

QUAL O REFLEXO DAS ÁREAS PRIORIZADAS PELOS GASTOS EM MUNICÍPIOS BAIANOS NOS INDICADORES SOCIOECONÔMICOS? PERCEPÇÕES ACERCA DO GASTO PÚBLICO DOS MUNICÍPIOS DA REGIÃO METROPOLITANA DE SALVADOR-BAHIA

Magno Oliveira Ramos¹
Maria Valesca Damásio de C. Silva²

RESUMO

A pesquisa objetiva relacionar como os indicadores socioeconômicos dos municípios da Região Metropolitana de Salvador (RMS) e os gastos priorizados por tais municípios refletem uma situação de eficiência do gasto público a partir dos Índices: de FIRJAN de Desenvolvimento Municipal (IFDM), de Gini (IG) e de *Performance* Socioeconômica (IPESE), o período de 2011 a 2014. Discutir essa temática nos leva a “pensar” sobre o orçamento público, particularmente a efetividade das suas despesas públicas nos indicadores. Esse debate nos coloca em um campo em que, de um lado está o emprego responsável dos recursos públicos, como forma de alavancar as atividades do Estado, sobretudo no atendimento às necessidades coletivas e do outro o reflexo dessas ações. A amostra estudada compõe-se por 13 municípios da RMS. Esse estudo permitiu identificar as áreas mais priorizadas pelos gestores e correlacionar os índices. Com um aparato estatístico robusto, contou com o uso da regressão multivariada para explicar a variável dependente, Índice de Prioridade Fiscal (IPF), que teve por base as variáveis independentes IFDM, IG e IPESE. Percebeu-se que a relação entre os indicadores socioeconômicos e os gastos priorizados pelos municípios da RMS não reflete uma situação de eficiência destes gastos, mesmo tendo os municípios da RMS cumprido a legislação para aplicar os recursos públicos. Ou seja, o gasto público está sendo executado conforme o que determina a legislação, mas sem reflexo significativo na expressão dos indicadores socioeconômicos.

Palavras-chave: Indicadores socioeconômicos; Áreas priorizadas de governo; Gasto público.

WHAT IS THE REFLECTION OF THE AREAS PRIORITIZED BY SPENDING IN BAHIAN MUNICIPALITIES ON SOCIOECONOMIC INDICATORS? PERCEPTIONS ABOUT PUBLIC SPENDING OF MUNICIPALITIES IN THE METROPOLITAN REGION OF SALVADOR-BAHIA

ABSTRACT

The research aims to relate how the socioeconomic indicators of the municipalities in the Metropolitan Region of Salvador (RMS) and the expenditures prioritized by such

¹ Mestre em Contabilidade pela Universidade Federal da Bahia na área de concentração Contabilidade Governamental, Bacharel em Ciências Contábeis pela Universidade do Estado da Bahia, especialista Administração Pública e Bacharel em Farmácia pela Universidade Federal da Bahia, especialista em Saúde Pública. Especialização em Contabilidade Pública em andamento. E-mail: magnusso1@yahoo.com.br

² Doutora em Administração pela Universidade Federal da Bahia - UFBA. Professora Adjunta da Faculdade de Ciências Contábeis da Universidade Federal da Bahia (FCC-UFBA). E-mail: mvalesca.ufba@gmail.com



municipalities reflect a situation of efficiency of public spending based on the Indexes: of FIRJAN of Municipal Development (IFDM), of Gini (IG) and Socioeconomic Performance (IPESE), the period from 2011 to 2014. Discussing this theme leads us to “think” about the public budget, particularly the effectiveness of its public spending on the indicators. This debate places us in a field where, on the one hand, there is responsible use of public resources, as a way of leveraging the activities of the State, especially in meeting collective needs and on the other, the reflection of these actions. The studied sample consists of 13 municipalities in the RMS. This study made it possible to identify the areas most prioritized by managers and correlate the indexes. With a robust statistical apparatus, it relied on the use of multivariate regression to explain the dependent variable, Fiscal Priority Index (IPF), which was based on the independent variables IFDM, IG and IPESE. It was noticed that the relationship between socioeconomic indicators and the expenditures prioritized by the municipalities of the RMS does not reflect a situation of efficiency of these expenditures, even though the municipalities of the RMS complied with the legislation to apply public resources. In other words, public spending is being carried out in accordance with the legislation, but with no significant impact on the expression of socioeconomic indicators.

Keywords: Socioeconomic indicators; Prioritized areas of government; Public spend.

JEL: O11; O12.

1 INTRODUÇÃO

Como todo Estado brasileiro, a Bahia possui algumas particularidades, sobretudo, no que se refere à sua diversidade nos aspectos socioeconômicos, tendo em vista seu território, cultura, população, economia, política, geografia, o número considerável de municípios, dentre outros aspectos socioeconômicos. Diante disso, a Bahia se destaca no cenário nacional, devido às características inerentes ao seu território, seja pela exuberância de seu povo, sejam pelos aspectos ambientais e economia diversificada.

Quanto aos indicadores de desenvolvimento socioeconômico, a Bahia tem demonstrado avanços significativos. Por exemplo, de acordo com o relatório desenvolvido pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) de 2013, os índices que mais avançaram foram emprego, renda, abastecimento de água, educação, saneamento básico e distribuição de renda (IPEA, 2013).

Ao apresentar um quadro de desenvolvimento socioeconômico “animador”, a Bahia tem conseguido a partir das metas e prioridades traçadas na atuação governamental alcançar seu desenvolvimento, parte disso reflexo da condução de políticas públicas. Porém, o crescimento econômico é uma variável essencial, mas não suficiente para ensejar o desenvolvimento local.

Então, as variáveis “por trás” de indicadores socioeconômicos devem ser levadas em consideração, uma vez que, entre outras finalidades, buscam

diagnosticar como os gestores alocam os recursos no atendimento das necessidades públicas. Desta forma, os indicadores, além de condensarem informações para a tomada de decisões referentes às escolhas políticas, têm também a função de espelhar e indicar os rumos a serem tomados pela Administração Pública (JANNUZZI, 2009).

Essa pesquisa foi feita na RMS, mais comumente conhecida como a “Grande Salvador”. Para 2015, sua população foi estimada em 3.953.290 habitantes, a segunda maior aglomeração urbana do Nordeste brasileiro, além de ser a sétima do Brasil. Já sua extensão territorial conta com 4.375,123 quilômetros quadrados. Ao representar aproximadamente 45% do PIB estadual, essa região eleva ao *status* de segunda região metropolitana mais rica do Norte-Nordeste (IBGE, 2015).

Anteriormente composta por 8 municípios, a partir de 2009 a RMS passou a compreender 13 municípios (com a incorporação do último município Pojuca na RMS), a saber Camaçari, Candeias, Dias d'Ávila, Itaparica, Lauro de Freitas, Madre de Deus, Mata de São João, Pojuca, Salvador, São Francisco do Conde, São Sebastião do Passé, Simões Filho e Vera Cruz. Sua distribuição espacial dá-se entre o Recôncavo baiano e o Nordeste baiano/Litoral Norte.

Os municípios, com o advento da Constituição Federal de 1988 (CF/88), aliado com a emergente globalização, adquiriram maior autonomia financeira e administrativa para atuar como ente público. As mudanças na atuação governamental aconteceram nas três esferas de governo, pois cada ente da federação passou a exercer cada vez mais autonomia, principalmente no que tange à manutenção de serviços públicos essenciais para a satisfação da população. No que se refere aos municípios, este cenário foi paulatinamente alterado, e foram estendidas novas atribuições relevantes aos municípios, com foco no desenvolvimento local (MIRANDA, 2011).

Ao tomar decisões, os gestores públicos ainda se confrontam com diversos desafios, principalmente em início de mandato, quando necessitam saber quais áreas serão priorizadas em seu governo e os gastos necessários (COSTA; CASTANHAR, 2003). Por isso, subsidiar os tomadores de decisões no setor público com argumentos fundamentados nas informações contidas nos indicadores

socioeconômicos é de suma importância, diante das enormes dificuldades encontradas na gestão governamental.

Esta pesquisa parte do pressuposto que a relação entre os indicadores socioeconômicos e os gastos priorizados pelos municípios da RMS tem o potencial de refletir um quadro de gastos públicos eficientes. Espera-se que tais indicadores reflitam os investimentos feitos em áreas priorizadas pelos seus governos. Entende-se por áreas priorizadas aquelas em que há um maior dispêndio de recursos públicos por parte dos gestores. Estas representam áreas de maior investimento, e por isso são consideradas estratégicas e fundamentais. Isso destaca e potencializa as ações de governo com foco em setores críticos. Deste modo, o gestor consegue alavancar suas políticas públicas e manter certa estabilidade econômica e social.

Portanto, investigar a relação existente entre os indicadores socioeconômicos e os gastos priorizados pelos municípios da RMS e, por conseguinte, verificar o reflexo desses gastos como um quadro de eficiência na sua execução, contribui para o aprimoramento da gestão pública através da formulação de políticas públicas e mecanismos de controle mais efetivos dos gastos. Diante do contexto brevemente explanado, esta pesquisa apresenta o seguinte problema: **É possível afirmar que a relação entre os indicadores socioeconômicos e os gastos priorizados pelos municípios da RMS, no período de 2011 a 2014, reflete uma situação de eficiência dos gastos públicos?** Com o intuito de responder tal problema de pesquisa foi estabelecido o seguinte objetivo, a saber: **Identificar os reflexos dos gastos públicos em áreas priorizadas nos municípios da RMS no período de 2011 a 2014 ao relacioná-los com os indicadores socioeconômicos deste período.** Alcançar esse objetivo possibilitará o levantamento de hipóteses acerca da existência ou não de indícios de eficiência desses gastos.

O período da pesquisa, 2011 a 2014, foi escolhido tendo em vista a indisponibilidade de instrumentos e elementos para subsidiar um período imediatamente mais recente que a delimitação temporal utilizada neste estudo. As informações coletadas mais recentemente referem-se àquelas existentes nos bancos de dados consultados.

2 ALOCAÇÃO DE RECURSOS PÚBLICOS E ATUAÇÃO GOVERNAMENTAL: REFLEXOS NOS INDICADORES SOCIOECONÔMICOS

O debate em torno desta temática traz impactos ao “pensar” o orçamento público e as suas despesas públicas efetivamente gastas. Isso porque faz-nos refletir acerca do papel desempenhado pelos gestores, no que se refere ao emprego responsável dos recursos públicos como forma de alavancar as atividades do Estado, sobretudo no atendimento das necessidades do coletivo.

Nesta perspectiva, Santos Filho (2010) dissertou acerca do grau de relacionamento entre a alocação de recursos públicos em determinadas áreas de atuação governamental no desenvolvimento municipal. Desenvolvimento esse avaliado a partir de dois indicadores característicos, no caso específico o índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M) e o Índice de Desenvolvimento do Ensino Básico (IDEB). A classificação das despesas públicas permite entender de que forma os gastos estão relacionados com a alocação dos recursos disponíveis no orçamento governamental (SANTOS FILHO, 2010).

Ao se aumentar os gastos governamentais, surgem as necessidades de alocação desses gastos de forma a classificá-los de modo que se avalie as necessidades em cada área de atuação do Estado (SANTOS FILHO, 2010). Poder-se-á também observar quais áreas são priorizadas pelos gestores públicos. Nesta mesma ótica, Riani (2009) realça a importância de as despesas por função serem classificadas de forma agregada, cujo reflexo dá-se nas prioridades dadas pelo governo à alocação dos recursos que lhe são disponíveis.

Desta forma, compreender o funcionamento da classificação das despesas governamentais é condição *sine qua non* para entender o que elas representam no “corpo maior” formado pelos “gastos públicos”, e a partir de aí identificar o desempenho destes gastos observando os indicadores socioeconômicos. O aumento na abrangência e no número de programas e ações sociais nos últimos tempos tem marcado a história brasileira. E com isso, são responsáveis pelo desempenho dos gastos públicos frente às demandas da sociedade (CASTRO et al., 2008). Neste sentido, os indicadores socioeconômicos retratam o desempenho em áreas estratégicas e possibilitam esboçar os cenários e rumos a serem seguidos pela gestão.

Alguns acontecimentos, historicamente, presentes e marcantes no cenário brasileiro contribuíram para o aumento demasiado dos gastos públicos. Por exemplo, houve um acúmulo de necessidades sociais não atendidas ao longo dos 21 anos de regime militar e surgiram fortes pressões sociais para expansão do gasto público. Isso levou ao aumento do déficit público e exigiu a expansão da carga tributária (MAHDAVI, 2004).

Diante deste cenário, o Estado brasileiro com frequência tem enfrentado a dicotomia eficiência do gasto público e áreas priorizadas pelos gestores, expressa pelos seus indicadores socioeconômicos. Em linhas gerais, aplicar os recursos públicos com eficiência, eficácia, economicidade e efetividade parece ser consenso entre Estado e população, entretanto, nem sempre a realidade corrobora com esse entendimento.

Nesse contexto, segundo Neto e Cruz (2007) cabem aos gestores públicos organizarem-se de maneira eficiente para que consigam gerir seus recursos e cumprir com as obrigações e responsabilidades perante a sociedade, focando, mormente, na continuidade dos serviços públicos. O gestor público deve planejar e dispor de ações e meios que assegurem ao cidadão o suprimento de suas demandas básicas, como segurança, educação, saneamento, saúde, cultura etc, que estão associadas com as áreas ou funções de governo, observando, sempre, a grande necessidade de ser flexível e acompanhar os novos anseios sociais. É nesse sentido que os indicadores socioeconômicos ganham destaque.

Percebe-se no âmbito da Administração Pública que os indicadores socioeconômicos constituem um elemento crucial, uma referência para que os gestores projetem suas prioridades e objetivos em cada área de atuação governamental. Entende-se que pode ser através de indicadores de desempenho que se poderá fazer um diagnóstico situacional acerca da posição econômico-social de um Estado, de um Município ou de uma nação, como um todo (SANTAGADA, 2007).

Em se tratando especificamente do Estado da Bahia, os primeiros esforços para a criação de indicadores municipais para este Estado nasceram por volta da década de 1990, a partir de iniciativas da Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI), em parceria com a unidade local do IBGE. Neste ínterim, a SEI justificou a necessidade de implantação de indicadores próprios do Estado,

devido principalmente à dimensão, à extensão territorial e às disparidades existentes no Estado da Bahia (SEI BAHIA, 2016). Os indicadores têm como objetivo nortear o uso adequado dos recursos públicos arrecadados, priorizando áreas centrais e emergenciais, com intuito de mitigar as disparidades socioeconômicas historicamente presentes dentro do Estado da Bahia.

No que tange a articulação entre ações do governo e indicadores socioeconômicos, Santos Filho (2010) entende que tais indicadores constituem insumos básicos para a formulação e implementação de políticas públicas. Mas, para tanto, devem representar de fato os diversos aspectos que se pretende avaliar em uma política de atuação governamental. O uso de indicadores ditos sociais tornou-se comum e, de uma forma ou de outra, imperioso para um adequado planejamento, efetivação e avaliação de políticas públicas.

3 POTENCIALIDADES DOS INDICADORES SOCIOECONÔMICOS NA GESTÃO PÚBLICA

A preocupação quanto ao comportamento dos indicadores socioeconômicos e sua relação com o gasto público tem provocado inquietação por parte dos pesquisadores da área (ANSEMI, LAGARDE, HANSON, 2015; EDWARDS et al., 2014; MIRANDA, 2011; BREUNIG, KOSKI, MORTENSEN, 2010; ZOGHBI et al., 2009; JANNUZZI, 2009; BRUNET et al., 2006; OTTONI, 2006; TANZI, SCHUKNECHT, 2003; JANNUZZI, 2002; ALMEIDA, 2001; BORJA, MORAES, 2001; HERCULANO, 2000). Existem, todavia, outros trabalhos, com diferentes graus de relevância em relação ao tema discutido.

Numa visão mais moderna, um indicador socioeconômico é uma medida em geral quantitativa dotada de significado socioeconômico substantivo e prático, usado para substituir, quantificar ou operacionalizar um conceito socioeconômico abstrato, de interesse teórico, por exemplo, para pesquisa acadêmica ou interesse programático (JANNUZZI; PASQUALI, 1999). Especificamente para este trabalho, um indicador socioeconômico serve para avaliar os gastos governamentais e a atuação do governo, além de orientar a formulação de políticas públicas nas várias áreas de governo. É um recurso metodológico, empiricamente referido, que informa algo sobre um aspecto da realidade socioeconômica ou sobre mudanças que estão

se processando na mesma, enfatizando campos críticos ou elogiáveis pela sociedade.

Os indicadores socioeconômicos podem refletir em que medida os gastos públicos são eficientes. Ao se estabelecer uma relação entre os indicadores socioeconômicos e os gastos priorizados, se constrói uma análise de desempenho do setor público e um diagnóstico acerca da eficiência destes gastos. Esses indicadores são, então, utilizados como forma de se avaliar o comportamento dos gastos públicos e sua possível interferência na forma de utilização dos recursos públicos.

Segundo Zoghbi et al. (2009), os trabalhos mais recentes sobre eficiência do gasto público têm utilizado as técnicas que são geralmente empregadas na análise da eficiência produtiva das unidades privadas. Com isso, o governo é tratado como um produtor de bens e serviços qualquer, sendo a sua produtividade comparada a de outros governos a partir da relação entre insumos utilizados e produtos gerados. Estes autores avaliaram o desempenho e a eficiência dos gastos em educação nos níveis fundamental e médio, em cada Estado brasileiro.

Para tanto, a fim de estabelecer comparações de eficiência na provisão de educação entre os Estados, foram construídos, inicialmente, alguns indicadores de desempenho a partir de variáveis quantitativas e qualitativas. Esses indicadores são, então, utilizados como produto para captar as diferenças estaduais nos níveis de eficiência. Os resultados obtidos, pelos referidos autores, indicaram que os Estados com melhor desempenho são aqueles mais eficientes, no que se refere à provisão de educação nos níveis fundamental e médio (ZOGHBI et al., 2009).

Por outro lado, Rezende, Cunha e Bevilacqua (2010) asseveram que o governo e a sociedade não sabem, regra geral, o valor dos serviços públicos. Como não há uma medida destes valores, também não há medida de eficiência na Administração Pública, dado que a eficiência é a relação entre resultados e o gasto em obtê-los. Sem um sistema de avaliação de resultados e dos gastos, a Administração Pública abre margem para encobrir ineficiência. Jannuzzi (2002) destaca que o conhecimento do significado, dos limites e potencialidades dos indicadores socioeconômicos pode ser de grande utilidade para os diversos agentes e instituições envolvidas na definição das prioridades sociais e na alocação de recursos do orçamento público. Sem dúvida, tais indicadores, se bem empregados,

podem enriquecer a interpretação empírica da realidade social e orientar de forma mais competente a análise, formulação e implementação de políticas sociais.

Na negociação das prioridades sociais, os indicadores socioeconômicos podem contribuir no apontamento da magnitude das carências a atender nas diversas áreas de intervenção (JANNUZZI, 2009). Por tal motivo é que tais indicadores são de suma importância quando da elaboração das Leis orçamentárias, além de servirem de base para avaliar se houve efetividade nas ações governamentais. Por outro lado, há estudiosos, como Borja e Moraes (2001), que apontam fragilidades dos indicadores socioeconômicos ao afirmarem que:

O processo de seleção de indicadores ainda carece de uma sustentação teórica que justifique sua utilização. Como discutido anteriormente, já existe uma relação de 960 indicadores que pretendem avaliar a qualidade do ambiente ou da vida. Quais desses, efetivamente, são relevantes para tal intento? Uma análise dos indicadores evidencia que muitos deles podem confundir a avaliação de uma realidade (BORJA; MORAES, 2001, p. 237).

Presume-se que a qualidade dos gastos públicos em áreas prioritizadas pode ser refletida nos indicadores, é essa análise que pretende este estudo. Então, as ações efetivadas em áreas estratégicas de governo realizadas pelos gestores, em suas ações de políticas públicas, podem ter repercussão nos indicadores socioeconômicos. Assim, a qualidade do gasto público tem sido um tema recorrente entre estudiosos da área. Por exemplo, muitos postulam a relação entre gastos públicos e crescimento econômico no Brasil (CÂNDIDO JÚNIOR, 2001; MEDEIROS, 2001; OLIVEIRA, 1999; SOARES, 1999; FERNANDES et al., 1998a; FERNANDES et al., 1998b). Já para Demery (2000), os gastos públicos afetam a população pelo fato de influenciar os equilíbrios macroeconômicos, e repercutem no padrão de vida por influenciar as rendas reais; geram rendas e transferências para as famílias.

Com relação ao desempenho desses gastos, Ribeiro (2008) avaliou de forma empírica a eficiência do gasto público no Brasil em comparação com um conjunto de países da América Latina para o período entre 1998 e 2002. Para esse estudo, a partir de indicadores econômicos e sociais de cada país, foi construído um índice composto como medida do desempenho dos serviços públicos. Para avaliação da eficiência, esse índice foi confrontado com os gastos de consumo do governo geral. As conclusões mostraram o Brasil com um resultado em torno da média na

avaliação dos serviços públicos e abaixo da média quanto à eficiência do gasto. Para Rezende, Cunha e Bevilacqua (2010) é preciso se conhecer os gastos do governo, em virtude de sua importância, para a partir daí adotar-se ou não mudanças nos procedimentos que dizem respeito às decisões sobre o uso dos recursos públicos.

Já Faria, Jannuzzi e Silva (2008) analisaram a eficiência dos gastos públicos nos municípios fluminenses no período 1999 a 2000, por meio da aplicação da Análise Envoltória de Dados (DEA). O estudo adota os indicadores sociais e de gastos municipais das seguintes áreas temáticas da realidade social: educação e cultura; saúde e saneamento. O artigo apresenta uma revisão de várias aplicações de DEA no campo das políticas públicas e, em seguida, os indicadores e modelos propostos para análise da eficiência dos gastos sociais. Os autores destacaram como "boas práticas", no que se refere à eficiência das políticas públicas, pelos resultados que alcançaram em termos do que alocam como recursos ou pelas condições de renda média, os municípios de São Gonçalo, Japeri, Queimados, Cantagalo, São João de Meriti e Resende.

Em contrapartida, Silva Filho et al. (2016) avaliaram a eficiência na alocação dos gastos públicos com educação nos Colégios Militares do Exército, entre 2009 e 2011. A amostra da pesquisa foi composta pelas 12 unidades que fazem parte do Sistema Colégio Militar do Brasil. Para análise da eficiência nos gastos com educação foi utilizada, também, a DEA, tendo-se como insumos as variáveis despesas com educação, número de alunos matriculados e número de professores. E, como produto, o IDEB dos colégios para os anos de 2009 e 2011. Essa pesquisa contribuiu no sentido de proporcionar aos ordenadores de despesa uma ferramenta capaz de auxiliar na avaliação da gestão e permitir a tomada de decisões por estes gestores, maximizando a utilidade dos recursos e proporcionando uma melhor eficiência na alocação dos recursos públicos. Pode-se destacar que os colégios que apresentaram maior alocação de recursos, não necessariamente, apresentaram-se eficientes indicando a necessidade de uma melhor gestão dos recursos por parte dos gestores frente a essas organizações (SILVA FILHO et al., 2016).

Ainda sobre educação, Santos, Marques e Barbosa (2016) analisaram a eficiência dos gastos municipais nesse segmento no ensino fundamental, no contexto dos municípios do Seridó Potiguar, no Estado do Rio Grande do Norte.

Para tanto utilizaram dados secundários (indicadores educacionais) com vistas a propor índices de *performance* da eficiência educacional. Como um achado, o índice de eficiência total do gasto com educação revelou que o município com pior eficiência foi Santana do Mato. Porém, oito municípios apresentaram o referido índice abaixo da média, revelando que grande parte dos municípios analisados teve um desempenho ineficiente dos gastos em educação. Os autores evidenciaram uma considerável diferença entre os municípios, quanto à eficiência de gastos com educação. Este estudo destaca-se pela importância que dá à mensuração da eficiência do gasto em educação, bem como por proporcionar a construção de *ranking* dos municípios, indicando aqueles com boa *performance* nos gastos com educação.

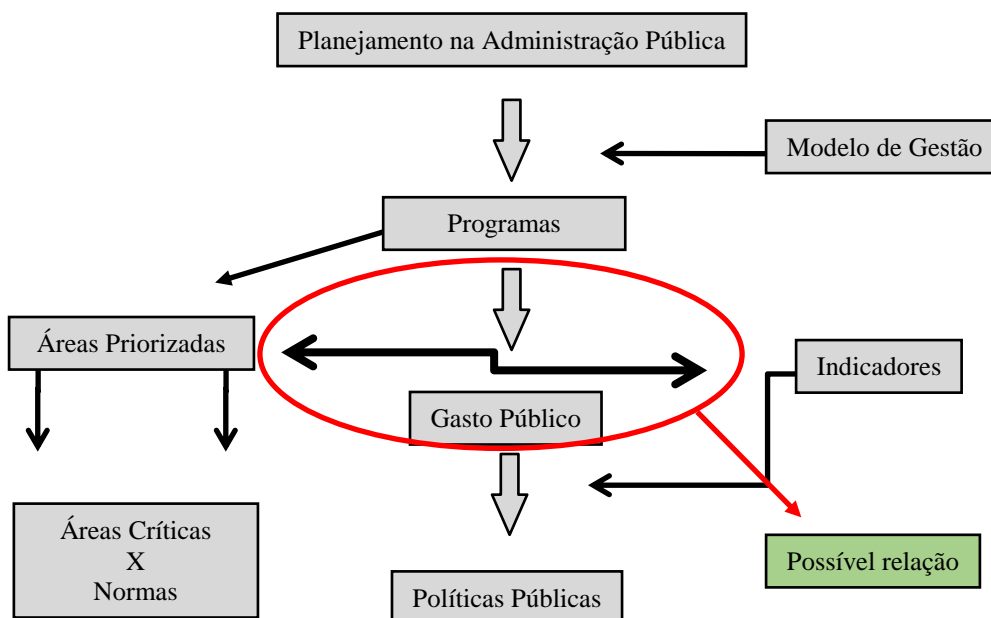
É perceptível que há vários estudos da área de Administração Pública sobre a temática do gasto público e seus desdobramentos. Parece haver consenso entre eles ao considerar a relevância que a qualidade do gasto público vem assumindo nos anos recentes no Brasil, assim como em outros países. Então, relacionar o gasto público no aspecto quantitativo com indicadores socioeconômicos e ao mesmo tempo observar seu reflexo na eficiência do gasto público, não é tarefa fácil. O desafio está quando se identifica uma distorção das áreas priorizadas e o seu reflexo nos indicadores socioeconômicos. Deste modo, ainda é incipiente estudos que versem sobre esse desdobramento, sobretudo porque no âmbito da contabilidade aplicada ao setor público, esta abordagem tem sido restrita a questões orçamentárias e fiscais e ainda à administração dos negócios públicos com base nas práticas de governança. Esse quadro vem mudando nos últimos 10 anos (com a convergência às normas internacionais de contabilidade) com o resgate da ciência contábil na gestão pública, pondo o patrimônio como objeto precípuo da contabilidade pública.

Por isso, é preciso salientar que os indicadores socioeconômicos são mais que um simples “espelho” de dados e fornecedores de informações, haja vista que a Administração Pública, à medida que utiliza seus instrumentos de controle, torna-os mais úteis e significativos. Então, o gasto público pode estar relacionado com o fato de o gestor priorizar uma ou outra área, e os indicadores socioeconômicos podem, de forma efetiva, identificar este fenômeno, indicando a qualidade deste gasto.

Dessa maneira, deve-se saber o real valor gasto nas atividades exercidas pelo governo, como também a *performance* e eficiência do setor público. Não basta apenas saber o quanto o governo gastou com os seus bens e serviços, é necessário saber se o resultado alcançado foi eficiente e se ele poderia ter sido alcançado com menos gastos (REZENDE; CUNHA; BEVILACQUA, 2010).

Partindo desta assertiva, a Figura 1 realça que o planejamento na administração pública parte de um modelo de gestão no qual se utiliza de programas, que, por sua vez, são instrumentos que os gestores utilizam para executar o gasto público. Este gasto concretiza as políticas públicas governamentais. Os programas também são ferramentas para se definir quais áreas de governo serão priorizadas. Todavia, tais áreas podem ter sido priorizadas devido às normas impostas pelo Estado, ou em virtude de existirem áreas críticas e que, portanto, demandam maior aporte de recursos públicos. Pode-se observar pela Figura 1 que a possível relação entre indicadores socioeconômicos e áreas priorizadas de governo pode refletir numa situação de eficiência do gasto público. Relação esta que constitui o problema de pesquisa.

Figura 1 – Modelo de gestão no planejamento na administração pública e possível relação entre indicadores socioeconômicos e áreas priorizadas pelos gestores.



Fonte: Elaboração própria (2019).

4 TEORIA DA REGULAÇÃO E A REGULAMENTAÇÃO

A teoria da regulação do campo das Ciências Sociais Aplicadas será o marco essencial para nortear todos os fundamentos teóricos e práticos no decorrer deste trabalho. A regulação não é tão somente um ato econômico ou jurídico, está no seu cerne o equilíbrio dos contratos, a qualidade dos serviços prestados e a consequente satisfação dos usuários (BALDWIN; CAVE, 1999). Tais usuários são todos os cidadãos que se utilizam dos serviços e bens públicos. É por este motivo que esta teoria, neste trabalho, será usada no seu sentido amplo, ou seja, intervenção do Estado na sociedade de forma a evidenciar sua atividade em editar regras sociais (CHEVALLIER, 1995). A concepção de Estado como agente regulador situa-se no centro das discussões das sociedades modernas e vem influenciando a gestão de muitos administradores públicos brasileiros.

Sob o enfoque desta teoria, o Estado regula o nível de sua própria oferta de bens e de prestação de serviços. Com isso, buscará sempre a satisfação da população (JANNUZI; PASQUALI, 1999). É por isso que Sanches (2000) demonstrou que a regulação é a criação de normas jurídicas que visam disciplinar o exercício de algumas atividades, ou seja, é um acesso especial a determinados bens. Esta teoria evidencia a atividade regulatória do Estado como sendo uma das formas de intervenção pública na economia, juntamente com a política macroeconômica e a produção direta de bens e de serviços.

Sob outro prisma, Pohlmann e Alves (2004) apresentam a regulação como um conjunto de normas coercitivas, elaboradas pelo Estado ou por órgãos reguladores. Tais normas se relacionam com determinada atividade ou área do conhecimento. Ademais, regulação pode ser entendida como um processo de emissão dessas normas, bem como tudo que a envolve, como a legitimidade do emissor das normas, a qualidade destas, sua aceitação ou eficácia, seus efeitos, sua utilidade ou, mesmo, sua pertinência, relevância ou necessidade.

Nesta acepção, Pessoa (2004) propõe um conceito mais amplo de regulação no âmbito jurídico. Pois se deve definir a regulação não apenas como correção de distorções do mercado, mas como um instrumento político fundamental, de caráter social, implantado pelo Estado. De fato, sob o ponto de vista jurídico, o termo regulador também precedeu ao termo regulação, retratando suas primeiras

aplicações tanto no âmbito do direito de Estado como no do direito financeiro (AUTIN, 1995). Assim, o Estado intervencionista ganha força, sobretudo nas economias capitalistas. Neste cenário, novas normas de produção e consumo se generalizam (FRANCHINI; CASTRO, 2004). O enfoque da regulação pretende ainda lançar as bases para outra concepção de Estado, enquanto ente regulador das atividades que desempenham.

D'Hombres (2007), destaca a distinção entre regulação em sentido econômico, que seria o conjunto de regras de conduta e de controle da atividade privada do Estado, com a finalidade de estabelecer um mercado equilibrado. E por sua vez a regulação no âmbito jurídico, definida como o conjunto de regras de conduta e de controle da atividade econômica pública e privada, bem como das atividades sociais não exclusivas do Estado, com vistas a proteger o interesse público.

Afinal, ser o Estado o ente regulador da economia nos remete à concepção de um agente intervencionista, com vistas a atender às necessidades das pessoas. Mas o que se pretende é levar para discussão com a sociedade as atribuições do Estado moderno, dentre as quais àquelas relacionadas com o aumento das despesas e que exigem cada vez maiores recursos para seu financiamento (AMORIM, 2016). É por isso que a ação reguladora do Estado justifica sua intervenção nas economias em que ele está inserido. Logo, a mudança da administração burocrática para uma de cunho mais gerencialista, em que o Estado entra como regulador e não mais planejador, representou um marco importante no Estado brasileiro (PEREIRA; SPINK, 2005). Como se vê, a teoria da regulação alinha-se à abordagem gerencial do Estado (D'HOMBRES, 2007).

Na área econômica a regulação é bastante recorrida, entretanto, poucos são estudos os que abordam na área contábil. Mas, a contabilidade é, também, alvo de regulação. Um exemplo que reflete essa ideia pode ser observado em Múrcia (2010). Para ele, os Órgãos reguladores, dentro de uma abordagem normativa, estabelecem as leis (princípios, normas, regras, pronunciamentos técnicos, interpretações, instruções, deliberações, resoluções etc.) que as empresas devem adotar. Nesse cenário, as normas contábeis, elaboradas pelos órgãos normatizadores estabelecem como a contabilidade deveria ser. A Teoria da

Regulação Contábil, em nome de um interesse coletivo, influencia a contabilidade na medida em que estabelece padrões e condutas a serem cumpridos

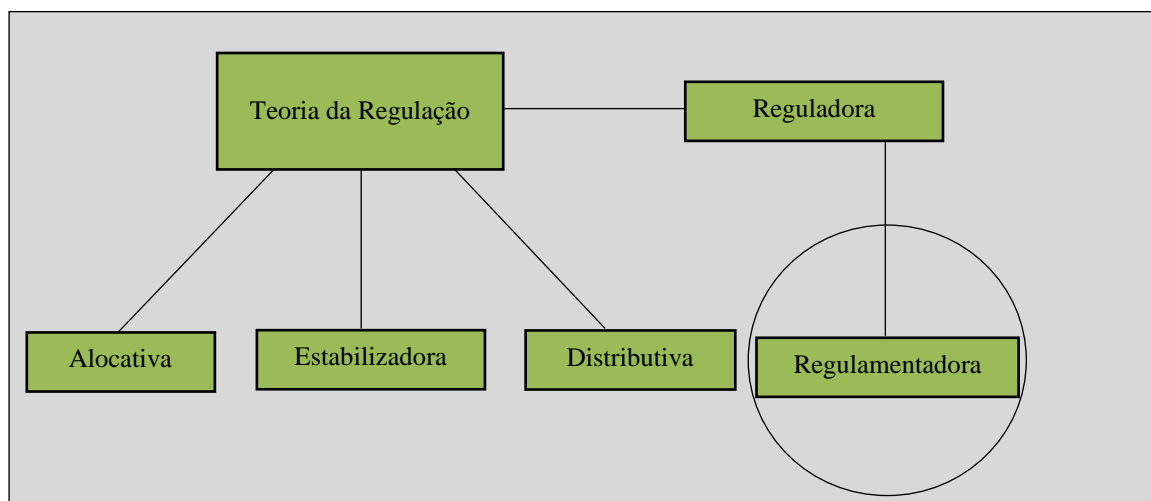
O fato é que o debate em torno do papel regulador do Estado vem assumindo significativa relevância diante de um cenário em que as políticas públicas atreladas a interesses de caráter político, econômico e social constitui um traço marcante na regulação de várias atividades estatais. Portanto, o Estado, como ente regulador, desempenha uma função essencial para manutenção do bem-estar da sociedade (BOYER; SAILLARD, 2002; SOARES, 2008). Desta forma, os indicadores socioeconômicos podem retratar se, de fato, houve ou não avanços neste sentido.

A teoria da regulação relaciona-se com a atuação governamental pelo fato de o Estado auto regular-se, principalmente se adentrarmos no seu papel de fornecer bens e serviços para a população. Logo, as atividades do Estado, que denotam sua atuação governamental, como a de prover saúde, educação, infraestrutura, saneamento básico, etc., sofrem influencia direta da regulação, sob o enfoque do controle social e da transparência no setor público.

De fato, quando o Estado exerce seu papel regulador, os indicadores socioeconômicos, em paralelo, se alteram em virtude da atuação governamental em determinadas áreas. Neste ínterim, a teoria da regulação delimita a atuação governamental; isso faz com que a expressão dos indicadores socioeconômicos se manifeste em decorrência da regulação exercida pela atividade estatal em determinadas áreas de governos, levando-se em consideração variáveis significativas para a formulação das estratégias de políticas públicas. Então, os indicadores socioeconômicos tendem a se apresentar em função da atuação governamental, manifestada pela regulação do Estado.

Por outro lado, é imperativo afirmar que a teoria da regulação pressupõe a agregação das quatro funções do Estado: alocativa, estabilizadora, distributiva e reguladora. Salienta-se que a regulamentadora é uma subfunção dentro da função reguladora. Com isso, se concretiza o esboço sobre o qual a teoria da regulação irá se fundamentar, conforme descrito na figura 2.

Figura 2 – Teoria da regulação e funções do Estado



Fonte: Elaboração própria (2019).

A teoria da regulação, em seu sentido amplo, expressa as quatro atividades exercidas pelo Estado, mais a subfunção regulamentadora. A Figura 2 indica o cerne do trabalho, ao nos remeter à teoria da regulação, em que a regulamentação é exercida pelo Estado a partir da qual o mesmo impõe normas, ocupando destaque nesta pesquisa. Esta atividade desenvolvida pelo Estado, aqui representada pelos municípios da RMS, é o elo entre a teoria da regulação e o papel do Estado, particularmente relacionado às áreas priorizadas pelos seus gastos e os seus reflexos. Percebe-se ainda pela Figura 2 que a teoria da regulação reflete a intervenção do Estado na sociedade, por meio de suas funções alocativa, estabilizadora, distributiva, reguladora e da subfunção regulamentadora.

É por isso que vale realçar a diferença entre função reguladora e regulamentadora, para efeito deste trabalho. De acordo com Chevallier (1995), enquanto a primeira concretiza termo mais vasto, inerente a todas as formas de intervenção do Estado na economia em geral, incluindo-se também àquelas advindas do Poder Legislativo; a função regulamentadora se apresenta como uma dessas formas de intervenção do Estado, notadamente atinente com o poder normativo infralegal (SOARES, 2008). Por este motivo, a função regulamentadora está desassociada da regulação, mas com esta mantém estrita relação.

A regulamentação abrange todas as regras e conjunto de medidas estatais, positivas ou negativas, com objetivo de definir critérios de funcionamento de setores da sociedade. De acordo com Soares (2008), abarca regras constitucionais,

legislação ordinária, e até mesmo as normas infralegais e atos de efeitos concretos que possuem os agentes regulados como destinatários. Assim, se forma um conjunto normativo e não normativo.

Nesta seara, a regulamentação, em virtude de sua conotação mais restrita reafirma-se como uma forma de regulação, qual seja, uma forma positiva de, por meio de normas, estabelecer os limites de atuação dos agentes (POSNER, 1974). Na Administração Pública os agentes são os gestores públicos, quando no exercício de suas atribuições legais. Assim como demais agentes estão sujeitos à regulamentação, os gestores públicos também estão. Por isso, os gestores públicos devem agir em conformidade com a lei e, além disso, devem atender a uma série de exigências normativas. É uma segurança de que os bens e rendas públicos estão sendo aplicados segundo a correspondente destinação legal, com o intuito de evitar desvios que possam indicar favorecimento pessoal e/ou rastros de atos de corrupção. Neste escopo, é na regulamentação que o Estado exterioriza normas de caráter coercitivo, jurídico, econômico e político, que, por sua vez, engloba o aparato normativo do Estado (POSNER, 1974).

A partir dos argumentos anteriores, este trabalho buscou identificar os reflexos dos gastos públicos em áreas priorizadas nos municípios da RMS no período de 2011 a 2014 ao relacioná-los com os indicadores socioeconômicos deste período e assim levantar hipóteses acerca da existência ou não de indícios de eficiência desses gastos.

Utilizar-se-á como indicadores socioeconômicos os índices: IFDM, IG e IPESE. Pretende-se, com isso, subsidiar o gestor público municipal, quando de suas decisões relacionadas com a alocação eficiente de recursos públicos.

5 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

5. 1 População, composição da amostra, classificação da pesquisa e método de pesquisa

O universo da pesquisa é representado pelos 13 municípios da RMS, Estado da Bahia, a saber, Camaçari, Candeias, Dias d'Ávila, Itaparica, Lauro de Freitas, Madre de Deus, Mata de São João, Pojuca, Salvador, São Francisco do

Conde, São Sebastião do Passé, Simões Filho e Vera Cruz. Constituindo-se também como a amostra estudada. Concernente aos objetivos, o trabalho caracteriza-se como exploratório, com análise de dados pré-existentes sem que haja qualquer interferência.

No que se refere aos procedimentos, o mesmo pode ser enquadrado como bibliográfico e documental a partir de análise de dados e aparato normativo da área, tais como as legislações LRF e CF/88. Além de materiais elaborados previamente por diversos autores, foram utilizados outros que não receberam um tratamento analítico específico, como os estudos econômico-sociais elaborados pela SEI-BA e os Boletins Estatísticos divulgados pelo Sistema FIRJAN, também foram consultados. A abordagem do problema foi classificada como quantitativa, tendo em vista que se apoderou do teste de correlação entre as variáveis, do teste de Kolmogorov-Smirnov para verificar a normalidade do modelo e do teste Anova, com objetivo de predizer se o modelo de regressão linear multivariada traçado, com todas as variáveis, é ou não expressivamente significativo.

Outrossim, este trabalho apropriou-se da verificação de dados estatísticos para efetuar todas as análises. O presente estudo, através da análise de dados, possibilitou então identificar como o comportamento dos gastos públicos está associado com os indicadores socioeconômicos. Em seguida, este trabalho analisou as possíveis explicações para tal fenômeno e seu reflexo, o que possibilitou inferir se os gastos dos municípios da RMS foram eficientes.

Com o objetivo de identificar os gastos públicos atrelados às áreas de governo atualmente existentes, o aparato normativo basilar foi a Portaria SOF nº 42/99. Estas funções de governo expressam o que o Estado, como ente responsável pelo atendimento das reais necessidades da população, deve focar em termos de políticas públicas.

5.1 Procedimentos para a coleta de dados

a) Coleta de dados referentes aos gastos efetivamente realizados em cada área de governo e divulgação do IFDM, IG e IPESE:

Para os dados relativos aos gastos efetivamente executadas em cada área de governo, foi utilizada a base de dados do Sistema de Coleta de Dados Contábeis de Estados e Municípios (SISTN) e Finanças Brasil (FINBRA), na aba despesa por

função do aplicativo Microsoft Access para os anos de 2011 e 2012. Disponível na internet no sítio da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) do Ministério da Fazenda (MF), no endereço < http://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt_PT/contas-anuais>. Já para os anos de 2013 e 2014 foi utilizada a base de dados do Sistema de informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro, disponível no sítio do Tesouro Nacional no endereço <https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/pages/public/consulta_finbra/finbra_list.jsf>.

No que tange ao IPESE, foram utilizados dados dos anos de 2011 e 2014. Trata-se de um indicador de periodicidade bianual, sendo que a última divulgação foi de 2014. Contudo como se pretendeu avaliar os gestores durante um período delimitado, para se verificar a execução do PPA e implantação dos programas de governo, utilizou-se o período delimitado de 2011 a 2014, para se observar a execução do PPA e implantação dos programas de governo. Já para o IG, por ser divulgado a cada 10 anos, utilizaram-se os dados de 2010, que se refere ao período de 2001 a 2010, pois ainda não se publicaram dados de 2020 e o referido índice é divulgado a cada 10 anos. Já para o IFDM, cuja divulgação dá-se anualmente, os dados colhidos referem-se aos anos de 2011 a 2014.

b) Cálculo do Índice de Prioridade Fiscal dos municípios da RMS (IPF) e o modelo de manipulação gasto público:

No processo de seleção, tratamento e análise dos gastos em cada área de governo, no período já delimitado para esta pesquisa, será levado em consideração o conceito de despesa efetiva, desenvolvido por Castro et al (2008), no qual somente é considerado como despesa os gastos que se configuram propriamente em desembolso pelo governo, tendo por objetivo proporcionar uma visão mais próxima do tamanho do Estado em termos macroeconômicos, evidenciando a real atuação destes gastos frente a economia.

Para a evidenciação das prioridades dos gastos governamentais, as quais são tratadas neste trabalho sob a ótica da dimensão fiscal e macroeconômica, tomou-se como referência a metodologia utilizada pela Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL, 2002) no estudo *El gasto social em América Latina: balance de uma década*, bem como os trabalhos de Fernandes (2000) e Castro et al. (2008). Assim, entende-se como Prioridade Fiscal (PF) a proporção de

determinado gasto público (GPt) em relação aos gastos públicos totais (tGPT). Já a prioridade macroeconômica (PM) é expressa pela proporção do gasto público (GP) em relação ao PIB. Conforme se pode observar nas expressões genéricas seguintes:

$$\text{Equação 1: } PF = \frac{GP_t}{tGPT}$$

$$\text{Equação 2: } PM = \frac{GP_t}{PIB_t}$$

Como já mencionado, no que tange ao gasto público, o mesmo refere-se às despesas efetivamente realizadas em cada exercício financeiro. Para tanto, utilizar-se-á o gasto público considerado em cada função de governo, conforme determinada pela Portaria/SOF n.º 42, pois esta melhor discrimina, de fato, a despesa por funções de que tratam o inciso I do § 1º do art. 2º e § 2º do art. 8º, ambos da Lei nº 4.320/64.

Com isso, adaptando-se este modelo, será possível identificar as áreas de governo priorizadas em termos matemáticos, por meio da seguinte expressão matemática, que revela o IPF calculado:

$$\text{Índice de Prioridade Fiscal: } IPF = \frac{GF_t}{tGFT}$$

Onde:

IPF = Índice de Prioridade Fiscal;

GFt = Gasto por função considerada, denominada t;

tGFT = Total dos gastos de governo no exercício financeiro.

O IPF constitui o diferencial deste estudo, uma vez que trabalho algum desenvolveu uma relação matemática, retratando, de forma simples, a razão entre os gastos efetivos por função e o total dos gastos efetivos executadas no exercício financeiro.

c) Coleta do Índice de FIRJAN de Desenvolvimento Municipal:

Para coleta dos valores apresentados pelo IFDM e das variáveis que o compõe, foi utilizada a base de dados do Sistema FIRJAN, através de consulta na internet ao sítio < <http://www.firjan.com.br/ifdm/downloads/>>. Acesso prévio foi feito, conforme citado nas referências.

d) Coleta do Índice de Gini (IG):

Para coleta dos valores apresentados pelo IG e das variáveis que o compõe, foi utilizada a base de dados do IBGE, através de consulta na internet ao sítio <<http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/ibge/censo/cnv/ginibr.def>>. Acesso prévio foi feito, conforme citado nas referências.

e) Coleta do Índice de Performance Socioeconômica (IPESE):

Para coleta dos valores apresentados pelo IPESE da Bahia, e das variáveis que os compõem, foi utilizada a base de dados da SEI, através de consulta realizada em http://www.sei.ba.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=2403&Itemid=523 na aba tabelas e gráficos. Em seguida foram selecionados os anos desejados. Acesso prévio foi feito, conforme citado nas referências.

Como recurso computacional, foi utilizado o *software* estatístico *Statistical Package for Social Sciences* (SPSS). Em seguida, os dados foram agrupados em dois bancos de dados no *software* SPSS com a finalidade de efetuar todas as análises da pesquisa. O primeiro deles irá calcular o IPF de cada município separadamente, dos anos de 2006 a 2009, por meio da expressão matemática acima já mencionada. Já o segundo, conterá os quatro índices abrangidos por este estudo mais o IPF calculado por meio do primeiro banco de dados e as áreas de governo mais priorizadas. Este segundo banco de dados será o responsável por efetuar as análises através do teste de Kolmogorov-Smirnov, do teste de correlação, da regressão multivariada e do teste Anova.

6 DISCUSSÃO E RESULTADOS DA PESQUISA

6.1 Caracterização da amostra e principais achados

Para análise dos resultados, optou-se por considerar, primeiramente, cada município da RMS, com intuito de traçar um panorama acerca das prioridades de cada um deles, por meio da estatística descritiva e em seguida confrontou-se os municípios entre si. Assim, num primeiro momento, foram discriminadas as cinco áreas de atuação de governo priorizadas pelos municípios da RMS, considerando-se o IPF calculado a partir da divisão dos gastos em cada função e pelo total dos

mesmos. Foi consenso entre os municípios gastar mais recursos em áreas que eles consideram importantes no processo de tomada de decisão.

Diante disso, os resultados que mais chamaram atenção sugerem ampla preocupação com áreas que os gestores acham relevantes para melhoria de sua imagem governamental, como é o caso da “saúde”, “educação”, “administração” e “legislativa”. Observou-se que dentre as cinco principais áreas de governo mais priorizadas pelos municípios da RMS, “saúde”, “administração” e “educação” foram âmagos de muitos destes municípios. Estes achados revelaram uma preocupação com a imagem governamental frente à população, e com o funcionamento adequado da máquina pública. Evidenciou-se que os municípios, em sua totalidade, priorizam áreas estratégicas para a implementação de políticas públicas, tais com saúde, educação administração, legislativa, saneamento e urbanismo. Muitas destas áreas são as que mais sobressaem durante o mandato de muitos gestores municipais. Muitos deles veem nestas áreas uma forma de evidenciar seu trabalho para com a sociedade, particularmente “educação”, “saúde” e “urbanismo”.

A função legislativa refere-se aos gastos com o Poder Legislativo, a Câmara de Vereadores. Por isso, em quase todos os exercícios financeiros dos municípios, a referida função esteve presente. A participação das despesas com a função legislativa está constantemente presente por se tratar de uma função essencial ao desenvolvimento das atividades dos municípios. Afinal, o Poder Legislativo expressa, em tese, a vontade do povo. A tabela 1, por meio da estatística descritiva, identifica as áreas comumente mais priorizadas pelos prefeitos dos municípios da RMS.

Tabela 1 – Frequência das áreas priorizadas pelos municípios da RMS, no período de 2011 a 2014

Área Priorizada	Frequência	%
1. Saúde	22	42,3
2. Educação	13	25,1
3. Administração	9	17,3
4. Urbanismo	4	7,7
5. Legislativa	2	3,8
6. Saneamento	1	1,9
7. Direitos da cidadania	1	1,9
Total	52	100,00

Fonte: Dados da Pesquisa (2020), baseado nos dados do software SPSS.

Esses resultados corroboram com os achados de alguns estudos que já relataram a frequência de gastos públicos, principalmente atrelados às áreas como saúde e educação (SANTOS; MARQUES; BARBOSA, 2016; SILVA FILHO et al., 2016; FARIA; GONÇALVES; SANTOS, 2013; ZOGHBI et al., 2009; FARIA; JANNUZZI; SILVA, 2008). Também vale ressaltar que existe a determinação legal pela Lei n.º 11.494 (regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação), LRF (Lei de Responsabilidade Fiscal) e a própria Constituição Federal. Os achados condizem com esta determinação e constitucional, visto que faz um elo com a regulamentação exercida pelo Estado. Os municípios são obrigados por lei a gastar mais recursos nas áreas de saúde e educação (BRASIL, 2007; BRASIL, 2000; BRASIL, 1988).

6.2 Teste de correlação entre as variáveis

Em se tratando do teste de correlação entre as variáveis: IFDM, IG, IPESE e IPF dos municípios; foi possível elaborar a Tabela 2, no qual é possível, através do coeficiente de Pearson, determinar numericamente o grau de relação entre variáveis de populações diferentes. Os coeficientes de correlação calculados para os cruzamentos dois a dois das referidas variáveis são apresentados na Tabela 2.

Tabela 2 - Testes de correlação entre as variáveis do modelo: índice de FIRJAN, índice de Gini, índice de *Performance* Socioeconômica e índice de prioridade fiscal

Índices		FIRJA	GI	IP	IPF
		N	NI	ESE	
AN	FIRJ				
	Pearson Correlation	1	,21	-	-,076
	Sig. (2-tailed)		,13	,00	,592
GINI	Pearson Correlation	,210	1	,30	,133
	Sig. (2-tailed)	,135		,13	,347
E	IPES				
	Pearson Correlation	-,059**	,30	1	-,068**
	Sig. (2-tailed)	,001	,13		,001
IPF	Pearson Correlation	-,076	,13	-	1
	Sig. (2-tailed)	,592	,34	,00	

Fonte: Dados da Pesquisa (2020), baseado nos dados do software SPSS.

** A correlação é significativa ao nível de 0,01 (2 caudas).

* A correlação é significativa ao nível de 0,05 (2 caudas).

Legenda: cor verde sugere correlação ligeiramente positiva.

cor rosa sugere correlação negativa.

Os resultados da Tabela 2 indicam, em linhas gerais, a existência de correlação positiva em três cruzamentos das variáveis do estudo. Apresenta também o nível de significância dos coeficientes de correlação. No caso, todos os coeficientes foram significativamente diferentes de zero. Entretanto, percebe-se

correlações negativas entre IFDM e IPESE; IFDM e IPF; IPESE e IPF. Ficou evidente que a prioridade de atuação governamental não impacta na expressão do IPESE e do IFDM. Sendo assim, é condizente dizer que, priorizar algumas áreas de atuação, não tem relação com a expressão do IFDM e IPESE. Com isso, se conclui que, estatisticamente falando, com uso do teste de correlação, já se pode perceber que os demais índices tendem a estar relacionados com as áreas de governos mais priorizadas pelos municípios da RMS, contudo de forma bastante discreta e fraca, assinalados em verde na tabela. Perfazendo três cruzamentos.

Então, já se pode traçar um caminho que indique certa relação entre indicadores socioeconômicos usados neste estudo, com as áreas de governo mais priorizadas. Mesmo não sendo todas as relações significativas, pois o teste identificou aquelas mais expressivas através de um ou dois asteriscos, já se pode ter alguma percepção. Não foram observadas correlações com asteriscos e não negativas que reforçassem a correlação ligeiramente positiva entre os índices. Isso demonstraria que priorizar determinadas áreas levaria à expressão positiva e significativa de indicadores.

Percebe-se que quando se verifica o coeficiente de Paerson da correlação entre o IPF, que expressa as prioridades dos gastos de governo, com demais índices, há duas correlações negativas (assinaladas em cor rosa, na Tabela 2), onde inexistente correlação. Três correlações ligeiramente positivas, mesmo apresentando coeficiente de Paerson com valores baixos (assinaladas em verde) e nenhuma positiva. Isso significa que para as correlações ligeiramente positivas há a presença de correlação entre os índices, contudo baixa. Em outras palavras, é possível afirmar que se o cruzamento entre dois índices apresentar valor ligeiramente positivo, existe correlação entre eles, mesmo que baixa e não significativa, pois não temos a indicação com asterisco para indicar significância.

6.3 Teste de Kolmogorov-Smirnov das variáveis

Através do teste de Kolmogorov-Smirnov, verificou-se a normalidade da função distribuição cumulativa das variáveis: IFDM, IG, IPESE e IPF. Os resultados são apresentados na Tabela 3.

Tabela 3 - Testes de Kolmogorov-Smirnov para as variáveis do modelo: índice de FIRJAN, índice de Gini, índice de *performance* Socioeconômica e índice de prioridade fiscal

Variáveis	IFMD	IG	IPESE	IPF
Teste de Kolmogorov-Smirnov	,791	1,168	,763	1,640
Asymp. Sig. (2-tailed)	,558	,131	,605	,009

Fonte: Dados da Pesquisa (2020), baseado nos dados do software SPSS.

Verifica-se que as variáveis: IFDM, IG e IPESE apresentaram nível de significância igual a 0,558, 0,131 e 0,605, respectivamente. Logo, superior ao padrão 0,05. Assim, como sig. > 0,05, pode-se assumir o fato destas variáveis serem normalmente distribuídas na população, com nível de confiança de 95% do teste de Kolmogorov-Smirnov. Por outro lado, a variável IPF apresentou nível de significância inferior a 0,05. Desta forma, não se pode dizer que esta variável tem distribuição normal, a um nível de confiança de 95%.

A Tabela 4 demonstra o valor $r^2 = 0,113$, o que nos permite constatar que estes 3 *predictores* (índices) influenciam 11,3% na prioridade governamental, determinada pelo gasto público. Em outras palavras, o baixo valor do coeficiente de determinação (r^2) igual a 0,113 realça apenas que, aproximadamente, 11,3% da variância do IPF poderia ser explicada pelos demais índices. Ou seja, muito pouco das prioridades dos gestores dos municípios da RMS, em termos de gasto público, pode ser explicado pelos indicadores socioeconômicos utilizados na forma de índice neste estudo. Deste modo, as áreas priorizadas de governo dos municípios da RMS não têm associação com os valores expressos pelos IFDM, IG e IPESE.

Tabela 4 – Coeficientes de correlação (r), de determinação (r^2 ou r Square), de determinação ajustado (r^2 ajustado ou *Adjusted R Square*) e o erro padrão de estimação (*Std. Error of the Estimate*)

Model	R	R Square	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate
1	,523 ^a	,113	-,012	,123343441

Fonte: Dados da Pesquisa (2020), baseado nos dados do software SPSS.

a. Predictors: (Constant), GINI, FIRJAN e IPESE.

b. Dependent Variable: Prioridade Fiscal.

O fato do valor de r^2 não ter sido alto, sequer próximo de 1,00 (que indica 100%), demonstrou pouca proximidade dos pontos em relação a equação linear de ajuste. É provável que a relação entre as variáveis independentes (IFDM, IG e IPESE) com a variável dependente (IPF) não seja expressiva, como foi em alguns casos na análise do teste de correlação anteriormente demonstrada no item 6.2, no teste de correlação entre as variáveis.

Portanto, as prioridades dos gestores dos municípios da RMS, representadas de gasto público, não podem ser explicadas pelo desempenho dos indicadores socioeconômicos usado neste estudo. A seguir um terceiro teste será apresentado, o teste Anova.

6.4 Teste Anova das variáveis

O teste Anova ou análise de variância está indicado na tabela 5 a seguir. Desejou-se criar um modelo para explicar a variável dependente IPF com base nas variáveis independentes: IFDM, IG e IPESE. Consoante a tabela 5, percebe-se que o modelo proposto não pode explicar as tendências adotadas pelos gestores dos municípios, no que se refere às prioridades por determinadas ações governamentais, ou seja, as prioridades não estão relacionadas com os índices: IFDM, IG e IPESE.

Tabela 5 – Teste Anova para o modelo estudado

<i>Model</i>	<i>Sum of Squares</i>	<i>DF</i>	<i>Mean Square</i>	<i>F</i>	<i>Sig.</i>
Regression	,071	6	,011	,939	,405 ^b
Residual	,301	24	,018		
Total	,372	30			

Fonte: Dados da Pesquisa (2020), baseado nos dados do software SPSS.

a. Dependent Variable: Prioridade Fiscal.

b. Predictors: (Constant), GINI, FIRJAN e IPESE.

Obteve-se uma estatística F do teste igual a 0,939 e uma significância de 0,405. Isto significa que o modelo adotado, por meio duma regressão linear multivariada, com todas as variáveis, não é expressivamente significativo. Indica,

ergo, que a expressão do IFDM, IG e IPESE, não está, significativamente, relacionada com o gasto público nas áreas de governo mais priorizadas pelos gestores da RMS.

A Tabela 5 mostra que, como o nível de significância foi 0,405, portanto abaixo do limiar de 0,5, é muito provável que caso um município da RMS apresente melhoria na expressão de um determinado índice, não se pode concluir que isso foi motivado pela iniciativa dos gestores de priorizarem determinadas áreas de governo. Outros fatores podem estar envolvidos, entretanto priorizar uma área de governo não se relaciona com o desempenho dos índices apontados, quer este desempenho seja bom ou ruim. Diante deste achado, percebe-se a relevância dos resultados, uma vez que pode indicar a existência de outras variáveis não computadas neste estudo, mas que podem contribuir com a expressão dos indicadores socioeconômicos, que não as prioridades de governo em determinadas áreas.

6.5 Análise multivariada

A análise multivariada diz respeito a um conjunto de métodos estatísticos que torna possível a análise concomitante de medidas múltiplas para cada indivíduo, objeto ou fenômeno observado (BRUNI, 2012). De acordo com a proposta de análise da regressão multivariada, o modelo busca explicar se a expressão do IFDM, IG e IPESE tem relação com o fato dos gestores priorizarem áreas de governo, determinadas pelo gasto público e expressas pelo IPF.

Para tanto, a prioridade de atuação governamental, expressa através do IPF calculado, foi tratada como variável dependente (y) em função do IFDM (β_1 .FIRJAN), IG (β_2 .Gini) e IPESE (β_3 .IPE), aqui denominadas de variáveis independentes. As variáveis apresentadas no modelo explicam aproximadamente 11,3% (r^2), da prioridade de atuação governamental (determinada pelo IPF). Um número extremamente baixo. Isso indica que apenas 11,3% da prioridade de atuação governamental é explicada pelos índices IFDM (β_1 .FIRJAN), IG (β_2 .Gini) e IPESE (β_3 .IPE). A Tabela 6 indica os valores dos coeficientes estimados e a sua respectiva significância.

Tabela 6 – Coeficientes da regressão multivariada para o modelo adotado

Model	Unstandardized		Standardi	T	Sig.
	Coefficients		zed Coefficients		
	B	Std. Error	Beta		
(Cons tant)	,712	1,34		,569	,647
FIRJA N	- ,067	,434	-,145	-,543	,652
GINI	,678	,435	,145	1,123	,290
IPES E	- 3,48	4,676	-2,96	-1,065	,326

a. *Dependent Variable:* Prioridade Fiscal.

Fonte: Dados da Pesquisa (2020), baseado nos dados do software SPSS.

Após análise de significância dos coeficientes individuais, a partir da Tabela 6, foi possível extrair o modelo de regressão estimado:

$$y = 0,712 - 0,67\text{Firjan} + 0,678\text{Gini} - 3,48\text{IPESE}$$

Em linhas gerais, mesmo com a existência de três correlações levemente positivas entre o cruzamento das variáveis do estudo, vista anteriormente através dos testes de correlação de Pearson, o modelo de regressão multivariada revelou que não houve coeficiente significativo, considerando-se o r^2 igual a 0,113. Pode-se concluir que as variáveis não foram significativas, pois apresentaram coeficientes negativos (FIRJAN e IPESE) e nível de significância maior que 0,05. A variável Gini apresenta coeficiente positivo, no entanto com nível de significância também maior que 0,05. Assim, as variáveis não são relevantes no modelo.

Em outras palavras, dentre as relações propostas na investigação do modelo de pesquisa, a expressão dos indicadores socioeconômicos utilizados neste trabalho, não tem relação com a prioridade de atuação governamental dos municípios da RMS, no período de 2011 a 2014. Portanto, a relação entre os indicadores socioeconômicos apresentados neste estudo com as áreas priorizadas pelos municípios da RMS, considerando o período de 2011 a 2014, não reflete uma situação de eficiência do gasto público. Mesmo para aqueles municípios que seguem a determinação legal, se constatou que os gastos aplicados nas áreas mais

priorizadas não refletem na expressão dos indicadores socioeconômicos utilizados neste estudo.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Identificar os reflexos dos gastos públicos em áreas priorizadas nos municípios e relacioná-los com os indicadores socioeconômicos, levantando hipóteses acerca da existência ou não de indícios de eficiência desses gastos não é tarefa fácil. Alguns trabalhos se aproximaram desta temática, como os de Anselmi, Lagarde e Hanson (2015), Edwards et al (2014), Miranda (2011), Breunig, Koski e Mortensen (2009), Brunet et al (2006), Ottoni (2006), Tanzi e Schuknecht (2003), Jayasuriya e Wodon (2002) e Borja e Moraes (2001) para citar alguns. Os achados desta pesquisa contrapõem a estes trabalhos e condizem com os pressupostos da teoria da regulação. Isso porque a regulação, por se tratar de um instrumento político, jurídico, econômico e social envolve um conceito mais amplo, no qual a imposição de normas coercitivas estaria influenciando as decisões dos gestores, mas que não refletiu no uso eficiente do gasto público.

Em alguma medida, o Estado, aqui representado pelos municípios da RMS, segundo os princípios da teoria da regulação, exerceriam o controle de suas atividades que nem sempre são refletidas nos indicadores socioeconômicos. Na verdade, os municípios seguem o que é determinado pela legislação, bem como pelos instrumentos de planejamento orçamentário, em especial as diretrizes, objetivos e metas do PPA e as prioridades definidas na LDO. Desta forma, uma análise de tais instrumentos faz-se necessária, no intuito de relacioná-los com as prioridades dos gestores, conforme definidas na LOA, e com a própria execução desse instrumento. As áreas de governo mais priorizadas, como já afirmava Krause (2001), refletem o poder regulador que o Estado tem sobre a sociedade. É por isso que a medida de desempenho, por meio de índices, nem sempre condiz com o que, de fato, os gestores priorizaram em seus mandatos. A regulação estaria, assim, exercendo tamanha influência neste sentido, pois a intervenção do Estado não se dá tão somente na Economia, uma vez que a regulação é encontrada, também, quando o Estado controla suas próprias atividades, através da regulamentação, como está posto no referencial teórico.

Os resultados encontrados neste estudo ratificam o mencionado por Ribeiro (2008) sobre a eficiência do gasto público. Segundo este autor, as evidências mostram o Brasil com um resultado abaixo da média quanto à eficiência do gasto para o período entre 1998 e 2002, em comparação com um conjunto de países da América Latina. Logo, percebe-se que não é possível afirmar que a relação entre os indicadores socioeconômicos e os gastos priorizados pelos municípios da RMS, no período de 2011 a 2014 reflete uma situação de eficiência do gasto público. Do contrário, os gestores estão gastando, tão somente para atender às necessidades impostas pela regulamentação, mas tais gastos não estão refletidos nos indicadores socioeconômicos.

No entanto, novas evidências e mais aprofundadas são necessárias, no intuito de avaliar e confrontar os resultados até então obtidos. Um exemplo para nova investigação seria avaliar o contexto social, econômico e político dos diferentes municípios da RMS como um todo, e como estão sendo aplicados os recursos. Tópicos estes que não foram levados em conta neste estudo. Por este motivo, entende-se que é válida a iniciativa de realizar futuras pesquisas com objetivo de aprofundar e expandir o trabalho.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, R. T. de. Métodos de Apoio ao Estabelecimento de Prioridades. In: **IDH, Bússola**: estabelecendo prioridades em políticas públicas através de indicadores de desenvolvimento humano: longevidade, educação, renda, infância, habitação. Rio de Janeiro: Litteris, 2001.

ANSELMINI, L.; LAGARDE, M.; HANSON, K. Going beyond horizontal equity: An analysis of the allocation of health spending in all geographic areas in Mozambique. **Social Science & Medicine**, v. 130, n. 9, p. 216, 2015.

AUTIN, J. L. Reflexions sur l'usage de la réglementation en droit public. In: MIALLE, M. **La regulation entre droit et politique**. Paris: L'Harmattan, p. 43-55, 1995.

BALDWIN, R.; CAVE, M. **Understanding regulation**: theory, strategy and practice. New York: Oxford University, 1999.

BORJA, P.C; MORAES, L.R.S. Sistema de indicadores de saúde ambiental – saneamento em políticas públicas, Bahia Análise & Dados. **SEI**, v. 10, n.4, p.229-244, mar., 2001.

BOYER, R.; SAILLARD, Y. **Théorie de la régulation: l'état des saviors**. Paris: La Découverte, 2002.

BRASIL. Instituto Brasileiro de geografia e Estatística – IBGE. **Perfil dos Municípios Brasileiros**: Pesquisa de Informações Básicas Municipais, 2013, Rio de Janeiro, 2001. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/censo2010>>. Acesso em: 22 jun. 2015.

_____. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Disponível em: <https://ipea.gov.br/agencia/index.php?option=com_content&view=article&id=20859&Itemid=1>. Acesso em: 27 jun. 2016.

_____. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 20 jun. 2015.

_____. Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF. 20 jun. de 2007. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 22 jun. 2015.

_____. **Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000** (Lei de Responsabilidade Fiscal). **Estabelece normas de Finanças Públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências**. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/legislacao/download/contabilidade/Lei_comp_101_00.pdf> . Acesso em: 20 jun. 2015.

_____. Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas - IPEA. **Índice de Gini**. Disponível em: <<http://www.ipeadata.gov.br>>. Acesso em: 19 jun. 2015.

BREUNIG, C.; KOSKI, C.; MORTENSEN, P. B. Stability and scores in public spending: A comparative study of budgetary functions. **Journal of Public Research and Theory Administração**, v. 20, n. 4, p. 703-722, nov. 2010.

BRUNET, J.F.G. et al. **Estados comparados por funções do orçamento: uma avaliação da eficiência e efetividade dos gastos públicos estaduais**. Prêmio IPEA-Caixa, Menção Honrosa I, 2006.

CÂNDIDO JÚNIOR, J. O. Os gastos públicos no Brasil são produtivos? **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 23, Rio de Janeiro, fev. IPEA, 2001.

CASTRO, J. A. et al. **Gasto Social e Política Macroeconômica: trajetórias e tensões no período 1995 – 2005**. Brasília: IPEA, 2008. (Texto para Discussão, n. 1324).

CHEVALLIER, J. De quelque usage du concept de régulation. In: MIAILLE, M. **La régulation et le pouvoir politique**. Paris: L'Harmattan, p 71-93, 1995.

COSTA, F. L. da; CASTANHAR, J. C. Avaliação de programas Públicos: desafios conceituais e metodológicos. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 37, n. 5, p. 969-992, 2003.

D'HOMBRES, E. Régulation par qui? Régulation de quoi? **Raisons politiques**, Paris, n. 28, p. 127-151, out. 2007.

EDWARDS, R. T.; et al. The Budgeting for National Programs and Marginal Analysis (PBMA) the improvement of health spending in Wales: divestment and reinvestment throughout the course of life. **BMC Public Health**, v. 14, p. 837, ago. 2014.

JANNUZZI, P. M. **Indicadores sociais no Brasil**: conceitos, fontes de dados e aplicações. 4. ed. Campinas-SP: Alínea, 2009.

_____. Considerações sobre o uso, mau uso e abuso dos indicadores sociais na formulação e avaliação de políticas públicas municipais. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 36, n. 1, p. 51-72, jan./fev., 2002.

_____ & PASQUALI, F. A. Estimação de demandas sociais para fins de formulação de políticas públicas municipais. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, FGV, v. 33, n. 2, p. 75-94, mar./abr. 1999.

FARIA, A., M. de; GONÇALVES, M. A.; SANTOS, L. M dos. Gasto público e políticas públicas: uma avaliação do desempenho da Rede Materno-infantil em Minas Gerais. **Revista Eletrônica Gestão e Saúde**, Issue 3, p.1269-1299, 2013

FERNANDES, M. A. C. (Coord.). **Dimensionamento e acompanhamento do gasto social Federal**. Brasília: IPEA, fev. 1998. (Texto pra Discussão, 547).

_____. (Coord.) **Gasto social das três esferas de governo – 1995**. Brasília: IPEA, out. 1998. (Texto pra Discussão, 598).

JAYASURIYA, R.; WODON, Q. **Measuring and explaining country efficiency in improving health and education indicators**. The World Bank, 2002.

KRAUSE, E.B. **As Agências de Regulação - Conceito, Legislação e Prática no Brasil**. Porto Alegre: Mercado Aberto, 2001.

MAHDAVI, S. Mudanças na composição dos gastos do governo em resposta a carga da dívida externa. **Desenvolvimento Mundial**, v. 32, Issue 7, p. 1139-1157, jul. 2004.

MIRANDA, R. F. de A. **Relação entre inconformidades nos gastos públicos do programa bolsa família e indicadores sociais dos municípios**: Uma análise a partir das ações de controle realizadas pela CGU. Dissertação de Mestrado – Universidade de Brasília (UnB), Universidade Federal da Paraíba (UFPB) e Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), Brasília, 2011.

MURCIA, F. D. R. Interação entre Contabilidade e Direito: em busca de uma teoria da regulação contábil. **Revista Catarinense da Ciência Contábil**, Florianópolis, v. 9, n. 25, 19- 32, p. 2010.

NETO, O. A. P.; CRUZ, F. da. Expressividade das despesas com educação no orçamento do Governo Federal do Brasil. In: COLÓQUIO INTERNACIONAL SOBRE GESTÃO UNIVERSITÁRIA NA AMÉRICA DO SUL; COLÓQUIO INTERNACIONAL SOBRE GESTÃO UNIVERSITÁRIA NA AMÉRICA DO SUL, 7., 2007, Mar del Plata. **Anais...** Mar del Plata, 2007.

PESSOA, R. S. **Direito e regulação**. Rio de Janeiro: Forense, 2004.

POHLMANN, M. C.; ALVES, F. J. S. Regulamentação. In: IUDÍCIBUS, S. D.; LOPES, A. B. (Orgs.). **Teoria avançada da contabilidade**. São Paulo: Atlas, 2004. p. 233-273.

POSNER, R. A. Theories of economic regulation. **The Bell Journal of Economics and Management Science**, Washington, DC, v. 5, n. 1, p. 335-358, 1974.

REZENDE, F.; CUNHA, A.; BEVILACQUA, R. Informações de custos e qualidade do gasto público: lições da experiência internacional. **Revista de Administração Pública**, v. 44, n. 4, p. 959-992, 2010. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6955>>. Acesso em: 12 mar. 2017.

RIBEIRO, M. B. **Desempenho e eficiência do gasto público**: uma análise comparativa do Brasil em relação a um conjunto de países da América Latina. Rio de Janeiro: Ipea, 2008. (Texto para discussão, n. 1.368). Disponível em: <www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/tds/td_1368.pdf>. Acesso em: 19 fev. 2017.

SANTAGADA, S. **Indicadores Sociais**: uma primeira abordagem social e histórica. Pelotas: Pensamento Plural, jul./dez. 2007.

SANTOS, Y. D. DOS; MARQUES, J. R. de C.; BARBOSA, M. de F. N. Análise da eficiência dos gastos com educação no ensino fundamental nos municípios do Seridó Potiguar. **Revista Ambiente Contabil** v. 8, n 2 pág:287 -308, 2016

SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA (SEI). **Índice de performance econômico e social dos municípios baianos**. Disponível em: <http://www.sei.ba.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=74&Itemid=174>. Acesso em: mar. 2016.

SILVA FILHO, G. M. da et al. Análise da Eficiência nos Gastos Públicos com Educação Fundamental nos Colégios Militares do Exército em 2014. **Revista Evidenciação Contábil & Finanças**, v. 4, n. 1, p. 50 -64, 2016.

SISTEMA FIRJAN. **Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal – IFDM**. Rio de Janeiro: Firjan, 2012. Disponível em: < <http://www.firjan.org.br/ifdm/>>. Acesso em: 20 jun. 2015.

SOARES, M. C. **A mensuração do impacto redistributivo do gasto social**: um estudo para a região metropolitana de São Paulo. Brasília: IPEA, maio 1999 (Texto para Discussão, 643).

SOARES, P. F. **Teorias da regulação**: interseção entre as teorias do interesse público e a teoria institucionalista. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/artigo,teorias-da-regulacao-intersecao-entre-as-teorias-do-interesse-publico-e-a-teoria-institucionalista,46467.html>. 2008>. Acesso em: 17 fev. 2017.

TANZI, V.; SCHUKNECHT, E. **Public sector efficiency**: an international comparison. European Central Bank, 2003. (Working paper 242).