

**UNIVERSIDADE DE SANTA CRUZ DO SUL**

**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
DOUTORADO**

Vinícius Oliveira Braz Deprá

**DESENVOLVIMENTO HUMANO E ORÇAMENTO PÚBLICO EM MUNICÍPIOS DO  
ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL: UMA PROPOSTA TEÓRICO-  
METODOLÓGICA**

Santa Cruz do Sul  
2021

Vinícius Oliveira Braz Deprá

**DESENVOLVIMENTO HUMANO E ORÇAMENTO PÚBLICO EM MUNICÍPIOS DO  
ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL: UMA PROPOSTA TEÓRICO-  
METODOLÓGICA**

Tese apresentada ao Curso de Doutorado do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional, Área de Concentração em Organizações, Mercado e Desenvolvimento, da Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor em Desenvolvimento Regional.

Orientadora: Dra. Cidonea Machado Deponti

Santa Cruz do Sul

2021

## DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO (CIP)

### CIP - Catalogação na Publicação

Deprá, Vinícius Oliveira Braz

Desenvolvimento humano e orçamento público em municípios do Estado do Rio Grande do Sul : Uma proposta teórico metodológica / Vinícius Oliveira Braz Deprá. - 2021.

193 f. : il. ; 29 cm.

Tese (Doutorado em Desenvolvimento Regional) - Universidade de Santa Cruz do Sul, 2021.

Orientação: Profa. Dra. Cidonea Machado Deponti.

1. Desenvolvimento Humano.. 2. Orçamento Público.. I. Deponti, Cidonea Machado. II. Título.

Elaborada pelo Sistema de Geração Automática de Ficha Catalográfica da UNISC com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

Vinícius Oliveira Braz Deprá

**DESENVOLVIMENTO HUMANO E ORÇAMENTO PÚBLICO EM MUNICÍPIOS DO  
ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL: UMA PROPOSTA TEÓRICO-  
METODOLÓGICA**

Esta tese foi submetida ao Curso de Doutorado do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional, Área de Concentração em Organizações, Mercado e Desenvolvimento, da Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor em Desenvolvimento Regional.

---

*Dra. Cidonea Machado Deponti*  
Professora orientadora - UNISC

---

*Dr. Rogério Leandro Lima da Silveira*  
Professor examinador - UNISC

---

*Dra. Cláudia Tirelli*  
Professora examinadora - UNISC

---

*Dr. Antonio Paulo Cargin*  
Professor examinador - UFRGS

---

*Dra. Graziela Franceschet Farias*  
Professora examinadora - UFSM

Santa Cruz do Sul  
2021

*Dedico esta tese ao Coronel BM RS Cláudio Ricardo Pereira, não só pela admiração e amizade, mas, sobretudo, por ter sido o meu primeiro mestre nos caminhos da gestão do orçamento público.*

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço a todos que, de uma forma ou de outra, depositaram a fé e a confiança em mim para que a presente pesquisa pudesse ser construída.

Em primeiro lugar, agradeço à minha mãe pelo incansável e inabalável apoio. Também agradeço à Sandra Mara, pelo amor e pelo companheirismo.

Agradecimentos são dirigidos, muito especialmente, à minha orientadora, Dra. Cidonea, e à coorientadora, Dra. Tanise, por terem me conduzido, de forma segura e com extrema atenção e competência, durante a elaboração do trabalho. Ademais, pelas importantes aulas ministradas sobre a perspectiva do desenvolvimento regional.

Meu profundo agradecimento aos colegas do Doutorado pela amizade verdadeira estabelecida durante o curso. Compartilhamos os momentos mais intensos de estudo e, também, os de descontração. Envio, especialmente, meu fraterno abraço aos amigos da “turma do fundão”: Luciano, Camila, Adriana e Márcia.

Não poderia deixar de agradecer aos professores do Doutorado – PPGDR/UNISC, os quais representam, de maneira muito significativa, a minha evolução nas leituras e no aprendizado. Muito obrigado, Professores (as): Dra. Ângela Felippi, Dra. Cláudia Tirelli, Dra. Erica Karnopp, Dra. Grazielle Brandt, Dr. Marco Cadoná, Dr. Rogério Silveira, Dr. Silvia Areosa, Dr. Silvio Arend, Dra. Virgínia Etges.

Gratidão, ainda, aos amigos que dividiram comigo proveitosas conversas sobre o tema em Brasília e contribuíram para as reflexões aqui retratadas. Meu grande abraço aos amigos Fábio Sabala e Robinson Lemos.

Finalmente, registro meu agradecimento à Secretaria de Segurança Pública do RS e ao Corpo de Bombeiros Militar do RS por todo apoio e incentivo no desenvolvimento do conhecimento científico e acadêmico, que culminam na qualificação de seu efetivo. Meus sinceros agradecimentos ao Coronel RR Marcelo Gomes Frota, Secretário de Segurança Pública Adjunto; ao Coronel QOEM César Eduardo Bonfanti, Comandante-Geral do CBMRS; e, também, ao Coronel QOEM Cláudio Ricardo Pereira, Diretor Adjunto de Gestão Orçamentária – SSP RS.

*Como é linda a liberdade  
Sobre o lombo do cavalo  
E ouvir o canto do galo  
Anunciando a madrugada  
Dormir na beira da estrada  
Num sono largo e sereno  
E ver que o mundo é pequeno  
E que a vida não vale nada*

*O pingo tranqueava largo  
Na direção de um bolicho  
Onde se ouvia o cochicho  
De uma cordeona acordada  
Era linda a madrugada  
A estrela d'alva saía  
No rastro das Três Marias  
Na volta grande da estrada... (RAMIL, V.)*

## RESUMO

O desenvolvimento humano, a partir da matriz teórica de Amartya Sen, advém da expansão das capacidades e é alcançado por meio das chamadas liberdades instrumentais (liberdades políticas, facilidades econômicas, oportunidades sociais, garantias de transparência e segurança protetora). A perspectiva de desenvolvimento, trazida na presente pesquisa, abrange a compreensão das capacidades dos indivíduos por meio dessas liberdades em virtude da ação do Estado na sua concretização com base no orçamento público destinado a esse mister. É neste contexto, que surge o problema a ser enfrentado: quais são as relações que se estabelecem entre o orçamento público e os índices de desenvolvimento humano (nas dimensões de educação e de saúde), considerando a perspectiva de que o poder público é agente fundamental na promoção deste ao atuar na expansão das capacidades dos indivíduos por meio da política orçamentária? Para esta finalidade, adotou-se, como metodologia para delimitação espacial, a identificação de municípios de porte médio gaúchos. Como delimitação temporal, o período de 2007 a 2016, referente à série histórica dos dados disponibilizados pela Fundação de Economia e Estatística do RS sobre o Índice de Desenvolvimento Socioeconômico (IDESE). A análise realizada possui natureza quanti-qualitativa na medida em que associa o levantamento de informações relativas à saúde e à educação dos municípios estudados e o orçamento destinado a essas áreas. Em termos qualitativos, é desenvolvida uma proposta de indicador de eficiência da gestão orçamentária para os municípios de porte médio do Rio Grande do Sul, por meio da atribuição de escores em decorrência de “*inputs*” e “*outputs*”. A pesquisa, com o uso do coeficiente de correlação de Pearson, não evidenciou a integralidade da correlação alta ou muito alta entre a despesa e o IDESE, indicando que a quantia de valor despendido não é necessariamente proporcional aos benefícios alcançados com melhorias nos indicadores de desenvolvimento. Além disso, investigando a análise no âmbito dos municípios de porte médio, com dados (DEA) para verificar o retorno social das políticas e recursos públicos na melhoria das condições de vida dos cidadãos, constatou-se que os melhores escores não estão relacionados aos maiores investimentos ou, ainda, aos melhores resultados, mas à eficiência que os gastos obtiveram. A qualidade na gestão do recurso parece ter sido imprescindível para a eficiência alcançada. Esta análise foi desenvolvida entre dois municípios de porte

médio: o que obteve a maior e o que obteve a menor eficiência. A conclusão demonstra que a eficiência do gasto público está associada com a perspectiva de melhoria nas oportunidades sociais, preconizadas por Amartya Sen na ampliação das liberdades instrumentais. E isso porque a ação pública é promotora das dimensões de educação e de saúde e com elas estabelece uma relação a partir da ação do Estado, através de sua estrutura orçamentária, na alocação de recursos para melhores condições sociais. Representa importante contribuição no debate dos direitos humanos e fundamentais na medida em que se alinha à busca pela boa administração pública, pois todos os municípios estudados observaram os parâmetros constitucionais de despesas em educação e saúde. No entanto, os resultados dos IDESE em educação e saúde foram bastante distintos. Consubstancia-se, portanto, que a boa gestão pública atua para além do cumprimento das atribuições legais, mas, também, pelo alcance finalístico do desenvolvimento humano e social.

**Palavras-Chave:** Orçamento Público. Desenvolvimento Humano. Eficiência Orçamentária.

## ABSTRACT

Human development, according to the theoretical matrix of Amartya Sen, comes from the expansion of capacities, and is achieved through the so-called instrumental freedom (political freedom, economic facilities, social opportunities, guarantees of transparency and protective security). The development perspective in this research encompasses the understanding of the individuals' capacities through these freedoms due to the State's action in their implementation based on the public budget destined for this task. It is in this context that the problem to be faced arises: what are the relations that are established between the public budget and the human development indexes (in the dimensions of education and health) considering the perspective that the government is a key agent in promoting development human by acting in the expansion of the capacities of individuals through the budget policy? For this purpose, the identification of medium-sized municipalities in the state of Rio Grande do Sul was adopted as a methodology for spatial delimitation. As a temporal delimitation, the period from 2007 to 2016, referring to the historical series of data provided by the Foundation for Economics and Statistics of RS on Socioeconomic Development Index (IDESE). The analysis has a quanti-qualitative nature: insofar as it associates the survey of information related to health and education in the studied municipalities and the budget allocated to these areas. In qualitative terms, a proposal for a budget management efficiency indicator is developed for medium-sized municipalities of Rio Grande do Sul, through the attribution of scores as a result of "inputs" and "outputs". The research, using the Pearson correlation coefficient, did not show the completeness of the high or very high correlation between expenditure and IDESE, indicating that the amount of value spent is not necessarily proportional to the benefits achieved with improvements in development indicators. In addition, investigating the analysis within medium-sized municipalities, using data (DEA) to verify the social return of public policies and resources in improving the living conditions of citizens, it was found that the best scores are not related to the highest investments or to the best results, but to the efficiency that the expenses obtained. The quality of resource management seems to have been essential for the efficiency achieved. This analysis was between two medium-sized municipalities: the one with the highest and the one with the lowest efficiency. The conclusion demonstrates that the efficiency of public spending is associated with the prospect of improving the social opportunities, advocated by Amartya Sen in the

expansion of instrumental freedoms. This is because public action promotes the dimensions of education and health and establishes a relationship with them based on the action of the State, through its budgetary structure, in the allocation of resources for better social conditions. It represents an important contribution to the debate on human and fundamental rights, insofar as it is aligned with the search for good public administration, as all municipalities studied complied with the constitutional parameters of expenditure on education and health. However, the results of IDESE on education and health were quite different. Therefore, it is substantiated that good public management acts beyond the fulfillment of legal attributions, but above all by the reach of human and social development.

**Keywords:** Public Budget. Human development. Budget Efficiency.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 01 - Caminho Metodológico.....	30
Figura 02 - Mapa de Distribuição do Coeficiente de Correlação na Dimensão Educação por Regiões Funcionais do RS.....	37
Figura 03 - Mapa de Distribuição do Coeficiente de Correlação na Dimensão Saúde por Regiões Funcionais do RS.....	39
Figura 04 - Mapa com a Identificação dos Municípios de Porte Médio do RS em suas Regiões Funcionais.....	45
Figura 05 - Mapa com Identificação do COREDE Norte.....	90
Figura 06 - Mapa com Identificação do COREDE Campanha.....	93
Figura 07 - Mapa com Identificação do COREDE Fronteira Oeste.....	96
Figura 08 - Mapa com Identificação do COREDE Vale do Rio Pardo.....	100
Figura 09 - Mapa com Identificação do COREDE Central.....	103
Figura 10 - Mapa com Identificação do COREDE Sul.....	106
Figura 11 - Mapa com Identificação do COREDE Produção.....	113
Gráfico 01 - Evolução do IDESE no Município de Erechim.....	91
Gráfico 02 - Receitas Totais e Despesas em Educação no Município de Erechim.....	92
Gráfico 03 - Receitas Totais e Despesas em Saúde no Município de Erechim.....	92
Gráfico 04 - Evolução do IDESE no Município de Bagé.....	94
Gráfico 05 - Receitas Totais e Despesas em Educação no Município de Bagé.....	95
Gráfico 06 - Receitas Totais e Despesas em Saúde no Município de Bagé.....	95
Gráfico 07 - Evolução do IDESE no Município de Uruguaiana.....	97
Gráfico 08 - Receitas Totais e Despesas em Educação no Mun. de Uruguaiana.....	98
Gráfico 09 - Receitas Totais e Despesas em Saúde no Mun. de Uruguaiana.....	99
Gráfico 10 - Evolução do IDESE no Município de Santa Cruz do Sul.....	101
Gráfico 11 - Receitas Totais e Despesas em Educação no Município de Santa Cruz do Sul.....	102
Gráfico 12 - Receitas Totais e Despesas em Saúde no Mun. Santa Cruz do Sul.....	102
Gráfico 13 - Receitas Totais e Despesas em Educação no Município de Santa Maria.....	104
Gráfico 14 - Receitas Totais e Despesas em Saúde no Município de Santa Maria...	105
Gráfico 15 - Evolução do IDESE no Município de Pelotas.....	107

Gráfico 16 - Receitas Totais e Despesas em Educação no Município de Pelotas....	108
Gráfico 17 - Receitas Totais e Despesas em Saúde no Município de Pelotas.....	108
Gráfico 18 - Evolução do IDESE no Município de Rio Grande.....	110
Gráfico 19 - Receitas Totais e Despesas em Educação no Mun. de Rio Grande....	111
Gráfico 20 - Receitas Totais e Despesas em Saúde no Mun. de Rio Grande.....	112
Gráfico 21 - Evolução do IDESE no Município de Passo Fundo.....	114
Gráfico 22 - Receitas Totais e Despesas em Educação no Mun. de Passo Fundo....	115
Gráfico 23 - Receitas Totais e Despesas em Saúde no Mun. de Passo Fundo.....	115
Gráfico 24 - Comparação Entre o IDESE Educação dos Municípios de Erechim e Passo Fundo no Período de 2007 a 2016.....	130
Gráfico 25 - Comparação Entre o IDESE Saúde dos Municípios de Erechim e Passo Fundo no Período de 2007 a 2016.....	131
Gráfico 26 - Comparação da Evolução das Despesas em Educação nos Municípios de Erechim e Passo Fundo no período de 2007 a 2016.....	131
Gráfico 27 - Comparação da Evolução das Despesas em Saúde nos Municípios de Erechim e Passo Fundo no Período de 2007 a 2016....	132
Quadro 01 - Composição do IDESE.....	31
Quadro 02 - Índices Constitucionais Referentes à Educação.....	33
Quadro 03 - Índices Constitucionais Referentes à Saúde.....	34
Quadro 04 - Classificação do Coeficiente de Correlação.....	35
Quadro 05 - Classificação do Coeficiente de Correlação na Dimensão Educação....	36
Quadro 06 - Classificação do Coeficiente de Correlação na Dimensão Saúde.....	38
Quadro 07 - Municípios Gaúchos com População entre 100 mil e 500 mil Habitantes em 2020.....	41
Quadro 08 - Municípios que Compõem a Região Metropolitana de Porto Alegre.....	42
Quadro 09 - Municípios que Compõem a Região Metropolitana da Serra Gaúcha....	43
Quadro 10 - Municípios com População entre 100.000 e 500.000 Habitantes e Regiões Metropolitanas do RS.....	44
Quadro 11 - Identificação dos Municípios de Porte Médio do RS.....	44
Quadro 12 - Relação das Liberdades Instrumentais e seu Conteúdo.....	117
Quadro 13 - Relação das Variáveis Utilizadas para Medir a Eficiência.....	122
Quadro 14 - Proposição de Indicador de Eficiência do Gasto Público.....	124
Quadro 15 - Comparação entre as Despesas e IDESE Educação nos Municípios	

de Erechim e Passo Fundo no Período de 2007 a 2016.....	132
Quadro 16 - Comparação entre as Despesas e IDESE Saúde nos Municípios de Erechim e Passo Fundo no Período de 2007 a 2016.....	133

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 -	Evolução e Média do Gasto Público em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) - Parte 1.....	125
Tabela 2 -	Evolução e Média do Gasto Público em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) - Parte 2.....	125
Tabela 3 -	Relação entre a entrada MDE e os Valores Mínimos e Máximos.....	126
Tabela 4 -	Evolução e Média do Gasto Público em Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS) – Parte1.....	126
Tabela 5 -	Evolução e Média do Gasto Público em Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS) – Parte 2.....	127
Tabela 6 -	Relação entre a Entrada ASPS e os Valores Mínimos e Máximos....	127
Tabela 7 -	Evolução e Média do IDESE Educação.....	128
Tabela 8 -	Evolução e Média do IDESE Saúde.....	128
Tabela 9 -	Escores de Eficiência DEA – BCC.....	129

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

Art.	Artigo
ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
ASPS	Ações e Serviços públicos de Saúde
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CF	Constituição da República Federativa do Brasil
DEA	<i>Data Envelopment Analysis</i> (Análise Envoltória de Dados)
DMU	<i>Decision Making Units</i> (Unidades Tomadoras de Decisão)
EC	Emenda Constitucional
FEE	Fundação de Economia e Estatística do Estado do Rio Grande do Sul
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDESE RS	Índice Socioeconômico de Desenvolvimento do Estado do Rio Grande do Sul
IDHM	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
IN	Instituição Normativa
LC	Lei Complementar
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MDE	Manutenção e Desenvolvimento do Ensino
PIB	Produto Interno Bruto
PNB	Produto Nacional Bruto
PPA	Plano Plurianual
PPGDR	Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional
RF	Região Funcional
RS	Estado do Rio Grande do Sul
SEPLAG	Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão do Estado do Rio Grande do Sul
SGGE	Secretaria de Governança e Gestão Estratégica do Estado do Rio Grande do Sul

SPGG	Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão do estado do Rio Grande do Sul
TCE RS	Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul
TCU	Tribunal de Contas da União
UNISC	Universidade de Santa Cruz do Sul

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>19</b>
<b>2</b>	<b>PROBLEMATIZAÇÃO DA PESQUISA.....</b>	<b>21</b>
2.1	O Tema e o Problema de Pesquisa .....	21
2.2	O Quadro Metodológico .....	29
2.2.1	O Gasto Público e o Índice de Desenvolvimento Socioeconômico .....	31
2.2.2	Os Coeficientes de Correlação entre Despesas e IDESE .....	35
2.2.3	Delimitação Metodológica dos Municípios Estudados: Os Municípios de Porte Médio do Estado do Rio Grande do Sul.....	40
2.2.4	Os Municípios de Porte Médio a Partir da Perspectiva do Território .....	46
<b>3</b>	<b>O ESTADO E O ORÇAMENTO PÚBLICO: UMA CONTEXTUALIZAÇÃO....</b>	<b>51</b>
3.1	Estado Democrático de Direito, Liberdades e Ação Pública .....	52
3.2	O Estado e as Políticas Públicas.....	65
3.3	Orçamento público e Desenvolvimento .....	69
3.4	As Decisões da Política Orçamentária e sua Estrutura .....	80
<b>4</b>	<b>CONTRIBUIÇÕES A UMA PROPOSTA DE INDICADOR DA EFICIÊNCIA DA GESTÃO ORÇAMENTÁRIA PARA OS MUNICÍPIOS DE PORTE MÉDIO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL.....</b>	<b>89</b>
4.1	Os Municípios de Porte Médio e sua Regionalização.....	89
4.2	Contribuições à Construção de um Indicador de Eficiência Orçamentária para as Oportunidades Sociais na Dimensão de Educação e Saúde.....	116
4.3	A Eficiência como um Direito Humano e Fundamental na Operacionalização da Boa Administração Pública.....	135
<b>5</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>143</b>
	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>154</b>
	<b>APÊNDICES</b>	
	<b>APÊNDICE A - Municípios do RS e os Respectivos Coeficientes de Correlação entre Orçamento Aplicado em ASPS e IDESE Saúde.....</b>	<b>167</b>
	<b>APÊNDICE B - Municípios do RS e os Respectivos Coeficientes de Correlação Entre Orçamento Aplicado em MDE X IDESE Educação.....</b>	<b>178</b>
	<b>APÊNDICE C – Dados do Município de Bagé.....</b>	<b>186</b>
	<b>APÊNDICE D – Dados do Município de Erechim.....</b>	<b>187</b>
	<b>APÊNDICE E – Dados do Município de Passo Fundo.....</b>	<b>188</b>
	<b>APÊNDICE F – Dados do Município de Pelotas.....</b>	<b>189</b>
	<b>APÊNDICE G – Dados do Município de Rio Grande.....</b>	<b>190</b>
	<b>APÊNDICE H – Dados do Município de Santa Cruz do Sul.....</b>	<b>191</b>
	<b>APÊNDICE I – Dados do Município de Santa Maria.....</b>	<b>192</b>

<b>APÊNDICE J – Dados do Município de Uruguaiana.....</b>	<b>193</b>
---	------------

## 1 INTRODUÇÃO

O desenvolvimento humano, a partir da matriz teórica de Amartya Sen, resulta da expansão das capacidades e é alcançado com as chamadas liberdades instrumentais - as liberdades políticas, as facilidades econômicas, as oportunidades sociais, as garantias de transparência e a segurança protetora. Destarte, a perspectiva de desenvolvimento a ser utilizada no presente trabalho passa pela compreensão acerca da expansão das capacitações dos indivíduos por meio dessas liberdades instrumentais. Estas, por sua vez, são originárias da implementação de políticas públicas a partir da ação do Estado, que visa a expansão das mencionadas capacidades.

Em uma das perspectivas, a ação do Estado permite a implementação de políticas públicas a partir do orçamento destinado a esse mister, que procede de mandamento constitucional. A Constituição da República Federativa do Brasil traz as bases para a estruturação orçamentária nos três níveis de governo e estabelece as suas diretrizes essenciais.

Com isso, as relações entre desenvolvimento humano e o orçamento público convergem na implementação de políticas públicas por meio da ação do Estado, ideia que conduz o liame da pesquisa.

No entanto, ao se fazer uma análise da concretização de liberdades instrumentais, observa-se a necessidade de adotar mecanismos objetivamente aferíveis que possam contribuir para essa compreensão, porquanto os limites mínimos constitucionalmente exigidos podem não ser adequados para esse objetivo.

Em razão disso, o grau do desenvolvimento, objeto do presente estudo, será mensurado a partir do Índice Socioeconômico de Desenvolvimento do Estado do Rio Grande do Sul (IDESE RS), que parte de três indicadores, os quais estão relacionados às dimensões de saúde, de educação e de renda. Considerando que apenas saúde e educação possuem uma atuação mais específica do Estado (em sentido estrito), compreendendo as oportunidades sociais no que concerne ao aporte de despesas orçamentárias para essas naturezas, é sobre elas que serão verificadas as relações com o orçamento público.

É neste contexto que surge o problema a ser enfrentado: quais são relações que se estabelecem entre o orçamento público e os índices de desenvolvimento

humano (nas dimensões de educação e saúde) considerando a perspectiva de que o poder público é agente fundamental na promoção do desenvolvimento humano ao atuar na expansão das capacidades dos indivíduos por meio da política orçamentária?

Conforme tópico em específico, a metodologia para delimitação espacial advém da identificação dos municípios de porte médio do RS, que são os municípios de 100 a 500 mil habitantes, sem compreender regiões metropolitanas. Com isso, partindo do estabelecimento das relações entre orçamento público nas áreas de saúde e de educação e o respectivo IDESE de saúde e de educação, será possível verificar como se comporta a despesa pública nestas áreas.

Desse modo, será realizada uma análise quanti-qualitativa. Em termos quantitativos, ocorrerá um levantamento de dados e informações dos indicadores relativos à saúde e educação dos municípios e o orçamento destinado a essas áreas para cada um deles, a partir de um indicador orçamentário específico, bem como aferir o coeficiente de correlação entre as variáveis que compõem o IDESE e o orçamento público destinado às mencionadas áreas. Qualitativamente, será desenvolvida uma proposta de indicador de eficiência da gestão orçamentária para os municípios de porte médio do Rio Grande do Sul, por meio da atribuição de escores em decorrência de entradas e de saídas. Esses resultados serão acompanhados da contextualização dos municípios estudados.

Desse modo, parte-se da problematização da pesquisa, para ser feita uma contextualização do Estado. Em seguida, abordam-se as contribuições para uma proposta de indicador de eficiência da gestão orçamentária para os municípios de porte médio do Estado do Rio Grande do Sul.

Ao final, será abordada a relação da eficiência sob a perspectiva de um direito humano e fundamental legado à gestão pública e os caminhos para a consolidação de uma boa administração.

## **2 PROBLEMATIZAÇÃO DA PESQUISA**

No presente capítulo, serão abordadas duas importantes seções sobre o tema e o problema de pesquisa para, na segunda, os procedimentos metodológicos serem explanados.

### **2.1 O Tema e o Problema de Pesquisa**

A par da existência de outras perspectivas, pode-se inferir que a implementação de políticas públicas permite, por meio da ação do Estado, a expansão das capacidades dos indivíduos para a concretização de liberdades instrumentais, almejando-se o bem-estar social. É neste ponto que se tem a possibilidade de estabelecer relações entre o desenvolvimento humano e o orçamento público.

Antes, porém, deve-se lembrar que “as concepções sobre “desenvolvimento” alcançaram um novo paradigma no século XXI. Além de riqueza, incluem-se agora elementos relacionados à saúde, à educação, à segurança, ao meio ambiente sustentável” (FREITAS; DEPONTI, 2019, p. 2).

Farinós ensina que o processo de desenvolvimento deve ser algo justo e sustentável, diminuindo os efeitos da concentração de oportunidade em poucos espaços ou territórios, evitando, como diria Gerges Venko, que uns ganhem e outros percam, sendo uma denominação que busque uma maior convergência a partir de formas de governança que passarão a ter um papel fundamental (FARINÓS DASÍ; MONTESERÍN; ESCRIBANO, 2018, p. 37).

Com isso, o tema proposto para a presente pesquisa diz respeito à análise dessas relações, a partir da perspectiva teórica de Amartya Sen, que, sinteticamente, define o desenvolvimento humano como a possibilidade de expansão das capacidades individuais. No entanto, essas capacidades não dependeriam unicamente dos indivíduos, mas também da ação do Estado como um agente promotor do desenvolvimento. Essa ação estatal realiza-se na promoção qualitativa das escolhas orçamentárias, o que fortalece a relevância atinente aos fatores econômicos diretivos do poder estatal, resultando num aumento da liberdade humana.

Trata-se, portanto, de problematizar uma ação orçamentária que leve em conta o indicador de eficiência orçamentária e sua afinidade com o desenvolvimento

socioeconômico em percentuais efetivos que indicam melhorias na promoção de oportunidades sociais, no que concerne à saúde e educação.

Neste contexto, exsurge o problema a ser enfrentado: quais são relações que se estabelecem entre o orçamento público e os índices de desenvolvimento humano (nas dimensões de educação e saúde) considerando-se a perspectiva de que o poder público é agente fundamental na promoção do desenvolvimento humano ao atuar na expansão das capacidades dos indivíduos por meio da política orçamentária?

Lembra-se, nesta perspectiva, que o orçamento é um processo complexo, resultante da integração de diversos documentos normativos, todos a cargo do governo, em que se expressam, aprovam e, também, avaliam-se os planos e programas dos governos nos seus três níveis – federal, estadual/distrital e municipal.

Significa dizer, portanto, que as decisões políticas que conduzem o orçamento envolvem a adoção de políticas que, em última análise, associam-se com as prioridades para o desenvolvimento econômico e social do país. Ainda, essas decisões/proposições decorrem do Poder Executivo, na medida em que o próprio artigo 165 da Constituição Federal disciplina que as Leis orçamentárias são de competência exclusiva desse Poder.

A delimitação espacial foi alcançada a partir dos municípios de porte médio que compõem o Estado do Rio Grande do Sul, conforme metodologia do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), que permitiu assim identificá-las: Bagé, Erechim, Passo Fundo, Pelotas, Rio Grande, Santa Cruz do Sul, Santa Maria e Uruguaiana.

A delimitação temporal diz respeito à série histórica completa de 2007 a 2016, que corresponde ao período de obtenção de dados fornecidos pela Fundação de Economia e Estatística do RS (FEE/RS). Foi possível identificar que é para este período que se encontram disponíveis, junto ao banco de dados abertos do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, os orçamentos dos municípios, permitindo, com isso, o acesso aos dados para o aprofundamento do estudo proposto.

O pano de fundo deste debate remonta à perspectiva dos textos constitucionais dos países ocidentais, os quais buscam efetivar princípios fundamentais, também definidos como invioláveis, especialmente pautados pela Declaração Universal dos Direitos Humanos. Estes princípios vieram a constituir alguns direitos fundamentais, estabelecendo limites materiais a serem respeitados pelos Estados. Nesse sentido, consolida-se uma ideia de Estado de Direito, em que a ação do poder público visa ao

respeito e à consagração de direitos e garantias individuais, passando pela ideia da legitimação do poder pelo povo:

Este conceito que é seguramente um dos conceitos-chave da CRP – é bastante complexo, e as suas duas componentes – ou seja, a componente do Estado de direito e a componente do Estado democrático – não podem ser separadas uma da outra. O Estado de direito é democrático e só o sendo que é Estado de direito. O Estado democrático é Estado de direito e só o sendo que é democrático. [...] Esta ligação material das duas componentes não impede a consideração específica de cada uma delas, mas o sentido de uma não pode deixar de ficar condicionado e de ser qualificado em função do sentido da outra. (CANOTILHO; MOREIRA; 1984, p. 73)

Nesse contexto, a garantia dada a direitos fundamentais decorre da preleção constitucional (CANOTILHO, 1998, p. 359), que a ela não se limita, mas que dela decorre porque se trata de direitos aos quais o poder público deve editar normas visando ao seu cumprimento (COMPARATO, 2001, p. 56). Contextualizando, a própria Constituição da República Federativa do Brasil traz entre os seus objetivos fundamentais (artigo 3º) a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, alinhando a busca normativa por mudanças sociais que permitam o alcance da dignidade da pessoa humana. A constituição do Estado, portanto, é o marco para o estabelecimento de direitos fundamentais, sobre os quais se desenvolve a sociedade democrática (FELDENS, 2008. p. 54).

Essa constitucionalização dos direitos também está afeta à noção de democracia, elevando a instrumentalização do espaço político para atender aos interesses do povo, inclusive à perspectiva de bem-estar da sociedade, que encontra amparo nas garantias financeiras que foram instituídas para fazer frente aos gastos sociais (REZENDE, 2013, p. 21). É neste contexto que surge a compreensão de desenvolvimento não mais como simples crescimento econômico, mas, principalmente, como o fortalecimento da democracia no exercício dos direitos sociais humanos. Corroborando esta, a perspectiva teórica de Amartya Sen, para quem crescimento não é o mesmo que desenvolvimento, o qual é medido a partir da ampliação das liberdades substantivas dos indivíduos:

Entre as abordagens alternativas, uma das mais expressivas e sedutoras é aquela oferecida por Amartya Sen e sua ideia de desenvolvimento como liberdade (SEN, 1998). As teses do economista indiano se concretizam em um conjunto de afirmações resumidamente expostas a seguir. Primeiro, crescimento não é o mesmo que desenvolvimento. Porque crescimento econômico se mede pela expansão da produção e não pelos seus efeitos no bem-estar. E porque nem sempre o crescimento se faz

acompanhar da melhoria da qualidade de vida das pessoas. Além disso, a abordagem tradicional, contestada por Sen, não considera os custos ambientais inerentes ao crescimento. E mesmo que se tome como medida a renda, e não o produto bruto, ainda se trata de algo insuficiente, pois cada pessoa ou grupo social tende a valorizar diferentes dimensões de suas vidas. E a dimensão material ou monetária é apenas uma delas.

Segundo, o que melhor define o desenvolvimento é a ampliação das liberdades substantivas dos indivíduos. Não a liberdade formal, mas aquelas relacionadas à sua capacidade de fazer escolhas e realizar aquilo que consideram o melhor para si, o que comporta uma abertura para a diversidade de motivações dos seres humanos. O fundamental é a ampliação das capacitações necessárias à operacionalização dos funcionamentos capazes de levar às realizações que valorizam. (FAVARETO *et al.*, 2015, p. 17)

O próprio Sen assenta que o “desenvolvimento pode ser visto como um processo de expansão das liberdades reais que as pessoas desfrutam” (SEN, 2010, p. 16), de modo que “o enfoque nas liberdades humanas contrasta com visões mais restritas de desenvolvimento, como as que identificam desenvolvimento com crescimento do Produto Nacional Bruto (PNB)”. (SEN, 2010, p. 16).

No mesmo sentido:

Ainda que os fatores ligados ao campo econômico sejam utilizados para diferenciar os níveis de vida das pessoas ou comparar regiões, os atuais problemas sociais impuseram aos estudiosos do desenvolvimento e aos formuladores de políticas a necessidade de reestruturação de suas bases conceituais e metodológicas. A ideia de desenvolvimento passa a exprimir anseios econômicos e éticos de uma distribuição mais igualitária e sustentável dos bens e benefícios produzidos. (FREITAS; DEPONTI, 2019, p. 2)

Esta, inclusive, é uma ideia central de Sen, à medida que o desenvolvimento está afeto à ideia de liberdade substancial, entendida como aquela calcada na redução dos fatores que levam à privação de liberdades. Estas liberdades ainda podem ser entendidas como instrumentais, a saber “(1) liberdades políticas, (2) facilidades econômicas, (3) oportunidades sociais, (4) garantias de transparência e (5) segurança protetora” (SEN, 2010, p. 25). Sobre as liberdades instrumentais, veja-se ainda:

As liberdades não são apenas os fins primordiais do desenvolvimento, mas também os meios principais. Além de reconhecer, fundamentalmente, a importância avaliatória da liberdade, precisamos entender a notável relação empírica que vincula, umas às outras, liberdades diferentes. Liberdades políticas (na forma de liberdade de expressão e eleições livres) ajudam a promover a segurança econômica. Oportunidades sociais (na forma de serviços de educação e saúde) facilitam a participação econômica. Facilidades econômicas (na forma de oportunidades de participação no comércio e na produção) podem ajudar a gerar a abundância individual, além

de recursos públicos para os serviços sociais. Liberdades de diferentes tipos podem fortalecer umas às outras. (SEN, 2010, p. 26)

A propósito, a ausência de liberdades relaciona-se “também com a privação no acesso aos serviços públicos essenciais para sobrevivência, como saúde, segurança e educação”. (FREITAS; DEPONTI, 2019, p. 5-6)

A partir destas liberdades instrumentais, é possível alcançar a expansão das capacidades humanas, possuindo, o poder público, papel fundamental nesse processo. Na citação acima, Amartya Sen já identificava a importância dos recursos públicos para a consecução de serviços sociais. Com efeito, essas liberdades estão associadas à implementação de políticas públicas, ancoradas na concretização de direitos e de garantias fundamentais.

A despeito da relevância desta constatação e da necessidade de implementar mecanismos de medição dessas liberdades, há críticas sobre a operacionalização prática da abordagem seniana, o que já foi constatado, por exemplo, por FREITAS (2015, p. 28) e PINHEIRO (1990, p. 10). Este último, inclusive, ao apresentar a relação das liberdades instrumentais e seu conteúdo, revela a dificuldade e a pouca concretude dos conceitos objetivamente constatáveis em relação às mencionadas liberdades, com exceção das oportunidades sociais, que dizem respeito especificamente a indicadores de saúde e educação, o que pode pautar o âmbito da presente pesquisa em relação à execução orçamentária nessas perspectivas.

De todo modo, há produções científicas que revelam essa viabilidade, como em Sartori (2012), ao analisar sistemas de indicadores e suas capacidades em operacionalizar relações oriundas do desenvolvimento humano; em Abdala (2008), que constatou a existência de relação entre a receita orçamentária municipal (*per capita*) e o grau de desenvolvimento humano. Também no trabalho de Rossini (2018), para quem a alocação dos recursos públicos possui vinculação com o grau de desenvolvimento humano.

Outrossim, o trabalho desenvolvido por Andrade *et al.*, para quem há variáveis quantitativas e qualitativas de desenvolvimento a partir de Amartya Sen que permitiriam o estabelecimento de um indicador:

Considerando esses aspectos no que concerne às liberdades instrumentais e aos aspectos relacionados ao Brasil, foram identificadas variáveis quantitativas e qualitativas, que precisam ser aperfeiçoadas, entretanto, representam importante avanço no que se refere a um instrumental analítico para o desenvolvimento sob a ótica de Sen. (ANDRADE *et al.*, 2016, p. 48)

Para implementar essas liberdades, o Estado dispõe de uma estrutura orçamentária constitucional para a alocação de recursos, advinda, inclusive, de uma vinculação obrigatória em áreas sensíveis da sociedade, especialmente saúde, segurança e educação. A promoção dessas liberdades direciona ao aumento das capacidades humanas e liberdades substantivas (SEN, 2010, p. 25).

Assim, ao buscar promover o desenvolvimento por meio de políticas públicas alicerçadas na expansão das capacidades humanas, o poder público assume o papel fundamental na concretização das liberdades instrumentais. O orçamento público, nesse contexto, é indissociável dessa concretização, na medida em que decorre de escolhas políticas pautadas pela democracia:

Como atos administrativos, as escolhas políticas relativas ao orçamento também deveriam ser realizadas conforme este processo de modo a garantir transparência e democratização ao sistema. Não obstante, a modificação trazida pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998, ao caput do art. 37 da Constituição parece estar longe de ter sido compreendida e aproveitada em sua plenitude, pois o que se vê são decisões tomadas à distância e com total desconhecimento do jurisdicionado. O Min. Lewandowski, em prefácio à obra de Sabbag (2007, p. XII), afirma mostrar-se urgente que a sociedade participe das escolhas orçamentárias e protagonize o processo de planejamento, pois a extraordinária concentração de poder no Executivo soma-se à subalternidade do parlamento e ambas produzem, no meio de formas e aparências, déficit democrático sem precedentes. (AMARAL; MELLO, 2010, p. 93)

É necessário, portanto, conhecer essa estrutura orçamentária para verificar a maneira pela qual se concretizam as ações públicas necessárias para esse mister. No ordenamento jurídico constitucional brasileiro, o orçamento efetiva-se por meio de três peças legislativo-orçamentárias: Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual (artigo 165 da Constituição da República).

Essas peças orçamentárias constituem “um processo de planejamento contínuo e dinâmico que o Estado utiliza para demonstrar seus planos e programas de trabalho como um todo” (PASSO, CASTRO, 2009, pg. 220), voltadas à “gestão orçamentária, viabilizando técnicas de controle e permitindo, em tese, análise da eficiência na alocação de recursos” (SABBAG, 2007, p. 48). Consigne-se que a Carta Política discrimina explicitamente que uma das funções do orçamento é a redução das desigualdades inter-regionais, ou seja, alicerçando-se nos objetivos da República, principalmente, na solidariedade, na redução de desigualdades sociais e na garantia de desenvolvimento nacional.

Esses pressupostos dizem respeito à garantia de um padrão mínimo a ser satisfeito para a dignidade da pessoa humana, garantias, portanto, de condições existenciais mínimas, tais como: moradia, atendimento à saúde, educação, nestes termos:

O modelo não determina quais direitos fundamentais sociais definitivos o indivíduo tem. Mas ele diz que ele pode ter alguns e o que é relevante para sua existência e seu conteúdo. A resposta detalhada a essa questão é tarefa da dogmática de cada um dos direitos fundamentais sociais. Mesmo assim, é possível dar aqui, uma resposta geral. Uma posição no âmbito dos direitos a prestações tem que ser vista como definitivamente garantida se (1) o princípio da liberdade fática a exigir de forma premente e se (2) o princípio da separação dos poderes e o princípio democrático (que inclui a competência orçamentária do parlamento) bem como (3) os princípios materiais colidentes (especialmente aqueles que dizem respeito à liberdade fática de outrem) forem afetados em sua medida relativamente pequena pela garantia constitucional da posição prestacional e pelas decisões do tribunal que a levarem em consideração. Essas condições são necessariamente satisfeitas no caso dos direitos fundamentais sociais mínimos, ou seja, por exemplo, pelos direitos a um mínimo existencial, a uma moradia simples, à educação fundamental e média, à educação profissionalizante e a um patamar mínimo de assistência médica. (ALEXY, 2012, p. 512)

O orçamento, portanto, deve pautar-se na premissa de que o Poder Público deve agir para construir uma sociedade menos desigual e, para tanto, dirigir sua ação à consecução efetiva das liberdades instrumentais e assim garantir um desenvolvimento humano-social, sendo “necessário que a eficiência do gasto público seja medida a partir da sua capacidade de contribuir, para se modificarem as estruturas de exclusão social” (CASTRO, 2014, p. 143).

Uma vez aferida a estrutura orçamentária, parte-se para averiguar se essa conformação constitucional encontra escopo no território local. Tomando como referência empírica os municípios elencados, e, em função dos instrumentos quantitativos da estrutura orçamentária, torna-se necessária a realização de um recorte especial que permitiria revelar, de maneira mais intensa, as desigualdades locais.

O estudo dirigido aos municípios, portanto, decorre também de um viés mais descentralizado do poder público, sobretudo porque é onde se verifica a exposição mais próxima da sociedade, cuja população exige diretamente o cumprimento da ação pública.

Inicialmente, a problemática da pesquisa busca elucidar as relações entre o desenvolvimento e o orçamento público. Ao longo do desenvolvimento do projeto,

verificou-se que a noção de desenvolvimento humano a partir da perspectiva de Amartya Sen poderia ser operacionalizada por meio do IDESE, que se estrutura com base em três indicadores: saúde, educação e renda. No entanto, considerando que apenas a saúde e a educação possuem vinculação constitucional, pois provém de imposição da Constituição Federal a sua aplicação em limites mínimos definidos, será, com base nestes indicadores, a análise da relação orçamentária.

Se a pesquisa parte de uma análise quantitativa em relação ao *quantum* de despesa aplicado em educação e saúde, é nesta perspectiva que se desenvolve uma concepção de eficiência orçamentária capaz de mostrar o quão eficaz tem sido o gasto nestas despesas, tendo como patamar mínimo o estabelecido constitucionalmente. Por outro lado, uma vez definido o referido parâmetro, será necessário abordar de que maneira o gasto – ainda que eficiente – tem sido eficaz, ou seja, em que medida a qualidade da despesa tem refletido no espectro do indicador específico – IDESE.

Partindo-se dos pressupostos aqui indicados, sem desconhecer as perspectivas de que a gestão pública é indissociável e necessária à promoção das liberdades instrumentais, as ações constitucionais orçamentárias precisam ser mais eficazes (resultado) no fomento das oportunidades sociais para o desenvolvimento humano dos indivíduos das localidades estudadas.

Com isso, o objetivo geral da pesquisa é avaliar como o desenvolvimento humano está calcado em políticas públicas a partir da ação constitucional orçamentária do poder público local (planejamento e execução de recursos públicos), balizada por uma gestão orçamentária eficiente, podendo incentivar os ganhos coletivos em prol da prosperidade dos cidadãos das cidades analisadas.

Além disso, são objetivos específicos:

- a) Verificar as relações existentes, por meio de um ranqueamento dos coeficientes de correlação entre o orçamento público e os índices socioeconômicos, apresentando a metodologia para escolha dos municípios que serão analisados e as suas dimensões;
- b) Estabelecer uma análise da formação do Estado Democrático de Direito e sua conformação constitucional, dirigida à garantia dos direitos fundamentais, concretizado por meio de políticas públicas que repercutem no desenvolvimento econômico e humano da sociedade, aproximando do debate sobre a boa administração pública;

c) Caracterizar a ação pública na perspectiva de desenvolvimento humano sob a matriz seniana, perpassando o entendimento do papel do poder público na promoção de equipamentos sociais para ampliação das capacidades que permitam analisar a relação do orçamento público com a expansão das liberdades;

d) Contribuir para uma proposta de indicador de eficiência com escores atribuídos ao município de porte médio, buscando identificar as relações entre os “*inputs*” e “*outputs*” associados com a gestão orçamentária, contextualizando a eficiência como um direito humano e fundamental na construção da boa administração pública.

A temática apresentada buscou referências em contribuições acadêmicas fundamentadas no âmbito de programas de pós-graduação em mestrado e doutorado. No decorrer da fundamentação teórica, observa-se que a proposição ainda é um campo com pouca produção bibliográfica, pois, a partir de critérios pré-definidos, encontraram-se apenas 13 trabalhos, sendo 11 dissertações de mestrado e 2 teses de doutorado. Essa circunstância revela, ainda mais, a necessidade de aprofundamento no tema proposto.

Por fim, enfatiza-se que o estudo dirigido aos municípios é um recorte local de instituições político-sociais no viés mais descentralizado do Estado. É nesse espaço, considerando a perspectiva do federalismo estatal, que a sociedade está mais exposta, participa mais ativamente no processo político em razão da proximidade com o Poder Público e exige, diretamente, o cumprimento de políticas públicas, especialmente em relação às oportunidades sociais (saúde e educação), como também tratado pela perspectiva seniana do desenvolvimento.

## **2.2 O Quadro Metodológico**

Conforme ensinam Ramos e Schabbach (2012, p. 1272), a avaliação é um “instrumento importante para a melhoria da eficiência do gasto público, da qualidade da gestão, do controle social sobre a efetividade da ação do Estado, esse último instrumentalizado pela divulgação de resultados das ações de governo”. No presente caso, a metodologia empregada tem por finalidade avaliar o impacto do orçamento

público sobre a expansão das capacidades dos indivíduos, associada a um índice de desenvolvimento socioeconômico.

Inicialmente, será submetida a totalidade dos municípios gaúchos (497 municípios) ao coeficiente de correlação de Pearson, a fim de medir o grau da correlação entre duas variáveis de escala métrica, identificáveis entre o índice de educação e a despesa em educação, e o índice de saúde e a despesa em saúde.

Para tanto, serão levantados os dados relativamente ao IDESE, nas dimensões saúde e educação, por comporem a variável quantitativa das oportunidades sociais. No mesmo momento, as despesas orçamentárias realizadas nas mesmas dimensões também farão parte do estudo. Desse modo, revelando-se a ausência de um comportamento com índices fortes entre as variáveis estudadas, será realizado um agrupamento entre apenas dois municípios que serão identificados a partir de um processo de comparação, conforme será explicitado adiante.

A metodologia pode ser demonstrada por meio do organograma a seguir:

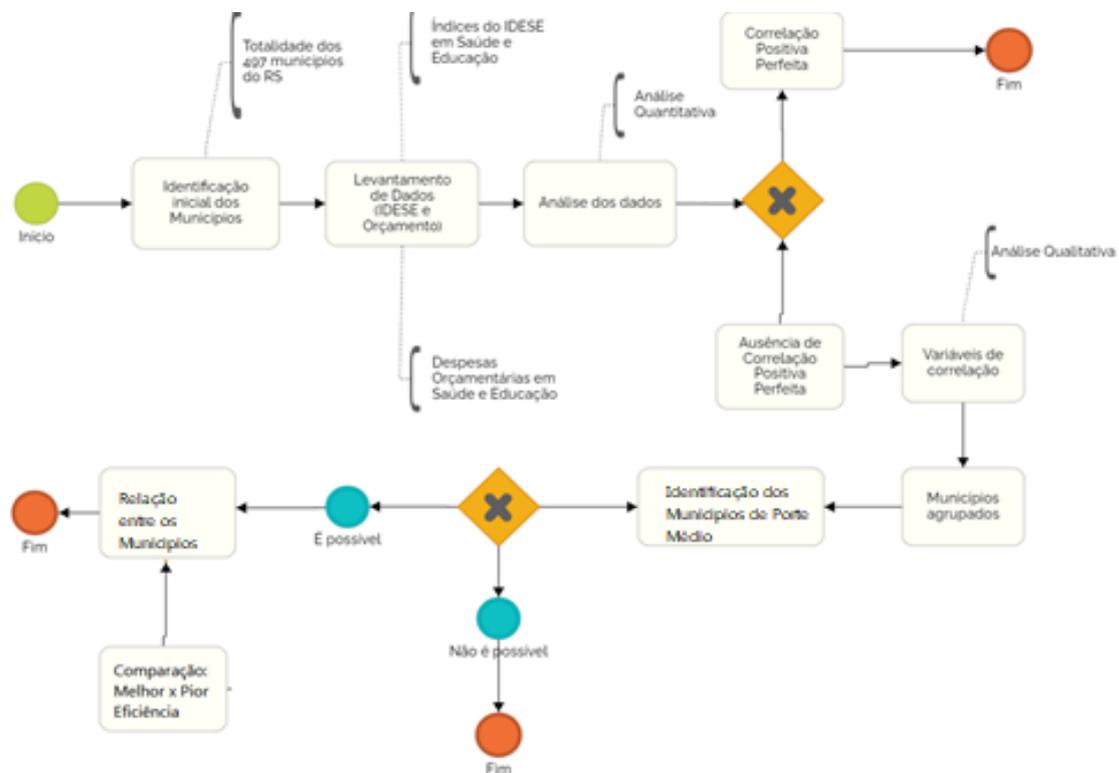


Figura 01 - Caminho Metodológico.

Fonte: o autor, 2021.

A partir desse caminho metodológico, consolidar-se-á uma proposta de análise de ação orçamentária que relaciona orçamento e índice de desenvolvimento socioeconômico em percentuais efetivos para melhorias na promoção das oportunidades sociais.

Deve-se destacar, ainda, que por uma medida de responsabilidade ambiental na impressão de folhas, buscou-se manter apenas os apêndices essenciais, afetos aos dados dos coeficientes de correlações e dos município de porte médio, ao passo que todo o restante da base de dados (aproximadamente duas mil páginas) encontra-se disponível no site: < <https://desenvolvimentoregional.weebly.com> />. A publicação permanecerá à disposição do meio acadêmico e da sociedade em geral, eventualmente interessada, para o uso e aprofundamento científico dos dados coletados.

### 2.2.1 O Gasto Público e o Índice de Desenvolvimento Socioeconômico

O Índice de Desenvolvimento Socioeconômico (IDESE), "é um índice sintético que tem por objetivo medir o grau de desenvolvimento dos municípios do Rio Grande do Sul" (RIO GRANDE DO SUL, 2021, p. 78). Com efeito, trata-se de indicador que tem por finalidade aferir o nível de desenvolvimento dos municípios gaúchos, sendo composto por 12 indicadores, os quais estão divididos em três blocos: educação, renda e saúde, nestes termos:

Quadro 01 - Composição do IDESE.

(continua)

Indicador	Descrição
<b>Bloco Educação</b>	Utiliza cinco indicadores, que se dividem em quatro sub-blocos, de acordo com faixas etárias: (1.1) população entre quatro e cinco anos (pré-escola); (1.2) população entre seis e 14 anos (ensino fundamental); (1.3) população entre 15 e 17 anos (ensino médio); (1.4) população com 18 anos ou mais (escolaridade adulta). À exceção do sub-bloco 1.2, os demais são compostos por indicadores de matrícula ou escolarização. O sub-bloco 1.2, relacionado às crianças com idade entre seis e 14 anos, diferencia-se dos outros por ser o único composto por dois indicadores de qualidade no ensino fundamental (EF). O índice final do Bloco Educação é a média aritmética dos índices desses sub-blocos.

<b>Bloco Renda</b>	<p>É composto por dois sub-blocos, que analisam a renda por duas óticas distintas:  (2.1) apropriação de renda;  (2.2) geração de renda.</p> <p>Cada sub-bloco contém apenas um indicador. O índice final do Bloco Renda é a média aritmética dos seus sub-blocos.</p>
<b>Bloco Saúde</b>	<p>Utiliza cinco indicadores, que são divididos em três sub-blocos:  (3.1) saúde materno-infantil;  (3.2) condições gerais de saúde;  (3.3) longevidade.</p> <p>O índice final do Bloco Saúde é a média aritmética dos índices desses sub-blocos. No primeiro sub-bloco, estão inseridos dois indicadores:  (3.1.1) taxa de mortalidade de menores de cinco anos;  (3.1.2) números de consultas pré-natais por nascidos vivos.</p> <p>O segundo sub-bloco, condições gerais de saúde, é constituído, por sua vez, pelos indicadores:  (3.2.1) taxa de mortalidade por causas evitáveis  (3.2.2) proporção de óbitos por causas mal definidas.</p> <p>O indicador (3.3.1) taxa de mortalidade bruta padronizada completa o Bloco Saúde, ao formar o sub-bloco longevidade.</p>

Fonte: FEE, 2019.

(conclusão)

Além disso, as informações relativas às despesas públicas realizadas pelos municípios estudados foram extraídas da base de dados abertos do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE/RS), principalmente com apoio do Termo de Cooperação entre a Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC), via Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional (PPGDR), e o TCE-RS, para pesquisas com uso dos dados do tribunal. As despesas dos mapas utilizados do sítio do TCE/RS referem-se aos gastos em Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS) e Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE). Tais despesas têm previsão legal na Lei Complementar 141/2012 para saúde e na Lei de Diretrizes Básicas (LDB) e Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) para Educação.

As balizas estão previstas na Constituição Federal (CF), na medida em que o seu artigo 212 dispõe que os Municípios aplicarão, anualmente, no mínimo vinte e cinco por cento da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino. Além disso, nos termos da Emenda Constitucional nº 29, os Municípios aplicarão, anualmente, no mínimo quinze por cento em ações e serviços públicos de saúde.

Aliás, o TCE/RS regulamenta o que é computado por meio de resolução e instrução normativa (IN). Atualmente, a IN 4/2018 explicita detalhadamente o que compõe MDE e ASPs, nestes termos:

Quadro 02 - Índices Constitucionais Referentes à Educação.

Índice Constitucional	Descrição/Composição
<p align="center"><b>Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE)</b></p>	<p><u>Descrição:</u> Os índices constitucionais são calculados em demonstrativos que apresentam os recursos públicos destinados à educação, provenientes da receita resultante de impostos e das receitas vinculadas ao ensino, as despesas com a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino - MDE por vinculação de receita, os acréscimos ou decréscimos nas transferências do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, o cumprimento dos limites constitucionais e outras informações para controle financeiro.</p> <p><u>Composição:</u> São consideradas como despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino - MDE, para fins de cálculo do limite constitucional, nos termos do art. 70 da Lei Federal nº 9.394/96, as despesas realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis, compreendendo as que se destinam a:</p> <p>I - remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação;</p> <p>II - aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino;</p> <p>III - uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino;</p> <p>IV - levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino;</p> <p>V - realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino;</p> <p>VI - concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas;</p> <p>VII - amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos incisos deste artigo;</p> <p>VIII - aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar.</p>

Fonte: TCE RS, 2020.

Quadro 03 - Índices Constitucionais Referentes à Saúde.

Índice Constitucional	Descrição/Composição
<b>Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS)</b>	<p><u>Descrição:</u></p> <p>Os índices constitucionais são calculados em demonstrativos que, em conformidade com o art. 35 da Lei Complementar nº 141/2012, acompanham o Relatório Resumido de Execução Orçamentária - RREO, tendo por finalidade dar transparência e comprovar o cumprimento da aplicação dos recursos mínimos nas ações e serviços públicos de saúde, bem como, apresentar informações para fins de controle pelo governo e pela sociedade. Para tanto, deverá ser publicado até 30 dias após o encerramento de cada bimestre [1].</p> <p>Destaca-se que o art. 25, § 1º, inciso IV, alínea b, da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF -, estabelece como condição para o recebimento de transferências voluntárias por parte do ente da Federação, o cumprimento dos limites constitucionais relativos à educação e à saúde. Nesse sentido, nas Certidões da Área Municipal, mencionadas no § 1º, art. 2º, desta Instrução Normativa, constará o atendimento ou não dos percentuais mínimos constitucionais de aplicação em Ações e Serviços Públicos de Saúde - ASPS.</p>
	<p><u>Composição:</u></p> <p>Para fins de apuração da aplicação dos recursos mínimos estabelecidos nesta Lei Complementar, considerar-se-ão como despesas com ações e serviços públicos de saúde aquelas voltadas para a promoção, proteção e recuperação da saúde que atendam, simultaneamente, aos princípios estatuídos no art. 7º da Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, e às seguintes diretrizes:</p> <p>I - sejam destinadas às ações e serviços públicos de saúde de acesso universal, igualitário e gratuito;</p> <p>II - estejam em conformidade com objetivos e metas explicitados nos Planos de Saúde de cada ente da Federação; e</p> <p>III - sejam de responsabilidade específica do setor da saúde, não se aplicando a despesas relacionadas a outras políticas públicas que atuam sobre determinantes sociais e econômicos, ainda que incidentes sobre as condições de saúde da população.</p> <p>Parágrafo único.</p> <p>Além de atender aos critérios estabelecidos no caput, as despesas com ações e serviços públicos de saúde realizadas pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios deverão ser financiadas com recursos movimentados por meio dos respectivos fundos de saúde.</p> <p>Assim, para serem consideradas ASPS, as ações devem estar disponíveis, de forma gratuita, a toda a população; deverão ser financiadas com recursos movimentados por meio dos respectivos fundos de saúde; devem estar incluídas no plano de saúde e executadas na função saúde; devendo ser aprovadas pelo Conselho de Saúde e ser de responsabilidade do setor saúde.</p>

Fonte: TCE RS, 2020.

### 2.2.2 Os Coeficientes de Correlação entre Despesas e IDESE

O coeficiente de correlação permite estabelecer a relação entre duas medidas quantitativas, ou seja, se as alterações sofridas por uma das variáveis são acompanhadas por alterações nas outras. Objetiva-se, portanto, verificar a existência e o grau de relação que há entre variáveis (LUCAS; 2014). Além disso, utiliza-se o coeficiente de correlação para verificar a proporção da variabilidade da variável independente que é explicada pela dependente, visando, com isso, avaliar a qualidade da correlação (LUCAS; 2014).

Na presente pesquisa, busca-se aferir o coeficiente de correlação de Pearson acerca das variáveis IDESE-Saúde x Despesa-Saúde e IDESE-Educação x Despesa-Educação.

Os cálculos foram realizados em um software (RStudio pela função “cor” do pacote *stats*). Busca-se, com isso, quantificar a associação linear entre as variáveis indicadas, o que é indicado por meio da classificação a seguir:

Quadro 04 - Classificação do Coeficiente de Correlação.

Valor do Coeficiente de Pearson	Classificação da Correlação
1	correlação positiva perfeita
] 0,80 ; 1,00 [	correlação positiva muito alta
] 0,60 ; 0,80 [	correlação positiva alta
] 0,40 ; 0,60 [	correlação positiva moderada
] 0,20 ; 0,40 [	correlação positiva baixa
] 0,00 ; 0,20 [	correlação positiva muito baixa
0	correlação nula
[ - 0,20 ; 0,00 [	correlação negativa muito baixa
[ - 0,40 ; - 0,20 [	correlação negativa baixa
[ - 0,60 ; - 0,40 [	correlação negativa moderada
[ - 0,80 ; - 0,60 [	correlação negativa alta
] -1,00 ; - 0,80 [	correlação negativa muito alta
-1	correlação negativa perfeita

Fonte: BISQUERRA; SARRIERA; MARTÍNEZ (2004, p. 147).

No caso em tela, foram realizados gráficos de dispersão e calculados os coeficientes de correlação dos 497 municípios do RS distribuídos por classificação decrescente, conforme a seguir<sup>1</sup>:

Quadro 05 – Classificação do Coeficiente de Correlação na Dimensão Educação.

Valor do Coeficiente de Pearson	Classificação da Correlação	Dimensão Educação nº Municípios	Representatividade Em % do Total de Municípios
1	correlação positiva perfeita	0	0,00
] 0,80 ; 1,00 [	correlação positiva muito alta	277	55,73
] 0,60 ; 0,80 ]	correlação positiva alta	125	25,15
] 0,40 ; 0,60 ]	correlação positiva moderada	46	9,26
] 0,20 ; 0,40 ]	correlação positiva baixa	25	5,03
] 0,00 ; 0,20 ]	correlação positiva muito baixa	10	2,01
0	correlação nula	0	0,00
[ - 0,20 ; 0,00 [	correlação negativa muito baixa	4	0,80
[ - 0,40 ; - 0,20 [	correlação negativa baixa	6	1,21
[ - 0,60 ; - 0,40 [	correlação negativa moderada	1	0,20
[ - 0,80 ; - 0,60 [	correlação negativa alta	2	0,40
] -1,00 ; - 0,80 [	correlação negativa muito alta	1	0,20
-1	correlação negativa perfeita	0	0,00
<b>Total:</b>		<b>497</b>	<b>100</b>

Fonte: o autor, 2021.

O mapa a seguir demonstra a distribuição da classificação da correlação nos municípios gaúchos no âmbito da dimensão educação, separados por Regiões Funcionais<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> A base de dados completa, com a elaboração do coeficiente de correlação dos municípios gaúchos, encontra-se disponível no site: < <https://desenvolvimentoregional.weebly.com/> >.

<sup>2</sup> Conforme disciplina o Decreto Estadual nº 54.572, de 14 de abril de 2019, são nove as Regiões Funcionais de Planejamento, as quais partem de uma perspectiva de regionalização que baseia -se em

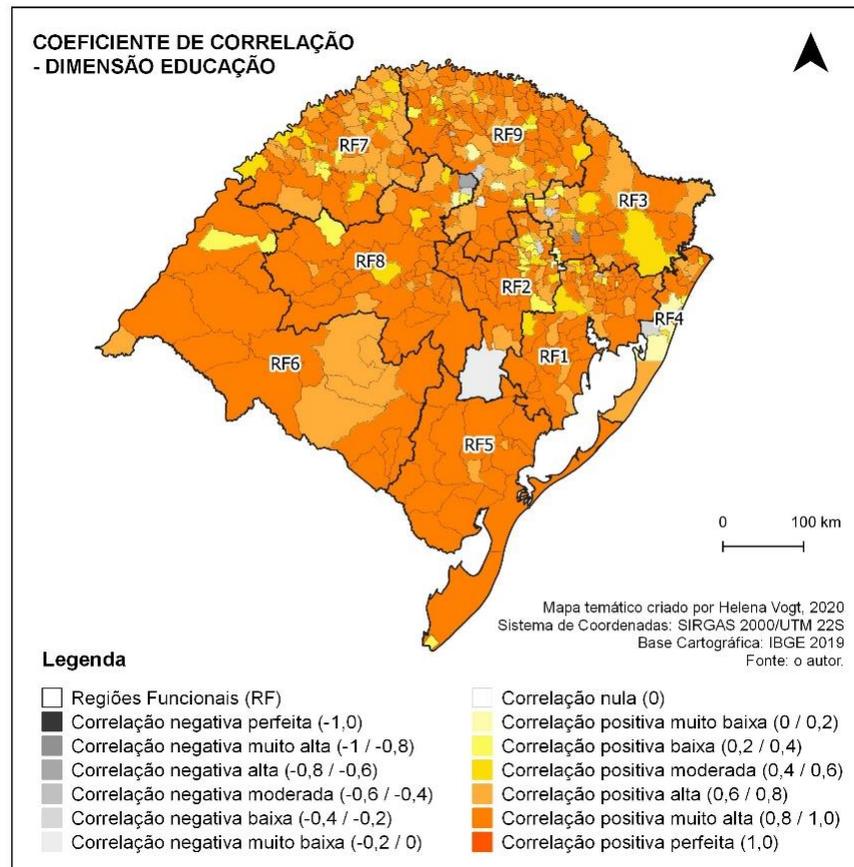


Figura 02 - Mapa de Distribuição do Coeficiente de Correlação na Dimensão Educação por Regiões Funcionais do RS.  
Fonte: o autor, 2020.

O gráfico e o mapa, alusivos à dimensão educação, demonstram que as correlações positivas alta e muito alta representam 80,89% dos municípios estudados. No entanto, a despeito da grande representatividade, elas não são plenas, demonstrando que nos municípios restantes, quase 20%, não se evidencia correlação alta ou muito alta entre o a despesa em educação e o IDESE Educação.

Observa-se, ainda, que não há nenhum município com correlação positiva perfeita e, muito embora predomine a correlação positiva muita alta e alta, em nenhuma região funcional ela foi observada integralmente.

O quadro a seguir revela como a correlação se comportou em relação à dimensão saúde:

---

critérios de homogeneidade econômica, ambiental e social e em variáveis relacionadas a identificação das polarizações de emprego, dos deslocamentos por tipo de transporte, da hierarquia urbana, da organização da rede de serviços de saúde e educação superior, entre outros (RIO GRANDE DO SUL, 2020).

Quadro 06 - Classificação do Coeficiente de Correlação na Dimensão Saúde.

Valor do Coeficiente de Pearson	Classificação da Correlação	Dimensão Saúde nº Municípios	Representatividade Em % do Total de Municípios
1	correlação positiva perfeita	0	0,00
] 0,80 ; 1,00 [	correlação positiva muito alta	116	23,34
] 0,60 ; 0,80 [	correlação positiva alta	104	20,93
] 0,40 ; 0,60 [	correlação positiva moderada	64	12,88
] 0,20 ; 0,40 [	correlação positiva baixa	55	11,07
] 0,00 ; 0,20 [	correlação positiva muito baixa	39	7,85
0	correlação nula	4	0,80
[ - 0,20 ; 0,00 [	correlação negativa muito baixa	41	8,25
[ - 0,40 ; - 0,20 [	correlação negativa baixa	19	3,82
[ - 0,60 ; - 0,40 [	correlação negativa moderada	22	4,43
[ - 0,80 ; - 0,60 [	correlação negativa alta	17	3,42
] -1,00 ; - 0,80 [	correlação negativa muito alta	16	3,22
-1	correlação negativa perfeita	0	0,00
<b>Total:</b>		<b>497</b>	<b>100</b>

Fonte: o autor, 2020.

O mapa, a seguir, demonstra a distribuição da classificação da correlação nos municípios gaúchos quanto à dimensão saúde, separados por regiões funcionais:

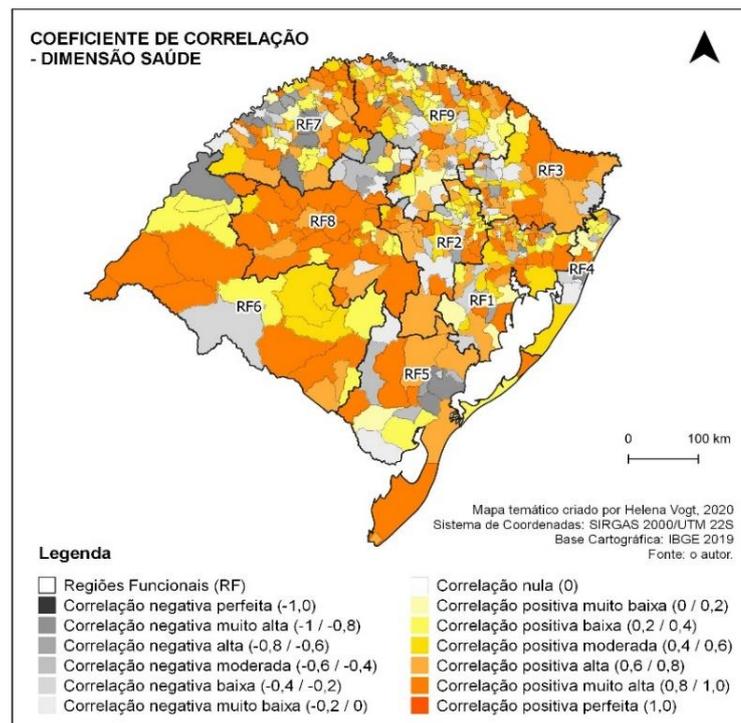


Figura 03 - Mapa de distribuição do Coeficiente de Correlação na Dimensão Saúde por Regiões Funcionais do RS.  
Fonte: o autor, 2020.

Conforme o quadro 5 e o mapa, a correlação positiva alta e muito alta representa 44,27 dos municípios estudados. Com isso, na maioria dos municípios estudados, 55,73, não se evidencia correlação alta ou muito alta entre a despesa em saúde e o IDESE Saúde.

Muito embora não seja objetivo precípua da pesquisa avaliar de maneira aprofundada as razões pelas quais a correlação é maior na dimensão educação do que na dimensão saúde, uma das possíveis justificativas é o fato de que, para a educação, o município deve alcançar 25% de sua receita corrente líquida, ao passo que, para a saúde, o percentual é de 15%.

Ora, evidenciando-se que o investimento na área de educação e saúde não reflete necessariamente no aumento do índice social correspondente (relação diretamente proporcional), é necessário verificar, então, por que a gestão qualitativa dos recursos diferencia esses índices, na medida em que o diferencial não se encontra na quantidade de recurso empregado. Essa perspectiva aproxima a noção de uma eficiência orçamentária não tendo apenas como parâmetro o valor mínimo constitucionalmente exigido.

### **2.2.3 Delimitação Metodológica dos Municípios Estudados: Os Municípios de Porte Médio do Estado do Rio Grande do Sul**

Inicialmente, deve-se observar que - a partir do léxico - cidade é uma palavra que designa uma aglomeração humana, localizada em uma determinada área geográfica, destinada à moradia e a atividades que não estejam envolvidas diretamente com a exploração do solo. No entanto, essa ideia não abrange de maneira completa os sentidos da palavra, especialmente os sentidos derivados que a palavra cidade possui (LENCIONI, 2008).

Nessa lógica, constata-se que a ideia de cidade parece ser bastante assimilável quando o seu conceito implica diversas dificuldades. De qualquer modo, a cidade é entendida como um produto social em que se apresentam dois termos comuns: a ideia de aglomeração e a de sedentarismo. Neste último caso, é possível que a aglomeração sedentária esteja relacionada, inclusive, com as atividades do campo. Ainda, o tamanho da população para a caracterização da cidade não se mostra como um critério adequado (LENCIONI, 2008).

As cidades decorreram historicamente dos povoados, muitos dos quais se originaram de locais fortificados e postos militares, aldeamentos indígenas, usinas, fazendas, entre outros. A presença de mercado é essencial para a ideia de cidade, especialmente porque nesse local se realiza a atividade de troca.

No que diz respeito ao conceito de urbano, não se trata de uma realidade acabada, mas, sim, é um processo que se encontra em permanente construção. Com isso, os conceitos apresentados são fundamentais para interpretação da realidade, de modo que o conceito de cidade não está limitado com as aglomerações sedentárias, sendo possível abranger o trabalho no campo. Do mesmo modo em relação ao urbano, cuja compreensão deve passar pela historicidade na evolução da sociedade (LENCIONI, 2008).

Aliás, a expansão da cidade deve compulsar elementos essenciais relacionados com o tecido social envolvido, o ambiente histórico e a atuação de um planejamento visando a melhoria e o acesso de bens e serviços para o bem-estar e qualidade de vida. Pensar o desenvolvimento urbano a partir da cidade, portanto, deve passar pela compreensão dessa perspectiva, alcançando, inclusive, o planejamento e a gestão dos espaços.

No estado do Rio Grande do Sul, assim estão identificados os municípios com população entre 100 mil e 500 mil habitantes:

Quadro 07 - Municípios Gaúchos com População entre 100 mil e 500 mil Habitantes em 2020.

<b>Nº</b>	<b>Municípios</b>	<b>População estimada</b>
1	Canoas	348208
2	Pelotas	343132
3	Santa Maria	283677
4	Gravataí	283620
5	Viamão	256302
6	Novo Hamburgo	247032
7	São Leopoldo	238648
8	Rio Grande	211965
9	Alvorada	211352
10	Passo Fundo	204722
11	Sapucaia do Sul	141808
12	Santa Cruz do Sul	131365
13	Cachoeirinha	131240
14	Uruguaiana	126866
15	Bento Gonçalves	121803
16	Bagé	121335
17	Erechim	106633

Fonte: IBGE, 2020.

No entanto, deixam de integrar o conceito de município de porte médio aqueles municípios que compreendem a Capital, bem como as regiões metropolitanas.

Consoante informação da Fundação Estadual de Planejamento Metropolitano e Regional (METROPLAN), a região metropolitana de Porto Alegre compreende os seguintes municípios:

Quadro 08 - Municípios que Compõem a Região Metropolitana de Porto Alegre.

(continua)

<b>Região Metropolitana de Porto Alegre</b>
Alvorada
Araricá
Arroio dos Ratos
Cachoeirinha
Campo Bom
Canoas
Capela de Santana
Charqueadas
Dois Irmãos
Eldorado do Sul
Estância Velha
Esteio
Glorinha
Gravataí
Guaíba
Igrejinha
Ivoti
Montenegro
Nova Hartz
Nova Santa Rita
Novo Hamburgo
Parobé
Portão
Porto Alegre
Rolante
Santo Antônio da Patrulha
São Jerônimo
São Leopoldo
São Sebastião do Caí

Sapiranga
Sapucaia do Sul
Taquara
Triunfo
Viamão

Fonte: METROPLAN,2020.

(conclusão)

Há, ainda, a região metropolitana da serra gaúcha, conforme se observa:

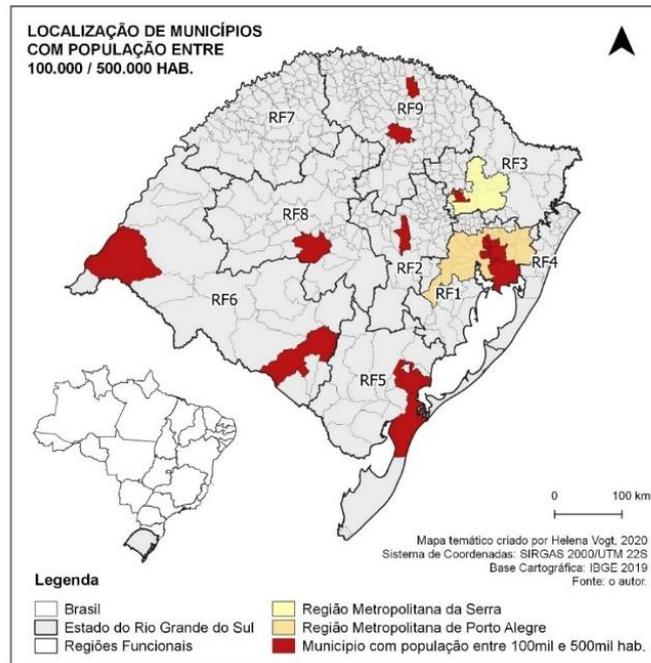
Quadro 09 - Municípios que Compõem a Região Metropolitana da Serra Gaúcha.

<b>Região Metropolitana da Serra Gaúcha</b>
Antônio Prado
Bento Gonçalves
Carlos Barbosa
Caxias do Sul
Farroupilha
Flores da Cunha
Garibaldi
Ipê
Monte Belo do Sul
Nova Pádua
Pinto Bandeira
Santa Tereza
São Marcos

Fonte: METROPLAN, 2020.

O mapa, a seguir, mostra a localização dos municípios com a população de 100 a 500 mil habitantes, bem como as regiões metropolitanas do RS:

Quadro 10 - Municípios com População entre 100.000 e 500.000 Habitantes e Regiões Metropolitanas do RS.



Fonte: o autor (2020).

Assim, os municípios de porte médio que podem ser identificadas, considerando os municípios entre 100 mil e 500 mil habitantes e que não integram as regiões metropolitanas, são os seguintes:

Quadro 11: Identificação dos Municípios de Porte Médio do RS.

Nº	Municípios	População estimada
1	Pelotas	343132
2	Santa Maria	283677
3	Rio Grande	211965
4	Passo Fundo	204722
5	Santa Cruz do Sul	131365
6	Uruguaiana	126866
7	Bagé	121335
8	Erechim	106633

Fonte: o autor, 2020.

Com isso, o estudo será pautado pelos municípios de porte médio identificados no Quadro 1, representadas por oito municípios gaúchos, a saber: Bagé, Erechim, Passo Fundo, Pelotas, Rio Grande, Santa Cruz do Sul, Santa Maria e Uruguaiiana. A identificação dos Municípios será levada a efeito a partir das respectivas Regiões Funcionais do Estado, conforme mapa a seguir:

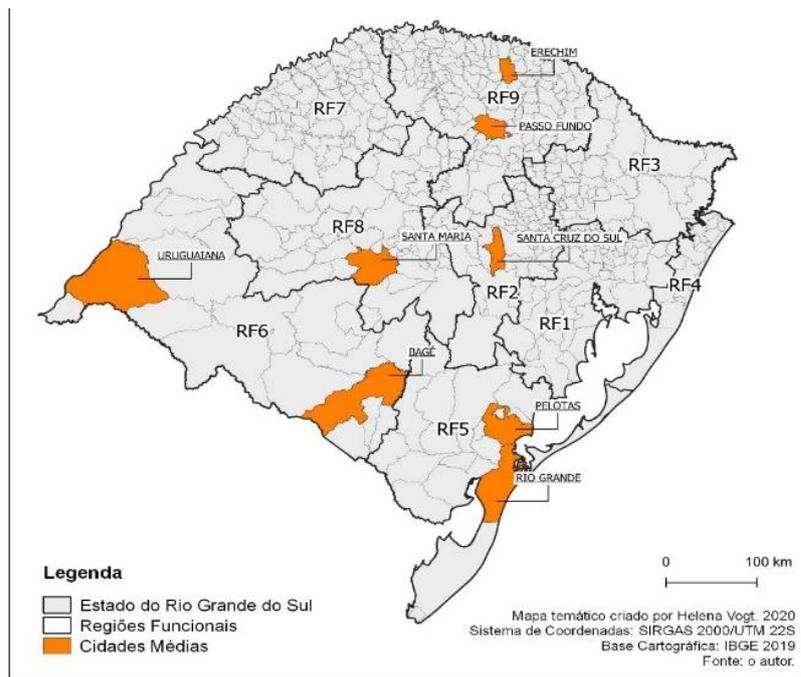


Figura 04 - Mapa com a Identificação dos Municípios de Porte Médio do RS em suas Regiões Funcionais.  
Fonte: o autor (2020).

O mapa anterior demonstra a distribuição dos municípios de porte médio do RS a partir da regionalização estadual. Nesse sentido, a Região Funcional (RF) 1 não contempla nenhum município de porte médio, pois é onde se localiza a Capital e a respectiva região metropolitana. A RF 2 contempla Santa Cruz do Sul; a RF 3 não contempla nenhum município de porte médio, pois coincide com a região metropolitana de Caxias do Sul, cuja população é superior a 500 mil habitantes; a RF 4 não possui nenhum município de porte médio; a RF 5 destaca Rio Grande e Pelotas; a RF 6 Uruguaiiana e Bagé; a RF 7 não contempla nenhum município de porte médio; na RF 8 encontra-se Santa Maria; e, finalmente, na RF 9 localizam-se Passo Fundo e Erechim.

## 2.2.4 Os Municípios de Porte Médio a Partir da Perspectiva do Território

A noção de espaço e de território “não é nova entre os teóricos da geografia e, em grande medida, é fruto de diferentes visões sobre a precedência entre essas categorias” (CARGNIN, 2012, p. 30).

A despeito disso, a perspectiva de território é indissociável da base espacial do poder jurisdicional do Estado. É o local onde se exerce o poder coercitivo do Estado sobre os indivíduos humanos, “sendo materialmente composto pela terra firme, incluindo o subsolo e as águas internas (rios, lagos e mares internos), pelo mar territorial, pela plataforma continental e pelo espaço aéreo”. (SOARES, 2001, p. 187).

Trata-se, na verdade, de uma função positiva e negativa, a par do exercício do poder do Estado:

Na tradição, o território desempenha uma função positiva de que tudo e todos que se encontram nos seus limites ficam sujeitos à sua autoridade e uma função negativa de exclusão de toda e qualquer outra autoridade diversa daquela do Estado, sendo regido pelo princípio da efetividade, limitando-se ao espaço físico sobre o qual o Estado efetivamente exerce o seu poder soberano. (STRECK; MORAIS, 2004, p. 152).

Para a ideia do presente estudo, parte-se do conceito de território e sua relação com desenvolvimento. Isso porque, “a compreensão do espaço geográfico como sinônimo de espaço banal obriga-nos a levar em conta todos os elementos e a perceber a inter-relação entre os fenômenos” (BERNARDES et al, 2001, p.1). Sobre esse espaço, há que se pensar os objetos e as ações em seus mútuos condicionamentos:

Com as noções de território usado e de espaço banal, saltam aos olhos os temas que o real nos impõe como objeto de pesquisa e de intervenção. Mas tal constatação não é suficiente. É indispensável afinar os conceitos que tornem operacional o nosso enfoque. A riqueza da geografia como província do saber reside, justamente no fato de que podemos pensar, a um só tempo os objetos (a materialidade) e as ações (a sociedade) e os mútuos condicionamentos entretecidos com o movimento da história. As demais ciências humanas não dominam esse rico veio epistemológico. (BERNARDES et al, 2001, p.1)

Nessa perspectiva, as noções e os conceitos do território enquanto identidade cultural se dão pela valorização de determinados produtos diante de uma identidade territorial, baseado, sobretudo, na sustentabilidade do desenvolvimento, orientando,

com isso, a integração entre distintas iniciativas do poder público para a valorização desses mesmos produtos e desses mesmos territórios (FLORES, 2006, p. 16).

No mesmo sentido:

Por território entende-se geralmente a extensão apropriada e usada. Mas o sentido da palavra territorialidade como sinônimo de pertencer àquilo que nos pertence. Esse sentimento de exclusividade e limite ultrapassa a raça humana e prescinde a existência do Estado. [...] Mas a territorialidade humana pressupõe também a preocupação com o destino, a construção do futuro, o que, entre os seres vivos, é um privilégio do homem. [...] O que interessa é então o território usado, sinônimo de espaço geográfico. (SANTOS; SILVEIRA, 2003, p. 19-20)

Com isso, há, de certa forma, um contexto paradoxal entre a necessidade de as empresas buscarem espaços mais favoráveis em face da conexão com os mercados de escala planetária. Existem, assim, elementos que constituem a dinâmica territorial, na qual situa-se uma nova articulação entre economia e espaço, de modo que a economia deve arraigar um contexto geográfico sob pena de não haver uma perspectiva real - ainda que sob influência da globalização.

Em razão disso, aparecem os chamados processos produtivos que se desenvolvem a partir do conhecimento e da informação, especialmente, em virtude do surgimento multiforme de configurações territorializadas (FLORES, 2006, p. 16).

Por outro lado, fala-se que o espaço era apenas considerado como teatro das ações humanas, de modo que havia um interesse maior acerca da forma das coisas, e, não necessariamente, em razão de sua formação. Isso fazia com que houvesse um distanciamento da realidade. E, no caminho inverso, essa aproximação somente poderia se dar a partir de seu contexto histórico e social, especialmente diante da sociedade local. O espaço, nesse sentido, decorre do meio social (SANTOS, 1982, p. 9).

É a partir da formação econômica e social que se mostra mais adequada a formação do espaço, trazendo uma evolução no quadro a partir das forças externas. Há, ainda, o território local “que age como norma, transformando, por meio da interpretação e de ações concretas sobre o território, o texto normativo e ressignificando, não podemos olvidar que, de outro lado, há ações globalizadas que agem como norma sobre o território” (HAMMES, 2018, p. 56)

Além disso, a categoria de formação social acabou não merecendo a devida atenção, de modo que esse debate retornou recentemente, no sentido de interpretar

um conceito mais amplo do aspecto associado com a sociedade em geral. Por outro lado, o conhecimento de uma sociedade está sempre inserido num determinado momento histórico, de modo que os estudos devem reconhecer a formação e a distinção do social em determinado momento (SANTOS, 1982, p. 12).

Ricardo Abramovay (2006) sustenta que a compreensão exata do termo “território” favorece os estudos sobre as regiões a partir de quatro dimensões. A primeira dimensão pontua a necessidade de abandonar a concepção de que o meio rural se reduz apenas à agricultura como único setor e aos agricultores como únicos atores. A ampliação de tal entendimento levaria a consequências. A partir do ângulo operacional, reivindica-se uma lapidação dos instrumentos estatísticos que delimitam a ruralidade, o que leva a conclusão de que ruralidade é uma categoria territorial, onde a organização de seus ecossistemas, a densidade demográfica relativamente baixa, a sociabilidade de interconhecimento e a dependência em relação às cidades constituem suas principais características.

A segunda consequência é de natureza teórica: territórios não se definem por limites físicos, mas pela forma como produzem e reproduzem suas relações sociais. A segunda dimensão está atrelada à confusão habitual que ocorre entre crescimento econômico e processo de desenvolvimento, pontuando-se que a pobreza não pode ser confundida como manifestação de insuficiência da renda agropecuária, mas como um fenômeno multidimensional, visto que grande parte dos agricultores não possui como atividade principal a agricultura para o sustento seu e de sua família.

A terceira dimensão está na posição privilegiada que ocupa o estudo empírico dos atores e de suas organizações para a compreensão das situações locais. Quanto aos atores, não são ignoradas as origens políticas, culturais e religiosas diversificadas e, quanto às organizações, defende-se que a principal dificuldade que estas apresentam é a pouca capacidade de aumentar sua representação social para além dos próprios atores da agricultura.

A quarta e última dimensão que Abramovay elenca centraliza-se na forma como uma determinada sociedade dispõe de seus recursos dentro de sua organização produtiva, ou seja, a relação entre os sistemas sociais e ecológicos. O aludido autor compartilha do pensamento de Kenneth Arrow e Partha Dasgupta ao defender a tese de que o crescimento econômico não é necessariamente bom ou mau. De igual modo, resguarda a interlocução entre o campo das ciências naturais e o campo das ciências

sociais com vistas à análise do território (enquanto corolário da forma como as sociedades se organizam) para fazer uso de suas fontes naturais nas quais apoia sua reprodução.

Essa compreensão traz à tona a ideia desenvolvida por José Reis (2005), para o qual tanto o espaço quanto o território se inseriram no pensamento socioeconômico diante de circunstâncias concretas oriundas, inclusive, da globalização. Nesta se evidenciaram escalas territoriais importantes e relações de derivação do nível inferior para o superior (relações hierárquicas). Com isso, as relações entre territórios não são meramente de justaposição, mas decorrem da influência de suas dinâmicas, a partir de uma estrutura não-linear de desenvolvimento.

De todo modo, as regiões bem-sucedidas são as que possuem organizações mais dinâmicas, que ampliam os horizontes sociais diferentes daqueles em que estão inseridos e valorizam suas tradições culturais. Certamente, é um conjunto de atributos louváveis e desejáveis, mas que, muito dificilmente, conseguem explicar as situações às quais se referem. A ausência de fundamentos teóricos coerentes para o conceito de território e desenvolvimento territorial justifica-se pela falta de uma teoria sobre interação social. (ABRAMOVAY, 2006)

Assim, a compreensão do conceito de território constitui-se como um caminho vasto à ideia do próprio desenvolvimento, visto que possibilita que se coloque em destaque bem como os distintos atores sociais se relacionam com o pano regional (ABRAMOVAY, 2005).

Porém, é insuficiente aferir os processos de desenvolvimento com a ideia de território a partir da identidade dos seus autores. Nesse sentido, a sociologia econômica contemporânea permite empreender os territórios e as forças sociais que os integram, a partir de uma habilidade social.

É justamente essa habilidade social que é “capaz de construir os processos de cooperação abrindo um importante caminho para as iniciativas dos atores que não se dobram simplesmente a constrangimentos estruturais opressivos” (ABRAMOVAY, 2006, p. 7). As perspectivas inovadoras em desenvolvimento territorial provêm desta ideia de habilidades sociais porque explica a obtenção da cooperação alheia diante da visão própria de mundo e da definição dos problemas a serem enfrentados.

Carlos Brandão (2007) lembra que a temática do território perfaz algumas perspectivas, entre elas: as suas determinações, as suas teorias de base, os vieses

e, sobretudo, as possibilidades. Assim, na dimensão territorial do desenvolvimento capitalista surgem novas interdependências, a partir de vínculos e fluxos territorializados.

As teorias perpassadas no âmbito das ciências sociais decorreram de uma ideia de economia conservadora, cuja evolução passa por algumas correntes teóricas, entre elas as de Neil Smith, para quem o desenvolvimento desigual é discutido em sintonia com a geografia específica do capitalismo. De todo modo, assenta-se que os territórios se desdobram de um processo de especialização, no qual as atividades humanas são estruturadas a partir de uma constante mudança.

A propósito, verifica-se que a perspectiva multidimensionalidade procede do conceito de desenvolvimento sustentável diante de uma perspectiva social, econômica, ambiental e cultural. A questão, portanto, é harmonizar o movimento de globalização com os impactos e as individualidades de cada região. É necessária uma leitura multiescalar, ou seja, os territórios devem ser compreendidos para além da sua própria escala, permitindo uma construção hegemônica da ideia de integração (BACELAR, 2009).

Observa-se, com isso, que apesar do conceito de território estar vinculado à área da geografia, principalmente à geopolítica, o fato de outras ciências se debruçarem sobre o tema é de suma relevância social, visto que a literatura, até hoje, tem caráter normativo; fenômeno justificado pela ausência de uma teoria que contemple a perspectiva da interação social, princípio da própria constituição dos territórios (ABRAMOVAY, 2006). É importante lembrar que existe uma relação entre o espaço e a totalidade: a totalidade da vida social. Desse modo, trata-se de evidenciar as necessidades sociais, econômicas e políticas. Assim, há um território local que age como norma, transformando, por meio da interpretação e de ações concretas, a localidade, o texto normativo. Por outro lado, há ações globalizadas que agem como norma sobre o território” (HAMMES, 2018, p. 56).

Neste contexto, é sustentada a perspectiva de um desenvolvimento territorial de forma conjunta entre espaços pertencentes a jurisdições político-administrativas distintas a fim de promover o potencial territorial existente a partir do enfoque da base local por meio de iniciativas e projetos de cooperação (FARINÓS DASÍ; MONTESERÍN; ESCRIBANO, 2018, p. 3).

### 3 O ESTADO E O ORÇAMENTO PÚBLICO: UMA CONTEXTUALIZAÇÃO

A título de avanço na escorregada relação entre o Estado e sua perspectiva nos termos da proposição desta pesquisa, é necessário evidenciar sua acepção. Desta forma, faz-se o recorte a partir do Estado Moderno, originário das deficiências da sociedade política medieval, caracterizado pela sua soberania (não permitindo a dependência de sua autoridade a outro Estado), bem como a diferenciação entre Estado e sociedade civil, a partir da ascensão da burguesia no século XVII (STRECK; MORAIS, 2003, p. 25).

A propósito, credita-se o termo “Estado” a Maquiavel ao cunhar a expressão: “todos os Estados, todos os domínios que existiram e existem sobre os homens, foram e são repúblicas ou principados”, nestes termos:

Todos os Estados, todos os domínios que tiveram e têm império sobre os homens, foram e são ou repúblicas ou principados. Os principados ou são hereditários - aqueles nos quais a linhagem de seu senhor é príncipe há muito tempo -, ou são novos. Os novos ou são inteiramente novos, como foi Milão para Francesco Sforza, ou são como membros anexados ao *stato* hereditário do príncipe que os conquista, como é o reino de Nápoles para o rei da Espanha. Os domínios assim conquistados ou são acostumados a viver sob um príncipe ou a ser livres. E são conquistados ou com as armas de outros, ou com as próprias, por fortuna ou por *virtù*. (MAQUIAVEL, 2005, p. 5)

Ao Estado Moderno, se atribui o sentido de que o poder se torna uma instituição, uma ideia despersonalizada que precisa de um titular - o Estado; de modo que, neste momento, deixa-se de ser patrimonial passando a ser uma perspectiva de progressiva submissão do Poder Público, às leis, incluindo-se, desde já, uma ideia de proteção dos direitos das pessoas, ainda que de forma inicial (STRECK; MORAIS, 2003, p. 27).

É nessa perspectiva que advém a origem do Estado e o fundamento do poder político como circunstância contratualista, visto que procede de um “instrumento de legitimação do Estado – já existente – e da base sistemática de construção do sistema jurídico” (STRECK; MORAIS, 2003, p. 31).

O Estado advém de um contrato social para estabelecer um Estado de Sociedade. É, portanto, nesse pacto de consentimento que se estabelece o Estado, numa perspectiva contratualista, alcançando soberania e autoridade do poder às leis a partir do consenso. Nesse sentido, inclusive, a lição de John Locke:

A única maneira pela qual uma pessoa qualquer pode abdicar de sua liberdade natural e revestir-se dos elos da sociedade civil é concordando com outros homens em juntar-se e unir-se em uma comunidade, para viverem confortável, segura e pacificamente uns com os outros, num gozo seguro de sua propriedade e com maior segurança contra aqueles que dela não fazem parte. (1998, p. 468)

Esse consenso “é dado aos governantes somente sob a condição de que exerçam o poder dentro dos limites estabelecidos” (BOBBIO, 1984, p. 40).

É nessa concepção que se associa a ideia de liberalismo, posto que se associa ao “poder monárquico limitado e num bom grau de liberdade civil e religiosa” (MERQUOR, 1991, p. 16).

No mesmo sentido, Bobbio afirma que “o liberalismo é uma doutrina do Estado Limitado tanto com respeito aos seus poderes quanto às suas funções” (1994, p. 17).

O liberalismo lutara fundamentalmente pelas liberdades de (isto é, de religião, de palavra, de imprensa, de reunião, de associação, de participação no poder político, de iniciativa econômica para o indivíduo), e conseqüentemente reivindicara a não interferência por parte do Estado e a garantia para este de direitos individuais, civis e políticos. O enfoque atual é orientado para a liberdade do ou da (isto é, da necessidade, do medo, da ignorância), e para atingir estas finalidades implícitas na lógica universalista do liberalismo renunciou-se ao dogma da não intervenção do Estado na vida econômica e social. (1998, p. 702-703)

Observa-se, então, ao longo do século XIX, uma transformação na concepção do Estado para um sentido que o aproxima do Estado Social, em virtude da ampliação da sua atuação, consubstanciando a chamada justiça social:

No campo das liberdades, já nas décadas finais do século XIX, um novo componente emerge, a justiça social e reivindicações igualitárias transformam as suas faces, fazendo iniciar a construção do modelo do Estado do bem-estar social ou *welfare state* e a consolidação das chamadas liberdades do ou da – as liberdades positivas (STRECK; MORAIS, 2003, p. 59).

Esse modelo garante tipos mínimos de direitos oriundos de uma obrigação jurídico-política que busca a melhoria da qualidade de vida do seu povo.

### **3.1 Estado Democrático de Direito, Liberdades e Ação Pública**

Com o término da Segunda Guerra Mundial, observou-se uma releitura da estrutura do Estado que culminou com uma profunda transformação nos textos

constitucionais do mundo ocidental a fim de alcançar a efetivação dos princípios fundamentais neles erigidos, superando (ou buscando assim fazer) as atrocidades acometidas durante o aludido conflito, pautada sob a Declaração Universal dos Direitos Humanos.

É neste ideário que o Estado de Direito passa a ser entendido como modelo de regulação do Estado, por meio de normas gerais, e por subordinação “das leis ao limite material do reconhecimento de alguns direitos fundamentais considerados constitucionalmente, e, portanto, em linha de princípio ‘invioláveis’” (BOBBIO, 1994, p. 19). Dentro deste modelo, destaca-se a figura do Estado de Direito, em sentido forte, como oriundo da doutrina liberal, tratando-se do modelo pelo qual o exercício arbitrário ou ilegítimo de poder encontra-se impedido (ou desencorajado) através de mecanismos constitucionais (BOBBIO, 1994, p. 19).

O modelo referido passa por um processo de aperfeiçoamento, estendendo-se, inclusive, ao já mencionado o *Welfare State*, reforçando a ideia de afastamento do arbítrio, por meio da legitimação de poder pelo povo, dando especial importância à questão da igualdade (MORAIS, 2002, p. 37-38). Nessa perspectiva, o Estado Democrático de Direito adquire uma feição de condutor da realidade social (originando-se aqui a concepção de constituições programáticas), erigindo-se, nos textos constitucionais, uma busca de uma sociedade mais justa e igualitária, corrigindo-se os abusos anteriormente praticados (STRECK; MORAIS, 2003, p. 94). A República Federativa do Brasil, atenta a essas questões, insculpe entre os seus objetivos fundamentais (artigo 4º) a construção de uma sociedade livre, justa e solidária.

A busca normativa por mudanças sociais identifica-se como a força motriz do Estado Democrático de Direito, sendo responsável por apresentar objetivos a serem alcançados. Os princípios, agora imbuídos de normatividade, não apenas se relacionam com o mínimo a ser perpetrado pelo Estado, mas apontam e asseguram o caminho para a concretização dos ideais democráticos.

Esse fenômeno é chamado de “constitucionalização do Estado Democrático de Direito”, no qual a normatividade não mais apenas organiza os poderes, mas determina os seus procedimentos e seus espaços de atuação (MORAIS, 2011, p. 151). Outrossim, este formato dirigente da Constituição a eleva “para além da instrumentalização do espaço político para também uma interferência nas relações

sociais”, vinculando tanto o Estado como a sociedade, o que influenciará, inclusive, na criação de leis direcionadas a atender aos interesses do povo (MORAIS, 2013, p. 97).

No Brasil, essa alteração ocorreu no fim da década de 1980, quando foi promulgada a Constituição da República Federativa do Brasil em 1988, na medida em que, além das muitas reminiscências negativas, oriundas de um regime militar autoritário, a antiga Constituição, como no modelo europeu do começo do século, não possuía aplicabilidade direta e imediata, sendo “um repositório de promessas vagas e de exortações ao legislador infraconstitucional” (BARROSO, 2005). Ou, nos dizeres de Bobbio, “as promessas não cumpridas da modernidade” (1997, p. 5).

A perspectiva de desenvolvimento e sua importância para a consecução do Estado de Direito não é ideia afastada dos imperativos constitucionais: com efeito, a própria Constituição da República Federativa do Brasil elenca que a instituição da democracia se destina a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social.

Além disso, com a novel Constituição, consagrou-se o rol de direitos fundamentais, entendidos como “direitos do ser humano que são reconhecidos e positivados na esfera do direito constitucional positivo de um determinado Estado (caráter nacional)”. (SARLET, 2007, p. 35 e 36)

Assim, os “direitos fundamentais são os direitos do homem, jurídico-institucionalmente garantidos e limitados espaço-temporalmente”. (CANOTILHO, 1998, p. 359). Contudo, deve-se observar que a compreensão desses direitos não se restringe apenas à positivação constitucional, na medida em que são direitos “reconhecidos como tal pelas autoridades, às quais se atribui o poder político de editar normas, tanto no interior dos Estados quanto no plano internacional; são os direitos humanos positivados nas Constituições, nas leis, nos Tratados Internacionais”. (COMPARATO, 2001, p. 56)

A partir disso, entendem-se os direitos fundamentais como garantias inerentes à salvaguarda das liberdades individuais, no sentido de limitar as autoridades públicas, sendo, portanto, direitos essencialmente “defensivos”. Diante desse reconhecimento da positivação dos aludidos direitos, estabelece-se um sistema de

valores irradiado pela concepção de dignidade da pessoa humana, valores estes cujo conteúdo legal assenta-se em normas objetivas para a sua efetiva concretização (SARMENTO, 2003, p. 262).

Por essas razões, os direitos fundamentais nascem como exteriorização de sua configuração legislativa:

Os direitos fundamentais nascem com as Constituições. Com essa afirmação, pretendemos enaltecer a preexistência dos direitos fundamentais ao momento de sua configuração legislativa. Exteriorizam-se, assim, como os pressupostos do consenso sobre o qual se desenvolve qualquer sociedade democrática. (FELDENS, 2008. p. 54)

Ocorre que essa postura de respeito aos direitos fundamentais não se confunde com a mera não-interferência ao seu exercício, na medida em que o Estado assume papel indissociável para a concretização das garantias, inclusive, por meio da realização da igualdade (BROOCKE, 2003, p. 15-16). A partir dessa compreensão, apresenta-se a ideia de que os direitos fundamentais não são apenas representados diante dos direitos subjetivos do indivíduo em face do Estado. Para além disso, dizem respeito também a valores objetivos, abrangendo as diversas áreas do Direito, especialmente aquelas construídas no ambiente a partir do livre desenvolvimento da dignidade humana (FELDENS, 2008. p. 62).

Nesse sentido, constituindo-se em uma ordem objetiva de valores, os direitos fundamentais passam a ser compreendidos mediante o entendimento de uma eficácia horizontal e, também, uma eficácia dirigente, apresentando-se, neste último caso, os deveres de proteção. Nesta acepção, a lição de Luciano Feldens (2008, p. 62-63):

A partir dessa aderência de sentido conferida aos direitos fundamentais, agora também percebidos como constituinte de uma ordem objetiva de valores, o TCF alemão formulou duas considerações conclusivas:

- a) a primeira, de que essa categoria de normas não estava confinada à aplicação vertical, senão que seus efeitos têm potencialidade bastante para se projetarem frente a particulares (eficácia horizontal);
- b) em segundo lugar, a de que os direitos fundamentais desencadeiam 'uma ordem dirigida ao Estado no sentido de que a este incumbe a obrigação permanente de concretização e retaliação dos direitos fundamentais', ostentando aquilo que Sarlet designa de eficácia dirigente. Essa segunda conclusão serviu de base para a atribuição de determinados efeitos dos direitos fundamentais, dentre os quais o dever de proteção tornou-se o mais importante.

O dever de proteção aos direitos fundamentais desenvolve-se, inicialmente, diante da jurisprudência alemã, especialmente no julgamento do caso Lüth, ocasião

em que a dimensão objetiva dos direitos fundamentais se consolida, na medida em que não se limita à esfera do direito público:

O dever de proteção aos direitos fundamentais (*Schutzpflicht*) é inicialmente desenvolvido pela jurisprudência alemã, sendo sua origem observada, de forma mais emblemática no caso Lüth. Neste caso consolidou-se a dimensão objetiva dos direitos fundamentais e a partir de um dos seus desdobramentos decorre o dever de proteção, reconhecendo-se que os direitos fundamentais não se restringem à esfera do direito público, mas irradiam-se para todos os âmbitos jurídicos. (GERVASONI; BOLESINA, <http://online.unisc.br/acadnet/anais/index.php/ecc/article/view/12858/2006>)

A propósito, nessa ocasião, firmou-se entendimento no sentido de que o desrespeito ao dever de proteção configura lesão a direito fundamental (MENDES, 2004, p. 12). Consigna-se que, a partir dessa doutrina, construiu-se a noção de proibição sobre a insuficiência de proteção dos direitos fundamentais (*Untermassverbot*), contrapondo-se à clássica noção de proibição de excesso (*Übermassverbot*), inserindo-se a proporcionalidade enquanto meio de controle das decisões nesse contexto em que se desenvolve o dever de proteção:

*En la doctrina alemana, para el control de la insuficiencia normativa se ha desarrollado el principio de la prohibición de defecto de protección o infraprotección de los derechos fundamentales (Untermassverbot). Esta prohibición de defecto de protección se contrapone a la clásica prohibición de exceso de restricción de un derecho fundamental (Übermassverbot) que es una de las formulaciones con las que se conoce la aplicación del principio de proporcionalidad en sentido amplio para el control de las decisiones restrictivas del legislador en materia de derechos fundamentales<sup>3</sup> (GAVARA DE CARA, 2010, p. 52).*

O dever de proteção (*Schutzpflicht*) se insere na dimensão objetiva dos direitos fundamentais na medida em que a proteção do Estado se concretiza contra agressões de particulares e, também, de outros Estados. A adoção de medidas positivas nesse contexto tende à proteção efetiva do exercício dos direitos fundamentais (SARLET, 2012, p. 148-149).

Esta é a conjuntura que alicerça o desenvolvimento da presente pesquisa. Entende-se que a estrutura normativa que sustenta o orçamento público brasileiro pressupõe (ou deve pressupor) as ações necessárias para garantir e assegurar os

---

<sup>3</sup> “Na doutrina alemã, para controlar a insuficiência de normas, foi desenvolvido o princípio da proibição da falta de proteção ou da violação de direitos fundamentais (*Untermassverbot*). Esta proibição da falta de proteção contrasta com a proibição clássica de restrição excessiva a um direito fundamental (*Übermassverbot*) que é uma das formulações com as quais se realiza a aplicação do princípio da proporcionalidade em sentido amplo para o controle das decisões restritivas do legislador em matéria de direitos fundamentais”, (Livre tradução do autor).

direitos fundamentais na medida em que esses mesmos direitos irão repercutir no respeito à dignidade da pessoa humana.

Assim, o "orçamento público é um processo de planejamento contínuo e dinâmico em que o Estado utiliza para demonstrar seus planos e programas de trabalho como um todo" (PASSO, CASTRO, 2009, pg. 220). Além disso, o orçamento possui relação direta com as decisões políticas, à medida que essas decisões estabelecem ações para atender às demandas sociais (PASSO, CASTRO, 2009, pg. 220). Fala-se que, atualmente, o orçamento tem se aproximado dessa perspectiva de desenvolvimento por dimensionar as peculiaridades do país, não buscando apenas "resolver o problema da legitimidade formal, mas também, e principalmente, deve-se resolver o problema da desigualdade material" (MINGHELLI, 2009, p. 185).

A propósito, existem exemplos de participação acentuada da população na eleição de demandas que são objetos do orçamento público, como é o caso do orçamento participativo, cujo instrumento advém do consenso do povo, constatando-se "avanços nas condições de igualdade quando se verifica melhora nas condições gerais de desenvolvimento humano" (VARGAS, 2007, p. 77).

Pressupor maior liberdade ao legislador orçamentário é pressupor, acima de tudo, uma melhor compreensão sobre a decisão governamental na implementação dos direitos sociais e seus custos. Neste passo, a escolha parte de diversas possibilidades. Essa afirmação parece, num primeiro momento, tautológica, sendo necessário perquirir a razão da escolha e "determinar como é possível escolher para desfazer a tautologia. A circularidade da identidade pode ser dada caso se defina a decisão como uma ação" (DUARTE, 2003, p. 48).

Além disso, deve-se lembrar que as diretrizes do planejamento orçamentário, mesmo num campo maior de liberdade, devem atuar "como balizadores da gestão orçamentária, viabilizando técnicas de controle e permitindo, em tese, análise da eficiência na alocação de recursos" (SABBAG, 2007, p. 48).

A partir disso, a liberdade da decisão política se aproxima da ideia de desenvolvimento, sob um viés qualitativo (e não meramente quantitativo proveniente das vinculações orçamentárias), pois "toda política de desenvolvimento para ser eficaz deve ser, por definição, do tipo qualitativo" (FURTADO, 1968, p. 200). Com isso, "o enfoque nas liberdades humanas contrasta com visões mais restritas de

desenvolvimento, como as que identificam desenvolvimento com crescimento do Produto Nacional Bruto (PNB)” (SEN, 2010, p. 16).

A partir da matriz teórica de Amartya Sen, ao elaborar o orçamento, o Estado passa a ser observado como tomador de decisão, com a finalidade de promover as liberdades materiais e remover as fontes de sua própria privação, como por exemplo “a pobreza e a tirania, a carência de oportunidades econômicas e a destituição social sistemática, a negligência dos serviços públicos e a intolerância ou a interferência excessiva de Estado repressivos (SEN, 2010, p. 17).

A realização de uma pessoa e sua efetiva participação na sociedade dependem, em grande medida, “do exercício da liberdade individual, que tem implicações decisivas nas diferentes relações que estabelece com os demais atores sociais” (ZAMBAM, 2012, p. 44).

Essa ideia de promoção das liberdades constitui, na verdade, elemento essencial para a própria compreensão do desenvolvimento, a partir de cinco tipos distintos de liberdades instrumentais: “(1) liberdades políticas, (2) facilidades econômicas, (3) oportunidades sociais, (4) garantias de transparência e (5) segurança protetora” (SEN, 2010, p. 25).

Para Amartya Sen, a liberdade diz respeito à possibilidade real do ser humano em realizar algo a partir de um conjunto de capacidades que possui (SEN, 2010, p. 32). Com efeito, “a possibilidade de escolhas reais não se restringe meramente a ter o direito, de se fazer isso ou aquilo, mas a possibilidade substantiva de se fazê-lo” (COUGO, 2016, p. 167). Conforme o autor:

A capacidade é principalmente um reflexo da liberdade para realizar funcionamentos valiosos. Ela se concentra diretamente sobre a liberdade como tal e não sobre os meios para realizar a liberdade, e identifica as alternativas reais que temos. Nesse sentido, ela pode ser lida como um reflexo da liberdade substantiva. (SEN, 2012, p. 89)

A ideia de liberdade substancial está associada com a compreensão do conteúdo da dimensão prestacional da dignidade da pessoa humana, sobretudo, em especial, diante da “possibilidade concreta de cada indivíduo realizar o que lhe é valioso” (RUZYK, 2014, p. 181). Se a liberdade é o que o desenvolvimento promove, então existe um argumento fundamental em favor da concentração nesse objetivo abrangente, e não em algum meio específico ou em alguma lista de instrumento especialmente escolhida. Ver o desenvolvimento como expansão das liberdades

substantivas dirige a atenção para os fins que o tornam importantes, em vez de restringi-la a alguns dos meios, que inter-relacionados, desempenham um papel relevante no processo (SEN, 2000, p. 17-18).

Para o referido autor, as liberdades políticas estão associadas com políticas públicas “visando ao aumento das capacidades humanas e das liberdades substantivas em geral podem funcionar por meio da promoção dessas liberdades distintas, mas inter-relacionadas” (SEN, 2010, p. 25).

Sobre as capacidades como indicador da amplitude de liberdade, observa-se:

Partindo do clássico conceito aristotélico de “capacidade”, como “potência” - possibilidade de exercer alguma atividade - trata-se de uma abordagem que dá prioridade a liberdade na avaliação da vantagem humana, mas não no sentido formal de liberdade [...] e sim no sentido positivo e substantivo desse conceito, isto é, das reais possibilidades que os indivíduos possuem, ou não, para viver de acordo com suas concepções de bem (COUGO, 2016; p. 170).

Aliás, “as liberdades não são apenas os fins primordiais do desenvolvimento, mas também os meios principais” (SEN, 2010, p. 25). Significa dizer, portanto, que a liberdade como desenvolvimento parece amparar também a liberdade a partir do desenvolvimento, na medida em que a promoção qualitativa das escolhas orçamentárias fortalece a importância conjunta dos fatores econômicos que resultam em um aumento da liberdade humana.

Nessa perspectiva, Amartya Sen sustenta que devemos ter em vista a liberdade enquanto capacidade de escolha, de modo que essa visão passe por meio de processos e de oportunidades. Ao buscar o desenvolvimento, o orçamento deve, acima de tudo “estar relacionado sobretudo com a melhora da vida que levamos e das liberdades que desfrutamos” (SEN, 2010, p. 29).

Ora, é importante ter como escopo o fim primordial da expansão da liberdade, enquanto papel constitutivo para se evitar a ausência das escolhas:

A liberdade individual é essencialmente um produto social e existe uma relação de mão dupla entre (1) as disposições sociais que visam expandir as liberdades individuais e (2) o uso de liberdades individuais não só para melhorar a vida de cada um, mas também para tornar as disposições sociais mais apropriadas e eficazes. Além disso, as concepções individuais de justiça e correção, que influenciam os usos específicos que os indivíduos fazem de suas liberdades, dependem de associações sociais – particularmente da formação interativa de percepções do público e da compreensão cooperativa de problemas e soluções. A análise e a avaliação das políticas públicas têm de ser sensíveis a essas diversas relações (SEN, 2010, p. 48-49)

O objetivo da liberdade é alcançar o bem-estar. Aproxima-se, inclusive, da ideia de desenvolvimento, que está vinculada à melhoria da qualidade de vida por meio do exercício da expansão das liberdades.

A noção de bem-estar está afeta à ideia de solidariedade. Ela se desenvolve “na fase de constitucionalismo social, com a incorporação de preceitos definidores de direitos fundamentais sociais aos documentos constitucionais” (CARDOSO, 2010, p. 92). A solidariedade “implica o reconhecimento da diversidade e a distribuição dos bens e resultados do trabalho como resultante de um processo de um imenso e permanente concerto” (FARIAS, 1998, p. 189).

A aproximação do bem-estar com a solidariedade passa a ser entendida pelo viés da igualdade (ZOLL, 2007, p. 72). Com efeito, o “objetivo da ação solidária é uma sociedade estruturada conforme o princípio da igualdade” (ZOLL, 2007, p. 72).

Lembra-se, nesse sentido, que as Constituições do México (1917) e de Weimar (1919) incrementaram em suas disposições a positivação de direitos visando a melhoria das condições da vida da sociedade, protegendo outros direitos, tais como direitos à saúde, à moradia, à alimentação, à educação, entre outros (LEAL, 1997).

Ao serem positivados os direitos sociais, culturais e econômicos, inicia-se uma nova fase, conhecida como o Estado do Bem-Estar Social, desencadeando a necessidade de uma atuação estatal para a implementação de políticas públicas que visassem a melhoria das condições sociais (GORCZEVSKI; RICHTER, 2008).

Além disso, a solidariedade passa a ser evidenciada enquanto princípio que atua no comportamento humano e na sua relação social, isto é, “serve como instrumento jurídico ou, até mesmo, como uma ‘terceira via’ entre o individualismo e o socialismo” (NALIN, 2006, p. 176). No mesmo sentido:

Há no discurso de solidariedade uma abordagem que pretende dizer claramente que não se pode pensar o direito fora dos interesses sociais, pois a partir da constatação de que o direito existe em função da civilização humana a essência da experiência jurídica deve ser procurada numa lógica de complexidade da trama social, alertando-se, nesse aspecto, que o direito de solidariedade faz parte de um processo de afirmação do “nos” contra pressuposição individualista e egoísta do “eu”, na perspectiva da terceira dimensão (CARDOSO, 2010, p. 127)

Feitas essas observações, a defesa de Amartya Sen quanto às políticas econômicas (inclusive as orçamentárias) serve para o desenvolvimento das prerrogativas democráticas, sob o viés da solidariedade, de modo que o orçamento

poderia ser abordado numa orientação às liberdades, que “não podem deixar de ser centrais para a análise de políticas públicas” (SEN, 2010, p. 149). Essa circunstância é tão importante que a liberdade aqui não é apenas instrumental: a promoção da cidadania e da participação são integrantes da própria ideia de Estado a ser por nós preservada (SEN, 2012, p. 72)

O desenvolvimento, portanto, passa a ser visto não como um meio de aumentar o crescimento econômico, mas como um fim para expandir as capacitações das pessoas (GLASENAPP; MARIN, p. 50, 2018). Tanto é assim que “as oportunidades sociais estão relacionadas a setores da sociedade, como saúde e educação, que exercem influência sobre as liberdades substantivas das pessoas para vier melhor” (GLASENAPP; MARIN, p. 66, 2018).

Aliás, o próprio Amartya Sen assenta as relações entre a importância da qualidade de serviços públicos em face da melhoria de vida da população:

Além de tratar desse problema, existe uma forte necessidade de examinar o que está acontecendo com a disponibilidade – e a qualidade – dos serviços públicos. Com efeito, os dois problemas podem estar estritamente relacionados, uma vez que a falta de progresso na educação e em cuidados de saúde limita a liberdade das pessoas para entrar e crescer em empregos na indústria em geral. Essas ligações têm de ser examinadas, mas também é necessário entender a falta de progresso nos serviços públicos como uma enorme barreira para a melhoria da qualidade de vida da população”. (SEN, p. 49, 2015)

Logo, os serviços públicos são vistos como fundamentais para a expansão das capacidades humanas. Conforme o autor:

O papel fundamental da educação e o de outros meios de expansão das capacidades humanas formam uma conexão sólida no pensamento sobre o desenvolvimento e são temas centrais deste livro. Isso não significa, obviamente, minar a necessidade de estruturas institucionais adequadas para uma economia. (SEN, 2015, p. 49)

Deve-se destacar, ainda, que a ideia dessas capacidades permite aferir o desenvolvimento como processos de expansão, nestes termos:

*The concentration on distinct capabilities entails, by its very nature, pluralist approach. Indeed, it points to the necessity of seeing development as a combination of distinct processes, rather than as the expansion of some apparently homogeneous magnitude such as real income or utility. The things that people value doing or being can be quite diverse, and the valuable capabilities vary from such elemental freedoms as being free from hunger and undernourishment to such complex abilities as achieving self-respect and social participation. The challenge of human development demands attention*

*being paid to a variety of sectoral concerns and a combination of social and economic processes.* <sup>4</sup>(SEN, 1989, p. 54)

Desta forma, a “liberdade pode ser valorizada não meramente porque auxilia a realização, mas também em razão de sua própria importância, extrapolando o valor do resultado realmente alcançado” (SEN, 1999, p. 76). A propósito, lembra-se que a ideia de criação do direito não se limita à exigência normativa, mas também como princípio ou noção abstrata para alcançar as exigências e aspirações da própria sociedade (MACHADO, 2013, p. 39).

A ideia de desenvolvimento a partir de Sen está em consonância com a promoção dos direitos fundamentais sob o prisma dos princípios da dignidade da pessoa humana e da igualdade.

Reforçando essa ideia, Ingo Sarlet destaca se tratar de princípio intrínseco a todo ser humano; uma qualidade que pressupõe respeito tanto de seus semelhantes quanto do próprio Estado. O referido princípio, portanto, envolve uma ampla gama de direitos e deveres no sentido de assegurar a plena integridade da pessoa face a atos degradantes/desumanos, garantindo, ainda, condições existenciais mínimas. O autor destaca, também, a necessidade de promoção da participação ativa e corresponsável da pessoa em questões envolvendo o rumo de sua própria existência como da vida comunitária (2001, p. 60).

Verifica-se, assim, que a dignidade humana se trata de condição inerente ao ser humano, e, ainda, um dos princípios basilares do Estado Democrático (ou constitucional) de Direito, sendo possível verificar que uma vasta gama de princípios irradia do mandamento em análise.

No que tange à igualdade, de acordo com Sarlet, este é um princípio ancorado na própria dignidade humana, uma vez que a isonomia pode ser elencada como elemento fundamental desta última (2001, p. 89). Assim, nenhum ser humano pode ser submetido a qualquer espécie de tratamento discriminatório, como discriminação racial, intolerância religiosa, sexual, ou qualquer outra ofensa ao princípio da

---

<sup>4</sup> “A concentração em capacidades distintas acarreta, por sua própria natureza, uma abordagem pluralista. Na verdade, ela aponta para a necessidade de ver o desenvolvimento como uma combinação de processos distintos, ao invés da expansão de alguma magnitude aparentemente homogênea, como renda real ou utilidade. As coisas que as pessoas valorizam fazer ou ser podem ser bastante diversas, e as capacidades variam de liberdades elementares, como estar livre da fome e da subnutrição, até habilidades complexas, como alcançar o respeito próprio e a participação social. O desafio do desenvolvimento humano exige atenção a uma variedade de questões setoriais e a uma combinação de processos sociais e econômicos”. (Livres tradução do autor)

igualdade, tanto em sua dimensão formal quanto material. Para Bonavides, “de todos os direitos fundamentais a igualdade é aquele que mais tem subido de importância no Direito Constitucional de nossos dias, sendo, como não poderia deixar de ser, o direito-chave, o direito-guardião do Estado Social” (BONAVIDES, 2002, p. 341).

Ocorre, portanto, durante o Estado Social (o que se aperfeiçoa no estado Democrático), a superação da ideia de liberdade jurídica (formal) presente no liberalismo, que passa a se converter em igualdade material. Bonavides ainda pontua que o princípio da igualdade, dentro do contexto do Estado Social, já não pode ignorar questões ideológicas nem as demais questões axiológicas, ou seja, estes dois elementos (ideologias e valores) passam a integrar o conceito de igualdade, e não mais somente a questão de igualdade face à lei, com a desconsiderações de quaisquer outras peculiaridades.

Nessa perspectiva, o orçamento possui papel fundamental na expansão das liberdades substanciais, pois passa pela ação do Estado a concretização desses direitos fundamentais, em virtude de ser ator essencial na promoção das oportunidades sociais, na regulação do mercado, na garantia de direitos civis e da democracia e na seguridade social, sendo elemento importante para o tomador de decisão frente à implementação do desenvolvimento. Sen entende que “o conjunto orçamentário [*budget set*] representa a extensão da liberdade da pessoa neste espaço” (SEN, 2017, p. 74), ou seja, o “próprio conjunto orçamentário é um exemplo simples de distinção geral entre os meios para a liberdade e a extensão da liberdade” (SEN, 2017, p. 74).

Trata-se, assim, de uma expansão dos meios, a partir da liberdade, orientada para o agente:

(Amartya Sen) Pensa o desenvolvimento como expansão dos meios e não uma elevação dos fins. Desenvolvimento como liberdade, centraliza nas capacitações e "*entitlement*". Conforme o autor, o progresso do desenvolvimento centrado na liberdade é e grande medida uma visão orientada para o agente, com oportunidades sociais adequadas, os indivíduos podem efetivamente moldar seu próprio destino e ajudar uns aos outros. (DEPONTI, 2010, p. 52)

E essa liberdade, que, na verdade, se constitui em cinco liberdades instrumentais como visto anteriormente, pressupõe a consagração desses mesmos direitos na medida em que “*la perspectiva ofrecida por Sen para presentar una teoria integrada de los derechos pretende tomárselos en serio, pero a la vez evitar ‘la*

*miséria social y la opresión económica*<sup>5</sup> (SEN, 2002 p. 7). Significa dizer, portanto, que o Estado, ao incluir os direitos e garantias fundamentais em seu bojo, revela, enquanto objetivo fundamental, a busca para a concretização do rol de bem-estar nesse processo democrático de realização de liberdades.

A compreensão das mudanças sociais advém de uma proposta dinâmica com uma interação de fatores e relações (internas e externas), reconhecendo, sobretudo, o papel desempenhado pela ação humana. Significa dizer que os atores sociais são participantes ativos que recebem e interpretam informações:

*Sin embargo, los actores sociales no deben figurar como simples categorías sociales incorpóreas (basadas en la clase o algún otro criterio clasificatorio), o destinatarios pasivos de la intervención, sino como participantes activos que reciben e interpretan información y diseñan estrategias en sus relaciones con los diversos actores locales, así como las instituciones externas y su personal.*<sup>6</sup> (LONG, 2007, p. 43)

A propósito, ao observar os problemas relativos às políticas e ao desenvolvimento planejado, Long observou que a análise então existente era mecânica e não dava conta da sua aplicação e resultados, de modo que a tendência evidenciava uma natureza de pesquisa linear a partir de um processo escalonado. Ocorre que "é frequente que os resultados se produzam por fatores que não podem entrelaçar-se de um modo direto com a aplicação de um programa de desenvolvimento particular" (LONG, 2007, p. 64).

Com isso, deve-se reconhecer uma realidade múltipla, composta por diversos atores, cada qual comendo interesses sociais distintos. De todo modo, tanto o planejamento quanto a intervenção têm como finalidade precípua a busca e a promoção do desenvolvimento (LONG, 2007, p. 90). No entanto, a ideia de desenvolvimento não se limita a essa perspectiva interventiva.

Nesse sentido:

As políticas de intervenção aspiram a alinhar as dinâmicas da iniciativa local com os interesses e perspectivas das autoridades públicas, e reproduzir a imagem do Estado (ou suas instâncias) como a chave do desenvolvimento.

<sup>5</sup> "A perspectiva oferecida por Sen para apresentar uma teoria integrada de direitos visa levá-los a sério, mas ao mesmo tempo evitar a "miséria social e a opressão econômica". (tradução livre do autor)

<sup>6</sup> "Contudo, os atores sociais não precisam aparecer como simples categorias sociais incorpóreas (baseadas na classe ou em algum outro critério classificatório), ou destinatários passivos da intervenção, mas como participantes ativos que recebem e interpretam informações e estratégias em suas relações com os diversos atores locais, bem como com as instituições externas e seu pessoal". (tradução livre do autor)

Sobretudo quando o estabelecimento de novas formas de controle consiste em externalizar partes particulares do processo de trabalho agropecuário a instâncias externas (ao mercado), ou quando uma cientificação massiva e abrupta da agricultura está involucrada, o efeito global poderia voltar-se a um obstáculo maior do desenvolvimento localmente estimulado. (LONG, 2007, p. 91)

É necessário ir mais além. Devemos partir de uma interpretação da realidade evidenciada por meio de diversos atores sociais que conduzem suas experiências particulares em instâncias coletivas.

Assim, não só os atores em si, mas também os arranjos institucionais têm o condão de permear essa ideia de desenvolvimento. Com efeito, basta observar o conjunto de regras, mecanismos e processos que definem a forma particular como se coordenam atores e interesses na implementação de uma política pública específica (GOMIDE; PIRES, 2014, p. 19-20).

Ocorre que “uma característica de qualquer ciência, e, portanto, das ciências sociais, é a disputa entre as várias perspectivas de explicação dos seus problemas específicos (ROCHA, 2005, p.11)”. Estas várias perspectivas, que não necessariamente promovem um embate entre si, podem permitir uma compreensão mais consolidada e abrangente acerca dos fatores e relações existentes numa dada sociedade.

O Estado passa a ser interpretado a partir de um fator explicativo, que, numa primeira fase, está associada ao *state-centered*, evoluindo para uma perspectiva que Skocpol denominou de *polity-centered analysis* (ROCHA, 2005, p. 16). Essa perspectiva “busca equilibrar o papel do Estado e da sociedade nos estudos de caso, concebendo que o Estado é parte da sociedade e pode, portanto, em certos casos, ser influenciado por ela em maior grau do que a influencia” (ROCHA, 2005, p. 16).

A vida política decorre de uma série de dilemas de ação coletiva, na medida em que as decisões satisfazem as próprias preferências, porém sem prejudicar os demais interessados, o que ocorre pela ausência de arranjos institucionais que poderiam conduzir as ações preferíveis num plano coletivo (HALL; TAYLOR, 2003, p. 205).

### **3.2 O Estado e as Políticas Públicas**

O tema das políticas públicas tem se revelado bastante importante por possuir relevância social e acadêmica presente em disciplinas de estudo. Essa relevância

advém da ideia "uma política pública é uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público" (SECCHI, 2014, p. 5).

Não há um consenso específico em relação ao seu conteúdo conceitual, pois é possível distinguir “nos estudos de políticas públicas aqueles que possuem uma orientação descritiva daqueles marcados por uma orientação prescritiva” (SCHMIDT, 2008, p. 309). Ou ainda:

Qualquer definição de política pública é arbitrária. Na literatura especializada não há um consenso quanto à definição do que seja uma política pública, por conta da disparidade de respostas para alguns questionamentos básicos: 1. Políticas públicas são elaboradas exclusivamente por atores estatais? Ou também por atores não estatais? 2. Políticas públicas também se referem à omissão ou à negligência? 3. Apenas diretrizes estruturantes (de nível estratégico) são políticas públicas? Ou as diretrizes mais operacionais também podem ser consideradas políticas públicas? (SECCHI, 2014, p. 2)

Nessa lógica da perspectiva conceitual, existem, pelo menos, três dimensões acerca das políticas públicas, designadas pelos termos *Polity*, *Politics* e *Policy*, nestes termos: *Polity* refere-se à “ordem do sistema político, delineada pelo sistema político, delineada pelo sistema jurídico, e à estrutura institucional do sistema político-administrativo” (SCHMIDT, 2008, p. 2310). *Politics* diz respeito com “a dimensão dos processos que compõe a dinâmica política e da competição pelo poder, que lhe é inerente” (SCHMIDT, 2008, p. 2310). *Policy* “compreende os conteúdos concretos da política, as políticas públicas. Elas são o 'Estado em ação', o resultado da política institucional e processual” (SCHMIDT, 2008, p. 2311).

O conceito de política pública jamais poderá conter um conteúdo exclusivamente jurídico, na medida em que seu contexto político influencia na sua própria compreensão:

A análise do conceito de política pública jamais poderá, em si, conter uma observação meramente jurídica. Importa dizer que, o conceito de política pública, extraído de uma observação dos juristas, tende a atender a outros campos, pois, como visto, é um campo no qual se encontram os fundamentos e as bases de ação tanto do Direito como da própria política. Qualquer conceito que busca abandonar um destes elementos será arbitrário. (BITENCOURT, 2013, p. 44)

Assim, para uma possível conceituação de políticas públicas, deve-se levar em consideração todos os fatores econômicos, sociais, associados às decisões políticas que ensejam, para dado momento, a adoção de políticas correspondentes à situação do país:

A tarefa requer ações específicas de parte dos agentes econômicos e sociais e, portanto, exige diversas formas de cooperação, além de expectativas positivas quanto a durabilidade e a outros aspectos da política. Ou seja, para que seus resultados sejam eficazes, as políticas públicas requerem muito mais do que um momento mágico na política que gere “a política pública correta”. Não existe uma lista universal de políticas públicas “corretas”. As políticas são respostas contingente à situação de um país. O que pode funcionar em um dado momento da história, em um determinado país, pode não dar certo em outro lugar, ou no mesmo lugar em outro momento. (BID, 2006, p. 15)

As políticas públicas estão associadas com um conjunto de normas destinadas à realização de um objetivo, no sentido de assegurar a efetivação de direitos sociais e transindividuais a partir de ações do Estado:

É de se ressaltar que a categoria de política pública é inovadora na ordem jurídica, porque se distingue da categoria de normas e atos jurídicos, embora esses elementos sejam parte integrante dela. A concepção de política está mais próxima da de atividade: “Conjunto organizado de normas e atos tendentes à realização de um objetivo determinado”, na lição de Fábio Konder Comparato. Atualmente, portanto, as políticas públicas tornam-se foco de interesses jurídicos relevante com a hegemonia do modelo de Estado Democrático de Direito. Modelo esse assentado na Constituição, reconhecida como norma jurídica central e vinculante a todos, que assegura diversos direitos sociais e transindividuais, não apenas como promessas, mas com possibilidades reais de efetivação. Com efeito. A efetivação dos direitos sociais previstos nas normas constitucionais pressupõe ações e omissões do Estado, que se materializam através de políticas públicas. (COELHO, 2010, p. 84-85)

Esta compreensão, contudo, deve ser entendida pela interação de políticas diferentes, na medida em que as políticas públicas são aceitáveis a partir de *“una política pública singularizable, en un contexto marcado por la interacción entre políticas distintas, que se afectan y condicionan mutuamente, con los problemas que ello plantea a cualquier objeto de estudio”*<sup>7</sup> (FERNÁNDEZ, 1996, p. 5).

A sociedade civil também tem importante relação com as políticas públicas. Devemos lembrar que a formulação e implementação de políticas públicas por parte do Estado permitiu a evidência de organizações da sociedade civil, acatando que “as organizações civis também interfiram no Estado, seja através dos canais institucionalizados, seja através da ação direta sobre os atos estatais” (TIRELLI, 2013, p. 32).

---

<sup>7</sup> “Uma política pública singularizável, num contexto marcado pela interação entre diferentes políticas, que se afetam e se condicionam, com os problemas que isso impõe a qualquer objeto de estudo”. (livre tradução do autor)

Com isso, sem esgotar a complexidade conceitual e apenas para os fins didáticos que se destina o presente estudo, tomam-se como políticas públicas os “programas de ação governamental visando a coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados” (BUCCI, 2006, p. 241).

Ou ainda, são decisões emanadas pelo Estado visando ao interesse da coletividade, compreendendo um conjunto de estratégias compartilhadas com a sociedade que impactam, de alguma forma, a realidade econômica ou social de toda ou parte da sociedade civil, conforme pode ser extraído da seguinte reflexão:

Políticas públicas são decisões que envolvem questões de ordem pública com abrangência ampla e que visam à satisfação do interesse de uma coletividade. Podem também ser compreendidas como estratégias de atuação pública, estruturadas por meio de um processo decisório composto de variáveis complexas que impactam na realidade. São de responsabilidade da autoridade formal legalmente constituída para promovê-las, mas tal encargo vem sendo cada vez mais compartilhado com a sociedade civil por meio do desenvolvimento de variados mecanismos de participação no processo decisório. (AMABILE, 2012, p. 390)

Ocorre que, muito embora exista a necessidade de implementação de uma dada política pública, é possível que se verifique a incapacidade do Estado em fazer frente a essa necessidade devido “às políticas públicas tornarem-se foco de interesses jurídicos relevantes com a hegemonia do modelo de Estado Democrático de Direito” (COELHO, 2010, p. 85). Significa dizer que “a efetivação dos direitos sociais previstos nas normas constitucionais pressupõe ações e omissões do Estado, que se materializam através de políticas públicas” (COELHO, 2010, p. 85).

As políticas públicas visam ao “aumento das capacidades humanas e das liberdades substantivas em geral” (SEN, 2010, P. 25). O que se observa é que o Estado, ao buscar consagrar os direitos fundamentais, o faz por meio da implementação de políticas públicas, e elas somente são implementadas se houver a previsão orçamentária correspondente.

A propósito, “historicamente, o setor público tem mais dificuldade em estabelecer metas e realizar o acompanhamento da execução física dos projetos do que para a execução orçamentária” (GUIMARÃES; VELHO; RAMA, 2015, p. 78), sendo necessário, portanto, aferir a maneira pela qual tem sido despendido o recurso às áreas em estudo.

### 3.3 Orçamento Público e Desenvolvimento

A manutenção do Estado e a concretização de seus objetivos fundamentais passam pela compreensão do direito financeiro que abarca, além de outras situações, as receitas não tributárias, o orçamento, o crédito público e a despesa pública (MACHADO, 2007, p. 82). Os orçamentos documentam expressivamente a vida “financeira de um país ou de uma circunscrição política em determinado período, [...] [e] a sua importância, [...], é imensa, como a própria evolução das ideias orçamentárias” (BALEIRO, 2015, p. 525).

O orçamento “é o processo e o conjunto integrado de documentos pelos quais se elaboram, se expressam, se aprovam, se executam e se avaliam os planos e programas de obras, serviços e encargos governamentais” (SILVA, 2002, p. 714). Essa noção jurídica pressupõe uma ideia econômica, no sentido de que se parte da necessidade de um planejamento prévio para atender as necessidades sociais “Os recursos são escassos e as necessidades infinitas. Acresça-se a este fato a característica de que os recursos são públicos” (SCAFF, 2008, p. 153).

O planejamento, por sua vez, está associado diretamente com o desenvolvimento, pois as técnicas e práticas do planejamento foram essenciais para o desenvolvimento desde seu início, “simbolizando a aplicação do conhecimento científico e técnico ao setor público, o planejamento deu legitimidade à tarefa do desenvolvimento” (ESCOBAR, 2000, p. 211).

Ainda, permite-se a adoção de estratégias que auxiliam o desenvolvimento econômico e social, recaindo ao poder público a responsabilidade pela identificação das capacidades ociosas e do aproveitamento de recursos latentes (humanos e naturais) (SACHS, 2008, p. 86).

No Brasil, o planejamento e a execução do orçamento são constituídos de normatizações específicas, sejam constitucionais, sejam infraconstitucionais, configurando-se instrumentos de programação. Lembrando que a “Constituição passa a ser vista como sendo a ordem fundamental jurídica da coletividade, o plano estrutural fundamental orientado por determinados princípios de sentido, princípios que revelam [...] os valores sociais” (LEAL, 2003, p. 24). Trata-se, a partir da Constituição, de importantes instrumentos para o planejamento do Governo, como

resultado do Estado Democrático de Direito, refletindo decisões políticas indispensáveis para o desenvolvimento econômico e social.

O orçamento público é compreendido por meio de três instrumentos, leis de iniciativa do Poder Executivo: o Plano Plurianual – PPA, a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e a Lei Orçamentária Anual – LOA. O PPA é previsto explicitamente no artigo 165, I, da Constituição Federal, e estabelecerá, “de forma regionalizada, as diretrizes, os objetivos e as metas da Administração Pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes, e para as relativas aos programas de duração continuada” (BULOS, 2014, p. 201).

A partir do PPA, direciona-se a atividade financeira do Estado, constituindo em instrumento de controle e de planificação da atividade financeira do Estado. Observe:

Ao Plano Plurianual cabe dispor sobre as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada. O PPA dá destaque ao aspecto do planejamento da ação estatal e aponta a mudança do significado orçamento público, que, longe de representar mera projeção de despesas para o Poder Público ou peça contábil, evolui para tornar-se instrumento de controle e planificação da atividade financeira do Estado. O projeto do PPA deve ser encaminhado até quatro meses antes (31 de agosto) do encerramento do primeiro exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa. Seu prazo de vigência é de quatro anos (MENDES; BRANCO. 2014, p. 1726).

A LDO está prevista no artigo 165, II, da Constituição Federal, e “precede à elaboração do orçamento, pois será ela própria que irá fornecer as metas e as prioridades que deverão constar no orçamento anual” (BULOS, 2014, p. 201). Ainda, dispõe o artigo 165, §2, da Constituição Federal, que compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da Lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento. Compreendem, portanto, “metas e prioridades da administração pública, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, além de orientar a elaboração da lei orçamentária anual” (MENDES; BRANCO. 2014. p. 1726), dentre outras finalidades.

Prevista no artigo 165, III, da Constituição Federal, a LOA possui três orçamentos (fiscal, de investimento e de seguridade social). Lembra-se que a LOA é regida pelo princípio da exclusividade, não podendo “conter dispositivo estranho à

previsão da receita e à fixação da despesa, não proibindo a autorização para abertura de créditos suplementares” (CREPALDI; CREPALDI, 2013, p. 40). A LOA objetiva implementar as despesas do exercício a partir da sua execução (RAMOS FILHO, 2012, p. 254).

As escolhas públicas devem estar fundamentadas também nas elevadas aspirações e expectativas, no sentido de se atender os fins constitucionais do Estado Democrático de Direito (TORRES, 2014, p. 118). Essa ideia advém da discricionariedade orçamentária própria dos tributos não vinculados (pelo menos em nível percentual). O objetivo original e principal dos tributos é “carrear recursos financeiros para o Estado” (MACHADO, 2007, p. 95).

Esta arrecadação, que melhor traduz obrigações orçamentárias, decorre de um sistema normativo vinculante da elaboração do orçamento. A vinculação, por norma pré-orçamentária, provém de um caráter que busca, acima de tudo, conformar o orçamento diante das normas que o regem, e diz respeito ao “Orçamento Mínimo Social”. Nesse sentido:

[...] no Brasil, o constituinte não concedeu ao legislador tão ampla discricionariedade sobre quanto destinar do montante arrecadado para os gastos sociais. Isto porque a própria Constituição traz uma série de vinculações mínimas de receita às despesas sociais; além de existir uma espécie tributária, as contribuições, que possuem referibilidade - o que obriga a utilização da receita das contribuições para as finalidades a que foram criadas. A este conjunto de vinculações e referibilidades denomino de “Orçamento Mínimo Social” ou ainda, “Garantias Constitucionais de Financiamento dos Direitos Sociais” a ser utilizado para sua implementação (SCAFF, 2010).

Para o mesmo autor, o “Orçamento Mínimo Social” possui base constitucional e é distribuído nas áreas da saúde (Art. 198, § 2º e 3º c/c ADCT Art. 77), educação (Art. 212), erradicação da Pobreza (ADCT art. 80 e art. 82), Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT (art. 239, § 1º e 3º), seguridade Social (art. 195), e Meio Ambiente (art. 177, § 4º) (SCAFF, 2014).

As vinculações constitucionais deverão compor, necessariamente, as leis orçamentárias, no sentido de materializar a intenção do legislador constituinte. Essa materialização passa, ainda, pelo exame da provisão econômica, ou seja, “econômica e financeiramente possível está expresso na Lei orçamentária, com base na ponderação de bens constitucionalmente tutelados” (SILVA, 2011, p. 182).

Essa constatação é importante porque subjaz a vinculação constitucional a uma

análise sistêmica, isto é, interpretar a Constituição em seu contexto completo, pois não se pode interpretar a Constituição em tiras “assim como jamais se aplica uma norma jurídica, mas sim o Direito, não se interpretam normas constitucionais, isoladamente, mas sim a Constituição, no seu todo” (GRAU, 2012, 270).

As relações entre o orçamento e o desenvolvimento têm sido objeto de pesquisa e encontrado respaldo em literaturas sobre a temática. Para aferir o atual conhecimento sobre a temática, consultaram-se duas bases virtuais: *Scientific Electronic Library Online* (SciELO) e Portal de Periódicos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES).

Registra-se que a base consultada não é exaustiva, mas corresponde com o seguinte critério de inclusão: trabalhos completos publicados, sendo artigos científicos, dissertações e teses, todos recentes (publicados a partir de 2000).

A busca pela literatura deu-se a partir dos seguintes itens de consulta: orçamento público e desenvolvimento humano, orçamento e desenvolvimento, orçamento e índices de desenvolvimento humano, orçamento e Amartya Sen, e desenvolvimento humano e Amartya Sen. Com base nesses critérios, encontraram-se 13 trabalhos, sendo 11 dissertações de mestrado e 2 teses de doutorado.

As dissertações encontradas foram elaboradas nas seguintes áreas: Economia, Administração, Atuária e Contabilidade; Economia; Engenharia Urbana; Administração, Contabilidade e Economia; Economia e Desenvolvimento; Economia Política; Administração; Ciências Econômicas; Finanças e Economia Empresarial; Desenvolvimento e Políticas Públicas; e Administração.

As teses advêm das áreas de Ciências Econômicas e Ciências Contábeis. Nesse cenário, Nova (2006) buscou avaliar como os gastos públicos, assim expressado no orçamento, afetam a variação do índice de desenvolvimento público no âmbito de municípios cearenses a partir de políticas públicas que apontem a alocação dos recursos. A pesquisa permitiu identificar que existe uma evidência muito forte acerca da contribuição que os gastos públicos possuem na variação do IDH, especialmente na área da educação.

Araújo (2008) mediu o impacto dos gastos públicos sobre o nível de bem-estar da população do Estado do Piauí, realizado por meio de relações entre IDH e índice de pobreza (IPOB), a fim de avaliar a existência ou não de impacto positivo dos cidadãos quando ocorrem gastos públicos com saúde, habitação, educação e

previdência. A pesquisa buscou compreender o impacto dos gastos nos índices de desenvolvimento humano e pobreza, com a finalidade de indicar políticas públicas, tornando mais eficiente a destinação do orçamento público.

Sartori (2012) analisou os sistemas de indicadores (dentre eles o índice de desenvolvimento humano municipal) e suas capacidades em operacionalizar relações oriundas do desenvolvimento humano e sustentável, porém a partir de uma perspectiva do meio urbano. Aliás, um dos referenciais teóricos da pesquisa foi a ideia de desenvolvimento desenvolvida por Amartya Sen. A pesquisa concluiu que, muito embora os indicadores sejam importantes ferramentas para medir os contextos destinados, eles ainda não são ideais para a análise do meio urbanos, sobretudo diante das lacunas que prejudicam o seu funcionamento.

Já em Vargas (2007), visou-se ao estudo das relações entre democracia participativa e desenvolvimento econômico, a partir de uma análise teórica fundada na obra de Amartya Sen em sua perspectiva de desenvolvimento humano. Com isso, analisou-se as variáveis expressadas por Sen, especialmente a da participação política. Foi possível concluir que a participação política esboçada pelo orçamento participativo consagra as nuances de um processo democrático, e que essa situação contribui para o desenvolvimento humano.

Outrossim, Cardoso (2014) avaliou o desenvolvimento humano baseado em Amartya Sen, para quem o foco se dirige ao ser humano e ao bem-estar da sociedade. O autor distingue desenvolvimento humano de crescimento econômico, e a análise entre os Estados brasileiros revelou que, em sua maioria, obtiveram números bastante ruins sob a ótica do índice de desenvolvimento estadual, cuja estimativa deveria embasar a adoção de política pública e planejamento para o futuro da sociedade.

Bomfim (2012) apresentou elementos de teoria econômica calcados no bem-estar proposto por Amartya Sen, sobretudo pela ideia de *capability approach*, e a influência que essa ideia desencadeia no índice de desenvolvimento humano. Assim, o pensamento de Amartya Sen é central no estudo para alicerçar os conceitos e marcos teóricos empregados. Ao final, o estudo constatou que o aludido índice carrega o conceito de Sen, porém, ainda seria necessário um aprimoramento teórico para uma avaliação rigorosa do progresso humano, muito embora os últimos anos tenham contribuído para esse entendimento.

Em Mendes (2017), tem-se a análise do desenvolvimento sob uma perspectiva multidimensional, a partir da arrecadação orçamentária e a capacidade econômica dos municípios, além de outros fatores. O volume de receitas possui uma relação direta e positiva com a promoção do desenvolvimento humano, razão pela qual a gestão pública, além de deter a função principal na alocação de recursos, também promove o desenvolvimento das políticas públicas sociais em prol da melhoria das capacidades da população.

Em Barbosa (2013), desenvolveu-se uma pesquisa visando ao exame da formação do senso de justiça pela teoria de justiça da escolha social, fundada na base teórica de Amartya Sen à vista da ideia de desenvolvimento e sua relação com a formação do indivíduo a partir do próprio senso. A educação dos indivíduos é fundamental para o desenvolvimento de virtudes morais, que, em última análise, representam a própria ideia de desenvolvimento humano.

Pimentel (2014) envidou estudo para a criação de uma matriz metodológica em face da avaliação de intervenções sociais advinda da matriz teórica de Amartya Sen. Com isso, as capacitações, enquanto fundamento para a visão do desenvolvimento humano, revelam a importância de uma matriz avaliativa para uma adequada análise da intervenção social, na medida em que a visão de justiça está associada, muito especialmente, em relação à vida humana e à liberdade.

Em Abdala (2008) avaliou-se a existência da relação direta entre a receita orçamentária municipal (per capita) e o grau de desenvolvimento humano, quantificado pelo índice de desenvolvimento humano. A receita orçamentária municipal teve uma influência quase irrelevante (próximo a zero) sobre o IDH, demonstrando a ineficácia do gasto público apesar da elevada carga tributária.

Sousa (2014) pesquisou as influências dos gastos públicos sobre o desenvolvimento humano local, tendo em vista a condução das políticas públicas no país a partir da Constituição de 1988. O desenvolvimento humano mensurado partiu da matriz concebida por Amartya Sen. Ao final, foi concluído que os gastos públicos influenciaram o desenvolvimento humano, porém de maneira modesta, diante das alterações na estrutura que compõe os gastos públicos.

Identificou-se em Rossini (2018) a análise sobre a aplicação do orçamento público em políticas sociais, em municípios do noroeste do Estado do Rio Grande do Sul no período de 1990 a 2000, diante de receitas orçamentárias e sua relação com o

desempenho do índice de desenvolvimento humano municipal (IDHM). Na pesquisa, a autora destaca que o crescimento econômico possui articulação com a melhoria das condições de vida da população, de modo que a dinâmica econômica não é suficiente para efetivar a distribuição de renda e acesso a bens e serviços, notadamente os mais essenciais, ocasião em que se mostra necessária a atuação do Estado. Aliás, nesse contexto desenvolvem-se as políticas públicas, que são delineadas pela política institucional do Estado, bem como por intermédio de movimentos e organizações sociais.

Ainda em Rossini (2018), mostrou-se imperioso o estudo da alocação dos recursos públicos e a sua relação com o grau de desenvolvimento humano, notadamente a partir da redemocratização e da descentralização das políticas municipais. A alocação dos recursos públicos analisada abordou as áreas sociais, especialmente assistência, previdência, educação, cultura, habitação, urbanismo, saúde, saneamento e trabalho, as quais se destinam, segundo identificado, a maior parte dos recursos municipais. Constatou-se que, nos municípios pesquisados, houve redução da pobreza, bem como diminuição da desigualdade, o que pareceu estar relacionado com diversos fatores, desde políticas macroeconômicas até a estrutura produtiva de cada localidade. Finalmente, concluiu-se a necessidade de estudos complementares diante do aprofundamento de aspectos relativos a uma melhor compreensão das políticas públicas sociais nas suas dimensões afetas ao desenvolvimento.

Em Correa Júnior (2012), a concepção de desenvolvimento exprime anseios éticos e econômicos de uma distribuição equitativa, sendo necessária a elaboração de indicadores de avaliação desse desenvolvimento, o qual não é compreendido apenas como a renda agregada ou a renda per capita, mas sim, com a ampliação das liberdades individuais, conforme preconizado por Amartya Sen. Assim, a pesquisa estudou um rol de indicadores de desenvolvimento, internacionais e nacionais, concluindo-se pela necessidade de indicadores adequados que tragam a si as perspectivas social, ambiental e econômica.

Há de se mencionar, ainda, sobre a perspectiva do orçamento, que existe uma certa oscilação na doutrina quando se aborda o tema da natureza jurídica do orçamento público (TORRES, 2010, p. 387). Este ponto, entretanto, é fundamental para uma efetiva compreensão do seu caráter normativo.

Tal situação, inclusive, “ocupou, durante muito tempo, a atenção dos juristas e os dividiu em correntes, segundo teorias diversas. Lei para uns, simples ato administrativo sem caráter de lei, para outros [...]” (BALEEIRO, 2015, p. 557).

Há algumas teorias para enfrentar o tema. Entre elas, a do orçamento como ato revela que “a simples verificação do órgão produtor do ato não basta à definição da sua natureza, isto é, nem sempre os atos emanados do Poder Legislativo terão natureza de atos legislativos” (GUERRA, 2012, p. 59). Seria, portanto, um mero ato administrativo:

Corrente liderada na Alemanha por Paul Laband, contrariando o compatriota, jurista e economista Hoennel (idealizador da ideia de orçamento ser lei por emanar de órgão legislativo), defendeu a tese que embora o orçamento se apresente formalmente como lei, e a própria Constituição assim disponha, trata-se, em seu conteúdo, de mero ato administrativo, pois nada mais é do que uma simples autorização do Parlamento para a prática de atos de natureza administrativa, ou seja, um plano de gestão relativamente às despesas . (GUERRA, 2012, p. 60)

Já a teoria do orçamento como lei de natureza material considera que o “orçamento possui natureza de lei em sentido pleno, com eficácia material constitutiva ou inovadora. Para tal teoria, a lei orçamentária cria direitos e inova, como defendido por Myrbach-Rheinfeld” (GUERRA, 2012, p. 61). Por outro lado, a teoria do orçamento como lei de natureza formal, significa ser “ato jurídico governamental que não cria direitos subjetivos, lei especial de conteúdo administrativo” (GUERRA, 2012, p.61-62).

Esta última teoria tem calcado o posicionamento mais adequado à sua afirmação, visto que “imperava a doutrina que considera o orçamento como lei formal, porquanto apenas vai prever as receitas e autorizar os gastos, sem criar direitos subjetivos ou modificar leis tributárias” (GUERRA, 2012, p.62).

A lei do orçamento “não difere das demais leis. Apresenta redação comum às leis, recebe o número de ordem na coleção destas, resulta de projeto de iniciativa na Câmara dos Deputados, é objeto de sanção” (BALEEIRO, 2015, p. 555).

Desta maneira, é possível concluir que, para todos os efeitos, “o orçamento é uma lei anual, de efeitos concretos, onde ficam consignadas a previsão das receitas e a destinação das despesas, necessárias à execução da política governamental” (PETTER, 2006, p. 41).

Outro tema de relevância no âmbito das reflexões acerca do orçamento público diz respeito à sua imperatividade. Significa dizer: seria ele impositivo (de execução obrigatória) ou autorizativo (pautado pela discricionariedade)?

Havia uma preponderância na doutrina quanto ao orçamento ser meramente autorizativo, conforme balizada doutrina:

O orçamento anual regulado na Constituição é meramente autorizativo. É verdade que a sua execução é regida pelo princípio da legalidade. Nada pode ser gasto sem prévia fixação da despesa correspondente na LOA. Porém, é importante deixar claro que a execução de despesa previamente autorizada pelo Legislativo não significa obrigatoriedade de o Executivo exaurir a verba orçamentária prevista nas diferentes dotações. (HARADA, 2014, p. 94)

No mesmo sentido, o “orçamento no Brasil é autorizativo e daí advém a conclusão de que as previsões de gasto não são obrigatórias apenas por terem sido nele previstas” (MENDONÇA, 2008, p. 233).

Por outro lado, passou-se a reconhecer que – ao lado do caráter autorizativo, o orçamento continha parcela obrigatória, isto é, impositiva:

No Brasil, o orçamento é, geralmente, autorizativo e não impositivo. Desse modo, o que se tem é mera previsão de gastos, que serão realizados de acordo com a disponibilidade das receitas arrecadadas no exercício. A previsão de uma dada despesa não necessariamente implica sua realização, já que o Poder Executivo tem a discricionariedade de ajustar os gastos públicos diante das necessidades que se realizam ao longo do exercício. Contudo, mesmo que o orçamento não seja em geral impositivo, é importante destacar que garante parte das receitas do Estado tem destinação própria e, assim, vinculada a finalidades específicas. (PISCITELLI, 2012, p. 50-51)

Assim, passa-se a perceber um caráter dúplice: o orçamento seria impositivo para certas execuções, especialmente aquelas de caráter obrigatório que decorrem da Constituição Federal; e autorizativo, para as demais execuções. No mesmo sentido:

Podemos afirmar que o orçamento público no Brasil possui um perfil dúplice: em parte é impositivo, e em parte é autorizativo. É impositivo na parte cuja execução faz-se obrigatória (despesas constitucionais e legais), e autorizativo na parcela remanescente, passível de contingenciamento e de não execução. Assim, a nosso ver, restam superados os entendimentos que generalizavam e afirmavam ser meramente autorizativo o orçamento público no Brasil. (ABRAHAM, 2015, p. 299)

Devemos lembrar que o orçamento é identificado enquanto instrumento do Estado, calcado no competente processo legislativo, buscando subsidiar decisões

políticas indispensáveis para o desenvolvimento econômico e social. Essas decisões são permeadas pela incumbência do Chefe do Poder Executivo, na medida em que as peças orçamentárias são de sua iniciativa exclusiva, ainda que submetidas a posterior apreciação pelo Congresso Nacional.

A despeito do debate, em 26 de junho de 2019 foi publicada a Emenda Constitucional nº 100, constando, em sua ementa, alterações nos artigos 165 e 166 da Constituição Federal, para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária proveniente de emendas de bancada de parlamentares de Estado ou do Distrito Federal.

No entanto, a referida emenda parece ter ido além: a inclusão do artigo 165, §10, dispôs expressamente sobre o dever da administração pública em executar as programações orçamentárias, parecendo ter trazido uma inovação bastante importante no ordenamento jurídico e que parece alterar, de maneira significativa, para o caráter imperativo do orçamento público.

Segue a redação trazida pela Emenda Constitucional nº 100/2019:

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

Art. 1º Os arts. 165 e 166 da Constituição Federal passam a vigorar com as seguintes alterações:

Art. 165. *Omissis*

§ 10. **A administração tem o dever de executar as programações orçamentárias**, adotando os meios e as medidas necessários, com o propósito de garantir a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade. (destacado pelo autor)

Como se pode observar, o novel dispositivo constitucional contém um imperativo para a administração pública, impondo-a (“tem o dever de”) a executar programações orçamentárias.

A redação permite observar, destarte, que existe um dever de execução em relação às programações orçamentárias para as despesas primárias, inclusive discricionárias, referentes ao orçamento fiscal e seguridade social, trazendo reflexos, por exemplo, em créditos adicionais, nos termos do artigo 9ª da Lei Complementar nº 101/2000.

A doutrina, contudo, não é uníssona quanto às benesses de um orçamento impositivo. Com efeito, “o orçamento impositivo pode impedir a implementação de

ajustes fiscais que se façam necessários em virtude de crises econômicas” (MENEZES; PEDERIVA, 2015, p. 185). No mesmo sentido, “não há razões para impor obrigatoriedade de gastos quando a fonte de recurso para financiá-lo é incerta” (GONTIJO, 2010, p. 68).

Por outro lado, “a Constituição de 1988 estruturou o sistema orçamentário tendo como objetivo a efetivação do orçamento público como um instrumento de planejamento da ação estatal” (MACEDO, 2014, p. 23). Ou ainda, “nenhum sentido há em elaborar-se um texto programático e depois olvidá-lo” (OLIVEIRA, 2010, p. 384).

A reflexão que persiste é a de que foi inaugurado um indicativo normativo constitucional para a impositividade do orçamento, em razão do comando para que as programações orçamentárias sejam executadas.

Entretantes, a despeito da alteração proposta e das eventuais benesses com ela decorrentes, teria sido importante que a mudança estivesse em conjunto com o aperfeiçoamento do sistema político, especialmente porque implica mudanças nas relações de poder entre o Executivo e Legislativo:

A implantação do orçamento impositivo deveria exigir ainda mudanças na relação entre os poderes Executivo e Legislativo, pois, para que fossem obtidos os resultados esperados, seria importante que o sistema político no qual ela será inserida fosse modificado. Contudo, esse não é o caso brasileiro, tendo em vista que a atual proposta não está acompanhada de uma discussão sobre a reforma do sistema político. (SANTOS; GASPARINI, 2020, p. 184)

A par dessa alteração, a Lei de Diretrizes Orçamentárias do Governo Federal foi alterada pela Lei Federal nº 13.983/2020, que incluiu o artigo 62-B, flexibilizando a imposição da execução do orçamento por questões de ordem técnica, desde que devidamente justificado, nestes termos:

Art. 62-B As justificativas para a inexecução das programações orçamentárias primárias discricionárias serão elaboradas pelos gestores responsáveis pela execução das respectivas programações orçamentárias, nos órgãos setoriais e nas unidades orçamentárias, e comporão relatório que será divulgado pelo Poder Executivo e enviado ao Congresso Nacional no prazo de noventa dias, contado do encerramento do exercício financeiro de 2020.

Quais seriam esses impedimentos de ordem técnica que permitem o afastamento da obrigatoriedade na execução do orçamento? Tais hipóteses são

trazidas no artigo 62-A, §2, da Lei nº 13.898/2019, com a redação dada pela Lei 13.983/2020:

Art. 62-A. Para fins do disposto no inciso II do § 11 do art. 165 e no § 13 do art. 166 da Constituição, entende-se como impedimento de ordem técnica a situação ou o evento de ordem fática ou legal que obsta ou suspende a execução da programação orçamentária.

§ 1º O dever de execução das programações estabelecido no § 10 do art. 165 e no § 11 do art. 166 da Constituição não impõe a execução de despesa em desconformidade com as regras e os princípios referidos no caput.

§ 2º Configuram hipóteses de impedimentos de ordem técnica, sem prejuízo daquelas que venham a ser identificadas em ato do Poder Executivo:

I - a ausência de projeto de engenharia aprovado pelo órgão setorial responsável pela programação, quando couber;

II - a ausência de licença ambiental prévia (LP), nos casos em que for necessária;

III - a não comprovação, por parte de Estados, do Distrito Federal ou de Municípios, quando a cargo do empreendimento após sua conclusão, da capacidade de aportar recursos para sua operação e sua manutenção;

IV - a não comprovação de que os recursos orçamentários ou financeiros são suficientes para conclusão do projeto ou de etapa útil com funcionalidade que permita o imediato usufruto dos benefícios pela sociedade;

V - incompatibilidade com a política pública setorial aprovada no âmbito do órgão setorial responsável pela programação;

VI - incompatibilidade do objeto da despesa com os atributos da ação orçamentária e respectivo subtítulo; e

VII - os impedimentos cujo prazo para superação inviabilize o empenho ou o pagamento dentro do exercício financeiro.

O orçamento impositivo parece ser a regra decorrente da alteração proposta pela Emenda Constitucional nº 100/2019, de modo a obrigar o gestor público na execução das programações orçamentárias, salvo impedimentos de ordem técnica.

### **3.4 As Decisões da Política Orçamentária e sua Estrutura**

O que se observa é o desafio na consecução de uma decisão política que materialize o desenvolvimento local com planejamento, já que é a partir deste que poderá ser alcançada a manutenção da sociedade e da ordem pública:

Muitas são as responsabilidades do Estado e podem ser exigidos direitos como requisito da cidadania. A Administração Pública tem o dever de programar-se, com métodos e modos de atuação, tendo em vista sua função maior, que é a manutenção da sociedade equilibrada, visando à manutenção da ordem pública.

Portanto, o grande desafio do Estado contemporâneo reside na gestão desses novos referenciais como construtores de novos espaços estratégicos. Assim é que a gestão jurídica ocupa um papel determinante para a construção do emergente poder político. (DUARTE, 2003, p. 123)

É neste sentido que o Estado se aperfeiçoa para uma lógica de Estado Orçamentário que faça frente às necessidades sociais:

É a partir deste Estado Orçamentário, pois, que se inicia um processo contínuo de aperfeiçoamento no que se refere às regras para administração das receitas e despesas estatais, processo este que alcançou os dias atuais, tempos difíceis, porquanto as carências sociais cada vez mais se avolumam, ao passo que a capacidade da Sociedade de suportar a carga tributária já se encontra próxima ou no seu limite. (SCHUCH, 2010, p. 128)

Desta forma, a decisão política passa por seis etapas: 1. Planejamento, 2. Elaboração, 3. Exame e Votação, 4. Execução, 5. Fiscalização e 6. Avaliação, *in verbis*:

Entende-se *Processo* como ordem ou sequência de atos sucessivos, dentro de um encadeamento lógico de funcionamento, visando o cumprimento de um fim específico. Podemos conceituar *Ciclo Orçamentário* como a sequência lógica das etapas desenvolvidas pelo processo orçamentário, e assim caracterizá-las:

1. Planejamento;
2. Elaboração;
3. Exame e votação;
4. Execução;
5. Fiscalização;
6. Avaliação. (LEMES, 1995, p. 58-59)

A sociedade também atua nesse contexto, não apenas como beneficiária da realização das despesas, mas também na condição de “agente do controle e credora de toda responsabilidade com os atos jurídicos de manejo de recursos e realização de despesas, com direito e legitimidade de utilizar garantias constitucionais [...]” (TORRES, 2014, p. 150).

Ainda, “os orçamentos devem ser capazes de assegurar o atendimento das necessidades do Estado segundo um exercício da eficiência orçamentária, ou princípio de boa administração” (TORRES, 2014, p. 410), ou seja, “busca-se alcançar o princípio de eficiência administrativa em toda a extensão da atividade financeira do

Estado, especialmente quanto aos controles e obtenção de economicidade” (TORRES, 2014, p. 410).

Seguindo a técnica orçamentária, adota-se o orçamento-programa sendo este um conjunto de documentos que expressam “os planos e programas de obras, serviços e encargos governamentais, com estimativa da receita e fixação das despesas de cada exercício financeiro” (SILVA, 1970, p. 41). Ou ainda:

Tipo de orçamento vinculado ao planejamento das atividades governamentais. Na verdade, o orçamento-programa não é apenas uma peça financeira, é, antes de tudo, um instrumento de execução de planos e projetos de realização de obras e serviços, visando ao desenvolvimento da comunidade. É um documento em que se designam os recursos de trabalho e financeiro destinados a execução dos programas, subprogramas e projetos de execução da ação governamental, classificados por categorias econômicas, por função e por unidades orçamentárias. (SILVA, 1970, p. 41)

Esse planejamento pressupõe a suficiência das receitas para a disposição dos meios econômicos, pois “o Estado-Administração não pode cumprir suas finalidades se não dispuser de uma massa adequada de meios econômicos” (RAMOS FILHO, 2012, p. 292), de modo que as “as necessidades públicas só podem ser satisfeitas quando houver disponibilidade de recursos, bem como autorização na lei orçamentária para gastá-los” (RAMOS FILHO, 2012, p. 292).

O processo legislativo evidencia-se no âmbito federal quando “o executivo elabora um projeto de lei baseado na Lei de Diretrizes Orçamentárias e no Plano Plurianual e encaminha essa proposta ao Congresso” (ASSIS, 2012, p. 231). Observadas as limitações legais, o Congresso poderá alterar “aquilo que entender necessário em um determinado prazo, e devolve o orçamento ao Executivo para a sua execução” (ASSIS, 2012, p. 231).

A fiscalização desse planejamento, concatenado com a execução da despesa prevista na lei orçamentária, “terá por objeto três elementos distintos: legalidade, legitimidade e economicidade relativos à despesa pública” (PISCITELLI, 2012, p. 210). De fato, a legalidade está relacionada com a observância dos requisitos normativos para a realização do gasto público; a legitimidade está relacionada com a eficiência do gasto; e, também, a economicidade se refere ao menor custo para a realização da despesa.

A necessidade de um controle da atividade financeira provém do desenvolvimento do Estado, pois os bens administrados pertencem à coletividade, ao

povo, como é o caso do Estado Republicano. O princípio do controle é, pois, corolário do princípio republicano. (PASCOAL, 2008, p. 119)

Em nosso país, existem tradicionalmente duas formas de controle: o controle externo e o controle interno. “O controle externo é exercido pelo Poder Legislativo de cada ente, auxiliado pelo respectivo Tribunal de Contas; e o controle interno é desempenhado pelo sistema de controle específico que cada poder deverá ter dentro da sua própria estrutura” (ABRAHAM, 2012, p. 313).

O controle interno encontra expressa previsão constitucional, nos termos do artigo 74 da Constituição Federal:

Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;

II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;

IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

“O controle interno é, portanto, uma grande ferramenta de provimento de informação para o gestor” (NÓBREGA, 2011, p. 60) e “deficiências ocorrerão quando o desenho ou a operação do controle não possibilitarem a prevenção, a detecção e a correção de irregularidades” (NÓBREGA, 2011, p. 61).

A Constituição Federal disciplina o controle externo da atividade financeira no seu artigo 71, dispondo que esse controle fica a cargo do Congresso Nacional e que será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, cuja competência é elencada nos seus onze incisos subsequentes.

Trata-se de um controle político que surge a partir da concepção do federalismo. De fato, “é de tradição do nosso modelo de Estado Federal adotar o princípio nascido do constitucionalismo norte-americano da teoria dos freios e contrapesos (*check and ballances*)” (NÓBREGA, 2011, p. 64).

[o controle externo] visa comprovar a probidade da Administração e a regularidade da guarda e do emprego dos bens, valores e dinheiros públicos, e a fiel execução do orçamento. É, por excelência, um controle político e de legalidade contábil e financeira, o primeiro aspecto a cargo do Legislativo, o segundo, do Tribunal de Contas. (MEIRELLES, 1993, p. 445):

O “controle efetuado pelo Poder Legislativo é, sobretudo, um controle político” (FARIA, 2014, p. 283), pois o parecer prévio “sobre as contas anuais do Governo oferecido pelo Tribunal de Contas, embora indispensável, pode ser rechaçado, não vinculando a decisão (política) do Parlamento” (FARIA, 2014, p. 283).

Além da evidência tradicional de dois controles (externo e interno), soma-se, ainda, a evidência cada vez mais presente do exercício do controle social das leis orçamentárias.

E isso pode ser aferido, inicialmente, a partir do artigo 1º, parágrafo único da Constituição Federal que declara que todo poder emana do povo e que ele próprio pode exercê-lo diretamente.

Quanto à ação popular, prevista no inciso LXXIII do artigo 5º da Constituição Federal, observa-se que, também, pode ser considerada um recurso do controle social, já que “possibilita ao cidadão solicitar a cessação de qualquer ato que este considere lesivo ou abusivo ao patrimônio público” (CONCEIÇÃO, 2010, p. 10).

A respeito da publicidade e transparência das contas públicas, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000) já possuía diversos dispositivos nesse sentido, destacando-se especialmente o artigo 48:

Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

O artigo 56, §3º, da LC 101/2000, disciplina expressamente que "será dada ampla divulgação dos resultados da apreciação das contas, julgadas ou tomadas", visando ao controle social quanto às contas prestadas pelos Chefes do poder Executivo e dos demais Poderes.

Deve-se citar, ainda, a criação do Conselho de Gestão Fiscal (art. 67 da LC 101/2000), que é integrado, dentre outros órgãos, por entidades representativas da sociedade com a finalidade de acompanhar e avaliar a política e a operacionalidade da gestão fiscal do Estado.

O controle social pode ir além das contribuições no planejamento do orçamento. Com efeito, “a sociedade deve participar não apenas da elaboração dos instrumentos de planejamento (PPA, LDO e LOA), mas, inclusive, do processo de apreciação e votação nas casas legislativas” (BRASIL, 2012, p. 20)

A respeito da estrutura orçamentária federativa relativa às localidades (municipais), esta é correspondente, *mutatis mutandis*, nos três níveis da federação. Isto significa que a mesma estrutura deve ser seguida pela União, pelos Estados e Distrito Federal, bem como pelo Municípios.

Desse modo, como forma de demonstrar a estrutura orçamentária municipal, e para se evitar tautologia com todos os municípios objetos do estudo, é apresentada, como exemplo, a estrutura orçamentária de Santa Cruz do Sul por aleatoriedade no campo dos municípios de porte médio. A compreensão escorregada dessa estrutura permitirá identificar o modo pelo qual o Estado desenvolve suas ações e implementações por meio do orçamento público.

O Município de Santa Cruz do Sul está regido pelo Plano Plurianual (PPA) do 2018-2021 (Lei Municipal nº 7.850, de 05 de outubro de 2017), pautado por diretrizes gerais, entre as quais se destaca a impulsão do Município para o desenvolvimento econômico, social, cultural e educacional:

Art. 2º As diretrizes gerais do governo da Administração Pública do Município para os exercícios de 2018 a 2021 estarão voltadas para:

Iº - a impulsão do Município para o desenvolvimento econômico, social, cultural e educacional;

IIº - a criação de alternativas de emprego e renda, visando a qualidade de vida dos munícipes;

IIIº - o desenvolvimento de ações para eventos turísticos, culturais, sociais;

IVº - a implementação de política habitacional, priorizando a população de baixa renda, bem como a regularização fundiária;

Vº - a promoção de ações de acessibilidade à saúde dos munícipes a medicina de alta complexidade;

VIº - a preservação e melhora da qualidade da biodiversidade no meio ambiente, com ênfase no cinturão verde;

VIIº - a introdução de políticas públicas de proteção para as mulheres, pessoas portadoras de deficiência, dependentes químicos e idosos;

VIIIº - a democratização, a modernização e otimização da gestão pública, visando a recuperação da capacidade de investimento do Município;

IXº - o aperfeiçoamento, a modernização e organização dos sistemas viários urbano e rural;

Xº - o desenvolvimento de ações esportivas e de lazer para os santacruzenses;

XI° - o aperfeiçoamento e ampliação da segurança para todos os cidadãos;

XII° - o desenvolvimento de ações para assistência e abrigo a crianças de 0 a 4 anos e a educação básica;

Outrossim, o referido PPA possui mecanismos de medição, conforme declara o artigo 9: da já mencionada lei:

Art. 9º Os programas, instrumentos de organização da atuação governamental, que articulam um conjunto de ações que concorrem para um objetivo comum estabelecido, mensurado por indicadores em construção, visando à solução de um problema ou ao atendimento de uma necessidade ou demanda da sociedade, terão o acompanhamento e a avaliação realizados através de desempenho dos indicadores e metas cujos índices, apurados periodicamente, terão a finalidade de medir os resultados alcançados.

Além disso, a Lei Municipal nº 7.864, de 09 de novembro de 2017, dispõe sobre as diretrizes orçamentárias para o exercício de 2018, estabelecendo a estrutura e a organização do orçamento, *in verbis*:

Art. 5º Para efeito desta Lei, entende-se por:

I - Programa – instrumento de organização da ação governamental visando à concretização dos objetivos pretendidos, mensurados por indicadores, conforme estabelecido no plano plurianual;

II - Atividade – instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações que se realizam de modo contínuo e permanente, das quais resulta um produto necessário à manutenção da ação de governo;

III - Projeto – instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações, limitadas no tempo, das quais resulta um produto que concorre para a expansão ou aperfeiçoamento da ação de governo;

IV - Operação Especial – despesas que não contribuem para a manutenção das ações de governo, das quais não resulta um produto, e não geram contraprestação direta sob a forma de bens ou serviços;

V - Órgão Orçamentário – o maior nível da classificação institucional, que tem por finalidade agrupar unidades orçamentárias.

VI - Unidade Orçamentária – o menor nível da classificação institucional.

§ 1º Na Lei de Orçamento, cada programa identificará as ações necessárias para atingir os seus objetivos, sob a forma de atividades, projetos ou operações especiais, especificando os respectivos valores, bem como os órgãos e as unidades orçamentárias responsáveis pela realização da ação.

§ 2º Cada atividade, projeto ou operação especial identificará a função e a subfunção às quais se vinculam, de acordo com a Portaria MOG nº 42/1999.

§ 3º As operações especiais relacionadas ao pagamento de encargos gerais do Município, serão consignadas em unidade orçamentária específica.

A Lei nº 8.045, de 04 de outubro de 2018, estabelece as diretrizes orçamentárias para o exercício de 2019, prevendo a mestra estrutura e organização do orçamento:

Art. 5º Para efeito desta Lei, entende-se por:

I - Programa – instrumento de organização da ação governamental visando à concretização dos objetivos pretendidos, mensurados por indicadores, conforme estabelecido no plano plurianual;

II - Atividade – instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações que se realizam de modo contínuo e permanente, das quais resulta um produto necessário à manutenção da ação de governo;

III - Projeto – instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações, limitadas no tempo, das quais resulta um produto que concorre para a expansão ou aperfeiçoamento da ação de governo;

IV – Operação Especial – despesas que não contribuem para a manutenção das ações de governo, das quais não resulta um produto, e não geram contraprestação direta sob a forma de bens ou serviços;

V – Órgão Orçamentário – o maior nível da classificação institucional, que tem por finalidade agrupar unidades orçamentárias.

VI – Unidade Orçamentária – o menor nível da classificação institucional.

§ 1º Na Lei de Orçamento, cada programa identificará as ações necessárias para atingir os seus objetivos, sob a forma de atividades, projetos ou operações especiais, especificando os respectivos valores, bem como os órgãos e as unidades orçamentárias responsáveis pela realização da ação.

§ 2º Cada atividade, projeto ou operação especial identificará a função e a subfunção às quais se vinculam, de acordo com a Portaria MOG nº 42/1999.

§ 3º As operações especiais relacionadas ao pagamento de encargos gerais do Município, serão consignadas em unidade orçamentária específica.

Além disso, a Lei nº 7.884, de 22 de dezembro de 2017, orçou a receita e fixou a despesa do Município de Santa Cruz do Sul para o Exercício de 2018. A referida Lei 7.884/2017 traz, em sua Parte I, demonstrativos que revelam, com minúcia, a previsão da receita, a memória e a metodologia de cálculo das estimativas das receitas. Ademais, despesas por natureza dos gastos, resultados nominais e primário para os exercícios 2018/2019, estimativa da compensação e renúncia da receita, quadro comparativo da despesa, demonstrativo da compatibilidade do orçamento com o anexo de metas fiscais na LDO. Incluídos estão, também, o demonstrativo da despesa com pessoal do município, demonstrativo dos limites do Poder Legislativo,

demonstrativos das Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS) e Manutenção de Desenvolvimento do Ensino (MDE), assim como a margem de expansão das despesas obrigatória de caráter continuado.

Já na Parte II, da mencionada Lei nº 7.844/2017, são apresentados os seguintes itens: a consolidação geral dos elementos da despesa por projeto, atividade e operação especial, os demonstrativos da consolidação geral por órgão (programa de trabalho) e seu detalhamento, demonstrativo funções, subfunções, programas conforme o vínculo com os recursos, demonstrativo da despesa por órgão e funções.

Para o ano de 2019, o orçamento e a receita municipais foram fixados pela Lei nº 8.096, de 20 de dezembro de 2018. Os anexos da citada Lei nº 8.096/2018 são os mesmos alusivos à Parte I e II da Lei nº 7.884/2017 por exigência da Lei nº 4.320/1964.

Assim, é possível identificar a estrutura orçamentária a partir dos três instrumentos de construção: plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e lei orçamentária anual. Eles indicam que recursos públicos são destinados para as áreas sensíveis às liberdades instrumentais, conforme se deduz das metas e objetivos das peças.

## **4 CONTRIBUIÇÕES A UMA PROPOSTA DE INDICADOR DE EFICIÊNCIA DA GESTÃO ORÇAMENTÁRIA PARA OS MUNICÍPIOS DE PORTE MÉDIO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**

Conforme demonstrado no tópico 1.2.3, a delimitação metodológica dos municípios estudados nesta pesquisa identificou os municípios de porte médio do Estado do Rio Grande do Sul, a partir de um critério objetivo (municípios entre 100mil e 500mil habitantes e que não integram as regiões metropolitanas). Segundo o critério, os seguintes municípios foram selecionados: Bagé, Erechim, Passo Fundo, Pelotas, Rio Grande, Santa Cruz do Sul, Santa Maria e Uruguaiana.

É sobre as características e peculiaridades de cada uma delas, com base nos Cadernos de Regionalização da Seplag<sup>8</sup>, que será apresentado o capítulo a seguir.

### **4.1 Os Municípios de Porte Médio e sua Regionalização**

O município de Erechim foi fundado em 1918 e está localizado na região conhecida como Alto Uruguai (RIO GRANDE DO SUL, 2020). Este pertence ao COREDE Norte e à Região Funcional 9 (RF9), com mais 31 municípios: Aratiba, Áurea, Barão de Cotegipe, Barra do Rio Azul, Benjamin Constant do Sul, Campinas do Sul, Carlos Gomes, Centenário, Charrua, Cruzaltense, Entre Rios do Sul, Erebangó, Erval Grande, Estação, Faxinalzinho, Floriano Peixoto, Gaurama, Getúlio Vargas, Ipiranga do Sul, Itatiba do Sul, Jacutinga, Marcelino Ramos, Mariano Moro, Paulo Bento, Ponte Preta, Quatro Irmãos, São Valentim, Sertão, Severiano de Almeida, Três Arroios e Viadutos (CADERNAU, 2008).

De acordo com o mapa:

---

<sup>8</sup> Deve-se lembrar que, no âmbito da estrutura de governo do RS, em 2020, por meio do PLC 249/2020 (convertido na LC 15.595/2021), a então Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão (Seplag) fundiu-se com a Secretaria de Governança e Gestão Estratégica (SGGE), resultando na Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão (SPGG), que é o órgão atualmente competente para, dentre outras atribuições, coordenar a elaboração e exercer o monitoramento do Plano Plurianual e da Lei Orçamentária Anual; promover estudos e pesquisas socioeconômicos, produzir e analisar estatísticas e dados, nos termos do seu Decreto regulamentador nº 55770/2021.



Figura 05 – Mapa com Identificação do COREDE Norte.  
Fonte: Seplag (2010).

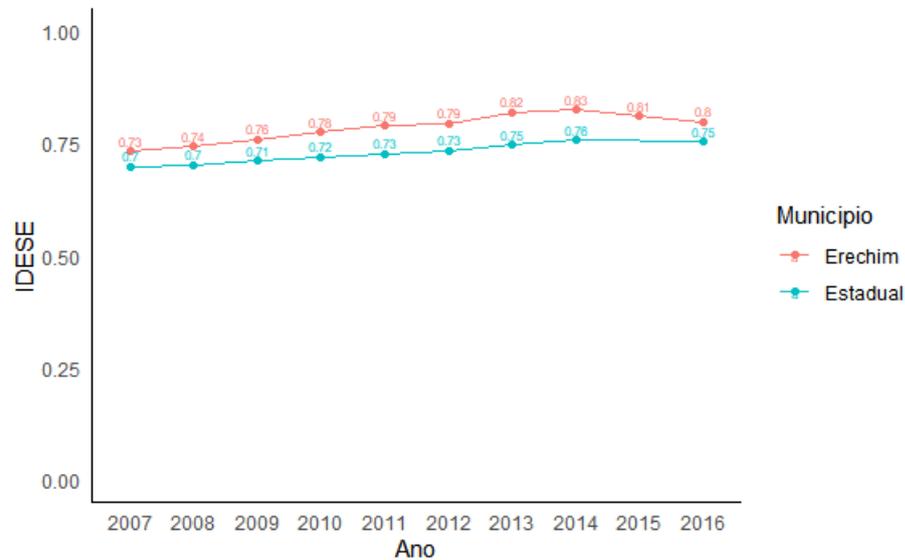
O município, considerado pelo IBGE um Centro Sub-regional, lidera parte das atividades socioeconômicas da região, sendo o mais populoso com 96.087 habitantes (2010)<sup>9</sup>, representando 43% da população do COREDE. Por outro lado, há uma redução da população rural e, como ocorre em todo o Estado, há mudança significativa nas faixas etárias, com diminuição da população de crianças e adolescente e um acréscimo na população adulta e idosa.

O IDESE do COREDE Norte situa-se na faixa média e apresentou, em 2012 o percentual de 0,772, sendo este a 5.<sup>a</sup> posição no ranking dos 28 COREDEs. Já Erechim, com o índice de 0,804, ocupa a 4.<sup>a</sup> posição no COREDE e a 40<sup>o</sup> no Estado.

O gráfico, a seguir, demonstra a evolução do IDESE de Erechim no período de 2007 a 2016, estando sempre acima da média estadual:

<sup>9</sup> População estimada em 2020 para 106.633 pessoas (IBGE, 2021).

Gráfico 01 - Evolução do IDESE no Município de Erechim.



Fonte: FEE, 2020.

Em relação à atividade econômica, Erechim apresentava o melhor PIB em um valor aproximado de R\$ R\$ 2,9 bilhões<sup>10</sup>, no ano de 2012, considerando o PIB do COREDE de R\$ 5,6 bilhões. As atividades mais relevantes da cidade são os serviços e a indústria, principalmente no ramo de produtos alimentícios. A produção de ervamate, também, há de ser considerada como um dos principais cultivos da cidade.

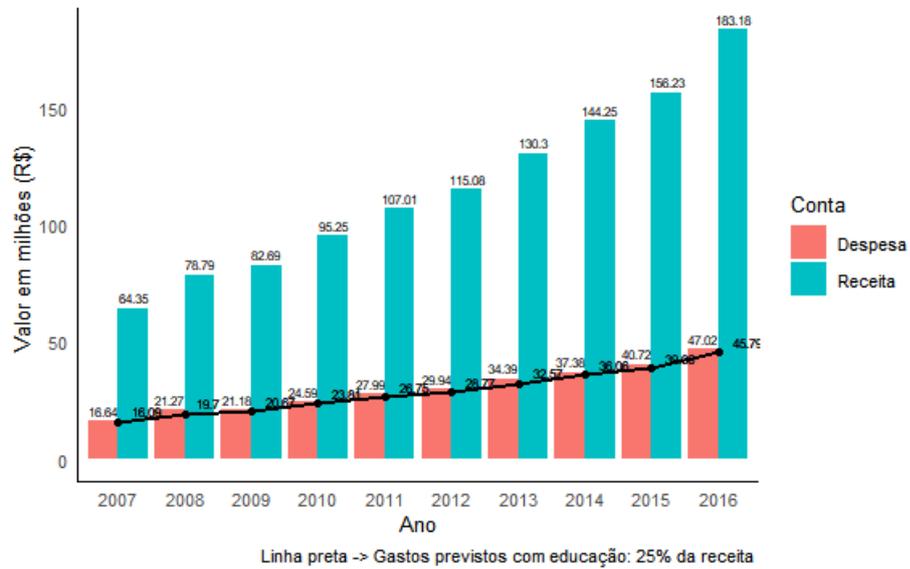
A indústria de transformação, além do ramo alimentício, de fabricação de veículos, máquinas e equipamentos, ganha destaque por ser responsável por cerca de 78% dos empregos no município. Sem deixar de mencionar que a cidade se encontra na quarta posição do COREDE quanto à renda per capita de R\$ 1.038,39, estando acima da média estadual. Salienta-se, assim, que a região possui um perfil industrial. Apesar de a atividade industrial ser impactante na economia da região, a agropecuária, também, possui relevância, pois a participação está acima da média estadual em razão da produção em pequenas propriedades.

Os indicadores sociais de educação e renda são considerados bons quanto ao geral estadual, visto que Erechim ocupa a segunda posição na região em relação ao IDESE educação, e está entre os melhores índices no que se refere à renda e à saúde.

Sobre as despesas em saúde e educação, apontam os gráficos a seguir:

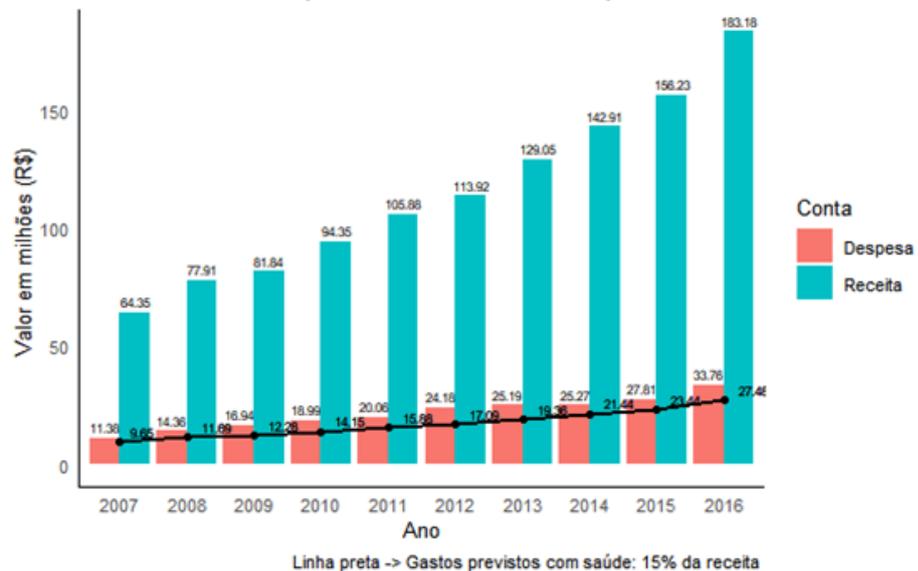
<sup>10</sup> Em 2018, o PIB correspondeu a 4.946.250,14 (IBGE, 2021)

Gráfico 02 - Receitas Totais e Despesas em Educação no Município de Erechim.



Fonte: TCE, 2020.

Gráfico 03 - Receitas Totais e Despesas com Saúde no Município de Erechim.



Fonte: TCE, 2020.

Como pôde ser observado nos gráficos anteriores, tanto as despesas em educação quanto em saúde ficaram acima do mínimo previsto, pois a relação entre a receita e a despesa foi superior a 25% e 15%, respectivamente.

Já Bagé, fundada em 1811, é conhecida como a Rainha da Fronteira. Está localizada na região do Pampa gaúcho pertencente ao COREDE Campanha e à

Região Funcional 6 (RF6) com mais seis municípios: Aceguá, Caçapava do Sul, Candiota, Dom Pedrito, Hulha Negra e Lavras do Sul. (RIO GRANDE DO SUL, 2020).

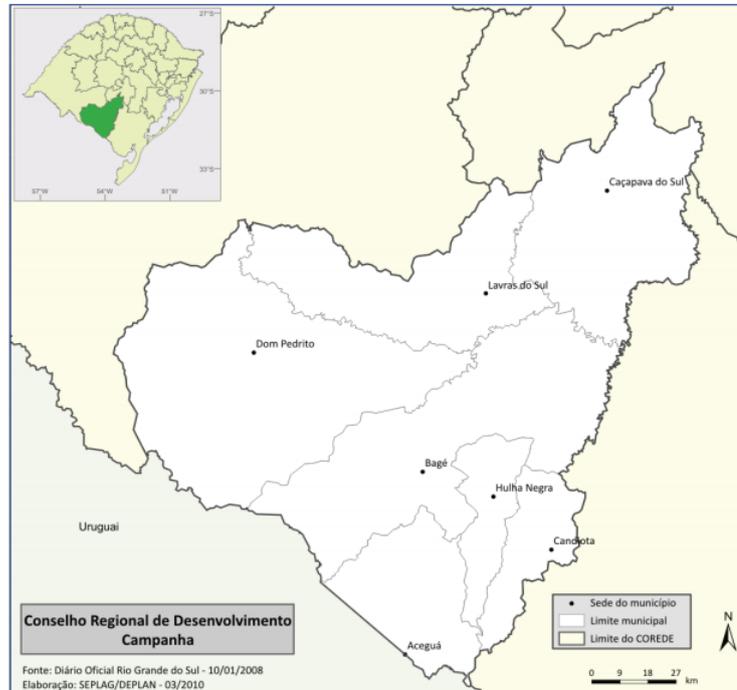


Figura 06 - Mapa com Identificação do COREDE Campanha.  
Fonte: Seplag, 2010.

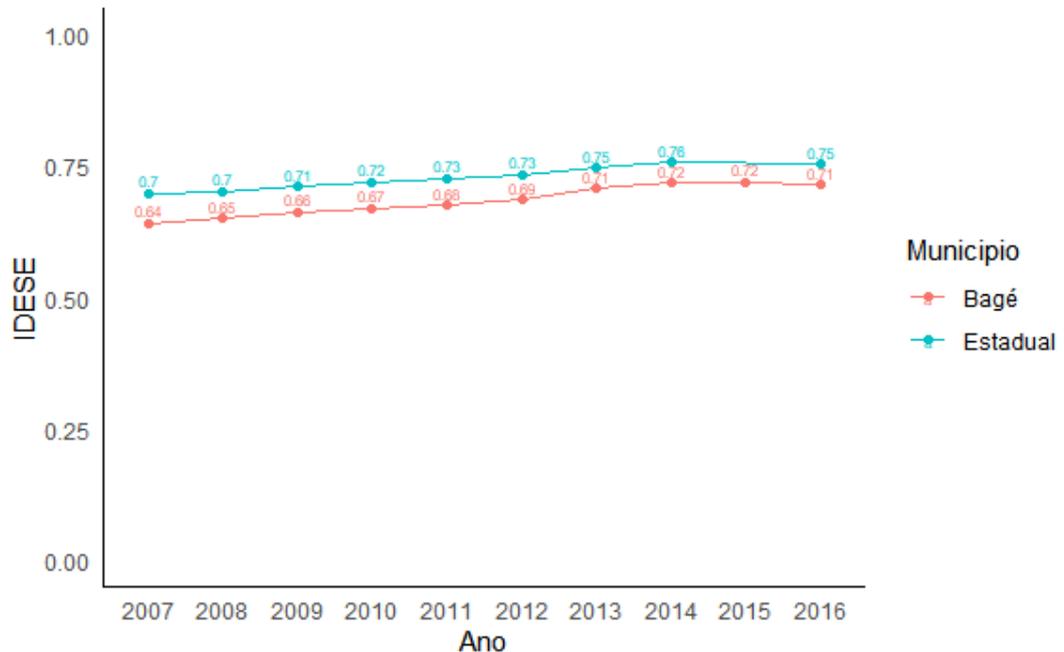
Bagé é considerada um centro Sub-regional com uma população de 117.794 habitantes (em 2010)<sup>11</sup>, sendo a maior do COREDE. Apresenta índices de crescimento populacional abaixo da média, originários, provavelmente, da migração rural para zona urbana. Além disso, como ocorre em todo o Estado, há mudança significativa nas faixas etárias com diminuição da população de crianças e adolescentes, e um acréscimo na população adulta e idosa.

O IDESE do COREDE Campanha encontra-se na faixa média, apresentando em 2012, o percentual de 0,695. Ocupa a 21.<sup>a</sup> posição no ranking dos 28 COREDEs. Bagé possui índice de 0,704, 2.<sup>a</sup> posição no COREDE, abaixo apenas de Candiota, e no geral, ocupa a 297<sup>o</sup> no Estado.

O próximo gráfico demonstra a evolução do IDESE de Bagé no período de 2007 a 2016, nível abaixo da média estadual:

<sup>11</sup> População estimada em 2020 para 121.335 pessoas (IBGE, 2021).

Gráfico 04 - Evolução do IDESE no Município de Bagé.



Fonte: FEE, 2020.

Quanto à atividade econômica, Bagé, em 2012 (considerando que o PIB do COREDE foi R\$ 3,8 bilhões) estava em primeiro lugar entre os demais municípios em um valor aproximado de R\$ 1,7 bilhões<sup>12</sup>. As atividades mais relevantes são: a indústria, os serviços -entre eles os públicos- o comércio, a manutenção e reparação, a criação de bovinos e ovinos (de corte e leite). Além disso, o cultivo de cereais para grãos (como arroz, milho e soja), criação de cavalos e a construção civil.

A indústria de transformação destaca-se por ser responsável por cerca de 64% dos empregos em Bagé. Assim, ocupa a primeira posição do COREDE quanto à renda per capita, que é de R\$ 795,56. É importante mencionar que, no contexto estadual, a renda per capita do COREDE está entre as mais baixas, impactando o seu desenvolvimento.

O desenvolvimento da região é prejudicado pela escassez de recursos hídricos, uma vez que esta causa muitos períodos de estiagem, dificultando, assim, as atividades agropastoris. Quando a questão é saneamento básico, Bagé é o município com a melhor rede de abastecimento. Contudo, apresenta problemas nos serviços

<sup>12</sup> Em 2018, o PIB correspondeu a R\$ 2.977.723,15 (IBGE, 2021).

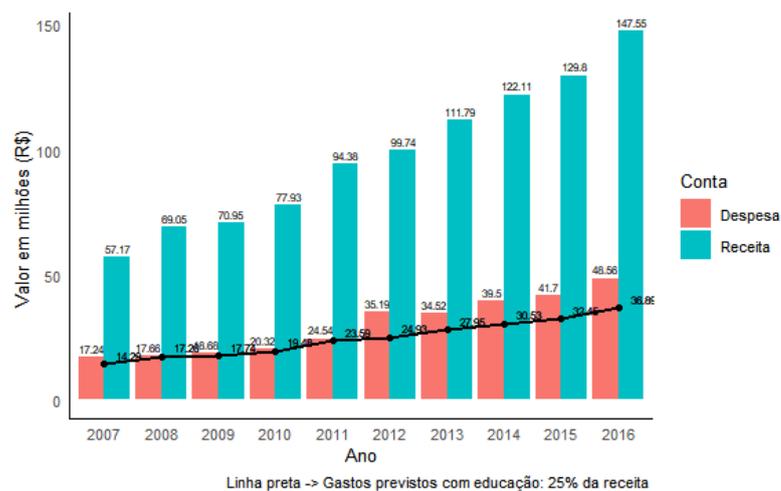
sanitários e de limpeza urbana, por isso os percentuais de serviços oferecidos estão abaixo da média estadual. (RIO GRANDE DO SUL, 2020).

Além de tais problemáticas, considerando que há extração de minérios na região, os recursos hídricos merecem atenção por causa dos prejuízos ambientais que impactam a saúde de todos os moradores.

Os indicadores sociais de educação e saúde são baixos em relação ao geral estadual. Apesar disso, Bagé está na melhor posição, entretanto, isto não afasta a problemática das desigualdades sociais.

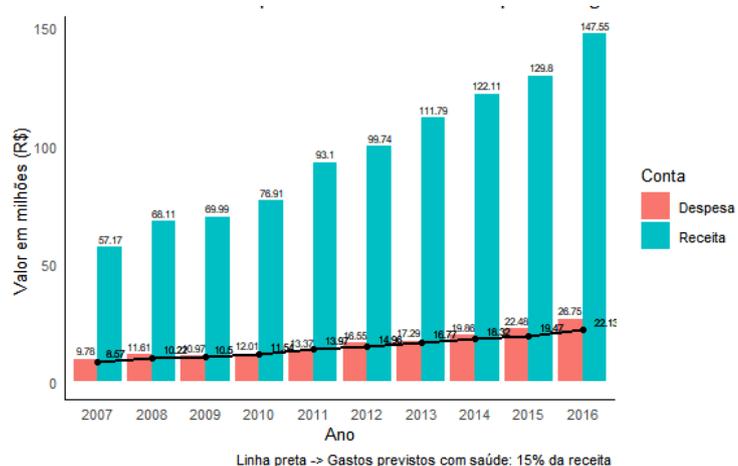
No que diz respeito às despesas em saúde e educação, os gráficos a seguir são apresentados:

Gráfico 05 - Receitas Totais e Despesas em Educação no Município de Bagé.



Fonte: TCE RS, 2020.

Gráfico 06 - Receitas Totais e Despesas em Saúde no Município de Bagé.



Fonte: TCE RS, 2020.

Como pôde ser observado nos gráficos, tanto as despesas em educação quanto em saúde ficaram acima do mínimo previsto, pois a relação entre a receita e a despesa foi superior a 25% e 15%, respectivamente.

O município de Uruguiana, fundado em 1843, também está localizado no Pampa gaúcho e pertence ao COREDE Fronteira Oeste, Região Funcional 6 (RF6), juntamente com as seguintes localidades: Alegrete, Barra do Quaraí, Itacurubi, Itaqui, Maçambará, Manoel Viana, Quaraí, Rosário do Sul, Santa Margarida do Sul, Santana do Livramento, São Borja e São Gabriel, compreendendo a maior população urbana. (RIO GRANDE DO SUL, 2020).

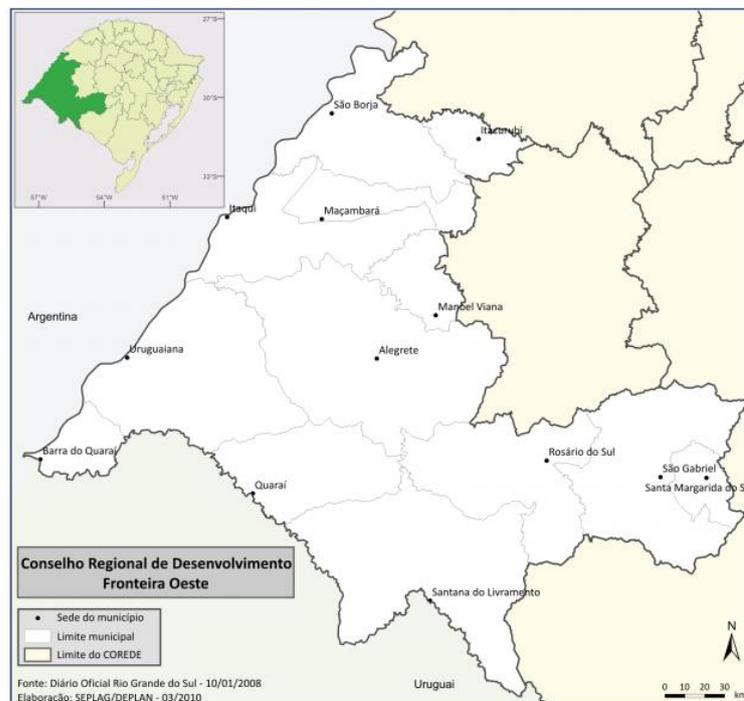


Figura 07 - Mapa com Identificação do COREDE Fronteira Oeste.  
Fonte: Seplag (2010).

Localizada na faixa de fronteira, tendo a cidade Argentina de Paso de Los Libres como sua cidade-gêmea<sup>13</sup>, Uruguiana é considerada o Centro-Regional. Sua população era de 125.435 habitantes<sup>14</sup> em 2012, sendo o maior índice populacional

<sup>13</sup> Conforme definição dada pela Portaria nº 125, de 21 de março de 2014, Diário Oficial da União, serão consideradas cidades-gêmeas os municípios cortados pela linha de fronteira, seja essa seca ou fluvial, articulada ou não por obra de infraestrutura, que apresentem grande potencial de integração econômica e cultural, podendo ou não apresentar uma conurbação ou semi-conurbação com uma localidade do país vizinho, assim como manifestações "condensadas" dos problemas característicos da fronteira, que aí adquirem maior densidade, com efeitos diretos sobre o desenvolvimento regional e a cidadania.

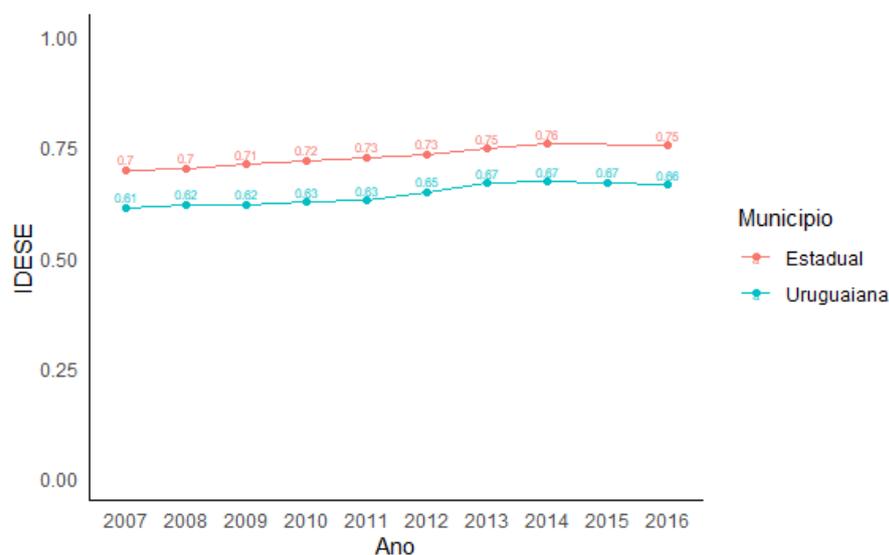
<sup>14</sup> População estimada em 2020 para 126.866 pessoas (IBGE, 2021).

do COREDE, porém, com índice negativo de -0,12% a.a. de crescimento urbano, assim como os demais municípios pertencentes ao conselho. Ou seja, o COREDE da Fronteira Oeste foi o único com índice negativo de crescimento urbano no Estado. Desta forma, verifica-se redução na população urbana e rural. (RIO GRANDE DO SUL, 2020).

O IDESE do COREDE Fronteira Oeste encontra-se na faixa média, apresentando em 2012 o percentual de 0,686, ocupando, assim, a penúltima posição no ranking dos 28 COREDEs. Uruguaiana possui índice de 0,692, 3.<sup>a</sup> posição no COREDE, abaixo de Alegrete e São Borja, e na 321<sup>o</sup> no Estado.

O seguinte gráfico demonstra a evolução do IDESE de Uruguaiana no período de 2007 a 2016, estando abaixo da média estadual:

Gráfico 07 - Evolução do IDESE no Município de Uruguaiana.



Fonte: Seplag, 2020.

Em relação à atividade econômica, Uruguaiana, em 2012, ocupava o primeiro lugar entre os demais municípios, em um valor aproximado de R\$ 1.803.992,00<sup>15</sup>. Serviços e agropecuária estavam entre as atividades mais relevantes, e a cidade possuía o percentual mais elevado do setor primário no cenário estadual.

Uruguaiana, na agropecuária, sobressai-se no cultivo de cereais para grãos, principalmente arroz, bem como nas atividades da construção civil e na atividade de transformação com fabricação de produtos alimentícios. Outro ponto de destaque

<sup>15</sup> Em 2018, o PIB correspondeu a R\$ 2.771.360,63 (IBGE, 2021).

consiste nas atividades vinculadas aos serviços e o Porto Seco, considerado o maior da América Latina.

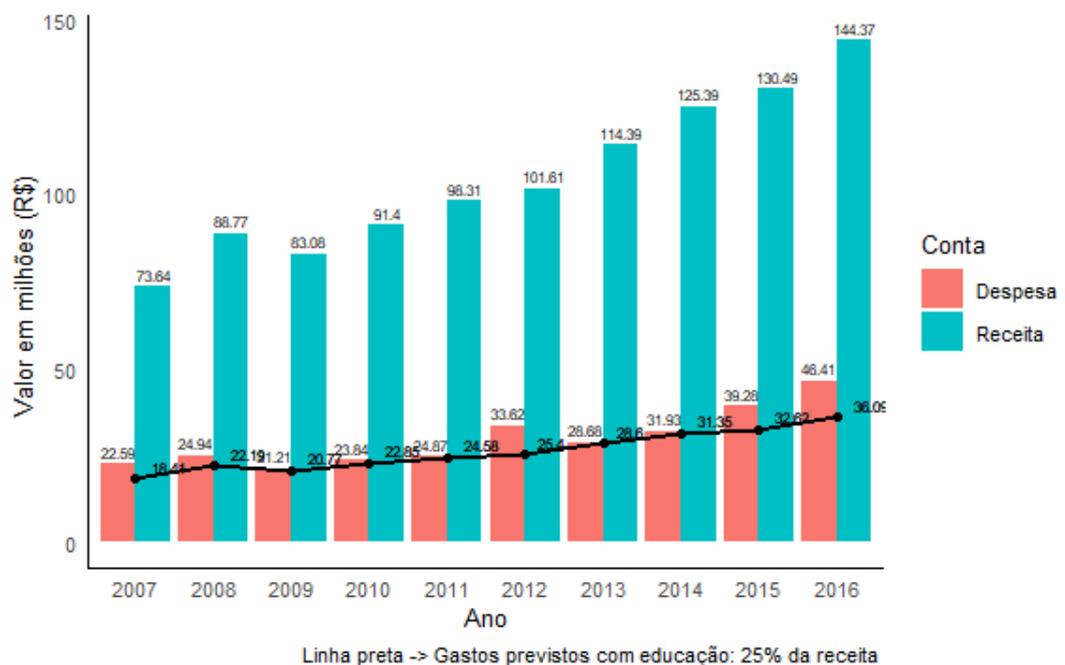
A importância dos serviços e da agropecuária é verificada por ser responsável por cerca de 71,8% e 16,1% dos empregos no COREDE, conforme informações do Ministério do Trabalho em 2013, sendo que o município de Uruguaiana apresenta a melhor renda per capita da região de R\$ 714,26. No contexto estadual, a renda per capita do COREDE está entre as mais baixas, impactando o seu desenvolvimento.

O avanço da região também é afetado pela escassez de recursos hídricos gerada por períodos de estiagem e seca, o que prejudica as atividades agropastoris e, ainda, pela arenização, que dificulta, em muitas locais, qualquer atividade. Uruguaiana não apresentou dados referentes ao tratamento de esgoto, que além dos problemas ambientais narrados, também afetam a saúde de todos os moradores. (RIO GRANDE DO SUL, 2020).

Os indicadores sociais de educação, saúde, saneamento e renda são baixos em relação ao geral estadual, demonstrando um quadro de desigualdade social que repercute no desenvolvimento. Assim, como os problemas ambientais, principalmente a arenização de toda região, traz prejuízos à economia.

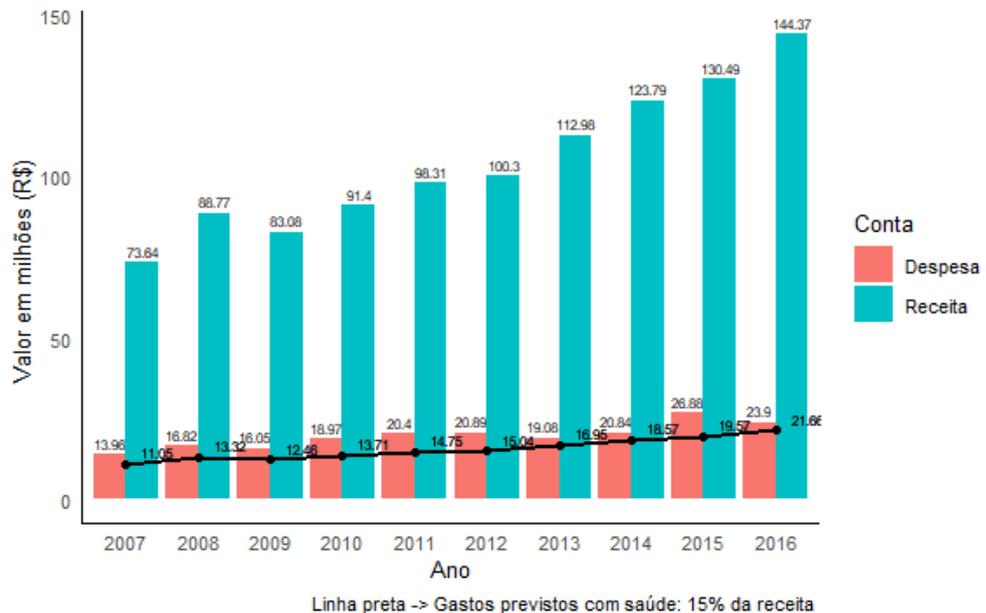
No que diz respeito às despesas em saúde e educação, seguem os gráficos:

Gráfico 08 - Receitas Totais e Despesas em Educação no Município de Uruguaiana.



Fonte: TCE RS, 2020.

Gráfico 09 - Receitas Totais e Despesas em Saúde no Município de Uruguaiana.



Fonte: TCE RS, 2020.

Conforme apresentado, as despesas em educação e em saúde superaram o mínimo previsto, pois a relação entre a receita e a despesa foi superior a 25% e 15%, respectivamente.

No Caderno de Realizações: Região Funcional - elaborado pela Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão do Estado do Rio Grande do Sul - verificam-se algumas das ações planejadas e executadas, na esfera saúde e educação, para a melhoria dos índices e, conseqüentemente, da prestação de serviços.

O Município de Santa Cruz do Sul situa-se na Região Funcional 2 (RF2), formada pelos COREDEs Vale do Rio Pardo e Vale do Taquari, a qual detém a seguinte caracterização:

A Região Funcional 2, formada pelos COREDEs Vale do Taquari e Vale do Rio Pardo, concentra 7% da população gaúcha, sendo que, desta, 68% residem na área urbana e 32% na área rural. No entanto, dos 59 municípios, 35 apresentam mais de 50% da população residindo no meio rural<sup>6</sup>. A Região encontra-se em um espaço de transição entre as Regiões Metropolitanas de Porto Alegre e de Caxias do Sul e entorno e o interior, ora ligando-se fortemente com a metrópole e com o centro regional, como no transbordamento industrial e em viagens de transportes, por exemplo, ora polarizando o seu próprio território nos empregos, universidades, centros de pesquisa e na rede urbana local. Assim, a Região tende a absorver alguns dos benefícios advindos do movimento de desconcentração concentrada das áreas metropolitanas de Porto Alegre e de Caxias do Sul, devido à proximidade e acessibilidade, reforçadas por fatores locais, como menores custos da terra e de mão de obra, disponibilidade de recursos humanos capacitados e boa infraestrutura. (RIO GRANDE DO SUL 2019).

Em estudo inicial sobre a RF 2, destaca-se a região do Vale do Rio Pardo. Ela detém importantes características socioculturais, políticas e econômicas:

Quando se fala em Região do Vale do Rio Pardo, é importante que se diga que esta região, definida a partir de uma característica física, o Vale do Rio Pardo, é composta de, pelo menos, três regiões, quando se leva em conta a reflexão proposta acima. Segundo Klarmann, quando se observa o processo de formação da Região do Vale do Rio Pardo e suas características sócio-culturais, políticas e econômicas, pode-se destacar a existência, hoje, de três sub-regiões dentro da região: o norte, caracteristicamente uma área de predomínio da pequena propriedade, com uma população constituída por descendentes de alemães, italianos e luso-brasileiros, e com sérios problemas no tocante a alternativas econômicas que agreguem valor à produção do minifúndio; o centro, constituído pela sub-região do polo industrial-comercial de Santa Cruz do Sul e cidades vizinhas como Venâncio Aires e Vera Cruz; e o sul, representado pela área abrangida pelas médias e grandes propriedades, com um predomínio das atividades agropastoris, principalmente dedicadas à pecuária e à orizicultura, e com baixa densidade demográfica nas áreas rurais, típica de regiões de latifúndios. (ETGES, 2001, p. 4)

O Município de Santa Cruz do Sul integra o Conselho Regional de Desenvolvimento do Vale do Rio Pardo – RS (COREDE VRP), que é constituída pelas seguintes localidades: Arroio do Tigre, Boqueirão do Leão, Candelária, Encruzilhada do Sul, Estrela Velha, General Câmara, Herveiras, Ibarama, Lagoa Bonita do Sul, Mato Leitão, Pantano Grande, Passa Sete, Passo do Sobrado, Rio Pardo, Santa Cruz do Sul, Segredo, Sinimbu, Sobradinho, Tunas, Vale do Sol, Vale Verde, Venâncio Aires e Vera Cruz.

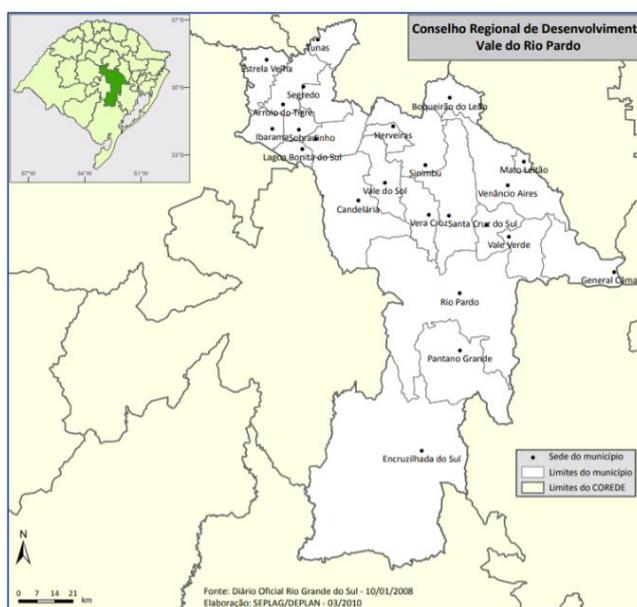
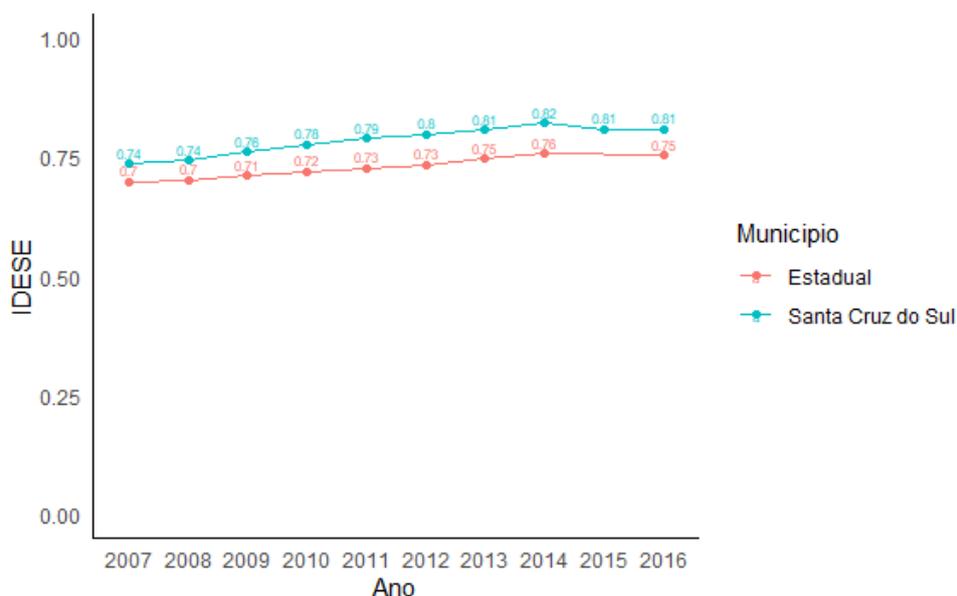


Figura 08 - Mapa com Identificação do COREDE Vale do Rio Pardo.  
Fonte: Seplag, 2010.

O gráfico demonstra a evolução do IDESE de Santa Cruz do Sul no período de 2007 a 2016, estando sempre acima da média estadual:

Gráfico 10 - Evolução do IDESE no Município de Santa Cruz do Sul.



Fonte: FEE, 2020.

Em destaque encontra-se a elaboração do Plano Estratégico de Desenvolvimento Regional 2015-2030, em que os 28 COREDEs foram convocados pelo Governo do Estado para traçar ações e metas para o desenvolvimento das regiões municipais, estaduais e federais

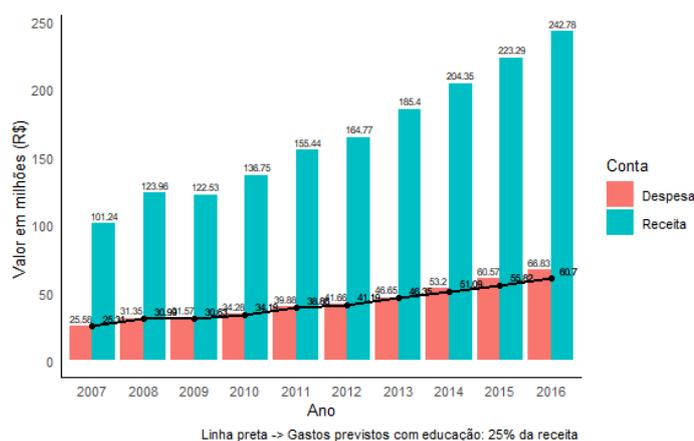
O plano aborda, entre outros pontos, a análise das potencialidades, desafios, riscos e limitações existentes ao desenvolvimento regional, bem como traça as diretrizes necessárias para sua evolução. Apresenta a visão, vocação, valores e estratégias regionais, estabelecendo uma carteira de projetos prioritários e o modelo de gestão do plano regional:

Uma etapa de grande importância na elaboração do plano regional é a definição dos chamados referencias estratégicos, elementos fundamentais que orientarão o Planejamento Estratégico. Pensados em torno do que se deseja alcançar em temas de região, esses elementos constituem-se na atualização da visão de futuro, vocações, valores e estratégias regionais. (PETRY; SILVEIRA, 2017, p. 28)

A Microrregião Centro tem Santa Cruz do Sul como o seu principal município. Com uma população de 118.374<sup>16</sup> (de acordo com o Censo de 2010), possuía, em 2012, PIB de R\$ 5.445.970,00<sup>17</sup>. Localiza-se no Planalto das Araucárias e na Depressão Central, com cultura tipicamente alemã, e entre suas atividades está a agroindústria multinacional exportadora do fumo em folha. Três segmentos constituem a dinâmica regional: sedes e usinas de processamento de tabaco, a Universidade de Santa Cruz do Sul e, por último, um conjunto de serviços especializados e atividades comerciais.

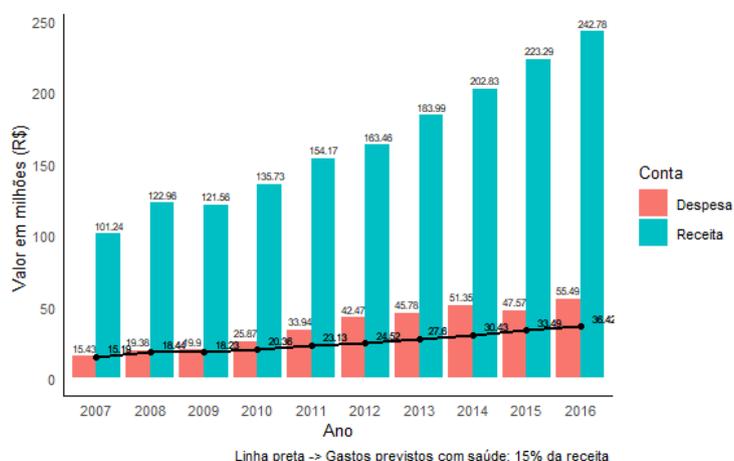
Os gráficos a seguir abordam as despesas em saúde e educação:

Gráfico 11 - Receitas Totais e Despesas em Educação no Município de Santa Cruz do Sul.



Fonte: TCE RS, 2020.

Gráfico 12 - Receitas Totais e Despesas em Saúde no Município de Santa Cruz do Sul.



Fonte: TCE RS, 2020.

<sup>16</sup> População estimada em 2020 para 131.365 pessoas (IBGE, 2021).

<sup>17</sup> Em 2018, o PIB correspondeu a R\$ 9.485.198,31 (IBGE, 2021).

Como pode ser observado nos gráficos, tanto as despesas em educação quanto em saúde ficaram acima do mínimo previsto, pois a relação entre a receita e a despesa foi superior a 25% e 15%, respectivamente.

O município de Santa Maria, fundado em 1797, está localizado na região central do Estado do Rio Grande do Sul, pertence ao COREDE Central da Região Funcional 8 (RF8), com mais 18 municípios: Agudo, Dilermando de Aguiar, Dona Francisca, Faxinal do Soturno, Formigueiro, Itaara, Ivorá, Jari, Júlio de Castilhos, Nova Palma, Pinhal Grande, Quevedos, Santa Maria, São João do Polêsine, São Martinho da Serra, São Pedro do Sul, Silveira Martins, Toropi e Tupanciretã. (RIO GRANDE DO SUL, 2020).

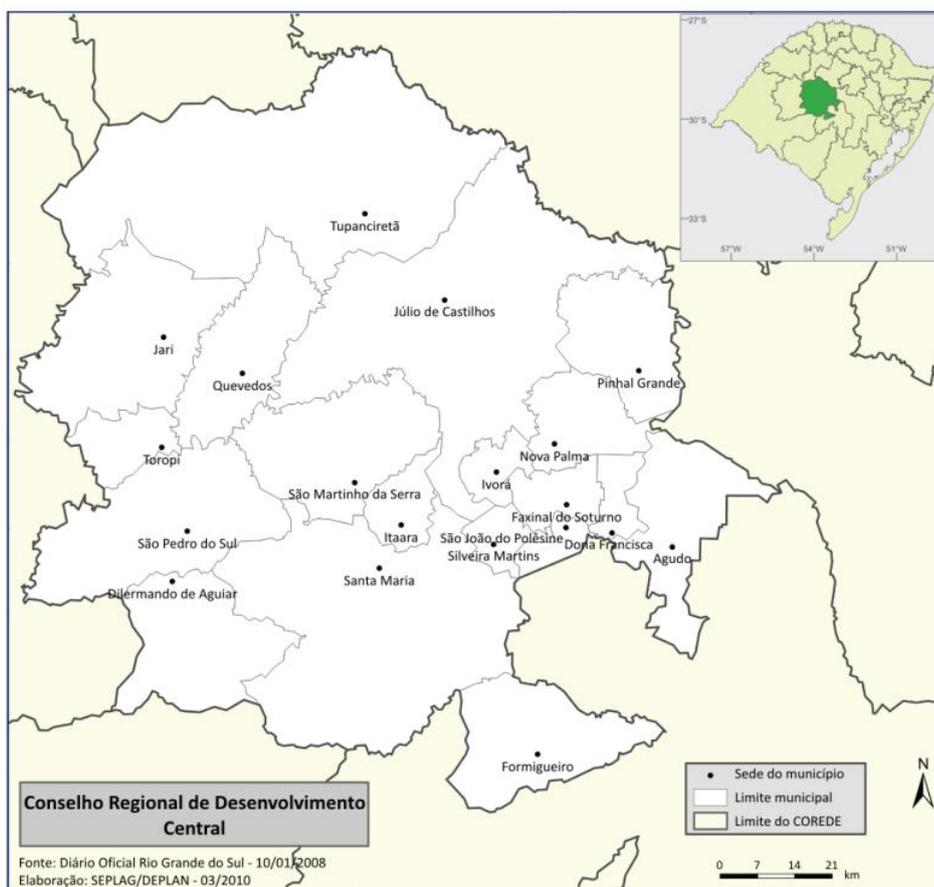


Figura 09 – Mapa com Identificação do COREDE Central.  
Fonte: Seplag (2010).

Santa Maria, por ocupar uma região central do Estado, representou uma posição estratégica, principalmente em razão da malha ferroviária, o que impulsionou seu crescimento nas primeiras décadas do Século XX. (RIO GRANDE DO SUL, 2020).

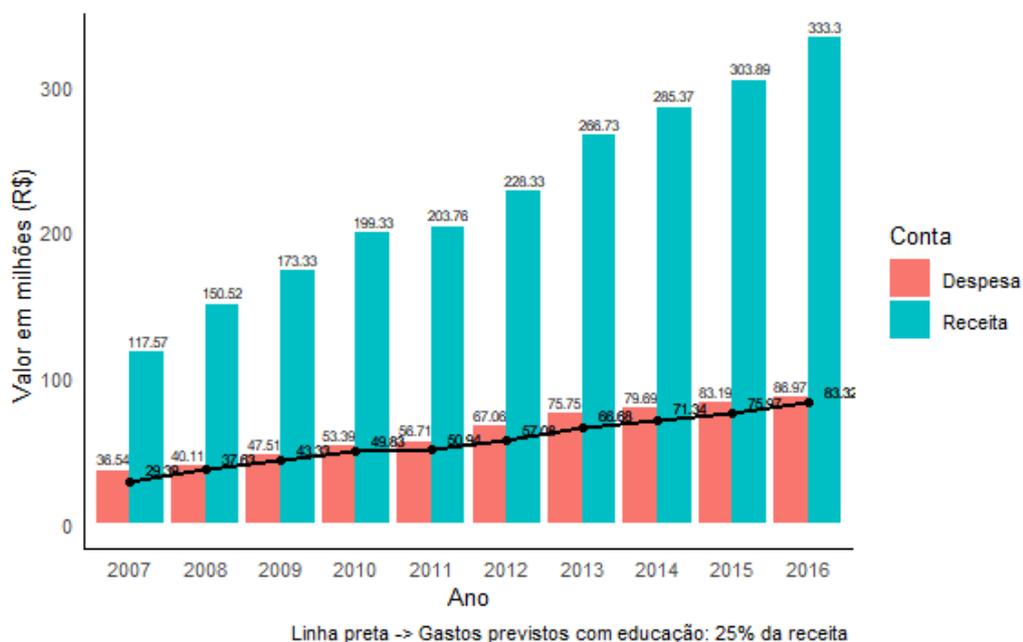
Atualmente, é o maior município do COREDE com 261.031 habitantes<sup>18</sup>, correspondendo a 66% da população total em 2010. Economicamente, a região é estancada no setor industrial, o que repercute num crescimento populacional, renda e indicadores sociais como saúde e educação, abaixo da média do Estado.

Importante consignar que Santa Maria, no entanto, teve índice de crescimento populacional positivo, que, possivelmente, tenha origem na migração da população rural para a área central.

O IDESE do COREDE Central encontra-se na faixa média com o percentual de 0,735 (2012), ocupando a 12.<sup>a</sup> posição no ranking dos 28 COREDEs. Santa Maria detém o índice de 0,747 (2012), ocupando a 2.<sup>a</sup> posição no COREDE, abaixo apenas de São João do Polêsine, e na 178<sup>o</sup> no Estado.

Os gráficos demonstram: a evolução do IDESE de Santa Maria no período de 2007 a 2016 - sempre acima da média estadual – e as despesas com saúde e educação.

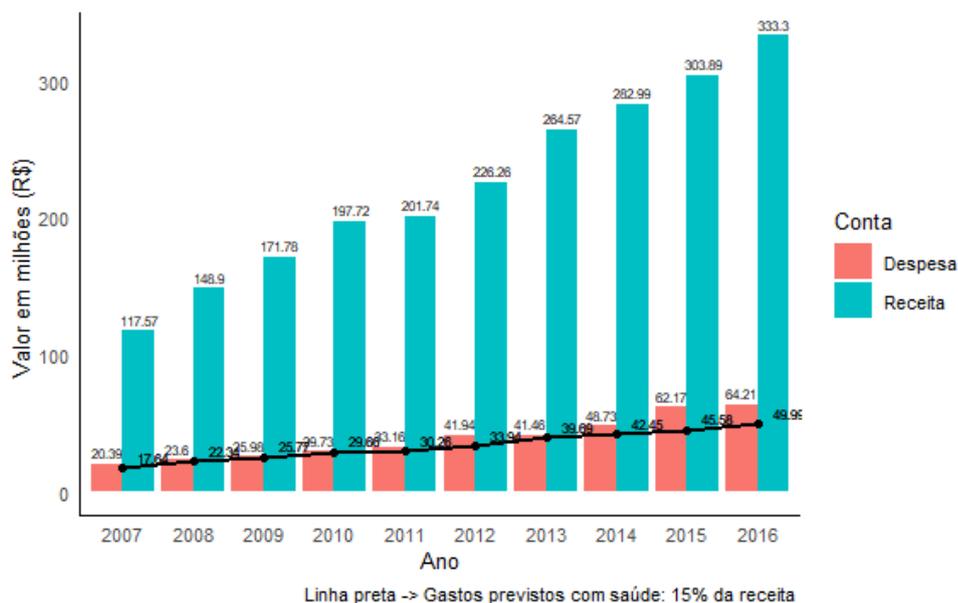
Gráfico 13 - Receitas Totais e Despesas em Educação no Município de Santa Maria.



Fonte: TCE RS, 2020.

<sup>18</sup> População estimada em 2020 para 283.677 pessoas (IBGE, 2021).

Gráfico 14 - Receitas Totais e Despesas em Saúde no Município de Santa Maria.



Fonte: TCE RS, 2020.

As despesas em educação e em saúde foram acima do mínimo previsto. A relação entre a receita e a despesa foi superior a 25% e 15%, respectivamente.

Em relação à atividade econômica, Santa Maria traz o maior PIB do COREDE em 2012, com R\$ 4,7 bilhões<sup>19</sup>. Destaca-se devido ao setor serviços que corresponde ao percentual mais relevante, seguido pelo setor industrial, principalmente nas áreas da construção civil, transformação e produção, distribuição de gás, água, esgoto e limpeza urbana. Ademais, criação de animais, entre eles bovinos, e um percentual mais reduzido do cultivo de cereais como arroz e milho, também, integram o cenário local.

A prestação de serviços, que eleva Santa Maria ao patamar central da região, se origina de serviços públicos, principalmente referentes à educação superior e às forças armadas. A renda per capita do município é a única acima da média do Estado entre as demais cidades do COREDE.

Além disso, também é referência nas áreas de educação e saúde para toda a região. É o único município com esgoto tratado, embora o COREDE apresente baixos indicadores sociais no contexto estadual. A localidade busca formas de melhorar a efetividade da gestão pública, pois trata-se de um polo regional.

<sup>19</sup> Em 2018, o PIB correspondeu a R\$ 7.793.975,23 (IBGE, 2021).

No Caderno de Realizações: Região Funcional, elaborado pela Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão do Estado do Rio Grande do Sul, verificam-se algumas das ações planejadas e executadas na esfera saúde e educação para a melhoria dos índices e, conseqüentemente, da prestação de serviços.

O município de Pelotas foi fundado em 1758 e está localizado na região sul do Estado. Pertence ao COREDE Sul e à Região Funcional 5 (RF5), assim como Rio Grande. (RIO GRANDE DO SUL, 2020).

O município, considerado pelo IBGE, assim como Rio Grande, uma Área de Concentração Populacional, lidera parte das atividades socioeconômicas da região, sendo o mais populoso com 328.275 habitantes (2010)<sup>20</sup>. Trata-se de um dos COREDES que não apresentou diminuição da taxa de populacional positivo, porém, está abaixo da média estadual. Além disso, há uma redução da população rural e, como ocorre em todo o Estado, uma mudança significativa nas faixas etárias com diminuição da população de crianças e adolescentes e um acréscimo na população adulta e idosa.

O mapa de identificação do COREDE Sul:

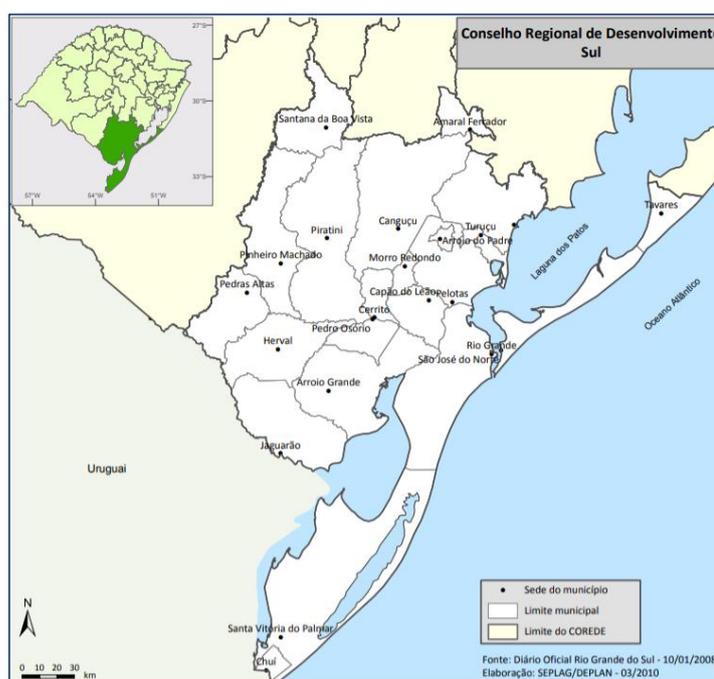


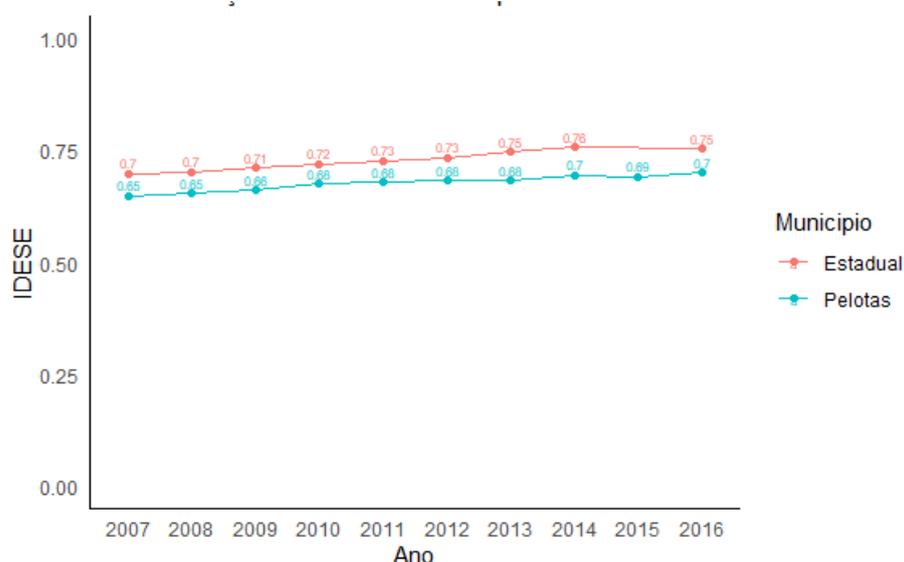
Figura 10 - Mapa com Identificação do COREDE Sul  
Fonte: Seplag (2010)

<sup>20</sup> População estimada em 2020 para 343.132 pessoas (IBGE, 2021).

O IDESE do COREDE Sul encontra-se na faixa média, apresentando em 2012, o percentual de 0,691, ocupando a 6.<sup>a</sup> menor posição no ranking dos 28 COREDES. Pelotas apresenta o índice de 0,694 e aloca-se na 3.<sup>a</sup> posição no COREDE, e na 31740<sup>o</sup> no Estado.

O gráfico demonstra a evolução do IDESE de Pelotas no período de 2007 a 2016, estando abaixo da média estadual:

Gráfico 15 - Evolução do IDESE no Município de Pelotas.



Fonte: TCE RS, 2020.

Em relação a atividade econômica, Pelotas, em 2012, considerando o PIB do COREDE de R\$ 19,3 bilhões, apresentava o segundo melhor PIB, em um valor aproximado de R\$ 5,5 bilhões<sup>21</sup>, estando entre as atividades mais relevantes os serviços e a indústria, esta, principalmente, no ramo alimentício.

A importância dos serviços é demonstrada por ser responsável por cerca de 72,9% dos empregos no COREDE Sul, encontrando-se Pelotas na primeira posição do COREDE quanto à renda per capita de R\$ 894,35, abaixo da média estadual.

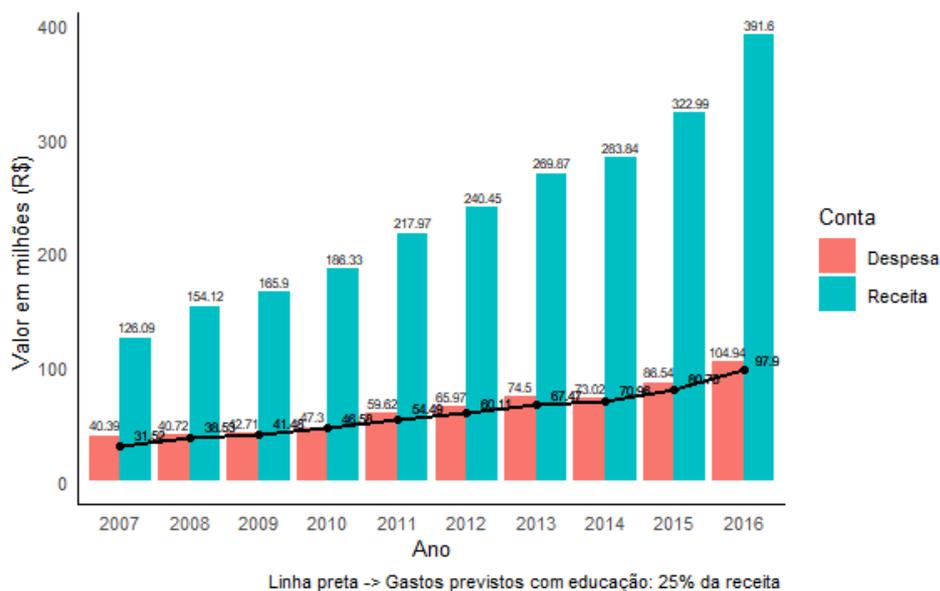
Os indicadores sociais de educação e saúde estão abaixo da média em comparação com o geral estadual e a cidade situa-se na primeira posição na região em relação ao IDESE educação. O pequeno desenvolvimento da região torna

<sup>21</sup> Em 2018, o PIB correspondeu a R\$ 8.843.336,51 (IBGE, 2021).

necessária a implementação de políticas públicas para a melhoria da condição social e econômica do município. (RIO GRANDE DO SUL, 2020).

No que diz respeito às despesas em saúde e educação, os gráficos demonstram:

Gráfico 16 - Receitas Totais e Despesas em Educação no Município de Pelotas.



Fonte: TCE RS (2020)

Gráfico 17 - Receitas Totais e Despesas em Saúde no Município de Pelotas.



Fonte: TCE RS, 2020.

Os gastos públicos com educação e saúde foram acima do mínimo previsto. A relação entre a receita e a despesa foi superior a 25% e 15%, respectivamente.

O município de Rio Grande faz parte do COREDE Sul e integra a Região Funcional 5 (RF5), com mais vinte e um municípios: Amaral Ferrador, Arroio do Padre, Arroio Grande, Canguçu, Capão do Leão, Cerrito, Chuí, Herval, Jaguarão, Morro Redondo, Pedras Altas, Pedro Osório, Pelotas, Pinheiro Machado, Piratini, Santa Vitória do Palmar, Santana da Boa Vista, São José do Norte, São Lourenço do Sul, Tavares e Turuçu. No COREDE, está localizada a Aglomeração Urbana do Sul<sup>22</sup>. (RIO GRANDE DO SUL, 2020). A região caracteriza-se de tal forma:

Em 2010, o COREDE possuía uma população de 843.206 habitantes, sendo o quarto mais populoso do Estado. Desse total, 84% residiam em áreas urbanas, e 16%, em áreas rurais. O principal centro urbano é Pelotas, com uma população de 328.275 habitantes. Em segundo plano, aparece Rio Grande, com 197.228 habitantes. Em terceiro plano, aparece um grupo de nove municípios, com populações entre 10 e 60 mil habitantes. Os demais municípios são de pequeno porte, com populações abaixo de 10 mil habitantes. Segundo estudo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a Região possui a Área de Concentração Populacional (ACP) de Pelotas e Rio Grande e dois Centros de Zona (Pinheiro Machado e Chuí). Os demais municípios são classificados como Centros Locais. A ACP Pelotas-Rio Grande possui ligação direta com Porto Alegre, polarizando a maioria dos municípios de seu entorno e outros mais afastados, como Chuí, Santa Vitória do Palmar, Jaguarão e Herval. Santana da Boa Vista, Amaral Ferrador e Tavares têm suas ligações, respectivamente, com Caçapava do Sul, Camaquã e Mostardas, localizados em COREDEs vizinhos, visto que esses municípios são mais próximos e hierarquicamente superiores, conforme demonstrado na Figura 1. (RIO GRANDE DO SUL 2019).

Diante disto, Rio Grande é o segundo centro urbano da região. O COREDE Sul possui problemáticas relevantes no contexto econômico, social e de infraestrutura.

A atividade econômica é direcionada à agropecuária –na produção de arroz, fumo e cebola – à produção química e, especificamente, à construção de embarcações, com o Polo Naval de Rio Grande. Nos últimos anos, este passou do setor mais significativo da economia do município para um desmonte significativo que repercute no seu desenvolvimento social. (RIO GRANDE DO SUL, 2020).

Todos os municípios do COREDE Sul possuem níveis baixos de indicadores sociais, especialmente no que se refere à educação e à saúde, assim como as questões de saneamento estão abaixo das médias estaduais.

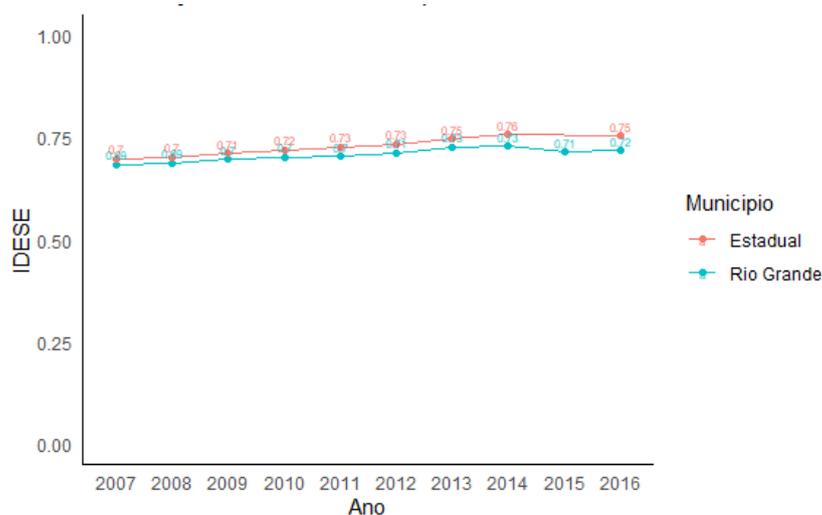
---

22 A Aglomeração Urbana do Sul foi a primeira aglomeração a ser criada no Rio Grande do Sul, no ano de 1990 (Lei complementar nº 9.184). Inicialmente formada por Pelotas e Capão do Leão, em dezembro de 2003 foram incluídos os municípios de Arroio do Padre, Rio Grande e São José do Norte.

Há, também, problemas relacionados com a infraestrutura dos transportes, considerando que pelo Porto de Rio Grande passa o maior volume de cargas referentes à produção do Estado, que lá chegam por barcas e pelas más conservadas rodovias.

O gráfico demonstra a evolução do IDESE de Rio Grande no período de 2007 a 2016, estando, inclusive, abaixo da média estadual:

Gráfico 18 - Evolução do IDESE no Município de Rio Grande.



Fonte: FEE, 2020.

O COREDE Sul, segundo dados de 2010, é o quarto mais populoso do Estado, compreendendo uma área de 34.938,2 km<sup>2</sup>, com uma população de 843.206 habitantes (84% estão na área urbana). Sua densidade demográfica média é de 24,01 habitantes/km<sup>2</sup>, sendo que a taxa média de crescimento populacional, apesar de positiva, está entre as menores e abaixo da média estadual. No censo de 2010, a população de Rio Grande correspondia a 197.228 habitantes.<sup>23</sup>

Historicamente, segundo Pesavento, a região, em razão das charqueadas, possui o polo industrial mais antigo do Estado, mantendo-se no ramo alimentar e alavancando seu crescimento em decorrência das atividades realizadas Porto do Rio Grande. Porém, diante das dificuldades de integração de tais municípios, a região teve, década a década, um decréscimo econômico. A indústria do município de Rio Grande representa 3,4% do Estado atualmente (1985, p. 123)

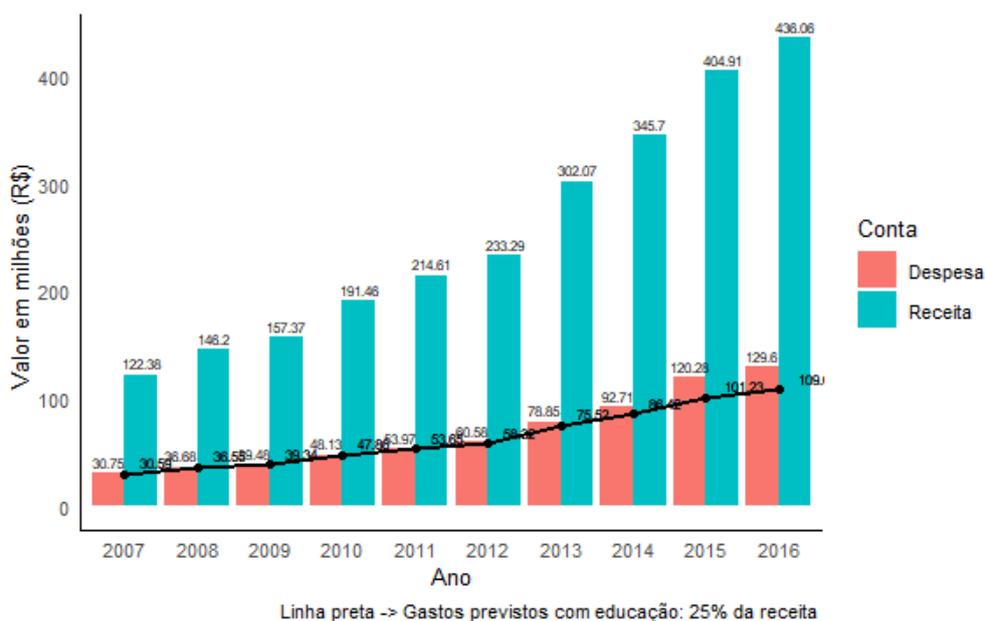
<sup>23</sup> População estimada em 2020 para 211.965 pessoas (IBGE, 2021).

Apesar de o Porto do Rio Grande ser o mais relevante meio de escoar a produção do Estado e, tendo em vista a importância, no período de 2005 a 2013, da indústria naval e da construção de plataformas para extrair petróleo, o município sofre uma constante desaceleração. (RIO GRANDE DO SUL, 2020). A razão envolve diminuição das atividades devido aos escândalos de corrupção e desvios de recursos públicos que impactaram a manutenção das empresas. A propósito, o COREDE Sul, em 2012, registrou PIB de R\$ 19.305.717. Rio Grande e Pelotas geraram 75% deste total. Rio Grande correspondendo a R\$ 6.460.758,00.<sup>24</sup>

Tais circunstâncias ocasionaram um crescimento populacional desenfreado em virtude da mão de obra chegada na época da instalação das indústrias navais e, atualmente, não possui colocação diante da retração das atividades. Ademais, há falta de equipamentos e políticas públicas para acolher toda a população e sua diversidade.

Diante dessas questões, algumas propostas vêm sendo estudadas, entre elas: incentivar a implementação de setores de tecnologia de informação utilizando mão de obra especializada formada pelas entidades de ensino técnico e superior da região; efetivar a manutenção crescente da atividade portuária com melhoria na infraestrutura rodoviária e ferroviária, além de ampliar e diversificar a malha produtiva, tanto na agroindústria como na indústria metalmeccânica direcionada a atividades navais.

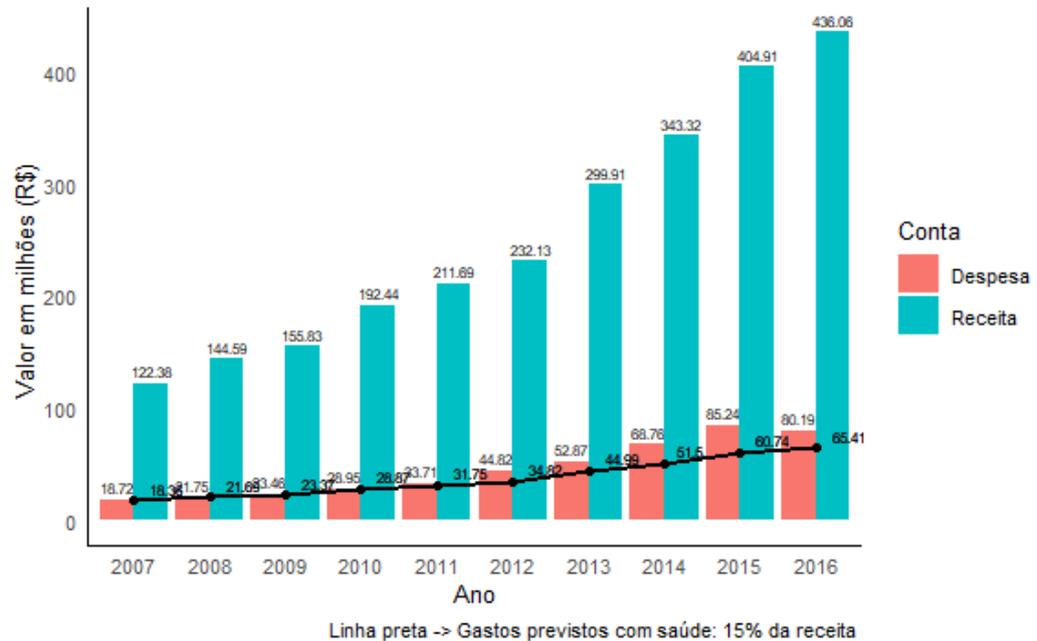
Gráfico 19 - Receitas Totais e Despesas em Educação no Município de Rio Grande.



Fonte: TCE RS, 2020.

<sup>24</sup> Em 2018, o PIB correspondeu a R\$ 10.853.316,45 (IBGE, 2021).

Gráfico 20 - Receitas Totais e Despesas em Saúde no Município de Rio Grande.



Fonte: TCE RS, 2020.

As despesas com educação e saúde ficaram acima do mínimo previsto, pois a relação entre a receita e a despesa foi superior a 25% e 15%, respectivamente.

O município de Passo Fundo, fundado em 1857, pertence ao COREDE Produção e à Região Funcional 9 (RF9), juntamente com 20 municípios: Coqueiros do Sul, Almirante Tamandaré do Sul, Ciriaco, Gentil, Coxilha, Santo Antônio do Palma, Pontão, David Canabarro, Santo Antônio do Planalto, Ernestina, Mato Castelhano, Vila Maria, Casca, Muliterno, Carazinho, São Domingos do Sul, Camargo, Vanini, Nova Alvorada e Marau.

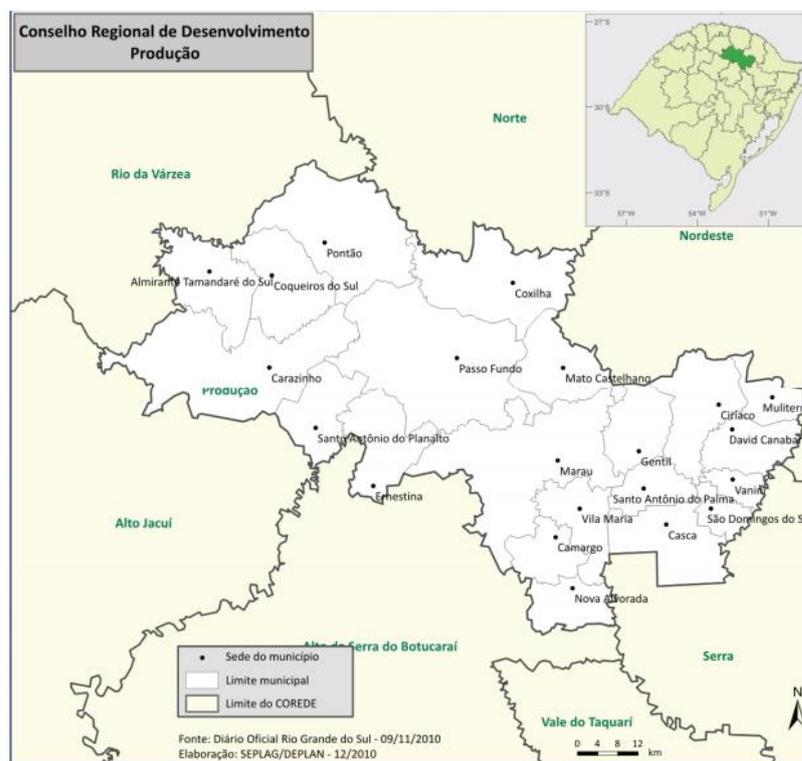


Figura 11 - Mapa com Identificação do COREDE Produção.  
Fonte: Seplag, 2010.

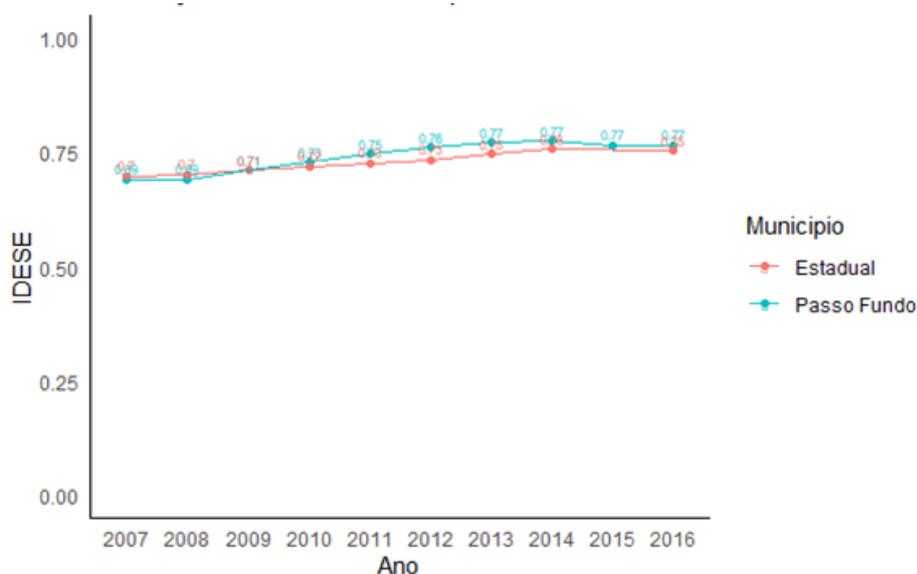
Passo Fundo é considerada a capital regional pelo IBGE. Em 2010, sua população era de 168.4458 habitantes<sup>25</sup>, sendo a maior cidade da região norte detentora do terceiro maior índice populacional do COREDE. Seu índice é positivo de 0,93 % a.a. de crescimento urbano, o qual está acima da média estadual. O COREDE da Produção possui taxas de crescimento na maioria dos seus municípios, com 04 acima da média estadual, inclusive, o município apresenta aumento na população rural. (RIO GRANDE DO SUL, 2020).

O IDESE do COREDE Produção está na faixa média, apresentando em 2012 o percentual de 0,779. Assim, ocupa a quarta posição no ranking dos 28 COREDEs. O município, também, apresenta índice de 0,778, sendo a 10.<sup>a</sup> posição na lista e a 98<sup>o</sup> no Estado.

O próximo gráfico mostra a evolução do IDESE de Passo Fundo no período de 2007 a 2016, com média próxima à estadual:

<sup>25</sup> População estimada em 2020 para 204.722 pessoas (IBGE, 2021).

Gráfico 21 - Evolução do IDESE no Município de Passo Fundo.



Fonte: FEE, 2020.

A atividade econômica de Passo Fundo em 2012, considerando que o PIB do COREDE foi aproximadamente de R\$ 10,9 bilhões, estava em primeiro lugar entre os demais municípios, em um valor aproximado de R\$ 6,3 bilhões<sup>26</sup> mais importantes são os serviços e a indústria.

Há especial destaque na construção civil, na fabricação de produtos alimentícios e na indústria mecânica. Quanto às atividades vinculadas aos serviços estão a manutenção, reparos e serviços públicos. (RIO GRANDE DO SUL, 2020).

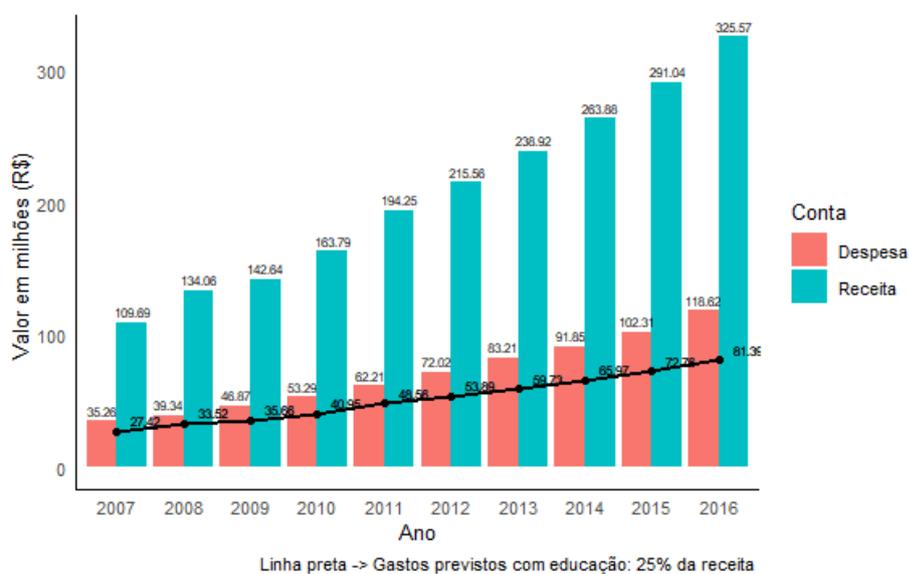
Os serviços e a indústria são responsáveis por cerca de 70,4% e 26,89% dos empregos no COREDE, conforme informações do ano de 2013 do Ministério do Trabalho. Logo, o município apresenta uma das melhores rendas per capita da região - R\$ 1.068,95. No contexto geral, a renda per capita de muitos municípios do COREDE está acima da média estadual, o que impacta seu desenvolvimento.

Os indicadores sociais de educação, saúde, saneamento e renda são considerados bons diante do nível do Estado repercutindo em seu desenvolvimento. A preocupação da administração com a melhoria dos serviços de educação e saúde é válida a fim de evitar a emigração bem como manter a maior média estadual de crescimento da população acima de 65 anos.

As despesas em saúde e educação estão apontadas nos seguintes gráficos:

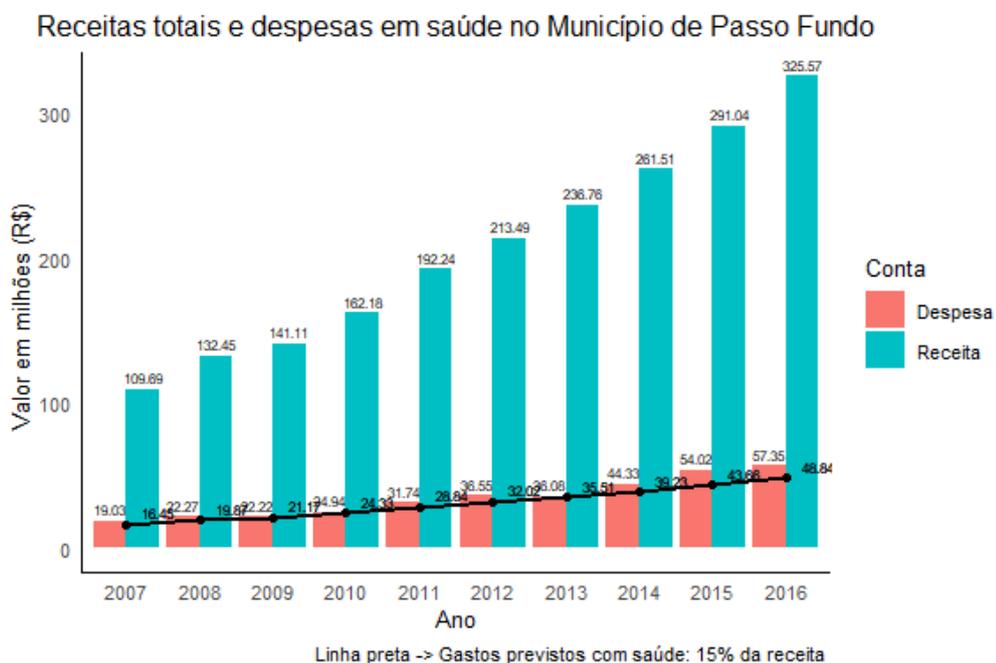
<sup>26</sup> Em 2018, o PIB correspondeu a R\$ 9.145.514,51 (IBGE, 2021).

Gráfico 22 – Receitas Totais e Despesas em Educação no Município de Passo Fundo.



Fonte: TCE RS, 2020.

Gráfico 23 - Receitas Totais e Despesas em Saúde no Município de Passo Fundo.



Fonte: TCE RS, 2020.

As despesas com educação e saúde ficaram acima do mínimo previsto, pois a relação entre a receita e a despesa foi superior a 25% e 15%, respectivamente.

## 4.2 Contribuições à Construção de um Indicador de Eficiência Orçamentária para as Oportunidades Sociais na Dimensão de Educação e de Saúde

Segundo Freitas (2015), há limites práticos para a abordagem das capacitações em um viés quantificável. Se as contribuições de Amartya Sen têm sido de grande valia para o estudo do desenvolvimento, é igualmente verdade que seus funcionamentos práticos encontram dificuldades na análise e na medição das liberdades:

A grande problemática do projeto teórico de Amartya Sen está nos limites práticos que a Abordagem das Capacitações possui. Tanto para Domingues (2003) como para outros críticos (PETTIT, 1993; COHEN, 1996), Sen traz uma respeitável contribuição para os estudos mais atuais sobre o desenvolvimento em relação às liberdades das pessoas para realizarem funcionamentos que julgam essenciais à sua qualidade de vida. Contudo, a dificuldade desta abordagem está na aplicação na sua aplicabilidade prática, pois Sen não explicita como analisar ou medir as liberdades, como escolher quais liberdades e os pesos atribuídos a cada uma destas. É justamente por compreender tais limitações que se buscou na perspectiva dos Livelihoods um aporte metodológico para interpretar sociologicamente as Condições de Vida das pessoas pelos seus conjuntos de capacitações. (FREITAS, 2015, p. 28)

No mesmo sentido, Pinheiro (1990, p. 10) descreve que:

Sen tem sido fortemente criticado por diversos autores, seja em relação à falta de operacionalização de seus conceitos; à suposta carência de resultados testados da abordagem das capacidades; ao seu “individualismo metodológico”; a uma crença exagerada no poder dos mercados livres etc. Deneulin (2002); Edo (2002); Bénicourt (2004); Marin (2005); Monnet (2007) e Oliveira (2007) são exemplos de trabalhos críticos aos vários aspectos mencionados da obra de Sen. (1990, p. 10)

A despeito dessas dificuldades, Amartya Sen assenta a ideia das liberdades enquanto autonomia “*que tiene el efecto de hacer del FIB una base insuficiente para el razonamiento moral sustantivo, también tiene la consecuencia de que la faceta de bienestar de una persona se tenga que considerar em términos de libertad.*”<sup>27</sup> (Sen, 1998, p. 85).

Para uma possível construção teórico-metodológica das cinco liberdades instrumentais (SEN, 2010, p. 25), deve-se alcançar o substrato das especificidades, nestes termos:

---

<sup>27</sup> “que tem o efeito de tornar o FIB uma base insuficiente para o raciocínio moral substantivo, também tem a consequência de que o aspecto do bem-estar de uma pessoa deve ser considerado em termos de liberdade.” (tradução livre pelo autor)

Quadro 12 - Relação das Liberdades Instrumentais e seu Conteúdo.

<b>Liberdades</b>	<b>Conteúdo</b>
<b>Liberdades Políticas</b>	São as escolhas políticas das pessoas, tais como as escolhas dos governantes, as regras destas escolhas, entre outros. As liberdades políticas abrangem também o poder de o cidadão criticar as autoridades políticas e emitir suas opiniões políticas publicamente, sem sofrer censura. As oportunidades de manifestação política e o grau de responsividade do sistema político dependem das características institucionais de cada país, tais como a presença de uma democracia efetiva, sufrágio universal, imprensa livre e organizações da sociedade civil. Subordinam também a alguns aspectos-chave da governança, tais como as garantias legislativas e o Estado de direito.
<b>Facilidades Econômicas</b>	Compreendem as oportunidades para fins de consumo, produção e troca. Dizem respeito ao poder de os agentes usarem recursos econômicos, fazerem transações econômicas, terem acesso à renda e ao crédito, entre outros. Dependem do funcionamento de uma instituição social básica – o mercado – mas não apenas dele. Na prática, uma economia de mercado depende do funcionamento de outras instituições econômicas, políticas e sociais, que operam em escala nacional e global, além de uma “ética dos negócios” que fomente a confiança entre os participantes dos mercados.
<b>Oportunidades Sociais</b>	Relacionam-se aos arranjos sociais e instituições voltados para a educação, saúde e outros serviços de caráter social.
<b>Garantias de Transparência</b>	Incluem o direito à informação em todos os níveis, principalmente nas esferas públicas. Não são atributos apenas da imprensa livre, mas também de arranjos públicos (instituições e normas) que garantam a transparência e a publicidade das informações relevantes às tomadas de decisão pelas pessoas nos vários setores da vida.
<b>Segurança Protetora</b>	Referem-se a instituições e arranjos sociais destinados a proteger as pessoas contra certos riscos (ambientais, econômicos e sociais), sobretudo as parcelas mais vulneráveis da população: assistência e previdência social, seguro-desemprego, abertura de frentes de trabalho emergenciais, entre outros.

Fonte: Pinheiro, 1990.

A par desses conceitos, a promoção destas liberdades por meio do Estado, diante da disponibilização orçamentária para as suas garantias, abrange a realização de despesa. Tal relaciona-se com a promoção da qualidade de vida, por meio do fornecimento de serviços de saúde, da implementação de políticas de segurança e de

ações de educação. Tudo está associado às vinculações constitucionais da despesa pública.

Além disso, “a expansão dos gastos com previdência, assistência, saúde e educação foi amparada pelas garantias financeiras instituídas para proteger esses gastos, com a criação de contribuições vinculadas às despesas” (REZENDE, 2013, p. 21). Essas despesas públicas, para fazerem frente à promoção das liberdades, são alcançadas a partir da análise do sistema orçamentário brasileiro, cujos dados podem ser buscados nos municípios analisados, pois a estrutura orçamentária permite identificar a natureza desses gastos.

E, deste modo, ao se estabelecer as relações entre orçamento e desenvolvimento, será possível compreender a ação do Estado na promoção das políticas públicas que visam à expansão das liberdades e tornam efetiva a consecução de direitos e de garantias fundamentais. Amartya Sen declarou: “*freedoms are not only the primary ends of development, they are also amongs its principal means*”<sup>28</sup> (2000, p. 10). Diante das dificuldades em se operacionalizar as liberdades instrumentais, é assente que as oportunidades sociais podem ser objetivamente aferíveis por meio de índice socioeconômico já existente.

O Índice Socioeconômico (IDESE) dos municípios, das microrregiões, dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (Coredes) e do Estado do Rio Grande do Sul, “avalia a situação socioeconômica dos municípios gaúchos quanto à educação, à renda e à saúde, considerando aspectos quantitativos e qualitativos do processo de desenvolvimento” (FEE, 2019). O IDESE, portanto, vai basilar a medição das oportunidades sociais e permitir a correlação com o orçamento público nessas perspectivas.

É oportuno mencionar, neste ponto, trabalhos importantes acerca da temática. Como exemplo, BRUNET, BERTÊ e BORGES (2008), buscaram a construção de uma avaliação do gasto público em municípios, no período de 2005, comparando-o com dois momentos distintos, 2005 e 2007. Defrontaram o gasto nos ensinos fundamental e médio das redes de ensino municipal e estadual, com o retorno obtido pelos estudantes na forma de aprendizagem e desenvolvimento cognitivo. Para desenvolver

---

<sup>28</sup> “As liberdades não são apenas os fins primários do desenvolvimento, mas também estão entre os seus principais meios”. (livre tradução do autor)

a avaliação, foram selecionadas algumas variáveis, entre elas, o gasto público em educação, nestes termos:

Para o cálculo do gasto público em educação: a) despesas municipais, estaduais e do Distrito Federal na função Educação. Fonte: STN – Dados Contábeis dos Municípios (2005 e 2007) e Execução Orçamentária dos Estados (2005 e 2007); b) matrículas nas redes municipais e estaduais do ensino básico. Fonte: MEC/Inep – Censos Escolares de 2005 e 2007. (BRUNET; BERTÊ; BORGES, 2008, p. 6).

Para o cálculo do gasto público em educação, foram elaboradas duas variáveis considerando a despesa por aluno matriculado, compondo o chamado "indicador de despesa":

a) escores obtidos pelos estudantes na avaliação de língua portuguesa da 4a série do ensino fundamental. Fonte: MEC/Inep – Saeb 2005 e 2007;  
 b) escores obtidos pelos estudantes na avaliação de matemática da 4a série do ensino fundamental. Fonte: MEC/Inep – Saeb 2005 e 2007;  
 c) escores obtidos pelos estudantes na avaliação de língua portuguesa da 8a série do ensino fundamental. Fonte: MEC/Inep – Saeb 2005 e 2007;  
 d) escores obtidos pelos estudantes na avaliação de matemática da 8a série do ensino fundamental. Fonte: MEC/Inep – Saeb 2005 e 2007;  
 e) escores obtidos pelos estudantes na avaliação de língua portuguesa da 3a série do ensino médio. Fonte: MEC/Inep – Saeb 2005;  
 f) escores obtidos pelos estudantes na avaliação de matemática da 3a série do ensino médio. Fonte: MEC/Inep – Saeb 2005;  
 g) escores obtidos pelos estudantes na avaliação da 3a série do ensino médio. Fonte: MEC/Inep – Enem 2007. (BRUNET; BERTÊ; BORGES, 2008, p. 6-7).

Constata-se que "a composição dessas variáveis define o indicador de desempenho dos estudantes do ensino básico público das redes municipais e estaduais das UF" (BRUNET; BERTÊ; BORGES, 2008, p. 7). O cálculo da qualidade do gasto público na educação, portanto, foi construído a partir de um indicador de qualidade levando em conta a razão entre o indicador de desempenho dos estudantes com o indicador de despesa na função educação.

Uma das conclusões, e que vem ao encontro da ideia construída nesta pesquisa, é a de que "unidades com desempenho mais elevado não são as que, necessariamente, apresentam melhor qualidade do gasto" (p. 12). Segundo os autores:

Em âmbito municipal, assim como na comparação entre municípios, Estados e Distrito Federal, a tendência é de que a elevação das despesas resulte em melhor desempenho dos estudantes. Entretanto, essa melhora nem sempre ocorre de forma eficaz. Há casos em que a elevação da despesa não acarreta retorno proporcional em termos de desempenho dos estudantes. Nesses

casos, acontece redução na qualidade do gasto público. É o que se pode chamar de ocorrência de deseconomia de escala na função Educação. (BRUNET; BERTÉ; BORGES, 2008, p. 31)

Expostas as considerações, concluem:

Dessa maneira, pode-se inferir que mudanças relevantes, em termos de qualidade da Educação não são detectáveis em curtos períodos de tempo e que a simples elevação das despesas nem sempre garante melhora proporcional no desempenho dos estudantes do ensino básico. Para continuar ou passar a ser eficaz, o aumento do gasto precisa vir acompanhado de mais critério e qualidade, sem esquecer que melhoras na Educação requerem investimentos a longo prazo. (BRUNET; BERTÉ; BORGES, 2008, p. 31)

No mesmo sentido, também para a arguição de eficiência, agora no âmbito das Políticas Públicas, o Tribunal de Contas da União realizou estudo sobre a aplicação da análise envoltória de dados em auditoria. Na ocasião, observou-se que a pesquisa, utilizando também a metodologia DEA, pode contribuir para que as auditorias avancem no uso de técnicas quantitativas de exame da eficiência do gasto público. A ideia de eficiência parte do conceito trazido pelo Manual de Auditoria Operacional (BRASIL, 2010, p. 12), entendendo-a como sendo “a relação entre os produtos (bens e serviços) gerados por uma atividade e os custos dos insumos empregados para produzi-los, em um determinado período de tempo, mantidos os padrões de qualidade”.

Assim, desenvolveu-se a aplicabilidade para análise de políticas públicas, trabalhando com dados de entrada (*input*) e saída (*output*), para demonstrar, mediante uma comparação, o desempenho das unidades tomadoras de decisão (DMUs).

Tem-se, para tanto, como inputs, os recursos dispendidos ou insumos envolvidos, e como outputs, as entregas satisfeitas. Atesta-se a eficiência, resultando em 1 ou 100%, ou a ineficiência e, neste último caso, é importante subsidiar tomadas de decisões para a melhoria do retorno social das DMUs analisadas.

A metodologia trabalha com a definição e seleção das unidades tomadoras de decisão (DMUs) que se deseja avaliar, afastando, para tanto, aquelas que apresentam distorções muito além ou aquém do contexto geral, e com os dados a serem analisados (*inputs* e *outputs*), para, ao final, definir o modelo da metodologia a ser aplicada.

A propósito, Faria, Januzzi e Silva (2008), buscando formas de avaliar a efetividade de políticas públicas, apresentam a análise envoltória de dados (DEA -

*Data Envelopment Analysis*) como ferramenta e, assim, subsidiar o gestor público com informações relevantes para tomada de decisão. A DEA foi utilizada para verificar o retorno social das políticas com a melhoria das condições de vida dos cidadãos envolvendo recursos públicos destinados, principalmente, à educação e à saúde, em alguns municípios do Rio de Janeiro, no final dos anos 1990, baseando-se de indicadores apresentados por algumas instituições.

Com isso, os autores Faria, Januzzi e Silva (2008) concluem que o maior ou menor valor dispendido não demonstra uma relação direta de eficiência, pois sua ocorrência depende de como está sendo realizado tal gasto.

Outra análise acerca da efetividade das políticas públicas relacionadas com educação e saúde que investiga a qualidade dos valores dispendidos por gestões municipais foi realizada em municípios do Estado do Ceará (TOMPIERI NETO et al, 2009, p. 57-72).

Para tanto, discorreu-se sobre a inclusão constitucional de parâmetros mais definidos acerca dos recursos destinados aos municípios para satisfazer os direitos atinentes à educação básica e saúde. Pela metodologia DEA, a eficiência dos gastos municipais direcionados ao atendimento de políticas públicas específicas a tais direitos foram analisadas.

Nesse contexto, Trompieri Neto (2009) afirma que a metodologia “calcula a eficiência da unidade tomadora de decisão (DMU) através da divisão do somatório ponderado de seus produtos (Y) pela soma ponderada de seus insumos (X)” para estabelecer a fronteira de eficiência.

Para sua análise, o autor definiu os indicadores de saúde e de educação baseados nos insumos, produtos e resultados obtidos, sendo que, para a elaboração dos índices de eficiência, a metodologia estabelece pesos entre os insumos e produtos. Definidos os referidos índices, busca-se analisar, por regressão, o comportamento das variáveis de finanças públicas, gastos e transferências. No presente contexto, foi utilizada a regressão censurada Tobit. Concluindo, que o aumento da eficiência está mais subordinado à melhoria das condições sociais do que ao aumento dos gastos, enfatizando duas possíveis “falhas das gestões públicas: a subutilização dos produtos na consecução de políticas públicas e o mau planejamento na definição dos produtos necessários para o alcance dos resultados desejados” (TOMPIERI NETO et al, 2009, p. 72).

Citando GOLANY e ROLL (1989), o TCU observou que a aplicação da metodologia se desenvolve a partir de três fases. Na primeira, são definidas as DMUs a entrarem na análise. A segunda fase compreende a seleção das variáveis (insumos e produtos) relevantes e apropriadas para estabelecer a eficiência relativa das DMUs. Por fim, na terceira, é executado o modelo DEA em programas de computador.

O trabalho do TCU trouxe diversas aplicação da metodologia, entre as quais se destaca: o uso da Análise Envoltória de Dados para avaliação de hospitais universitários brasileiros (LINS et. al. ,2007); Aplicação da Análise Envoltória de Dados para avaliar a eficiência de hospitais do SUS em Mato Grosso (SOUZA, SCATENA e KHERIG, 2016), Avaliação de eficiência em sistemas de saúde: Brasil, América Latina, Caribe e OCDE (MARINHO, CARDOSO e ALMEIDA, 2012), *Identifying the Best Buys in U.S. Higher Education* (EFF, KLEIN e KYLE, 2012).

É importante mencionar que “não existe consenso na escolha dos insumos e produtos a serem utilizados para medir a eficiência” (FARIA; JANUZZI; SILVA, 2008, p. 8). Entrementes, gastos públicos e índices de desenvolvimento têm sido identificados como variáveis curiais para se medir a eficiência. Assim:

Quadro 13 - Relação das Variáveis Utilizadas para Medir a Eficiência

(continua)

<b>Autores</b>	<b>Insumo</b>	<b>Produtos</b>	<b>Ferramenta</b>
Rosando-Pena, Albuquerque e Marcio (2012)	Gastos com recursos humanos, gastos com despesas correntes e despesas com investimentos.	Taxas de aprovação na 4ª e 8ª série; Notas padronizadas em Língua Portuguesa e Matemática da Prova Brasil na 4º e 8ºsérie; Número de matrículas na educação infantil.	DEA Modelo CCR e BCC
Savian e Bezerra (2013)	Gasto com Ensino Fundamental por Aluno; Número de Escolas; Relação Aluno/Professor; PIB per capita municipal.	IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica	DEA Modelo CCR

D'Abreu e Wilbert (2013)	Gastos com educação per capita dos municípios.	IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica	DEA Modelo CCR e BCC
Silva, Souza e Araújo (2013)	Despesa com ensino fundamental; número de alunos matriculados; número de professores; número de escolas.	IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica	DEA Modelo CCR
Herrera e Pang (2005)	Gasto público em educação per capita, taxa de analfabetismo e razão professor – aluno	Matrículas no ensino primário e no ensino secundário; taxa de analfabetismo; número médio de anos na escola, primeiro grau completo; segundo grau completo e escores de aprendizado	DEA e o FDH
Gupta e Verhoeven (2001)	Gasto per capita em Educação	Matrículas no ensino primário, matrículas no ensino secundário e taxa de analfabetismo	FDH
Jayasuriya e Wodon (2002)	Produto per capita, gasto per capita e taxa de alfabetização	Matrículas no ensino primário	Painel
Afonso, Schuknecht e Tanzi (2005)	Gasto	Matrículas no ensino secundário e escores do Pisa (Programme for International Student Assessment)	FDH

Autores: FARIA; JANUZZI; SILVA, 2008, p. 8

(conclusão)

Com o objetivo de alicerçar uma proposta de indicador de gestão orçamentária que avalie a eficiência da despesa, apresenta-se a seguinte possibilidade de entradas/saídas:

Quadro 14 - Proposição de Indicador de Eficiência do Gasto Público

Entradas ( <i>Inputs</i> )	Saídas ( <i>Outputs</i> )
Gasto Público em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE).	IDESE Educação.
Gasto público em Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS).	IDESE Saúde.

Fonte: o autor, 2020.

Em atenção aos *inputs*, destaca-se, inicialmente, que os gastos públicos em Educação Infantil, em Educação Especial e em Ensino Fundamental compõem integralmente a chamada Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE). Já os gastos públicos em Atenção Básica, Assistência Hospitalar e Ambulatorial, Administração Geral, Suporte Profilático e Terapêutico, Vigilância Epidemiológica e Vigilância Sanitária compõem as Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS).

Já sobre os *outputs*, os índices alusivos a: população entre quatro e cinco anos (taxa de matrícula na pré-escola), população entre seis e 14 anos (nota da Prova Brasil do 5º ano do ensino fundamental, nota da Prova Brasil do 9º ano do ensino fundamental) e população entre 15 e 17 anos (taxa de matrícula no ensino médio), população com 18 anos ou mais (percentual da população adulta com, pelo menos, o ensino fundamental completo); dizem respeito ao indicador que compõe em sua totalidade o IDESE Educação.

Ainda, os índices alusivos a: saúde materno-infantil (taxa de mortalidade de menos de cinco anos; número de consultas pré-natais por nascidos vivos), condições gerais de saúde (taxa de mortalidade por causa evitáveis; proporção de óbitos por causas mal definidas), e longevidade (taxa bruta de mortalidade padronizada), dizem respeito ao indicador que compõe em sua totalidade o IDESE Saúde.

Seguem os insumos utilizados no âmbito dos *inputs*, referente ao período de 2007 a 2012:

Tabela 01 - Evolução e Média do Gasto Público em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE).

## Parte 1

Município	MDE_2007	MDE_2008	MDE_2009	MDE_2010	MDE_2011	MDE_2012
Passo Fundo	R\$35.262.469,50	R\$39.340.881,90	R\$46.871.486,24	R\$53.290.034,36	R\$62.209.322,54	R\$72.017.146,61
Rio Grande	R\$30.750.054,15	R\$36.681.859,36	R\$39.477.230,06	R\$48.131.035,06	R\$53.969.786,77	R\$60.582.428,31
Pelotas	R\$40.391.025,17	R\$40.717.815,67	R\$42.710.255,00	R\$47.301.729,92	R\$59.622.854,54	R\$65.971.210,39
Santa Maria	R\$36.541.750,61	R\$40.111.987,25	R\$47.505.065,22	R\$53.387.658,95	R\$56.710.658,53	R\$67.061.539,00
Santa Cruz do Sul	R\$25.575.184,41	R\$31.352.805,06	R\$31.567.627,58	R\$34.282.688,79	R\$39.875.419,52	R\$41.658.529,08
Erechim	R\$16.636.663,21	R\$21.266.567,77	R\$21.179.772,02	R\$24.594.962,16	R\$27.994.587,98	R\$29.936.436,96
Bagé	R\$17.237.302,58	R\$17.655.459,37	R\$18.676.777,78	R\$20.318.185,95	R\$24.537.793,76	R\$35.193.230,34
Uruguaiiana	R\$22.593.317,23	R\$24.944.075,25	R\$21.208.708,62	R\$23.840.061,26	R\$24.874.912,12	R\$33.617.799,20

Fonte: o autor, 2020.

Em continuação à tabela anterior, seguem os dados de 2013 a 2016, bem como a média temporal de ambas as tabelas:

Tabela 02 - Evolução e Média do Gasto Público em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE).

## Parte 2

Município	MDE_2013	MDE_2014	MDE_2015	MDE_2016	Média
Passo Fundo	R\$83.206.392,20	R\$91.845.124,65	R\$102.311.300,91	R\$118.617.344,40	R\$ 70.497.150,33
Rio Grande	R\$78.849.983,93	R\$92.707.613,07	R\$120.284.251,92	R\$129.595.682,86	R\$ 69.102.992,55
Pelotas	R\$74.498.051,99	R\$73.024.934,87	R\$ 86.536.866,57	R\$104.941.685,92	R\$ 63.571.643,00
Santa Maria	R\$75.746.688,87	R\$79.689.300,84	R\$ 83.185.057,12	R\$ 86.967.073,52	R\$ 62.690.677,99
Santa Cruz do Sul	R\$46.649.327,70	R\$53.204.641,84	R\$ 60.566.714,55	R\$ 66.825.196,03	R\$ 43.155.813,46
Erechim	R\$34.393.115,55	R\$37.377.491,42	R\$ 40.718.964,27	R\$ 47.021.784,36	R\$ 30.112.034,57
Bagé	R\$34.518.582,00	R\$39.497.795,19	R\$ 41.697.529,07	R\$ 48.557.137,33	R\$ 29.788.979,34
Uruguaiiana	R\$28.681.019,44	R\$31.926.008,54	R\$ 39.282.721,17	R\$ 46.409.464,62	R\$ 29.737.808,75

Fonte: o autor, 2020.

O levantamento representa a evolução e a Média do Gasto Público em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) por município ao longo do período em estudo, de 2007 a 2016. A localidade de Passo Fundo foi a que mais despendeu recursos públicos em Ensino, obtendo a maior média, já Uruguaiiana teve o pior resultado.

Essas circunstâncias retratam a diferença entre os valores que cada município aufere no âmbito de sua gestão orçamentária anual.

Tabela 03 - Relação entre a entrada MDE e os Valores Mínimos e Máximos

Insumo / Parâmetro	Mínimo	Máximo	Média
MDE_2007	R\$ 17.237.302,58 (Bagé)	R\$ 40.391.025,17 (Pelotas)	R\$ 28.123.470,86
MDE_2008	R\$ 17.655.459,37 (Bagé)	R\$ 40.717.815,67 (Pelotas)	R\$ 31.508.931,45
MDE_2009	R\$ 18.676.777,78 (Bagé)	R\$ 47.505.065,22 (Santa Maria)	R\$ 33.649.615,32
MDE_2010	R\$ 20.318.185,95 (Bagé)	R\$ 53.387.658,95 (Santa Maria)	R\$ 38.143.294,56
MDE_2011	R\$ 24.537.793,76 (Bagé)	R\$ 59.622.854,54 (Pelotas)	R\$ 43.724.416,97
MDE_2012	R\$ 33.617.799,2 (Uruguaiiana)	R\$ 72.017.146,61 (Passo Fudo)	R\$ 50.754.789,99
MDE_2013	R\$ 28.681.019,44 (Uruguaiiana)	R\$ 83.206.392,2 (Passo Fundo)	R\$ 57.067.895,21
MDE_2014	R\$ 31.926.008,54 (Uruguaiiana)	R\$ 92.707.613,07 (Rio Grande)	R\$ 62.409.113,80
MDE_2015	R\$ 39.282.721,17 (Uruguaiiana)	R\$ 120.284.251,92 (Rio Grande)	R\$ 71.822.925,70
MDE_2016	R\$ 46.409.464,62 (Uruguaiiana)	R\$ 129.595.682,86 (Rio Grande)	R\$ 81.116.921,13

Fonte: o autor, 2020.

A tabela demonstra a relação entre valores mínimos e máximo quanto à despesa da Média do Gasto Público em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) e os respectivos municípios, ao longo do período em estudo. Os valores mínimos apresentados são de Bagé (2007 a 2011) e Uruguaiiana (2012 a 2016), ambos integrando a Região Funcional 6 do Rio Grande do Sul. Estes investimentos estiveram sempre abaixo da média analisada.

Por outro lado, os valores máximos despendidos foram alternados em Pelotas, Santa Maria, Passo Fundo e Rio Grande, integrando outras regiões funcionais do Estado.

A tabela abaixo refere-se ao *input correspondente* às despesas em saúde, chamado de Gasto Público em Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS), cuja evolução pode ser assim identificada no período de 2007 a 2012:

Tabela 04 - Evolução e Média do Gasto Público em Ações e Serviços Públicos de Saúde. Parte 1

Município	Gasto_2007	Gasto_2008	Gasto_2009	Gasto_2010	Gasto_2011	Gasto_2012
Rio Grande	R\$ 18.724.856,13	R\$ 21.753.085,17	R\$ 23.462.297,34	R\$ 28.951.607,25	R\$ 33.712.551,78	R\$ 44.823.083,75
Pelotas	R\$ 23.180.843,77	R\$ 25.146.525,05	R\$ 28.321.079,82	R\$ 29.732.572,02	R\$ 38.566.988,29	R\$ 50.605.710,31
Santa Maria	R\$ 20.391.655,29	R\$ 23.603.602,67	R\$ 25.979.886,58	R\$ 29.729.257,68	R\$ 33.155.840,27	R\$ 41.935.298,53
Santa Cruz do Sul	R\$ 15.432.860,69	R\$ 19.376.338,36	R\$ 19.899.063,60	R\$ 25.868.198,43	R\$ 33.937.691,26	R\$ 42.469.923,18
Passo Fundo	R\$ 19.032.668,20	R\$ 22.267.170,09	R\$ 22.223.438,63	R\$ 24.939.988,43	R\$ 31.738.949,04	R\$ 36.546.343,87
Erechim	R\$ 11.377.752,57	R\$ 14.361.039,59	R\$ 16.939.841,12	R\$ 18.994.952,81	R\$ 20.057.927,74	R\$ 24.178.573,41
Uruguaiiana	R\$ 13.959.567,12	R\$ 16.822.517,32	R\$ 16.054.355,89	R\$ 18.974.524,28	R\$ 20.403.220,75	R\$ 20.888.482,81
Bagé	R\$ 9.780.604,81	R\$ 11.614.518,81	R\$ 10.965.438,96	R\$ 12.008.284,03	R\$ 13.365.224,08	R\$ 16.551.128,23

Fonte: TCE, 2020.

Em continuação, seguem os dados de 2013 a 2016 e a média temporal de ambas as tabelas:

Tabela 05 - Evolução e Média do Gasto Público em Ações e Serviços Públicos de Saúde. Parte 2

Município	Gasto_2013	Gasto_2014	Gasto_2015	Gasto_2016	Média
Rio Grande	R\$52.873.417,24	R\$68.755.725,92	R\$ 85.240.739,47	R\$ 80.188.559,96	R\$45.848.592,40
Pelotas	R\$52.867.686,28	R\$49.916.060,93	R\$ 53.411.846,58	R\$ 60.873.631,32	R\$41.262.294,44
Santa Maria	R\$41.463.828,58	R\$48.729.447,93	R\$ 62.167.840,23	R\$ 64.211.305,95	R\$39.136.796,37
Santa Cruz do Sul	R\$45.778.354,11	R\$51.351.225,04	R\$ 47.568.294,76	R\$ 55.488.598,73	R\$35.717.054,82
Passo Fundo	R\$36.076.707,73	R\$44.332.971,72	R\$ 54.019.894,05	R\$ 57.352.612,69	R\$34.853.074,45
Erechim	R\$25.190.856,95	R\$25.266.775,70	R\$ 27.813.643,58	R\$ 33.758.244,17	R\$21.793.960,76
Uruguaiana	R\$19.078.835,30	R\$20.843.167,43	R\$ 26.881.898,80	R\$ 23.899.626,49	R\$19.780.619,62
Bagé	R\$17.292.440,61	R\$19.860.582,62	R\$ 22.477.089,87	R\$ 26.749.379,29	R\$16.066.469,13

Fonte: TCE, 2020.

Os números mostram a evolução e a Média do Gasto Público em Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS) por município ao longo do período em estudo, de 2007 a 2016. O Município de Rio Grande foi o que mais gastou recursos públicos com o Ensino, enquanto Bagé obteve a pior média. Essas circunstâncias retratam a distinção alusiva aos valores que cada município auferi no âmbito de sua gestão orçamentária anual.

Tabela 06 - Relação entre a Entrada ASPS e os Valores Mínimos e Máximos.

Insumo / Parâmetro	Mínimo	Máximo	Média
ASPS_2007	R\$ 9.780.604,81 (Bagé)	R\$ 23.180.843,77 (Pelotas)	R\$ 16.485.101,07
ASPS_2008	R\$ 11.614.518,81 (Bagé)	R\$ 25.146.525,05 (Pelotas)	R\$ 19.368.099,63
ASPS_2009	R\$ 10.965.438,96 (Bagé)	R\$ 28.321.079,82 (Pelotas)	R\$ 20.480.675,24
ASPS_2010	R\$ 12.008.284,03 (Bagé)	R\$ 29.732.572,02 (Pelotas)	R\$ 23.649.923,12
ASPS_2011	R\$ 13.365.224,08 (Bagé)	R\$ 38.566.988,29 (Pelotas)	R\$ 28.117.299,15
ASPS_2012	R\$ 16.551.128,23 (Bagé)	R\$ 50.605.710,31 (Pelotas)	R\$ 34.749.818,01
ASPS_2013	R\$ 17.292.440,61 (Bagé)	R\$ 52.873.417,24 (Rio Grande)	R\$ 36.327.765,85
ASPS_2014	R\$ 19.860.582,62 (Bagé)	R\$ 68.755.725,92 (Rio Grande)	R\$ 41.131.994,66
ASPS_2015	R\$ 22.477.089,87 (Bagé)	R\$ 85.240.739,47 (Rio Grande)	R\$ 47.447.655,92
ASPS_2016	R\$ 26.749.379,29 (Uruguaiana)	R\$ 80.188.559,96 (Rio Grande)	R\$ 50.315.244,83

Fonte: o autor, 2020.

A tabela explicita a relação entre valores mínimos e máximos no âmbito da despesa da Média do Gasto Público em Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS) e os respectivos municípios, ao longo do período em estudo.

Os valores mínimos aportados foram identificados, quase que exclusivamente, em Bagé (2007 a 2015), ao passo que apenas em 2016 o valor mínimo foi identificado a Uruguaiana, ambos integrando a Região Funcional 6 do RS. Destaca-se que, assim como no âmbito do MDE, esses investimentos estiveram sempre abaixo da média

analisada. Já os valores máximos foram identificados em Pelotas e Rio Grande, municípios esses que integram a Região Funcional 5.

Feita a análise inicial acerca dos inputs, apresentam-se, igualmente, os outputs dos Municípios estudados.

Tabela 07 - Evolução e Média do IDESE Educação.

Município	IE_2007	IE_2008	IE_2009	IE_2010	IE_2011	IE_2012	IE_2013	IE_2014	IE_2015	IE_2016	Média
Erechim	0,692	0,713	0,744	0,748	0,771	0,771	0,798	0,805	0,791	0,770	0,760
Santa Cruz do Sul	0,643	0,643	0,669	0,689	0,716	0,727	0,734	0,746	0,752	0,772	0,709
Santa Maria	0,679	0,673	0,680	0,681	0,694	0,697	0,709	0,729	0,737	0,748	0,703
Bagé	0,665	0,663	0,688	0,673	0,684	0,686	0,701	0,719	0,716	0,705	0,690
Passo Fundo	0,613	0,583	0,628	0,659	0,688	0,693	0,694	0,697	0,689	0,687	0,663
Uruguaiana	0,642	0,627	0,623	0,626	0,630	0,664	0,692	0,695	0,702	0,693	0,659
Rio Grande	0,638	0,621	0,642	0,641	0,647	0,642	0,647	0,659	0,666	0,694	0,650
Pelotas	0,618	0,618	0,625	0,628	0,629	0,645	0,654	0,670	0,677	0,720	0,648

Fonte: FEE/RS.

A Tabela 07 expõe os municípios com a média do IDESE Educação, revelando que, na perspectiva das correlações, a quantia de orçamento despendido não implica, por si, a melhoria no IDESE.

Como exemplo, Bagé usou os menores recursos para a Educação, ao passo que possui uma classificação intermediária no referido índice. Pelotas teve terceira maior média de alocação dos recursos em Educação, porém, ficando com a pior média do IDESE Educação.

Na esfera da saúde, constatou-se comportamento semelhante:

Tabela 8 - Evolução e Média do IDESE Saúde.

Município	IS_2007	IS_2008	IS_2009	IS_2010	IS_2011	IS_2012	IS_2013	IS_2014	IS_2015	IS_2016	Média
Santa Cruz do	0,811	0,825	0,838	0,850	0,842	0,841	0,835	0,839	0,840	0,837	0,836
Erechim	0,813	0,816	0,824	0,834	0,831	0,829	0,836	0,850	0,850	0,850	0,833
Passo Fundo	0,790	0,802	0,802	0,805	0,807	0,806	0,807	0,814	0,822	0,827	0,808
Santa Maria	0,778	0,779	0,781	0,791	0,799	0,807	0,808	0,809	0,822	0,829	0,800
Bagé	0,750	0,762	0,767	0,769	0,765	0,771	0,784	0,792	0,797	0,795	0,775
Pelotas	0,766	0,779	0,784	0,790	0,770	0,753	0,738	0,738	0,735	0,728	0,758
Rio Grande	0,751	0,755	0,757	0,757	0,748	0,752	0,756	0,767	0,768	0,760	0,757
Uruguaiana	0,684	0,695	0,691	0,700	0,711	0,719	0,718	0,709	0,714	0,721	0,706

Fonte: FEE/RS, 2020.

A Tabela 06 demonstra o ranqueamento das localidades com a média do IDESE Saúde. Rio Grande teve o maior gasto médio em Saúde, mas ostenta a penúltima colocação na média do IDESE Saúde. Os três melhores municípios na

média do IDESE Saúde (Santa Cruz do Sul, Erechim e Passo Fundo) estão em posições intermediárias no âmbito da alocação de recursos.

Esta constatação, portanto, leva à necessidade de se alcançar uma ideia de eficiência de gastos públicos, tanto na área da Saúde quanto na área da Educação, aqui chamada de Indicador de Eficiência da Gestão Orçamentária.

A eficiência será estimada pela Análise Envoltória de Dados (DEA), utilizando o modelo BCC no Software RStudi, por meio da função DEA do pacote Benchmarking. Nesse sentido, incluindo os *inputs* e *outputs* destacados na Tabela 6, chegaram-se aos seguintes resultados:

Tabela 09 - Escores de eficiência DEA – BCC.

Município	BCC_2007	BCC_2008	BCC_2009	BCC_2010	BCC_2011	BCC_2012	BCC_2013	BCC_2014	BCC_2015	BCC_2016	Média BCC
Erechim	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000
Bagé	0,965	1,000	1,000	1,000	1,000	0,851	0,845	0,839	0,947	0,958	0,940
Uruguaiana	0,736	0,708	0,881	0,852	0,986	0,890	1,000	1,000	1,000	1,000	0,905
Santa Cruz do Sul	0,651	0,563	0,592	0,620	0,646	0,719	0,664	0,648	0,662	1,000	0,676
Santa Maria	0,455	0,459	0,393	0,389	0,439	0,446	0,391	0,422	0,479	0,539	0,441
Pelotas	0,412	0,434	0,437	0,430	0,412	0,454	0,385	0,437	0,454	0,444	0,430
Rio Grande	0,541	0,481	0,473	0,422	0,455	0,494	0,364	0,344	0,327	0,358	0,426
Passo Fundo	0,472	0,449	0,398	0,381	0,397	0,416	0,346	0,349	0,384	0,391	0,398

Fonte: o autor, 2020.

A tabela reporta os escores de eficiência para os anos de 2007 a 2016 dos municípios estudados, segundo o modelo BCC da Análise Envoltória de Dados, metodologia utilizada para identificar índices de eficiência. A condição ideal é representada pelo escore igual a 1 (um), mostrando, com isso, a eficácia na utilização dos insumos (inputs) considerados para os resultados alcançados (outputs).

Apenas Erechim mostrou-se totalmente eficiente na utilização dos insumos considerados, levando-se em conta a média do modelo no decorrer do período estudado. Por outro lado, Bagé (0,94) e Uruguaiana (0,95) vem nas próximas colocações respectivas. No patamar subsequente, encontra-se o Município de Santa Cruz do Sul (0,676). Posteriormente, três municípios estão no patamar do escore 0,4, a saber: Santa Maria (0,441), Pelotas (0,430) e Rio Grande (0,426). Por último, encontra-se o Município de Passo Fundo, no escore médio de 0,398.

Essa proposição indica, assim como a ausência de coeficiente de correlação positiva perfeita para as questões aventadas, que a quantidade de recursos não interfere de maneira estática sobre os resultados alcançados.

Observa-se que, conforme tabelas referentes à evolução média dos gastos públicos, Erechim, em momento algum, teve os maiores investimentos em educação e saúde. No entanto, alcançou a melhor média em educação e a segunda melhor média em saúde. Isso revela, portanto, que a qualidade na gestão do recurso parece ter sido imprescindível para a eficiência alcançada.

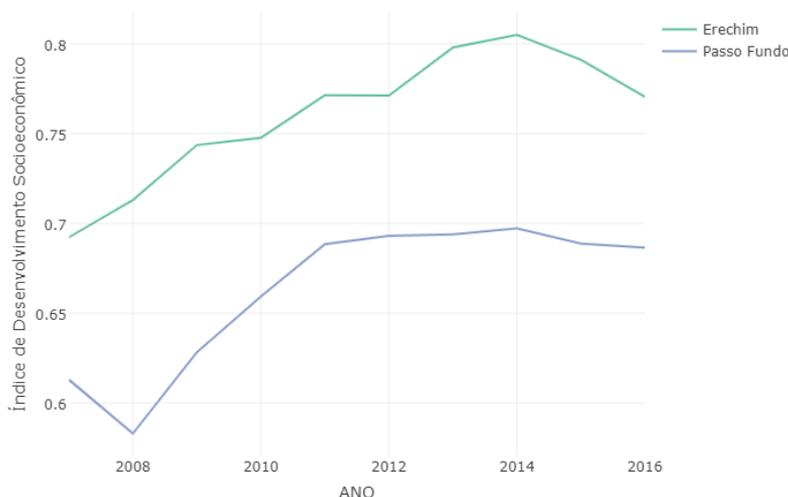
Em Passo Fundo, último lugar no indicador de eficiência, ocorreu o contrário. A cidade obteve a maior média de gastos públicos em educação, valor que ultrapassou R\$ 70 mi. No âmbito dos gastos com saúde, obteve resultado intermediário, estando na quinta colocação da maior média de despesa. No entanto, cotejado com a evolução e média do IDESE Educação, alcançou a quinta colocação. A soma de recursos, portanto, não foi proporcional aos resultados alcançados.

Observa-se que o Município de Bagé, apesar de não ter tido os melhores IDESE em educação e saúde, teve os menores valores gastos nestas áreas, revelando que, apesar dos recursos inferiores, conseguiu alcançar resultados intermediários.

Compreende-se que é necessária a avaliação dos contextos dos municípios antes mesmo de serem aprofundadas as relações entre os melhores e piores índices de eficiência.

As relações entre o melhor e o pior índice de eficiência podem ser aferidas conforme quadro a seguir:

Gráfico 24 - Comparação Entre o IDESE Educação dos Municípios de Erechim e Passo Fundo no Período de 2007 a 2016.



Fonte: SEPLAG, 2020.

Ao longo de todo o período estudado, Erechim manteve-se sempre à frente de Passo Fundo no que diz respeito ao IDESE Educação. Observa-se, inclusive, que no ano de 2008 Erechim possuía esse IDESE em 0,69, e Passo Fundo 0,61, diferença de 0,8 pontos. Já em 2016, o indicador de Erechim passou para 0,77, e Passo Fundo 0,68, diferença de 0,9 pontos. A disparidade, portanto, permaneceu quase inalterada.

Gráfico 25 - Comparação Entre o IDESE Saúde dos Municípios de Erechim e de Passo Fundo no Período de 2007 a 2016.

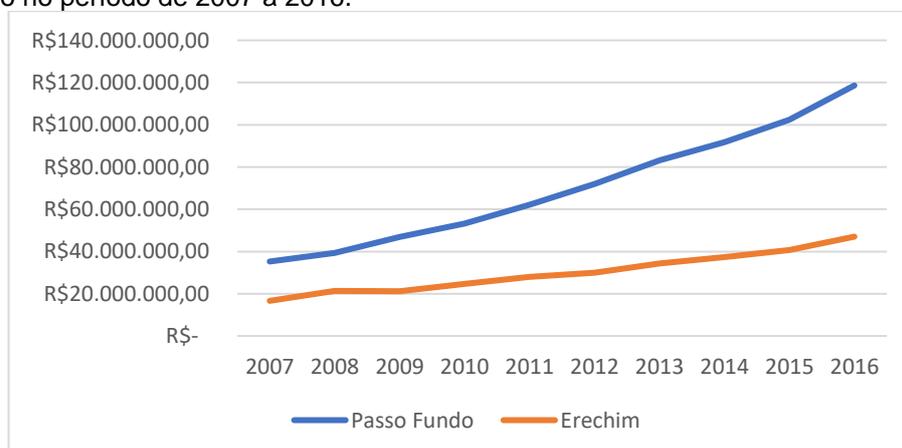


Fonte: SEPLAG, 2020.

Do mesmo modo em relação à comparação do IDESE Saúde de ambos os municípios estudados, Erechim manteve-se à frente de Passo Fundo durante todo o lapso temporal aferido.

E como se comportaram as despesas?

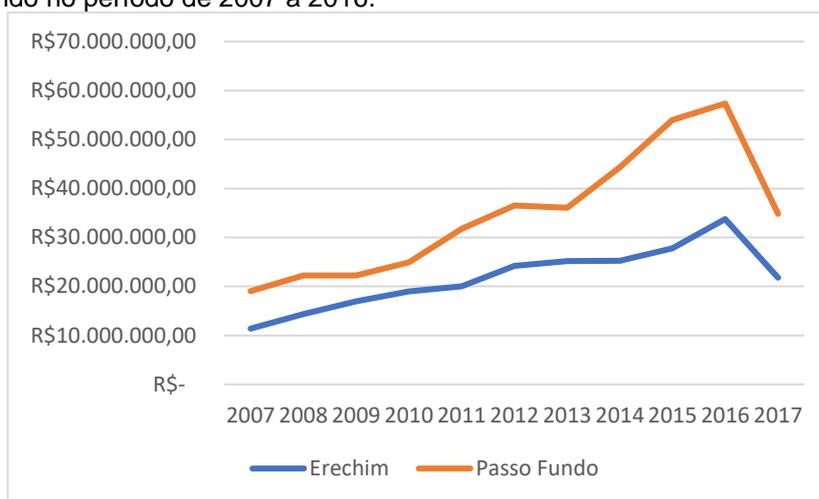
Gráfico 26 - Comparação da Evolução das Despesas em Educação nos Municípios de Erechim e Passo Fundo no período de 2007 a 2016.



Fonte: TCE, 2020.

Em toda a série histórica, Passo Fundo dispendeu maiores valores em educação do que Erechim. Tanto é assim que em 2016 Passo Fundo gastou R\$ 118.617.344,40, ao passo que Erechim R\$ 47.021.784,36.

Gráfico 27 - Comparação da Evolução das Despesas em Saúde nos Municípios de Erechim e Passo Fundo no período de 2007 a 2016.



Fonte: TCE, 2020.

Também em relação à saúde, Passo Fundo sempre fez uso de maiores valores que Erechim. No início, a diferença era de pouco mais de R\$ 7mi. Em 2016, a diferença correspondia a mais de R\$ 23milhões.

O quadro permite identificar ainda melhor as diferenças encontradas acerca das relações entre orçamento e IDESE nos municípios estudados:

Quadro 15: Comparação entre as Despesas e IDESE Educação nos Municípios de Erechim e Passo Fundo no Período de 2007 a 2016.

Natureza: Ano/Município:	Despesas em Educação		IDESE em Educação	
	Erechim	Passo Fundo	Erechim	Passo Fundo
2007	R\$16.636.663,21	R\$ 35.262.469,50	0,692	0,613
2008	R\$21.266.567,77	R\$ 39.340.881,90	0,713	0,583
2009	R\$21.179.772,02	R\$ 46.871.486,24	0,744	0,628
2010	R\$24.594.962,16	R\$ 53.290.034,36	0,748	0,659
2011	R\$27.994.587,98	R\$ 62.209.322,54	0,771	0,688
2012	R\$29.936.436,96	R\$ 72.017.146,61	0,771	0,693
2013	R\$34.393.115,55	R\$ 83.206.392,20	0,798	0,694
2014	R\$37.377.491,42	R\$ 91.845.124,65	0,805	0,697
2015	R\$40.718.964,27	R\$102.311.300,91	0,791	0,689
2016	R\$47.021.784,36	R\$118.617.344,40	0,770	0,687

Fonte: O autor (2020)

No ano de 2007, a diferença de gastos com educação entre Passo Fundo e Erechim representava R\$18.625.806,29 e em 2016, alcançava o valor de R\$71.595.560,04. Apesar disso, o IDESE Educação de Passo Fundo foi sempre menor, de modo que o aumento na despesa não implicou melhoria no indicador estudado.

Quadro 16 - Comparação entre as Despesas e IDESE Saúde nos Municípios de Erechim e de Passo Fundo no período de 2007 a 2016

Natureza:	Despesas em Saúde		IDESE em Saúde	
	Erechim	Passo Fundo	Erechim	Passo Fundo
Ano/Município:				
2007	R\$ 11.377.752,57	R\$ 19.032.668,20	0,813	0,790
2008	R\$ 14.361.039,59	R\$ 22.267.170,09	0,816	0,802
2009	R\$ 16.939.841,12	R\$ 22.223.438,63	0,824	0,802
2010	R\$ 18.994.952,81	R\$ 24.939.988,43	0,834	0,805
2011	R\$ 20.057.927,74	R\$ 31.738.949,04	0,831	0,807
2012	R\$ 24.178.573,41	R\$ 36.546.343,87	0,829	0,806
2013	R\$ 25.190.856,95	R\$ 36.076.707,73	0,836	0,807
2014	R\$ 25.266.775,70	R\$ 44.332.971,72	0,850	0,814
2015	R\$ 27.813.643,58	R\$ 54.019.894,05	0,850	0,822
2016	R\$ 33.758.244,17	R\$ 57.352.612,69	0,850	0,827

Fonte: O autor, 2020.

Os gastos com saúde em Passo Fundo superaram constantemente os de Erechim. No ano de 2007, a discrepância atingia mais de R\$ 7mi. Em 2016, mais de R\$ 23mi. O IDESE Saúde de Passo Fundo manteve-se menor, no entanto.

O indicador de eficiência revela que em ambos os municípios, Erechim e Passo Fundo, o volume de despesas não implicou necessariamente a melhoria dos indicadores correspondentes. Isso revela, portanto, que a qualidade da despesa deve ser levada em conta pelo administrador, a fim de que haja uma alocação mais adequada dos recursos para se alcançar melhores índices.

Essa perspectiva acerca da eficiência do gasto público para alcançar os melhores IDESE em educação e saúde remonta à perspectiva teórica alavancada por Amartya Sen no âmbito da ação pública. É bem verdade que a ação pública envolve muito mais do que atividades do Estado (SEN, p. 78), mas sobre elas perpassa as ações que permitem desenvolver oportunidades, entre elas, as oportunidades sociais, objeto pesquisa.

As oportunidades comunitárias abrangem as dimensões da educação e da saúde. Estas evidenciam uma relação a partir da ação do Estado por meio de sua estrutura orçamentária na alocação de recursos (que visam alcançar melhores

condições sociais à sociedade). São os indicadores socioeconômicos que permitem essa aferição.

Essa relação, a partir da ação do Estado, pressupõe as fases de implementação de políticas. Elas podem ser concebidas como o próprio governo em ação, na medida em que a percepção de definição de programas para a decisão sobre o que será implementado - no âmbito especialmente da educação e saúde - passa pelo enfrentamento de um problema e pela capacidade de fazê-lo (OLIVEIRA, 2013).

Com isso, a noção de eficiência ganha relevo ao permitir aferir a relação entre insumos e resultados, isto é, que a obtenção dos melhores resultados seja proporcional a um dado nível de insumos.

No caso abordado, as contribuições para a construção de um indicador de eficiência, ainda que permitam associar as relações apresentadas entre orçamento e desenvolvimento em nível de educação e saúde, não parecem ser o bastante para uma leitura completa da complexidade existente nessa relação. Isso porque, muito embora o Estado possua a prerrogativa democrática e constitucional para a intervenção social na implementação de ações que busque essa melhoria, há de se levar em consideração a existência de um conjunto de outras forças que atuam na sociedade, como por exemplo, as decorrentes do mercado, ação de atores públicos e privados (SILVA; BASSI, 2012). Isto sem contar outros possíveis insumos que podem contribuir para a melhoria da eficiência nas áreas estudadas. Vale dizer:

Cada problema público que demanda uma política tem, provavelmente, uma multiplicidade de causas. A eficácia da resposta depende fortemente da capacidade do formulador da política em identificar as causas mais importantes, para focalizar a ação nessas causas, concentrando nelas os recursos da intervenção pública (isto é, concentrando a intervenção naqueles aspectos que, quando afetados pelas políticas, mais provavelmente ocasionem efeitos sobre o problema final). (BITTENCOURT, 2007)

A diferença entre os meios e os fins, entre os processos e as oportunidades, a partir dessa multidimensionalidade, revela, sobretudo, que os “resultados se estendem para além da busca por encontrar métodos que ilustrem as liberdades em números, ainda que isso seja importante” (COSTA; PINHEIRO; KUHN, 2018, p. 223) Um fundamento disto é a proposição da “viabilidade operacional de análises do desenvolvimento humano nacional que comecem por conhecer as pessoas e elucidação do que isso acarreta”.

Essa complexidade, associada à possível necessidade de outros *inputs* e *outputs*, não afasta a relevância das contribuições que a análise orçamentária permite alcançar com a compreensão de decisões no âmbito da agenda governamental. Com efeito, “a evolução dos gastos realizados em determinada política pública é a informação direta que a análise de bases de dados orçamentários fornece no tocante à implementação de ações” (SANTOS, 2011, p. 21).

Para que as decisões orçamentárias permitam alcançar impacto significativo na sociedade, é necessário que a alocação dos recursos, e a consequente execução das despesas, redunde “na construção de capacidade e na instrumentalização dos atores, cujas ações e decisões produzirão o resultado final” (SANTOS, 2011, p. 22).

De todo modo, observa-se que o orçamento público reflete, em seu processo de elaboração e execução, o ciclo de políticas públicas, consignando oportunidades e riscos associados às decisões tomadas, representando, justamente em virtude disso, um importante imprescindível para a compreensão dos resultados produzidos na sociedade (SANTOS, 2011, p. 26).

#### **4.3 A Eficiência como um Direito Humano e Fundamental na Operacionalização da Boa Administração Pública**

Foi no decorrer da história que os direitos humanos se originaram, em especial de fatores sociais, políticos, culturais. Trata-se, a toda evidência, de um espectro interdisciplinar, diante das diversas áreas do conhecimento que se interessam pela temática. Em virtude disso, há uma polissemia conceitual no que diz respeito aos direitos humanos, sendo que sequer no Direito existe uma unanimidade conceitual (GORCZEVSKI, 2009). Nesse sentido:

Trata-se de uma forma abreviada e genérica de se referir a um conjunto de exigências e enunciados jurídicos que são superiores aos demais direitos, quer por entendermos que estão garantidos por normas jurídicas superiores, quer por entendermos que são direitos inerentes ao ser humano. Inerentes no sentido de que não são meras concessões da sociedade política, mas nascem como o homem, fazem parte da própria natureza humana e da dignidade que lhe é intrínseca; e são fundamentais, porque sem eles o homem não é capaz de existir, de se desenvolver e participar plenamente da vida; e são universais, porque exigíveis de qualquer autoridade política em qualquer lugar. (GORCZEVSKI, 2009, p. 20).

Os direitos humanos são destinados “a fazer respeitar e concretizar as condições de vida que possibilitem a todo ser humano manter e desenvolver suas qualidades peculiares de inteligência, dignidade e consciência” (GORCZEVSKI, 2009, p. 26).

Ainda, “os direitos humanos são aqueles direitos fundamentais que o homem possui pelo fato de ser humano, por sua própria natureza e pela dignidade que a ela é inerente” (PINHEIRO, 2008, p. 3).

Existem diversos conceitos associados aos direitos humanos, como pode ser observado nas expressões: “direitos naturais”, “direitos fundamentais”, “direitos públicos subjetivos”, “liberdades públicas”, entre outras. Ademais, “cada denominação surge num determinado contexto histórico-político e traz em si a carga ideológica de seu tempo” (GORCZEVSKI, 2009, p. 21-22).

Por exemplo, foi no contexto da Revolução Francesa que surgiu a expressão “direitos fundamentais do homem”. O Constitucionalismo alemão tratou de difundir-la. Na atualidade, ainda é bastante utilizada (GORCZEVSKI, 2009, p. 23).

Aliás, existe uma corrente doutrinária que entende que o correto seria tratar de “direitos fundamentais”, exclusivamente:

Há uma forte corrente que entende não serem os direitos humanos direitos propriamente ditos, e sim aspirações, ideais da sociedade. Para estes, direitos seriam unicamente aqueles exigíveis de uma autoridade política, integrantes, portanto, da ordem jurídica de um determinado Estado. Entendem que a denominação apropriada seja direitos fundamentais; como Sarlet, para quem direitos fundamentais são direitos humanos reconhecidos e positivados pelo direito constitucional positivo de um Estado, enquanto direitos humanos guardam relação com os documentos de ordem internacional, são posicionamentos jurídico-políticos que reconhecem direitos e liberdades ao ser humano, independentemente de sua vinculação à determinada constituição, portanto revelam um caráter supranacional. (GORCZEVSKI, 2009, p. 23).

Tem-se, portanto, que o termo “direitos fundamentais” se refere aos direitos humanos domésticos, isto é, evidenciados no âmbito territorial, direitos previstos expressamente na Constituição. Já a expressão “direitos humanos” se refere aos direitos e liberdades permeadas numa perspectiva de direito internacional.

A propósito, “a discussão relacionada aos Direitos Fundamentais tem suscitado muitas dúvidas e confusões para os estudiosos da matéria que, por vezes, associam estas às liberdades Públicas e aos Direitos Humanos” (GUERRA, 2012, p. 95).

Com isso, se as expressões “direitos humanos” e “direitos fundamentais” exsurtem de dimensões temporais e espaciais distintas, em razão disso não seria adequado tomá-las como sinônimos, sob pena de se esvaziar o seu conteúdo distinto ao conhecimento alcançado.

No que diz respeito aos direitos fundamentais, estes são associados aos “direitos do ser humano que são reconhecidos e positivados na esfera do direito constitucional positivo de um determinado Estado (caráter nacional)” (SARLET, 2007, p. 35 e 36).

Significa dizer, portanto, que os “direitos fundamentais são os direitos do homem, jurídico-institucionalmente garantidos e limitados espaço-temporalmente” (CANOTILHO, 1998, p. 359). Contudo, deve-se observar que a compreensão desses direitos não se restringe apenas à positivação constitucional, na medida em que se trata de direitos “reconhecidos como tal pelas autoridades, às quais se atribui o poder político de editar normas, tanto no interior dos Estados quanto no plano internacional. São os direitos humanos positivados nas Constituições, nas leis, nos Tratados Internacionais” (COMPARATO, 2001, p. 56).

Os direitos fundamentais são compreendidos como garantias inerentes à salvaguarda das liberdades individuais, no sentido de limitar as autoridades públicas, sendo, portanto, direitos essencialmente “defensivos”. Diante desse reconhecimento da positivação dos aludidos direitos, estabelece-se um sistema de valores irradiado pela concepção de dignidade da pessoa, cujo conteúdo legal se assenta em normas objetivas para a sua efetiva concretização (SARMENTO, 2003, p. 262).

Por essas razões, os direitos fundamentais nascem com as constituições, exteriorizando-se a partir de sua configuração legislativa:

Os direitos fundamentais nascem com as Constituições. Com essa afirmação, pretendemos enaltecer a preexistência dos direitos fundamentais ao momento de sua configuração legislativa. Exteriorizam-se, assim, como os pressupostos do consenso sobre o qual se desenvolve qualquer sociedade democrática. (FELDENS, 2008. p. 54).

Esta postura de respeito aos direitos fundamentais não se confunde com a mera não interferência ao seu exercício, na medida em que o Estado assume papel indissociável para a concretização das garantias, inclusive por meio da realização da igualdade (BROOCKE, 2013).

Os direitos fundamentais não são apenas representados diante dos direitos subjetivos do indivíduo em face do Estado, mas, ao contrário, dizem respeito também a valores objetivos, abrangendo as diversas áreas do Direito, especialmente aquelas construídas no ambiente a partir do livre desenvolvimento da dignidade humana (FELDENS, 2008).

Nesse caminho, as dimensões do direito distribuem-se em três classificações: os direitos de primeira, de segunda e de terceira dimensão. Todavia, não se está diante de uma sucessão de direitos, mas, sim, de uma “expansão, cumulação e fortalecimento dos direitos humanos consagrados, consoante uma visão necessariamente integrada de todos os direitos humanos” (TRINDADE, 1997, p. 390).

Os direitos de primeira dimensão (também chamados de direitos negativos) dizem respeito às negativas clássicas, às liberdades de caráter individual, dimensionando os direitos políticos e civis, porquanto os direitos do homem ou da liberdade, “se assim podemos exprimi-los, eram ali direitos naturais, inalienáveis e sagrados, direitos tidos também por imprescritíveis, abraçando a liberdade, a propriedade, a segurança e a resistência à opressão” (BONAVIDES, 2004, p. 562).

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 incluiu os direitos humanos como internalizados em nosso ordenamento jurídico e, em virtude disto, passaram a integrar a condição de direitos fundamentais. Contudo, novamente aqui existe uma confusão terminológica, em virtude das expressões “direitos humanos”, “direitos e liberdades constitucionais”, “direitos e garantias fundamentais”, “direitos e garantias individuais”.

Em nosso País, os direitos fundamentais de primeira dimensão estão delineados na própria Constituição, ao prever liberdades negativas de caráter individual, tais como o direito à vida, à segurança, à propriedade, entre outros.

Nos direitos de segunda dimensão, por sua vez, localizam-se os direitos sociais e econômicos, conforme pode ser aferido do entendimento a seguir:

Os direitos sociais, econômicos e culturais são direitos fundados nos princípios da igualdade e com alcance positivo, pois não são contra o Estado, mas ensejam a garantia e a concessão a todos os indivíduos por parte do poder público. (WOLKMER, 2010, p.16).

Diferentemente dos direitos de primeira dimensão, é exigida, em face do Estado, uma ação positiva, portanto, contrária aos direitos da primeira dimensão.

Ainda, enquanto os direitos de primeira dimensão possuem um caráter individual, os da segunda dimensão “correspondem ao reconhecimento de direitos de caráter coletivo” (GORCZEVSKI, 2009, p. 133).

Já a terceira dimensão é consequência do princípio solidariedade ou fraternidade, em que busca assegurar a sua observância:

[...]correspondem ao terceiro elemento preconizado na Revolução Francesa: o princípio da fraternidade. Se a liberdade foi o valor que fundamentou as liberdades públicas (direitos de primeira geração), e a igualdade fundamentou o acesso a todos os bens econômicos, sociais e culturais (segunda geração), é o princípio da fraternidade que fundamenta estes novos direitos. (GORCZEVSKI, 2009, p. 135-136).

Esses direitos “ultrapassam em seus limites subjetivos a figura do indivíduo, de um grupo ou mesmo de um determinado Estado” (GORCZEVSKI, 2009, p. 136).

Alguns exemplos de direitos de terceira dimensão: meio ambiente, informação, paz, desenvolvimento e outros. De acordo com Wolkmer:

Os direitos coletivos e difusos se referem aos direitos metaindividuais, direitos de solidariedade. A nota caracterizadora desses direitos “novos” é a de que seu titular não é mais o homem individual (tampouco regulam as relações entre os indivíduos e o Estado), mas agora dizem respeito à proteção de categorias ou grupos de pessoas (família, povo, nação), não se enquadrando nem no público nem no privado. (WOLKMER, 2010, p. 17).

E como o direito à boa administração pública pode ser considerada nesse contexto, em face de um direito humano e fundamental?

A perspectiva de uma boa administração aparece, inicialmente, ao se tratar da moralidade administrativa. Isso porque “a legalidade dos atos jurídicos administrativos é fiscalizada pelo recurso baseado na violação da lei; mas a conformidade desses atos aos princípios basilares da ‘boa administração’” (BRANDÃO, 2005, p. 201)

Ao ser fiscalizada a atuação do administrador público, não se exigiria apenas a sua conformidade com a legalidade, mas sim, ao exame de seus motivos e, sobretudo, do alcance dos preceitos de interesse público.

Aliás, Meirelles ensina que a busca pela boa administração deve ser uma busca pelas balizas dos princípios que firmam a atuação da própria administração pública (2016, p. 141). No mesmo sentido: “*Cualquiera que sea la escala a la que operen, las Administraciones Públicas deben actuar con eficacia, armonizándose (coordinándose) en el ejercicio de sus funciones de acuerdo con sus respectivas competencias*

*otorgadas constitucionalmente*<sup>29</sup> (FARINÓS DASÍ; MONTESERÍN; ESCRIBANO, 2018, p. 37)

O artigo 37 da Constituição Federal traz um rol explícito de princípios que originalmente diziam respeito com a legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade. Com o advento da reforma administrativa promovida pela Emenda Constitucional 19/98, o princípio da eficiência passou a integrar o referido rol, ocasião em que a boa administração passa a ser entendida – também – como aquela que busca uma realização eficiente, ou seja, pautando as escolhas discricionárias dos gestores públicos.

No mesmo sentido:

Boa administração é um ideal que se busca -permanentemente- e não uma estação de chegada, que se vá alcançar depois do desenvolvimento de uma trajetória previamente desenhada. É esforço recíproco, envolvendo uma cidadania que não está afeita a uma conduta ativa, e uma administração que ainda resiste à transparência. Direito fundamental à boa administração se apresenta como etapa subsequente de um longo e penoso amadurecimento democrático- e estará a exigir, como as etapas anteriores, determinação e aprendizado. (MORGADO, 2010, p. 2019)

A própria perspectiva da dignidade da pessoa humana, consagrada no art. 1, III da Constituição da República Federativa do Brasil, é um desiderato da boa administração (SARLET, 2019), que também pode ser considerada como alusiva ao direito de cidadania (MOREIRA NETO, 2009, p. 119).

A boa administração, portanto, não é uma finalidade disponível que possa ser eventualmente atingida pelo Poder Público: é um dever constitucional de quem quer que se proponha a gerir, de livre e espontânea vontade, interesses públicos. Por isso mesmo, em contrapartida, a boa administração corresponde a um direito cívico do administrado implícito na cidadania.

Desse modo, Juarez Freitas arremata a perspectiva da boa administração pública ao considerá-la como um feixe de princípios e regras que têm relevante papel no controle das relações administrativas (2009, p. 22). Significa dizer, portanto, que ela “corresponde o dever de a administração pública observar, nas relações administrativas, a cogência da totalidade dos princípios constitucionais que a regem” (FREITAS, 2009, p. 22).

---

<sup>29</sup> “Qualquer que seja a escala a que operem, as Administrações Públicas devem atuar de forma eficaz, harmonizando (coordenando) o exercício das suas funções de acordo com as respectivas atribuições constitucionalmente conferidas”. (livre tradução do autor).

Ao evidenciar a melhoria das condições da população com a ampliação dos níveis de qualidade de vida por meio de gastos públicos em educação e em saúde, atendendo à perspectiva da eficiência, observa-se uma importante relação com a própria noção de desenvolvimento ligada aos direitos sociais (de segunda geração, posto exigirem a intervenção estatal na implementação de políticas públicas nessas esferas), na medida em que é por meio de um sistema de planejamento e governança que se “envolve a promoção de um conjunto de ações e políticas públicas que visem à mudança estrutural, a melhoria das condições socioeconômicas da população e a ampliação dos níveis de qualidade de vida” (SILVEIRA, 2018, p. 245).

No mesmo sentido:

*La gobernanza territorial se nos presenta, de este modo, como una tarea pendiente para una adecuada gestión territorial por parte del Estado, cualquiera que sea la política, tenga ésta un marcado enfoque sectorial o, más recientemente, vaya ganando transversalidad. Es el caso de las del desarrollo rural y turístico, cada vez en más clara relación con la planificación territorial, donde la necesidad y los positivos efectos de esta cooperación y coordinación resultan más evidentes, tal y como se ha visto reflejado.*<sup>30</sup> (FARINÓS DASÍ; MONTESERÍN; ESCRIBANO, 2018, p. 37)

Embora a governança tenha nascido com o objetivo de simplificar os processos de regulação e intervenção dos poderes públicos e de facilitar a tomada de decisões dos agentes sociais sobre os fatores econômicos, observa-se que o governo possui uma vertente social fundamentada no princípio de sustentabilidade de participação, constituindo sua essência, de modo que configura um elemento territorial significativo para o alcance de objetivos (FARINÓS DASÍ, 2008, p. 14).

Com isso, o bom administrador é entendido não apenas como aquele que exerce as suas atribuições legais, mas também à regularidade do objeto do ato jurídico e o seu alcance (BRANDÃO, 1951).

A aproximação da ideia de boa administração e governança, passa pela compreensão de que esta é um processo dependente em grande medida das condições de cada contexto específico (ROMERO; FARINÓS, 2011, p. 312)

---

<sup>30</sup> “A governança territorial apresenta-se, desta forma, como uma tarefa pendente para uma gestão territorial adequada por parte do Estado, seja qual for a política, quer tenha um enfoque setorial marcante ou, mais recentemente, esteja a ganhar transversalidade. É o caso do desenvolvimento rural e turístico, cada vez mais em relação ao ordenamento do território, onde a necessidade e os efeitos positivos desta cooperação e coordenação são mais evidentes, como se tem refletido”. (livre tradução pelo autor)

E isso foi demonstrado na presente pesquisa: todos os municípios estudados observaram o atendimento dos parâmetros constitucionais de despesas em educação e saúde. Entrementes, os resultados dos respectivos IDESE em educação e saúde foram bastante distintos na medida em que a qualidade do gasto público está afeta, diretamente, com a forma de gestão no âmbito da governança.

Evidencia-se que as liberdades instrumentais, políticas públicas, orçamento público devem estar vinculados à boa administração e ser interdependentes. O poder público e seus objetivos e metas, uma vez congraçados, visam o bem social, contribuindo para um índice de desenvolvimento humano efetivo e extensivo à redução das desigualdades, em prol de uma sociedade mais justa e igualitária.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise visou demonstrar o estreito liame entre a definição de políticas públicas pelo gestor, lastreada na perspectiva de um orçamento público destinado à satisfação e cumprimento de metas constitucionais. Estas são relativas aos direitos fundamentais da educação e saúde, os quais repercutem no desenvolvimento humano e, por consequência, no bem-estar social.

Antes, porém, vale salientar as limitações/dificuldades encontradas para o desenvolvimento da pesquisa. Há uma escassa quantidade de trabalhos sobre o tema dedicado às relações entre orçamento público e desenvolvimento humano. Com efeito, levando em consideração trabalhos completos e recentes (publicados a partir do ano 2000) em bases científicas tais como: artigos científicos, dissertações e teses, encontraram-se apenas 13 trabalhos, sendo 11 dissertações de mestrado e 2 teses de doutorado.

Outra adversidade encontrada foi o elevado volume de dados a consultar, aproximadamente 3.479 gráficos produzidos, distribuídos pelos municípios do Rio Grande do Sul em, aproximadamente, 2 mil páginas. Conforme mencionado no capítulo sobre o quadro metodológico, por uma medida de responsabilidade ambiental na impressão de folhas, foram mantidos apenas os apêndices essenciais relativos aos dados dos coeficientes de correlações e dos municípios de porte médio. O restante da base de dados encontra-se disponível no site: <  
<https://desenvolvimentoregional.weebly.com> />.

O enorme número de dados revelou a necessidade de uso de ferramenta específica para esse mister, pois foi primordial a utilização do software chamado RStudio, com ambiente de desenvolvimento integrado para os cálculos estatísticos.

As dificuldades, antes de constituírem obstáculos ao curso da pesquisa, foram motivadoras para o aprofundamento do tema.

Das análises realizadas, e que não se encerram neste compêndio, objetivou-se trazer à luz uma discussão acerca da implicação de uma gestão pública, não só eficiente, mas efetiva. Um gerenciamento alicerçado nos ditames constitucionais e legais, que promova o bem comum, utilizando como norte a busca da satisfação das liberdades instrumentais.

A implementação de políticas públicas desenvolve-se a partir da ação do

Estado ainda que exista outras perspectivas. Essas políticas contribuem para a expansão das capacidades dos indivíduos, para que as liberdades instrumentais sejam concretizadas, alcançando o bem-estar social.

Nesta discussão, o poder público, o responsável pela satisfação do interesse comunitário, deve primar pela constante melhoria das capacidades humanas, como ensina Amartya Sen. Ela destacou a relevância da aplicação dos recursos governamentais na definição e efetividade dos serviços públicos em prol da implementação das liberdades instrumentais e, neste estudo, no escopo das oportunidades sociais.

Esta implementação consta na estrutura constitucional e federativa brasileira por meio do orçamento público, estando relacionados aos dispêndios em áreas de interesse público. Com isso, as relações entre desenvolvimento humano e o orçamento público convergem na implementação de políticas públicas por meio da ação do Estado, ideia que norteia esta pesquisa.

Importante destacar que o tema das políticas públicas tem se revelado cada vez mais importante, diante de sua perspectiva social, resultante da diretriz para enfrentamento de algum problema público. Independentemente de não haver uma uniformidade conceitual que represente decisões de questões de ordem pública com abrangência ampla e que visam à satisfação do interesse de uma coletividade.

As escolhas para o gasto público passam por um resultado de desenvolvimento humano, na medida em que o Estado, visto como agente promotor desse mesmo desenvolvimento, busca promover a expansão das capacidades individuais.

Aliás, as decisões políticas que conduzem o orçamento abrangem a adoção de políticas que, em última análise, associam-se às prioridades para o desenvolvimento econômico e social do país.

Contudo, o desenvolvimento não assenta sinonímia ao crescimento econômico, porque o fundamento da pesquisa levou em consideração a matriz teórica que define o desenvolvimento a partir da ampliação das liberdades substantivas dos indivíduos.

E é justamente nesse sentido que a matriz teórica de Amartya Sen traz a perspectiva da ampliação das liberdades substantivas dos indivíduos, ao fundamentar que o desenvolvimento pode ser visto como um processo de expansão das liberdades reais que as pessoas desfrutam.

Ainda que os fatores ligados ao campo econômico sejam utilizados para diferenciar os níveis de vida das pessoas ou comparar regiões, os atuais problemas sociais impuseram aos estudiosos do desenvolvimento e aos formuladores de políticas a necessidade de reestruturação de suas bases conceituais e metodológicas. A ideia de desenvolvimento passa a exprimir anseios econômicos e éticos por uma distribuição mais igualitária e sustentável dos bens e benefícios produzidos.

Como destacado inicialmente, para implementar essas liberdades, o Estado dispõe de uma estrutura orçamentária constitucional para a alocação de recursos, advinda de uma vinculação obrigatória em áreas sensíveis da sociedade, especialmente na saúde, segurança e educação.

A promoção dessas liberdades promove o aumento das capacidades humanas e liberdades substantivas. Assim, ao buscar promover o desenvolvimento por meio de políticas públicas alicerçadas na expansão das capacidades humanas, o poder público assume o papel fundamental na concretização das liberdades instrumentais. Como atos administrativos, as escolhas políticas relativas ao orçamento, também, deveriam ser realizadas conforme este processo para garantir a transparência e a democratização do sistema.

Essas perspectivas entre orçamento público e desenvolvimento humano, como objeto em análise, tiveram início com o agrupamento dos municípios de porte médio do RS, levando em consideração a população de oito municípios: Bagé, Erechim, Passo Fundo, Pelotas, Rio Grande, Santa Cruz do Sul, Santa Maria e Uruguaiana.

Esse agrupamento, que considera os municípios de porte médio, fundamenta a ideia de identificar os municípios que atuam com grau de desenvolvimento pelo quesito quantitativo populacional, especialmente em virtude dos seus novos papéis urbanos, mediante alta e competitiva especialização funcional, aproximando a perspectiva do território em fase do desenvolvimento regional.

Além disso, a delimitação temporal esteve afeta ao período de 2007 a 2016, que corresponde ao período de obtenção de dados da série histórica fornecidos pela FEE RS, concernentes ao IDESE, além dos dados abertos do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul alusivos aos orçamentos dos municípios.

O IDESE é um índice que busca demonstrar o nível de desenvolvimento dos municípios gaúchos, sendo composto por 12 indicadores divididos em três blocos: educação, renda e saúde. Para as relações com o orçamento, optou-se pelos

indicadores de educação e saúde porque eles estão pautados por ações específicas dos municípios.

Além disso, os gastos públicos em educação e saúde foram obtidos com o apoio de Termo de Cooperação entre a UNISC, via Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional e o TCE-RS para pesquisas com uso dos dados do tribunal. As despesas correspondem à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) e às Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS).

Estabelecidos os dados, partiu-se para o desenvolvimento do coeficiente de correlação entre as dimensões de educação e saúde, a fim de verificar a existência e o grau de relação que há entre ambas. Utilizando-se o coeficiente de correlação de Pearson (calculado no software RStudio) observou-se que a correlação positiva alta e muito alta representa 80,89% dos municípios gaúchos. Em relação à saúde, a correlação positiva alta e muito alta representa 44,27% dos municípios estudados. Com isso, na maioria dos municípios estudados, 55,73%, não se evidencia correlação alta ou muito alta entre a despesa em saúde e o IDESE Saúde.

Uma das possíveis justificativas é o fato de que a despesa em educação é superior a despesa em saúde, possivelmente em virtude do montante de aporte obrigatório, que na educação perfaz 25% de sua receita corrente líquida, ao passo que para a saúde o percentual é de 15%.

Assim, uma vez constatada a inexistência de um coeficiente de correlação positiva alta em todos os municípios, pode-se verificar que a quantia de valor despendido não é necessariamente proporcional aos benefícios alcançados com melhoras nos indicadores de desenvolvimento.

Em virtude disso, escolheram-se os municípios de porte médio para aprofundar essa perspectiva de levar em consideração a eficiência do gasto público. Nesse aspecto, fez-se uma abordagem contextual acerca do Estado e seu panorama no âmbito do poder público, associando as liberdades políticas com as políticas públicas, sobretudo, por visarem ao aumento das capacidades humanas, notadamente em áreas sensíveis como educação e saúde.

E isto passa pela consecução de uma decisão política que materialize o desenvolvimento local, cuja estrutura orçamentária tomou como exemplo as desenvolvidas em município com a demonstração das leis orçamentárias – PPA, LDO e LOA.

Acerca das espécies orçamentárias, foi possível identificar cada uma das leis e suas respectivas peculiaridades, especialmente no que diz respeito ao seu conteúdo.

O Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual são instrumentos indelévels para a consecução da política orçamentária do Estado e para o alcance da sua própria finalidade. São, pois, imprescindíveis para contribuir com o desenvolvimento econômico e social.

O planejamento e a execução do orçamento são constituídos de normatizações específicas, sejam constitucionais sejam infraconstitucionais, configurando-se instrumentos de programação.

O PPA destaca o aspecto do planejamento da ação estatal e aponta a mudança do significado de orçamento público, que, longe de representar mera projeção de despesas para o Poder Público ou peça contábil, evolui para tornar-se instrumento de controle e planificação da atividade financeira do Estado.

A LDO está prevista no artigo 165, II, da Constituição Federal, e precede a elaboração do orçamento, pois será ela própria que irá fornecer as metas e as prioridades que deverão constar no orçamento anual. Ainda, dispõe o artigo 165, §2 da Constituição Federal, que compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da Lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

Já a LOA, sendo a lei mais concreta das três mencionadas, indica o valor que será alocado, no período anual, com base na previsão do arrecado pelo erário público.

O orçamento é identificado enquanto instrumento do Estado, calcado no competente processo legislativo, buscando subsidiar decisões políticas indispensáveis para o desenvolvimento econômico e social. Essas decisões são permeadas pela incumbência do Chefe do Poder Executivo, na medida em que as peças orçamentárias são de sua iniciativa exclusiva.

Já nas contribuições para uma proposta de construção de um indicador de eficiência, observou-se que, a despeito dos limites práticos para a abordagem no âmbito das oportunidades sociais integradas pelas dimensões da educação e da saúde, alguns estudos sobre eficiência do gasto público trazem essas relações.

Essas pesquisas indicaram, como metodologia, a chamada análise envoltória

de dados (DEA), especialmente por meio do método BCC, para verificar o retorno social das políticas com a melhoria das condições de vida dos cidadãos envolvendo recursos públicos destinados, por meio de entrada (input) e saída (output). Demonstram, mediante uma comparação, o desempenho das unidades tomadoras de decisão.

Partindo desta mesma metodologia, escolheram-se, então, entradas e saídas para a análise da eficiência no âmbito dos gastos públicos em educação e saúde e desempenho do IDESE em educação e saúde, respectivamente. Do estudo realizado, constatou-se que os melhores escores não estão afetos aos maiores investimentos ou, ainda, aos melhores resultados, mas sim, sobre a eficiência que os gastos obtiveram. Portanto, a qualidade na gestão do recurso parece ter sido imprescindível para a eficiência alcançada.

Observa-se, conforme dados analisados referentes à evolução média dos gastos públicos, que Erechim, em momento algum, teve os maiores investimentos em educação e saúde. Por outro lado, alcançou a melhor média em educação e a segunda melhor média em saúde. Isto revela que a qualidade na gestão do recurso parece ter sido imprescindível para a eficiência alcançada.

Por outro lado, Passo Fundo obteve a maior média de gastos públicos em educação no período estudado, superando os R\$ 70 mi. Quando aferida a evolução média do IDESE Educação, observa-se que alcançou a quinta colocação. A soma de recursos, portanto, não foi proporcional aos resultados alcançados.

Essa ideia de eficiência do gasto público está associada com a perspectiva de melhoria no desenvolvimento das oportunidades sociais, preconizadas por Amartya Sen na ampliação das liberdades instrumentais. Ela identifica a ação pública como promotora das dimensões de educação e saúde, com as quais se evidencia uma relação pela ação do Estado por meio de sua estrutura orçamentária na alocação de recursos para melhores condições sociais.

Neste contexto, evidencia-se que a observância da aplicação pelo poder público, nos moldes dos limites orçamentários definidos constitucionalmente, por si só, não reflete, diretamente, na efetividade dos índices de desenvolvimento humano, haja vista que o resultado positivo também deve passar por uma gestão comprometida com os preceitos da administração pública garantindo a execução orçamentária e seu cumprimento nos parâmetros da boa administração pública.

Tais princípios, como demonstrados, da legalidade à moralidade, bem como da motivação à eficiência, visam ao cumprimento do interesse público. No entanto, para o atendimento de seu móvel, a gestão deve primar por uma resposta qualificada, célere e realmente efetiva, em que a fiscalização de seus atos e a responsabilização de agentes e particulares que causem algum desvio ou prejuízo sejam o seu norteador em prol da aplicação adequada do orçamento. Assim, garante o desenvolvimento social preconizado convergente a índices de desenvolvimento humano positivos.

Importante mencionar que a aplicação adequada do orçamento público direcionado à implementação de políticas públicas para as oportunidades sociais definidas por Sen, encontram respaldo nas garantias de transparência. As interações entre indivíduo, sociedade e instituições públicas são fundamentais para a ampliação das capacidades humanas e de extrema relevância para o processo de desenvolvimento.

A boa administração exige que, além de aplicação dos recursos definidos constitucionalmente e nas normas orçamentárias, o compromisso do gestor público em atender o interesse social, perpassa pela legalidade, pela execução pautada na moralidade e impessoalidade, pela transparência e pela prestação de contas, como um compromisso com toda a sociedade.

As escolhas orçamentárias na alocação eficiente de recursos representam uma importante contribuição no debate dos direitos humanos e fundamentais. Elas refletem a busca pela boa administração pública, pois todos os municípios estudados observaram os parâmetros constitucionais de despesas em educação e saúde, porém os resultados dos IDESE em educação e saúde foram bastante distintos.

A melhoria de condições da população a partir da ampliação dos níveis de qualidade de vida está afeta aos direitos sociais de segunda geração, ao exigirem a implantação de políticas públicas nas esferas alusivas às oportunidades sociais em relação educação e saúde.

O debate proposto, com base na matriz seniana das liberdades instrumentais aliada à implementação de políticas públicas com o devido e efetivo uso dos recursos públicos, originários da própria sociedade, em decorrência da arrecadação de tributos, visa demonstrar a relação entre a necessidade premente de boa governança do poder público pautada na implementação de objetivos e metas de repercussão social aliada à transparência, prestação de contas e responsabilização. Desta forma, repercutirá

positivamente no desenvolvimento humano-social.

A relação entre aplicação de recursos com base constitucional e legal e um índice de desenvolvimento humano elevado deixou evidente a necessidade de instituir-se um procedimento mais eficaz de controle sobre a execução orçamentária, prestação de contas e responsabilização dos entes políticos quando o interesse público e o bem-estar social não são alcançados de forma concreta e efetiva.

Na abordagem do estudo, destacou-se a percepção de que as capacidades humanas devem ser atendidas pelo poder público, primando em execuções orçamentárias destinadas a políticas públicas efetivas. Ademais, que os atos administrativos e seus efeitos jurídicos devem ser controlados e pautados não só na legalidade, mas, também, na moralidade, impessoalidade e nas garantias de transparência e prestação de contas, visando ao interesse público e ao bem-estar social.

As liberdades instrumentais que deveriam ser observadas pelo poder público, como instituição promotora de bem-estar social dos indivíduos, num Estado Democrático de Direito, ultrapassam a definição de políticas públicas, no caso em liça, de oportunidades sociais, educação e saúde. Elas exigem um compromisso político relacionado a uma razão essencialmente pública, em prol da coletividade e do desenvolvimento como um todo, reduzindo desigualdades e promovendo o equilíbrio social-econômico.

Com isso, observa-se uma estreita vinculação entre as referidas liberdades com o desenvolvimento regional. Amartya Sen defende que a ideia de desenvolvimento pressupõe a remoção das fontes de privação de liberdade, e é sob essa perspectiva que a ação orçamentária contribui para a expansão das capacidades, em virtude de concretizar a ação do Estado na consagração dessas liberdades reais.

Estas liberdades, aqui associadas com as oportunidades sociais diretamente impactadas com as dimensões de saúde e educação, revelam a perspectiva de um desenvolvimento regional calcado na articulação de uma gestão local em face do alcance desejável da eficiência dos gastos públicos.

Ao vincular as liberdades com a noção de desenvolvimento regional, a pesquisa aferiu que a importância das políticas públicas passa pela consagração da maneira pela qual o gasto público é imputado, buscando aproximar a melhora da vida por meio

do exercício dessas mesmas liberdades. Tanto é assim que a pobreza causada pela privação da educação e saúde reflete, significativamente, na expansão das capacidades, por constituir restrição ao exercício das liberdades.

Não bastasse isso, é por meio da eficiência da gestão dos gastos públicos que a gestão pública municipal alicerça a boa administração, que alcança o patamar de direito humano e fundamental por constituir instrumento indelével para a consecução das diretrizes que contribuem para o desenvolvimento regional.

O incremento das oportunidades sociais por meio de mecanismos de eficiência do gasto público revela disposições sociais mais apropriadas para a compreensão de um processo abrangente de políticas públicas.

Por essas razões, o desenvolvimento regional, associado à expansão das liberdades por meio da ação eficiente no âmbito das oportunidades sociais, revela não só a melhora na condição de vida – mensurável por meio dos indicadores socioeconômicos – mas, sobretudo, pela viabilidade de viver melhor, na medida em que o desenvolvimento passa a decorrer de inevitável vinculação para as possibilidades de liberdade.

No que diz respeito à importância do índice de eficiência da gestão orçamentária, em face do fortalecimento regional para a obtenção de recursos, impende registrar que a mensuração da efetividade do gestor público por um índice que exprima a maior eficiência orçamentária relacionada ao desenvolvimento garante execuções direcionadas às oportunidades e implementa, com maior abrangência, as liberdades instrumentais. Também garante ao poder público uma repercussão positiva capaz de auferir benefícios externos, já que ao gerir recursos públicos com transparência e destinação eficaz à realização das suas políticas públicas, sua capacidade de administração traz confiança tanto aos demais entes como a parcerias privadas.

A busca por um índice que demonstre a relação acima proposta vem auxiliar a Administração Pública na tendência global. Esta se traduz na colaboração crescente entre os entes federados, os órgãos de poder e, principalmente, com setor privado, ao implementar processos de aplicação de recursos originários de fundos públicos específicos, bem como de benefícios tributários ao particular. Assim, o ente público demonstra sua efetividade nas políticas públicas garantindo desenvolvimento o que repercute na diminuição das desigualdades.

Neste passo, um índice que transcende a aplicabilidade de recursos estritamente correlacionada à realização do planejamento do poder público visa ao encontro de uma satisfação da responsabilidade estatal-social de boa administração. Ao constatar que para a efetividade das oportunidades, o gestor deve não só agir de acordo com o planejado, mas também exigir, da sua máquina, celeridade, probidade, moralidade e transparência na prestação de suas contas. Assim, demonstrará ser capaz de executar e concorrer a incentivos externos de captação de outros recursos para garantir a melhoria constante da prestação dos serviços públicos em prol de um desenvolvimento mais equânime, sinergicamente relacionado à redução de desigualdades e à garantia real do bem-estar e justiça social.

A propósito, de posse do repositório dos dados alcançados, somados à construção teórica aqui proposta, observa-se a viabilidade da formulação de agenda de pesquisa com os seguintes tópicos, que podem ser assim alinhados para futuros trabalhos:

- 01) As implicações da evolução do gasto público em saúde e educação nos municípios gaúchos;
- 02) A perspectiva da evolução do IDESE em face da qualidade de vida;
- 03) Os impactos dos maiores e dos menores coeficientes de correlação entre orçamento público e despesas em saúde e educação;
- 04) A distribuição dos coeficientes de correlação em face dos COREDE e das Regiões Funcionais;
- 05) A comparação entre evolução das despesas em saúde e educação e os arranjos institucionais municipais;
- 06) As causas da ineficiência do gasto público;
- 07) Os problemas resultantes da ineficiência do gasto público;
- 08) Identificar o leque de mecanismos de medição da eficiência do gasto público;
- 09) Possibilidade de regulamentação de ferramentas de medição da eficiência pelos tribunais de contas no Brasil;
- 10) Verificar possíveis sugestões para responsabilização dos gestores em face da ineficiência do gasto público por eles empregado;
- 11) Estudo para ampliação das variáveis utilizadas na medição da eficiência;

- 12) Viabilidade jurídica de vinculação do acesso a recursos em virtude da melhor eficiência do emprego dos gastos;
- 13) A possibilidade de mensuração da eficiência do gasto público em consideração às demais liberdades instrumentais;
- 14) As relações entre gasto público em segurança pública e a expansão da expansão das capacidades;
- 15) O impacto dos municípios de porte médio em virtude da eficiência dos gastos públicos nos COREDE ou Regiões Funcionais;
- 16) A relevância ou eventuais relações entre elaboração das leis orçamentárias e eficiência do gasto público;
- 17) A distinção das leis orçamentárias nos municípios mais eficientes;
- 18) Necessidade de uma agenda transversal entre instituições privadas e públicas viabilizando parcerias programáticas e estratégicas de redução de gastos e otimização da prestação do serviço público;
- 19) Abordagem do orçamento e o impacto nas políticas públicas;
- 20) A implementação de políticas públicas efetivas com a implantação de escolas de governo regionais com ênfase na cultura e economia locais aliadas à sustentabilidade do ambiente.

Assim, a pesquisa não pode ser considerada como um ponto de chegada, mas como mote ao aprofundamento de temas possíveis acerca das relações entre orçamento público e sua perspectiva no âmbito do desenvolvimento humano.

## REFERÊNCIAS

ABDALA, Demetrius Castelões. *Efeitos da receita orçamentária municipal sobre o índice de desenvolvimento humano (IDH): uma análise da realidade brasileira na década de 1990*. Dissertação (Mestrado). Programa de Pós-Graduação em Finanças e Economia Empresarial. Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2008.

ABRAHAM, Marcus. *Curso de direito financeiro brasileiro*. Rio de Janeiro: Forense, 2015.

ABRAMOVAY, Ricardo. *Para una teoría de los estudios territoriales*. In: MANZANAL, Mabel; Guillermo NEIMAN e Mario LATTUADA (2006) – Desarrollo rural – Organizaciones, instituciones y territorios, Ediciones Ciccus, Buenos Aires pp. 51-70. 2006. Disponível em: < [http://portalsiget.net/ArchivosSIGET/recursos/Archivos/1782015\\_abramovay\\_2006\\_teor.pdf](http://portalsiget.net/ArchivosSIGET/recursos/Archivos/1782015_abramovay_2006_teor.pdf) >. Acesso em: 20 jul. 2019.

ALEXY, Robert. *Teoria dos Direitos Fundamentais*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

AMABILE, Antônio Eduardo de Noronha. Políticas Públicas. CASTRO, Carmem Lúcia Freitas de.; AMABILE, Antônio Eduardo de Noronha.; GONTIJO, Cynthia Rúbia Braga. Orgs. *Dicionário de Políticas Públicas*. Barbacena: EdUEMG, 2012. Disponível em: < <http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/13076> >. Acesso em 02 ago. 2018.

AMARAL, Gustavo; MELLO, Danielle. Há direitos acima dos orçamentos? In: SARLET, Ingo Wolfgang; TIMM, Luciano Benetti (Org). *Direitos fundamentais: orçamento e reserva do possível*. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.

ANDRADE, Sarah Farias, et al. *Índice de desenvolvimento como liberdade: uma proposta teórico-metodológica de análise*. Desenvolvimento em questão, Ijuí, v. 14, n. 34, p. 5-59, abr./jun. 2016.

ARAÚJO, Valmir Barbosa de. *Gastos públicos e desenvolvimento socioeconômico: o caso dos municípios do Piauí*. Dissertação (Mestrado). Curso de Pós-Graduação em Economia, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2008.

ASSIS, Luiz Gustavo Bambini de. *Processo Legislativo e Orçamento Público: Função de controle do Parlamento*. São Paulo: Saraiva, 2014.

BACELAR, Tania. *Gestão social e desenvolvimento sustentável dos territórios: os desafios da multidimensionalidade. Visão a partir do Brasil*. In: Bacelar, Tania et al. *Gestão social dos territórios*. (Série Desenvolvimento Rural Sustentável, v.10). Brasília: IICA, 2009.

BALEEIRO, Aliomar. *Uma introdução à ciência das finanças*. 19ª Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2015.

BARBOSA, Bárbara Barros. *Educação para o desenvolvimento humano e a construção do senso de justiça*. Dissertação (Mestrado). Programa de Pós-Graduação em Economia da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, Porto Alegre, 2013.

BARROS, Luiz Celso de. *Ciência das Finanças: Fundamentos de Direito Financeiro e Tributário*. 5ª Ed. São Paulo: Edipro, 1999.

BARROSO, Luiz Roberto. *Neoconstitucionalismo e Constitucionalização do Direito (o triunfo tardio do Direito Constitucional no Brasil)*. Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado (RERE), Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, n. 9, março/ abril/ maio 2007.

BERNARDES, Adriana et al. *O papel ativo da geografia: um manifesto*. Biblio 3W. Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales, Universidad de Barcelona, nº 270, 24 de enero de 2001. Disponível em: < <http://www.ub.edu/geocrit/b3w-270.htm> >. Acesso em: 30 set. 2019.

BID. *A política das Políticas Públicas. Relatório 2006*. Banco Interamericano de Desenvolvimento. Rio de Janeiro: Campus, 2006. Disponível em: < <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=1584309> >. Acesso em 02 ago. 2019.

BISQUERRA, Rafael; SARRIERA, Jorge Castella; MARTÍNEZ, Francesc. *Introdução à estatística*. Porto Alegre: Artmed, 2004.

BITENCOURT, Caroline Müller. *Controle jurisdicional de políticas públicas*. Porto Alegre: Nuria Fabris, 2013.

BOBBIO, Norberto. *Dicionário de Política*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998.

\_\_\_\_\_. *Direito e Estado em Immanuel Kant*. Brasília: UnB, 1984.

\_\_\_\_\_. *Liberalismo e democracia*. 6. Ed. São Paulo: Brasiliense, 1994.

\_\_\_\_\_. *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997.

BOMFIM, Marianna Percinio Moreira. *A capability approach de Amartya Sen e o indicador de desenvolvimento humano (IDH)*. Dissertação. (Mestrado). Programa de Estudos Pós-Graduados em Economia Política. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2012.

BRANDÃO, Carlos. *Territórios com Classes Sociais, Conflitos, Decisão e Poder*, in A. C. Ortega e N. Almeida Filho (org.), *Desenvolvimento Territorial: Segurança Alimentar e Economia Solidária*. Campinas: Alínea, 2007.

BRASIL. Código Civil Brasileiro. Lei 14.406, de 10 de janeiro de 2002. *Institui o Código Civil*. Disponível em: < [www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/l10406.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406.htm) > Acesso em 30 jul. 2019.

\_\_\_\_\_. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm) >. Acesso em 05 de maio de 2019.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964*. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L4320.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320.htm) >. Acesso em 10 de jun. de 2019.

\_\_\_\_\_. *Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000*. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm) >. Acesso em: 10 de jun. de 2019.

BROOKE, Alexandre Moreira Van Der. A proibição de proteção deficiente e a inconstitucionalidade do artigo 20, da lei nº 8.429/1991. *Revista da AJURIS*, Porto Alegre, Associação dos Juizes do Rio Grande do Sul. Ano 40, n. 129 (mar. 2013).

BUCCI, Maria Paula Dallari. *Direito administrativo e políticas públicas*. São Paulo: Saraiva, 2006.

BULOS, Uadi Lammêgo. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2014.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional e teoria da Constituição*. Coimbra: Almedina, 1998.

CANOTILHO, José Joaquim; MOREIRA, Vita; *Constituição da República Portuguesa Anotada*. 3.ed. Coimbra, Coimbra Editora, 1984.

CARDOSO, Alenilton da Silva. *Princípio da solidariedade: o paradigma ético do direito contemporâneo*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2010.

CARDOSO, Richard da Silva Alves. *Índice de desenvolvimento dos Estados brasileiros: teoria do desenvolvimento humano, proposição metodológica e cálculo*. Dissertação (Mestrado). Programa de Pós-Graduação em Economia e Desenvolvimento, Área de História e Dinâmica do Desenvolvimento da Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, 2014.

CARDOSO JR, José Celso Pereira. *Estado, Planejamento, Gestão e Desenvolvimento: Balanço da. Experiência Brasileira e Desafios do Séc. XXI*. Disponível em: < [http://www.enap.gov.br/files/130701\\_pdf\\_curso\\_planejamento\\_estrategico.pdf](http://www.enap.gov.br/files/130701_pdf_curso_planejamento_estrategico.pdf) >. Acesso em 29 de julho de 2015.

CASTRO, Karina Brandão. *O papel do orçamento na efetivação dos direitos sociais*. Revista SJRJ, Rio de Janeiro, v. 21, n. 40, p. 131-148, ago. 2014.

COELHO, Helena Beatriz Cesarino Mendes. *Políticas Públicas e controle de Juridicidade*. Vinculação às normas constitucionais. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 2010.

COMPARATO, Fábio Konder. *A afirmação histórica dos direitos humanos*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2001.

CORREA JÚNIOR, Carlos Barbosa. *As liberdades instrumentais de Amartya Sen e os novos indicadores de desenvolvimento*. 2012. 314 f. Dissertação (Mestrado em Administração) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2012. Disponível em: < <https://tede2.pucsp.br/handle/handle/1024> >. Acesso em: 10 ago. 2019.

COUGO, Felipe Ferreira. *O Enfoque das Capacidades em Amartya Sen*. Revista de Filosofia UFPEL, vol. 05, Inverno 2016. Disponível em: < <https://periodicos.ufpel.edu.br/ojs2/index.php/Enciclopedia/article/view/9349> >. Acesso em 02 jun. 2018.

CREPALDI, Silvio Aparecido; CREPALDI, Guilherme Simões. *Orçamento Público: Planejamento, Elaboração e Controle*. São Paulo: Saraiva, 2013.

DEPONTI, C.M. *Intervenção para o desenvolvimento rural: o caso da extensão rural pública do Rio Grande do Sul*. Tese de Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural, Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS. 2010. Disponível em: < <https://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/35398> >. Acesso em: 05 jul. 2019.

DUARTE, Francisco Carlos. *Reforma Política: Teoria da decisão governamental*. Curitiba: Juruá, 2003.

ESCOBAR, Arturo. *Planejamento*. SACHS, Wolfgang (coord.). Dicionário do Desenvolvimento: Guia para o conhecimento como poder. Petrópolis: Vozes, 2000.

FARIAS, José Fernando de Castro. *A origem do direito de solidariedade*. Rio de Janeiro: Renovar, 1998.

FAVARETO, A. et al. (2015). *Territórios importam – Bases conceituais para uma abordagem relacional do desenvolvimento das regiões rurais ou interioranas no Brasil*. Revista em Gestão, Inovação e Sustentabilidade. Disponível em < <http://periodicos.unb.br/index.php/regis/article/download/17172/12467> >. Acesso em: 10 ago. 2019.

FELDENS, Luciano. *Direitos fundamentais e Direito Penal: garantismo, deveres de proteção, princípio da proporcionalidade, jurisprudência constitucional penal, jurisprudência dos tribunais de direitos humanos*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

FERNANDES, Edison Carlos; SOUZA, Mariana Campos de. *Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO*. In MARTINS, Ives Gandra; MENDES, Gilmar Ferreira; NASCIMENTO, Carlos Valder do. (org.). *Tratado de Direito Financeiro – Volume 1*. São Paulo: Saraiva, 2013.

FERNANDEZ, Antoni. *Las Políticas Públicas*. in BADIA, Miguel Caminal (Org). *Manual de Ciencia Política*. Madrid: Tecnos, 1996. Disponível em: < [www.terras.edu.ar/biblioteca/10/10ECP\\_Fernandez\\_Unidad\\_3.pdf](http://www.terras.edu.ar/biblioteca/10/10ECP_Fernandez_Unidad_3.pdf) >. Acesso em 02 ago. 2019.

FREITAS, Tanise. *A diversificação dos meios de vida como expansão das capacidades: por uma Sociologia das condições de vida na fumicultura no Rio Grande do Sul*. (Tese de doutorado). 2015. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, Brasil. Disponível em: < <http://hdl.handle.net/10183/140174> >. Acesso: 01 set. 2019.

FREITAS, Tanise Dias; DEPONTI, Cidonea Machado. *Liberdades, capacidades e as estratégias de desenvolvimento regional no vale do Rio Pardo RS*. In: IX Seminário Internacional sobre Desenvolvimento Regional, 2019, Santa Cruz do Sul. Anais do IX Seminário Internacional sobre Desenvolvimento Regional, 2019. Disponível em: < <https://online.unisc.br/acadnet/anais/index.php/sidr/article/view/19338> >. Acesso em: 05 mar. 2021.

FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA SIEGFRIED EMANUEL HEUSER (FEE). Índice de Desenvolvimento Socioeconômico (IDESE). Disponível em: < <https://www.fee.rs.gov.br/indicadores/indice-de-desenvolvimento-socioeconomico/> >. Acesso em: 13 out. 2019. Porto Alegre: 2019.

FURTADO, Celso. *Teoria e política do desenvolvimento econômico*. 2ª Ed. São Paulo: Nacional, 1968.

GAVARA DE CARA, Juan Carlos. *La dimensión objetiva de los derechos sociales*. Barcelona: Bosch, 2010.

GIACOMINI, James. *Orçamento Público*. 16ª Ed. São Paulo: Atlas, 2010.

GERVASONI, Tamiris Alessandra; BOLESINA, Iuri. *O dever (constitucional) de proteção aos direitos fundamentais nas relações privadas: um estudo de caso*. Disponível em: < <http://online.unisc.br/acadnet/anais/index.php/ecc/article/view/12858/2006> >. Acesso em: ago. 2019.

GLASENAPP, Sirlei; MARIN, Solange Regina. *Ensaio sobre o pensamento de Amartya Sen: contribuições teóricas e aplicadas à economia*. Santa Maria: EDUFMS, 2018.

GONTIJO, Vander. *Orçamento impositivo, contingenciamento e transparência*. Cadernos Aslegis, Brasília, n. 39, p. 61-72, jan./abr. 2010. Disponível em: < <http://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/11312> >. Acesso em: 03 Jul 2020.

GORCZEVSKI, C.; RICHTER, D. A evolução dos Direitos Humanos. In: GORCZEVSKI, Clovis (Coord.). *Direitos Humanos: a primeira geração em debate*. Tomo I. Porto Alegre: UFRGS, 2008.

GRAU, Eros Roberto. *A Ordem Econômica na Constituição de 1988*. 15ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

GUIMARÃES, Leonilse Fracasso; VELHO, Paulo Ricardo Aquino de Campos; RAMA, Vilmar. Gestão Orçamentária como Elemento de Monitoramento e Gestão de Projetos Estratégicos. In: COREZZOLA, Fernanda Costa; GRIZA, Aínda; RAMOS, Marília Patta (Org.). *Políticas Públicas: Monitoramento, avaliação, controle e participação social no Governo do Rio Grande do Sul*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2015.

HAMMES, Elia Denise. *Norma e território: a implementação da política pública nacional do microempreendedor individual na escala local*. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Regional) - Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional, Universidade de Santa Cruz do Sul. Santa Cruz do Sul: UNISC, 2018. Disponível em: < <https://repositorio.unisc.br/jspui/handle/11624/2033> >. Acesso em 20 set. 2019.

HARADA, Kiyoshi. *Direito Financeiro e Tributário*. 23 ed. São Paulo: Atlas, 2014.

HERVEIRAS. Lei 7.850, de 05 de outubro de 2017. *Dispõe sobre o plano plurianual do Município para os exercícios de 2018 a 2021*. Disponível em: < <http://www.leismunicipais.com.br> >. Acesso em: 09 ago. 2019.

\_\_\_\_\_. Lei 1.193, de 29 de setembro de 2019. *Dispõe sobre as Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2018 e dá outras providências*. Disponível em: < <http://www.leismunicipais.com.br> > Acesso em: 09 ago. 2019.

\_\_\_\_\_. Lei 1.220, de 10 de outubro de 2018. *Dispõe sobre as Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2019 e dá outras providências*. Disponível em: < <http://www.leismunicipais.com.br> >. Acesso em: 09 ago. 2019.

\_\_\_\_\_. Lei 1.199, de 05 de dezembro de 2017. *Estima a receita e fixa a despesa do Município para o exercício econômico e financeiro de 2018*. Disponível em: < <http://www.leismunicipais.com.br> >. Acesso em: 09 ago. 2019.

\_\_\_\_\_. Lei 1.226, de 20 de dezembro de 2018. *Estima a receita e fixa a despesa do Município para o exercício econômico e financeiro de 2019*. Disponível em: < <http://www.leismunicipais.com.br> >. Acesso em: 09 ago. 2019.

JÚNIOR, Ulysses de Oliveira Gonçalves; CORTEZ, Luís Francisco Aguilar. *Federalismo e Orçamento: autonomia financeira do Executivo, do Legislativo e do Judiciário*. In CONTI, José Maurício. (Org.) *Federalismo Fiscal*. Barueri: 2004.

LEAL, Mônia Clarissa Hennig. *A Constituição como princípio: os limites da jurisdição constitucional brasileira*. Barueri: Manole, 2003.

LEAL, Rogério Gesta. *Direitos Humanos no Brasil: desafios à democracia*. Porto Alegre: Livraria do Advogado; Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 1997.

LEITE, Harrison Ferreira. *Autoridade da Lei Orçamentária*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011.

LOCKE, John. *Dois tratados sobre o governo*. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

LUCAS, Solange Maria Fortuna. *Estatística Aplicada*. Rio de Janeiro: Grupo Ibmecc Educacional, 2014.

MACEDO, Rodrigo Roris. *Orçamento impositivo no Brasil: proposta para o futuro ou realidade constitucionalizada*. 2014. 78 f. Monografia (Bacharelado em Direito). Coordenação de Direito da Universidade de Brasília - UNB. Universidade de Brasília, Brasília, 2014. Disponível em: < [http://bdm.unb.br/bitstream/10483/9005/1/2014\\_RodrigoRorizMacedo.pdf](http://bdm.unb.br/bitstream/10483/9005/1/2014_RodrigoRorizMacedo.pdf) >. Acesso em: 3 jul. 2020.

MACHADO, Hugo de Brito. *Curso de Direito Tributário*. 28 Ed. São Paulo: Melheiros, 2007.

MACHADO, Raimar. Os Direitos Sociais frente a crença do Direito Natural. In BRAVO, Álvaro Sánchez *et al* (Orgs). *Derechos Sociales en Tiempos de Crisis*. Sevilla: Punto Rojo Libros, 2013.

MAQUIAVEL, Nicolau. *O Príncipe*. São Paulo: Martins Fontes, 2010

MATIAS-PEREIRA, José. *Finanças Públicas – Foco na política fiscal, no planejamento e no orçamento público*. 6ª Ed. São Paulo: Atlas, 2012.

MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo Moderno*. 11ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 39. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

MENDES, Gilmar Ferreira. *Direitos Fundamentais e Controle de Constitucionalidade: estudos de direito constitucional*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2004.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. 9ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

MENDES, Wesley de Almeida. *Papel da gestão pública municipal no desenvolvimento humano*. Dissertação (Mestrado). Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, 2017.

MENDONÇA, Eduardo Bastos Furtado de. *A Constitucionalização das Finanças Públicas no Brasil – Devido processo orçamentário e democracia*. Rio de Janeiro: Renovar, 2010.

MENDONÇA, Eduardo. Da Faculdade de Gastar ao Dever de Agir: O Esvaziamento Contra majoritário de Políticas Públicas. In Sarmento, Daniel; Souza Neto, Cláudio Pereira de. (Coord.) *Direitos Sociais. Fundamentos, Judicialização e Direitos Sociais em Espécie*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

MENEZES, David Curtinaz; PEDERIVA, João Henrique. *Orçamento impositivo: elementos para discussão*. Administração Pública e Gestão Social. v. 7, n. 4, p. 178-186, 10 mar. 2015. Disponível em: < <http://www.apgs.ufv.br/index.php/apgs/article/view/749> >. Acesso em: 3 jul. 2020.

MERQUIOR, José Guilherme. *O Liberalismo: antigo e moderno*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1991.

MINGHELLI, Marcelo. *Estado e Orçamento: Uma cartografia jurídico-política para a consolidação de um orçamento democrático*. Tese. Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Paraná. Curitiba: UFPR, 2009. Disponível em: < [www.dominiopublico.gov.br/download/teste/arqs/cp143703.pdf](http://www.dominiopublico.gov.br/download/teste/arqs/cp143703.pdf) >. Acesso em 05 jun. 2018.

MORAIS, José Luiz Bolzan de. *A jurisprudencialização da Constituição: a audiência pública jurisdicional, abertura processual e democracia participativa*. In ENGELMANN, Wilson. ROCHA, Leonel Severo. STRECK, Lenio Luiz (Org.). *Constituição, Sistemas Sociais e Hermenêutica*. Porto Alegre: Livraria do Advogado; São Leopoldo: UNISINOS, 2013.

\_\_\_\_\_. *As crises do estado e da constituição e a transformação espacial dos direitos humanos*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002.

\_\_\_\_\_. *O estado constitucional: diálogos (ou a falta deles) entre justiça e política*. Constituição, Sistemas Sociais e Hermenêutica. Porto Alegre, n.7. 2011.

NALIN, Paulo. *Do contrato: conceito pós-moderno*. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2006.

NOVA, Milton Jaques da. *O impacto dos gastos públicos no índice de desenvolvimento humano: o caso dos municípios do Ceará*. Dissertação (Mestrado). Faculdade de Economia, Administração, Atuária e Contabilidade, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2006.

NUNES, Silvério Carvalho. *Legalidade Justa e Moralidade Administrativa*. Belo Horizonte: Decálogo Editora, 2005.

OLIVEIRA, Leandro Saraiva Dantas de. *As despesas públicas municipais como determinante no desenvolvimento humano*. 2016. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis). Centro de Ciências Sociais Aplicadas. Programa Multi-institucional e inter-regional de Pós-graduação em Ciências Contábeis. Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2016.

OLIVEIRA, Régis Fernandes de. *Responsabilidade Fiscal*. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

PASSOS, Antônio de Pádua Ferreira; CASTRO, Priscila de Souza Cavalcante. *O Orçamento e a Dívida Pública Federal*. Disponível em: < [www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/375694/Parte%202\\_4.pdf](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/375694/Parte%202_4.pdf) > .Acesso em 30 maio 2018.

PETTER, Josué Lafayete. *Direito Financeiro*. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2006.

PIMENTEL, Joyce Tognola. *Uma estrutura metodológica para avaliação de intervenções sociais baseada na ideia de justiça de Amartya Sen*. Tese (Doutorado). Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2014.

PINHEIRO, Maurício Mota Saboya. *As liberdades humanas como bases do desenvolvimento: uma análise conceitual da abordagem das capacidades humanas de Amartya Sen*. Brasília: Ipea, 1990.

PISCITELLI, Tathiane. *Direito Financeiro Esquemático*. 2. ed. São Paulo: Método, 2012.

RAMOS FILHO, Carlos Alberto de Moraes. *Curso de Direito Financeiro*. São Paulo: Saraiva, 2012.

RAMOS, Marília Patta; SCHABBACH, Letícia Maria. O estado da arte da avaliação de políticas públicas: conceituação e exemplos de avaliação no Brasil. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 46, n. 5, p. 1271 a 1294, dez. 2012. ISSN 1982-3134. Disponível em: < <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/7140/5692> >. Acesso em: 18 dez. 2019.

REIS, José. *Uma epistemologia do território*. Coimbra: Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, Centro de Estudos Sociais, 2005. Disponível em: < <http://www.ces.uc.pt/jr/publics.htm> >. Acesso em: 20 jul. 2019.

REZENDE, Fernando. *O Estado partido: comportamento das despesas públicas e da dinâmica socioeconômica na Nova República*. In: *A Reforma Esquecida: Orçamento, Gestão Pública e Desenvolvimento*. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2013.

RIO GRANDE DO SUL. Atlas Socioeconômico do Rio Grande do Sul. *Regiões Funcionais de Planejamento - RFs*. Disponível em: < <https://atlassocioeconomico.rs.gov.br/regioes-funcionais-de-planejamento> >. Acesso em: 03 dez. 2020.

\_\_\_\_\_. *Atlas Socioeconômico do Rio Grande do Sul*. 6. Ed. Porto Alegre: Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão. Departamento de Planejamento Governamental, 2021. Disponível em: < <https://atlassocioeconomico.rs.gov.br/upload/arquivos/202104/22150920-atlas-socioeconomico-para-site.pdf> > Acesso em 03 jun. 2021.

ROSSINI, Neusa. *Investimentos públicos em políticas sociais e indicadores de desenvolvimento: analisando a trajetória de municípios do noroeste do Rio Grande do Sul*. Dissertação (Mestrado). Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Políticas Públicas da Universidade Federal da Fronteira Sul, Cerro Largo, 2017.

RUZYK, Carlos Eduardo Pianovski. *Dignidade da pessoa humana*. In: CLÈVE, Clèmerson Merlin [Coord.] *Direito Constitucional Brasileiro*. Vol. I. Teoria da Constituição e direitos fundamentais. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

SABBAG, César. *Orçamento e Desenvolvimento - Recurso público e dignidade da pessoa humana: o desafio das políticas desenvolvimentistas*. Campinas: Millennium, 2007.

SACHS, Ignacy. *Desenvolvimento: incluyente, sustentável, sustentado*. Rio de Janeiro: Grammond, 2008.

SANTA CRUZ DO SUL. Lei Municipal 7.850, de 05 de outubro de 2017. *Dispõe sobre o Plano Plurianual para o Quadriênio 2018-2021, e dá outras providências*. Disponível em: < <http://www.camarasantacruz.rs.gov.br/documento/lei-ordinaria-no-7850-05-10-2017-36508/termo:plano%20plurianual> >. Acesso em: 02 ago. 2019.

\_\_\_\_\_. Lei Municipal 7.864, de 09 de novembro de 2017. *Dispõe sobre as diretrizes orçamentárias para o exercício de 2018 e dá outras providências*. Disponível em: < <http://www.camarasantacruz.rs.gov.br/documento/lei-ordinaria-no-7864-09-11-2017-36657/termo:plano%20plurianual> >. Acesso em: 02 ago. 2019.

\_\_\_\_\_. Lei Municipal 8.045, de 04 de outubro de 2018. *Dispõe sobre as diretrizes orçamentárias para o exercício de 2019 e dá outras providências*. Disponível em: < <http://www.camarasantacruz.rs.gov.br/documento/lei-ordinaria-no-8045-02-10-2018-38727/termo:plano%20plurianual> >. Acesso em: 02 ago. 2019.

\_\_\_\_\_. Lei Ordinária Municipal 8.096, de 10 de dezembro de 2018. *Orça a receita e fixa a despesa do Município para o Exercício de 2019*. Disponível em: < <http://www.camarasantacruz.rs.gov.br/documento/lei-ordinaria-no-8096-20-12-2018-39235/> >. Acesso em: 06 ago. 2019.

\_\_\_\_\_. Lei Ordinária Municipal 7.884, de 22 de dezembro de 2017. *Orça a receita e fixa a despesa do Município para o Exercício de 2018*. Disponível em: < <http://www.camarasantacruz.rs.gov.br/documento/lei-ordinaria-no-7884-22-12-2017-36795/> >. Acesso em: Acesso em: 06 ago. 2019.

SANTOS, Milton. *Pensando o espaço do homem*. São Paulo: Hucitec, 1982.

SANTOS, Milton; SILVEIRA, Maria Laura. *O Brasil. Território e sociedade no início do século XXI*. Rio de Janeiro: Record, 2006.

SANTOS, Núbia Cistina Barbosa; GASPARINI, Carlos Eduardo. *Orçamento Impositivo e Relação entre Poderes no Brasil*. Revista Brasileira de Ciência Política, n. 31, p. 339-396, 12 maio 2020.

SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

\_\_\_\_\_. *Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988*. 5. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

SARMENTO, Daniel. *A dimensão objetiva dos direitos fundamentais: fragmentos de uma teoria*. In: SAMPAIO, José Adércio Leite (Org.). *Jurisdição Constitucional e Direitos Fundamentais*. Belo Horizonte: Editora Del Rey, 2003, p. 251/314.

SARTORI, André Giovanini de Oliveira. *Análise das metodologias do sistema das Nações Unidas de indicadores de desenvolvimento humano sustentável*. Dissertação (Mestrado em Engenharia Urbana). Programa de Pós-Graduação em Engenharia Urbana. Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2012.

SCAFF, Facury Fernando. *A efetivação dos direitos sociais no Brasil: garantias constitucionais de financiamento e judicialização*. São Paulo: Quartier Latin, 2010. In SCAFF, Facury Fernando; ROMBOLI, Roberto; REVENGA, Miguel (coord.) *A eficácia dos Direitos Sociais*. São Paulo: Quartier Latin, 2010.

\_\_\_\_\_. *Orçamento mínimo social garante a execução de políticas públicas*. Disponível em: < <http://www.conjur.com.br/2014-mai-20/orcamento-minimo-social-entre-liberdade-vinculacao> >. Acesso em: 11 de jun. de 2016. São Paulo: Consultor Jurídico, 2014.

\_\_\_\_\_. Sentenças aditivas, direitos sociais e reserva do possível. In: SARLET, Ingo Wolfgang; TIMM, Luciano Benetti; BARCELLOS, Ana Paula de et al. (Org.). *Direitos Fundamentais: orçamento e “reserva do possível”*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

SCHMIDT, João Pedro. Para entender políticas públicas: aspectos conceituais e metodológicos. In: REIS, J. R.; LEAL, R. G (org.). *Direitos sociais e políticas públicas: desafios contemporâneos*. Tomo 8, Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2008.

SECCHI, Leonardo. *Políticas Públicas: Conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. 2º Ed. São Paulo: Cengage Learning, 2014.

SEN, Amartya Kumar. *As pessoas em primeiro lugar: a ética do desenvolvimento e os problemas do mundo globalizado*. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

\_\_\_\_\_. *Bienestar, justicia y mercado*. Barcelona: Paidós Iberica, 1998.

\_\_\_\_\_. *Desenvolvimento como Liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

\_\_\_\_\_. *Desigualdade reexaminada*. Rio de Janeiro: Record, 2017.

\_\_\_\_\_. *Development as capability expansion*. *Journal of Development Planning*, New York, 1989. Disponível em: < <https://pdfs.semanticscholar.org/84c6/462206c4007fe65e24373e1c7133ff6bbd7d.pdf> >. Acesso em: 07 jul. 2019.

\_\_\_\_\_. *Economía de bienestar y dos aproximaciones a los derechos*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2002.

\_\_\_\_\_. *Sobre Ética e Economia*. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.

SEN, Amartya; DRÈZE, Jean. *Glória Incerta: a Índia e suas contradições*. São Paulo: Companhia das Letras, 2015.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 20ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

SILVA, Sandoval Alves da. *Direitos Sociais: Leis orçamentárias como instrumento de implementação*. Curitiba: Juruá, 2011.

SMITH, Adam. *Teoria dos Sentimentos Morais*. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

SOARES, Mário Lucio Quintão. *Teoria do estado: o substrato clássico e os novos paradigmas como pré-compreensão para o Direito Constitucional*. Del Rey: Belo Horizonte, 2001.

SOUSA, Rossana Guerra de. *Gastos públicos e desenvolvimento humano nos Estados do Brasil*. Tese (Doutorado). Curso de Doutorado do Programa Multi-institucional e Inter-Regional de Pós-Graduação em Ciências Contábeis, UnB-UFPB-UFRN, João Pessoa, 2014.

STRECK, Lenio Luiz; MORAIS, José Luis Bolzan de. *Ciência política e teoria geral do estado*. 4ª edição, Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003.

TIRELLI, Cláudia. *Reconfiguração da Assistência e Organizações Sociais no RS: um estudo das organizações que participaram do Programa Rede Parceria Social entre 2008 e 2010*. Tese (Doutorado). Programa de Pós-Graduação em Sociologia. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre: UFRGS, 2013. Disponível em: < <https://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/81364> >. Acesso em 01 ago 2019.

TORRES, Heleno Taveira. *Direito Constitucional Financeiro: Teoria da Constituição Financeira*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

TORRES, Ricardo Lobo. *Curso de Direito Financeiro e Tributário*. 17ª edição. Rio de Janeiro: Renovar, 2010.

VARGAS, Cristina Ribas. *Democracia Participativa e Desenvolvimento Humano nos Municípios Brasileiros: Uma análise a partir de Amartya Sen*. Dissertação

[Dissertação em Administração]. Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Administração, Contabilidade e Economia da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Porto Alegre: PUCRS, 2007. Disponível em: < <https://repositorio.pucrs.br/dspace/bitstream/10923/2596/1/000390628-Texto%2bCompleto-0.pdf> >. Acesso em 30 de jun. de 2018.

ZAMBAM, Neuro. *Amartya Sen: liberdade, justiça e desenvolvimento sustentável*. Passo Fundo, IMED, 2012.

**APÊNDICE A – Municípios do RS e os Respectivos Coeficientes de Correlação  
Entre Orçamento Aplicado em ASPS e IDESE saúde**

<b>Nº</b>	<b>Município</b>	<b>Coef. De Correlação</b>
259	Montenegro	0,99
326	Porto Alegre	0,98
366	Santa Maria	0,98
80	Canoas	0,97
153	Esperança do Sul	0,96
136	Dom Pedrito	0,95
284	Nova Roma do Sul	0,95
305	Passo Fundo	0,95
370	Santa Vitória do Palmar	0,95
	Santo Antônio da	
375	Patrulha	0,95
401	São Luiz Gonzaga	0,95
451	Toropi	0,95
467	Tupanciretã	0,95
486	Vicente Dutra	0,95
32	Barão	0,94
61	Cachoeira do Sul	0,94
96	Caxias do Sul	0,94
336	Quaraí	0,94
357	Salto do Jacuí	0,94
435	Sinimbu	0,94
14	Ametista do Sul	0,93
63	Cacique Doble	0,93
78	Canela	0,93
182	Gramado	0,93
217	Ivorá	0,93
416	São Valério do Sul	0,93
445	Tavares	0,93
30	Bagé	0,92
84	Capão do Cipó	0,92
98	Cerrito	0,92
278	Nova Hartz	0,92
340	Redentora	0,92
446	Tenente Portela	0,92
33	Barão de Cotegipe	0,91
56	Braga	0,91
60	Cacequi	0,91
211	Itaara	0,91

227	Júlio de Castilhos	0,91
292	Osório	0,91
308	Pedras Altas	0,91
314	Pinhal da Serra	0,91
338	Quevedos	0,91
411	São Pedro do Sul	0,91
461	Três Passos	0,91
491	Vila Nova do Sul	0,91
49	Bom Jesus	0,9
92	Carlos Gomes	0,9
113	Condor	0,9
148	Erechim	0,9
196	Ibarama	0,9
202	Ijuí	0,9
258	Monte Belo do Sul	0,9
342	Restinga Sêca	0,9
404	São Martinho da Serra	0,9
72	Campo Bom	0,89
163	Faxinal do Soturno	0,89
281	Nova Petrópolis	0,89
321	Planalto	0,89
50	Bom Princípio	0,88
158	Estrela	0,88
177	General Câmara	0,88
179	Getúlio Vargas	0,88
320	Piratini	0,88
384	São Francisco de Assis	0,88
436	Sobradinho	0,88
450	Tiradentes do Sul	0,88
24	Arroio do Tigre	0,87
151	Erval Seco	0,87
188	Guaporé	0,87
272	Nova Araçá	0,87
293	Paim Filho	0,87
359	Salvador do Sul	0,87
484	Viadutos	0,87
114	Constantina	0,86
133	Dois Irmãos das Missões	0,86
210	Iraí	0,86
403	São Martinho	0,86
443	Taquari	0,86
185	Gravataí	0,85
295	Palmeira das Missões	0,85

440	Tapera	0,85
101	Cerro Grande do Sul	0,84
141	Eldorado do Sul	0,84
181	Glorinha	0,84
183	Gramado dos Loureiros	0,84
212	Itacurubi	0,84
247	Mariano Moro	0,84
253	Maximiliano de Almeida	0,84
265	Muçum	0,84
298	Pantano Grande	0,84
328	Porto Mauá	0,84
367	Santa Maria do Herval	0,84
390	São Jorge	0,84
6	Alegrete	0,83
36	Barra do Quaraí	0,83
40	Barracão	0,83
62	Cachoeirinha	0,83
93	Casca	0,83
195	Humaitá	0,83
249	Mata	0,83
283	Nova Ramada	0,83
315	Pinhal Grande	0,83
353	Roque Gonzales	0,83
441	Tapes	0,83
494	Vista Gaúcha	0,83
74	Campos Borges	0,82
120	Cotiporã	0,82
251	Mato Leitão	0,82
291	Novo Xingu	0,82
307	Paverama	0,82
412	São Sebastião do Caí	0,82
475	Vacaria	0,82
223	Jaguari	0,81
373	Santiago	0,81
419	Sapiranga	0,81
474	Uruguaiana	0,81
3	Agudo	0,8
228	Lagoa Bonita do Sul	0,8
274	Nova Boa Vista	0,8
348	Rodeio Bonito	0,8
438	Tabaí	0,8
118	Coronel Bicaco	0,79
121	Coxilha	0,79
355	Sagrada Família	0,79
398	São José dos Ausentes	0,79
422	Seberi	0,79
69	Campestre da Serra	0,78

119	Coronel Pilar	0,78
128	David Canabarro	0,78
187	Guaíba	0,78
290	Novo Tiradentes	0,78
356	Saldanha Marinho	0,78
383	São Domingos do Sul	0,78
389	São João do Polêsine	0,78
480	Venâncio Aires	0,78
1	Aceguá	0,77
45	Boa Vista do Buricá	0,76
142	Encantado	0,76
199	Ibirapuitã	0,76
432	Sete de Setembro	0,76
107	Chuí	0,75
225	Jari	0,75
424	Segredo	0,75
2	Água Santa	0,74
344	Rio Grande	0,74
385	São Francisco de Paula	0,74
10	Alto Alegre	0,73
192	Herveiras	0,73
	Monte Alegre dos	
257	Campos	0,73
352	Rondinha	0,73
418	São Vicente do Sul	0,73
433	Severiano de Almeida	0,73
20	Aratiba	0,72
54	Bossoroca	0,72
122	Crissiumal	0,72
226	Jóia	0,72
237	Linha Nova	0,72
261	Morrinhos do Sul	0,72
325	Portão	0,72
335	Putinga	0,72
391	São José das Missões	0,72
392	São José do Herval	0,72
410	São Pedro do Butiá	0,72
460	Três Palmeiras	0,72
487	Victor Graeff	0,72
12	Alvorada	0,71
66	Camaquã	0,71
168	Florianópolis	0,71
316	Pinheirinho do Vale	0,71
413	São Sepé	0,71
13	Amaral Ferrador	0,7
52	Bom Retiro do Sul	0,7
193	Horizontina	0,7
406	São Nicolau	0,7

303	Passa Sete	0,69
466	Tupanci do Sul	0,69
51	Bom Progresso	0,68
318	Pinto Bandeira	0,68
471	Ubiretama	0,68
7	Alegria	0,67
41	Barros Cassal	0,67
79	Canguçu	0,67
95	Catuípe	0,67
166	Feliz	0,67
190	Harmonia	0,67
477	Vale Real	0,67
495	Vitória das Missões	0,67
27	Arvorezinha	0,66
38	Barra do Rio Azul	0,66
75	Candelária	0,66
269	Nicolau Vergueiro	0,66
286	Novo Barreiro	0,66
363	Santa Clara do Sul	0,66
55	Bozano	0,65
161	Fagundes Varela	0,65
162	Farroupilha	0,65
244	Marau	0,65
414	São Valentim	0,65
476	Vale do Sol	0,65
58	Butiá	0,64
194	Hulha Negra	0,64
224	Jaquirana	0,64
243	Maratá	0,64
263	Morro Reuter	0,64
313	Pinhal	0,64
400	São Lourenço do Sul	0,64
11	Alto Feliz	0,63
43	Bento Gonçalves	0,63
86	Capela de Santana	0,63
104	Charqueadas	0,63
143	Encruzilhada do Sul	0,63
178	Gentil	0,63
184	Gramado Xavier	0,63
304	Passo do Sobrado	0,63
379	Santo Augusto	0,63
39	Barra Funda	0,62
83	Capão da Canoa	0,62
201	Igrejinha	0,62
239	Machadinho	0,61
396	São José do Ouro	0,61
16	Anta Gorda	0,6

35	Barra do Guarita	0,6
71	Campinas do Sul	0,6
426	Senador Salgado Filho	0,6
124	Cristal do Sul	0,59
255	Miraguaí	0,59
264	Mostardas	0,59
288	Novo Hamburgo	0,59
496	Westfalia	0,59
100	Cerro Grande	0,58
360	Sananduva	0,58
	Santo Antônio das	
376	Missões	0,58
429	Sério	0,58
140	Doutor Ricardo	0,57
155	Estação	0,57
197	Ibiaçá	0,57
488	Vila Flores	0,57
235	Liberato Salzano	0,56
245	Marcelino Ramos	0,56
350	Rolante	0,56
485	Viamão	0,56
139	Doutor Maurício Cardoso	0,55
279	Nova Pádua	0,55
297	Panambi	0,55
377	Santo Antônio do Palma	0,55
468	Tupandi	0,55
57	Brochier	0,54
362	Santa Cecília do Sul	0,54
28	Augusto Pestana	0,53
219	Jaboticaba	0,53
234	Lavras do Sul	0,53
365	Santa Margarida do Sul	0,53
381	Santo Expedito do Sul	0,53
402	São Marcos	0,53
4	Ajuricaba	0,52
73	Campo Novo	0,52
126	Cruzaltense	0,52
266	Muitos Capões	0,52
341	Relvado	0,51
463	Triunfo	0,51
108	Chувиска	0,5
218	Ivoti	0,5
25	Arroio dos Ratos	0,49
393	São José do Hortêncio	0,49
103	Chapada	0,48
322	Poço das Antas	0,48
358	Salvador das Missões	0,48
246	Mariana Pimentel	0,47

364	Santa Cruz do Sul	0,47
159	Estrela Velha	0,46
260	Mormaço	0,46
111	Colinas	0,45
347	Roca Sales	0,45
430	Sertão	0,45
479	Vanini	0,45
129	Derrubadas	0,44
386	São Gabriel	0,44
97	Centenário	0,43
240	Mampituba	0,43
301	Pareci Novo	0,43
434	Silveira Martins	0,43
296	Palmitinho	0,42
473	Unistalda	0,42
17	Antônio Prado	0,41
144	Engenho Velho	0,4
270	Nonoai	0,4
132	Dois Irmãos	0,39
214	Itaqui	0,39
493	Vista Alegre do Prata	0,39
19	Araricá	0,38
131	Dilermando de Aguiar	0,38
421	Sarandi	0,38
	Almirante Tamandaré do	
8	Sul	0,37
216	Itatiba do Sul	0,37
221	Jacutinga	0,37
287	Novo Cabrais	0,37
458	Três de Maio	0,37
53	Boqueirão do Leão	0,36
173	Frederico Westphalen	0,36
448	Teutônia	0,36
236	Lindolfo Collor	0,35
77	Candiota	0,34
145	Entre Rios do Sul	0,34
149	Ernestina	0,34
428	Serafina Corrêa	0,34
454	Travesseiro	0,34
200	Ibirubá	0,33
82	Capão Bonito do Sul	0,32
157	Esteio	0,32
160	Eugênio de Castro	0,32
354	Rosário do Sul	0,32
492	Vista Alegre	0,32
99	Cerro Branco	0,31
205	Imigrante	0,31
154	Espumoso	0,3

337	Quatro Irmãos	0,3
483	Vespasiano Correa	0,29
59	Caçapava do Sul	0,28
275	Nova Bréscia	0,28
280	Nova Palma	0,28
115	Coqueiro Baixo	0,27
252	Mato Queimado	0,27
300	Paraíso do Sul	0,27
146	Entre-ijuís	0,26
444	Taquaruçu do Sul	0,26
209	Ipiranga do Sul	0,25
215	Itati	0,25
238	Maçambará	0,25
254	Minas do Leão	0,25
44	Boa Vista das Missões	0,24
289	Novo Machado	0,24
395	São José do Norte	0,24
26	Arroio Grande	0,22
91	Carlos Barbosa	0,22
241	Manoel Viana	0,22
442	Taquara	0,22
456	Três Cachoeiras	0,22
459	Três Forquilhas	0,22
331	Pouso Novo	0,21
164	Faxinalzinho	0,2
306	Paulo Bento	0,2
324	Ponte Preta	0,2
213	Itapuca	0,19
346	Riozinho	0,19
18	Arambaré	0,18
167	Flores da Cunha	0,18
394	São José do Inhacorá	0,18
64	Caibaté	0,15
232	Lajeado	0,15
332	Presidente Lucena	0,15
230	Lagoa Vermelha	0,14
462	Trindade do Sul	0,14
242	Maquiné	0,13
431	Sertão Santana	0,13
138	Dona Francisca	0,12
453	Tramandaí	0,12
37	Barra do Ribeiro	0,11
112	Colorado	0,11
203	Ilópolis	0,11
276	Nova Candelária	0,11
349	Rolador	0,11
106	Chiapetta	0,1

135	Dom Feliciano	0,1
165	Fazenda Vilanova	0,1
48	Boa Vista do Sul	0,08
368	Santa Rosa	0,08
455	Três Arroios	0,08
497	Xangri-lá	0,08
5	Alecrim	0,07
277	Nova Esperança do Sul	0,07
89	Caraá	0,06
437	Soledade	0,05
489	Vila Lângaro	0,05
408	São Pedro da Serra	0,03
415	São Valentim do Sul	0,03
152	Esmeralda	0,02
388	São João da Urtiga	0,02
191	Herval	0,01
175	Garruchos	0
189	Guarani das Missões	0
256	Montauri	0
449	Tio Hugo	0
117	Coronel Barros	-0,01
208	Ipê	-0,01
268	Não-Me-Toque	-0,01
319	Pirapó	-0,03
81	Canudos do Vale	-0,04
198	Ibiraiaras	-0,04
220	Jacuizinho	-0,04
	Benjamin Constant do	
42	Sul	-0,05
65	Caiçara	-0,05
94	Caseiros	-0,05
371	Santana da Boa Vista	-0,05
174	Garibaldi	-0,07
233	Lajeado do Bugre	-0,07
294	Palmares do Sul	-0,07
334	Protásio Alves	-0,07
397	São José do Sul	-0,07
267	Muliterno	-0,08
299	Paráí	-0,08
420	Sapucaia do Sul	-0,08
439	Tapejara	-0,08
490	Vila Maria	-0,08
15	André da Rocha	-0,09
323	Pontão	-0,09
170	Formigueiro	-0,1
231	Lagoão	-0,1
271	Nova Alvorada	-0,1
327	Porto Lucena	-0,1

248	Marques de Souza	-0,11
169	Fontoura Xavier	-0,12
222	Jaguarão	-0,12
229	Lagoa dos Três Cantos	-0,12
21	Arroio do Meio	-0,13
345	Rio Pardo	-0,14
116	Coqueiros do Sul	-0,15
417	São Vendelino	-0,15
423	Sede Nova	-0,15
172	Fortaleza dos Valos	-0,17
343	Rio dos Índios	-0,18
31	Balneário Pinhal	-0,19
312	Picada Café	-0,19
387	São Jerônimo	-0,2
171	Forquetinha	-0,21
134	Dois Lajeados	-0,23
88	Capivari do Sul	-0,25
23	Arroio do Sal	-0,26
481	Vera Cruz	-0,26
123	Cristal	-0,27
472	União da Serra	-0,27
110	Ciríaco	-0,28
	Santo Antônio do	
378	Planalto	-0,31
76	Cândido Godói	-0,33
46	Boa Vista do Cadeado	-0,34
102	Cerro Largo	-0,34
68	Cambará do Sul	-0,35
369	Santa Tereza	-0,35
22	Arroio do Padre	-0,36
127	Cruzeiro do Sul	-0,36
207	Inhacorá	-0,37
105	Charrua	-0,38
372	Santana do Livramento	-0,39
9	Alpestre	-0,41
29	Áurea	-0,41
310	Pejuçara	-0,41
465	Tunas	-0,41
273	Nova Bassano	-0,42
176	Gaurama	-0,43
309	Pedro Osório	-0,43
470	Turuçu	-0,44
125	Cruz Alta	-0,45
285	Nova Santa Rita	-0,45
447	Terra de Areia	-0,45
34	Barão do Triunfo	-0,48
147	Erebango	-0,48
282	Nova Prata	-0,49

137	Dom Pedro de Alcântara	-0,5
90	Carazinho	-0,52
186	Guabiju	-0,53
302	Parobé	-0,53
250	Mato Castelhano	-0,54
317	Pinheiro Machado	-0,54
156	Estância Velha	-0,56
333	Progresso	-0,58
204	Imbé	-0,61
329	Porto Vera Cruz	-0,62
47	Boa Vista do Incra	-0,66
482	Veranópolis	-0,66
351	Ronda Alta	-0,67
464	Tucunduva	-0,67
478	Vale Verde	-0,69
469	Tuparendi	-0,7
70	Campina das Missões	-0,71
427	Sentinela do Sul	-0,71
452	Torres	-0,71
361	Santa Bárbara do Sul	-0,72
457	Três Coroas	-0,74
87	Capitão	-0,75
262	Morro Redondo	-0,77
425	Selbach	-0,77
380	Santo Cristo	-0,79
150	Erval Grande	-0,81
180	Giruá	-0,81
330	Porto Xavier	-0,81
409	São Pedro das Missões	-0,82
109	Cidreira	-0,83
374	Santo Ângelo	-0,83
382	São Borja	-0,83
407	São Paulo das Missões	-0,83
85	Capão do Leão	-0,84
130	Dezesseis de Novembro	-0,84
405	São Miguel das Missões	-0,85
206	Independência	-0,87
67	Camargo	-0,88
311	Pelotas	-0,9
399	São Leopoldo	-0,93
339	Quinze de Novembro	-0,94

**APÊNDICE B – Municípios do RS e os Respectivos Coeficientes de Correlação  
Entre Orçamento Aplicado em MDE X IDESE Educação**

<b>Nº Município</b>	<b>Coef. De Correlação</b>
62 Cachoeirinha	0,99
4 Ajuricaba	0,98
185 Gravataí	0,98
187 Guaíba	0,98
338 Quevedos	0,98
96 Caxias do Sul	0,97
105 Charrua	0,97
125 Cruz Alta	0,97
216 Itatiba do Sul	0,97
288 Novo Hamburgo	0,97
311 Pelotas	0,97
375 Santo Antônio da Patrulha	0,97
382 São Borja	0,97
412 São Sebastião do Caí	0,97
420 Sapucaia do Sul	0,97
445 Tavares	0,97
465 Tunas	0,97
480 Venâncio Aires	0,97
13 Amaral Ferrador	0,96
58 Butiá	0,96
61 Cachoeira do Sul	0,96
66 Camaquã	0,96
135 Dom Feliciano	0,96
169 Fontoura Xavier	0,96
230 Lagoa Vermelha	0,96
278 Nova Hartz	0,96
303 Passa Sete	0,96
308 Pedras Altas	0,96
369 Santa Tereza	0,96
399 São Leopoldo	0,96
400 São Lourenço do Sul	0,96
424 Segredo	0,96
441 Tapes	0,96
442 Taquara	0,96
37 Barra do Ribeiro	0,95
63 Cacique Doble	0,95
67 Camargo	0,95
79 Canguçu	0,95
89 Caraá	0,95

123 Cristal	0,95
184 Gramado Xavier	0,95
201 Igrejinha	0,95
217 Ivorá	0,95
223 Jaguari	0,95
325 Portão	0,95
366 Santa Maria	0,95
419 Sapiranga	0,95
460 Três Palmeiras	0,95
481 Vera Cruz	0,95
9 Alpestre	0,94
43 Bento Gonçalves	0,94
75 Candelária	0,94
80 Canoas	0,94
91 Carlos Barbosa	0,94
108 Chувиска	0,94
141 Eldorado do Sul	0,94
157 Esteio	0,94
172 Fortaleza dos Valos	0,94
179 Getúlio Vargas	0,94
213 Itapuca	0,94
240 Mampituba	0,94
317 Pinheiro Machado	0,94
321 Planalto	0,94
342 Restinga Sêca	0,94
364 Santa Cruz do Sul	0,94
380 Santo Cristo	0,94
402 São Marcos	0,94
437 Soledade	0,94
448 Teutônia	0,94
476 Vale do Sol	0,94
60 Cacequi	0,93
72 Campo Bom	0,93
85 Capão do Leão	0,93
94 Caseiros	0,93
127 Cruzeiro do Sul	0,93
150 Erval Grande	0,93
199 Ibirapuitã	0,93
214 Itaqui	0,93
215 Itati	0,93
222 Jaguarão	0,93
228 Lagoa Bonita do Sul	0,93
295 Palmeira das Missões	0,93
350 Rolante	0,93
355 Sagrada Família	0,93
401 São Luiz Gonzaga	0,93
447 Terra de Areia	0,93

464 Tucunduva	0,93
2 Água Santa	0,92
3 Agudo	0,92
27 Arvorezinha	0,92
34 Barão do Triunfo	0,92
41 Barros Cassal	0,92
49 Bom Jesus	0,92
59 Caçapava do Sul	0,92
71 Campinas do Sul	0,92
128 David Canabarro	0,92
166 Feliz	0,92
167 Flores da Cunha	0,92
170 Formigueiro	0,92
197 Ibiaçá	0,92
231 Lagoão	0,92
289 Novo Machado	0,92
293 Paim Filho	0,92
302 Parobé	0,92
345 Rio Pardo	0,92
388 São João da Urtiga	0,92
405 São Miguel das Missões	0,92
417 São Vendelino	0,92
430 Sertão	0,92
449 Tio Hugo	0,92
453 Tramandaí	0,92
470 Turuçu	0,92
484 Viadutos	0,92
78 Canela	0,91
81 Canudos do Vale	0,91
124 Cristal do Sul	0,91
162 Farroupilha	0,91
233 Lajeado do Bugre	0,91
235 Liberato Salzano	0,91
368 Santa Rosa	0,91
381 Santo Expedito do Sul	0,91
396 São José do Ouro	0,91
418 São Vicente do Sul	0,91
429 Sério	0,91
491 Vila Nova do Sul	0,91
17 Antônio Prado	0,9
24 Arroio do Tigre	0,9
68 Cambará do Sul	0,9
76 Cândido Godói	0,9
92 Carlos Gomes	0,9
99 Cerro Branco	0,9
101 Cerro Grande do Sul	0,9
165 Fazenda Vilanova	0,9

200 Ibirubá	0,9
211 Itaara	0,9
219 Jaboticaba	0,9
225 Jari	0,9
280 Nova Palma	0,9
297 Panambi	0,9
315 Pinhal Grande	0,9
344 Rio Grande	0,9
391 São José das Missões	0,9
395 São José do Norte	0,9
439 Tapejara	0,9
11 Alto Feliz	0,89
42 Benjamin Constant do Sul	0,89
51 Bom Progresso	0,89
69 Campestre da Serra	0,89
156 Estância Velha	0,89
159 Estrela Velha	0,89
174 Garibaldi	0,89
191 Herval	0,89
226 Jóia	0,89
261 Morrinhos do Sul	0,89
262 Morro Redondo	0,89
286 Novo Barreiro	0,89
312 Picada Café	0,89
354 Rosário do Sul	0,89
362 Santa Cecília do Sul	0,89
373 Santiago	0,89
403 São Martinho	0,89
413 São Sepé	0,89
435 Sinimbu	0,89
472 União da Serra	0,89
485 Viamão	0,89
20 Aratiba	0,88
38 Barra do Rio Azul	0,88
40 Barracão	0,88
44 Boa Vista das Missões	0,88
90 Carazinho	0,88
130 Dezesesseis de Novembro	0,88
212 Itacurubi	0,88
241 Manoel Viana	0,88
320 Piratini	0,88
333 Progresso	0,88
357 Salto do Jacuí	0,88
371 Santana da Boa Vista	0,88
384 São Francisco de Assis	0,88
393 São José do Hortêncio	0,88
426 Senador Salgado Filho	0,88

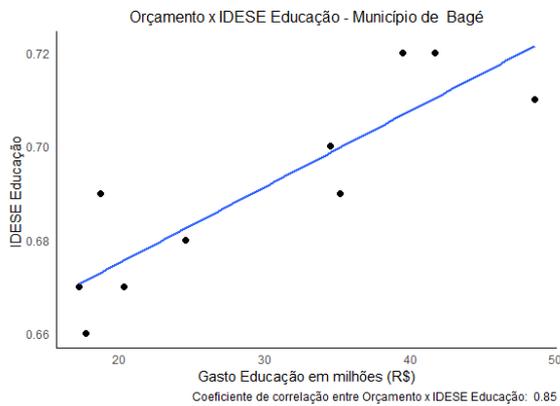
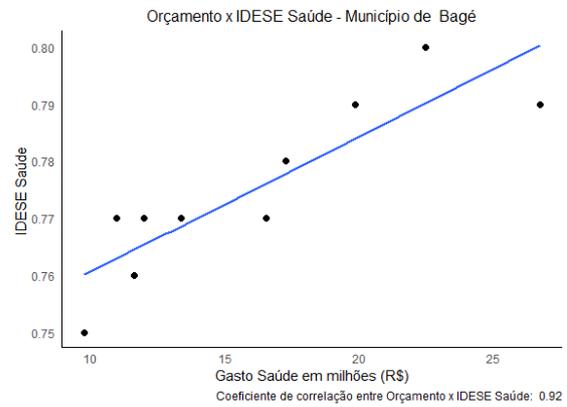
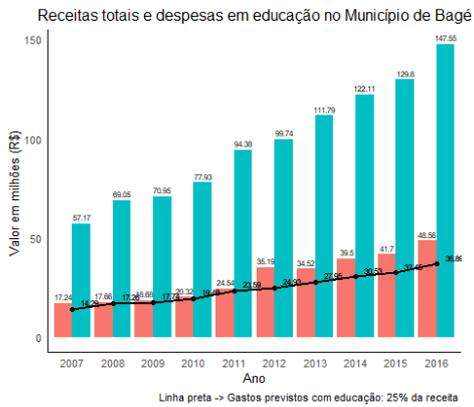
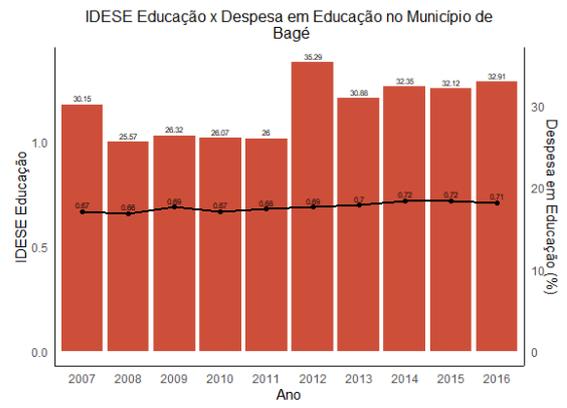
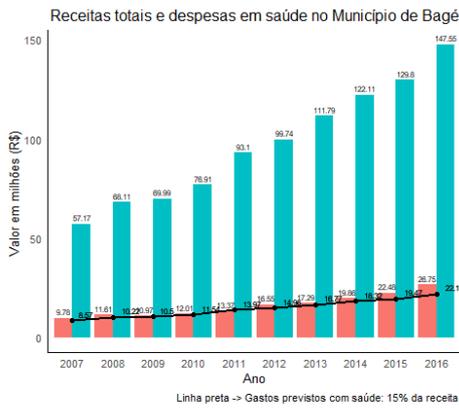
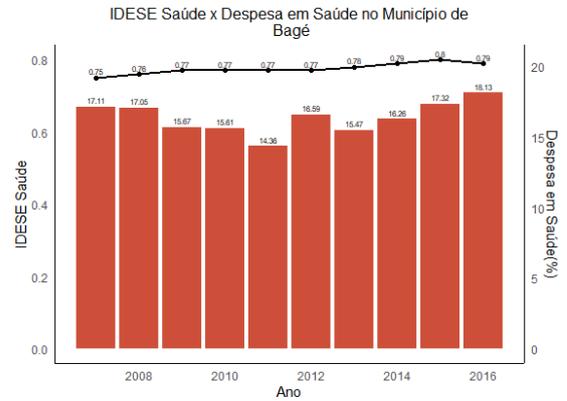
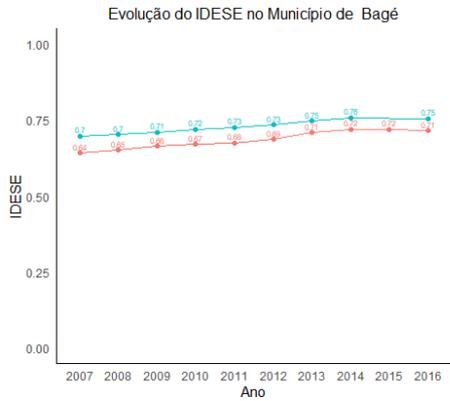
431 Sertão Santana	0,88
438 Tabaí	0,88
467 Tupanciretã	0,88
477 Vale Real	0,88
478 Vale Verde	0,88
26 Arroio Grande	0,87
74 Campos Borges	0,87
77 Candiota	0,87
83 Capão da Canoa	0,87
102 Cerro Largo	0,87
139 Doutor Maurício Cardoso	0,87
196 Ibarama	0,87
221 Jacutinga	0,87
227 Júlio de Castilhos	0,87
274 Nova Boa Vista	0,87
324 Ponte Preta	0,87
347 Roca Sales	0,87
351 Ronda Alta	0,87
387 São Jerônimo	0,87
433 Severiano de Almeida	0,87
495 Vitória das Missões	0,87
7 Alegria	0,86
33 Barão de Cotegipe	0,86
110 Ciríaco	0,86
113 Condor	0,86
146 Entre-ijuís	0,86
153 Esperança do Sul	0,86
163 Faxinal do Soturno	0,86
182 Gramado	0,86
245 Marcelino Ramos	0,86
304 Passo do Sobrado	0,86
367 Santa Maria do Herval	0,86
370 Santa Vitória do Palmar	0,86
Santo Antônio das	
376 Missões	0,86
406 São Nicolau	0,86
407 São Paulo das Missões	0,86
422 Seberi	0,86
452 Torres	0,86
457 Três Coroas	0,86
30 Bagé	0,85
53 Boqueirão do Leão	0,85
112 Colorado	0,85
114 Constantina	0,85
190 Harmonia	0,85
192 Herveiras	0,85
246 Mariana Pimentel	0,85
316 Pinheirinho do Vale	0,85

360 Sananduva	0,85
392 São José do Herval	0,85
6 Alegrete	0,84
23 Arroio do Sal	0,84
106 Chiapetta	0,84
144 Engenho Velho	0,84
180 Giruá	0,84
194 Hulha Negra	0,84
249 Mata	0,84
257 Monte Alegre dos Campos	0,84
258 Monte Belo do Sul	0,84
266 Muitos Capões	0,84
336 Quaraí	0,84
343 Rio dos Índios	0,84
372 Santana do Livramento	0,84
451 Toropi	0,84
455 Três Arroios	0,84
1 Aceguá	0,83
151 Erval Seco	0,83
164 Faxinalzinho	0,83
176 Gaurama	0,83
300 Paraíso do Sul	0,83
306 Paulo Bento	0,83
309 Pedro Osório	0,83
329 Porto Vera Cruz	0,83
411 São Pedro do Sul	0,83
421 Sarandi	0,83
436 Sobradinho	0,83
28 Augusto Pestana	0,82
29 Áurea	0,82
121 Coxilha	0,82
224 Jaquirana	0,82
243 Maratá	0,82
335 Putinga	0,82
16 Anta Gorda	0,81
103 Chapada	0,81
152 Esmeralda	0,81
189 Guarani das Missões	0,81
232 Lajeado	0,81
242 Maquiné	0,81
259 Montenegro	0,81
276 Nova Candelária	0,81
279 Nova Pádua	0,81
282 Nova Prata	0,81
389 São João do Polêsine	0,81
397 São José do Sul	0,81
444 Taquaruçu do Sul	0,81

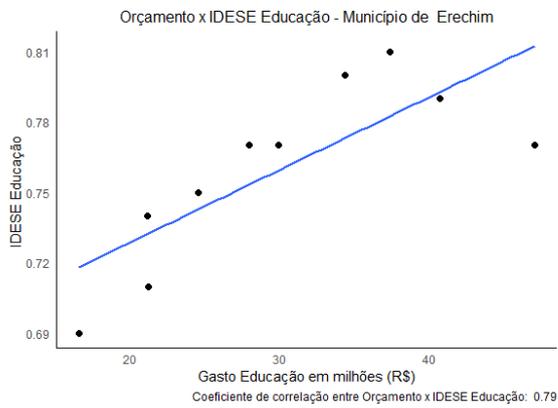
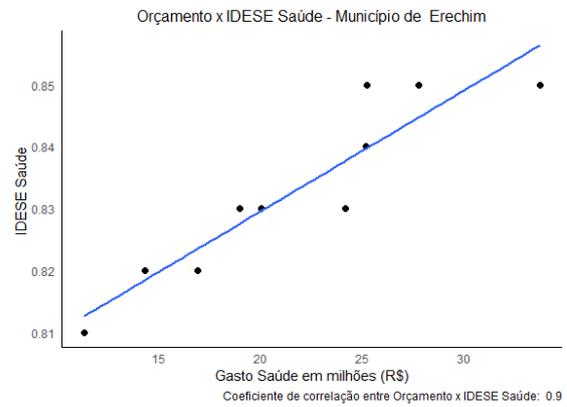
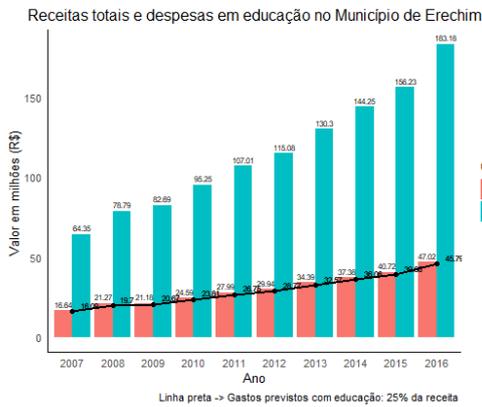
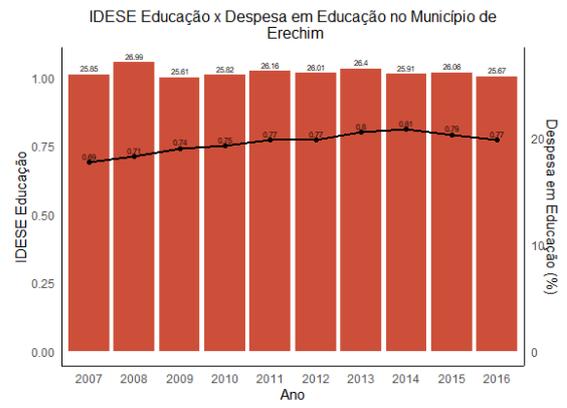
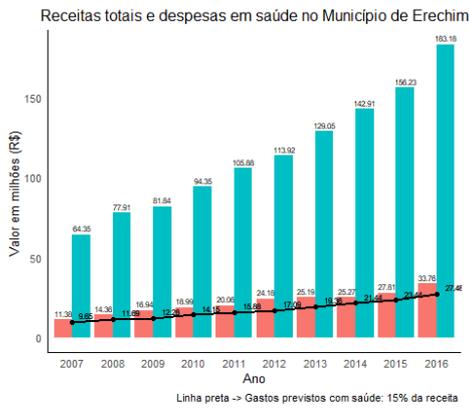
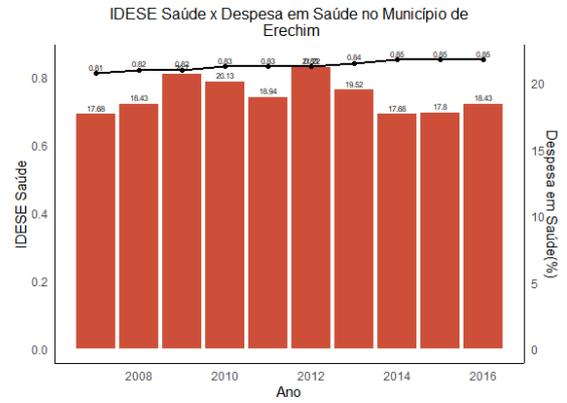
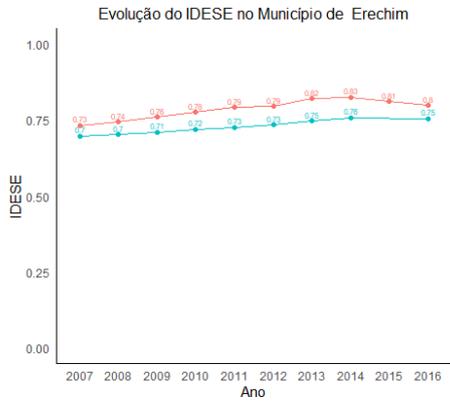
469 Tuparendi	0,81
473 Unistalda	0,81
474 Uruguaiana	0,81
377 Santo Antônio do Palma	0,6
416 São Valério do Sul	0,6
327 Porto Lucena	0,59
423 Sede Nova	0,58
488 Vila Flores	0,58
21 Arroio do Meio	0,57
111 Colinas	0,57
409 São Pedro das Missões	0,57
254 Minas do Leão	0,56
56 Braga	0,55
330 Porto Xavier	0,55
404 São Martinho da Serra	0,55
73 Campo Novo	0,54
256 Montauri	0,54
290 Novo Tiradentes	0,54
463 Triunfo	0,54
70 Campina das Missões	0,53
100 Cerro Grande	0,52
137 Dom Pedro de Alcântara	0,52
145 Entre Rios do Sul	0,52
117 Coronel Barros	0,51
265 Muçum	0,51
291 Novo Xingu	0,51
299 Paraí	0,51
307 Paverama	0,51
468 Tupandi	0,5
160 Eugênio de Castro	0,49
236 Lindolfo Collor	0,49
358 Salvador das Missões	0,49
175 Garruchos	0,48
32 Barão	0,47
267 Muliterno	0,47
385 São Francisco de Paula	0,47
208 Ipê	0,46
394 São José do Inhacorá	0,46
31 Balneário Pinhal	0,45
97 Centenário	0,44
155 Estação	0,44
446 Tenente Portela	0,44
237 Linha Nova	0,43
82 Capão Bonito do Sul	0,42
115 Coqueiro Baixo	0,42
356 Saldanha Marinho	0,42
47 Boa Vista do Incra	0,41

284 Nova Roma do Sul	0,41
328 Porto Mauá	0,41
318 Pinto Bandeira	-0,94

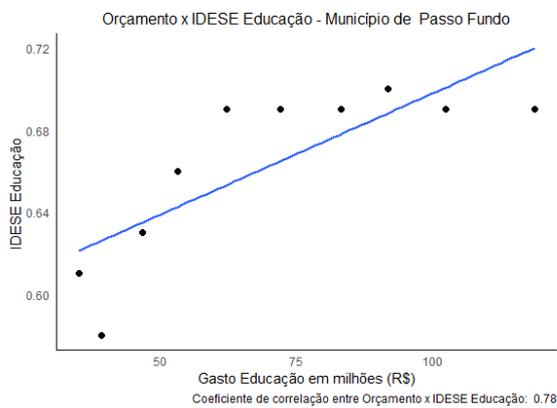
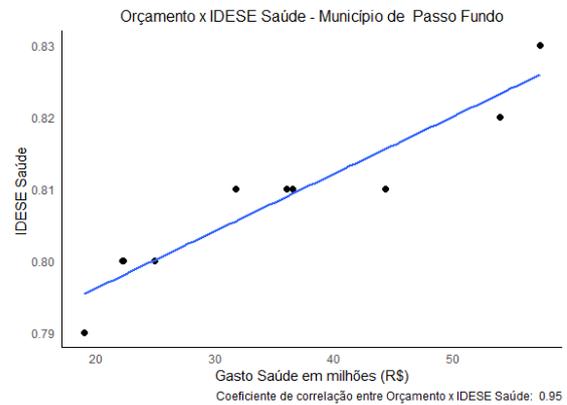
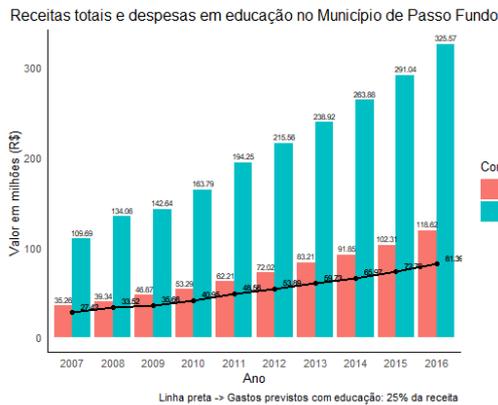
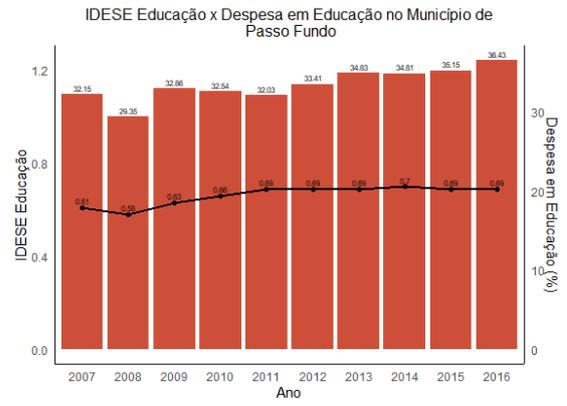
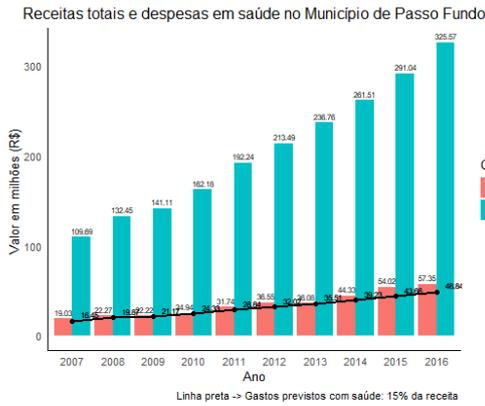
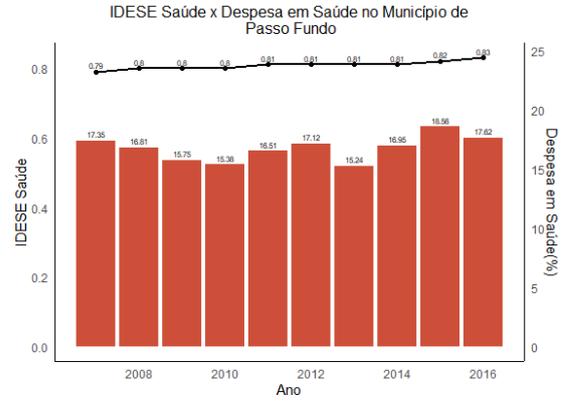
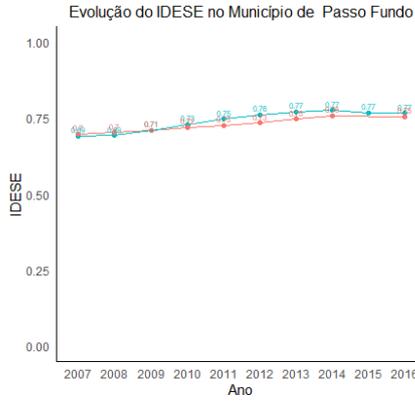
## APÊNDICE C – Dados do Município de Bagé



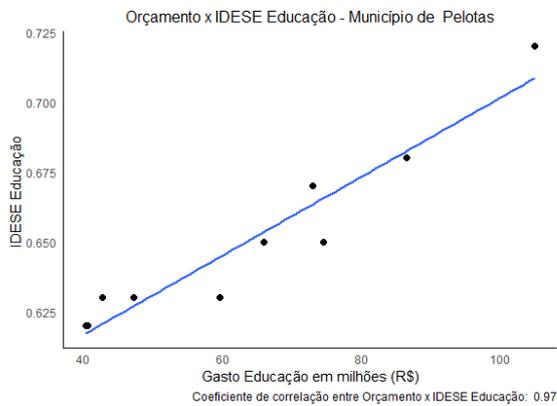
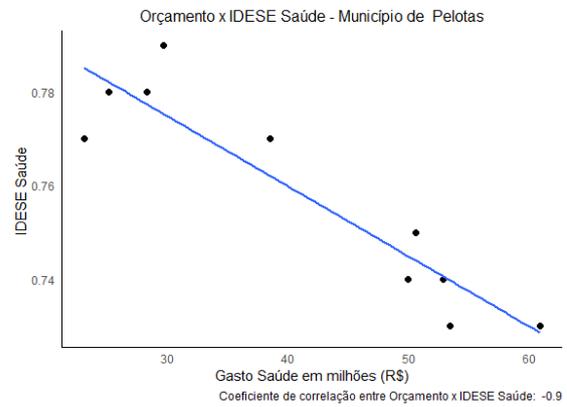
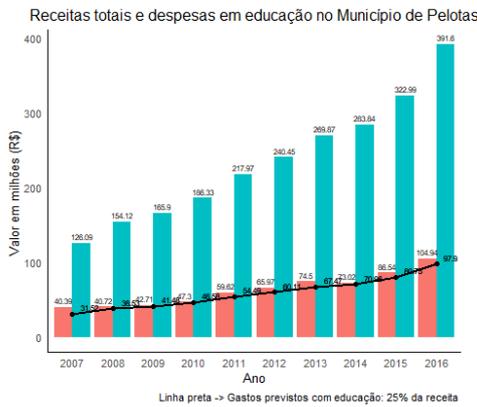
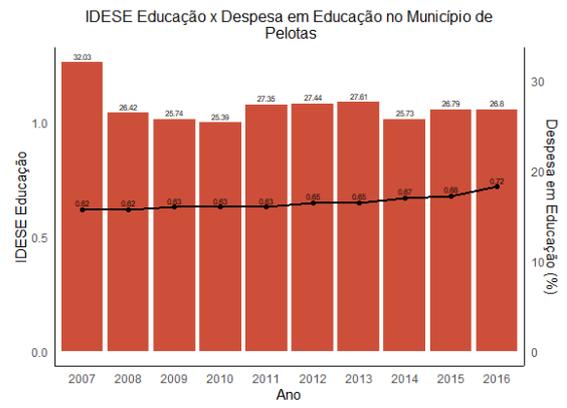
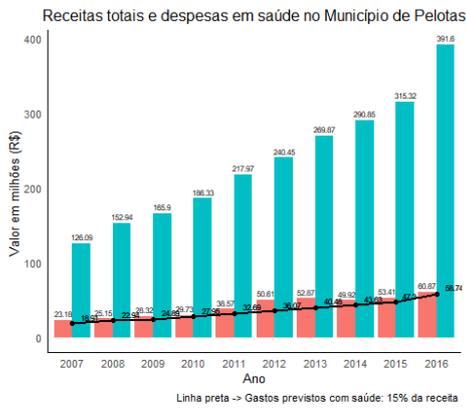
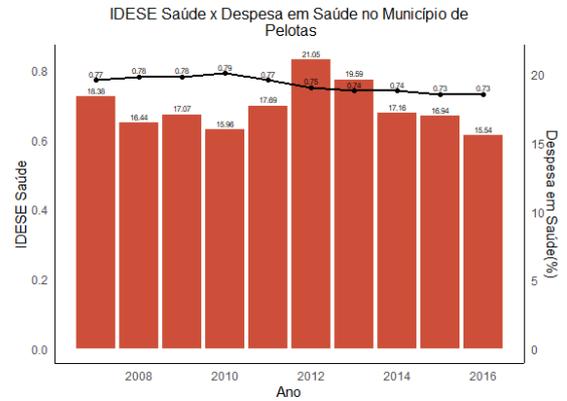
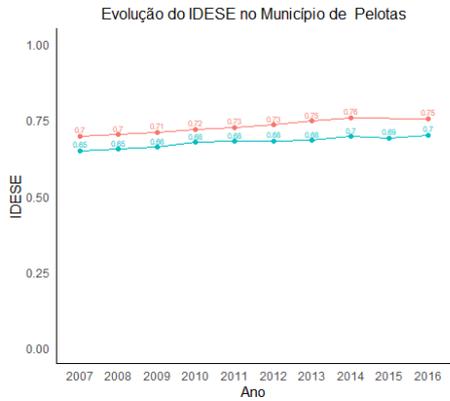
## APÊNDICE D – Dados do Município de Erechim



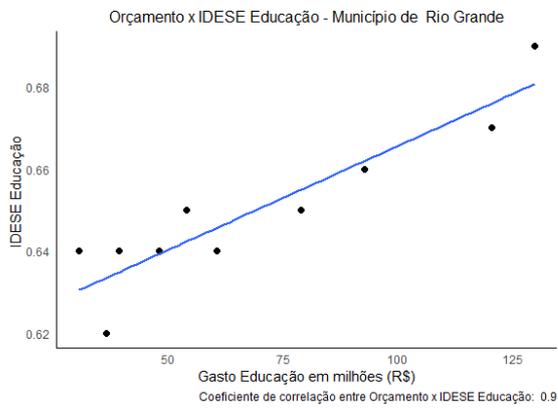
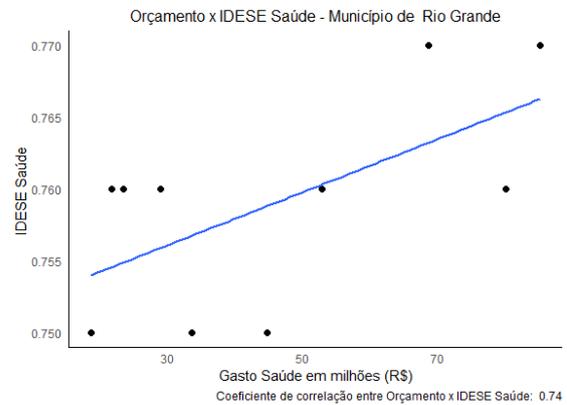
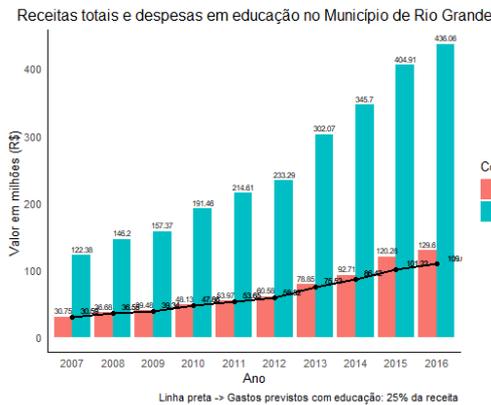
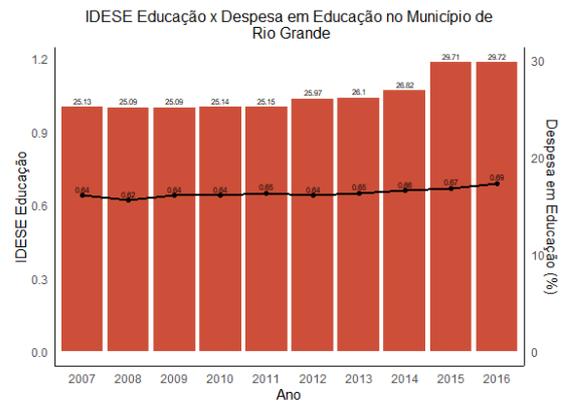
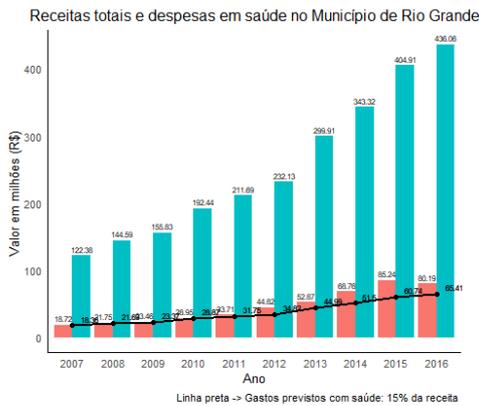
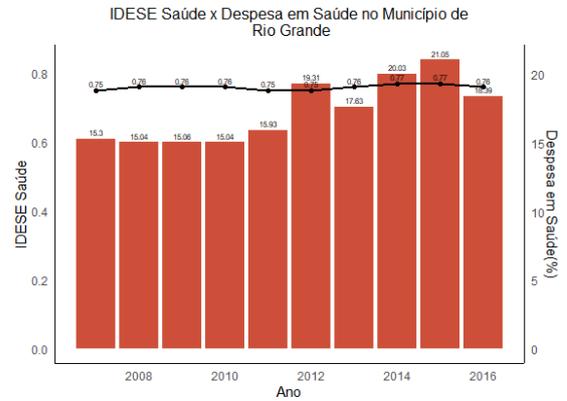
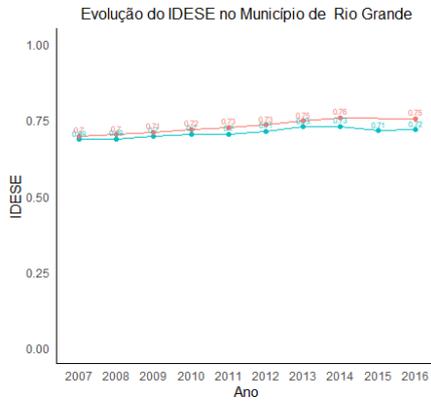
## APÊNDICE E – Dados do Município de Passo Fundo



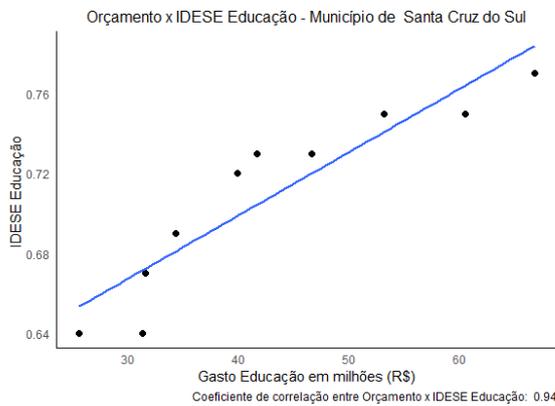
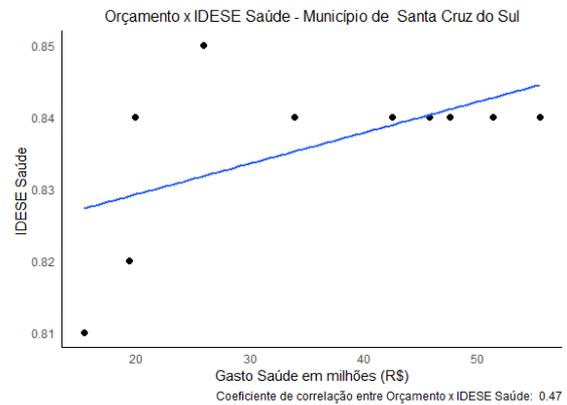
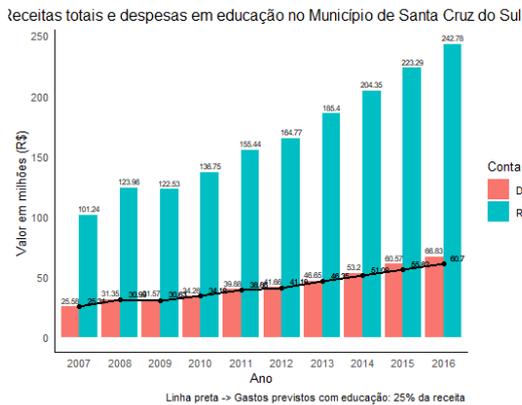
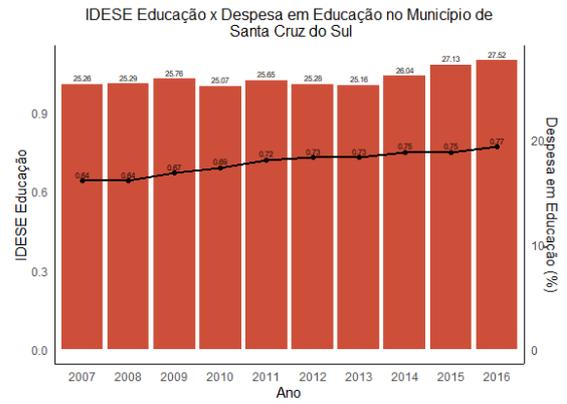
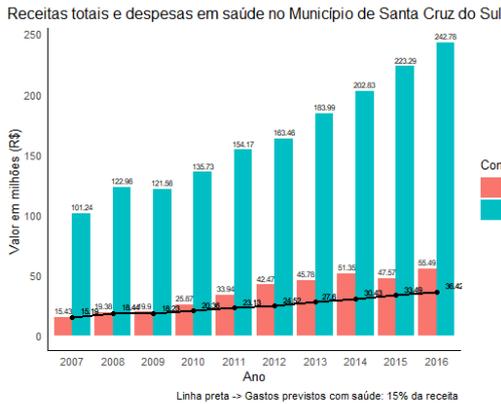
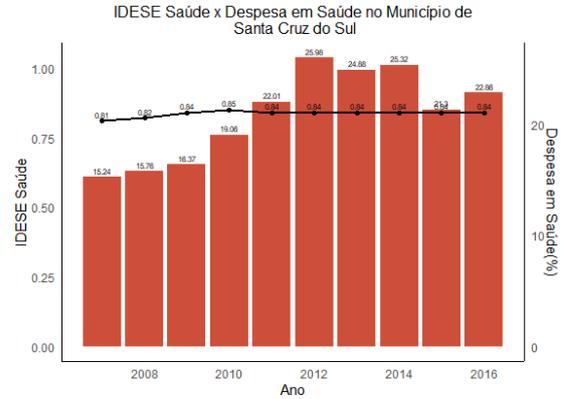
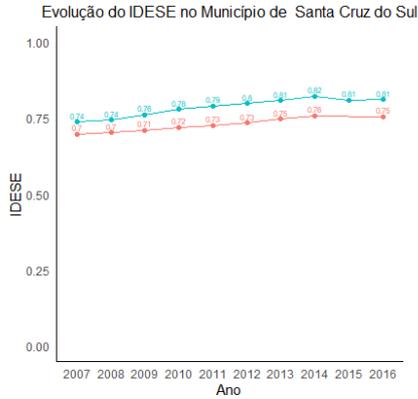
## APÊNDICE F – Dados do Município de Pelotas



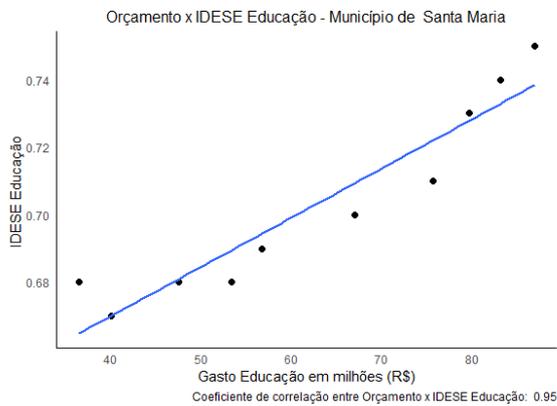
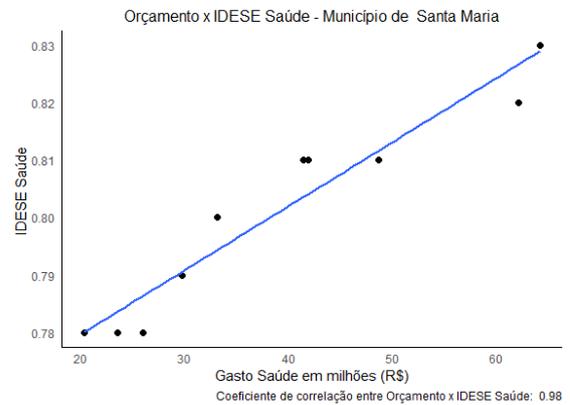
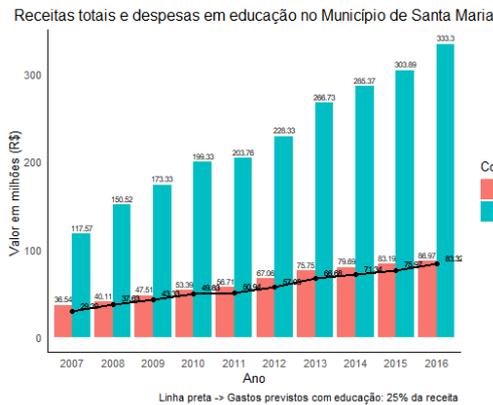
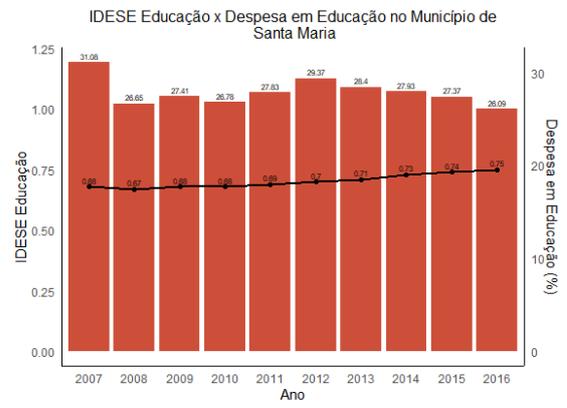
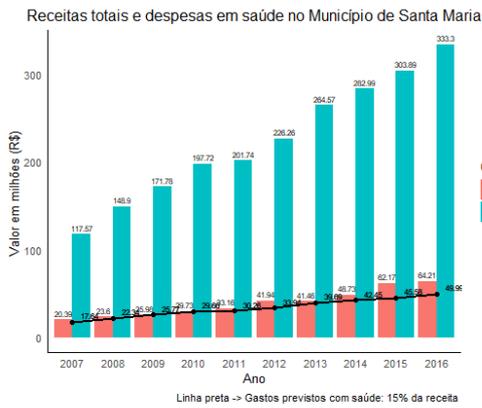
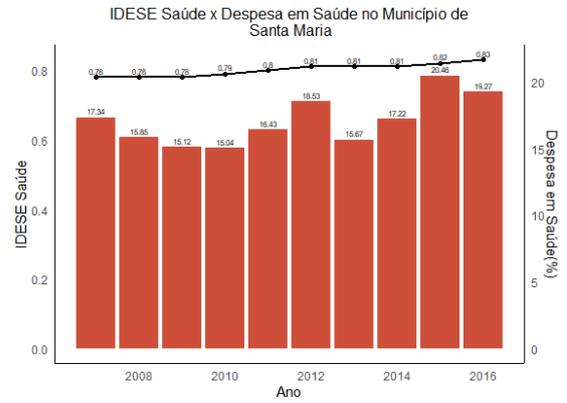
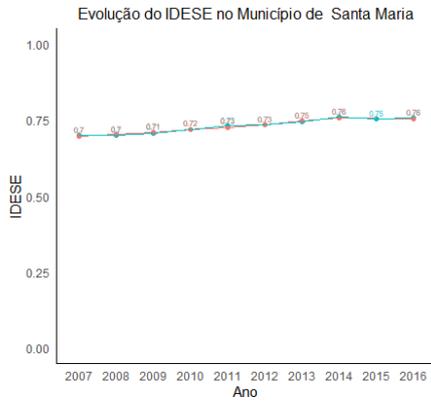
## APÊNDICE G – Dados do Município de Rio Grande



## APÊNDICE H – Dados do Município de Santa Cruz do Sul



## APÊNDICE I – Dados do Município de Santa Maria



## APÊNDICE J – Dados do Município de Uruguaiana

