



EVOLUÇÃO DAS DESPESAS PÚBLICAS EM POLÍTICAS SOCIAIS NA REGIÃO FUNCIONAL 7 E IMPACTOS NO IDESE

EVOLUTION OF PUBLIC EXPENDITURE ON SOCIAL POLICIES IN THE REGIÃO FUNCIONAL 7 AND IMPACTS ON IDESE

EVOLUCIÓN DE LOS GASTOS PÚBLICOS EN POLÍTICAS SOCIALES EN LA REGIÃO FUNCIONAL 7 E IMPACTOS EN EL IDESE

Edemar Rotta¹Felipe Micaíl da Silva Smolski²

RESUMO

Este artigo tem como objetivo analisar a evolução das despesas públicas em políticas sociais e seus impactos sobre o Índice de Desenvolvimento Socioeconômico (IDese) para os 77 municípios da Região Funcional 7 (RF-7), do Rio Grande do Sul, no período de 2007 a 2015. Tem-se como referência o método empírico analítico, trabalhando com dados secundários obtidos junto à Secretaria do Tesouro Nacional e à Fundação de Economia e Estatística do Estado do Rio Grande do Sul. Utilizam-se análises descritivas e, juntamente com os respectivos níveis de correlação de Pearson, estimam-se modelos de regressão em dados em painel para o conjunto de municípios da referida região. Entende-se as políticas sociais como o conjunto de ações do Estado com o objetivo de garantir proteção e promoção social aos cidadãos. Trabalha-se com o enfoque do desenvolvimento humano, nos espaços locais-regionais. As evidências mostraram que: o IDese dos municípios elevou-se na maioria dos anos da amostra; embora poucos municípios tenham alcançado o alto desenvolvimento (acima de 0,800), a quantidade neste patamar tem se elevado; os investimentos em políticas públicas sociais são positivamente correlacionados com o indicador de desenvolvimento na maioria dos municípios da região; e que os impactos da aplicação dos investimentos se apresentaram distintos ao longo do território e com significância estatística em um grupo específico de municípios.

Palavras-chave: Políticas Públicas Sociais. Idese. Dados em Painel. Regiões Funcionais. Desenvolvimento.

ABSTRACT

This article aims to analyze the evolution of public expenditure on social policies and their impacts on the Índice de Desenvolvimento Socioeconômico (IDese) for the 77 municipalities in Região Funcional 7 (RF-7), in Rio Grande do Sul, in the period from 2007 to 2015. The empirical analytical method is used as a reference, working with secondary data obtained from the Secretaria do Tesouro Nacional and the Fundação de Economia e Estatística do Estado do

¹Doutor e Pós-Doutor em Serviço Social (PUCRS). Universidade Federal da Fronteira Sul. Cerro Largo. Rio Grande do Sul. Brasil. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1608-7078>. E-mail: erotta@uffs.edu.br

²Mestre em Desenvolvimento e Políticas Públicas (UFFS). Universidade Federal da Fronteira Sul. Ijuí. Rio Grande do Sul. Brasil. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1982-3109>. E-mail: felipesmolski@hotmail.com

Rio Grande do Sul. Descriptive analyzes are used and, together with respective levels of Pearson's correlation, we estimate regression models in panel data for the set of municipalities in that region. Social policies are understood as the set of State actions with the objective of guaranteeing social protection and promotion to citizens. The focus is on human development, in local-regional spaces. The evidence showed that the Idese of the municipalities increased in most years of the sample; although few municipalities have reached high development (from 0.800 above), the quantity at this level has increased; that investments in social public policies are positively correlated with the development indicator in most municipalities in the region; that the impacts of the investment application were distinct throughout the territory and with statistical significance in a specific group of municipalities.

Keywords: Social Public Policies. Idese. Panel Data. Functional Regions. Development.

RESUMEN

Este artículo tiene como objetivo analizar la evolución del gasto público en políticas sociales y sus impactos en el Índice de Desenvolvimento Socioeconômico (IDESE) para los 77 municipios de la Região Funcional 7 (RF-7), en Rio Grande do Sul, en el período de 2007 a 2015. El método analítico empírico se utiliza como referencia, trabajando con datos secundarios obtenidos de la Secretaria do Tesouro Nacional y la Fundação de Economia e Estatística do Estado do Rio Grande do Sul. Se utilizan análisis descriptivos y, junto con niveles respectivos de correlación de Pearson, estimamos modelos de regresión en datos de panel para el conjunto de municipios en esa región. Las políticas sociales se entienden como el conjunto de acciones estatales con el objetivo de garantizar protección y promoción social de los ciudadanos. El foco está en el desarrollo humano, en espacios locales-regionales. La evidencia mostró que el Idese de los municipios aumentó en la mayoría de los años de la muestra; aunque pocos municipios han alcanzado un alto desarrollo (desde 0.800 arriba), la cantidad a este nivel ha aumentado; que las inversiones en políticas públicas sociales están positivamente correlacionadas con el indicador de desarrollo en la mayoría de los municipios de la región; que los impactos de la aplicación de inversión fueron distintos en todo el territorio y con significación estadística en un grupo específico de municipios.

Palavras chave: Políticas públicas sociais. Idese. Panel de datos. Regiones Funcionales. Desarrollo.

Como citar este artigo: ROTTA, Edeimar; SMOLSKI, Felipe Micaíl da Silva. Evolução das despesas públicas em políticas sociais na região funcional 7 e impactos no IDESE. **DRd - Desenvolvimento Regional em debate**, v. 10, p. 1033-1056, 17 set. 2020. DOI: <https://doi.org/10.24302/drd.v10i0.2789>

Artigo recebido em: 06/04/2020

Artigo aprovado em: 19/08/2020

Artigo publicado em: 17/09/2020

1 INTRODUÇÃO

A expansão do capitalismo, a partir do conjunto de transformações que se processaram entre os séculos XV a XIX, fez emergir um cenário de contradições que se manifestaram, de forma mais explícita, nas sociedades europeias (POLANYI, 2000). Essas contradições, ao serem levadas para o espaço público de debates, característico das sociedades modernas, deram origem à “questão social”. No texto “As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário”, Robert Castel (1998) refere que as transformações ocorridas nas sociedades europeias geraram um hiato entre a organização política e o sistema econômico. Se tem um processo de expansão do pensamento liberal, com a afirmação dos direitos civis e políticos, mas, por outro lado, o aumento da pobreza e a concentração da riqueza, gerando a negação dos direitos econômicos e sociais. Essa realidade contraditória produz ameaças de rupturas, manifestas nos diferentes espaços, gerando inquietações quanto à capacidade de se manter a coesão social. Mas também torna evidente, pela primeira vez na história, o “lugar do social”, como um espaço de constituição de sistemas de regulação não mercantis que não obedecem nem a uma lógica estritamente econômica nem a uma jurisdição estritamente política.

A constituição desses sistemas de regulação não mercantis vai adquirir contornos diversos nas sociedades mundiais, em grande parte dependentes de trajetórias históricas diferenciadas, de contextos específicos, dos atores sociais envolvidos, do jogo de forças, das relações de classe e das relações de poder. O Estado, como bem expressa Poulantzas (1980) ao defini-lo como uma condensação de relações de força que é materializada em um bloco de poder ou num pacto de dominação que exerce seu domínio sobre a sociedade por meio de um aparato institucional, acaba sendo o espaço por excelência no qual os interesses diversos são disputados, mediados e deliberados com vistas a regular a sociedade em seu conjunto. Neste sentido, as políticas públicas transformam-se em instrumentos básicos da ação do Estado.

Entender a dinâmica de criação e implantação das políticas públicas, nas diferentes esferas de poder do Estado, torna-se desafio para pesquisadores, gestores públicos e demais atores sociais que interagem na reflexão e definição de propostas de desenvolvimento para as sociedades, bem como em planejamentos setoriais e territoriais. Na perspectiva de contribuir para a compreensão desses processos é que se insere este estudo. As esferas locais de poder do Estado, espaço por excelência onde vivem os cidadãos e são prestados os serviços públicos essenciais, são pouco estudadas na perspectiva da relação entre despesas públicas realizadas em políticas sociais e suas possíveis repercussões nas dinâmicas de desenvolvimento dos municípios (ROTTA, 2007). Estudos dessa natureza também podem contribuir para o esforço de clarear atributos de extensão e intensidade na definição do que se entende por desenvolvimento; compreender processos históricos de sociedades locais e as estratégias de desenvolvimento no âmbito das mesmas; e entender melhor as demandas subjacentes dessas populações (PREBISCH, 1962; SEN, 2000; BRESSER-PEREIRA, 2006; FONSECA, 2014).

No campo de estudos do desenvolvimento regional, que emerge como uma alternativa teórica ao pensamento hegemônico liberal resultante dos processos de reestruturação produtiva (ROTTA, 2007), alguns desafios são impostos aos pesquisadores quanto às explicações acerca do desenvolvimento diferenciado de formações sociais locais-regionais. Entre os mesmos pode-se destacar o desafio de compreender os motivos que levam municípios, no mesmo espaço territorial, a logrem desempenhos discrepantes (BOTH et al., 2017), considerando os mesmos

períodos temporais; os indicadores e os principais entraves ao desenvolvimento local e regional (POLLETO et al., 2016); o impacto de políticas públicas homogêneas realizadas através dos municípios (BERNARDINI; KANG; WINK JÚNIOR, 2015); a realidade socioeconômica de forma multidimensional (MARGUTI et al., 2017; ROTTA; LAGO; ROSSINI, 2017), entre outros.

Este artigo tem como objetivo analisar a evolução das despesas públicas em políticas sociais e seus impactos sobre o Índice de Desenvolvimento Socioeconômico (IDESE) para os 77 municípios da Região Funcional 7 (RF-7), do Rio Grande do Sul, no período de 2007 a 2015. Embora se tenham muitas objeções³ ao conceito de “despesas públicas” para identificar a aplicação de recursos do fundo público nas políticas sociais, é este o termo utilizado na contabilidade pública, a partir da Lei nº. 4.320/1964 (BRASIL, 1964), da Portaria MOPOG nº. 42/1999 (BRASIL, 1999), da Lei Complementar nº 101/2000 (BRASIL, 2000) e da Portaria Interministerial nº 163/2001 (BRASIL, 2001), para designar o “conjunto de dispêndios realizados pelos entes públicos para o funcionamento e manutenção dos serviços públicos prestados à sociedade” (CARVALHO, 2007, p. 295). Este conjunto normativo também estabelece que todos os entes da federação devem adotar a mesma classificação orçamentária das receitas e despesas, para fins de consolidação nacional das contas públicas.

As Regiões Funcionais de Planejamento (RFs) foram propostas pelo estudo “Rumos 2015⁴”, como estratégia de agregação dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDES) para a elaboração do Planejamento Plurianual do estado do Rio Grande do Sul, considerando aspectos econômicos, sociais e ambientais. Os principais critérios para o agrupamento dos Coredes em RFs foram a polarização pelos empregos e as especializações produtivas. Os COREDES foram agregados em nove Regiões Funcionais de Planejamento, definidas pela Secretaria de Planejamento, Gestão e Participação Cidadã (SEPLAN). A Região Funcional 7 integra 4 Coredes: Celeiro, Fronteira Noroeste, Missões e Noroeste Colonial. Compreende 77 municípios situados no Noroeste do Rio Grande do Sul, na divisa com a Argentina. Representa quase 10% do território gaúcho e possui população de 759.591 habitantes, correspondendo a 7% da população do RS, sendo que 31% residem na área rural, e 69% na área urbana. A região possui menor participação da indústria da transformação na formação do PIB, em comparação com o RS, pois a produção está mais voltada para as atividades agropecuárias, que se caracterizam pelo grande número de pequenas propriedades familiares, com produção diversificada e presença de propriedades com elevado nível de mecanização e tecnologia. O PIB da RF7, em 2012, era de R\$ 16,3 bilhões, correspondendo a 5,9% do PIB estadual. O perfil da região aponta para problemas relativos à logística de transporte, baixa exploração do potencial turístico, manutenção da cadeia produtiva metal-mecânica e integração com universidades e centros de pesquisas regionais (RIO GRANDE DO SUL, 2015).

³ Entende-se que a expressão investimento traduziria melhor o que representam os valores aplicados nas políticas sociais e seria mais condizente com a ideia que move este estudo por tratar-se de aplicação de recursos públicos em serviços, estruturas e equipamentos que qualificam a vida das pessoas e promovem o desenvolvimento (DOWBOR, 2001). Também existe ampla literatura que inclui a questão das despesas públicas no conjunto do fundo público, olhando em uma perspectiva mais ampla a fim superar a noção de gasto/despesa que está repleta de visões preconcebidas sobre o serviço público e o uso das receitas públicas. (SALVADOR, 2010 e 2012).

⁴ Estudo contratado pelo Governo do Estado do Rio Grande do Sul, via licitação, em 2004, ao Consórcio Booz Allen – FIPE – HLC, com cooperação do Banco Mundial, para a elaboração de estudos sobre ordenamento territorial e a logística de transportes do Estado, tendo como horizonte o período de 2005 a 2015 (RIO GRANDE DO SUL, 2006).

O presente estudo integra pesquisas que vem se desenvolvendo no âmbito da Universidade Federal da Fronteira Sul em seu Programa de Mestrado em Desenvolvimento e Políticas Públicas, com colaboração da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio Grande do Sul (FAPERGS) e do Programa de Apoio à Pós-Graduação (PROAP-CAPES).

Além dessa introdução, o texto está estruturado em três seções e a conclusão. Na primeira seção desenvolve-se uma reflexão sobre a relação entre desenvolvimento e políticas públicas sociais de modo a expor os pressupostos teóricos que fundamentam a pesquisa. Na segunda seção apresenta-se a proposta metodológica que orienta o estudo. Na terceira, expõem-se os principais resultados alcançados, considerando os pressupostos teóricos e os dados disponíveis. Na conclusão apontam-se algumas evidências constatadas e alguns desafios que podem evocar novas pesquisas.

2 DESENVOLVIMENTO E POLÍTICAS PÚBLICAS SOCIAIS

Rotta e Reis (2007) referem que desenvolvimento e políticas públicas sociais “possuem uma relação necessária”, pois são produtos de uma concepção moderna de sociedade. Trata-se de uma concepção que afirma a possibilidade do futuro enquanto construção humana: o conhecimento racional como referência básica para o entendimento da natureza, da sociedade e dos próprios seres humanos; o trabalho como fonte da riqueza; a liberdade individual como princípio essencial de vida e da sociabilidade; e o Estado Democrático de Direito como referência para a organização política das Nações. As políticas públicas sociais emergem em um cenário de manifestação explícita das contradições decorrentes do processo de produção coletiva da riqueza e a apropriação privada da mesma, gerando conflitos que incitaram a atuação do Estado, direta ou indiretamente, na perspectiva da mediação, da regulação, da conciliação ou até mesmo da cooptação. O termo desenvolvimento é utilizado, pela primeira vez, no sentido de caracterizar processos sociais, pelo Presidente Norte-Americano Harry S. Truman, em seu discurso de posse para o segundo mandato, em 20 de janeiro de 1949. Truman se refere a uma “a era do desenvolvimento” (SACHS, 2000), ou seja, “uma nova fase da humanidade, no imediato pós 2ª Guerra, onde os diversos países do mundo teriam a possibilidade de alcançar o estágio em que se encontravam as modernas sociedades industriais” (ROTTA, 2007, p. 54).

As reflexões sobre o desenvolvimento, a partir de múltiplos olhares, diferentes lugares e diversas perspectivas teóricas vem gerando proficuas discussões acadêmicas nas mais variadas áreas do conhecimento. Na visão de Siedenberg (2003, p. 67) “poucos conceitos contribuíram tanto para a aproximação das diversas áreas, ou seja, para a interdisciplinaridade das Ciências Sociais, quanto o conceito de desenvolvimento”. De igual forma, interessa às sociedades descobrirem o papel das políticas públicas para promover o desenvolvimento almejado.

A relação entre desenvolvimento e políticas públicas sociais tornou-se mais evidente a partir das últimas décadas do século XX. Os indicadores tradicionais, especialmente o PIB *per capita*, utilizados até então para aferir o desenvolvimento de um país, região ou município passaram a ser vistos como insuficientes, demandando a inclusão de fatores relacionados aos aspectos socioculturais, político-institucionais, históricos, demográficos, territoriais, ambientais, entre outros. A afirmação do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), bem

como a proposição de modelos mais complexos (VEIGA, 2005) para mensurar o desenvolvimento introduziram outras variáveis na análise, grande parte destas relacionadas diretamente com as políticas públicas e/ou as políticas sociais.

Mesmo que se propondo a avançar para além da dimensão econômica, incorporando a justiça social e a democracia, a ideia manteve-se colonizada pela mesma, pelo menos até a década de 1980. Os estudos sobre a insustentabilidade dos modelos capitalista e socialista, as conferências mundiais sobre desenvolvimento e meio ambiente, a crise do capitalismo e do socialismo real e o conseqüente processo de reestruturação produtiva abriram espaços para a reflexão sobre as propostas de desenvolvimento para as diferentes sociedades. (ROTTA, 2007).

Nestes espaços é que ganham corpo as reflexões em torno da sustentabilidade em suas múltiplas dimensões; do desenvolvimento desigual; do subdesenvolvimento; dos direitos humanos; dos direitos sociais; do papel do Estado, da sociedade civil e dos mercados; da exclusão social; da concentração de renda; do desemprego; das desigualdades; entre outros (LISBOA, 1996; SACHS, 1998; DUPAS, 2007). Na década de 1990 o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) consolida a criação do IDH – Índice de Desenvolvimento Humano, que tenta incorporar a complexidade dos processos de desenvolvimento a partir de um índice sintético que considera as medidas de privação das dimensões da expectativa de vida, educação e renda das sociedades (UNPD, 1990).

Em meio a este debate Amartya Sen (2000) desenvolve uma metodologia para avaliação de estratégias em desenvolvimento, instituições e políticas públicas, denominada abordagem das capacidades humanas (PINHEIRO, 2012). O autor considera que o foco de avaliação deve concentrar-se nas liberdades individuais, ao contrário das abordagens tradicionais de desenvolvimento que recaem sobre a renda, riqueza e produção. Para Sen (2000) a ampliação das capacidades individuais é o princípio do desenvolvimento e a orientação das políticas públicas. Isto implica elevações tanto nas liberdades substantivas (fins – evitar a fome, as doenças e a morte, possibilidade de alfabetizar-se, não ser censurado, entre outros), como nas liberdades instrumentais (meios – liberdades políticas, disponibilidades econômicas, oportunidades sociais, garantia de transparência e proteção social).

Na perspectiva do IDH e dos estudos desenvolvidos por Amartya Sen, emergem novas propostas⁵ de aferir o desenvolvimento que carregam compreensões do mesmo muito além da centralidade no econômico, incorporando múltiplas variáveis ligadas às mais diversas dimensões da vida. Conforme Veiga (2005), o IDH e as novas propostas que emergiram a partir dele, entre elas destaca-se neste estudo o Índice de Desenvolvimento Socioeconômico (IDESE), acabaram consolidando a ideia de que

[...] só há desenvolvimento quando os benefícios do crescimento servem à ampliação das capacidades humanas, entendidas como o conjunto das coisas que as pessoas podem ser, ou fazer, na vida. E são quatro as mais elementares: ter uma vida longa e

⁵Como é o caso do índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M), o Índice Paulista de Responsabilidade Social (IPRS), o DNA-Brasil, o Índice de Desenvolvimento Social (IDS), o Atlas da Exclusão Social, o Índice de Sustentabilidade Ambiental (ESI), o Índice de Bem-estar de Prescott Allen, a Pegada Ecológica, o Environmental Degradation Index (IDI), o Living Planet Index (LPI), o Humanity's Ecological Footprint (HEF), o Índice Paulista de Responsabilidade Social (IPRS), o Índice Mineiro de Responsabilidade Social (IMRS), o Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal (IFDM), o Índice Iparde de Desenvolvimento Municipal (IPDM), entre outros. Maiores detalhes sobre esses indicadores podem ser encontrados em Veiga (2005) e Oliveira (2013).

saudável, ser instruído, ter acesso aos recursos necessários a um nível de vida digno e ser capaz de participar da vida da comunidade (VEIGA, 2005, p. 85).

A afirmação de compreensões de desenvolvimento que superem a origem do conceito, marcadamente economicista, também tem sido um desafio para a área do desenvolvimento regional (MONTEIRO NETO; CASTRO; BRANDÃO, 2017). Boisier (1996) refere que o desenvolvimento de um determinado território “depende da existência, da articulação e das condições de manejo de seis elementos” essenciais: atores, instituições, cultura, procedimentos, recursos e entorno. “Esses elementos interagem de um modo denso ou difuso, de forma aleatória ou então de uma forma inteligente e estruturada” (BOISIER, 1996, p. 136-7). Silveira, Felippi e Campos (2013) chamam atenção ainda para o desafio de compreender o regional no contexto da globalização capitalista. Para isso faz-se necessário superar as tendências de “desterritorialização” das atividades humanas e “despersonalização” dos espaços enquanto singularidade. Para isso se faz necessária uma análise crítica do processo de globalização a partir de uma percepção multidimensional e multiescalar.

Nesse aspecto, podemos dizer que o desafio que nos é colocado no processo de análise regional é o de especificar e compreender as ligações entre os atores, as relações que eles tecem, seus interesses, os embates que eles promovem, e os seus resultados no e através do espaço regional. O desafio é igualmente repensar o processo e as práticas sociais e políticas de planejamento territorial, e do desenvolvimento regional, a partir de bases mais horizontais e com perspectivas de ação e de avaliação que busquem integrar os diferentes segmentos sociais e os distintos níveis escalares de gestão territorial (SILVEIRA; FELIPPI; CAMPOS, 2013, p. 15-16).

A consolidação da visão multidimensional e multiescalar do desenvolvimento e a produção de indicadores capazes de aferi-la foi fundamental para a afirmação de um espaço importante para as políticas públicas nas discussões sobre o mesmo. Quando se fala em políticas públicas se está entendendo como “[...] o conjunto de políticas, programas e ações do Estado, diretamente ou por meio de delegação, com objetivo de enfrentar desafios e aproveitar oportunidades de interesse coletivo” (CASTRO; OLIVEIRA, 2014, p. 22). Souza (2003 e 2006) refere que se trata de um campo do conhecimento que procura colocar o governo em ação e/ou analisar esta ação e, quando necessário, propor mudanças no curso ou no rumo dessas ações. Nos governos democráticos, a formulação de políticas públicas é um momento no qual os governos “[...] traduzem seus propósitos em programas e ações, que traduzirão resultados ou mudanças desejadas no mundo real” (SOUZA, 2003, p. 13). Os autores citados destacam que, nas últimas décadas, os estudos sobre políticas públicas ampliaram-se muito, especialmente focados nos aspectos relacionados aos processos de elaboração, implementação e avaliação. Porém, também tem trazido debates importantes sobre o papel do Estado e sua atuação na dinâmica de desenvolvimento das diferentes formações sociais e sobre o dilema de avançar na consolidação de direitos ou retroceder na direção de garantir os processos de reprodução do capital.

Nos estudos e debates sobre políticas públicas, as sociais ocupam papel central. Talvez pelo fato de serem as que mais afetam a população, ou ainda os próprios processos de reprodução do capital. Originárias dos embates entre capital e trabalho, elas se afirmaram, ao longo do século XX, a partir de três grandes matrizes: a liberal, a conservadora-corporativa e a social-democrata (ESPING-ANDERSEN, 1990). As diversas experiências de Estado Social (COUTO, 2004), ou de *Welfare State* (ARRETCHE, 1995) que se desenvolveram a partir do final do século XIX articularam, de forma variada, essas matrizes, dando origem a diversos sistemas de proteção social.

Ao analisar posições teóricas presentes nos estudos realizados por profissionais de diferentes áreas do conhecimento a respeito das políticas sociais, bem como experiências concretas de implantação, Castro (2012) demonstra a inexistência de um conceito inequívoco ou consensual a respeito do que seja política social. Diante da multiplicidade de definições, ele aponta para um campo multidisciplinar e com foco central nas ações do Estado, na perspectiva de garantir direitos aos cidadãos. Propõe que se entenda políticas sociais como o “[...] conjunto de programas e ações do Estado que se concretizam na garantia da oferta de bens e serviços, nas transferências de renda e regulação dos elementos do mercado” (CASTRO, 2012, p. 1014), com vistas a realizar a proteção e a promoção social.

O processo de reestruturação capitalista, em curso no cenário internacional a parti da década de 1980, fundado em políticas econômicas e sociais de recorte neoliberal, tem atribuído às políticas sociais e aos direitos conquistados pelos trabalhadores muitas das mazelas da crise do Estado e da própria reprodução do capital, exigindo revisões e supressões de políticas e de direitos. Neste contexto urge reafirmar a visão das políticas sociais como “o conjunto de provisões de necessidades sociais do cidadão” (SPOSATI, 2002, p. 38), ou como o “conjunto de necessidades sociais humanas” (PFEIFER, 2014, p. 748), que são de responsabilidade social e pública. Construídas e reconstruídas historicamente, a partir do “grau de desenvolvimento das sociedades” e do jogo de forças presente em dado contexto histórico, as políticas sociais são elementos fundamentais para identificar e/ou orientar projetos de desenvolvimento (ROTTA; LAGO; ROSSINI, 2017).

Para implantar as políticas públicas sociais, o Estado pode fazer uso de um conjunto de recursos que possui a sua disposição para intervir na economia e nas demais dimensões de organização da sociedade, que Salvador (2012) denomina de “fundo público”, tais como a política monetária, fiscal e tributária, as empresas públicas e o orçamento público. Trata-se de parte do trabalho excedente que o Estado se apropria a fim de desempenhar as suas múltiplas funções (BEHRING, 2010). É claro que a forma como ele faz isso, os mecanismos que utiliza, os objetivos que estabelece e a intencionalidade com que atua estão diretamente ligados aos interesses de classe e às negociações que são estabelecidas nas mais variadas e amplas arenas de disputa presentes na configuração de cada sociedade, em cada momento histórico.

3 PROPOSTA METODOLÓGICA EMPREGADA

Este artigo tem como objetivo analisar a evolução das despesas públicas em políticas sociais e seus impactos sobre o Índice de Desenvolvimento Socioeconômico (IDESE) para os 77 municípios da Região Funcional 7 (RF-7), do Rio Grande do Sul, no período de 2007 a 2015. Para aferir as despesas públicas em políticas sociais selecionou-se as planilhas de gasto por função, dos respectivos municípios e período, disponíveis no site da Secretaria do Tesouro Nacional⁶, contendo os dados contábeis consolidados. As planilhas foram extraídas e os dados organizados a partir do conjunto de políticas sociais selecionadas: educação, cultura, saúde,

⁶ Entre os anos de 1997 a 2012 os dados das contas municipais eram disponibilizados pela Secretaria do Tesouro Nacional através da Finanças Brasil – Dados Contábeis do Municípios (FINBRA) (BRASIL, 2017a). A partir de 2013, o Tesouro Nacional implantou o Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (SICONFI) (BRASIL, 2017b).

saneamento básico, habitação, urbanismo, previdência, assistência social e trabalho. Estas áreas foram selecionadas pois elas representam mais de 90% das despesas públicas aplicadas em políticas sociais pelos municípios e integram o rol dos direitos sociais definidos no Art. 6º da Constituição Federal de 1988. Após organizados, os dados foram atualizados para 31 de outubro de 2016, com base no Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA/IBGE), a fim de possibilitar comparações e análises.

O Índice de Desenvolvimento Socioeconômico (IDESE) foi criado, em 2003, pela Fundação de Economia e Estatística do estado do Rio Grande do Sul (FEE) a partir da experiência acumulada de “dois outros índices que o antecederam no sistema estadual de indicadores sociais: o Índice de Desenvolvimento Social (IDS) e o Índice Social Municipal Ampliado (ISMA)” (OLIVEIRA, 2013, p. 12). Seguindo proposta semelhante ao IDH-M⁷, o Idese é um índice multidimensional que trabalha com 12 indicadores, divididos em três blocos: educação, renda e saúde (FEE, 2003; OLIVEIRA, 2013; KANG et al, 2014). Tem como objetivo mensurar o nível de desenvolvimento dos municípios, das regiões de Conselhos Regionais de Desenvolvimento (Coredes) e do Estado, no sentido de fornecer informações capazes de orientar e subsidiar os governos e a sociedade civil na formulação de políticas públicas e propostas de desenvolvimento.

Para estimar o impacto das despesas públicas em políticas sociais no Idese utiliza-se a técnica de regressão de dados em painel, considerando os níveis de correlação no período especificado. Toma-se o período 2007 a 2015 como referência em razão da série histórica do Idese com a mesma metodologia e disponível para análise. As mudanças na metodologia do Idese, realizadas em 2006, impedem comparações com séries anteriores do mesmo índice (OLIVEIRA, 2014; KANG et al, 2014).

Em um primeiro momento são efetuadas análises descritivas e calculadas as correlações entre o Idese dos municípios e seus respectivos montantes aplicados em políticas sociais. O coeficiente de correlação de Pearson é encontrado retirando os efeitos de cada uma das variáveis sobre a covariância, dividindo-se esta pelos desvios-padrão das variáveis a serem analisadas (SARTORIS, 2003). Os valores do coeficiente de correlação podem ser interpretados como percentual e variam entre -1 e 1, apresentando esta configuração quando duas variáveis possuem relação exata, negativa ou positivamente (Quadro 1).

Quadro 1 - Intervalos de Correlação e Magnitude do Coeficiente

Correlação	Magnitude da Correlação
$0,0 < r \leq 0,3$	Correlação Fraca
$0,3 < r \leq 0,7$	Correlação Moderada
$0,7 < r \leq 1,0$	Correlação Forte

Fonte: Adaptado de Sicsú e Dana (2012)

Municípios com coeficientes de correlação (r) entre 0,0 e 0,3 serão classificados com Correlação Fraca, positiva ou negativa; correlações entre 0,3 e 0,7 serão classificadas como Correlações Moderadas e, coeficientes de 0,7 a 1,0 serão classificados como Correlação Forte.

⁷O IDH-M procura traduzir para o âmbito dos municípios brasileiros a mesma metodologia aplicada para as demais unidades da Federação, transformando-se em instrumento importante para identificar condições de desenvolvimento, elaborar políticas públicas e construir estratégias de desenvolvimento. Foi publicado, pela primeira vez em 1998, a partir dos dados dos Censos de 1970, 1980 e 1991.

Contudo, cabe ressaltar que embora existam coeficientes de correlação baixos entre as variáveis, isto não significa que estas estejam dissociadas e; a correlação de duas variáveis não significa causa (SICSÚ; DANA, 2012).

Com a análise de correlação efetuada são realizadas as regressões de dados em painel, com a finalidade de inferir o impacto dos montantes aplicados em políticas sociais no Idese. Para isto, são formados subgrupos de municípios de acordo com a sua intensidade de correlação, juntamente com a análise para o grupo de todos os municípios.

As variáveis utilizadas neste estudo constam no Quadro 2, sendo que variável dependente deste estudo é o Idese de cada município para os anos de 2007 a 2015. Importante mencionar que todas as regressões são efetuadas com os dados em primeiras diferenças (Dif) para 1 período e em formato de logaritmo natural (Ln) pois conduz a um melhor ajustamento do modelo aos testes de estacionariedade e normalidade exigidos.

Quadro 2 - Variáveis selecionadas para análise, descrição e fontes de coleta.

Dados		Fonte
Variável Dependente	IDESE $Dif Ln$	Índice de Desenvolvimento Socioeconômico FEE (2017)
Variáveis Independentes	POL.SOCIAIS.PERCAP $Dif Ln$	Despesas em Políticas Sociais / População residente BRASIL (2017a, 2017b), IBGE (2015)
	POPULACAO $Dif Ln$	População residente IBGE (2015)
	TRIBUTOS.EST $Dif Ln$	Transferências de Tributos Estaduais FEE (2017)
	TRIBUTOS.FED $Dif Ln$	Transferências de Tributos Federais FEE (2017)
	ANO	O ano dos dados da amostra -

Fonte: Elaborado pelos autores

A variável POL.SOCIAIS.PERCAP representa o montante *per capita* de despesas públicas realizadas em políticas sociais para cada município. Toma-se o montante total das despesas efetuadas nas políticas sociais selecionadas, para cada município e cada ano do período selecionado, e divide-se pela população residente estimada pelo IBGE para o Tribunal de Contas da União, para 2015.

Foram incluídas variáveis independentes de controle POPULACAO, TRIBUTOS.EST, TRIBUTOS.FED e ANO, a fim de monitorar os possíveis impactos destes indicadores sobre o Idese dos municípios. Desta forma, é possível mensurar, adicionalmente, a significância estatística do impacto da variação do Idese em cada ano do estudo, bem como da movimentação populacional e da variação das transferências de tributos estaduais e federais aos municípios sobre o índice. No caso das transferências de tributos estaduais e federais utilizam-se as diretamente relacionadas à cobertura de despesas das funções orçamentárias definidas para o estudo.

Para que os coeficientes das regressões fossem estimados, foi utilizado o método tradicional dos Mínimos Quadrados Ordinários (MQO) para dados empilhados em painel, sendo comparado então com o método de painel de Efeitos Fixos e painel de Efeitos Aleatórios para determinar qual é o mais adequado. A técnica de regressão de dados em painel foi escolhida pois os mesmos indivíduos (neste caso municípios) são acompanhados ao longo do tempo,

levando assim em consideração a combinação de dados em formato de séries temporais com dados em corte transversal, conforme Gujarati e Porter (2011). Ainda segundo os autores, é possível diminuir a colinearidade entre as variáveis com esta técnica, além de ser mais adequada em estudos da dinâmica da mudança e modelos mais complexos.

Formou-se, assim, um painel balanceado com os 77 municípios da amostra em um período de 8 anos (2008 a 2015 em função da transformação em primeiras diferenças) para as análises econométricas de dados em painel. Com relação à modelagem econométrica para os dados em painel, a fórmula geral do modelo MQO se apresenta:

$$Y_{it} = \beta_0 + \beta_1 X_{1it} + \dots + \beta_n X_{nit} + u_{it} \quad (1)$$

Onde Y_{it} é a variável dependente, X_{1it} e X_{nit} são as variáveis independentes, β_{lit} e β_{nit} são os coeficientes, u_{it} é o termo de erro, i representa a i -ésima unidade de corte transversal (ou i -ésimo município) e t o t -ésimo período de tempo. O modelo de Efeitos Fixos, por sua vez, faz com que o intercepto da regressão varie conforme os indivíduos (municípios), mas que o intercepto dos municípios não varie no tempo. Já no modelo de Efeitos Aleatórios, os efeitos dos indivíduos (municípios neste caso) são considerados variáveis aleatórias, ou seja, os municípios possuem um β_0 (intercepto) com valor médio comum entre si, sendo que as diferenças entre si estão contidas em um termo de erro não correlacionado com qualquer das variáveis explanatórias (GUJARATI; PORTER, 2011).

Depois de estimadas as equações para os três modelos, é preciso identificar aquele que se julga melhor do ponto de vista econométrico, sendo que isto depende da pressuposição estatística da correlação entre o componente de erro individual ao corte transversal, os erros e os regressores da equação (GUJARATI; PORTER, 2011). Para definir, então, qual é a regressão melhor ajustada utiliza-se o teste de Chow na comparação entre o modelo MQO com o modelo de Efeitos Fixos, sendo que a aceitação da hipótese nula implica em preferência ao modelo MQO. Utiliza-se o teste de Lagrange de Breusch e Pagan (1980) para definir entre os modelos de Efeitos Aleatórios e MQO, sendo que a hipótese nula indica que o modelo MQO é preferível. O teste de Hausman (1978) define com a sua hipótese nula que os estimadores do modelo de Efeitos Fixos e do modelo de Efeitos Aleatórios não diferem entre si e sendo assim o modelo de Efeitos Fixos é preferível.

Em seguida, se testa se o modelo apresenta dependência transversal com o teste de Pesaran (2012), sendo que a hipótese nula indica que o modelo não possui problemas de correlação transversal. O teste de Shapiro-Wilk indica com a aceitação da hipótese nula que a distribuição dos resíduos é normal e o teste de Breusch-Pagan (1979) infere com a aceitação da hipótese nula que há homocedasticidade na distribuição dos resíduos da equação. Por fim, como a regressão em dados em painel apresenta variáveis ao longo do tempo, é preciso verificar se os dados da série possuem estacionariedade, sendo que para isto a aceitação da hipótese alternativa do teste de Dickey-Fuller demonstra que a série temporal é estacionária (GUJARATI; PORTER, 2011).

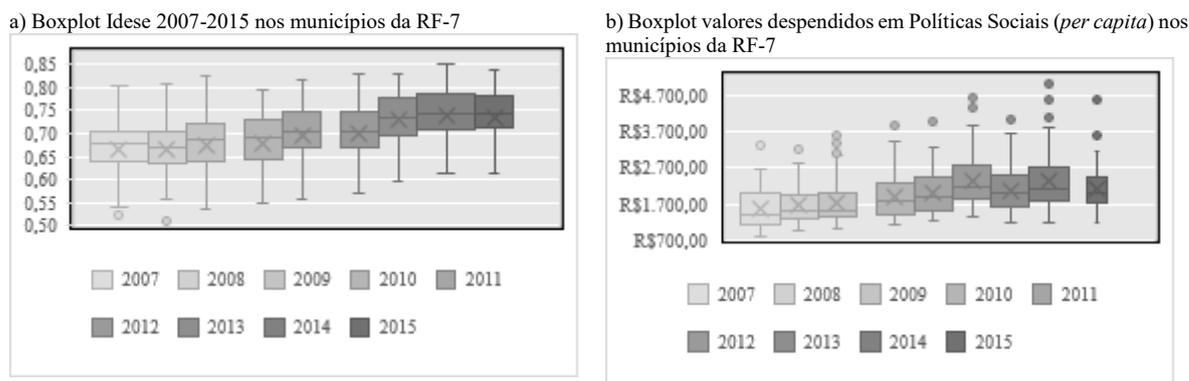
4 ESTABELECENDO ALGUMAS CORRELAÇÕES: POLÍTICAS SOCIAIS E INDICADORES DO IDESE

Esta subseção apresenta os principais resultados da pesquisa, iniciando pela análise descritiva das variáveis de interesse, passando posteriormente para a apreciação dos modelos econométricos que visam mensurar os impactos das despesas realizadas em políticas sociais no indicador de desenvolvimento dos municípios.

Analisando a evolução do Idese no período de 2007 a 2015 pela disposição consolidada de todos os municípios da RF-7 (Figura 1), observa-se incremento no indicador de desenvolvimento em todas as mensurações (valor mínimo, 1º quartil, mediana, 3º quartil e valor máximo). No primeiro ano de análise até 25% dos municípios possuíam um Idese de até 0,640, passando para 0,721 no ano de 2015. O Idese mínimo passa de 0,5236 para 0,6139 e o máximo evolui de 0,824 para 0,876 no período. Até 75% dos municípios possuíam um Idese de 0,705 em 2007 passando para 0,783 no último ano. Em contrapartida e para fins de comparação, o Idese total do Rio Grande do Sul passou de 0,698 para 0,751 no mesmo período analisado (FEE, 2019). Estes dados evidenciam que o crescimento do Idese em pelo menos 75% dos municípios da RF 7 foi acima da média estadual no período. Os maiores crescimentos foram os constatados em educação, embora seja nesta área onde a maioria dos municípios da região ainda concentram indicadores abaixo da média estadual. Na área da saúde é onde foram observados os menores percentuais de crescimento do Idese para o período, mesmo sendo a área que concentra os melhores indicadores, acima da média estadual. Em estudo sobre os municípios polo da região, Rotta, Lago e Rossini (2017), utilizando o IDH-M como referência, apontaram resultados muito semelhantes aos constatados aqui, o que pode denotar uma tendência.

Quanto às despesas *per capita* em políticas sociais nos municípios pesquisados, são observados igualmente incrementos ao longo do período que acompanham os indicadores de desenvolvimento acima apresentados. No geral, o valor mínimo na rubrica passa de R\$793,00 *per capita* em 2007 para R\$1.211,00 em 2015, sendo que o valor máximo apresentado por um município passa de R\$3.340,00 para R\$4.595,00 no período. No primeiro ano da pesquisa, 25% dos municípios dispõem valores até R\$1.151,00. No último ano (2015), esses valores sobem para R\$1.744,00 tendo presente esses mesmos 25% dos municípios. Apesar de, a partir de 2013, a mediana dos valores despendidos em políticas sociais sofrer uma contração⁸ (de R\$2.202,00 em 2012 para R\$1.991,00 em 2015), nota-se evolução global ao longo do período de análise.

⁸ Essa contração pode estar relacionada com o fim do *boom das commodities*”, a partir da segunda metade do ano de 2012, que afetou negativamente a economia dos municípios da região em razão de grande parte dos mesmos terem sua estrutura econômica centrada na agropecuária e na produção de máquinas e implementos agrícolas complementares à mesma (ROTTA; LAGO; HENTGES, 2019). Essa retração na atividade econômica acaba gerando menor arrecadação própria e retorno de parcelas de tributos federais e estaduais que possuem percentuais destinados à cobertura de despesas com as políticas sociais. Trata-se de uma hipótese provável, pois não se constata diminuição no repasse de recursos públicos federais para custear as despesas em políticas sociais prestadas pelos municípios (BRASIL, 2016).

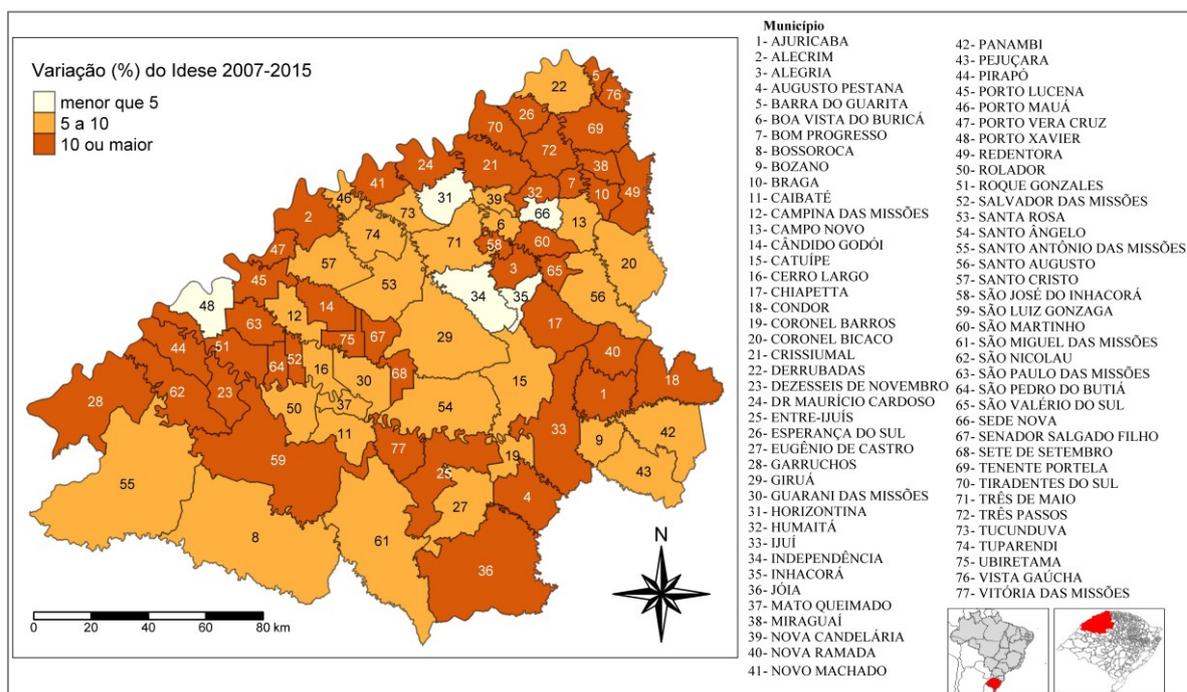
Figura 1 – Boxplot do Idese e dos valores *per capita* despendidos em Políticas Sociais, 2007-2015

Fonte: Elaborado a partir de FEE (2017) e Brasil (2017a, 2017b)

O valor mínimo do Idese, em 2007, entre os municípios, era de Redentora (0,5236), sendo que, em 2015, o menor índice continuava com este município, no entanto evoluindo para 0,6139. O município que detinha o maior indicador de desenvolvimento em 2007 era Horizontina (0,824), sendo que, em 2015, o município de Bozano alcança este posto (0,876). Em 2015, sete municípios apresentaram alto nível de desenvolvimento, considerando um alto indicador Idese (de 0,800 a cima), sendo eles o município de Bozano (0,8376), Ijuí (0,8316), Condor (0,8230), Horizontina (0,8127), Pejuçara (0,8038), Nova Candelária (0,8036) e Augusto Pestana (0,8009). Assim sendo, o restante dos municípios da região chegou, no ano de 2015, na região daqueles com médio desenvolvimento, ou seja, com Idese de 0,500 a cima.

Com relação à evolução dos valores *per capita* despendidos em Políticas Sociais, o município que apresentava o menor valor em 2007 era Santo Cristo (R\$792,00), já em 2015 o menor valor contatado na rubrica fica com Porto Lucena (R\$1.211,00). Importante ressaltar que, em média, os valores *per capita* aplicados pelos municípios tiveram importante melhora, passando de R\$1.554,00 no primeiro ano, para R\$ 2.120,00 ao final do período. No último ano pesquisado, três municípios se destacam com montantes de valores despendidos em Políticas Sociais acima de R\$3.000,00: Mato Queimado (R\$4.595,00), Coronel Barros (R\$3.605,00) e Porto Vera Cruz (R\$3.173,00).

Figura 2 - Evolução do Idese 2007-2015 nos municípios da RF-7



Fonte: Elaborado pelos autores com base em FEE (2017)

Quando é representada a evolução percentual do Idese (Figura 2), do último ano em relação ao primeiro ano da pesquisa, observa-se que embora todos os municípios evoluíram em seu indicador de desenvolvimento, o incremento foi desigual pelo território. Isto porque a maioria deles (43 municípios) apresentaram variação do Idese superior a 10%, com destaque para Roque Gonzales, com 34,22% de melhora no indicador, seguido por Esperança do Sul (21,40%), São Nicolau (20,33%) e São Valério do Sul (20,11%), só para constar os quatro primeiros. Em contrapartida, 29 municípios tiveram incrementos no Idese de 5 a 10% no período e 5 municípios da região incrementaram em até 5% seu Idese – Porto Xavier (1,094%), Horizontina (1,286%), Inhacorá (2,009%), Sede Nova (4,601%) e Independência (4,699%).

Quadro 3 – Correlação entre valores *per capita* despendidos em Políticas Sociais e Idese, de 2007 a 2015 (10 maiores)

Posição	Município	Correlação	Magnitude da Correlação
1	São Paulo das Missões	0,9765	Positiva Forte
2	Ijuí	0,9495	Positiva Forte
3	Doutor Maurício Cardoso	0,941	Positiva Forte
4	Santa Rosa	0,9386	Positiva Forte
5	Três Passos	0,9316	Positiva Forte
6	Cândido Godói	0,9176	Positiva Forte
7	Sete de Setembro	0,9053	Positiva Forte
8	Crissiumal	0,9026	Positiva Forte
9	Três de Maio	0,8989	Positiva Forte
10	Guarani das Missões	0,8913	Positiva Forte

Fonte: Elaborado pelos autores.

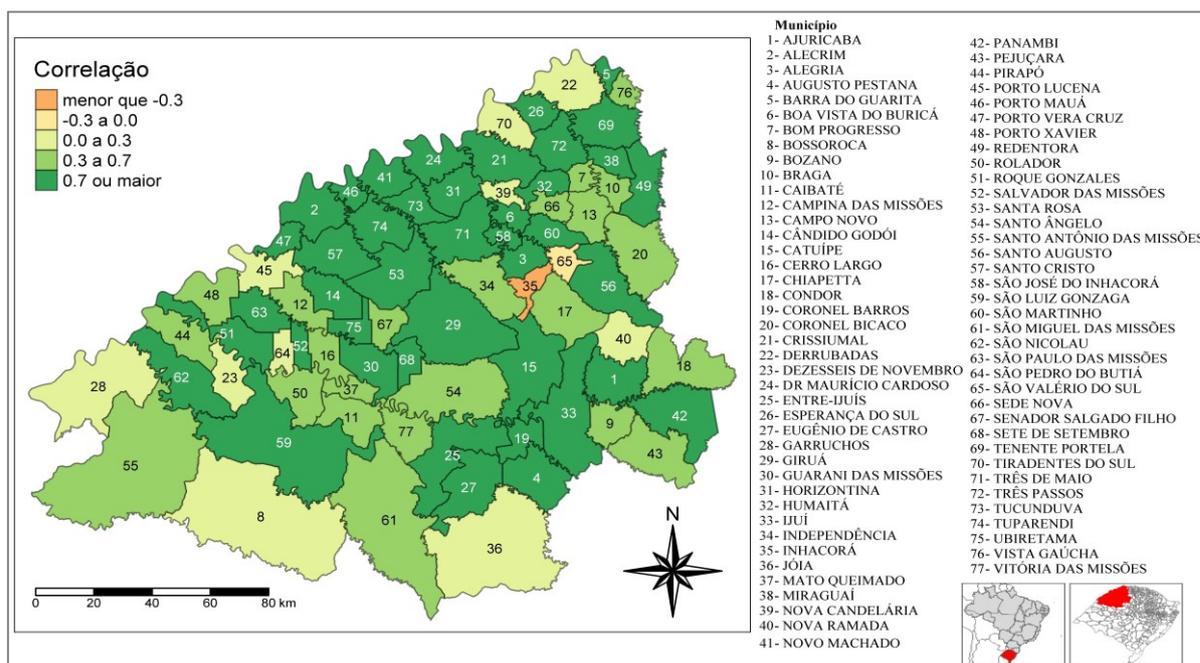
Considerando a análise principal deste estudo, a análise da correlação entre as despesas *per capita* em políticas sociais nos municípios pesquisados e o Idese no período de 2007 a 2015, é observado no Quadro 3 as 10 maiores correlações (positiva forte), com destaque para os municípios de São Paulo das Missões (0,9765), Ijuí (0,9495) e Doutor Maurício Cardoso (0,941).

Quadro 4 - Resumo da Correlação entre as despesas *per capita* em Políticas Sociais e Idese, de 2007 a 2015

Magnitude da Correlação	Qtd.	Municípios	Grupo Regressão
Positiva Forte	42	São Paulo das Missões, Ijuí, Doutor Maurício Cardoso, Santa Rosa, Três Passos, Cândido Godói, Sete de Setembro, Crissiumal, Três de Maio, Guarani das Missões, Ajuricaba, Porto Vera Cruz, Coronel Barros, Novo Machado, Catuípe, São Luiz Gonzaga, Eugênio de Castro, Salvador das Missões, Tenente Portela, Panambi, Giruá, Ubiretama, Miraguaí, Humaitá, Santo Cristo, Alegria, Augusto Pestana, São Martinho, Roque Gonzales, Santo Augusto, Porto Mauá, Tuparendi, Barra do Guarita, Redentora, Tucunduva, São José do Inhacorá, Horizontina, Boa Vista do Buricá, Esperança do Sul, Entre-Ijuís, São Nicolau, Alecrim.	(2)
Positiva Moderada	23	Caibaté, Santo Ângelo, Senador Salgado Filho, Santo Antônio das Missões, Cerro Largo, Campo Novo, Mato Queimado, Chiapetta, Independência, Condor, Pirapó, Braga, Campina das Missões, Rolador, Porto Xavier, Pejuçara, Vista Gaúcha, Bom Progresso, Sede Nova, São Miguel das Missões, Coronel Bicaco, Vitória das Missões, Bozano.	(3)
Positiva Fraca	10	Jóia, Dezesseis de Novembro, Tiradentes do Sul, Nova Ramada, Nova Candelária, Garruchos, Derrubadas, Porto Lucena, Bossoroca, São Pedro do Butiá.	(4)
Negativa Fraca	01	São Valério do Sul.	(5)
Negativa Moderada	01	Inhacorá.	

Fonte: Elaborado pelos autores

O Quadro 4 resume os resultados acerca da correlação entre as despesas *per capita* em políticas sociais e o Idese nos municípios da RF-7, bem como os grupos de municípios que serão formados para as regressões posteriores. Evidencia que os impactos são desiguais e de magnitudes diferentes ao longo das entidades analisadas. Dentre os 77 locais que constituíram a análise, constata-se que a maioria dos municípios teve uma correlação Positiva Forte (42 municípios) entre os indicadores avaliados, ressaltando a importância e a contribuição que os recursos do fundo público despendidos em políticas sociais trazem para estes locais. Em contrapartida, em 23 municípios pesquisados, encontrou-se uma correlação Positiva Moderada, em 10 Positiva Fraca, em 1 Negativa Fraca e em 1 Negativa Moderada.

Figura 3 – Correlação entre despesas *per capita* em Políticas Sociais e o Idese, na RF-7

Fonte: Elaborado pelos autores.

A Figura 3 demonstra a distribuição territorial da correlação por municípios da RF-7, segmentando pelas magnitudes das correlações. Em 10 municípios a dinâmica da correlação entre o Idese e as despesas realizadas pelos municípios em políticas sociais se apresenta em magnitude Positiva Fraca (Jóia, Dezesseis de Novembro, Tiradentes do Sul, Nova Ramada, Nova Candelária, Garruchos, Derrubadas, Porto Lucena, Bossoroca, São Pedro do Butiá). Em outro sentido, 2 municípios apresentaram correlação Negativa entre os indicadores: São Valério do Sul (Fraca) e Inhacorá (Moderada), apresentando então dinâmicas de evolução no seu indicador de desenvolvimento que não se assemelharam de forma quantitativa à evolução dos valores aplicados em políticas sociais ao longo do período analisado. Essa correlação Positiva Fraca ou até mesmo Negativa demanda estudos complementares para identificar as razões específicas, porém, se pode questionar se não indicariam questões ligadas à eficácia e eficiência na alocação das despesas públicas (SPEROTTO, 2001); dificuldades no planejamento, implantação, avaliação e controle social das políticas públicas (MADEIRA, 2014); não realização dos efeitos de crescimento do PIB e da renda das famílias e efeitos de distribuição (CASTRO, 2012); entre outras.

A Tabela 1 apresenta os resultados das estimações econométricas, sendo que as equações propostas contemplam todos os municípios (modelo 1), os 42 municípios com correlação positiva entre o Idese e os valores *per capita* aplicados em políticas sociais (2), os 23 municípios com correlação positiva moderada (3), os 10 municípios com correlação positiva fraca (4), os 2 municípios com correlação negativa moderada e fraca (5) e os 8 municípios com correlação superior a 0,9. Como determinado na subseção anterior, os dados aqui analisados foram transformados em formato de logaritmo natural e em primeiras diferenças para que as regressões lograssem êxito nos testes para os modelos.

Quanto à especificação dos modelos econométricos e à escolha do modelo mais ajustado ao tipo de efeito para regressões do tipo de painel, definiram-se quatro equações do tradicional

tipo de MQO em painel e duas com Efeitos Aleatórios. No entanto, a regressão contendo todos os municípios (1) foi a única que apresentou problemas no teste de normalidade de resíduos (Shapiro-Wilk), mesmo apresentando bons resultados nos testes de homocedasticidade dos resíduos (Breusch-Pagan) e dependência transversal (Pesaran). Apesar disto, decidiu-se manter a regressão em vista de que os resultados dos coeficientes foram condizentes com as demais estimações⁹. As regressões passaram no teste de Dickey-Fuller de estacionariedade da série temporal a 5% de significância.

Tabela 1 - Estimação das equações para o Idese por segmentação de municípios a partir das correlações com os valores *per capita* aplicados em Políticas Sociais na RF-7

	<i>Variável Dependente:</i>					
	IDESE Dif Ln					
	Todos	Correlação Positiva Forte	Correlação Positiva Moderada	Correlação Positiva Fraca	Correlação Negativa	Correlação Acima de 0,9
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
POL.SOCIAIS.PERCAP Dif Ln	0,009 (0,007)	0,039*** (0,010)	0,005 (0,011)	-0,015 (0,020)	-0,130 (0,111)	0,089*** (0,025)
POPULCAO Dif Ln	0,154** (0,073)	0,037 (0,092)	0,286** (0,125)	0,118 (0,197)	4,387 (4,560)	-0,202 (0,152)
TRIBUTOS.FED Dif Ln	0,005 (0,004)	0,004 (0,005)	0,018** (0,007)	-0,029 (0,018)	-0,126 (0,097)	0,005 (0,009)
TRIBUTOS.EST Dif Ln	-0,001 (0,003)	-0,002 (0,003)	0,004 (0,005)	-0,004 (0,008)	-0,033 (0,092)	-0,019** (0,008)
ANO2009	0,021*** (0,004)	0,026*** (0,005)	0,029*** (0,007)	-0,003 (0,014)	0,049 (0,136)	0,006 (0,009)
ANO2010	0,015*** (0,005)	0,020*** (0,006)	0,015* (0,009)	-0,014 (0,018)	0,261 (0,271)	0,010 (0,010)
ANO2011	0,028*** (0,004)	0,031*** (0,005)	0,032*** (0,007)	-0,001 (0,014)	0,079 (0,150)	0,020** (0,009)
ANO2012	0,009** (0,004)	0,009 (0,005)	0,012 (0,007)	-0,008 (0,014)	0,170 (0,144)	0,004 (0,009)
ANO2013	0,042*** (0,004)	0,041*** (0,005)	0,053*** (0,007)	0,029** (0,014)	-0,042 (0,052)	0,026*** (0,009)
ANO2014	0,017*** (0,004)	0,017*** (0,005)	0,024*** (0,007)	-0,008 (0,014)	0,084 (0,132)	-0,001 (0,009)
ANO2015	0,003 (0,004)	0,006 (0,005)	0,009 (0,008)	-0,015 (0,014)	0,066 (0,143)	-0,010 (0,010)
Constante	-0,005 (0,003)	-0,007* (0,004)	-0,014** (0,005)	0,022** (0,010)	-0,065 (0,137)	0,005 (0,008)
Chow (prob.)	1,000	0,970	0,997	0,997	0,428	0,637
LM de Breusch-Pagan (prob.)	0,000	0,055	0,022	0,052	0,427	0,583
Hausman (prob.)	0,943	0,977	1,000	1,000	1,000	0,980
Pesaran (prob.)	0,124	0,095	0,058	0,091	0,005	0,040
Shapiro-Wilk (prob.)	0,000	0,019	0,285	0,943	0,757	0,447
Breusch-Pagan (prob.)	0,304	0,104	0,081	0,456	0,141	0,155
Painel Efeito	Aleatório	MQO	Aleatório	MQO	MQO	MQO
Observações	616	336	184	80	16	64
R ²	0,244	0,285	0,447	0,305	0,774	0,546
R ² Ajustado	0,230	0,260	0,412	0,192	0,153	0,450
Estatística F	195,100***	11,720***	139,200***	2,708***	1,247	5,693***

Notas: Significância estatística (*) p<0,1; (**) p<0,05; (***) p<0,01. Erro padrão em parênteses.

Fonte: Elaborada pelos autores.

⁹ Como pontuam Gujarati e Porter (2011, p. 502): “[...] mesmo sem a hipótese de normalidade, os estimadores MQO são os melhores estimadores não tendenciosos”.

Com relação à evolução da variação anual do Idese, portanto, observou-se que, na maioria dos anos, os municípios obtiveram incrementos positivos e estatisticamente significativos neste indicador ao longo de todo o período da amostra. Estes incrementos ocorreram com maior intensidade nos grupos de municípios com correlação positiva alta e moderada entre os valores per capita aplicados em políticas sociais (grupos 2 e 3), sendo que no ano de 2013 logram sua maior variação (estatisticamente significativos a 1%). Já para os grupos 4 e 5 (de correlação positiva fraca e correlação negativa) a evolução do Idese não se confirma estatisticamente significativa na maioria dos anos.

O impacto da evolução da variação dos valores per capita aplicados em políticas sociais sobre a variação no Idese foi estatisticamente significativo ($p = 1\%$) para os grupos 2 e 6 de municípios, representando um alcance de 42 municípios da RF-7 no primeiro caso e 8 municípios de alta correlação no segundo. Nestes dois grupos, elevações nos valores *per capita* aplicados em Políticas Sociais impactaram positivamente, de forma mais forte do que o impacto das migrações ou mesmo da transferência de tributos federais ou estaduais. Analisando as elasticidades dos coeficientes da equação 2, nota-se que o incremento de 1% na variação anual dos valores *per capita* aplicados em Políticas Sociais impacta em um incremento de 0,039% na variação do indicador Idese, sendo que para a equação 6, a cada 1% (10%) de incremento nos referidos valores eleva-se a variação do Idese em 0,089% (0,89%).

Nota-se que a importância das migrações populacionais (variável POPULACAO) apresentou significância estatística no grupo de municípios com correlação positiva moderada a um nível de 5%. Nestes, portanto, julga-se que o recebimento de novos municípios está positivamente relacionado com incrementos na variação anual do seu Idese. Este comportamento pode ser explicado com algumas hipóteses que merecem estudos em trabalhos posteriores, tais como a de que são municípios que conseguem atrair capital humano com qualificação; respondem a políticas de interiorização de investimentos públicos; tiveram a instalação de empreendimentos capazes de atrair algum tipo específico de trabalhador; apresentaram o retorno ao interior de população que anteriormente havia migrado para áreas centrais em busca de oportunidades de emprego.

5 CONCLUSÃO

Este estudo efetuou uma análise da evolução das despesas públicas em políticas públicas sociais e seu impacto sobre o Idese dos 77 municípios da RF-7 do Rio Grande do Sul, no período de 2007 a 2015. Para isto, a evolução e correlação das variáveis foram analisadas, utilizando posteriormente modelos de regressões de dados em painel para mensurar o impacto da variação dos valores *per capita* despendidos sobre a variação dos níveis de desenvolvimento dos mesmos.

Dentre os principais resultados, evidencia-se que tanto os valores *per capita* despendidos em políticas sociais como o indicador de desenvolvimento Idese elevaram-se no período analisado dentre os municípios da RF-7, constatando-se a correlação positiva entre ambos na maioria dos locais. Por outro lado, poucos municípios chegaram em 2015 contando com Idese classificado como alto (Bozano, Ijuí, Condor, Horizontina, Pejuçara, Nova Candelária e Augusto Pestana), sendo que a maioria restante permaneceu no nível intermediário

(médio desenvolvimento). Porém, também ficou evidente que, na média, 75% dos municípios da região apresentaram crescimento do Idese, no período, acima da média estadual.

Com relação ao impacto do incremento dos valores *per capita* aplicados em políticas sociais na variação do Idese, obteve-se relação positiva com alta significância estatística na maior parte dos municípios (42 do total de 77), sendo que se destacaram o grupo de oito municípios com correlação acima de 0,9: São Paulo das Missões, Ijuí, Doutor Maurício Cardoso, Santa Rosa, Três Passos, Cândido Godói, Sete de Setembro e Crissiumal. Para os grupos de correlação positiva moderada, positiva fraca e correlação negativa, não foi possível averiguar significância estatística do impacto dos valores *per capita* sobre o Idese, onde, talvez, outros fatores podem estar contribuindo de forma mais assertiva para o avanço ou não dos indicadores que compõem o Idese. Esses resultados podem indicar a necessidade de novos estudos mais específicos dessa relação, atentando para questões presentes na literatura da área e áreas afins, tais como eficiência e eficácia das despesas públicas; dificuldades no planejamento, implantação, avaliação e controle das políticas públicas; não realização dos efeitos de crescimento do PIB, da renda das famílias e da distribuição da renda; entre outros.

Para estudos futuros recomenda-se inclusão de outras variáveis de interesse em diferentes períodos nos modelos econométricos; a investigação dos aspectos qualitativos que podem estar relacionados com estas discrepâncias, tanto na aplicação dos recursos do fundo público em políticas públicas quanto no seu impacto sobre os níveis de desenvolvimento municipal, acompanhando os grupos de municípios em que não foi possível averiguar de forma estatística uma relação forte entre ambos; o estudo individualizado dos municípios e das microrregiões no sentido de identificar aspectos históricos, estruturais, conjunturais e de gestão e seus possíveis impactos nos indicadores de desenvolvimento; entre outros. Novas pesquisas que podem auxiliar na qualificação das políticas públicas e no desenvolvimento de ferramentas de acompanhamento a fim de que os recursos do fundo público sirvam de impulso ao desenvolvimento local e regional.

REFERÊNCIAS

- ARRETCHE, M. T. S. Emergência e desenvolvimento do Welfare State: teorias explicativas. **Boletim informativo e bibliográfico (BIB) das ciências sociais**, n. 39, Rio de Janeiro: ANPOCS/Relume-Dumará, 1995. p. 3-40.
- BEHRING, E. Crise do capital, fundo público e valor. In: BOSCHETTI, I. et al. **Capitalismo em crise, política social e direitos**. São Paulo: Cortez, 2010. Parte 1.
- BERNARDINI, R.; KANG, T. H.; WINK JÚNIOR, M. V. Desigualdades regionais no Rio Grande do Sul: uma abordagem multidimensional, utilizando o Índice de Desenvolvimento Socioeconômico (Idese), 2007-10. **Indic. Econ. FEE**, v. 42, n. 4, p. 59-72, 2015. Disponível em: <<https://revistas.fee.tche.br/index.php/indicadores/article/view/3458>>. Acesso em: 5 jul. 2019.

BOISIER, S. Em busca do conceito esquivo de desenvolvimento regional: entre a caixa preta e o projeto político. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n. 13, p. 111-147, jun. 1996.

BOTH, B. et al. Análise do Desenvolvimento Sócio-Econômico: um Estudo dos Municípios do Corede Missões - RS. In: SEMINÁRIO DE INICIAÇÃO CIENTÍFICA, 22., 2017, Ijuí. **Anais...** Ijuí: UNIJUÍ, 2017.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **FINBRA: Finanças do Brasil**: Dados contábeis dos Municípios. Brasília, 2017a. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt_PT/contas-anuais>. Acesso em: 13 abr. 2017.

BRASIL. Ministério da Fazenda. **Siconfi**: Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro: contas anuais: despesas por função. Brasília, 2017b. Disponível em: < <https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/index.jsf> >. Acesso em: 13 abr. 2017.

BRASIL. Congresso Nacional. **Lei Complementar nº. 101, de 04 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/70313/738485.pdf?sequence=2>>. Acesso em: 07 ago. 2020.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Portaria Interministerial nº 163, de 04 de maio de 2001**. Dispõe sobre normas gerais de consolidação das Contas Públicas no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.orcamentofederal.gov.br/orcamentos-anuais/orcamento-2015-2/arquivos%20portarias-sof/portaria-interm-163_2001_atualizada_2015_02set2015.pdf>. Acesso em: 07 ago. 2020.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Portaria MPOG nº 42, de 14 de abril de 1999**. Atualiza a discriminação da despesa por funções e estabelece conceitos de função, subfunção, programa, projeto, atividade, operações especiais e dá outras providências.

BRASIL. Presidência da República. **Lei 4.320, de 17 de março de 1964**. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

BRASIL. Tesouro Nacional. **Gasto Social do Governo Central 2002 a 2015**. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2016. Disponível em: <<https://fernandonogueiracosta.files.wordpress.com/2016/07/gasto-social-governo-central.pdf>>. Acesso em: 12 ago. 2020.

BRESSER-PEREIRA, L. C. O conceito histórico de desenvolvimento econômico. **Textos para Discussão 157**, 2006. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/1973>>. Acesso em: 11 ago. 2019

BREUSCH, T. S.; PAGAN, A. R. A simple test for heteroscedasticity and random coefficient variation. **Econometrica**: Journal of the Econometric Society, v. 47, n. 5, 1287–1294, Sep., 1979.

BREUSCH, T. S.; PAGAN, A. R. The Lagrange multiplier test and its applications to model specification in econometrics. **The Review of Economic Studies**, v. 47, n. 1, p. 239-253, 1980.

CARVALHO, D. **Orçamento e contabilidade pública**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.

CASTEL, R. **As metamorfoses da questão social**: uma crônica do salário (trad. Iraci D. Poleti). Petrópolis: Vozes, 1998.

CASTRO, J. A. Política social e desenvolvimento no Brasil. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 21, n. esp., p. 1011-1042, dez. 2012.

CASTRO, J. A.; OLIVEIRA, M. G. de. Políticas Públicas e Desenvolvimento. In: MADEIRA, L. M. (Org.). **Avaliação de políticas públicas**. Porto Alegre: UFRGS/CEGOV, 2014. p. 20–49.

COUTO, B. R. **O direito social e a assistência social na sociedade brasileira**: uma equação possível? São Paulo: Cortez, 2004.

DOWBOR, L. Gestão social e transformação da sociedade. In: ARBIX, G; ZILBOVICIUS, M; ABRAMOVAY, R. (Orgs.). **Razões e ficções do desenvolvimento**. São Paulo: Editora UNESP; Edusp, 2001. p. 197-222.

DUPAS, G. O Mito do Progresso. **Novos Estudos - CEBRAP**, v. 77, p. 73–89, mar. 2007.

ESPING-ANDERSEN, G. **The three worlds of Welfare Capitalism**. Cambridge: Polity Press, 1990.

FEE (Fundação de Economia e Estatística). **FEEDADOS**. 2017. Disponível em: <<http://feedados.fee.tche.br/feedados/>>. Acesso em: 30 jun. 2019.

FEE (Fundação de Economia e Estatística). **Índice de Desenvolvimento Socioeconômico (Idese) dos municípios do Rio Grande do Sul – 2016**. Indicadores – IDESE. Porto Alegre: FEE, 2019. Disponível em: <<https://www.fee.rs.gov.br/indicadores/indice-de-desenvolvimento-socioeconomico/serie-historica-nova-metodologia/?ano=2016&letra=A&ordem=municipios>>. Acesso em: 10 out. 2019.

FEE (Fundação de Economia e Estatística). Índice de Desenvolvimento Socioeconômico do RS (Idese) — 1991-00. **Documentos FEE**, Porto Alegre., n. 58, 2003.

FONSECA, P. C. D. Desenvolvimento: a construção de um conceito. In: CALIXTRE, A. B.; BIANCARELLI, A. M.; CINTRA, M. A. M. (Orgs.). **Presente e Futuro do desenvolvimento brasileiro**. Brasília: IPEA, 2014. p. 29–78.

GUJARATI, D. N.; PORTER, D. C. **Econometria básica**. 5.ed. New York: Mc Graw Hill, 2011.

HAUSMAN, J. A. Specification tests in econometrics. **Econometrica**: Journal of the econometric society, v. 46, n. 6, p. 1251–1271, 1978.

IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). **Estimativas da população**. 2015. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9103-estimativas-de-populacao.html?=&t=downloads>>. Acesso em 01 mar. 2020.

KANG, T. H. et al. O novo Índice de Desenvolvimento Socioeconômico (Idese): aspectos metodológicos. **Textos para Discussão FEE 127**. Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser, 2014. Disponível em: <<http://www.fee.rs.gov.br/textos-para-discussao>>. Acesso em: 1 out. 2019.

LISBOA, A. M. Desenvolvimento, uma idéia subdesenvolvida. **Cadernos do CEAS**, Salvador, v. 161, p. 11-21, 1996.

MADEIRA, Lígia M. (Org.). **Avaliação de políticas públicas**. Porto Alegre: UFRGS/CEGOV, 2014.

MARGUTI, B. O. et al. **Territórios em números**: insumos para políticas públicas a partir da análise do IDHM e do IVS de Municípios e Unidades da Federação brasileira. Brasília: IPEA: INCT, 2017.

MONTEIRO NETO, A.; CASTRO, C. N.; BRANDÃO, Carlos A. (Orgs.). **Desenvolvimento regional no Brasil**: políticas, estratégias e perspectivas. Rio de Janeiro: Ipea, 2017.

OLIVEIRA, L. L. S. **Idese e Indicadores Sociais**: origens e evolução. Textos para Discussão FEE nº 116. Porto Alegre: FEE, 2013.

PESARAN, M. H. Testing weak cross-sectional dependence in large panels, **IZA Discussion Papers**, Bonn, n. 6432, p. 1-26, march. 2012. Disponível em: <<https://www.econstor.eu/bitstream/10419/58787/1/715801236.pdf>>. Acesso em 10 ago. 2020.

PFEIFER, M. O “social” no interior do projeto neodesenvolvimentista. **Serviço social e sociedade**, São Paulo, n. 120, p. 746-766, out./dez. 2014.

PINHEIRO, M. M. S. As liberdades humanas como bases do desenvolvimento: uma análise conceitual da abordagem das capacidades humanas de Amartya Sen. **Textos para discussão**, n. 1794. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2012.

PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento). **Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil**. Brasília: PNUD, 2013. Disponível em: <<http://www.atlasbrasil.org.br/2013>>. Acesso em: 23 setembro 2015.

POLANYI, K. **A grande transformação**: as origens da nossa época. 2. ed. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

POLLETO, L. F. et al. O uso de índices socioeconômicos na caracterização regional: análise do Idese na Região Funcional de Planejamento 7. In: SEMINÁRIO DE INICIAÇÃO CIENTÍFICA; 24., 2016, Ijuí. **Anais [...]**. Ijuí: UNIJUÍ, 2016.

POULANTZAS, N. **O Estado, o poder e o socialismo**. Rio de Janeiro: Graal, 1980.

PREBISCH, R. O desenvolvimento econômico da América Latina e alguns de seus problemas principais. **Boletín económico de América Latina**, 1962. Disponível em: <https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/1611/003_pt.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 11 ago. 2019.

RIO GRANDE DO SUL. **Perfis**: regiões funcionais de planejamento. Porto Alegre: SEPLAN-RS/DEPLAN, 2015.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria da Coordenação e Planejamento. **Rumos 2015**: estudo sobre desenvolvimento regional e logística de transportes no Rio Grande do Sul: documento síntese. Porto Alegre: SCP, 2006. Disponível em: <http://www2.al.rs.gov.br/forumdemocratico/LinkClick.aspx?fileticket=ofKMu9_Avrg%3D&tabid=3233&mid=4653>. Acesso em: 07 ago. 2020.

ROTTA, E.; LAGO, I. C.; HENTGES, C. Políticas sociais em pequenos municípios: fundo público como diferencial no desenvolvimento. In: ANDRADE, D. F. (Org.). **Tópicos em Ciências Sociais**. Belo Horizonte: Editora Poisson, 2019. v. 2. p. 63-73.

ROTTA, E. **Desenvolvimento regional e políticas sociais no noroeste do estado do Rio Grande do Sul**. Porto Alegre, 2007. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Porto Alegre. 2007.

ROTTA, E.; REIS, C. N. Desenvolvimento e políticas sociais: uma relação necessária. **Revista Textos & Contextos**. Porto Alegre, v. 6, n. 2, p. 314-334, 2007.

ROTTA, E.; LAGO, I. C.; ROSSINI, N. Disputa pelo fundo público municipal: as políticas sociais na trajetória de duas décadas no Noroeste do Rio Grande do Sul. **Textos & Contextos**, Porto Alegre, v. 16, n. 2, p. 495-510, ago./dez. 2017.

SACHS, I. **Caminhos para o desenvolvimento sustentável**. Rio de Janeiro: Garamond, 2000.

SACHS, I. Desenvolvimento, Direitos humanos e cidadania. In: PINHEIRO, P. S.; GUIMARÃES, S. P. (Orgs.). **Direitos humanos no século XXI**. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais Fundação Alexandre de Gusmão, 1998. p. 155–166.

SALVADOR, E. Fundo Público e o financiamento das Políticas Sociais no Brasil. **Serviço Social em Revista**, Londrina, v. 14, n.2, p. 04-22, jan./jun. 2012.

SALVADOR, E. **Fundo público e seguridade social no Brasil**. São Paulo. Cortez Editora, 2010.

SARTORIS, A. **Estatística e introdução à econometria**. São Paulo: Saraiva, 2003.

SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SICSÚ, A. L.; DANA, S. **Estatística aplicada**: análise exploratória de dados. São Paulo: Saraiva, 2012.

SIEDENBERG, D. R. Indicadores de desenvolvimento socioeconômico: uma síntese. **Desenvolvimento em Questão**, Ijuí, v. 1, n. 1, p. 45–71, 2003.

SILVEIRA, R. L. L.; FELIPPI, A. C. T.; CAMPOS, H. A. O Observatório do Desenvolvimento Regional: a construção de uma rede de pesquisa e extensão sobre a dinâmica do desenvolvimento regional brasileiro. In: SILVEIRA, R. L. L. (org.). **Observando o desenvolvimento regional brasileiro: processo, políticas e planejamento**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2013. p. 11-31.

SPEROTTO, F. Gasto social nos anos 1990: o caso dos municípios gaúchos com mais de 100 mil habitantes. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n. 23, p. 71-118, jun. 2001. Disponível em: <<http://desafios2.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/viewFile/73/83>>. Acesso em: 12 ago. 2020.

UNPD (United Nations Development Programme). **Human Development Report 1990**. New York: Oxford Oxford University Press, 1990. Disponível em: <http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/219/hdr_1990_en_complete_nostats.pdf>. Acesso em: 16 ago. 2019.

VEIGA, J. E. da. **Desenvolvimento sustentável: o desafio do século XXI**. Rio de Janeiro: Garamond, 2005.