



## **REVISTA AMBIENTE CONTÁBIL**

Universidade Federal do Rio Grande do Norte

ISSN 2176-9036

Vol. 14, n. 2, Jul./Dez., 2022

Sítios: <http://www.periodicos.ufrn.br/ambiente>

<http://www.atena.org.br/revista/ojs-2.2.3-06/index.php/Ambiente>

Artigo recebido em: 11.06.2021. Revisado por pares em: 23.11.2021. Reformulado em: 24.12.2021. Avaliado pelo sistema double blind review.

DOI: 10.21680/2176-9036.2022v14n2ID25515

### **Gastos públicos e desenvolvimento humano nos municípios do Brasil**

### **Public expenditure and human development in Brazilian municipalities**

### **Gastos públicos y desarrollo humano en los municipios de Brasil**

#### **Autores**

##### **Rossana Guerra Sousa**

Doutora em Ciências Contábeis – Programa Multi-institucional PPGCC UNB/UFPB/UFRN; Auditora da Controladoria Geral do Estado da Paraíba; Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis - UFPB Universidade Federal da Paraíba. Universidade Federal da Paraíba (UFPB), Campus Universitário I, Jardim Cidade Universitária, João Pessoa, PB CEP: 58.059-900, Brasil. Telefone: (83) 98812-0977

Identificadores (ID):

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1674-2610>

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/7912167437653317>

E-mail: [rossanagsousa@yahoo.com.br](mailto:rossanagsousa@yahoo.com.br)

##### **Leandro da Costa Santos**

Mestre em Ciências Contábeis pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB). Campus Universitário I, Jardim Cidade Universitária, João Pessoa, PB CEP: 58.059-900, Brasil. Telefone: (81) 99171-5393. Identificadores (ID):

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2655-029X>

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/9445999496254733>

E-mail: [leandrosantoscont@gmail.com](mailto:leandrosantoscont@gmail.com)

##### **Rebeca Silva Cavalcanti**

Graduanda em Ciências Contábeis pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB). Campus Universitário I, Jardim Cidade Universitária, João Pessoa, PB CEP: 58.059-900, Brasil. Telefone: (83) 99618-0779. Identificadores (ID):

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1289-2790>

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4560105557089548>

E-mail: [rebcav96@gmail.com](mailto:rebcav96@gmail.com)

### Dimas Barreto Queiroz

Doutor em Ciências Contábeis pelo Programa Multi-institucional e Inter-Regional de Pós-Graduação em Ciências Contábeis UnB/UFPB/UFRN. Professor Adjunto III do Departamento de Finanças e Contabilidade (DFC) e membro do corpo docente permanente do Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis (PPGCC) da Universidade Federal da Paraíba – UFPB. Departamento de Finanças e Contabilidade, Universidade Federal da Paraíba (UFPB), Campus Universitário I, Jardim Cidade Universitária, João Pessoa, PB CEP: 58.059-900, Brasil. Telefone: (83) 99964-6479. Identificadores (ID):  
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8511-3420>  
Lattes: <http://lattes.cnpq.br/1286586781177803>  
E-mail: [dimasqueiroz@gmail.com](mailto:dimasqueiroz@gmail.com)

### Resumo

**Objetivo:** Este estudo examina a relação entre a estrutura de composição dos gastos nos governos municipais do Brasil e o desenvolvimento humano local no período de 2005 a 2016.

**Metodologia:** Foi utilizado um teste de hipótese para analisar a relação entre os gastos públicos nos municípios, que foram categorizados de acordo com seus Índices de Gastos (IG) e o Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (IFDM), *proxy* utilizada para o desenvolvimento humano, baseado no conceito proposto por Sen (1999). Para tanto, foram utilizados dados de todos os 5.570 municípios brasileiros, tratados em forma agregada com a utilização de análise em Painel de Dados e com Regressão Quantílica para abordar de maneira mais abrangente a heterogeneidade dos municípios.

**Resultados:** Os resultados permitem inferir que para a amostra estudada as mudanças na composição do gasto público não produziram uma melhora significativa no bem-estar da população. Evidencia-se ainda que apesar da manutenção das políticas de cunho social por forte regulação do governo central, os gastos, ainda que crescentes nestas áreas, não vêm produzindo os efeitos desejados na melhoria dos indicadores de bem-estar da população.

**Contribuições do Estudo:** Esta pesquisa contribui para a academia e a sociedade, pois evidencia que, para que os municípios brasileiros deem passos efetivos rumo ao crescimento e aos indicadores de desenvolvimento humano sustentável de forma mais incisiva, a hegemonização da política de gastos públicos requer ajustes. Esses ajustes poderiam levar em consideração as condições idiossincráticas das diferentes etapas do desenvolvimento humano nos municípios.

**Palavras-chaves:** Gastos públicos; Desenvolvimento humano; Estrutura dos gastos públicos.

### Abstract

**Purpose:** This study examines the relationship between the structure of public expenditure composition in Brazilian municipalities governments and the local human development in the period from 2005 to 2016.

**Methodology:** Hypothesis testing was used to analyze the relationship between public spending in municipalities, which were categorized according to their spending indexes (SI), and the

Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (Firjan Municipal Development Index; IFDM), a proxy for human development, based on the concept proposed by Sen (1999). Therefore, data from all 5,570 Brazilian municipalities were used, treated in an aggregated form using Data Panel analysis and Quantile Regression to more comprehensively address the heterogeneity of Brazilian municipalities.

**Results:** The results make possible to infer that the changes in the public expenditure composition did not produce a striking improvement to the population's well-being. It is evident that despite the maintenance of social policies due to strong regulation by the central government, spending, although increasing in these areas, has not been producing the desired effects in improving the population's well-being indicators.

**Contributions of the Study:** This research contributes to academia and society, as it shows that for Brazilian municipalities to make effective strides toward growing and toward sustainable human development indicators in a more incisive way, the hegemonization of the public expenditure policy requires adjustments. These adjustments could consider the idiosyncratic conditions of the different stages of human development in the subnational units.

**Keywords:** Public expenditures; Human development; Structure of public expenditure composition.

### Resumen

**Objetivo:** Este estudio investiga la relación entre la estructura de composición de los gastos en los gobiernos municipales de Brasil y el desarrollo humano local en el período de 2005 a 2016.

**Metodología:** Fue utilizada una prueba de hipótesis para analizar la relación entre los gastos públicos en los municipios, que fueron clasificados conforme sus Índices de Gastos (IG) y el Índice Firjan de Desarrollo Municipal (IFDM), proxy usada para el desarrollo humano, basado en el concepto propuesto por Sen (1999). Para ello, se utilizaron datos de los 5.570 municipios brasileños, tratados de forma agregada mediante el análisis de panel de datos y la regresión cuantílica para abordar de manera más integral la heterogeneidad de los municipios brasileños.

**Resultados:** Los resultados permiten deducir que los cambios en la composición del gasto público no produjeron una mejora significativa en el bienestar de la población. Es evidente que a pesar del mantenimiento de las políticas sociales debido a la fuerte regulación del gobierno central, el gasto, aunque está creciendo en estas áreas, no ha estado produciendo los efectos deseados en la mejora de los indicadores de bienestar de la población.

**Contribuciones del Estudio:** Esta investigación contribuye a la academia y la sociedad, ya que muestra que para que los municipios brasileños den pasos efectivos rumbo al crecimiento y a los indicadores de desarrollo humano sostenible de forma más aguda, la hegemonía de la política de gastos públicos requiere ajustes. Esos ajustes podrían tener en cuenta las condiciones idiosincráticas de las distintas etapas de desarrollo humano en los municipios.

**Palabras clave:** Gastos públicos; Desarrollo humano; Estructura de los gastos públicos.

## 1 Introdução

As regulações relacionadas aos gastos com educação e saúde, bem como a Lei Complementar 101/2000, buscaram o controle das externalidades fiscais derivadas da geração de déficits e limitaram, também de modo homogêneo para todos os entes federados, os gastos com despesas de pessoal.

Todas estas regulações nacionais sobre a forma dos gastos dos governos subnacionais conduziram a mudanças, também homogêneas, na estrutura de composição das suas despesas independente de sua realidade local, direcionando-as fortemente ao gasto social (educação, saúde etc.), com conseqüente redução do dispêndio relacionado a manutenção da máquina pública e, por conseqüente, uma quase estagnação dos gastos econômicos (Sousa, 2014).

Baseado neste cenário, e considerando que as políticas centralizadas de aplicação de recursos públicos direcionaram os governos subnacionais em busca de um objetivo nacional relacionado à priorização dos aspectos sociais das políticas públicas, Sousa, Paulo e Marôco (2017) indicam que o modelo de desenvolvimento buscado pelo Estado brasileiro, através da priorização de suas políticas públicas, está direcionado à busca pelo desenvolvimento humano, como via de sustentação e reforço ao crescimento econômico.

Este formato de condução das políticas, mediado pelas regulações de gastos públicos, com ênfase primária em gastos de caráter social, permite o estudo do ciclo de desenvolvimento socioeconômico do Brasil a partir do modelo proposto por Ranis e Stewart (2005).

Neste modelo, o direcionamento do gasto público para o social (taxa de gasto do governo), em conjunto com a renda familiar, taxa de pobreza e a taxa de gastos não governamentais, conduziria à melhoria no desenvolvimento humano, que, de modo lógico e sequencial, traria o impacto positivo sobre as capacitações necessárias para promoção do crescimento econômico, formando um ciclo virtuoso de desenvolvimento humano e econômico. Dessa maneira, esta modelagem conceitual (Ranis & Stewart, 2005) permite inferir que a estrutura de composição dos gastos dos governos, quando disposta em uma composição direcionada ao social, influencia o desenvolvimento humano em primeira instância.

Nesta linha, esta pesquisa se propõe a ampliar a lente de exame desta questão para o menor nível de descentralização no País: os municípios brasileiros. Diante disso, este estudo apresenta o seguinte problema de pesquisa: **Qual a relação entre a estrutura de composição dos gastos nos governos municipais do Brasil e o desenvolvimento humano local no período de 2005 a 2016?** Analogamente, o estudo objetiva verificar qual a relação entre a estrutura de composição dos gastos nos governos municipais do Brasil e o desenvolvimento humano local no período de 2005 a 2016, após a estabilização da hegemonização das políticas de gastos públicos iniciada com a Constituição de 1988.

Este estudo se justifica ao trazer contribuições às Ciências Sociais sob os enfoques: a) teórico, pois avança e complementa os estudos anteriores, tendo em vista que possibilita uma visão mais ampla das políticas públicas desenvolvidas e amplia a lente de análise ao estudar os municípios brasileiros; b) empírico, pois evidencia que, para que os municípios brasileiros deem passos efetivos rumo ao crescimento e aos indicadores de desenvolvimento humano sustentável de forma mais incisiva, a hegemonização da política de gastos públicos requer ajustes que levem em consideração as condições idiossincráticas das diferentes etapas do desenvolvimento humano nos municípios e; c) metodológico, ao utilizar Regressão em Painel com efeitos fixos e Regressão Quantílica de forma complementar.

Para a condução do exame, e de modo a possibilitar uma interação com os resultados de Sousa (2014) e Sousa, Paulo e Marôco (2017) para os estados, e para a conseqüente ampliação do debate sobre o tema, a pesquisa foi realizada seguindo o mesmo modelo operacional

utilizado nestes estudos no que tange às variáveis de interesse. Para verificar a relação entre a estrutura de composição dos gastos públicos e o desenvolvimento humano no âmbito das unidades subnacionais, os gastos públicos dos entes municipais foram categorizados por sua natureza em Índices de Gastos (IG), seguindo Rezende (1997) e Sousa, Paulo e Marôco (2017).

O estudo utiliza o conceito de desenvolvimento preconizado por Sen (1999) e pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (UNDP, 1997), que incorpora as condições para o bem-estar, além do aspecto material àquelas relacionadas à negação de uma vida aceitável e absorve a concepção do desenvolvimento como um processo de ampliação das escolhas das pessoas e trata-no como desenvolvimento humano. Segundo esta perspectiva, incorporada nos seus índices de mensuração, viver uma vida longa e saudável, ser bem instruído e ter um nível de renda adequado, são considerados elementos básicos para o bem-estar.

A lógica sob este argumento é que pessoas com boa saúde, educação e esperança de vida longa estariam aptas a participar no crescimento econômico e partilhar de seus benefícios, como por meio do emprego remunerado (Pinto, 2010). Entretanto, segundo Rodrigues e Teixeira (2010), também é preciso que haja crescimento para que as pessoas possam ter a oportunidade de usar as capacidades que adquiriram, por meio do emprego de seus talentos, serem ativos nas organizações políticas e participar da vida social.

No contexto deste estudo, a teoria neoinstitucional é tomada como referência para o entendimento e consolidação da modelagem desenvolvida mediante o entendimento da influência das instituições, seus regramentos e seus impactos no direcionamento das políticas públicas, refletidas na forma e condução da alocação dos gastos públicos no país a partir da Constituição de 1988.

O neoinstitucionalismo assevera a importância do fator institucional para a explicação de acontecimentos políticos concretos, não apenas remetendo às limitações da racionalidade do processo de decisão, como falta ou excesso de informações, mas da interferência das regras gerais que exercem, em cada sociedade, influência decisiva sobre o agir dos indivíduos, (Frey, 2000), neste caso específico sobre o desenvolvimento humano.

Destaca-se que questões relevantes como o impacto na efetividade dos gastos também não são capturadas nos modelos, como o processo de escolha da aplicação dos recursos, limitações decisórias ou de efetividade como corrupção, *rent-seeking* e questões econômicas de efeitos marginais na limitação de aplicação dos recursos, que podem, no entanto, ser ofertadas como possíveis explicações para os resultados observados.

Fatores adicionais como a utilização de índices e *proxies* para medir as variáveis e limitações das técnicas de análise de dados adotadas, que podem não capturar todas as relações relevantes, somam-se aos outros fatores e devem ser considerados na leitura dos resultados deste trabalho.

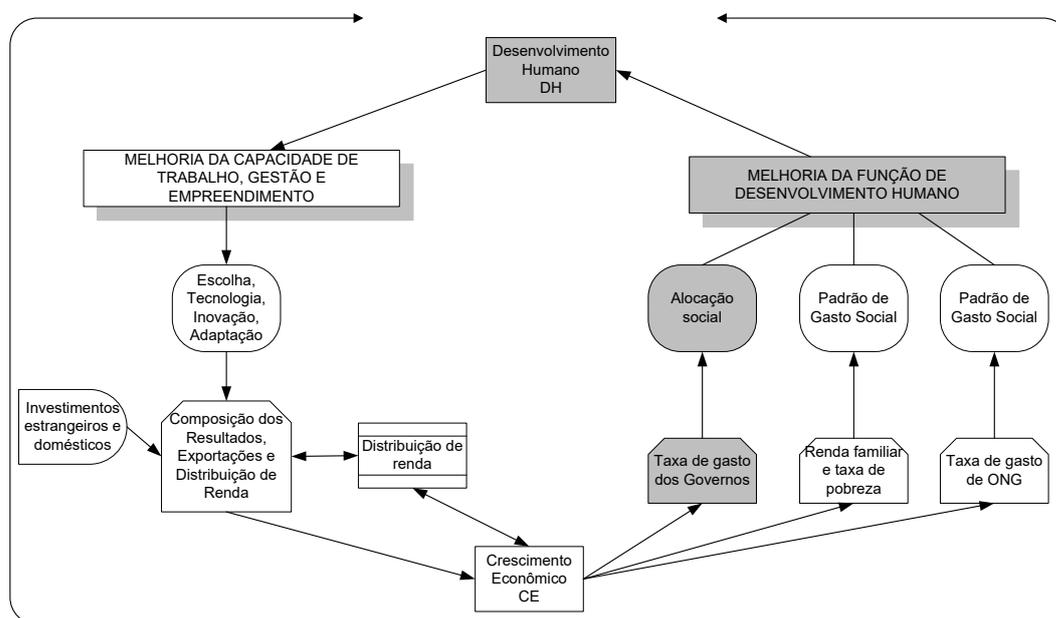
Em decorrência das limitações impostas pelas escolhas da pesquisa, os resultados deste estudo devem ser tomados como direcionadores do debate sobre o tema, não devendo ser considerado com um caráter de efeito absoluto a respeito da questão em exame, especialmente quanto às relações causais entre os construtos examinados.

## 2 Revisão da Literatura

### 2.1 Estrutura de desenvolvimento e gastos públicos

Para verificar qual a relação entre a estrutura de composição dos gastos nos governos municipais do Brasil e o desenvolvimento humano local no período após a estabilização da hegemonização das políticas de gastos públicos através da modelagem constitucional do gasto

(Arretche, 2004), foi utilizada uma relação teórica sustentada na estrutura conceitual do desenvolvimento proposta por Ranis e Stewart (2005), detalhado na Figura 1:



**Figura 1** Estrutura conceitual do desenvolvimento.

Fonte: Adaptado de Ranis e Stewart (2000) e Sousa (2014).

A estrutura conceitual, similar aos estudos anteriores (Sousa, Paulo & Marôco, 2017), supõe uma relação entre o gasto público, o desenvolvimento humano e econômico de forma cíclica e virtuosa e é utilizada para sustentar a elaboração das hipóteses da pesquisa.

Sobre o estudo de Sousa, Paulo e Marôco (2017), tem-se que foi testada, para o âmbito dos governos estaduais, a eficácia deste modelo de condução de políticas públicas ao social, traçado pelo legislador brasileiro como forma de ascender o desenvolvimento conjunto (humano e econômico). Os autores tiveram como tese central a premissa de que esta guinada ao social poderia proporcionar uma evolução positiva dos indicadores de desenvolvimento humano, com conseqüente impacto futuro esperado no desenvolvimento econômico.

Este estudo verificou a natureza das relações entre o desenvolvimento humano e a composição do gasto público, com a utilização da taxa de crescimento e valores médios iniciais a partir do exame de 5 ciclos de gestão dos estados no período de 1988 a 2011, com a utilização de Modelo de Crescimento Latente (MCL).

Os resultados da pesquisa de Sousa, Paulo e Marôco (2017) apontaram que, no âmbito dos estados brasileiros, houve uma estagnação dos gastos de infraestrutura (econômicos) e uma redução significativa dos gastos com a manutenção da máquina pública, sendo o gasto relacionado ao social (educação, saúde e previdência) o que teve maior impacto sobre os indicadores de desenvolvimento humano, ainda que de forma considerada modesta pelos autores devido ao montante de recursos empregados no período.

Além da premissa relacional entre gasto público e desenvolvimento humano, as hipóteses de pesquisa são sustentadas na limitação e na conseqüente concorrência de recursos orçamentários estabelecida entre as diversas políticas e do exercício das escolhas públicas, que, considerando a *path dependence*, estão, no contexto nacional, limitadas pela obrigatoriedade constitucional para aplicação de percentual mínimo das receitas em despesas com educação e saúde, e pelo teto de gastos com despesas de pessoal.

No âmbito das políticas públicas, pode-se definir a *path dependence* como a poderosa influência do passado sobre as decisões atuais e futuras (North, 1990). Este entendimento é corroborado por Pierson (2004), que relaciona o conceito à ideia de que acontecimentos do passado ou uma trajetória podem influenciar as decisões políticas no presente.

Ainda sobre o tema, destaca-se que a *path dependence* ocorre, segundo Mahoney (2001), quando as escolhas dos atores envolvidos no processo em estudo, em conjunturas críticas, levam à formação de instituições que tem propriedades de autorreprodução. Destaca-se que este estudo utiliza o conceito de *path dependence* baseado no *framework* proposto por Mahoney (2001), que se desenrola a partir de uma série de estágios sequenciais:

a) Condições Antecedentes – fatores históricos que definem opções disponíveis para a escolha dos atores envolvidos na escolha de políticas públicas em um determinado ponto-chave e moldam sua escolha;

b) Conjuntura Crítica – é a seleção de uma opção em particular ou a realização da opção por uma alternativa escolhida entre as disponíveis. Durante uma conjuntura crítica está presente um conjunto de fatores contingenciais que podem levar a um dado arranjo institucional;

c) Persistência Estrutural – consiste na produção e reprodução de uma instituição ou um padrão estrutural. Após a escolha do arranjo institucional durante a conjuntura crítica, um conjunto subsequente de processos causais reproduz o arranjo sem mais referência à causa inicial, levando ao estabelecimento de um padrão. A escolha realizada na conjuntura crítica é consequencial, pois leva à criação de padrões institucionais que perduram ao longo do tempo;

d) Sequência Reativa – envolvem reações e contrarreações às instituições ou padrões estruturais. A persistência institucional desencadeia uma série de respostas dos atores envolvidos no processo que canalizam até o resultado final;

e) Produto – é a resolução do conflito gerado entre reações e contrarreações à escolha realizada.

No que tange ao Brasil, tem-se que o cenário institucionalmente estabelecido com o teto de gastos com pessoal, consequência das regras da Lei Complementar 101/2000, e com a ampliação da cobertura das políticas sociais, decorrentes das Emendas Constitucionais 14/1996 e 29/2000, provocou a transferência de parte dos recursos orçamentários, antes alocada em gastos para operação da máquina pública e gasto de natureza econômica (infraestrutura e investimentos) para o gasto de caráter social.

Assim, para capturar de forma agregada esta movimentação orçamentária, este estudo se apoia na proposta de estruturação de composição dos gastos públicos, proposta por Rezende (1997, 2002), que mensura as transformações ocorridas, refletindo como cada ente aloca proporcionalmente seus recursos entre as funções orçamentárias.

A estrutura proposta por Rezende (1997, 2002), agrupa a alocação orçamentária a partir dos seguintes conceitos:

a) O gasto mínimo (Gm) corresponde à parcela de gastos governamentais em políticas públicas consideradas como de domínio exclusivo do governo e envolvem a provisão de bens e serviços que se enquadram na categoria de bens públicos puros, os quais não podem ser provisionados por mecanismos de mercado, representando campos de domínio exclusivo do governo. São compostos das funções orçamentárias legislativa, de administração e de planejamento.

b) O gasto social (Gs) corresponde à parcela do gasto em políticas públicas destinada à provisão de bens e serviços meritórios ou do tipo quase-públicos, que devido a seus graus de exclusão e divisibilidade relativas ao consumo, permitem que o governo não assuma posição monopolista, abrindo portas para a entrada de mecanismos de mercado para a alocação de tais

recursos. É apurado através das funções Educação e Cultura, Saúde e Saneamento, Assistência e Previdência e Habitação e Urbanismo.

c) O gasto econômico (Ge) corresponde à parcela do gasto que diz respeito a atividades econômicas nas quais, tecnicamente, o governo não teria necessidade de se envolver, como em casos de intervenção direta desempenhando atividades empresariais. É calculado através das funções Agricultura, Comunicação, Energia, Indústria e Trabalho e Transporte.

## 2.2 Hipóteses de pesquisa

Com base no discorrido no tópico anterior, infere-se que, após o período de estabilização do formato dos gastos, houve um direcionamento dos entes federados a uma ampliação dos gastos sociais com vistas ao cumprimento das normas estabelecidas e, conseqüentemente, espera-se que este direcionamento conduza a uma melhoria no desenvolvimento humano, o que permite a confecção da primeira hipótese de pesquisa deste estudo:

Hipótese 1: Os gastos sociais nos governos municipais do Brasil influenciam positivamente o desenvolvimento humano nestas localidades.

Como decorrência da primeira hipótese, ancorado na concorrência dos recursos orçamentários, pode-se esperar que, similar ao proposto por Sousa (2014), um crescimento nos gastos mínimos por parte dos governos municipais conduza a uma redução do gasto social potencial, consumindo parte dos recursos direcionados às funções sociais e econômicas, tidas como propulsoras do desenvolvimento humano. Esta premissa conduz à segunda hipótese de pesquisa:

Hipótese 2: Os gastos mínimos nos governos municipais do Brasil influenciam negativamente o desenvolvimento humano nestas localidades.

O estudo de Sousa (2014) aponta a influência positiva da infraestrutura existente para absorver e propagar os benefícios na melhoria do bem-estar da população produzidos pelo desenvolvimento humano. O gasto econômico é tomado como um fator potencializador dessa ação e atua na absorção e distribuição dos fluxos de capitais direcionados e decorrentes da promoção do desenvolvimento alcançado com a elevação dos gastos sociais. Neste pressuposto, atribui-se à terceira hipótese a seguinte redação:

Hipótese 3: Os gastos econômicos nos governos municipais do Brasil influenciam positivamente o desenvolvimento humano naquelas localidades.

## 3 Procedimentos Metodológicos

Para o teste das hipóteses de pesquisa foram estruturados dois conjuntos de variáveis relacionais de modo a mensurar a estrutura de composição do gasto público e suas variantes (gasto mínimo, social e econômico), tomada como variável independente, e o desenvolvimento humano como dependente.

A estrutura de composição do gasto público é expressa por um índice agregado, denominado Índice de Gasto (IG), operacionalizado a partir de dados coletados na base FINBRA, referentes aos gastos públicos por função orçamentária dos municípios do Brasil. Os ajustes de deflacionamento foram realizados utilizando o Índice Geral de Preços (IGP - DI) (FGV), tendo como base o mês de dezembro do ano de início da série.

Os valores deflacionados dos gastos por função foram transformados em valores *per capita*, com a utilização das Tabelas Anuais de População Residente (IBGE, 2012). Sequencialmente estes valores foram agregados por codificação de natureza do gasto e formaram as funções de Gasto Mínimo (Gm), Gasto Social (Gs) e Gasto Econômico (Ge).

Seguindo a metodologia de Sousa (2014), o IG foi apurado com base nos algoritmos a seguir:

$$\text{Índice de gasto mínimo (IGm)} = \text{GM}/(\text{GS}+\text{GE})$$

$$\text{Índice de gasto social (IGs)} = \text{GS}/(\text{GM}+\text{GE})$$

$$\text{Índice de gasto econômico (IGe)} = \text{GE}/(\text{GM}+\text{GS})$$

onde,  $\text{GM} = \text{GM}/\text{GT}$ ;  $\text{GS} = \text{GS}/\text{GT}$ ;  $\text{GE} = \text{GE}/\text{GT}$ .

Os valores dos IG são expressos em escala contínua com intervalo  $0 < \text{IG}_x < \infty$ , que representam hipoteticamente dois estados puros de padrão alocativo, sendo zero quando o gasto está exclusivamente voltado para outras funções de gasto em relação ao mensurado.

A variável referente ao desenvolvimento humano, seguindo o conceito de Sen (1999), é incorporada ao modelo com a utilização da *proxy* Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (IFDM, 2018)<sup>1</sup>. Este índice mede as dimensões emprego e renda, educação e saúde para configurar o bem-estar ou desenvolvimento humano. Em sua composição o IFDM varia de 0 a 1, classificado em quatro categorias de desenvolvimento: 0 a 0,4 – baixo; 0,4 a 0,5 – regular; 0,6 a 0,8 – moderado; e 0,8 a 1,00 - alto, sendo 1,00 a expressão máxima do desenvolvimento na localidade.

A partir das hipóteses de pesquisa e definição das variáveis, a relação esperada entre elas está expressa como segue:

H1 – Relação positiva do Índice de Gasto Social (IGs) com o IFDM;

H2 – Relação negativa do Índice de Gasto Mínimo (IGm) com o IFDM;

H3 – Relação positiva do Índice de Gasto Econômico (IGe) com IFDM.

A relação entre a variável dependente (IFDM) e as variáveis independentes (IG) foi estimada com abordagem longitudinal, em painel de dados, com o uso de estimadores de Mínimos Quadrados Ordinários (MQO), com efeitos fixos<sup>1</sup>, de forma agregada.

A utilização do painel de Modelo de Efeitos Fixos se deu com o objetivo de controlar os efeitos das variáveis omitidas que podem influenciar o nível de desenvolvimento humano e que podem variar entre os municípios analisados, e de permanecer constante ao longo do recorte temporal delimitado. Neste norte, Wooldridge (2006) explica que como o intercepto do modelo é tratado como um parâmetro fixo; é essencial usar efeitos fixos quando os dados são obtidos de toda a população e quando o que se almeja fazer são induções para os indivíduos dos quais se dispõem de dados.

Ainda sobre o assunto, destaca-se que foram realizados os testes de Hausman (0,000) que indicou o Modelo de Efeitos Fixos a nível de significância de 1% (um por cento). No mesmo direcionamento, fez-se o teste de Chow para avaliar a possibilidade de se utilizar modelo *pooled*, o qual não foi validado (0,000).

Para operacionalização do estudo, além do formato de agregação dos dados, foi delimitado um recorte temporal que permitisse analisar um período de estabilização deste modelo de gasto pelas unidades subnacionais. Assim, a partir da premissa de que o período de quatro anos, desde o fim do período regulatório de gastos, com a edição da Lei Complementar 101/2000, foi o necessário para iniciar um ciclo de estabilização deste formato, o recorte temporal da pesquisa foi delimitado nos anos de 2005 a 2016. Destaca-se que a amostra compreendeu os dados de todos os 5.570 municípios brasileiros.

Adicionalmente, foram verificados os efeitos de uma possível não linearidade entre o gasto e seu efeito no desenvolvimento humano e da influência das heterogeneidades entre os municípios do Brasil nesta relação. Para isso foi utilizado, respectivamente, o painel de efeitos fixos considerando uma defasagem temporal de um, dois e três anos, em relação ao efeito do

<sup>1</sup> O modelo de efeitos fixos considera que cada município é uma unidade de estudo por ano no estudo longitudinal.

gasto no desenvolvimento humano e Regressão Quantílica para a segmentação em grupos com características homogêneas.

O modelo operacional está expresso na Equação (1):

$$IFDM_{it} = \beta_0 + \beta_1 IGm_{it} + \beta_2 IGs_{it} + \beta_3 IGe_{it} + \mu_{it} \quad (1)$$

Onde:

IFDM - Desenvolvimento Humano medido pelo IFDM;

IGm - Índice de Gasto mínimo;

IGs - Índice de Gasto social;

IGe - Índice de Gasto econômico.

$i$  - representa os municípios brasileiros

$t$  - os anos de 2005 a 2016

$\mu_{it}$  - os erros

## 4 Resultados e Análises

### 4.1 Estatística Descritiva das Variáveis

A Tabela 1 apresenta os dados descritivos das variáveis de pesquisa (IG e IFDM).

**Tabela 1**

*Estatística Descritiva das Variáveis de Pesquisa*

Variável	Média	Desvio Padrão	Mínimo	Máximo
IFDM	0,6328	0,1214	0,1866	0,9358
IGm	0,2699	1,3102	0,0006	321,78
IGs	3,1467	1,5662	0,0031	37,933
IGe	0,8364	0,9686	0,00001	3,89

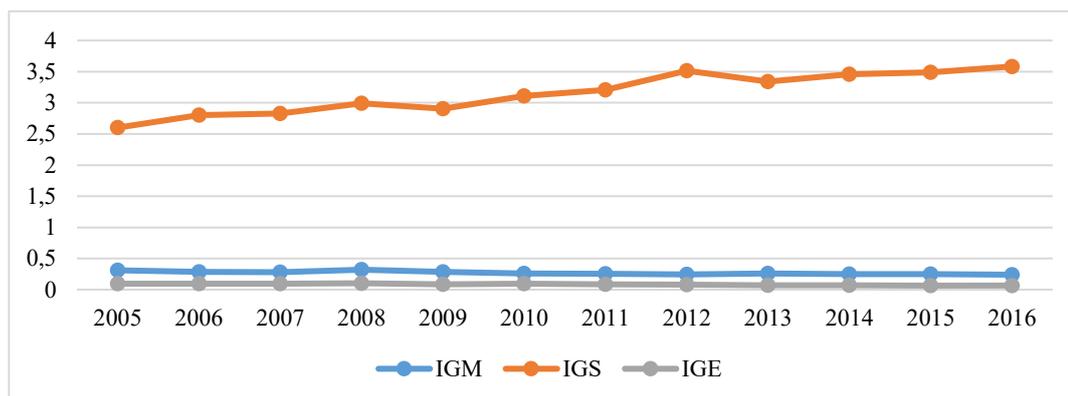
**Nota:** O número de observações correspondeu a 61.281.

**Fonte:** Dados da Pesquisa a partir de FIRJAN (2018) e FINBRA (2018).

Os valores médios das variáveis relacionadas ao gasto público dos municípios brasileiros no período de 2005 a 2016 refletem a prevalência do Gasto Social (IGs), sendo compatível com as políticas de restrições de gasto mínimo imposta pelas leis de regulação fiscal e do incremento de gastos sociais decorrentes das regulações homogêneas desta tipologia a partir, especialmente, da década de 1990.

O valor médio do IFDM no período é enquadrado como nível moderado de desenvolvimento humano (IFDM, 2018). A heterogeneidade entre as unidades federadas municipais do Brasil é evidenciada também nessa variável e pode ser visualizada por meio da distância entre seus valores máximo e mínimo.

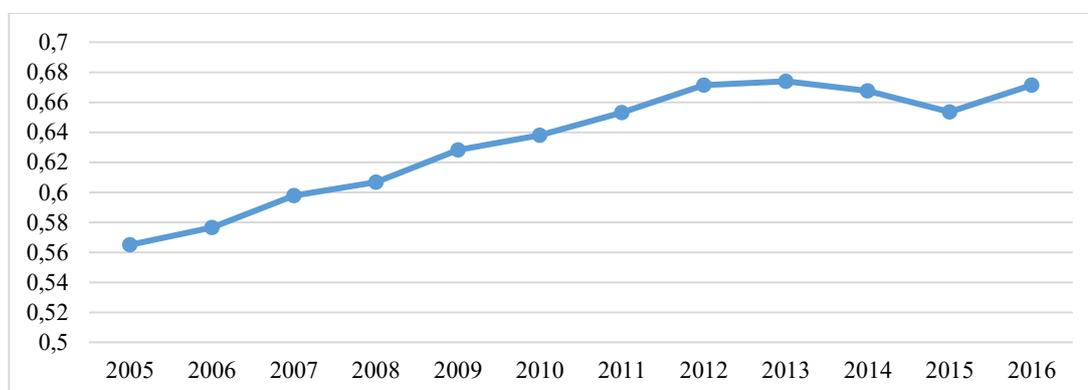
O curso evolutivo dos valores médios dos Índices de Gasto e de Desenvolvimento Humano nos 12 anos examinados estão dispostos nas Figuras 2 e 3.



**Figura 2** Evolução temporal dos IG (2005-2016).

Fonte: Dados da Pesquisa a partir do FIRJAN (2018).

Como atribuído na premissa de definição do espectro temporal do estudo, confirma-se a relativa estabilização geral das tipologias de gasto público no âmbito dos municípios brasileiros no período examinado, com tendência de leve crescimento unicamente para o gasto social (IGS), sendo coerente com as políticas de direcionamento ao social. Estes achados complementam as evidenciações feitas para os Estados brasileiros por Sousa (2014), que demonstrou um declínio dos gastos mínimo (IGM) e econômico (IGE) e uma ascensão do gasto social (IGS) no período analisado (1992 a 2008). No mesmo direcionamento, os estudos de Sousa, Paulo e Marôco (2017), destacaram a mudança feita na estrutura dos gastos nos Estados brasileiros com a priorização e a regulação homogênea da política de caráter social durante o período analisado (1988 a 2011), com destaque para o ano de 2002, sendo esse o ponto de ruptura e estabilização dos gastos.



**Figura 3** Evolução temporal do IFDM (2005- 2016).

Fonte: Dados do FIRJAN (2018).

Observa-se uma constante e crescente evolução dos valores médios do IFDM no período de 12 anos, de 0,10 pontos, que mesmo com pontual decréscimo da curva em 2014 e 2015, não retira o indicador da classificação de moderado (IFDM, 2018).

A curva em queda de 2015 pode ter sido decorrente do efeito sobre o indicador de emprego e renda, segundo análise da FIRJAN (2018), e decorrente do reflexo, nesse período, das perdas recordes de postos no mercado de trabalho, com redução de cerca de três milhões de postos de empregos formais. A FIRJAN (2018) destaca que estas quedas médias, mesmo relativamente pequenas no cenário geral, representam grande preocupação, quando os dados individuais mostram que foram necessários sete anos para incluir 103 municípios no grupo dos

que possuem desenvolvimento alto ou moderado, e em apenas 3 anos de recessão movimentou 936 desta categoria para níveis inferiores.

Os valores médios das variáveis gasto público e desenvolvimento humano dos municípios brasileiros dispostos na Tabela 1 estão alinhados com as tendências encontradas no estudo dos entes estaduais do Brasil (Sousa, Paulo & Marôco, 2017). O cenário é coerente, considerando tratar-se de entes subnacionais sujeitos às mesmas regulações relacionadas a limites de gastos públicos.

## 4.2 Testes de hipóteses

Os testes das hipóteses de pesquisa foram realizados a partir da estimação do modelo empírico definido na Equação (1) e estão apresentados na seguinte sequência: a) resultados com a utilização de Regressão em Painel com efeitos fixos, em cenários com e sem as defasagens temporais, para refletir os efeitos agregados dos gastos sobre o indicador de desenvolvimento humano; b) resultados com a utilização de Regressão Quantílica, para refletir os resultados a partir de suas características comuns, expressos nos quantis, refletindo o efeito das tipologias de gastos sobre o desenvolvimento humano, considerando as heterogeneidades das unidades subnacionais.

Os testes para verificar os pressupostos clássicos para utilização de Regressão em Painel com efeitos fixos (MQO) e Quantílica, não indicaram restrições em relação à correlação das variáveis e apresenta colinearidade tolerável com *variance inflation factor* (FIV) 1,22 (Levine, Berenson & Stephan, 2000).

Devido à característica da variável dependente (IFDM), que poderia indicar a utilização de um modelo de regressão censurada como o TOBIT, e apesar da observância da variável demonstrar a dispersão dos dados não truncados e longe dos limites, foi realizado o teste para erros de especificação RESET de Ramsey de forma a determinar a adequação da especificação utilizada. O teste indicou a correta utilização do MQO para a estimação (quadrados e cubos ( $p=0,59$ ), apenas para cubos ( $p=0,85$ ) e apenas para quadrados ( $p=0,78$ )).

Os resultados das estimações com Regressão em Painel com efeitos fixos e com e sem cenários de defasagens temporais estão apresentados na Tabela 2, de modo a verificar a melhor estimação para análise agregada do efeito das tipologias de gasto (Gs, Gm e Ge) sobre o indicador de desenvolvimento humano (IFDM).

**Tabela 2***Estimação dos Modelos – Regressão com dados em Painel com Efeitos Fixos*

Variáveis	Cenário (1)	Cenário (2)	Cenário (3)	Cenário (4)
Constante	0,5990 *** (0,0010)	0,6178 *** (0,0009)	0,6276 *** (0,0014)	0,6360 *** (0,0014)
IGm	-0,0003 (0,0002)	0,0002 (0,0001)	-0,0026*** (0,0001)	-0,0003 (0,0018)
IGs	0,0128*** (0,0031)	0,0049*** (0,0003)	0,0007* (0,003)	-0,0026*** (0,0002)
IGe	-0,0771*** (0,0048)	-0,0051 (0,0049)	0,0386*** (0,0051)	0,0405*** (0,0041)
N	61281	61280	61279	61278
R <sup>2</sup>	0,074	0,069	0,076	0,117
P-value (F)	0,000	0,000	0,000	0,000

**Nota:** os \*, \*\* e \*\*\* indicam significância de 10%, 5% e 1% respectivamente; (erro padrão); Cenário (1) – Agregado; Cenário (2) – Defasagem de 1 ano entre gasto e IFDM; Cenário (3) – Defasagem de 2 anos entre gasto e IFDM; Cenário (4) – Defasagem de 3 anos entre gasto e IFDM;

**Fonte:** Dados da Pesquisa.

Dentre os modelos estimados na Tabela 2, o que apresenta melhor poder explicativo é o cenário (4), apesar de baixo (0,117), que captura a defasagem de 3 anos entre o ano do gasto e seu reflexo no IFDM. A melhor estimação no cenário (4) é coerente com a expectativa de não linearidade do efeito do gasto sobre a melhoria das condições gerais de vida da população nos municípios especialmente no que se refere à educação e longevidade e demonstra alterações no impacto do gasto ao longo do tempo.

Tomando o cenário (4) como base para as análises das hipóteses, tem-se o gasto social (IGs) como significativo, com coeficiente negativo e valor próximo de zero e o gasto econômico (IGe) apresenta efeito significativo positivo sobre o Indicador de Desenvolvimento Humano (IFDM).

O Gasto Social (IGs), tratado na Hipótese 1, é a única variável que apresenta significância estatística em todos os cenários testados. No entanto, seu coeficiente apresenta queda no tamanho do efeito no IFDM quanto mais se distancia o momento do gasto 0,004 (1 ano de defasagem); 0,000 (2 anos de defasagem); -0,002 (3 anos de defasagem) com reversão para impacto negativo.

O comportamento decrescente do indicador no tempo e sua reversão para efeito negativo após 3 anos de sua realização pode indicar que os gastos sociais realizados pelos municípios têm sido direcionados a ações com efeito no curto prazo, não se convertendo em melhorias efetivas na qualidade de vida da população.

O comportamento do IGs em relação ao IFDM, descrito no cenário (4) e em conjunto com as demais análises temporais, não permite confirmar o possível efeito positivo desta tipologia de gasto no desenvolvimento humano dos municípios, como explicitado na Hipótese 1, o que pode justificar o lento crescimento do IFDM ao longo dos 12 anos estudados, mesmo com a transferência de recursos orçamentários significativos para os gastos sociais.

O impacto negativo do Gasto Mínimo (IGm) sobre o IFDM, previsto na Hipótese 2, apresenta esta característica com significância estatística unicamente no cenário com defasagem de 2 anos (cenário 3), tendo, no entanto, mantido a tendência negativa em todos os cenários e coeficientes próximos de zero.

Este achado está em linha com os resultados apresentados para os estados brasileiros e pode ser justificado pela estabilização média dos gastos mínimos ao longo do tempo, como observado no período de 2005 a 2016. Esta estabilização do gasto não gerou estímulo adicional

ao gasto social ou econômico por transferência de recursos, o que poderia gerar uma contribuição ao IFDM de assim contribuir de forma transversal.

O Gasto Econômico (IGe), tratado na Hipótese 3, confirma seu potencial impacto positivo na variável de desenvolvimento humano nos cenários com defasagem temporal de 2 e 3 anos da realização do gasto, apresentando coeficientes que indicam o maior impacto sobre o IFDM.

A indicação do IGe como o maior efeito sobre o IFDM no período examinado, mesmo com a baixa magnitude, como expressos na Tabela 1 e Figura 2, está em linha com as previsões da teoria do crescimento endógeno de Barros (1990).

A teoria do crescimento endógeno exprime que o gasto estrutural com o desenvolvimento econômico tem impacto direto no indicador de emprego e renda que compõe o IFDM. Similarmente ao estudo de Sousa, Paulo e Marôco (2017), o achado indica que o investimento em infraestrutura potencializa de modo mais rápido e duradouro a distribuição dos efeitos no desenvolvimento humano, como pode ser visto pelo aumento do coeficiente da variável nos cenários 3 e 4.

A indicação de significância estatística dos IGs e IGe sobre o IFDM, o efeito negativo do gasto social e a baixa magnitude do gasto econômico sobre o índice de desenvolvimento, apontados no cenário 3, são similares aos resultados de Sousa (2014) em seu estudo com os estados do Brasil.

Destaca-se que, ao investigar se as despesas públicas municipais impactam no desenvolvimento humano dos municípios brasileiros, Oliveira e Araújo (2019) também evidenciaram que a despesa na função educação e cultura impactou negativamente as diversas dimensões do desenvolvimento humano. Estes resultados divergiram dos resultados esperados pelos pesquisadores, que discorreram que estas evidências no âmbito dos municípios brasileiros podem ter sido em decorrência de orçamentos limitados, crises financeiras severas, falta de recursos próprios para financiamento de atividades próprias, assim como má alocação de receitas públicas. Isso indica que as despesas com educação e cultura podem ser um dos fatores influentes no fraco desempenho do Gasto Social em promover o desenvolvimento humano.

Estes resultados da reduzida eficiência dos gastos das unidades subnacionais do Brasil (Estados e Municípios) sobre o desenvolvimento humano também podem ser decorrentes da baixa qualidade da aplicação dos recursos públicos, efeito de externalidades como *rent-seeking* ou corrupção, ou ainda das decisões de alocação destes recursos dentre as várias políticas públicas de cunho social e econômico, itens estes não contemplados por este trabalho.

Para testar os efeitos dos gastos públicos sobre o desenvolvimento humano, considerando as heterogeneidades próprias das unidades subnacionais brasileiras, os dados foram examinados com a utilização de Regressão Quantílica.

Considerando que os *quantis* detêm pouca sensibilidade a *outliers*, ao contrário do MQO, é possível entender os impactos das categorias de gasto em municípios em diferentes níveis de desenvolvimento e verificar, de forma mais ampla, a eficácia da política de hegemonização da forma de gasto público no Brasil.

Preliminarmente, foi examinado como a evolução do indicador IFDM se comportou entre os seus extremos, o que foi classificado em alto e baixo nos anos de 2005 e 2016, conforme disposto na Tabela 3:

**Tabela 3**  
*Evolução IFDM*

Variáveis	IFDM Baixo (2005)	IFDM Baixo (2016)	IFDM Moderado/Alto (2005)	IFDM Moderado/Alto (2016)
Representação no Total de Municípios	25%	9,80%	11%	10%
Região Geográfica de Concentração (Norte e Nordeste)	93%	97%	6%	2%
% de Cidades com + 100 mil habitantes	0%	0,50%	22%	27%

**Fonte:** *Dados da Pesquisa.*

O disposto na Figura 3 mostrou uma evolução da média do IFDM no período de 2005 a 2016 de 0,10 pontos de forma lenta e positiva. No entanto, ao se comparar com os dados da Tabela 3, observa-se que quando distribuídos nas unidades subnacionais, a evolução não é linear e homogênea entre os entes. Na realidade, como se nota na Tabela 3, o crescimento médio refletido no IFDM não captura a movimentação interna entre as diversas categorias de classificação (de alto a baixo IFDM) no posicionamento individual dos municípios, ao longo do período, que contempla casos de melhoria e piora do indicador nos municípios e ratifica a heterogeneidade regional do Brasil, presente fortemente também no Desenvolvimento Humano (IFDM).

Tomados em seus extremos os anos de 2005 e 2016, observa-se uma alteração do perfil da composição dos grupos de baixo IFDM e alto IFDM. O grupo catalogado como baixo IFDM, composto prioritariamente de municípios das regiões Norte e Nordeste e por cidades com menos de 100 mil habitantes, apresenta na análise comparativa das posições em 2005 e 2016 uma movimentação de redução da representatividade no total de municípios do Brasil de 60,8%, indicando uma melhoria positiva em direção às categorias de regular e moderado IFDM.

Similarmente, o grupo catalogado como moderado/alto IFDM, composto prioritariamente de municípios fora das regiões Norte e Nordeste e por cidades com mais de 100 mil habitantes, apresenta na análise comparativa das posições em 2005 e 2016 uma movimentação de redução da representatividade no total de municípios do Brasil, percentualmente menor, de 10% indicando uma piora em direção também às categorias de regular e moderado IFDM.

Estes dois movimentos do IFDM em direção ao centro do indicador, que concentra em 2016 cerca de 80% dos municípios do Brasil, não pode ser entendido como uma melhoria rumo aos pontos mais altos da escala como em uma primeira análise da média geral pode sugerir.

Estes resultados complementam os achados de Oliveira, Lima e Barrinha (2019) que evidenciaram, ao analisar o desenvolvimento humano no estado da Bahia, que a maior parte dos municípios que se encontravam no círculo vicioso da pobreza permaneceram nesta condição e/ou tiveram sua participação ligeiramente reduzida no período estudado. Destacando que em contrapartida, o número de municípios classificados como tendentes ao desenvolvimento obteve um ligeiro aumento. Resultados semelhantes foram obtidos por Renzi, Lima e Piacenti (2021), ao realizarem uma análise inter-regional nos municípios que compõem o estado do Mato Grosso do Sul, no qual se constatou um aumento do número de municípios na situação de círculo vicioso da pobreza em que tais municípios estão tendendo a permanecer e agravar essa condição desfavorável.

Para análise das hipóteses de pesquisa, o modelo da Equação (1) foi estimado de forma agregada (Tabela 4), não sendo apresentados, como na Regressão em Painel com Efeitos Fixos

(Tabela 1), subdivisões com defasagens temporais. Tal decisão decorreu da modelagem de estimação da Regressão Quantílica que utiliza a mediana, menos sensível a alterações que a média utilizada no MQO, não capturando alterações relevantes entre os anos.

Os quantis foram divididos em cinco extratos representativos da condição geral dos municípios, mantendo padrão similar de segmentação ao adotado pela classificação o IFDM (2018).

**Tabela 4**

*Estimação do Modelo – Regressão Quantílica*

Variáveis	Q (10)	Q (30)	Q (50)	Q (70)	Q (90)
Constante	0,4630*** (0,008)	0,5745*** (0,0168)	0,6445*** (0,0208)	0,6873*** (0,0177)	0,7437*** (0,0086)
IGm	-0,002* (0,0151)	-0,0025* (0,0299)	-0,0079* (0,0361)	-0,0009* (0,0288)	-0,0011* (0,0146)
IGs	-0,0061*** (0,0012)	-0,0081*** (0,0021)	-0,0059*** (0,0028)	0,0014*** (0,0026)	0,0105*** (0,0013)
IGe	0,3305*** (0,008)	0,2740*** (0,0216)	0,1997*** (0,0287)	0,1468*** (0,0256)	0,0797*** (0,0119)
Pseudo R <sup>2</sup>	0,0384	0,0410	0,0237	0,0082	0,0084

**Nota:** 1 - os \*, \*\* e \*\*\* indicam significância de 10%, 5% e 1% respectivamente; (erro padrão); 2 - Q10 – IFDM Baixo (0,1866 – 0,4621); Q30 – IFDM Regular (0,4621 – 0,5718); Q50 – IFDM Moderado (0,05718 – 0,7069); Q70 – IFDM Moderado/Alto (0,7069 – 0,7832); Q90 Alto (0,7832 – 0,9358).

**Fonte:** Dados da Pesquisa.

Para examinar as hipóteses de pesquisa, foi verificado o efeito das variáveis nos diferentes quantis com a utilização do Teste de Wald, conforme Tabela 5:

**Tabela 5**

*Teste de Wald*

Variável	IGM	IGS	IGE
Observações	61277	61277	61277
Wald	0,823	0,000	0,000

**Fonte:** Dados da Pesquisa.

O Teste demonstra que o coeficiente do IGm afeta de maneira uniforme os quantis, enquanto o IGs e IGe os impactaram de forma distinta.

O resultado da IGm, indicando afetar o IFDM de modo uniforme, está alinhado com o resultado da estimação na Tabela 4, onde a variável apresenta efeito negativo, significativo e próximo de zero em todos os quantis, confirmando a Hipótese 1 de pesquisa.

Sob a indicação de impactos distintos do IGs sobre o IFDM em diferentes quantis, a Tabela 4 apresenta efeito positivo da variável, como estimado na Hipótese 2, nos municípios onde o desenvolvimento humano é classificado entre moderado e alto, que representam 51% do total de entes estudados, tendo, contrariamente ao esperado, um impacto negativo em 49% nas cidades classificadas com o indicador entre níveis regular e baixo.

No que tange o impacto negativo do IGs sobre o IFDM, o grau de dependência dos municípios de transferências intergovernamentais pode ser um dos fatores contribuintes para este impacto, conforme achados de Cirino (2019), que evidenciou a existência de uma relação inversamente proporcional entre o IFDM e o grau de dependência das transferências intergovernamentais nos municípios de médio porte. Dessa maneira, quanto mais dependente de transferências intergovernamentais maior é a tendência de o município deter um menor

IFDM. Destaca-se que 86% dos municípios brasileiros são dependentes de transferências intergovernamentais, tendo em vista que estes municípios não conseguem gerar se quer 20% de receitas próprias (FIRJAN, 2018). Destaca-se que o grau de dependência de transferência intergovernamentais não foi objeto desta pesquisa.

Considerando a análise da Tabela 4 em conjunto com as tendências de migração ao padrão central do IFDM, a manutenção do gasto social nos moldes atuais não refletiria em um impacto positivo no desenvolvimento humano para pelo menos 49% dos entes subnacionais, indicando uma necessidade de reavaliação ou da forma de aplicação destes recursos ou da própria política de fixação de base de gastos mínimos obrigatórios.

Possíveis explicações para a ineficiência do gasto social em relação ao desenvolvimento humano nos locais de mais baixos IFDM, podem estar associadas a diversos fatores ou a sua ocorrência conjunta. Locais de baixo IFDM, como demonstrado na Tabela 4, são majoritariamente cidades de baixo contingente populacional e estão localizadas nas regiões Norte e Nordeste do Brasil, onde pode ocorrer com mais frequência baixa propensão a fiscalização social, inerente ao perfil socioeconômico das populações das cidades neste extrato: pequenos municípios, baixa escolaridade e pouca transparência pública.

Esse contexto pode favorecer a aplicação inadequada de recursos ou até a sua não aplicação real, decorrente de processos fraudulentos ou ainda da prevalência do uso do recurso em ações paliativas de saúde, sem a observância de aplicações para melhoria das condições gerais que pudessem assegurar no longo prazo um reforço aos requisitos de longevidade. Estes achados complementam os resultados obtidos por Santos et al. (2018), que evidenciaram em sua pesquisa que os aspectos do desenvolvimento humano já sedimentados localmente têm um peso muito mais relevante do que os investimentos públicos, destacando ainda que esforços direcionados para a melhoria da eficiência dos gastos e da melhor operacionalização de recursos públicos podem, em sintonia, contribuir para alavancar ainda mais essa influência positiva.

O exame do IGe na Tabela 4, em linha com a previsão da Tabela 2 de impactos não uniformes entre os vários quantis, confirma a Hipótese 3 de pesquisa e mostra-se alinhado com o disposto na Teoria do Crescimento Endógeno. Observa-se o potencial do Gasto Econômico em propiciar um crescimento no IFDM em todos os quantis analisados, ainda que com coeficientes decrescentes de impacto quanto maior o indicador de desenvolvimento.

Examinando o dado em conjunto com a Tabela 3, observa-se que o IGe pode ter impulsionado a ampla migração do IFDM rumo à classificação regular/moderado dos municípios classificados como baixo IFDM em 2005, sendo tal achado concomitante a um estímulo ao aumento, neste período, dos investimentos em infraestrutura nas regiões Norte e Nordeste.

Se comparado o potencial de impulsionar o IFDM do Gasto Econômico entre os grupos classificados como baixo e alto, observa-se que no primeiro grupo o IGe tem potencial 75% maior de impulsionar o indicador de desenvolvimento que quando realizado no grupo classificado como de alto desenvolvimento humano.

## 5 Considerações finais

Este estudo objetivou verificar a relação entre a estrutura de composição dos gastos nos governos municipais do Brasil e o desenvolvimento humano local no período de 2005 a 2016, após a estabilização da hegemonização das políticas de gastos públicos iniciada com a Constituição de 1988.

A lente de exame foi ampliada para o nível municipal, em conjunto com a visão sobre o tema já expressada no trabalho de Sousa, Paulo e Marôco (2017) que permitiu inferir em sinergia que a relação entre a mudança na estrutura de composição dos gastos nos governos subnacionais do Brasil e o desenvolvimento humano local após a hegemonização das políticas de gastos públicos, ocorrida a partir de 2005 e iniciada com a Constituição de 1988, não produziu uma impactante melhoria nas condições de bem-estar da população, especialmente quando analisadas em suas características de heterogeneidade.

De maneira geral, os dados evidenciaram que a estrutura de composição dos gastos nos governos municipais do Brasil detém relação com o desenvolvimento humano local no período analisado. Os resultados demonstrados por esta pesquisa de baixa magnitude dos efeitos dos gastos públicos nas diversas políticas sociais, representados pelo IG, no âmbito dos municípios brasileiros, convergem com os achados de pesquisa similar realizada por Sousa (2014) para os estados do Brasil e indicam que a busca do desenvolvimento por meio do círculo virtuoso capitaneado pelo desenvolvimento humano como base para o crescimento econômico sustentável através da mediação dos recursos públicos não está sendo atingida com a implementação de políticas de gastos públicos de natureza hegemônica entre as unidades subnacionais.

Em que pese a manutenção das políticas de cunho social por forte regulação do governo central, os gastos, apesar de crescentes nestas áreas, não vêm produzindo os efeitos desejados na melhoria dos indicadores de bem-estar da população, quer analisados sob o ponto de vista do nível subnacional de maior agregação (os estados) ou no seu nível mais micro (os municípios).

Esta pesquisa contribui para a literatura sob os enfoques: a) teórico, pois avança e complementa os estudos anteriores, tendo em vista que possibilita uma visão mais ampla das políticas públicas desenvolvidas e amplia a lente de análise ao estudar os municípios brasileiros; b) empírico, pois evidencia que para que os municípios brasileiros deem passos efetivos rumo ao crescimento e aos indicadores de desenvolvimento humano sustentável de forma mais incisiva, a hegemonização da política de gastos públicos requer ajustes que levem em consideração as condições idiossincráticas das diferentes etapas do desenvolvimento humano nos municípios e; c) metodológico, ao utilizar Regressão em Painel com efeitos fixos e Regressão Quantílica de forma complementar.

No que tange às limitações desta pesquisa, destaca-se a deficiência de estatísticas públicas regulares e confiáveis impactam negativamente o estudo e a confiabilidade das abordagens empíricas de exame do tema de modo sistemático pelos pesquisadores e reduzem seu potencial de contribuição mais efetiva no acompanhamento das políticas públicas implementadas.

Salienta-se que o exame dos resultados obtidos não possui o objetivo de apresentar conclusões de caráter absoluto, assim como detém limitações inerentes à utilização de análises empíricas em cenários complexos como o relacionado à efetividade de gastos públicos e desenvolvimento humano. Estes temas são influenciados por vários fatores não possíveis de incorporação completa em modelos operacionais e estão sujeitos a recortes conceituais temáticos que, se abordados com outras opções metodológicas, podem formatar diferentes cenários de resultados.

Além disso, os efeitos de externalidades e outros fatores que marginalmente podem impactar estes resultados devem ser considerados, especialmente quando os modelos matemáticos indicam uma explicação menor que 20% dos fatores sobre a variável dependente. No entanto, o cenário real, fora dos números, expressa e reforça a não eficiência plena dessas políticas homogêneas de implementação de níveis de gastos obrigatórios sem a consequente

mensuração regular de seus resultados, quer na melhoria dos índices agregados como IFDM e outros ou de indicadores pontuais de saúde e educação, por exemplo.

Como pesquisas futuras, sugere-se: a) a análise de outros fatores que podem influenciar o desenvolvimento humano, como corrupção e ineficiência de aplicação de recursos; b) replicação do modelo tomando como base outros entes federados de países diferentes; c) a utilização de outro(s) modelo(s) estatístico(s) e; c) integração com outros campos de conhecimento que sejam interligados com o assunto.

## Referências

Arretche, M. (2004). Federalismo e Políticas Sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. *São Paulo em Perspectiva*, 18(2), 17-26. doi: <https://doi.org/10.1590/S0102-88392004000200003>

Barros, R. (1990). Government Spending in a Simple Model of Endogenous Growth. *Journal of Political Economy*, 98, 103-125. doi: <https://doi.org/10.1086/261726>

Cirino, P. H. (2019) *Relação entre dependência e IFDM nos municípios de médio porte*. Trabalho de Conclusão de Curso, Universidade Federal Rural do Semi-Árido, Mossoró, RN. Recuperado de: [https://repositorio.ufersa.edu.br/bitstream/prefix/3409/2/PauloHC\\_ART.pdf](https://repositorio.ufersa.edu.br/bitstream/prefix/3409/2/PauloHC_ART.pdf)

*Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. (1988). Brasília. Recuperado em 22 de janeiro de 2019 de: **Erro! A referência de hiperlink não é válida.**

*Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996*. (1996). Recuperado em 22 de janeiro de 2019 de: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc14.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc14.htm)

*Emenda Constitucional nº 29, de 13 de setembro de 2000*. (2000). Brasília. Recuperado em 22 de janeiro de 2019 de: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc29.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc29.htm)

*Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro – Firjan*. Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal – IFDM 2015 ano base 2013. Recuperado de: <https://www.firjan.com.br/data/files/43/22/FF/C8/634615101BF66415F8A809C2/IFDM-2015-versao-completa.pdf>

*Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro – Firjan*. Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal – IFDM 2018 ano base 2016. Recuperado de: [https://www.firjan.com.br/data/files/67/A0/18/D6/CF834610C4FC8246F8A809C2/IFDM\\_2018.pdf](https://www.firjan.com.br/data/files/67/A0/18/D6/CF834610C4FC8246F8A809C2/IFDM_2018.pdf).

*Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro – Firjan*. Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal – IFDM 2014 ano base 2011. Recuperado de: <http://www.firjan.com.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=2C908CEC462AE9DE01464F2D4FD121D5> .

Frey, K. (2000). Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. *Planejamento e Políticas Públicas* 21, 211-259. doi: <https://ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/89/0>

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística- IBGE. (2012). *Banco de Dados Agregados. Tabela de População Residente*. Recuperado de: <https://sidra.ibge.gov.br/Tabela/202>

*Lei complementar n° 101, de 04/05/2000*. (2000). Estabelece normas de finanças públicas voltadas à responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Recuperado em 15 de fevereiro de 2019 de: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm)

Levine, D. M., M. L. Berenson, and D. Stephan. (2000). *Estatística: teoria e aplicações*. Rio de Janeiro: LTC.

March, J. G., & Olsen, J. P. (1984). The New Institutionalism. *American Political Science Review*, 78(3), 734-749. doi: <https://doi.org/10.2307/1961840>

Mahoney, J. (2001). *Combining Institutionalisms: Liberal Reform and Critical Junctures in Central America*. In: Katznelson, Ira, e Barry R. Weingast. 2005. *Preferences and Situations: Points of Intersection Between Historical and Rational Choice Institutionalism*. New York: Russell Sage Foundation.

North, D. (1990) *Institutions, Institutional Chance and Economic Performance*. New York : Cambridge University Press.

Oliveira, L. S. D., & Araújo, A. O. (2019). As despesas públicas municipais como determinante no desenvolvimento humano. *Revista Contemporânea de Contabilidade – RCC*, 16(38), 87-104. doi: <http://dx.doi.org/10.5007/2175-8069.2019v16n38p87>

Oliveira, N. S. M., Lima, J. F., & Barrinha, R. N. (2019). Desenvolvimento humano municipal no Estado da Bahia. *Revista Brasileira de Desenvolvimento Regional*, 7(1), 137-164. doi: 10.7867/2317-5443.2019V7N1P137-164

Pierson, P. (2004). Public policies as institutions. In: Shapiro, Ian, Stephen Skowronek and Daniel Galvin. 2006. *Rethinking Political Institutions: The Art of the State*. New York : New York University Press.

Pinto, F. A. J. (2010). *Pobreza e Desenvolvimento Humano: O Caso do Lugango (Angola) a Partir de Amartya K. Sen. 1-199*. Dissertação (Mestrado em Economia Social) - Universidade do Minho - Escola de Economia e Gestão. Lisboa.

Ranis, G., & Stewart, F. (2005). Dynamic Links between the Economy and Human Development. In: DESA - Department of Economic and Social Affairs. *Working Paper* n° 8. New York: United Nations :[s.n.]. Recuperado de: [https://www.un.org/esa/desa/papers/2005/wp8\\_2005.pdf](https://www.un.org/esa/desa/papers/2005/wp8_2005.pdf)

Rezende, F. C. (1997). Descentralização, Gastos Públicos e Preferências Alocativas dos Governos Locais no Brasil (1980-1994). *Dados. Revista de Ciências Sociais*, 40(3), 413-440. doi: <https://doi.org/10.1590/S0011-52581997000300005>

\_\_\_\_\_. (2002). Gastos Públicos e Transformações Recentes no Papel do Estado Nacional: uma análise comparada entre países desenvolvidos e em desenvolvimento. *Novos Estudos*, 1(62). Recuperado de: <http://novosestudos.com.br/produto/edicao-62/>

Renzi, A., Lima, J. F., & Piacenti, C. A. (2021) Apontamentos sobre o Desenvolvimento Humano Municipal no Estado de Mato Grosso do Sul. *Interações*, 22(2), 349-368. doi: <https://doi.org/10.20435/inter.v22i2.2843>

Rodrigues, R. V., & Teixeira, E. C. (2010). Gasto Público e Crescimento Econômico no Brasil: Uma Análise Comparativa dos Gastos das Esferas de Governo. *Revista Brasileira de Economia*, 64(4), 423-438. Recuperado de: <https://www.scielo.br/pdf/rbe/v64n4/a05v64n4.pdf>

Sen, A. (1999). *Development as Freedom*. Oxford: Oxford University Press.

Skocpol, T. (1985). *Bringing the State back in: Strategies of analysis in current research* In: Evans, P., D. Rueschmeyer, e Theda Skocpol. *Bringing the State back in*. New York: Cambridge University Press.

Santos, Y. D., Barbosa, J. A. A. G. S., Diniz, J. A., & Lima, S. C. (2018) Endividamento público e desenvolvimento humano nos grandes municípios brasileiros. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, 23(76), 2018, 356-375. doi: <http://dx.doi.org/10.12660/cgpc.v23n76.75420>

Souza, C. (2003). Estado do campo da pesquisa em políticas públicas no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 18(15), 15-20. doi: <https://doi.org/10.1590/S0102-69092003000100003>

Sousa, R. G. (2014). *Gastos públicos e desenvolvimento humano nos estados do Brasil*. Tese de Doutorado em Ciências Contábeis, Programa Multi-institucional e Inter-Regional de Pós-Graduação em Ciências Contábeis UnB/UFPB/UFRN, João Pessoa, PB, Brasil. Recuperado de: [http://ppgcont.unb.br/images/PPGCCMULTI/Teses/dout\\_tese\\_019.pdf](http://ppgcont.unb.br/images/PPGCCMULTI/Teses/dout_tese_019.pdf)

Sousa, R. G., & Paulo, E. (2016). Produtividade dos Gastos Públicos dos Estados Brasileiros - Um Estudo Empírico no Período de 1995 a 2010. *Desenvolvimento em Questão*, 14(36), 187-219. doi: <https://doi.org/10.21527/2237-6453.2016.36.187-219>

Sousa, R. G., Paulo, E., & Marôco, J. (2017). Longitudinal Factor Analysis of Public Expenditure Composition and Human Development in Brazil after the 1988 Constitution. *Social Indicators Research*, 134(3), 1009-1026. doi: 10.1007/s11205-016-1459-2

United Nations Development Programme – UNDP. 1990. *Human Development Report*. New York: United Nations Development Program. Recuperado de: <http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr1990>

United Nations Development Programme – UNDP. 1997. *Human Development Report*. New York: United Nations Development Program. Recuperado de: <http://hdr.undp.org/en/content/human-development-report-1997>

Wooldridge, J. M. (2006). *Introdução à econometria: uma abordagem moderna*. Pioneira Thomson Learning.

---

<sup>i</sup> O índice é constituído exclusivamente de estatísticas públicas oficiais e teve sua última edição em 2018, quando disponibilizou os indicadores de 2016.