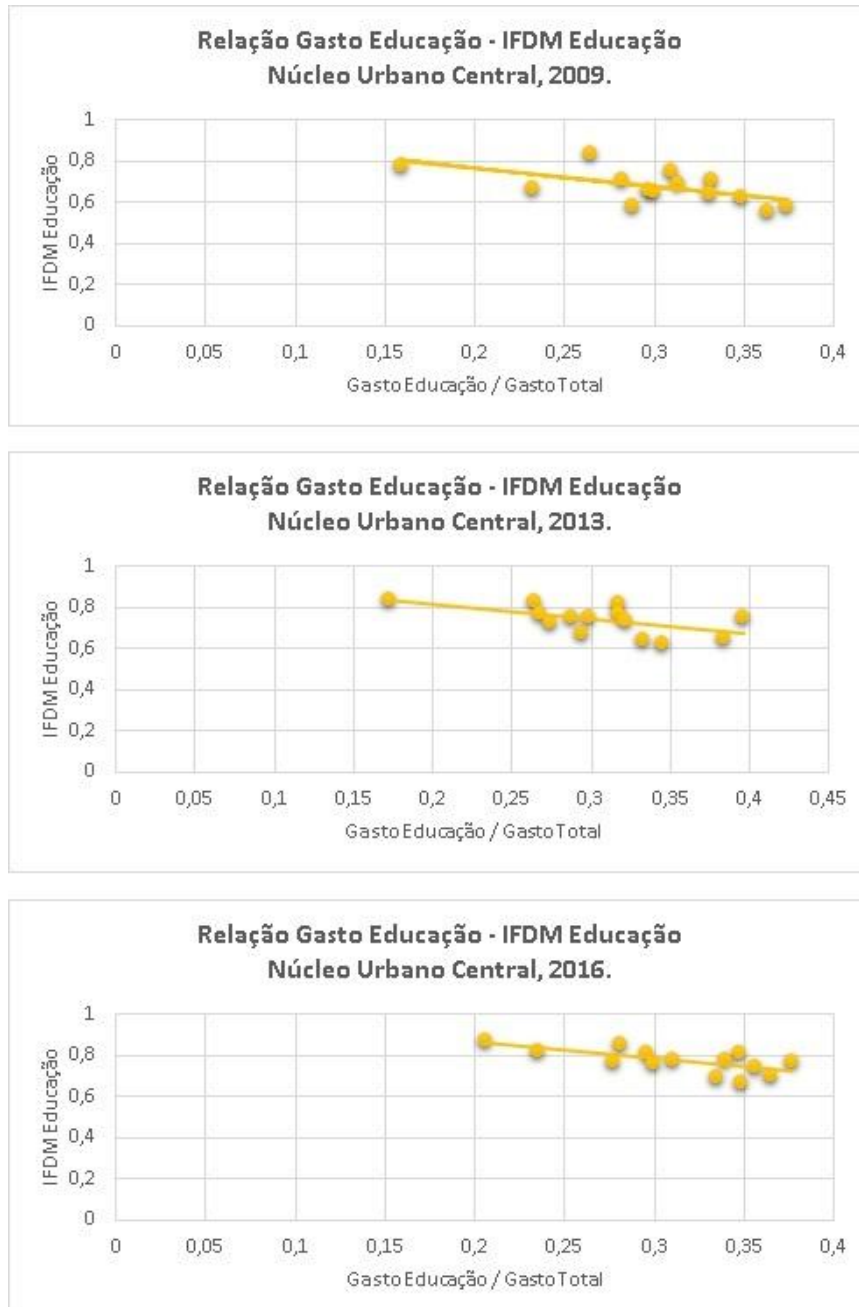


Fonte: Dados da pesquisa.

3.2 Análise das funções Saúde e Educação e seus reflexos nos indicadores de desenvolvimento municipal

Buscou-se medir a eficiência do gasto com educação, ao longo dos anos de 2009, 2013 e 2016, nas regiões analisadas, para identificar se maiores gastos nessa função se traduzem em aumento do desenvolvimento na mesma. Num primeiro momento, utilizou-se do cálculo do percentil aplicado na educação dividido pelo total gasto no ano, confrontado com o IFDM Educação, com o objetivo de entender se maiores porcentagens de gastos da função acarretam num IFDM Educação maior. A relação entre gasto na educação e IFDM educação em 2009, 2013 e 2016, é apresentada por meio do gráfico 10:

Gráfico 10. Relação entre gasto na Educação e IFDM Educação – Núcleo Urbano Central, 2009, 2013 e 2016.

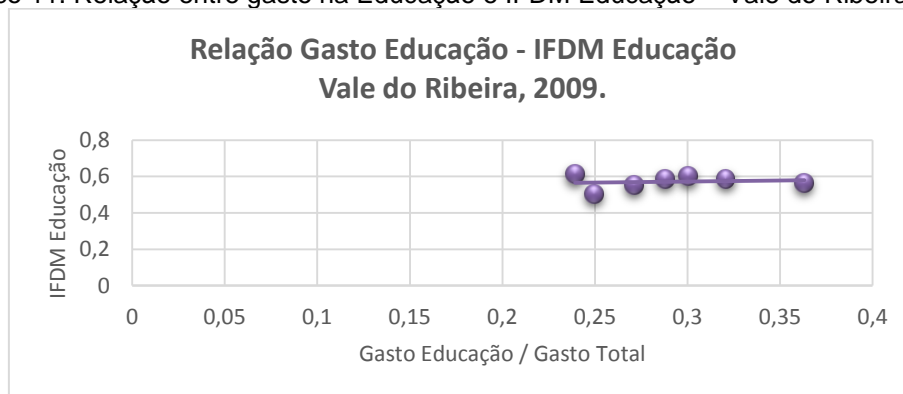


Fonte: Dados da pesquisa.

No grupo de municípios do Núcleo Urbano Central, se identifica que alguns dos municípios não realizam a alocação mínima constitucional, de 25%, na função, e assim como na análise anterior, de Gasto Total/PIB relacionado ao IFDM Consolidado, observa-se o fato de que a linha de tendência também se encontra

inclinada para baixo, mostrando uma tendência de baixa no confronto dos dados, evidenciando novamente que maiores percentis de gastos na função não necessariamente trarão desenvolvimento crescente na área. Pinhais, em 2009, por exemplo, apresenta-se com o maior IFDM, e Curitiba, tendo os maiores valores do índice em 2013 e 2016, estão próximos da aplicação de recurso correspondendo ao mínimo legal na educação em todos os anos, enquanto Itaperuçu, que registrou o maior volume aplicado de recursos, em porcentagens do gasto total, na função, em 2009, obteve o pior IFDM-Educação no mesmo período. O gráfico 11 apresenta a relação gasto na Educação e IFDM – Educação em 2009:

Gráfico 11. Relação entre gasto na Educação e IFDM Educação – Vale do Ribeira, 2009.

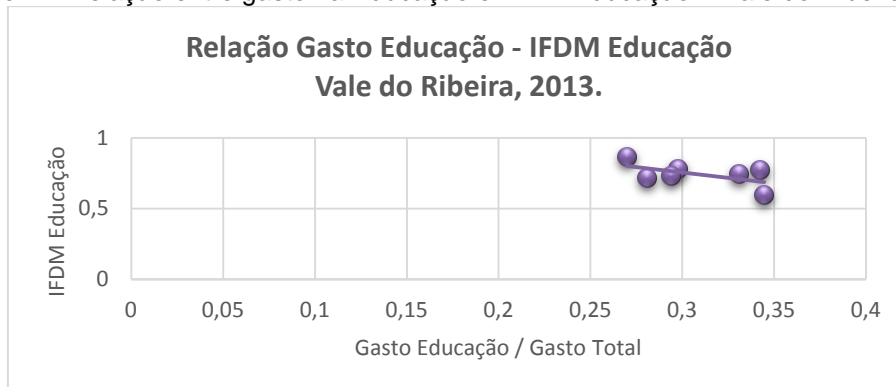


Fonte: Dados da pesquisa.

Para o Vale do Ribeira, o confronto dos indicadores apresenta três diferentes cenários. Em 2009, a tendência se encontra lateral, ou seja, não há mudança relativa entre quem mais investiu e quem mais se desenvolveu na função de governo educação nesse período, todos mantiveram uma certa igualdade em ambos os indicadores. Adrianópolis, por exemplo, apresenta-se com o maior IFDM Educação em 2009, o município que menos aplicou recursos, em termos percentuais, na função e nominalmente tendo aplicado o menor valor dentre todos. Assim, “a eficiência dos gastos públicos com educação no ensino fundamental dos municípios no Estado do Paraná, [...]. Novamente os resultados apontam que os municípios mais ricos não são necessariamente os mais eficientes, característica que é mais comum aos municípios que gastam menos” (Castro, Porsse, Pozza,

2022, p. 227). O gráfico 12 apresenta a relação gasto na Educação e IFDM – Educação em 2013:

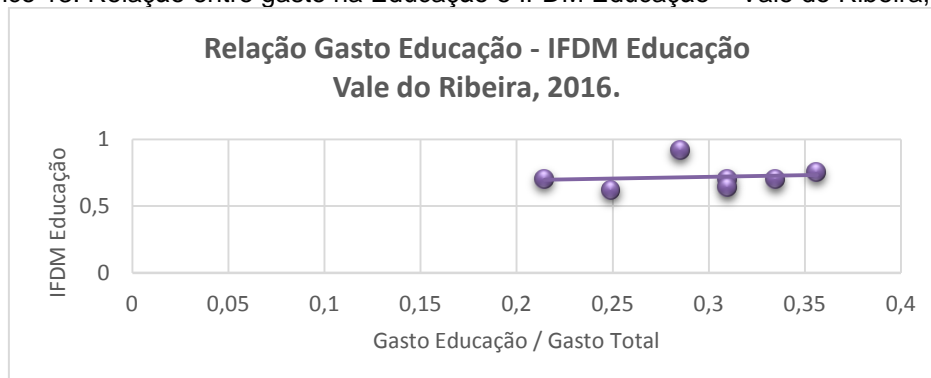
Gráfico 12. Relação entre gasto na Educação e IFDM Educação – Vale do Ribeira, 2013.



Fonte: Dados da pesquisa.

Em 2013, a correlação entre os dados apresenta tendência semelhante. Itaperuçu, por exemplo, obteve o maior percentual de alocação de recursos públicos na educação, e ao mesmo tempo o menor IFDM Educação e, em contrapartida, Adrianópolis registra o menor percentil alocado na área e o maior indicador. Em 2016, a situação muda, com uma leve tendência de alta no confronto dos indicadores, visto que todas as regiões se mantiveram numa mesma faixa no eixo Y, onde se situa o IFDM, com dados relativamente próximos uns dos outros. O gráfico 13 apresenta a relação gasto na Educação e IFDM – Educação em 2016:

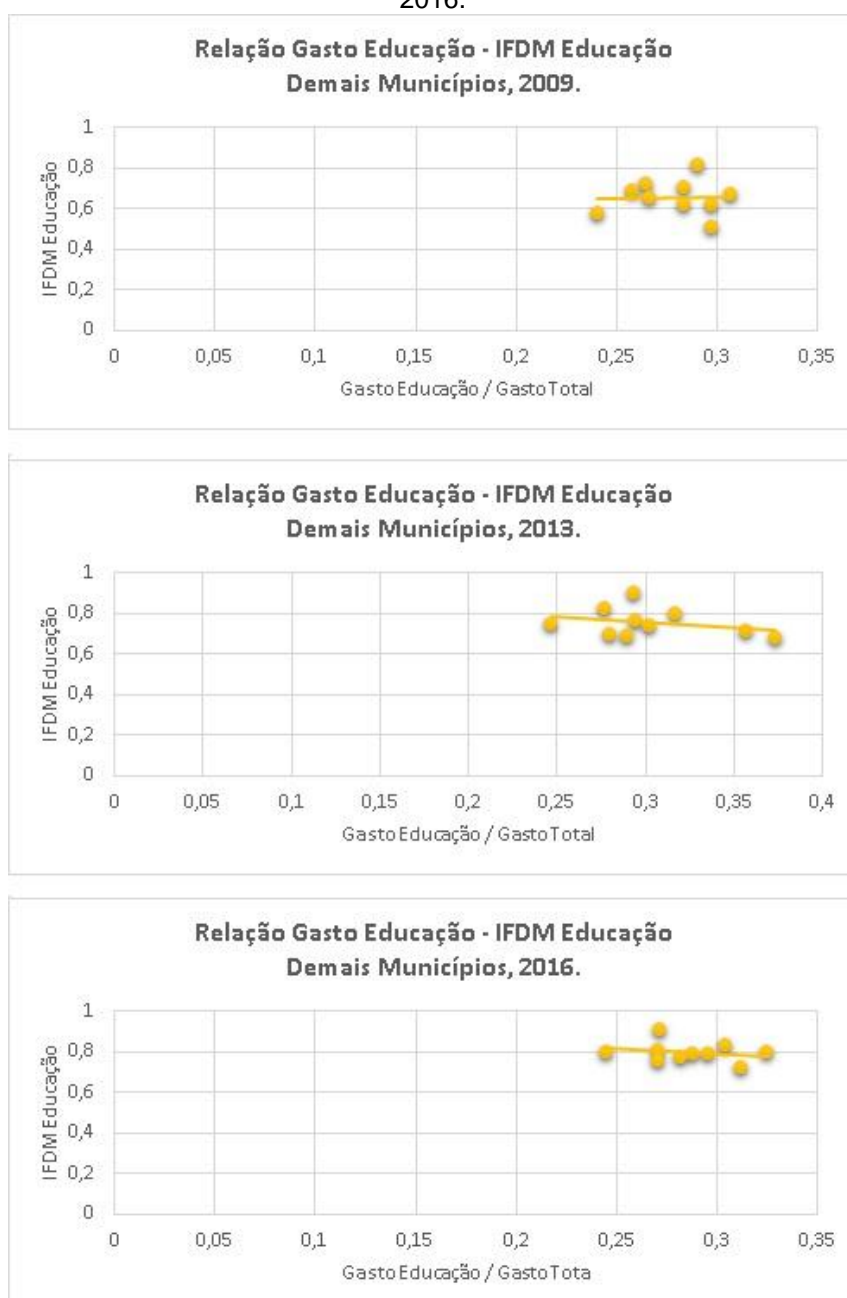
Gráfico 13. Relação entre gasto na Educação e IFDM Educação – Vale do Ribeira, 2016.



Fonte: Dados da pesquisa.

Nos Demais Municípios da região da Grande Curitiba, identifica-se basicamente o mesmo cenário, ou seja, sem mudança significativa na correlação entre os gastos com a Educação e o IFDM Educação.

Gráfico 14. Relação entre gasto na Educação e IFDM Educação – Demais Municípios, 2009, 2013 e 2016.

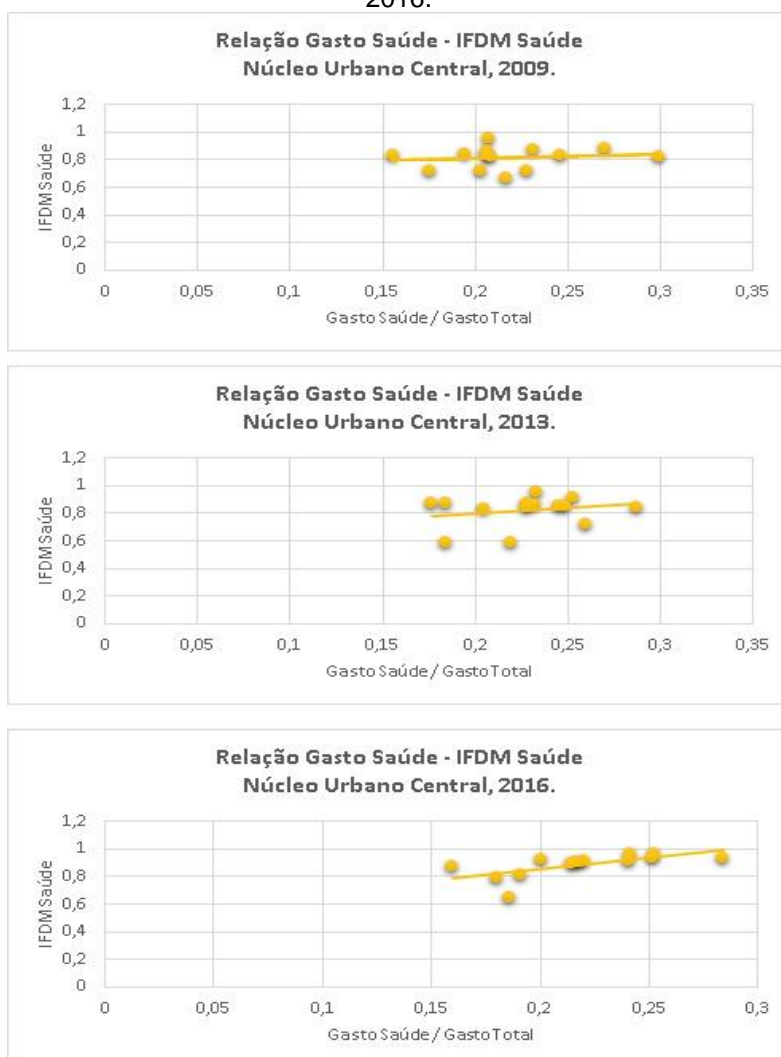


Fonte: Dados da pesquisa.

Nesta região, todos os municípios se encontram bem próximos em ambos os dados confrontados, e apenas 1 dos 10, nos três anos analisados, não cumpre o mínimo constitucional de 25%, sendo esse Mandirituba, em 2009, e Campo do Tenente, em 2013 e 2016.

Dando continuidade a análise dos dados para a função saúde, destaca-se que na área da saúde o cenário se apresenta divergente ao padrão identificado nas demais análises, com a maioria das regiões e anos analisados registrando tendências de alta entre os dados. O gráfico 15 descreve a relação entre gasto em saúde e IFDM – Saúde em 2009, 2013 e 2016:

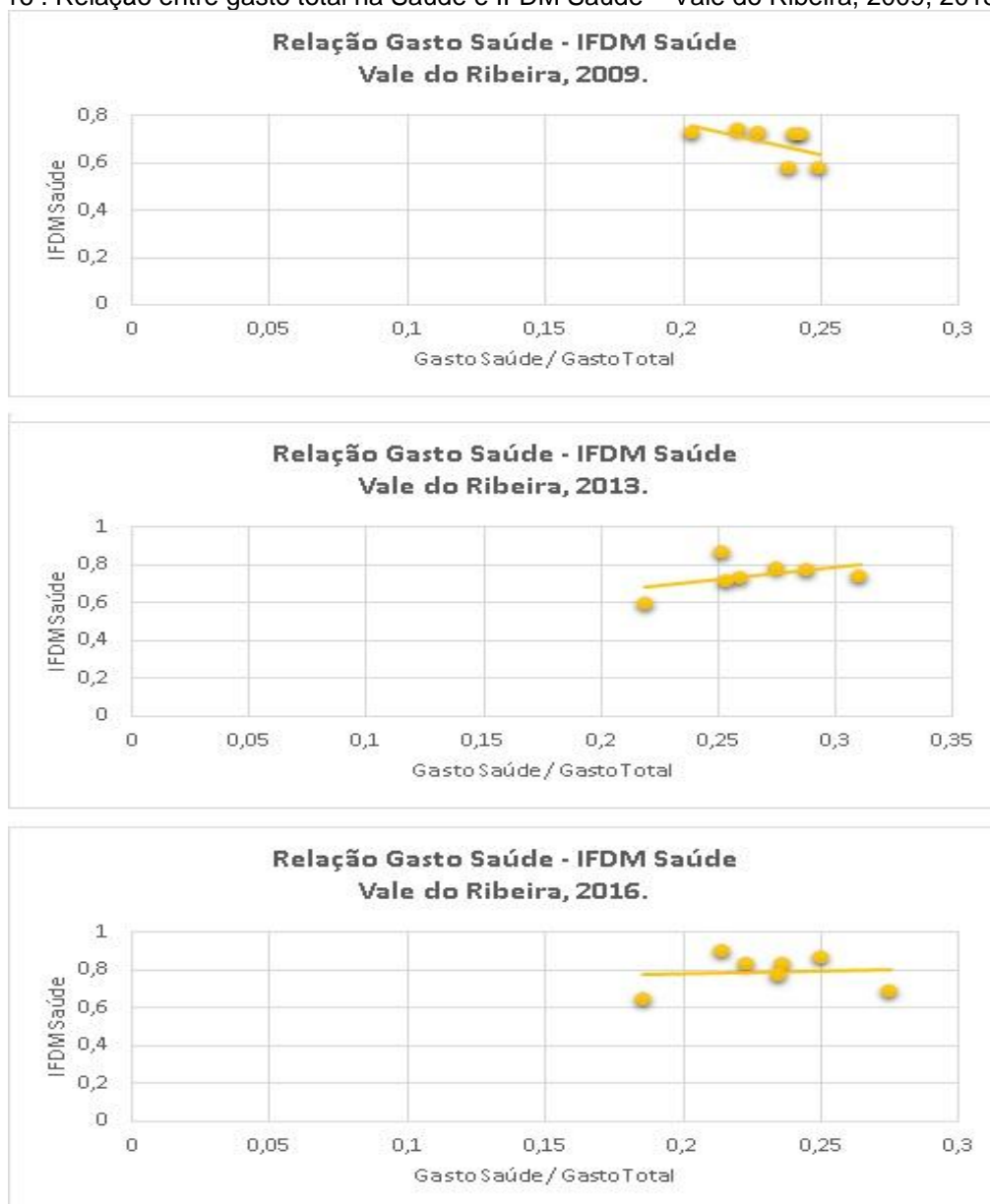
Gráfico 15. Relação entre gasto total na Saúde e IFDM Saúde – Núcleo Urbano Central, 2009, 2013 e 2016.



Fonte: Dados da pesquisa.

No Núcleo Urbano Central, nos três períodos analisados, esse cenário é identificado, com todos os municípios alocando, no mínimo, 15% previstos pela constituição na função. Na macrorregião do Vale do Ribeira, constata-se divergência nos três períodos analisados, evidenciando novamente, que a eficiência advinda da alocação de recursos das regiões é situacional.

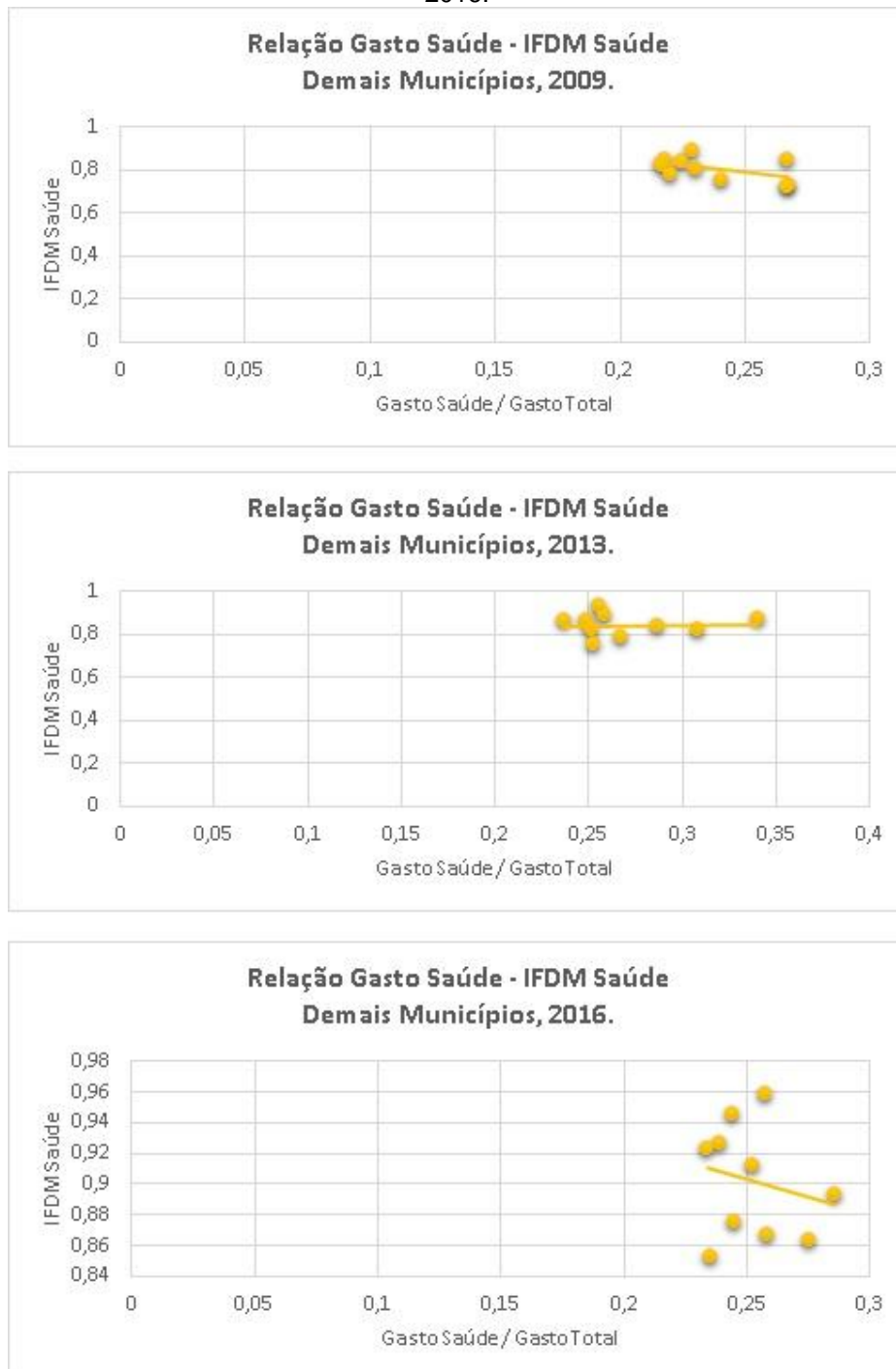
Gráfico 16 . Relação entre gasto total na Saúde e IFDM Saúde – Vale do Ribeira, 2009, 2013 e 2016.



Fonte: Dados da pesquisa.

O cenário nos demais municípios difere, tendo em todos os anos apresentado tendência de baixa na relação Gasto na Saúde – IFDM Saúde, conforme gráfico 17:

Gráfico 17. Relação entre gasto total na Saúde e IFDM Saúde – Demais Municípios, 2009, 2013 e 2016.



Fonte: Dados da pesquisa.

O município de Piên, em 2009, que alçou o maior número do indicador, teve apenas a quarta menor alocação de recursos na função. No ano de 2013, o município de Contenda registrou o maior índice de desenvolvimento da saúde, sendo o quinto município com o maior investimento na área, e em 2016 o município de Rio Negro alcançou o maior IFDM Saúde dentre todos os municípios do grupo dos Demais Municípios, e a respeito dos gastos públicos na função, ficou em quarto maior valor aplicado. Cabe ressaltar que, no ano de 2016, todos municípios dos demais municípios da Grande Curitiba conquistaram valores no IFDM Saúde acima de 0,8000, acima do nível considerado Pleno Desenvolvimento, cenário esse que não ocorreu em nenhum período dentre todos os dados analisados.

3.3 Discussões

Os indicadores são importantes peças de análise, geralmente quantitativa, que traduzem em inúmeros objetivos, neste trabalho a análise desses indicadores facilita a compreensão do reflexo que a alocação de recursos tem na sociedade, servindo como base para a manutenção de políticas públicas, trazendo tanto possibilidades de reformulação de determinadas políticas, quanto o seu monitoramento (Ramos, 2017).

Sob a ótica da eficiência do gasto público, os dados apontam que os municípios que mais gastam em relação ao seu PIB, não necessariamente são os que possuem os maiores índices de desenvolvimento. Como ressaltam Castro, Porsse e Pozza (2022), não basta somente o aumento dos gastos com a educação, é preciso melhorar a eficiência da utilização dos fatores de produção para mitigar a má alocação desses recursos.

Ao comparar a evolução do IFDM Saúde dos três grupos de municípios pesquisados, NUC, Vale do Ribeira e Demais municípios da Grande Curitiba, ao longo dos três períodos analisados, com a progressão da porcentagem do gasto com saúde dividido pelo gasto total de cada uma das regiões em questão, é possível identificar que o indicador também não segue uma tendência favorável ao percentil

de aplicação de recursos na função, ou seja, mesmo que a porcentagem do gasto público em relação ao total seja cada vez maior, o IFDM não corresponde na mesma proporção do aumento.

CONCLUSÕES

O objetivo do estudo consistiu em analisar indicadores da alocação de recursos e indicadores socioeconômicos nos municípios da Grande Curitiba, PR, no período de 2009-2016, buscando comparar as trajetórias desses indicadores e seus reflexos sobre o IFDM, IFDM-Saúde, IFDM-Educação. Analisando agora a relação do Gasto Total dividido pelo PIB e confrontado com o IFDM, constata-se que maiores investimentos em um setor não necessariamente implicarão em melhores resultados de desenvolvimento do mesmo, como é possível ver nas regiões do Núcleo Urbano Central e dos Demais Municípios, os quais evidenciam que, na média, quanto maiores são os gastos públicos, em termos percentuais, em relação ao PIB, menores são os índices de desenvolvimento municipal.

Tal análise pode revelar que a alocação de recursos está sendo ineficiente para alcançar os devidos objetivos de desenvolvimento dos setores. Nessa análise, o Vale do Ribeira, a região mais pobre dentre as 3 analisadas, tem seu merecido destaque, visto que em 2009 foi capaz de alocar eficientemente seus recursos, tendo suas maiores porcentagens de gasto elevando a média dos índices de desenvolvimento, alcançando uma correlação positiva entre os dados confrontados. Em 2013 essa relação voltou a ser negativa, e em 2016, a região teve uma correlação neutra, onde as maiores alocações percentuais de recurso tiveram números medianos no IFDM.

Ao confrontarmos os gastos totais nas principais funções de governos priorizadas (Educação e Saúde) e o IFDM educação e saúde, respectivamente, avalia-se que, novamente, as maiores alocações de recursos não se traduzem de fato em números melhores nos indicadores, enaltecendo a ineficiência do gasto

público. No setor da educação, todas as regiões registraram uma média neutra ou negativa na correlação entre Gasto na Educação / IFDM Educação, mas na Saúde o quadro é um pouco diferente, com uma correlação positiva em todos os anos no Núcleo Urbano Central e nos anos de 2013 e 2016 no Vale no Ribeira, os restantes também demonstram correlações negativas entre os dados confrontados. Com os cenários acima apresentados, percebe-se que não necessariamente alocar mais em uma determinada função de governo fará com que o desenvolvimento da mesma seja maior, se fazendo necessária a criação de algum mecanismo ou controle social que auxilie na busca da eficiência do gasto público, na otimização das despesas em busca dos melhores resultados.

Em termos de limitações, o estudo restringiu-se aos municípios da região da Grande Curitiba, cujos resultados não podem ser generalizáveis para outras regiões e municípios. Outras limitações dizem respeito ao período de coleta de dados, bem como às técnicas de coleta e de análise dos dados utilizadas.

A partir de tais limitações, pesquisas futuras são encorajadas. Inicialmente, recomenda-se que estudos futuros possam utilizar os mesmos municípios aqui pesquisados em períodos mais atuais, como forma de comparar os dados no tempo. Da mesma forma, e ainda dentro de uma perspectiva comparativa, outros estudos podem ser feitos com outras regiões do Estado do Paraná e/ou de outros estados.

Priority of municipal public expenditure: analysis of resource allocation in the greater Curitiba Region

ABSTRACT

The objective of the study was to analyze resource allocation indicators and socioeconomic indicators in the municipalities of Greater Curitiba, PR, in the period 2009-2016, seeking to compare the trajectories of these indicators and their impact

on IFDM, IFDM-health, IFDM-education. The research combines a qualitative and quantitative approach in three phases: descriptive, explanatory, and prospective. The data were obtained through secondary data in the FINBRA and SICONFI database, using expenditure data by government function. When analyzing the relationship between Total Spending divided by PIB and compared with the IFDM, it can be seen that greater investments in a sector will not necessarily result in better development results for that sector. Such analysis may reveal that the allocation of resources is being inefficient in achieving the appropriate development objectives of the sectors. When comparing the total expenses in the main prioritized government functions (Education and Health) and the IFDM education and health, respectively, it is assessed that, again, the greater resource allocations do not actually translate into better numbers in the indicators, praising the inefficiency of public spending.

KEYWORD: RESOURCE ALLOCATION. EFFICIENCY OF PUBLIC SPENDING. FISCAL FEDERALISM. FISCAL DECENTRALIZATION. INTERGOVERNMENTAL TRANSFERS.

REFERÊNCIAS

AUGEL, J. A função distributiva dos bens públicos. **Boletim paulista de Geografia**, n. 61, p. 83-104, 2017.

ARVATE, P. BIDERMAN, C. **Economia do setor público no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BATISTA, A. P.; CARVALHO, T. F. M.; MACEDO, M. A. S.; CRUZ, C. F. Condição Financeira dos Municípios Brasileiros no Contexto da Pandemia da Covid-19. **Administração pública e gestão social**, v. 16, n. 1, p. 1-24, 2024.



CASTRO, G. H. L.; PORSSE, A. A.; POZZA, D. B. Eficiência do Gasto Público com educação no Estado do Paraná: Uma análise com modelos econométricos espaciais. **Geosul**, Florianópolis, v. 37, n. 82, p. 221-251, 2022.

CONTI, J. M.. **Federalismo fiscal**. Barueri, SP: Manole, 2004.

COSTA, C. C. M.; FERREIRA, M. A. M.; BRAGA, M. J.; ABRANTES, L. A. Fatores associados à eficiência na alocação de recursos públicos à luz do modelo de regressão quantílica. **Rev. Adm. Pública**, 2015.

GAVRON, T. M.; MENEZES, E. C. O.; RAUPP, F. M. Pesquisa cientométrica da alocação de recursos públicos em diferentes campos do conhecimento. **Administração pública e gestão social**, v. 14, n. 3, p. 1-16, 2022.

GRAUPNER, T. C.; HEIN, A. K.; HEIN, N. Relação entre os gastos públicos e eficiência educacional de municípios catarinenses. **Revista catarinense da ciência contábil**, v. 23, n. 1, p. 1-18, 2024.

HEIDEMANN, . G. Formas de alocação de recursos no Brasil: elementos analíticos inescusáveis, segundo Guerreiro Ramos. **Ilha revista de Antropologia**, Florianópolis, v. 18, n. 1, p. 187–206, 2016.

IBGE (PARANÁ). Contas Regionais 2016: **entre as 27 unidades da federação, somente Roraima teve crescimento do PIB**. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/23038-contas-regionais-2016-entre-as-27-unidades-da-federacao-somente-roraima-teve-crescimento-do-pib>. Acessado em: 21 dez. 2022.

IPARDES (PARANÁ). **PIB dos municípios**. 2016 – 2020. Disponível em: <https://www.ipardes.pr.gov.br/Pagina/PIB-dos-Municipios>. Acessado em: 21 dez. 2022

IPARDES (PARANÁ). **Produto Interno Bruto (PIB) – Referência 2010**. 2010. Disponível em: <https://www.ipardes.pr.gov.br/Pagina/Produto-Interno-Bruto-PIB-Referencia-2010>. Acessado em: 21 dez. 2022



IPARDES (PARANÁ). **PIB dos Municípios 2014 - 2018**. 2014 - 2018. Disponível em: <https://www.ipardes.pr.gov.br/Pagina/PIB-dos-Municipios-2014-2018>. Acessado em: 21 dez. 2022

LIMA, L. L.; LUI, L.; DIAS, J. V. R. S.; PAPI, L. P.; DEMARCO, D. J. Planejamento governamental nos municípios brasileiros: em direção a uma agenda de pesquisa. **Cad. EBAPE.BR**, v. 18, n. 2, 2020.

LOUZANO, J. P. O.; ABRANTES, L. A.; BRUNOZI JÚNIOR, A. C. Intergovernmental Transfers and Economic Development: Spatial Panel Data Analysis in Brazilian States. **Brazilian Business Review**, v. 20, n. 6, p. 625-645, 2023.

MENDES, M. **Federalismo fiscal**. Economia do setor público no Brasil. Cap. 22, p. 421 – 461. Elsevier, Rio de Janeiro, 2004.

MENDES, M. J.; ROCHA, F. F. **Descentralização fiscal baseada em transferência e captura de recursos públicos nos municípios brasileiros**. Tese (Doutorado). Universidade de São Paulo, São Paulo, 2002.

MOURA, Rosa.; **Arranjos urbano-regionais no Brasil: uma análise com foco em Curitiba**. - Curitiba, 2009. MUSGRAVE, R. A. **A multiple theory of budget determination**. Public Finance Analysis, New Series, Bd. 17, H. 3, p. 333-343, 1956.

PARANÁ. **Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba**. Disponível em: <https://www.comec.pr.gov.br/FAQ/Municipios-da-Regiao-Metropolitana-de-Curitiba>. Acesso em: 20 jan. 2023.

PAULA, H.; PINHO, M. The efficiency of public policies and the autonomy cost in Brazilian municipalities. **Revista de Administração Mackenzie**, v. 24, n. 2, p. 1-26, 2023.

RAMOS, M. O.; **Relação entre indicadores socioeconômicos e áreas priorizadas de governo: percepções e constatações no gasto público dos municípios da região metropolitana de Salvador - Bahia**. 2017. 141 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Mestrado em Contabilidade, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2017.



REZENDE, F.; CUNHA, A.; BEVILACQUA, R. Informações de custos e qualidade do gasto público: lições da experiência internacional. **Revista de Administração Pública**, v. 44, n. 4, p. 959-992, 2010.

ROCHA, D. G.; SUZART, J. A. S.; ZUCCOLOTTO, R. Federalismo fiscal e as transferências intergovernamentais: um estudo exploratório com os municípios brasileiros. **Advances in Scientific and Applied Accounting**, v.11, n.1. p. 127-145, 2018.

TIEBOUT, C. M. **A pure theory of local expenditures**. Journal of political economy, Vol. 64, No. 5. Chicago, 1956.

SAMUELSON, P. A. **The pure theory of public expenditure**. The MIT Press, Review of economics and statistics, v. 36, n. 4. Cambridge, 1954.

SERRA, J.; e AFONSO, J. R.; **Federalismo Fiscal à Brasileira: Algumas Reflexões**. Revista do BNDES. Rio de Janeiro: BNDES, n. 12, dez./1999.

SILVA, C. R. M.; ALVES, R. M. P.; LUCA, M. M. M.; VASCONCELOS, A. C. Eficiência da Alocação de Recursos Públicos nas Unidades da Federação nos Governos Lula e Dilma. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 24, n. 78, p. 1-20, 2019.

SISTEMA FIRJAN (Rio de Janeiro). **Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal (IFDM)**. (2020) Disponível em: <https://www.firjan.com.br/ifdm/>. Acesso em: 21 dez. 2022.

VARGAS, N. C. **A descentralização e as teorias do federalismo fiscal**. Porto Alegre, v. 32, n. 1, p. 51-76, 2011.

Recebido em 12/08/2024

Publicado em 03/12/2024