

EFICIÊNCIA DOS GASTOS PÚBLICOS E DESENVOLVIMENTO MUNICIPAL NO MATO GROSSO DO SUL: UMA ANÁLISE DO IFDM A PARTIR DA METODOLOGIA DEA

WESLEY OSVALDO PRADELLA RODRIGUES UFMS

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO DO SUL (UFMS)

ANTONIO SERGIO EDUARDO

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO DO SUL (UFMS)

DANIEL MASSEN FRAINER

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE MATO GROSSO DO SUL (UEMS)

MARI GISLAINE MOREIRA

UNIVERSIDADE ANHANGUERA - UNIDERP (UNIDERP)

EFICIÊNCIA DOS GASTOS PÚBLICOS E DESENVOLVIMENTO MUNICIPAL NO MATO GROSSO DO SUL: UMA ANÁLISE DO IFDM A PARTIR DA METODOLOGIA DEA

INTRODUÇÃO

A Constituição Brasileira (1988) através do artigo 37, apresenta os princípios constitucionais que são a legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, determina aos municípios uma obediência a todos, porém, no momento atual os mesmos passam por um momento de recursos escassos e com demandas ilimitadas.

Um dos maiores desafios na gestão municipal, está no equilíbrio dos gastos públicos, e se os gastos estão apresentando resultados satisfatório a sociedade e sua aplicação de forma eficiente. A questão da eficiência não está na quantidade dos gastos, mas, no seguinte questionamento, “será que trouxe benefícios e melhorias para as pessoas?”, “está proporcionando ao município o desenvolvimento adequado?” ou “está de forma equilibrada os gastos públicos?”. Neste sentido os municípios enfrentam dificuldades pela falta de informações e até de estudos voltados para os mesmos. Observa-se que a administração pública está em constante aperfeiçoamento através de sua modernização, portanto, a necessidade de avaliações e compará-los, com a análise de sua eficiência nos resultados obtidos com sua gestão.

PROBLEMA DE PESQUISA E OBJETIVO

Este trabalho possui como objetivo analisar a eficiência dos municípios de Mato Grosso do Sul quanto a gestão de recursos públicos e seus impactos no desenvolvimento municipal dos mesmos, além de evidenciar quais municípios fazem o melhor uso de seus recursos e como pode impactar nos resultados alcançados pelo mesmo.

Justifica-se tal trabalho, em virtude da necessidade de uma melhor gestão dos gastos públicos, proporcione conhecimento e diminuição dos mesmos, gerando desenvolvimento econômico com redução da desigualdade social, com incentivo a inovação das formas de gestão com maior eficiência na utilização dos recursos públicos.

FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICO

Administração e Finanças públicas

A gestão é a prática que deve ser aprimorada para o alcance de determinados fins: no setor público, existe para diminuir a pobreza; melhorar a educação, aumentar a competitividade da economia, preservar e conservar recursos naturais, estender e expandir a cultura etc. (NASCIMENTO, 2014). Kohama (2010, p. 9) afirma que a administração pública é todo o “aparelhamento do estado, preordenado à realização de seus serviços, visando à satisfação das necessidades coletivas”.

Nascimento (2014) afirma a necessidade de uma nova administração pública evidenciada na eficiência, baseando na percepção da complexidade do ambiente e dos problemas enfrentados. Atualmente a sociedade tornou-se mais exigente e participativa, com valores como transparência, ética e responsabilidade fiscal e social, em relação as atitudes dos governos. Nesse contexto, o Estado terá que atuar no novo modelo de gestão, o qual necessita de novo perfil de profissional. (NASCIMENTO, 2014)

Para Nascimento (2014) esse novo modelo de gestão pública, apresenta custos, porém, apresenta benefícios para a gestão pública, voltados a resultados, onde consegue identificar e mensurar o valor agregado à sociedade. Expressando, a eficácia de uma moderna gestão pública, permitindo avaliações pelos usuários, no atendimento a interesses e demandas dos mesmos. Destaca-se como características principais da nova gestão pública: (i) a busca pela revitalização da função pública e a profissionalização dos servidores governamentais; (ii) a busca pela competência institucional, com ênfase na regulação e na proteção social; (iii) o foco em resultados, mediante avaliação permanente; (iv) o direcionamento da administração para o cidadão-usuário; (v) a simplificação de procedimentos; (vi) a transparência e o acesso às informações públicas; (vii) os arranjos institucionais que visam à representação dos interesses coletivos e ao controle social; (viii) a utilização pelo Estado de tecnologias emergentes de informação (*e-government*); (ix) a promoção de um empreendedorismo digital; e (x) a busca pela equidade e diminuição de desigualdades sociais patrocinadas pela ação governamental. (NASCIMENTO, 2014, p. 3 e 4)

Neste sentido as múltiplas e contínuas interações entre as entidades governamentais e a sociedade, refletem diferenças de percepção, exigindo conversações políticas, que culminam no desenvolvimento de um processo gerencial político, aumentando a eficácia da gestão democrática empreendedora.

Kohama (2010, p. 10) distingue de forma clara as diferenças entre a administração pública e privada: “(...) na Administração Pública não há liberdade pessoal, enquanto na administração particular é lícito fazer tudo o que não proíbe, na Administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza”.

Portanto, a gestão das finanças públicas se faz cada vez mais necessária na Administração pública. As finanças públicas exigem da gestão um comprometimento nos procedimentos legais ao gerenciamento dos recursos financeiros (receitas públicas), sua aplicação nos serviços públicos para atender as necessidades da sociedade, conforme orçamento da entidade, desenvolvidos através das despesas públicas.

Com o objetivo de realizar suas funções o ente público necessita dos recursos financeiros que são obtidos através da exploração de seu patrimônio e da arrecadação dos tributos e repasses de outros entes públicos. Portanto, sua função é conseguir, criar, governar e gastar os recursos financeiros que atenda às necessidades. Essa função é desenvolver recursos para as funções da administração públicos.

Para isso são utilizadas técnicas de planejamento e programação de ações que são apresentadas no chamado Sistema de Planejamento Integrado, no qual trata-se de um sistema que analisa situação atual, realiza um diagnóstico, que identificará ações ou alterações visando buscar uma na situação. Esse sistema unifica-se através dos instrumentos denominado: Plano Plurianual; Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei de Orçamento Anuais (LOA).

O plano plurianual é um plano de longo prazo, objetiva coordenar as ações do governo para atingir os objetivos e metas para quatro anos, onde estabelecerá alvos para a gestão pública com despesas de capital e outras relativas aos programas de duração continuada. (KOHAMA, 2010)

A lei de diretrizes orçamentárias tem a finalidade de nortear a elaboração dos orçamentos anuais (orçamento fiscal, orçamento de investimento das empresas e o orçamento da seguridade social). Nela deverá constar de acordo com artigo 4º da Lei de Responsabilidade Fiscal nº 101/2000 (LRF): (i) equilíbrio entre receitas e despesas; (ii) critérios e forma de limitação de empenho, a ser efetivada nas hipóteses previstas no art. 9º e

no inciso II do § 1º do art. 3º; (iii) normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos; e (iv) demais condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas.

A LDO terá em anexo as Metas Fiscais onde estabelece as metas anuais em valores correntes e constantes da receitas e despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, bem como, os Riscos Fiscais que avalia os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, informando as ações a serem tomadas, caso se realize.

Já a LOA que viabilizará para o que foi planejado no plano plurianual, lógico obedecendo a LDO, através de sua elaboração, onde define as ações a serem executadas, com vistas a alcançar os objetivos apontados. A lei orçamentária anual abrangerá:

I – o orçamento fiscal referente aos poderes Executivos, Legislativo e Judiciário, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público.

II – o orçamento de investimento das empresas em que o Estado, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital com direito a voto; e

III – o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.

Segundo Kohama (2010) o orçamento público é o controle político das ações governamentais, onde o Poder Legislativo exerce nas atividades financeiras do Poder Executivo. Orçamento é um ato de previsão de receita e fixação da despesa para um determinado período de tempo, geralmente, um ano, e constitui o documento fundamental das finanças do Estado, bem como da Contabilidade Pública.

Para melhor entendimento que o orçamento integra o Sistema de Planejamento, define-se orçamento como:

O orçamento é o processo pelo qual se elabora, expressa, executa e avalia o nível de cumprimento da quase totalidade do programa de governo, para cada período orçamentário. É um instrumento de governo, de administração e de efetivação e execução dos planos gerais de desenvolvimento sócio-econômico. (ESTUPIÑÁN, 1970, *apud* KOHAMA, 2010, p. 40)

Para que o orçamento demonstre com fidelidade o programa do governo, buscando soluções aos problemas da sociedade, contribuindo de forma eficaz as ações governamentais, como instrumento da administração, permitindo a disponibilidade dos recursos é necessário que obedeça os princípios que normalmente são utilizados em processos orçamentários.

Kohama (2010) cita os seguintes princípios: programação; unidade; universalidade; anualidade; exclusividade; clareza e equilíbrio. Ainda afirma que as principais características do Orçamento é a fixação antecipada de objetivos e dos recursos financeiros, permitindo uma realização de um trabalho mais eficiente.

Uma questão relevante nas finanças públicas são as receitas e as despesas, portanto, o Estado necessita de recursos através de contribuições da sociedade o qual é denominado de receita pública.

Receita Pública é todo e qualquer recolhimento feito aos cofres públicos, quer seja efetivado através de numerário ou outros bens

representativos de valores, que o Governo tem o direito de arrecadar em virtude de leis, contratos ou qualquer outros títulos de que derivem direitos a favor do Estado, quer seja oriundos de alguma finalidade específica, cuja arrecadação lhe pertença ou caso figure como depositário dos valores que não lhe pertencerem. (KOYAHMA, 2010, p. 60)

A Receita Pública classifica-se em Receita Orçamentária e Receita Extraorçamentária, a Orçamentária são os ingressos para cobertura das despesas orçamentárias e operações, ou seja, visa a custeamento das entidades públicas, com o objetivo de desenvolvimento econômico e social.

Na Orçamentária também, as duas divisões: receitas correntes e receitas de capital. Segundo a Lei 4.320/64, § 1º artigo 11:

São Receitas Correntes as receitas tributárias de contribuições, patrimonial, agropecuária, industrial, de serviços e outras e, ainda, as provenientes de recursos financeiros recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, quando destinadas a atender despesas classificáveis em Despesas Correntes. (BRASIL, 1964)

Entende-se portanto, que esta receita objetiva atender os gastos públicos, denominado de despesas correntes, ou seja, atender as chamadas operações correntes. Conforme a Lei 4.320/64, § 2º artigo 11, Receitas de Capital é:

São Receitas de Capital as provenientes da realização de recursos financeiros oriundos da constituição de dívidas; da conversão, em espécie, de bens e direitos; os recursos recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, destinados a atender despesas classificáveis em Despesas de Capital e, ainda, o superávit do orçamento corrente. (BRASIL, 1964)

Observa-se que esta Receita de Capital, pode-se obter através de empréstimos ou financiamentos; alienações de bens públicos; amortizações de empréstimos; transferências de capital, dentre outras operações permitidas aos poderes públicos. A Receita Extraorçamentária compreende os recolhimentos que são os compromissos exigíveis, onde o pagamento não depende de autorização orçamentária, portanto, não depende de autorização do legislativo. Nesta receita encontra-se a arrecadação de valores pelo Estado que não lhe pertence, tais como caução, fianças, consignações e outras. (KOHAMA, 2010)

Para Silva (2011, p. 247) Despesas Públicas são todos os desembolsos efetuados pelo Estado no atendimento dos serviços encargos assumidos no interesse geral da comunidade, nos termos da Constituição, das leis, ou em decorrência de contratos ou outros instrumentos. Com o objetivo principal de atender às necessidades dos serviços criados no interesse e em benefícios da população.

São os gastos fixados na lei orçamentária ou em leis especiais e destinados à cumprimento dos serviços públicos e dos aumentos patrimoniais, o atendimento das obrigações da dívida pública, ou devolução da valores recebidos através de caução, depósitos e etc. ((KOHAMA, 2010)

A Despesa Pública apresenta dois grupos de classificação: Despesa Orçamentária e Despesa Extraorçamentária. A Orçamentária é despesa cuja realização depende de ordem legislativa. Não pode ocorrer sem crédito orçamentário apropriado. Já a Extraorçamentária não depende de autorização legislativa, são saídas do passivo financeiro, compensatórias de

entrada no ativo financeiro, ou seja, são devoluções ou entrega de valores recebidos como cauções, depósitos, consignações e outros. (KOHAMA, 2010)

Neste sentido destaca-se a importância da utilização dos instrumentos de planejamento pelos órgãos governamentais como Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e a lei Orçamentária Anual, bem como outros instrumentos de controle.

Eficiência na gestão pública municipal

Ázara (2016) afirma que um dos maiores desafios da gestão pública está em alcançar um equilíbrio dos gastos públicos e os resultados obtidos com a aplicação dos mesmos. E quando se trata em nível municipal, encontra-se um desequilíbrio bem maior nos gastos e a sociedade sendo impactadas por causa dessas ações do ente público municipal.

Necessita portanto, dimensionar e mensurar a magnitude do desperdício de recursos públicos. Sem conhecimento do gasto fora do necessário, fica difícil definir objetivos condizentes para a redução dos desperdícios através dos gastos. (IPEA, apud MAIA et.al., 2009)

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) instituída pela Lei Complementar 101/2001, através de seu artigo 74, determina que todos os poderes, deverão manter um sistema de controle interno que consiga comprovar a legalidade e avaliar os resultados da eficácia e eficiência da gestão orçamentária. Ainda a lei Complementar 101/200, determina que seja avaliado de forma permanente a política e a operação da gestão fiscal. Neste mesmo artigo, determina práticas que tragam maior eficiência na aplicação e efetivação do gasto público.

A diminuição do gasto público e sua aplicação eficiente é necessário para que os entes públicos consiga taxas elevadas de crescimento econômico, reduza a desigualdade social, gere oportunidades de emprego, reduza a violência, proporcionando melhor qualidade de vida a sociedade brasileira. (MENDES, 2006, apud ÁZARA, 2016)

A eficiência é a característica necessária para obtenção do melhor resultado possível, com a menor utilização de recursos ou esforços, inerentes aos aspectos de rendimento, produtividade e a eficiência. (ZYBERSTAJN E ZSTAJN, 2005, apud ÁZARA, 2016, p. 33)

Para Mattos e Terra (2015) há a eficiência técnica e alocativa:

A eficiência técnica é aquela vista sob a ótica do produto, por meio da diferença entre o montante efetivamente produzido com determinada quantidade de insumos e o montante factível de ser produzido. (...) A eficiência alocativa que se relaciona com o objetivo e comportamento da organização, (...) para maximização dos lucros, busca-se escolher a quantidade a ser produzida, de modo que a diferença entre as receitas e os custos seja máxima (2015, p. 214 e 215).

Ainda Grotti afirma que eficiência dos gastos públicos é relativo ao melhor aplicação dos recursos disponíveis e alcance otimizado dos resultados desejados considerando o bem-estar da sociedade. Ainda que devem serem utilizados da melhor forma e com menor custo. A eficiência contribui na atuação da gestão pública no desempenhar suas funções, como são alocadas, organizadas, de forma a ter resultados satisfatórios na produção de bens e na prestação dos serviços. (2003, apud ÁZARA, 2016)

Segundo Ázara (2016) contribuem para a ineficiência fatores demográficos, sociais e econômicos, tais a grandeza da cidade, sua população, composição social, faixa etária populacional, atividades econômicas e etc.

Ribeiro (2008) inferi que nos municípios não possuem condições técnicas para medir a eficiência da gestão pública, falta de capacitação e treinamento dos funcionários, registros com falhas, uso de sistema contábeis ineficientes na tabulação dos dados e por fim o desinteresse dos gestores públicos na mensuração dos dados relacionados a administração pública, com importância maior as questões políticas.

Portanto, destaca-se a importância do uso de indicadores que auxiliará a administração pública, no conhecimento dos resultados obtidos, que contribuirão para uma análise da eficiência da gestão.

METODOLOGIA

Análise Envoltória de Dados (DEA)

Neste trabalho utilizou-se os conceitos de análise envoltória de dados – DEA (Data Envelopment Analysis), cuja técnica não paramétrica utiliza programação matemática para construir fronteiras de eficiência produtiva de unidades de produção - DMUs (Decision Making Units), as quais usam processos tecnológicos semelhantes para transformar múltiplas entradas em múltiplos produtos.

Segundo Casado e Souza (2008) e Peña (2008), as fronteiras de eficiência da DEA são utilizadas para avaliar a eficiência relativa dos planos operacionais executados pelas DMUs e servir de referência para o estabelecimento de metas eficientes para cada unidade de produção. O DEA foi desenvolvido para avaliar a eficácia de organizações cujas atividades não pretendem estar nos preços pré-estabelecidos para todos os insumos e / ou todos os produtos.

Assim, o objetivo da DEA é encontrar a melhor DMU virtual para cada DMU na amostra. Segundo Charnes et al. (1994), a DMU virtual é melhor que a DMU original, porque produz mais com a mesma quantidade de insumos, ou porque produz a mesma quantidade usando menos insumos. A DMU original será ineficiente. Percebe-se, portanto, que a fronteira eficiente de produção será aquela que representa as unidades avaliadas capazes de maximizar o uso de insumos na produção dos produtos ou, ainda, conseguir produzir uma quantidade maior de produtos com menor quantidade de insumos.

Charnes et al. (1994) enfatizam a eficiência como um conceito relativo, isto é, a eficiência 1 (um), ou 100%, é alcançada por uma unidade quando comparada com outras unidades mostrando evidências de ineficiência no uso do insumo ou na saída do produto. Em outras palavras, as unidades que atingem o máximo desempenho em relação às demais serão consideradas tecnicamente eficientes, mas isso não significa que sejam necessariamente eficientes em termos absolutos. A eficiência técnica da DMU pode variar de 0 (zero) a 1 (um), de modo que, sempre que próximo de 1, maior será o grau de eficiência da DMU.

Existem duas técnicas utilizadas na DEA: a escala de retorno constante, também chamada de CRR ou CRS (Constant Returns to Scale), originalmente desenvolvida por Charnes et al. (1978) e a variável retorno de escala, denominada BCC ou VRS (Variable Returns to Scale), desenvolvida por Banker et al. (1984). A diferença entre uma técnica e outra é que, na primeira, as variáveis input e product (output) sofrem mudanças proporcionais ou constantes, e na segunda técnica, essas mudanças são variáveis.

Para Gomes et al. (2003), nas técnicas clássicas de DEA, tanto na técnica de CCR quanto na técnica de BCC, assume-se a total liberdade de produção, ou seja, a produção de uma DMU não interfere na produção das demais. Além disso, de acordo com os autores, a

maneira pela qual as DMUs ineficientes são projetadas na fronteira da eficiência é a maneira que determina a orientação do modelo.

Os modelos DEA podem ser orientados para entrada ou produto (saída), e o analista como ponto de partida na análise DEA deve escolher essa orientação antecipadamente. A orientação de entrada indica que é desejado reduzir (minimizar) as entradas, mantendo os produtos (saída) inalterados. Por outro lado, a orientação do produto significa que se deseja aumentar os produtos (saída) sem alterar a entrada (Lins et al., 2000). Na presente pesquisa, utilizou-se a técnica de input-oriented, na qual os recursos utilizados para cada um dos aspectos foram considerados para avaliar a gestão de recursos públicos separadamente e determinar uma média de eficiência para criar uma classificação dos municípios em relação aos resultados obtido.

Construção do Índice de Eficiência

A construção do Índice de Eficiência (Equação XX) foi realizada a partir da média geométrica dos indicadores de eficiência calculados para cada município, respeitando as óticas da Educação, Saúde e Renda, óticas estas amplamente utilizadas PNUD, por meio do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), e FIRJAN, por meio do Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal (IFDM).

$$EF = \sqrt[3]{Esau \times Eedu \times (1 - G)}$$

onde *Esau* é o indicador da eficiência com os gastos em saúde, *Eedu* consiste na eficiência com os gastos em educação, *G* corresponde ao Índice de Gini e *EF* é o índice de eficiência média resultante do cálculo.

O uso da média geométrica permite que uma baixa eficiência em quaisquer das dimensões reflita diretamente no índice, além de não permitir substituíbilidade perfeita entre os componentes, como ocorre na média simples.

Fonte de dados

Neste trabalho foram utilizados os dados referentes aos gastos municipais em educação e saúde obtidos pelas médias *per capita* dos dispêndios municipais entre os anos de 2010 e 2016 e baseados nas informações disponíveis pela Secretaria do Tesouro Nacional vinculada ao Ministério da Fazenda. Os dados referentes a população municipal e o Índice de Gini foram adquiridos pelas estatísticas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Utilizou-se os dados de desempenho municipal sob as óticas de educação e saúde fornecidos pelo Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal (IFDM) referentes ao ano de 2016 como *output* do modelo DEA. Para o cálculo do Índice de Eficiência, depois de excluídos os municípios por falta de dados foram considerados 78 municípios para análise.

ANÁLISE DOS RESULTADOS

Eficiência dos gastos públicos sob a ótica da educação

A análise da eficiência dos municípios nos gastos públicos com educação revela nove municípios considerados 100% eficientes, sendo eles: Fátima do Sul, Vicentina, Bandeirantes, Guia Lopes da Laguna, Deodópolis, Bela Vista, Itaporã, Sete Quedas e Tacuru.

Tabela 01 – Input, output e população dos municípios 100% eficientes no gasto com educação.

Municípios	Gastos per capita ¹	IFDM Educação	População
Fátima do Sul	R\$ 405,19	0,855	19.220
Vicentina	R\$ 572,60	0,804	6.027
Bandeirantes	R\$ 916,38	0,781	6.771
Guia Lopes da Laguna	R\$ 578,21	0,772	10.136
Deodápolis	R\$ 375,93	0,771	12.650
Bela Vista	R\$ 638,31	0,752	24.113
Itaporã	R\$ 308,23	0,722	22.896
Sete Quedas	R\$ 405,19	0,722	10.832
Tacuru	R\$ 782,46	0,597	11.035

Fonte: STN – Ministério da Fazenda, FIRJAN e IBGE. ¹Gasto médio, em \$

Nos municípios com 100% de eficiência, observa-se disparidade quanto ao fator populacional, deve-se destacar o uso do insumo gasto per capita por observar informações referentes a gasto por estudante, permitindo representar resultados mais precisos. A medida de eficiência calculada não leva em consideração as metodologias ou práticas pedagógicas adotadas por cada município. Neste trabalho, calculou-se a eficiência meramente pela ótica técnica, sendo avaliados pela relação entre aplicação dos recursos e desempenho educacional avaliado pelo IFDM. Quanto aos demais municípios analisados, a Figura 01 apresenta a distribuição geográfica da eficiência no estado de Mato Grosso do Sul.

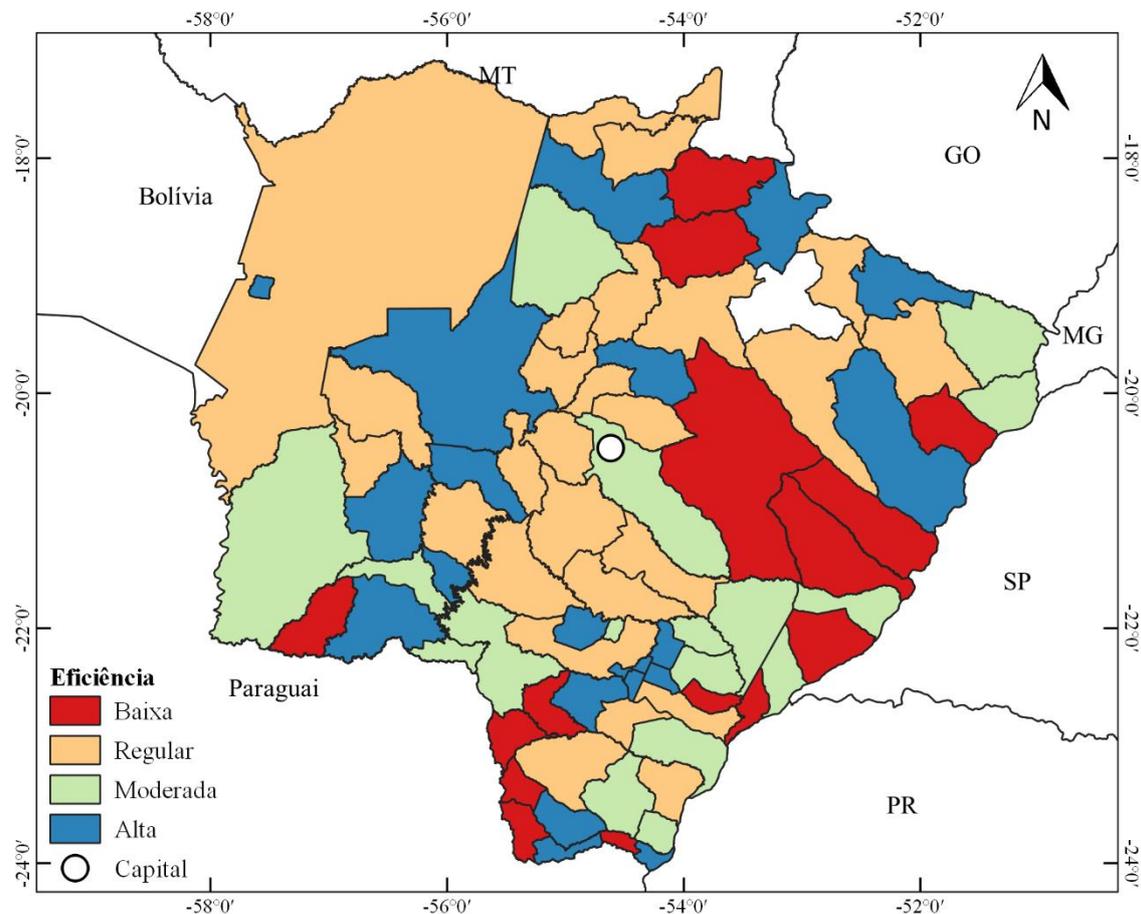


Figura 01 – Distribuição espacial da eficiência dos gastos públicos com educação nos municípios Sul-mato-grossense.

Fonte: Elaborado pelos autores.

Apenas 15 municípios apresentam eficiências técnicas nos gastos com educação abaixo de 0,40 (40,0%), nota-se que ambos estão localizados em áreas de fronteiras, sendo que 5 destes municípios localizam-se em fronteira terrestre com Paraguai, ressaltando as distorções regionais encontradas em municípios fronteiriços tanto no Estado, como no restante do País (Ver Abrucio, 2010; Medeiros e Oliveira, 2014; Krüge, Dantas e Castro, 2018; Gonzalez, 2018).

Ainda sobre os municípios ineficientes, podemos analisar os pesos fornecidos no modelo, que representam o peso relativo associado a cada unidade eficiente no cálculo da taxa de eficiência para as unidades ineficientes, mostram o quanto os inputs da DMU ineficiente precisam se referenciar aos inputs das DMU's eficientes. Isto é, o modelo mostra o quanto de gasto público com educação de cada município ineficiente necessita ou desperdiça para se referenciar aos municípios eficientes, os pesos são utilizados como *benchmark* para que o mesmo possa alcançar a eficiência mantendo os atuais níveis de desempenho. A Tabela 02 mostra os níveis de gastos públicos ideais para os 5 municípios como menor taxa de eficiência.

Tabela 02 – Níveis de Inputs ideais e Desperdícios Associados

Japorã						
Conjunto de Referência			Valor Input Ideal	Valor do Input Atual	Excesso de Inputs	
Deodápolis	Fátima do Sul	Itaporã				
Input	\$375,95 x 0,199	\$ 405,19 x 0,386	\$308,23 x 0,270	R\$ 314,43	R\$ 1.110,31	R\$ 795,88
Selvília						
Conjunto de Referência			Valor Input Ideal	Valor do Input Atual	Excesso de Inputs	
Fátima do Sul	Vicentina	Itaporã				
Input	\$405,19 x 0,359	\$572,60 x 0,020	\$308,23 x 0,587	R\$ 337,89	R\$ 1.220,86	R\$ 882,97
Ribas do Rio Pardo						
Conjunto de Referência			Valor Input Ideal	Valor do Input Atual	Excesso de Inputs	
Deodápolis	Fátima do Sul					
Input	\$375,95 x 0,336	\$405,19 x 0,563		R\$ 354,68	R\$ 1.150,91	R\$ 796,23
Paranhos						
Conjunto de Referência			Valor Input Ideal	Valor do Input Atual	Excesso de Inputs	
Deodápolis	Fátima do Sul					
Input	\$375,95 x 0,450	\$405,19 x 0,331		R\$ 303,20	R\$ 1.112,46	R\$ 809,26
Figueirão						
Conjunto de Referência			Valor Input Ideal	Valor do Input Atual	Excesso de Inputs	
Deodápolis	Itaporã					
Input	\$375,95 x 0,658	\$308,23 x 0,302		R\$ 340,36	R\$ 1.204,70	R\$ 864,35

Fonte: Elaborado pelos autores

As más gestões dos gastos públicos com educação podem ser traduzidas através do excesso de input, o qual representam o quanto de recurso determinado município disponibiliza acima do necessário para o obter os mesmos níveis de desempenho, neste caso o IFDM Educação. Sendo assim, pode-se evidenciar que apenas gasto público elevado com educação não é sinônimo de qualidade elevada com a mesma.

Eficiência dos gastos públicos sob a ótica da saúde

A análise da eficiência dos municípios nos gastos públicos com saúde revela oito municípios que foram considerados 100% eficientes: Nova Alvorada do Sul, Bandeirantes,

Guia Lopes da Laguna, Bela Vista, Miranda, Ladário, Porto Murтинho e Tacuru. As informações dos insumos e produtos dos mesmos podem ser visualizadas na Tabela 03.

Tabela 03 – Input, output e população dos municípios 100% eficientes no gasto com saúde.

Municípios	Gastos per capita ¹	IFDM Saúde	População
Nova Alvorada do Sul	R\$ 838,26	0,790	19.656
Bandeirantes	R\$ 916,38	0,781	6.771
Guia Lopes da Laguna	R\$ 578,21	0,771	10.136
Bela Vista	R\$ 638,31	0,751	24.113
Miranda	R\$ 702,13	0,703	27.104
Ladário	R\$ 620,46	0,700	21.860
Porto Murтинho	R\$ 911,34	0,655	16.514
Tacuru	R\$ 782,46	0,596	11.035

¹Gasto médio, em \$

Fonte: STN – Ministério da Fazenda, FIRJAN e IBGE

Na eficiência com gastos públicos com saúde, observa-se a predominância de municípios considerados de porte pequenos quanto a população, o que pode ter interferido na consideração dos mesmos como eficientes, pois pequenos municípios normalmente utilizam-se de infraestrutura em saúde de localidades vizinhas maiores, reduzindo, assim, seus dispêndios em saúde. A Figura 02 apresenta a distribuição geográfica da eficiência com gastos de públicos em saúde.

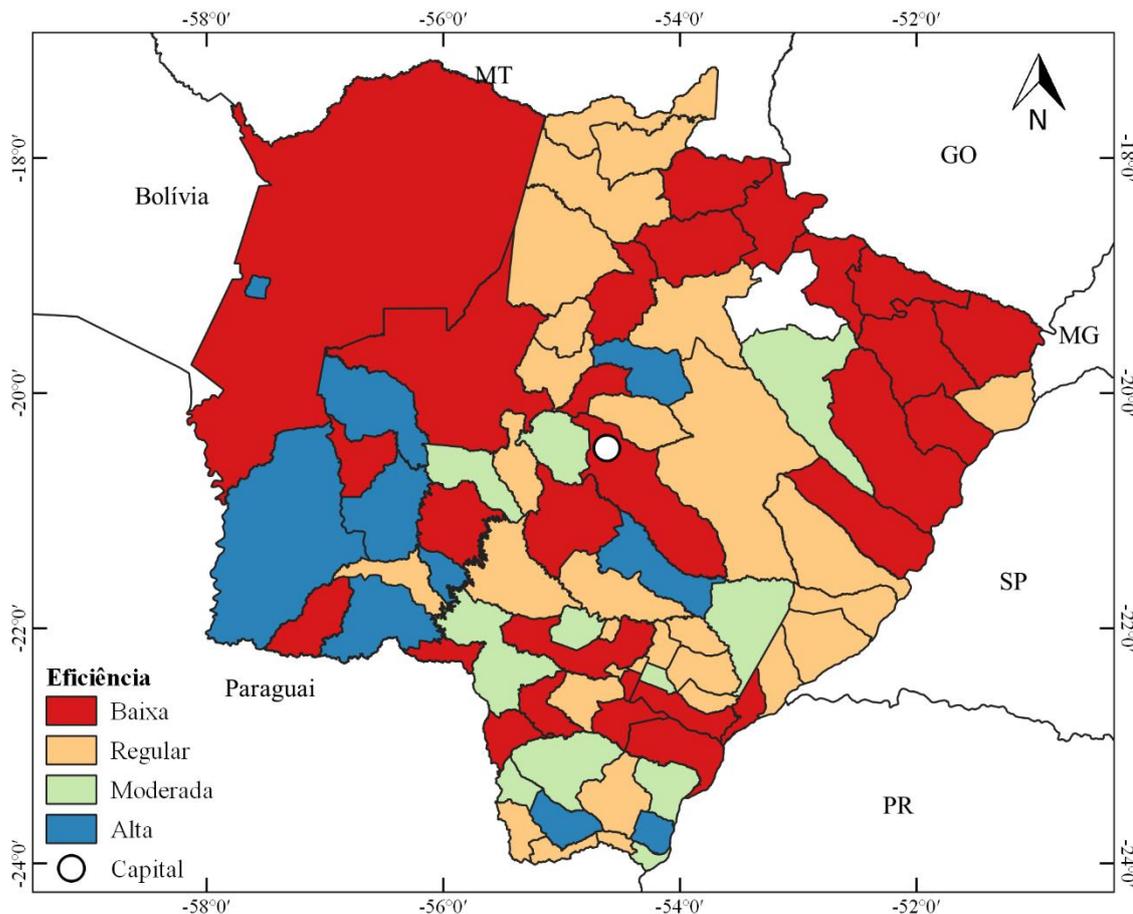


Figura 02 – Distribuição espacial da eficiência dos gastos públicos com saúde nos municípios Sul-mato-grossense.

Fonte: Elaborado pelos autores.

Como apresentado na figura acima, 57 dos municípios, mais de 73,1% da amostra, tiveram eficiência abaixo do índice de 0,6, o que reafirma a ineficiência técnica na alocação de recursos públicos na saúde, corroborando com os achados de Ervilha, Alves e Gomes (2013). Os achados evidenciam na necessidade de melhor gestão quanto a alocação de recursos na saúde, independente das distorções sociais e econômicas entre os municípios. A tabela a seguir mostra os níveis de gastos públicos ideais para os 5 municípios como menor taxa de eficiência.

Tabela 04 – Níveis de Inputs ideais e Desperdícios Associados

Taquarussu						
	Conjunto de Referência			Valor Input Ideal	Valor do Input Atual	Excesso de Inputs
	Bela Vista	Ladário				
Input	\$638,31 x 0,023	\$ 620,46 x 0,486		R\$ 316,72	R\$ 1.287,09	R\$ 970,37
Jateí						
	Conjunto de Referência			Valor Input Ideal	Valor do Input Atual	Excesso de Inputs
	Ladário					
Input	\$ 620,46 x 0,793			R\$ 491,91	R\$ 1.196,51	R\$ 704,60
Figueirão						
	Conjunto de Referência			Valor Input Ideal	Valor do Input Atual	Excesso de Inputs
	Bela Vista	Ladário				
Input	\$638,31 x 0,067	\$ 620,46 x 0,839		R\$ 563,23	R\$ 1.300,35	R\$ 737,12
São Gabriel do Oeste						
	Conjunto de Referência			Valor Input Ideal	Valor do Input Atual	Excesso de Inputs
	Bela Vista	Ladário	Porto Murtinho			
Input	\$638,31 x 0,149	\$ 620,46 x 0,658	\$911,34 x 0,061	R\$ 559,31	R\$ 1.259,25	R\$ 699,93
Alcinópolis						
	Conjunto de Referência			Valor Input Ideal	Valor do Input Atual	Excesso de Inputs
	Ladário					
Input	\$ 620,46 x 0,932			R\$ 578,00	R\$ 1.138,75	R\$ 560,75

Fonte: Elaborado pelos autores.

Assim como ocorre nos gastos públicos no aspecto Educação, observa-se o elevado dispêndio recursos públicos com o setor de saúde nos municípios ineficientes, os quais gastam muito mais, porém resultam em baixo grau de eficiência.

4.3 Eficiência dos gastos públicos municipais

De modo a obter a Eficiência dos gastos públicos, sobe a ótica da renda utilizou-se o índice de Gini municipal, por refletir as desigualdades econômicas de cada município, além de ser ele próprio uma medida de eficiência, pois informa o quão ineficiente é a alocação de renda entre os habitantes de uma dada localidade.

A partir dos valores calculados para a eficiência nas óticas da Educação e Saúde, adicionado o índice de Gini, foi possível uma nova classificação dos municípios sul-mato-grossense com base na sua eficiência com relação aos gastos públicos. A Tabela 05 apresenta os 5 municípios com maior e menor índice de eficiência, ou seja, aqueles que obtiveram os maiores e menores valores no índice de eficiência calculado.

Tabela 05 – Ranking de Eficiência sob a ótica da renda para os municípios Sul-matogrossense

Rank	Município	Eficiência Educação	Eficiência Saúde	Índice de GINI	Índice de Eficiência	População
1	Bandeirantes	1,000	1,000	0,510	1,000	6.771
2	Guia Lopes da Laguna	1,000	1,000	0,570	0,887	10.136
3	Bonito	0,907	0,985	0,540	0,850	21.047
4	Ladário	0,844	1,000	0,520	0,840	21.860
5	Tacuru	1,000	1,000	0,600	0,830	11.035
74	Japorã	0,297	0,453	0,660	0,016	8.567
75	Figueirão	0,334	0,237	0,440	0,011	3.012
76	Alcinópolis	0,361	0,267	0,540	0,010	5.038
77	Jateí	0,490	0,221	0,600	0,007	4.038
78	Taquarussu	0,336	0,213	0,420	0,000	3.570

Fonte: Elaborado pelos autores.

Assim como observado na Tabela 05, os municípios como maior eficiência dos gastos municipais apresentam eficiência na educação e saúde, porém não apresentam o mesmo desempenho no aspecto renda, apresentando índices de desigualdades considerados elevados. Ainda sobre o aspecto renda, nota-se o mesmo comportamento nos municípios considerados menos eficientes, isto é, apresentam índices de desigualdades considerados elevados.

Sendo assim, os aspectos que diferenciam a eficiência dos gastos públicos municipais apresentaram-se relacionados à eficiência na educação e saúde, ou seja, relacionados a gestão dos recursos municipais destinados as áreas de educação e saúde. Através da Figura 03 pode-se identificar a distribuição especial dos municípios no estado quanto a eficiência dos gastos públicos, sendo que 72% dos municípios classificam-se como baixa eficiência.

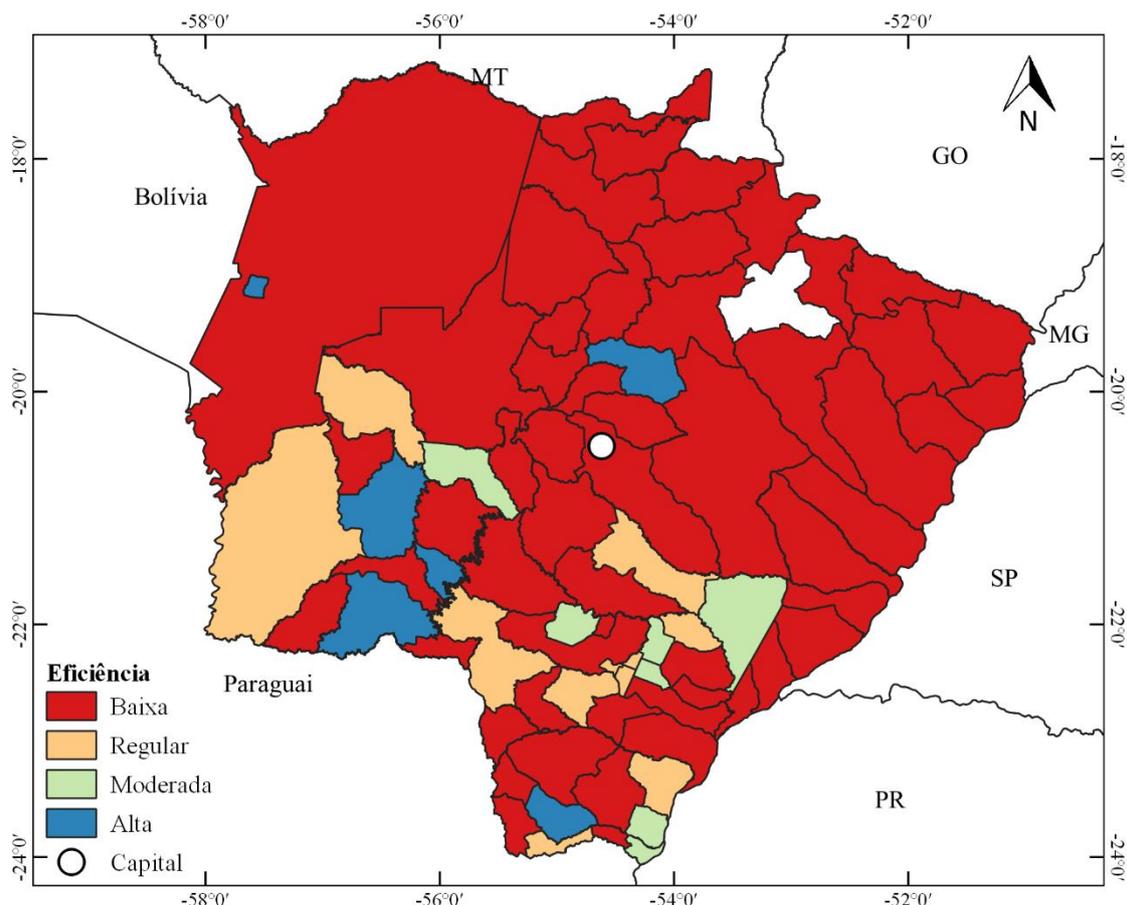


Figura 03 – Distribuição espacial da eficiência dos gastos públicos nos municípios Sul-matogrossense.

Fonte: Elaborado pelos autores.

Geograficamente observa-se que o fator localização não é um determinante da eficiência, pois os municípios mais eficientes encontram-se dispersos entre as regiões do estado. Observa-se ainda que 83,3% dos municípios se classificaram entre “baixa” e “regular” eficiência, mostrando a ineficiência dos gestores municipais quanto a alocação dos gastos públicos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho teve como objetivo analisar a eficiência dos municípios de Mato Grosso do Sul quanto a gestão de recursos públicos e seus impactos no desenvolvimento municipal dos mesmos, além de evidenciar quais municípios fazem o melhor uso de seus recursos e como pode impactar nos resultados alcançados pelo mesmo.

A gestão pública visa o alcance de determinados fins, diminuir a pobreza; melhorar a educação, aumentar a competitividade da economia, preservar e conservar recursos naturais, estender e expandir a cultura etc. Entidades governamentais e sociedade em sua interação, reflete-se diferenças de percepção, culminando-se no desenvolvimento de um processo gerencial político, somando-se a eficácia da gestão democrática empreendedora.

Observa-se que as finanças públicas exigem um comprometimento nos procedimentos legais ao gerenciamento dos recursos financeiros (receitas públicas), aplica-se para atender as

necessidades da sociedade, conforme orçamento da entidade, desenvolvidos através das despesas públicas.

O maior desafio da gestão pública está no equilíbrio dos gastos públicos e os resultados obtidos com a aplicação dos mesmos. No nível municipal, encontra-se um desequilíbrio bem maior nos gastos e a sociedade por causa de suas ações. Entende-se, eficiência dos gastos públicos como a melhor aplicação dos recursos disponíveis e alcance otimizado dos resultados desejados considerando o bem-estar da sociedade, utilizando-se da melhor forma e com menor custo.

Em relação aos resultados obtidos, dos 79 municípios de Mato Grosso do Sul, não obteve-se as informações de 01 município, portanto, realizou-se análise de 78 municípios do estado. A eficiência em gastos na educação, dos analisados 9 são eficiências, destaca-se o município de Fátima do Sul com o IFDM de 0,855, apenas 5 municípios apresentaram-se ineficiência nos gastos na educação, os municípios de Selvíria e Figueirão com o excesso de R\$ 882,97 e R\$ 864,35 respectivamente em relação do ideal como o realizado.

Quanto aos gastos na saúde 8 municípios foram eficientes, destaca-se o município de Nova Alvorada do Sul com IFDM Saúde de 0,790, nesse indicador predominou-se os municípios de porte pequenos em relação a população, pode-se inferir pela falta de estrutura, utilizam-se dos atendimentos oferecidos pelos municípios maiores do estado. Observa-se que 73,1% dos municípios analisados são ineficientes nos gastos de saúde, município com maior excesso é o de Taquarussu com R\$ 970,37 além do ideal com o realizado.

A eficiência nas óticas da Educação e Saúde, adicionado o índice de Gini, obteve-se a eficiência da renda nos municípios analisados, destacando-se como entre os 05 maiores o município de Bandeirantes com o indicador 1,000 e entre os 05 piores o município de Taquarussu com 0,000.

Destaca-se que os municípios do Estado de Mato Grosso do Sul 28% são eficientes quanto aos gastos públicos e enquanto 72% são considerados ineficientes na gestão dos gastos públicos. Identificou-se que fator localização não é um determinante da eficiência, pois os municípios mais eficientes encontram-se dispersos entre as regiões do estado.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, F. L. A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. In. OLIVEIRA, R. P.; SANTANA, W. (orgs). Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília: UNESCO, 2010.

ÁZARA, L. N. de. Eficiência dos municípios com relação aos gastos públicos na microrregião de Varginha/MG. Dissertação de Mestrado. Administração Pública, Universidade Federal de Alfenas – Campus Varginha. Disponível em < http://www.profiap.org.br/profiap/tcfs-dissertacoes-1/unifal/2016/103_unifal_2016_leiziane-neves-de-azara.pdf> Acesso em Abr. 2019.

BANKER, R.; *et.al.* *Some models for estimating technical and scale inefficiencies in Data Envelopment Analysis*. Management Science, Odense, v. 30, n. 9, p. 1078–1092, 1984.

BRASIL. LEI Nº 4.320, DE 17 DE MARÇO DE 1964. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm> Acesso em Jun. 2019.

- BRASIL. Lei de Responsabilidade Fiscal nº 101, DE 04 DE MAIO DE 2000. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm> Acesso em Jun. 2019.
- CASADO, F. L.; SOUZA, A. M. Análise Envoltória de Dados: conceitos, metodologia e estudo da arte na Educação Superior. *Revista Social e Humanas*, Santa Maria, RS (Brasil), v. 20, p. 59-71, 2008.
- CHARNES, A; COOPER, W. W; RHODES, E. *Data Envelopment Analysis: theory, methodology and applications*. USA: Kluwer Academic Publishers, 1994.
- ERVILHA, G. T.; ALVES, F. F.; GOMES, A. P. Desenvolvimento municipal e eficiência dos gastos públicos na Bahia: uma análise do IFDM a partir da metodologia DEA. *Encontro de Economia Baiana*, v. 9, p. 106-124, 2013.
<www.eeb.sei.ba.gov.br/pdf/2013/eb/desenvolvimento_municipal.pdf> Acesso em Fev. 2019.
- FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO RIO DE JANEIRO – FIRJAN. Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal – IFDM 2016. Disponível em <<http://www.firjan.org.br/ifdm/>>. Acesso em Fev. 2019.
- GONZALEZ, L. M. C. Fronteras, desigualdades y políticas territoriales em América Latina y El Caribe. In. In. PÊGO, B.; MOURA, R. *Fronteiras do Brasil: uma avaliação de política pública*, Rio de Janeiro: IPEA, 2018.
- GOMES, E. G. *et.al.* Análise de envoltória de dados no estudo da eficiência e dos *benchmarks* para companhias aéreas brasileiras. *Pesquisa Operacional*, Rio de Janeiro, RJ (Brasil), v. 23, n. 2, p. 325-345, 2003.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. Dados do Censo 2010. Mato Grosso do Sul 2010. Disponível em:
<https://censo2010.ibge.gov.br/dados_%20divulgados/%20index.php?uf=50>. Acesso em Fev. 2019.
- KOYAMA, H. *Contabilidade Pública*. 11ª Ed. São Paulo. Atlas, 2010.
- KRÜGER, C.; DANTAS, M. K.; CASTRO, J. M. Políticas públicas e desenvolvimento: uma análise aplicada ao contexto da faixa de fronteira no Brasil. In. PÊGO, B.; MOURA, R. *Fronteiras do Brasil: uma avaliação de política pública*, Rio de Janeiro: IPEA, 2018.
- LINS, M.P.E.; ANGULO-MEZA, L. *Análise Envoltória de Dados e perspectivas de integração no ambiente de Apoio à Decisão*. Rio de Janeiro: Editora da COPPE/UFRJ, 2000.
- MAIA, A.; VALLE, A. de; FROSSARD, L. B. de M.; CAMPOS, L. K.; MÉLO, L.; CARVALHO, M. A. B. de. A importância da melhoria da qualidade do gasto público no Brasil: propostas práticas para alcançar este objetivo. II Congresso Consad de Gestão Pública – Painel 32: Qualidade do Gasto Público II. Disponível em <<http://consad.org.br/evento/ii-congresso/>> Acesso em Abr. 2019.
- MATTOS, E.; TERRA, R. Conceitos sobre eficiência. In: BOUERI, R.; ROCHA, F.; MEDEIROS, M.; OLIVEIRA, L. F. B. *Desigualdades regionais em educação: potencial de convergência*. *Sociedade e Estado*, v. 29, n. 2, 2014.
- RODOPOULOS, F. (Org.) *Avaliação da qualidade do gasto público e mensuração da eficiência*. Brasília, DF: Secretaria do Tesouro Nacional, 2015. Cap. 6.
- NASCIMENTO, E. R. *Gestão Pública*. 3ª Ed. São Paulo. Saraiva, 2014.

PEÑA, C. R. Um Modelo de Avaliação da Eficiência da Administração Pública através do Método Análise Envoltória de Dados (DEA). Revista de Administração Contemporânea, v. 12 n.1, 2008.

RIBEIRO, M. B. Desempenho e eficiência do gasto público: uma análise comparativa entre o Brasil e um conjunto de países da América Latina. Rio de Janeiro: IPEA, 2008. Disponível em < http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1368.pdf> Acesso em Mai. 2019.

SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL - MINISTÉRIO DA FAZENDA. Estatísticas – Finanças Públicas municipais. Disponível em <<https://www.tesouro.fazenda.gov.br>>. Acesso em fev. 2019.

SILVA, L. M. da. Contabilidade Governamental. 9ª Ed. São Paulo. Atlas, 2011.