

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS

ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

CURSO DE MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

ANTONIO JOSÉ GRISON

COEFICIENTES MÉDIOS DE DESPESAS, POR CATEG
GORIA ECONÔMICA E POR FUNÇÃO EM MUNICÍ -
PIOS GAÚCHOS

MONOGRAFIA APRESENTADA À
ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO
PÚBLICA PARA OBTENÇÃO DO GRAU DE
MESTRE EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Rio de Janeiro, 1978.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS

ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

CURSO DE MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

COEFICIENTES MÉDIOS DE DESPESAS POR CATEGORIA ECONÔMICA E POR
FUNÇÃO, EM MUNICÍPIOS GAÚCHOS

197907 1494

T/EBAP G869c



1000024970

MONOGRAFIA DE MESTRADO APRESENTADA POR

ANTONIO JOSÉ GRISON

E APROVADA EM 25.09.1978 PELA COMISSÃO JULGADORA

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Diogo Lordello de Mello'.

Diogo Lordello de Mello
Professor Titular

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Getúlio Pereira de Carvalho'.

Getúlio Pereira de Carvalho
Doutor em Ciência Política (PhD)

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Elza Maria Fonseca Falkembach'.

Elza Maria Fonseca Falkembach
Ms em Sociologia Rural

RESUMO

Este estudo visou basicamente traçar o perfil do comportamento das despesas de municípios gaúchos, no período de 1970 a 1975.

Buscou-se orientação teórica na análise estrutural, com emprego de coeficientes médios de despesa por categoria econômica e por função de governo. Esta perspectiva teórica levou à percepção de que coeficientes médios significativos só podem ser elaborados para populações de indivíduos (estruturas) que apresentem um suficiente grau de homogeneidade.

Para reduzir a conhecida heterogeneidade dos municípios a um grau que possibilitasse a elaboração de coeficientes significativos, os municípios gaúchos, com exclusão dos oito mais desenvolvidos e mais atípicos, foram classificados em três estratos de nível de desenvolvimento sócio-econômico, de acordo com uma escala elaborada com onze variáveis, que apresentaram elevado grau de consistência interna, comprovada por estudos anteriores.

Destes três estratos escolheram-se dois para estudo. O primeiro, englobando municípios com grau mais elevado de desenvolvimento sócio-econômico, e o terceiro constituído pelos municípios menos desenvolvidos.

De uma amostra de cada estrato foram calculados coeficientes médios de despesa por função e por categoria econômica em relação à despesa total.

Pela interpretação de tais coeficientes e de suas variações chegou-se ao conhecimento de múltiplos aspectos de comportamento da despesa nos municípios gaúchos.

As séries anuais de despesas nas principais funções de governo apresentaram elevada estabilidade, o que leva a crer que são determinadas por variáveis estruturais de natureza sócio-econômica e não tanto por variáveis conjunturais ou fortuitas, como o arbítrio dos administradores. Por isto, os coeficientes estáveis foram considerados como significativos para a avaliação e para o planejamento, mesmo a curto prazo.

As três funções prioritárias na destinação de recursos são, pela ordem: Serviços Urbanos, Viação, Transportes e Co

municações e Educação e Cultura. Isto nos municípios de maior grau de desenvolvimento, que nelas aplicaram, em média, durante o período, cerca de 60% de seus recursos.

Nos municípios menos desenvolvidos a ordem muda para Viação-Transportes e Comunicações, Educação e Cultura e Serviços Urbanos, com a aplicação média, no período, do expressivo valor de 70% do total de seus recursos.

Os municípios menos desenvolvidos aplicaram, no período, cerca de 38% de seus recursos em despesas de capital, enquanto os mais desenvolvidos aplicaram apenas 29%.

À medida que se desenvolvem, os municípios passam a diversificar sua despesa, aplicando recursos em funções que não os recebiam e destinando percentuais maiores dos mesmos recursos a funções como Governo e Administração Geral, Administração Financeira, Recursos Naturais e percentuais menores em outras, como Viação e Transportes e Educação e Cultura.

Os resultados alcançados, no presente estudo, parecem demonstrar a validade da metodologia de se agrupar os municípios em estratos, em função de seu grau de desenvolvimento sócio-econômico, para se definir e avaliar diretrizes de sua administração.

AGRADECIMENTOS

Esta monografia faz parte do curso de Mestrado em Administração Pública que realizei na Escola Brasileira de Administração Pública da Fundação Getúlio Vargas, do Rio de Janeiro. Por isto, à EBAP e aos ilustres professores que aí orientaram meus estudos, o primeiro agradecimento.

Sou grato à Fundação Ford pelo amparo dispensado à realização desse curso mediante concessão de bolsa.

No mesmo sentido, manifesto reconhecimento ao IPEA pela concessão de auxílio para a realização da presente monografia.

Sou especialmente reconhecido à Fundação de Integração, Desenvolvimento e Educação do Noroeste do Estado (FIDENE), pelo apoio prestado para a realização do curso e por me ter proporcionado recursos de tempo e de infraestrutura material para a elaboração deste trabalho.

À Professora Elza Maria Fonseca Falkembach, orientadora desta monografia, manifesto gratidão especial pelo eficiente empenho com que acompanhou cada passo do trabalho.

Desejo expressar meus agradecimentos também ao Professor Deonísio da Silva, que revisou o texto manuscrito; ao Professor Odacir Luiz Coradini, que colaborou na normalização bibliográfica; à Srta. Maria Lourdes de Moura, que realizou os trabalhos de datilografia; aos estudantes Jones F. Arais, Luiz Cláudio de Jesus, Pedro Carlos Rasia e principalmente a Ilson Carlos Meincke e a Izabel Vieira por sua dedicada e paciente colaboração no processamento dos dados deste estudo.

À minha esposa Lori, com especial afeto, agradeço pelas reiteradas vezes em que me foi de apoio.

A todos quantos, de uma forma ou de outra, contribuíram para a efetivação deste estudo, registro meu reconhecimento.

Ijuí, outubro de 1978.

Antonio José Grison

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	
1.1 - <u>JUSTIFICATIVA DO ESTUDO</u>	10
1.2 - <u>ENUNCIÇÃO DO PROBLEMA</u>	10
1.3 - <u>DEFINIÇÃO DO PROBLEMA</u>	12
1.4 - <u>OBJETIVOS</u>	15
2. REVISÃO CRÍTICA DA LITERATURA	
2.1 - <u>ESTUDOS SOBRE GASTOS DO SETOR PÚBLICO</u>	16
2.1.1 - <u>Elaboração Sobre Gastos do Setor Público</u>	16
2.1.2 - <u>Interpretação das Variações de Despesa</u>	18
2.1.2.1 - <u>Análises Globais</u>	19
2.1.2.2 - <u>Análises Setoriais</u>	20
2.1.2.2.1 - <u>Estudo com enfoque econômico</u>	20
2.1.2.2.2 - <u>Estudos com enfoque político e administrativo.</u>	25
2.2 - <u>USO DE COEFICIENTES</u>	44
2.2.1 - <u>Vantagens do Uso de Coeficientes</u>	44
2.2.2 - <u>Limitações no Uso de Coeficientes</u>	45
2.2.3 - <u>Coeficientes em Análise Financeira</u>	47
2.2.4 - <u>Coeficientes em Economia</u>	48
3. METODOLOGIA	
3.1 - <u>ENFOQUE ESTRUTURALISTA</u>	50
3.1.1 - <u>Conceituação de Estrutura</u>	50
3.2 - <u>CONCEITUAÇÃO DAS VARIÁVEIS EM ESTUDO E DEFINIÇÃO DE TERMOS</u>	54
3.2.1 - <u>Coeficientes</u>	54
3.2.2 - <u>Grau de Desenvolvimento Sócio-Econômico</u>	55
3.2.3 - <u>Grau de Homogeneidade</u>	55
3.3 - <u>FORMULAÇÃO DE HIPÓTESES</u>	56
3.4 - <u>SELEÇÃO DE AMOSTRA</u>	57
3.4.1 - <u>Processo de Estratificação</u>	57
3.4.2 - <u>Amostras do 1º e do 3º Estratos</u>	57
3.4.3 - <u>Caracterização Geo-Sócio-Econômico dos Municípios das Amostras</u>	61
3.5 - <u>COLETA DOS DADOS</u>	63
3.5.1 - <u>O Fórmulário</u>	63

3.5.2 - <u>Levantamento dos Dados</u>	63
3.6 - <u>PROCESSAMENTO E ANÁLISE ESTATÍSTICA DOS DADOS</u>	64
4. ANÁLISE DOS RESULTADOS	
4.1 - <u>DESCRIÇÃO DAS FUNÇÕES</u>	68
4.1.1 - <u>Governo e Administração Geral</u>	69
4.1.2 - <u>Administração Financeira</u>	72
4.1.3 - <u>Defesa e Segurança</u>	74
4.1.4 - <u>Recursos Naturais e Agropecuários</u>	77
4.1.5 - <u>Viação, Transportes e Comunicações</u>	80
4.1.6 - <u>Indústria e Comércio</u>	83
4.1.7 - <u>Educação e Cultura</u>	86
4.1.8 - <u>Saúde</u>	89
4.1.9 - <u>Bem-Estar Social</u>	92
4.1.10- <u>Serviços Urbanos</u>	94
4.2 - <u>DESCRIÇÃO DAS DESPESAS POR CATEGORIA ECONÔMICA</u>	97
4.3 - <u>ANÁLISE DE CORRELAÇÕES</u>	101
4.3.1 - <u>Primeiro Estrato</u>	101
4.3.2 - <u>Segundo Estrato</u>	103
5. CONCLUSÃO	110

LISTA DE TABELAS

<u>Número</u>	<u>Página</u>
01 - Municípios que Constituem a Amostra do 1º Estrato, com sua Respectiva Área, População, Densidade Demográfica, Percentagem de População Urbana e Nível de Potencial Econômico Relativo	59
02 - Municípios que Constituem a Amostra do 3º Estrato, com sua Respectiva Área, População, Densidade Demográfica, Percentagem de População Urbana e Nível de Potencial Econômico Relativo	60
03 - Governo e Administração Geral: Coeficientes de Despesas na Função Aritméticas do 1º e do 2º Estratos. Anos 1970-1975 e Total	71
04 - Administração Financeira: Coeficientes de Despesas na Função. Média Aritmética do 1º e do 3º Estratos. Anos 1970-1975 e Total	73
05 - Defesa e Segurança: Coeficientes de Despesas na Função. Médias Aritméticas do 1º e do 3º Estratos. Anos 1970-1975 e Total	76
06 - Recursos Naturais e Agropecuários: Coeficientes de Despesas na Função. Médias Aritméticas do 1º e do 3º Estratos. Anos 1970-1975 e Total	79
07 - Viação, Transportes e Comunicações: Coeficientes de Despesas na Função. Médias Aritméticas do 1º e do 3º Estratos. Anos de 1970-1975 e Total	82
08 - Indústria e Comércio: Coeficientes de Despesas na Função. Médias Aritméticas do 1º e do 3º Estratos. Anos de 1970-1975 e Total	85
09 - Educação e Cultura: Coeficientes de Despesas na Função. Médias Aritméticas do 1º e do 3º Estratos. Anos de 1970-1975 e Total	88

10 - Saúde: Coeficientes de Despesas na Função. Médias Aritméticas do 1º e do 3º Estratos. Anos de 1970-1975 e Total	91
11 - Bem-Estar Social: Coeficientes de Despesas na Função. Médias Aritméticas do 1º e do 3º Estratos. Anos de 1970-1975 e Total	93
12 - Serviços Urbanos: Coeficientes de Despesas na Função. Médias Aritméticas do 1º e do 3º Estratos. Anos de 1970-1975 e Total	96
13 - Total das Despesas dos Municípios do 1º e do 3º Estratos: Coeficientes de Despesas por Categoria Econômica. Anos de 1970-1975 e Total	99
14 - Resultados do Teste de Hipóteses sobre Diferença entre as Médias dos Coeficientes de Despesa por função das Amostras do Estrato nº 1 e nº 3	100
15 - Coeficientes de Correlação Linear de Pearson, Calculados entre os Coeficientes de Despesa por Função e o Grau de Potencial Econômico Relativo. Teste de Hipótese sobre os Coeficientes Calculados. Estrato nº 1	107
16 - Coeficientes de Correlação Linear de Pearson, Calculados entre os Coeficientes de Despesa por Função e o Grau de Potencial Econômico Relativo. Teste de Hipótese sobre os coeficientes Calculados. Estrato nº 3	108
17 - Coeficientes de Correlação Linear de Pearson, Calculados entre Coeficientes de Despesas por Função e Área, Densidade Demográfica e Percentual de População Urbana. Teste de Hipótese sobre os Coeficientes Calculados. Estrato nº 1 e nº 3	109
18 - Municípios Classificados no 1º Estrato	135
19 - Municípios Classificados no 2º Estrato	136
20 - Municípios Classificados no 3º Estrato	139
21 - Coeficientes de Despesa por Categoria Econômica, por Função e Total, para os Anos 1970-1975 e Total: Média Aritmética dos 12 Municípios da Amostra do 1º Estrato	147

- 22 - Coeficientes de Despesa por Categoria Econômica, por
Função e Total, para os Anos 1970-1975 e Total: Média
Aritmética dos 15 Municípios da Amostra do 3º Estrato 148
- 23 - Coeficientes de Despesa por Categoria Econômica, por
Função e Total, para os Anos 1970-1975: Mediana dos
12 Municípios da Amostra do 1º Estrato 149
- 24 - Coeficientes de Despesa por Categoria Econômica, por
Função e Total, para os Anos 1970-1975: Mediana dos
15 Municípios da Amostra do Estrato 150

1. INTRODUÇÃO

1.1 - JUSTIFICATIVA DO ESTUDO

Em que pese a importância do Município para o desenvolvimento sócio-econômico, acompanhando a crescente participação das esferas de governo federal e estadual na economia do país, são escassos ainda os estudos neste setor, principalmente no que se refere após temas de natureza econômico-financeira.

A análise das despesas municipais, tendo em vista os problemas de eficiência na alocação setorial de recursos, tem naturalmente um significado muito amplo. E torna-se indispensável dar ênfase maior a tais estudos, visando o aperfeiçoamento dos processos de programação e de aplicação dos recursos, bem como dos mecanismos de avaliação dos resultados.

Evidentemente são grandes as limitações deste trabalho, contudo espera-se que contribua para esclarecer alguns aspectos em torno dos processos de programação e de avaliação de despesas municipais.

1.2 - ENUNCIÇÃO DO PROBLEMA

O Setor Público Brasileiro, principalmente a partir de 1955, vem tendo participação acentuadamente crescente na economia nacional. Os gastos do Governo Federal passaram de vinte por cento, em 1955, para trinta por cento do PIB, em 1969.¹

Em que pese a reconhecida tendência a se acentuar a dependência financeira dos municípios em relação à União, as despesas dos governos locais também aumentaram.

¹ BRASIL. Instituto de Planejamento Econômico e Social. Avaliação do setor público na economia brasileira. 2 ed. Rio de Janeiro, IPEA, 1974, p. 27.

A reforma tributária trouxe como uma de suas principais conseqüências, a expressiva elevação da receita "per capita" dos Municípios. A elevação ocorrida foi, sem dúvida, substancial, já que, conforme estudos feitos, na maioria dos municípios, a taxa de receita per capita dobrou.²

As despesas municipais assumem grande interesse sócio-econômico, já que, de acordo com a experiência de nosso país e outras numerosas nações, o Município é um poderoso instrumento de interiorização do desenvolvimento, através da descentralização administrativa, que aliviará a União e os Estados de tarefas que podem ser desempenhadas com mais eficiência pelos governos locais, dentro de um esquema de relações inter-governamentais bem definidas.

Afirma LORDELLO DE MELLO que "a capacitação do Município para transformá-lo em co-partícipe atuante das outras esferas de Governo no processo desenvolvimentista é a política que se coaduna com a extensão do país e a distribuição irregular de nossa já considerável população. O vazio governamental no interior é problema que deve ser evitado a todo custo".³

Tem sido múltiplas e consideravelmente eficazes as iniciativas patrocinadas por instituições, quer governamentais, quer particulares, orientadas para o desenvolvimento de tal capacitação, que certamente é complexa, envolvendo aspectos desde política econômico-administrativa federal até de desenvolvimento de recursos humanos para atender necessidades específicas de comunidades muito remotas.

Contudo, um melhor conhecimento de como se dá o processo decisório na repartição de recursos pelas diversas funções de governo, pode ser considerado como um de seus aspectos.

Como são definidos os objetivos orçamentários e como é feita a conseqüente destinação de recursos para sua realização? Existirão ou será possível elaborar critérios mais segu-

² BRASIL. Instituto de Planejamento Econômico e Social. Transferências de impostos aos estados e municípios. Rio de Janeiro, IPEA, 1975. p. 125.

³ LORDELLO DE MELLO, Diogo. O município na organização nacional. Rio de Janeiro, IBAM, 1971. p. 8.

ros e objetivos que permitam, quer ao administrador municipal , atuando como planejador ou como executivo, em funções técnicas ou políticas, quer ao cidadão interessado em opinar sobre a destinação de recursos públicos, saberem se uma determinada distribuição de recursos pelas diversas funções de governo é mais adequada para a realização dos objetivos de prestação dos serviços básicos à comunidade e de promoção do desenvolvimento sócio-econômico?

Por outras palavras, com base em que variáveis pode ocorrer que um município destine 20% do total de seus recursos à "educação e cultura" e 18% à função "viação, transportes e comunicações" e será possível saber quanto tal destinação de recursos é adequada ou inadequada para o desempenho equilibrado e eficiente das diversas funções de governo municipal?

Eis, pois, a necessidade sentida, a indagação básica para a qual se buscará alguma resposta neste trabalho.

1.3 - DEFINIÇÃO DO PROBLEMA

Buscando alguma resposta à indagação de se existem ou é possível estabelecer critérios mais seguros para se avaliar qual a distribuição de recursos pelas diversas funções de governo é a mais adequada à realização dos objetivos da administração municipal, estudaremos o comportamento orçamentário de municípios gaúchos, buscando definir uma estrutura de despesa orientada na prática administrativa.

Analisaremos as despesas de um conjunto de municípios, durante um certo período de tempo, buscando definir valores médios, que revelam como os administradores vem aplicando os recursos disponíveis.

Certamente tal investigação apresenta limitações , que conhecemos, para se alcançar uma resposta adequada à indagação proposta. A determinação de coeficientes médios de despesa, que retratem a estrutura atual de aplicação de recursos , apenas revela o que se vem fazendo, sem afirmar quanto isto é adequado ou não do ponto de vista da eficiência administrativa. De modo geral, o planejamento consiste em aperfeiçoar a estrutu

ra atual de aplicação de recursos. E os coeficientes médios não levam, de per si, a tal mudança, embora possam encaminhar ' para ela. Num segundo momento provavelmente chegaríamos a melhores resultados se nos orientássemos na doutrina do desenvolvimento econômico, além de basearmos-nos na prática. Pela contraposição da prática e da doutrina poderíamos induzir elementos de confirmação, de negação ou de modificação quer da doutrina, quer da prática.

Contudo, no momento, optamos por analisar o que ocorre de fato na destinação de recursos municipais, visando estabelecer alguma inferência útil ao planejamento. E isto principalmente pelas seguintes razões:

O processo de planejamento inicia pelo que poderíamos denominar de diagnose, isto é, obtenção e interpretação de informações sobre a realidade que se deseja planejar. Vale dizer, se nos propomos orientar a evolução sócio-econômica de um município é necessário primeiro examinar a situação atual e depois decidir como modificá-la, olhando em volta que possibilidades há de passar da situação existente à situação desejada.

Na definição de objetivos gerais para a administração municipal é indispensável levar em conta o que, no domínio da pesquisa econômica, é conhecido por "economia do bem-estar". Isto é, o município, além da promoção do desenvolvimento econômico tem objetivos políticos, sociais, urbanísticos e outros a realizar. E, como pode existir contradição entre esses objetivos diversos, a escolha entre eles será sempre política e administrativa e conseqüentemente ideológica, embora caiba ao economista o dever de tornar explícitas as conseqüências de natureza econômica de tais escolhas. Não serão, pois, os critérios da doutrina do desenvolvimento econômico sozinhos que orientarão as decisões de aplicação de recursos para as diversas funções municipais.

Desta forma, o que ocorre nos municípios, em termos de destinação dos recursos às diversas funções, resulta de um equilíbrio de pressões de natureza econômica, social, política e administrativa. E se há razões para duvidar de sua adequabilidade aos objetivos de desenvolvimento sócio-econômico, não se

pode igualmente afirmar que não se conforme às aspirações dos grupos da comunidade.

Além do mais, analisando a prática da administração municipal na destinação de recursos às diversas funções poderemos detectar alguma variação nessa aplicação de recursos que se correlacione com o grau de desenvolvimento sócio-econômico e que por isto possa ser interpretada como uma decorrência dele.

Em síntese, optamos por um trabalho orientado no sentido de analisar o que ocorre na prática administrativa, porque um melhor conhecimento da realidade é quase sempre condição para elaborações teóricas mais aperfeiçoadas.

Limitamos nosso estudo a municípios do Estado do Rio Grande do Sul, abrangendo o período de 1970 a 1975, por razões de ordem prática.

Dentre as demais, nos fixamos nas classificações por categoria econômica e por função em razão de nos parecerem as mais significativas para nossos propósitos. A classificação das despesas em correntes e de capital parece ser a que possibilita melhores análises para o planejamento. As funções se identificam com os propósitos ou objetivos da ação governamental.

Nesta tentativa de traçar o perfil da despesa, por categoria econômica e por função de governo, em municípios gaúchos, empregaremos o recurso de coeficientes médios.

Buscamos, portanto, resposta a duas questões que constituem o problema desta monografia:

- a) Quais os coeficientes médios de despesa, segundo as categorias econômicas e as funções de governo, em relação ao total da despesa, para municípios do Estado do Rio Grande do Sul, com graus diversos de desenvolvimento sócio-econômico?
- b) Quais as principais variações dos coeficientes de aplicação de recursos, por categoria econômica e por função, e como tais coeficientes se correlacionam com o grau de desenvolvimento sócio-econômico e algumas outras características dos municípios?

1.4 - OBJETIVOS

A presente dissertação, sobre despesas por categoria econômica e por função, em municípios gaúchos, no período de 1970 a 1975, tem os seguintes objetivos internos:

- a) Elaborar coeficientes médios de despesa por categoria econômica e por função, em relação ao total da despesa, para municípios gaúchos;
- b) Constatar e interpretar as principais variações que ocorrem nos referidos coeficientes em função do grau de desenvolvimento sócio-econômico dos municípios;
- c) Constatar e interpretar possíveis variações que ocorrem nos coeficientes de despesa em:
 - Governo e Administração Geral em função do percentual de população urbana dos municípios;
 - Viação, Transportes e Comunicações em função da área geográfica dos municípios;
 - Educação e Cultura e Saúde em função da densidade demográfica dos municípios;
 - Serviços Urbanos em função do percentual de população urbana dos municípios.

2. REVISÃO CRÍTICA DE LITERATURA

Esta secção tem a finalidade de apresentar uma sinopse de estudos que, direta ou indiretamente, tenham abordado problemas relacionados com os propósitos desta monografia.

Visa-se, com isto, por o leitor ao par de estudos anteriores bem como obter resultados de pesquisa e elementos de referência que sirvam de base para o encaminhamento do presente estudo.

Este capítulo compõe-se de dois tópicos:

- a) Estudos sobre gastos do setor público, trazendo generalidades de análises globais e fazendo a resenha de análises setoriais com enfoques econômico, político e administrativo.
- b) Uso de coeficientes, buscando verificar sua aplicação em diversas áreas como recurso para a análise e o planejamento.

2.1 - ESTUDOS SOBRE GASTOS DO SETOR PÚBLICO

A administração financeira compreende dois aspectos básicos: a obtenção de recursos (receita) e sua aplicação (despesa). As finanças municipais, direta ou indiretamente, têm merecido a atenção constante dos estudiosos das finanças públicas. O maior volume das análises, porém, volta-se para a receita, antes que para a despesa, pois, de certa maneira, esta é considerada como uma consequência daquela.

Da ampla literatura existente, colheremos aspectos mais diretamente relacionados com:

- a) a elaboração de coeficientes de despesa por categoria econômica e por função; b) a interpretação de variações de tais coeficientes em função de diversos fatores econômicos, políticos e administrativos; c) o uso de coeficientes no processo decisório ou na programação de despesas municipais.

2.1.1 - Elaboração de Coeficientes de Despesa

Ao abordar as disfunções do regime municipal brasileiro -

leiro, DIOGO LORDELLO DE MELLO⁴ trata das síndromes da simetria organizacional e da ambigüidade de funções e de competências entre as três esferas de governo. Características, como densidade demográfica, extensão territorial, percentual relativo de população urbana e rural, repartição da população ativa segundo as atividades produtivas, nível de desenvolvimento econômico e outras, tornam os municípios muito heterogêneos..

A indefinição das atribuições dos municípios em relação às esferas de governo estadual e federal, a diversidade das atribuições assumidas concretamente em cada Estado ou Região não permitem uma caracterização padronizada da atividade municipal.⁵

Tudo isto dificulta extremamente qualquer generalização analítica e, por isto, a elaboração de padrões de comportamento no que diz respeito à administração financeira dos municípios.

Contudo, o uso de coeficientes médios, para a análise da estrutura das receitas e dos gastos governamentais, é largamente difundido.

FERNANDO A. RESENDE DA SILVA⁶ elaborou tabelas de coeficientes de despesa por função, por categoria econômica, "per capita" e por diversas outras classificações, a níveis de governos estaduais e federal, para despesas por unidade e para despesas consolidadas.

Os coeficientes são empregados em situações, as mais diversas, em que se torne útil a comparação de dois fenômenos. Assim, para uma abordagem mais sofisticada na análise das despe

⁴ LORDELLO DE MELLO, Diogo. O município na organização nacional: Bases para uma reforma do regime municipal brasileiro. Rio de Janeiro, IBAM, 1971. p. 100.

⁵ Veja BRASIL. Instituto de Planejamento Econômico e Social. Transferências de impostos aos estados e municípios. Rio de Janeiro, IPEA, 1972, p. 120-122.

⁶ BRASIL. Instituto de Planejamento Econômico e Social. Avaliação do setor público na economia brasileira: estrutura funcional da despesa, por Fernando Antonio Rezenda da Silva. 2 ed. rev. aum. Rio de Janeiro, IPEA, 1974. 293 p.

sas governamentais brasileiras, o referido autor empregou o procedimento de realizar comparações internacionais de coeficientes de despesas nos diferentes setores em relação ao PIB.

O mesmo procedimento foi aplicado para verificar em que medida os padrões de despesas observados em cada Estado divergem dos padrões médios nacionais.

ALOISIO BARBOSA DE ARAUJO⁷ e coautores, para uma ampla análise da composição da receita e da despesa de uma amostra de municípios brasileiros, distribuída em 31 estratos, recorrem a razões como: a) receita/população ("receita per capita"); b) despesa/população (despesa "per capita"); c) função de governo/total da despesa.

O recurso a coeficientes para análise da estrutura dos gastos do Governo Federal, de Governos Estaduais e de amostras estratificadas de municípios, portanto, tem sido amplamente utilizado, apesar das limitações trazidas a tais análises pela heterogeneidade e pela ambigüidade de funções e competências de municípios brasileiros.

2.1.2 - Interpretação das Variações de Despesa

As despesas públicas podem naturalmente ser analisadas desde uma perspectiva global e num enfoque setorial. Por isto, os estudos realizados sobre despesas governamentais podem ser enquadrados em dois grandes grupos:⁸ a) os que tratam da análise do crescimento global dos gastos do governo; b) os que buscam identificar e, se possível, quantificar os principais fatores que explicam o volume das despesas do governo nos diferentes setores.

⁷ BRASIL. Instituto de Planejamento Econômico e Social. Transferências de impostos aos estados e municípios, por Aloisio Barbosa de Araujo, Maria Helena T. T. Horta e Claudio M. Cousidera. Rio de Janeiro, IPEA, 1972. 304 p.

⁸ Ver Fernando A. Rezende da Silva. Avaliação do setor público na economia brasileira: estrutura funcional da despesa. 2 ed. rev. aum. Rio de Janeiro, IPEA, 1974, p. 33.

2.1.2.1 - Análises Globais

Análises globais bastante conhecidas são as de autoria de Adolph Wagner e de Alan Peacock e Jack Wiseman.⁹ A chamada "Lei de Wagner" estabelece que: "À medida que cresce o nível de renda em países industrializados, o Setor Público cresce sempre a taxas mais elevadas, de tal forma que a participação relativa do Governo na economia acompanha o próprio ritmo de crescimento econômico do País".¹⁰ E isto ocorreria basicamente em decorrência do crescimento da demanda pelos serviços governamentais, originada pelo aumento do nível de renda da comunidade.

Os estudos de Peacock e Wiseman concluem que o crescimento da despesa é limitada pelas possibilidades de expansão da receita, isto é, pelo limite da carga tributária, imposta pelo Governo, considerado tolerável pela comunidade. Em ocasiões de crises sócio-econômicas (guerras, revoluções, recessões, etc) o Governo recorre a medidas extraordinárias para elevar o volume de arrecadação. Vencida a resistência à elevação da carga tributária e superada a crise que a exigiu, o retorno aos níveis de tributação anteriores à vigência da crise se torna altamente improvável.

Em síntese, de acordo com a Hipótese de Wagner, a expansão dos gastos do setor público se daria em função da expansão da demanda. Segundo Peacock e Wiseman, tal expansão se daria não tanto em decorrência da elevação da demanda pela comunidade, mas, em função do aumento efetivo da capacidade de oferta (aumento da receita) pelo Governo, adquirido, com medidas especiais, em épocas de crise.

Nosso trabalho visa analisar as despesas setoriais a nível de governo local, razão por que nos limitamos aos presentes elementos no estudo das contribuições das análises globais.

9

RESENDE DA SILVA, Fernando A. Op. cit. p. 34.

10

RESENDE DA SILVA, Fernando A. Op. cit. p. 34.

2.1.2.2 - Análises Setoriais

Num esforço de identificar variáveis que influenciam na aplicação de recursos pelos diversos setores não podemos esquecer que a despesa é um fato que envolve aspectos econômicos, aspectos políticos e aspectos administrativos.¹¹

Como fato econômico, a despesa representa uma opção de emprego de recursos escassos com usos alternativos, para atingimento de fins múltiplos e concorrentes, hierarquizáveis.

Como fato político a despesa resulta de uma decisão formada e veiculada por um processo político, entendido como o conjunto de elementos em interação, que objetiva alcançar, manter e exercitar o poder, ou autoridade, para definir propósitos para a sociedade e realizá-los através do manejo das relações entre indivíduos e instituições.

Como fato administrativo, a despesa decorre da ação, realizada no âmbito da organização (burocracia), por pessoas investidas de determinadas atribuições e situadas em diversos níveis de responsabilidade e poder, visando o cumprimento dos propósitos da organização, através do emprego da instrumentalização disponível, definida em constituição, estatuto, legislação, normas etc.

O processo decisório, portanto, que gera aplicações de recursos públicos, apresenta, ao mesmo tempo, sob forma integrada e complexa, aspectos políticos, aspectos administrativos e econômicos, isoláveis apenas por abstração.

2.1.2.2.1 - Estudos com enfoque econômico

A aceitação da economia keinesiana e de sua preocupação com o impacto das despesas públicas na economia como um todo, motivou a realização de múltiplos estudos, sobre finanças públicas, orientadas num enfoque prevalentemente econômico. Situa-se nesta linha, por exemplo, o trabalho de FERNANDO A. RE -

¹¹ BITTENCOURT, Agnelo Uchoa. A decisão em matéria orçamentária. Porto Alegre, CETERGS, 1974, mimeografado.

ZENDE DA SILVA,¹² que apresenta, extraída de estudo de FREDERICK PRYOR, uma listagem de variáveis que tem influência, de natureza econômica, nas despesas de governo pelos diversos setores, por afetarem a oferta e a demanda de bens públicos.

Há variáveis que afetam simultaneamente a demanda e a oferta de bens públicos: renda "per capita" e densidade populacional. A renda "per capita", entendida como relação entre PIB e população total do país, afeta a demanda de bens públicos por alterar a capacidade de consumo, afeta a oferta por modificar a capacidade de tributação, influi ainda no custo dos serviços governamentais por alterar os preços dos fatores de produção, principalmente mão-de-obra. A densidade populacional influencia a demanda de alguns serviços, como vias de transporte e o custo de produção de outros serviços, como fornecimento de energia elétrica, água e esgoto. Quanto menor a densidade, maior o custo.

Há variáveis que afetam principalmente a demanda de bens públicos e semipúblicos: urbanização, industrialização, distribuição da renda, nível de instrução, tamanho da população, estrutura etária da população e quantidade de serviços da mesma espécie produzidos pelo setor privado. Incrementos na urbanização e na industrialização, fenômenos geralmente paralelos, aumentam a demanda de: a) serviços urbanos, como ruas, praças, trânsito, limpeza pública; b) outros serviços, como escolas, hospitais, creches, ambulatorios. Uma distribuição de renda em que haja maior participação das camadas de renda mais baixa, através de salários melhores, por exemplo, atua como uma elevação da renda "per capita", isto é, faz com que muitas pessoas aumente, seu poder aquisitivo de bens de consumo e de serviços considerados essenciais, implicando na redução da capacidade das classes mais abastadas para poupar ou consumir bens e serviços "supérfluos". A distribuição da renda pode ainda ser feita de forma indireta, através, por exemplo, da prestação de serviços públicos de educação, assistência e previdência, em quantidade maior e de melhor qualidade.

¹² BRASIL. Instituto de Planejamento Econômico e Social. Avaliação do setor público na economia brasileira: Estrutura funcional da despesa. 2 ed. rev. aum. Rio de Janeiro, IPEA, 1974, p. 39-46.

A correlação positiva entre o nível de instrução e a demanda de serviços públicos pode ser explicada provavelmente pelo fato de que o grau de instrução anda paralelo com o nível de renda "per capita" e com a distribuição da renda.

É fácil compreender que o tamanho e a estrutura etária da população exercem efeito direto sobre a quantidade da prestação de serviços públicos e semipúblicos. A necessidade quantitativa dos serviços de segurança, de assistência e beneficência, de escolas, de transportes e comunicações etc. é proporcional ao número de habitantes. Por outro lado, as modificações na estrutura etária da população tendem a alterar a estrutura da demanda de serviços públicos. Assim o aumento do percentual da população jovem, expresso por um alargamento da base da pirâmide etária, amplia a demanda de serviços com educação, enquanto que o aumento da população inativa, por idade elevada, amplia a necessidade de gastos de transferências com pensões e aposentadorias.

Por fim, a oferta de serviços da mesma espécie produzidos pelo setor privado (lembremos apenas os das áreas de saúde e educação, mais conhecidos entre nós) alivia a pressão da demanda pelos serviços públicos.

Há variáveis que afetam principalmente a oferta de bens públicos: número de unidades diretamente envolvidas na produção de determinado serviço, qualidade dos bens, nível salarial dos servidores públicos.

Do ponto de vista econômico, o número de unidades envolvidas diretamente na produção de um serviço, influi na oferta por afetar os custos de tais serviços em decorrência de maiores ou menores dificuldades de coordenação.

Como em qualquer setor de atividade econômica, a elevação do nível de qualidade dos serviços públicos redundam em elevação dos custos e, por isto, em redução da oferta. Assim, um nível melhor de ensino, provavelmente exigirá maiores gastos, por exemplo, com material escolar, com melhor remuneração do pessoal, com redução do número de alunos por professor. Naturalmente que o nível salarial dos servidores, influenciando no

custo dos fatores de produção dos serviços, afetará sua oferta global e setorial.

Em síntese, numa perspectiva econômica, as variações setoriais de despesas seriam determinadas pela necessidade de satisfazer, pela oferta, a demanda nos diferentes setores. Demanda que seria determinada pelo ritmo do crescimento econômico, pelas modificações estruturais na economia, por fatores de natureza demográfica, pelo nível atual de satisfação da demanda e pela complementação do setor privado.

Pode também ser enquadrado nesta perspectiva econômica um estudo de ALOISIO BARBOZA DE ARAUJO e coautores.¹³ Avaliando o funcionamento do novo sistema tributário federal (implantado em 1966-67), bem como seus principais efeitos sobre as finanças públicas municipais, faz exaustiva análise da receita e da despesa de uma amostra de municípios brasileiros composta de 31 estratos.

Apresentamos a seguir as conclusões que interessam mais de perto ao presente estudo.¹⁴

a) A desagregação da despesa total em despesas correntes e de capital apresenta coeficientes constantes ao longo de todos os estratos, o que evidencia que não se permitem manipulações de vulto entre despesas correntes e despesas de capital, pois um dado montante de despesas de capital exigirá um correspondente fluxo posterior de despesas correntes.

b) A relação despesas com pessoal/despesa total se apresenta constante em torno de 25%, a não ser nos municípios de mais de 100.000 habitantes.

c) As despesas em educação apresentam ligeira tendência ascendente ao longo dos estratos de população. Não se cre, porém, que o fenômeno esteja associado estritamente à elevação da população, mas à alta elasticidade-renda da procura por edu-

¹³ BRASIL. Instituto de Planejamento Econômico e Social. Transferências de impostos aos estados e municípios. Rio de Janeiro, IPEA, 1972, 304 p.

¹⁴ Idem, op. cit. p. 158-203.

cação, de vez que os municípios mais populosos são geralmente mais ricos.

d) As despesas em saúde e bem-estar social apresentam um nível de gastos pouco significativo, denotando, porém, tendência à elevação em seu coeficiente de despesa "per capita", de acordo com o crescimento da população dos municípios.

e) O desempenho administrativo municipal, isto é, o volume de despesas pelos diversos setores, não apresentam diferenças marcantes ao longo dos estratos a nível nacional. Verifica-se acentuada concentração nas funções que abrangem os encargos tipicamente municipais: a) viação, transportes e comunicações; b) habitação e serviços urbanos.

f) As diferenças de vulto na aplicação de recursos pelos diversos setores só aparecem ou esporadicamente ou no estrato que congrega os municípios mais ricos e populosos.

g) As despesas na função governo e administração geral em relação à despesa total apresentam-se mais altas nos estratos de menor população, baixando à medida que os estratos aumentam de população, até o nível de 100.000 habitantes, quando voltam a crescer. Isto reflete individualidade e economias de escala: os gastos de manutenção do aparelho burocrático não crescem, no início, proporcionalmente à elevação da população, dando origem à referida queda nos valores "per capita".

Por fim, importa destacar que, como afirma FERNANDO REZENDE DA SILVA, tem sido pouco o sucesso obtido até agora nos estudos econométricos que objetivam avaliar empiricamente hipóteses explicativas de despesas públicas pelos diversos setores.¹⁵ E isto se deve a fatores como impossibilidade prática de definir com segurança a demanda de bens públicos, improbabilidade de que as decisões dos governantes reflitam de fato as aspirações da comunidade e principalmente aos fatores de natureza política e administrativa que influem nas despesas, com os quais nos ocuparemos a seguir.

15

REZENDE DA SILVA, Fernando A. Op. Cit. p. 42-46.

2.1.2.2.2 - Estudos com enfoque político e administrativo

Os resultados de pesquisa produzidos pelos estudos -
sos da Administração Pública no que concerne às relações do fe
nômeno político com a administração financeira têm sido relati-
vamente escassos. E isto talvez se deva, como afirma GETÚLIO
CARVALHO,¹⁶ ao desejo desses estudiosos de consolidar a adminis-
tração como disciplina autônoma, de evitar o complicado cipoal
dos estudos relacionados com o comportamento político, de esca-
par aos assuntos controvertidos ou de tratar apenas de temas
considerados neutros ou técnicos.

Presentes ou não nas preocupações dos estudiosos, os
aspectos políticos atuam pesadamente nas decisões orçamentárias
e estão inextricavelmente unidos aos aspectos administrativos
quer na definição de objetivos, quer na destinação de recursos
para sua concretização.

Pode-se mesmo afirmar que quando mais alto o nível
de decisão na definição de objetivos sociais, tanto mais pre-
dominará a influência política, até a quase exclusão da tonali-
dade administrativa. À medida que as opções se aproximam da
base da organização, reduzindo-se sua amplitude, passando-se à
execução das decisões, tanto mais predominará a tonalidade admi-
nistrativa, mantendo-se, entretanto, ainda que difusa, alguma
coloração política.

De qualquer forma, uma análise do processo de tomada
de decisões a nível de governo, mesmo local, revela múltiplos
aspectos que transcendem aos limites do econômico.

Aliás, já foi demonstrado que o processo decisório
em problemas organizacionais não se reduz à racionalidade sim-
plista do "homem econômico". Nem se faz de acordo com uma lógi-
ca objetiva.

¹⁶ CARVALHO, Getúlio. Orçamento-programa: o fito e o mito. Re -
vista de Administração Municipal. Rio de Janeiro, 20
(118):56-78, mai/jun. 1973.

Este artigo constitui interessante discussão teórica em
torno da problemática político-administrativa subjacente
ao processo decisório.

São muito conhecidas as contribuições de MARCH e SIMON¹⁷ neste assunto, discutindo os limites cognitivos da racionalidade e propondo o conceito de uma racionalidade satisfatória de tais alternativas e das consequências desses cursos de ação.

Além disto, o processo racional, seguido pelas organizações na definição de estratégias para a consecução de suas metas, não é um processo de lógica objetiva, mas sim de limitada psico-lógica, que levará a dar atenção primeiramente às variáveis sob controle do tomador de decisões e só se tal tentativa falhar, se voltará para variáveis que não se acham sob comando organizacional. Desta forma, a racionalidade psicológica significa a aceitação muitas vezes, de solução mais imediata e menos custosa, não da solução ótima.

A dinâmica decisória na aplicação de recursos públicos aos diversos setores também está sujeita às limitações de uma racionalidade confinada. Acha-se condicionada por uma constelação de influências exógenas e endógenas de caráter político e administrativo em relação às pessoas e grupos que integram o aparelho decisório.

Como afirma GETÚLIO CARVALHO, "por mais avançadas que sejam as técnicas e instrumentos econômicos e administrativos destinados a aguçar a intuição dos decisores, o orçamento continua a ser a expressão de entendimentos políticos, através dos quais se define, no dizer de Harold D. Lasswell, quem recebe o que, quando e como do governo".¹⁸

De acordo com AGNELO UCHOA BITTENCOURT¹⁹, quer as ações consideradas racionais, quer as havidas como não racionais, são modeladas, em cada sistema administrativo, por um processo decisório concreto, isto é, referido a determinada sociedade e a determinado momento histórico, comportando a influên-

¹⁷ MARCH, James G. & SIMON, Herbert A. Teoria das organizações. Rio de Janeiro, FGV, 1970, cap. 6 e 7.

¹⁸ CARVALHO, Getúlio. Op. cit. p. 58.

¹⁹ BITTENCOURT, Agnelo Uchoa. A decisão em matéria orçamentária. Rio de Janeiro, FGV - IESAE, 1974, mimeografado.

cia das seguintes variáveis principais: (1) Status e papel do centro de poder; (2) moldura normativa; (3) conhecimento disponível; (4) tensões sociais e (5) predisposições subjetivas dos decisores.

(1) Status e papel dos centros de poder

Ainda de acordo com BITTENCOURT,²⁰ em qualquer sistema social seja empresa, estado ou município, ao longo de sua estrutura formal, em diferentes níveis, dispõem-se os centros de poder (focos de decisão), articulados entre si de acordo com a divisão de trabalho adotada na organização, através do consenso de seus membros ou da imposição de um poder mais alto e mais forte: o Executivo e o Legislativo. Dentro do Executivo encontramos as diversas chefias de setores (secretarias). Há, deste modo, uma estrutura de poder formal, de órgãos ou pessoas que dispõem de autoridade para participar do processo decisório.

A posição mais alta ou mais baixa do centro de poder, na estrutura, define seu status.

A participação dos centros de poder no processo decisório, de acordo com seu status, pode ser direta ou indireta, conforme tenham poder formal para intervir ou apenas possuam capacidade de influenciamento. Assim o Prefeito e a Câmara de Vereadores participam diretamente das decisões orçamentárias, enquanto os chefes dos setores (secretários) executivos terão uma participação indireta.

Tal estrutura de focos de decisão direta e indireta varia de município para município. Uns tem estruturas mais amplas que outros. Tais estruturas se modificam ao longo do tempo, geralmente mais por acréscimos do que por supressão.

Os centros de poder tem papéis a desempenhar, isto é, devem realizar objetivos que parcialmente são imanentes e parcialmente são impostos. No que têm de imanente os objetivos implicam em liberdade, em possibilidade de opção de acordo com critérios próprios de cada centro de poder. No que tem de imposto, ao contrário, implicam em cerceamentos e limitações à

²⁰ BITTENCOURT, Agnelo Uchoa. Op. cit. p. 11.

iniciativa dos centros de poder. Desta forma, os focos de decisão selecionam objetivos e destinam recursos para sua realização, ora como opções livres, ora contrangidos por imposições. Obrigações assumidas, de muitas maneiras, em exercícios anteriores, são exemplos de atribuições e objetivos impostos aos centros de poder e que reduzem a liberdade de escolha de certos rumos de ação.

A dinâmica de decisão dos diversos centros de poder se processará de acordo com o que se pode chamar as regras do jogo, isto é: o status e conseqüente natureza e grau de interferência de cada centro de poder; o papel de cada centro em seus aspectos livres e impostos; as relações ou canais de comunicação existentes entre os diversos centros de poder; as fórmulas rituais e sanções destinadas a assegurar conformidade às demais regras e sanções tomadas.

Verifica-se, por conseguinte, uma verdadeira competição entre os diversos centros de poder, tendendo naturalmente a prevalecer aqueles que desfrutam de status mais alto e possuem melhores contatos ou canais de comunicação com outros centros de decisão. É o caso, por exemplo, de chefias de setores do Executivo que gozam de melhor trânsito junto ao prefeito e outras chefias.

As regras do jogo podem variar. Pode mudar o status e o grau de influência dos centros de poder. Alteram-se com freqüência os canais de comunicação, mediante, por exemplo, uma direção ora mais ora menos consultiva. Modificam-se, as fórmulas rituais e as sanções.

Em síntese, pode-se afirmar que a identificação de objetivos e a destinação de recursos para sua realização está determinada, em grande parte, pela estrutura do sistema político-administrativo do município, antes de se iniciar a elaboração do orçamento.

(2) Moldura normativa

Sob esta denominação englobam-se duas categorias de aspectos que condicionam as destinações orçamentárias: imperativos jurídicos decorrentes da legislação a que estão sujeitos os municípios, e os imperativos éticos a que se submetem os indivi

duos que tomam as decisões orçamentárias.

Embora o Município brasileiro desfrute de um considerável grau de autonomia de governo, deve submeter-se, em seu orçamento, a uma ordem legal vigente compreendendo a Constituição e uma série de leis, decretos e portarias emanadas do Governo Federal e, as vezes, do Governo Estadual e do próprio Governo Municipal.

Esta legislação orienta e limita, de muitas formas, quer a obtenção de recursos, quer sua aplicação a certos objetivos. Neste sentido, são casos ilustrativos as diversas vinculações estabelecidas pela legislação que regulamenta a distribuição e aplicação do chamado Fundo de Participação dos Municípios.

Por outro lado, é preciso não esquecer que o orçamento é elaborado e executado por indivíduos, membros de uma sociedade determinada, com costumes, tradições, tabus e valores, que induz e sanciona normas de comportamento.

Normalmente, as pessoas tendem a agir de conformidade com as convicções e valores socialmente aceitos. O indivíduo cria atitudes e normas éticas a respeito de todos os domínios alcançados por sua atuação.

Essas normas, formadas a partir de experiência pessoal ou através da comunicação com outros indivíduos e grupos, serão mais corretas ou errôneas, profundamente arraigadas ou mais superficiais. Contudo, estarão presentes e provavelmente influentes na hora da definição de objetivos e da destinação de recursos para sua realização.

(3) Conhecimento disponível

Uma das bases da decisão obviamente é o conhecimento. É em função dos dados objetivos disponíveis sobre a matéria da decisão a tomar e da capacidade para interpretá-los que os administradores podem decidir com racionalidade. Aliás é esta a razão da presença de economistas, engenheiros e de outros cientistas e técnicos nos quadros decisórios. É visando a aplicação metódica de conhecimentos existentes que se criam e aperfeiçoam técnicas de análise e de programação e se difunde seu uso.

Baseando-nos no clássico relato de DEWEY²¹ (1910) , do processo, em quatro estágios, de solução de problemas, poderíamos afirmar que o administrador municipal poderá decidir com tanto mais acerto quanto mais completos e adequados forem seus conhecimentos quanto a: (a) pressões imediatas, (b) identificação e natureza do problema, (c) soluções alternativas e (d) conseqüências das soluções alternativas.

a) As pressões imediatas chamam atenção do administrador público para problemas existentes. Em muitos casos também sugerem uma estratégia de solução.

Tais pressões podem inexistir por falta de percepção e de interpretação das condições objetivas, ou podem existir e não chegar até aos centros de decisão por falta de eficientes canais de comunicação ou por falta de sensibilidade dos administradores.

A ausência, dentro ou fora da prefeitura, de pessoas com suficiente preparo intelectual e técnico, para perceber e interpretar os problemas sócio-econômicos da comunidade e para dimensionar suas soluções, leva certamente à omissão em assuntos de real interesse e condiciona de forma negativa a aplicação de recursos pela não formação de pressões no sentido de aplicações mais convenientes. O debate, tanto quanto possível objetivo, dos problemas da comunidade, através dos muitos meios de formação de uma opinião pública esclarecida, seria altamente desejável.

Por outro lado, a falta de eficientes canais de comunicação, principalmente no sentido das bases para o topo da estrutura administrativa, pode levar a que necessidades sentidas e percepções adequadas de como superá-las não sejam levadas à consideração dos centros de decisão.

Da mesma forma, a maior ou menor sensibilidade do administrador para perceber pressões existentes, a sua capacidade de analisá-las e interpretá-las podem levá-lo a uma seleção , ora mais ora menos adequada, dos múltiplos problemas a que vol-

²¹ Veja KATZ, Daniel & KAHN, Robert L. Psicologia social das organizações. São Paulo, Atlas-MEC, 1974, p. 312 a 322.

tará sua atenção, o que certamente influirá na destinação final de recursos.

Assim, uma percepção adequada das pressões joga papel importante no processo decisório. A avaliação inadequada pode levar o administrador a considerar uma pressão tão imperiosa de forma a aceitar uma solução apressada. Uma avaliação mais objetiva pode induzi-lo a dar mais cuidadosa atenção a um problema que inicialmente não parecia muito importante.

b) A identificação de problemas e a determinação de sua natureza certamente exigirão a percepção e a compreensão de outros elementos muito além das pressões experimentadas pelos executivos, provindas de dentro e de fora da Prefeitura. A síndrome da doença não é a doença, mas apenas o conjunto dos sintomas ou dos efeitos de uma causa diversa e mais profunda.

Um problema pode ser identificado como a discrepância entre uma situação dada e a correspondente situação desejada. Exemplificando: A lei determina que os indivíduos, com sete a catorze anos de idade, freqüentem a escola. Contudo, num determinado município, trinta por cento de seus habitantes nesta faixa etária, num total de mil e quinhentos e oitenta, não freqüentam escola.

A determinação da natureza do problema implica em estabelecer suas causas, isto é, definir quais as variáveis que contribuem para a existência das discrepâncias e, se possível, mensurar o quanto cada uma influi para a configuração da situação problema.

A distinção entre problemas e dilemas, estabelecida por ANATOL RAPOPORT (1960)²² pode ser muito útil para a determinação da natureza de dificuldades com que se deparam os administradores.

A dificuldade tipo problema é aquela que pode ser solucionada dentro do quadro de referência sugerido por seus sintomas, pelos precedentes utilizados para solução ou pela aplicação das diretrizes existentes na organização. O dilema, por ou

²² KATZ, Daniel & KAHN, Robert L. Op. cit. p. 315.

tro lado, não é suscetível de solução dentro de suposições explícita ou implicitamente contidas em sua apresentação. Exige reformulação, reconceptualização. É o caso de muitos quebra-cabeças que contêm truques e que se forem abordados com os habituais preconceitos sobre sua natureza, não serão solucionados. Exigem que se descubra um novo modo de encará-los e se abandone a maneira habitual de solucioná-los.

Os que tomam decisões no campo econômico-financeiro' a nível municipal podem defrontar-se com situações semelhantes. Muitas dificuldades são de tipo que podem ser resolvidas a partir de seus próprios termos de referência, outras requerem reformulação em sua conceitualização. Por exemplo, o problema da evasão escolar a que nos referimos acima, certamente não será solucionado se o encararmos apenas como de natureza educacional. Será necessário tomar em conta suas múltiplas determinantes de natureza econômica e cultural.

Importa observar que os fatos da vida organizacional das Prefeituras muitas vezes impedem que uma dificuldade seja encarada como um dilema e, por isto, seja reformulada desde seus pressupostos. O contexto da vida organizacional é, por definição, um conjunto de restrições para focalizar a atenção em apenas algumas áreas de conteúdo e para estreitar a abordagem cognitiva. Principalmente os encarregados de decisões em níveis mais baixos muitas vezes são limitados por decisões anteriores mais amplas que são forçados a aceitar.

Os setores de pesquisa e de planejamento, funcionando como assessoria, coletando e interpretando informações e repassando o resultado de seu trabalho aos decisores, poderia ser um eficiente meio de aprimorar a definição de problemas e a determinação de sua natureza. Contudo, de maneira geral, entre nós, se acredita muito pouco na importância ou necessidade da pesquisa. Nos casos raros em que, junto às prefeituras, se destinam verbas para estes objetivos, elas sofrem facilmente cortes quando surgem apertos econômico-financeiros, por não serem consideradas prioritárias.

Em razão, pois, das confinantes da situação, que impedem os decisores de extrapolar o quadro habitual de referências, e da fraca atuação de órgãos de pesquisa e de planejamento, a tendência normal e acentuadamente predominante será a administração permanecer em concepções tradicionais, muitas vezes deficientes, quanto à definição dos problemas e à determinação de sua natureza.

c) A busca de soluções para uma dificuldade ou a busca da maneira eficiente para se eliminar uma discrepância entre uma situação existente e a situação desejada, dependerá certamente, de início, de sua identificação como problema ou como dilema. Se a dificuldade for reconhecida como dilema, sua solução será procurada de modo criativo, original. Se for tomada mais como problema, as diretrizes já existentes na prefeitura, a tradição ou o precedente determinarão a direção e os limites da busca de soluções.

Contudo, ao que parece, será raro que uma dificuldade seja encarada como um dilema, exigindo uma reformulação de seus pressupostos. De acordo com o que se sabe a respeito das organizações, pode-se afirmar que, em geral, a procura de uma solução para um problema, numa prefeitura, começa no nível dos precedentes, do que já foi feito, e lá cessa se for encontrada uma solução satisfatória.

Se, porém, não se encontrar uma resposta satisfatória, a busca prosseguirá num nível mais geral das diretrizes existentes. De sorte que, se for necessário, as velhas diretrizes serão redefinidas e aprimoradas, antes que se pense em mudá-las.

Pode ocorrer, porém, que grupos de pesquisa e assessoria sejam formados e recebam a incumbência de buscarem soluções mais adequadas. Como acima foi lembrado, raramente ocorre, contudo, que tais grupos sejam constituídos e quando isto acontece, com frequência se lhes pede uma busca rápida e prática, sem respostas finais, em função da urgência de pressões imediatas, sentidas pelos executivos.

Além da freqüente premência do tempo, há que mencionar as limitações de ordem financeira. A busca sistemática de soluções resulta em despesas adicionais, com pessoal capacitado, que as prefeituras raramente estão preparadas para realizar.

No processo de busca de soluções, é natural que a atenção se volte, desde logo, para a experiência de outras organizações com problemas similares. O prefeito ou o funcionário perplexos procurarão descobrir de que modo os executivos de outras prefeituras estão lidando com o mesmo tipo de problemas com que eles se defrontam.

Na falta de soluções próprias, pode ser vantajoso recorrer à experiência alheia. É preciso advertir, porém, que este caminho leva ao perigo de se incidir numa imitação servil. Para que as soluções, aplicadas com êxito em situações modelo, possam ser utilizadas com proveito, é preciso que, com base numa adequada definição do problema e numa determinação suficientemente clara de sua natureza, se proceda às devidas adaptações da solução modelo às peculiaridades da nova situação. Contudo, isto nem sempre é fácil de ser feito e, por isto, com freqüência, as soluções imitadas resultam inadequadas.

d) As conseqüências das soluções alternativas geralmente são sopesadas em termos de sua viabilidade prática, de custos e benefícios para a organização e de custos e benefícios para os administradores.

O administrador municipal, quer seja aconselhado por uma assessoria, quer seja pressionado por interesses de diversas origens, deverá avaliar as conseqüências que podem ser esperadas de cada alternativa de solução. E muito provavelmente a primeira indagação do executivo neste trabalho de avaliar, será em termos das dificuldades práticas existentes para por em execução a solução proposta.

Ocorre que os administradores estão acostumados a trabalhar de determinada maneira, a seguir um certo caminho, a utilizar aqueles materiais mais fáceis de encontrar ou já conhecidos, dispõem de recursos humanos com uma preparação qualquer, dominam determinados processos e técnicas e assim por diante.

Por isto, o executivo que, na estrutura administrativa do município, se situa próximo dos problemas operacionais, antes mesmo de questionar sobre a viabilidade e as qualidades teóricas e técnicas da solução proposta, indagará sobre as dificuldades práticas para executá-la. E, com certeza, idéias intrinsecamente muito válidas como solução de problemas existentes, facilmente deixarão de ser consideradas e serão sumariamente rejeitadas por implicarem em dificuldades práticas para sua implantação. É, muitas vezes, o caso de planos a longo prazo, excelentes para a solução de problemas de determinados municípios. Porque sua implantação implica em dificuldades práticas para os administradores, são postos de lado sob a alegação de motivos triviais.

No caso de municípios grandes, em que certos tomadores de decisão se situam bastante afastados das operações diárias, pode acontecer que as considerações de praticidade sejam subestimadas e se tomem decisões em termos de metas desejáveis, mas com pouca consideração dos aspectos práticos de sua aplicação. Naturalmente isto poderá levar a escolhas inadequadas que suscitarão resistências e resultarão em fracassos.

Em segundo lugar, além dos aspectos de viabilidade prática, o administrador poderá e deverá sopesar os custos e os benefícios, para a organização, das diversas alternativas de solução.

E isto consiste em avaliar, através de comparação, os resultados (benefícios) que podem ser esperados em cada alternativa, confrontados com os custos em que se incorrerá.

A comparação de alternativas é uma tarefa muito difícil, como afirma GETÚLIO CARVALHO.²³

²³ CARVALHO, Getúlio. Op. cit. p. 65.

"O problema insolúvel no processo orçamentário consiste em atribuir prioridades a diferentes funções e programas. (...) Economistas interessados em medir as necessidades sociais e o impacto dos programas do setor público na sociedade têm alcançado êxito em identificar as primeiras e encontrado motivo para sérias frustrações no que tange ao segundo motivo. (...) É realmente fácil identificar os programas compreendidos em uma dada função. Não é difícil entender as razões ou os pretextos dos gastos com certas atividades. Com raras exceções, é impossível estabelecer precisamente as contribuições relativas de cada programa".

Qualquer análise avaliativa que se faça não pode demonstrar, além de um certo grau de certeza e sob certos critérios, que um dado curso de ação é melhor do que outros.

As limitações de tais análises decorrem de diversos fatores, como a complexidade dos problemas e de suas soluções alternativas, como dos critérios empregados na avaliação.

Os problemas e suas soluções geralmente se compõem de variáveis numerosas que estão inextrincavelmente relacionadas e inter-atuantes com uma situação ampla e complexa. Isto dificulta a percepção exata da função e a mensuração da importância de cada uma delas no todo.

Os critérios de avaliação geralmente são parciais e carregados de conotações valorativas e ideológicas, sujeitos, por isto, a muita discussão.

A análise para avaliação visa prover a autoridade decisora com argumentos contra decisões forçadas por grupos de pressão, fornecer argumentos para defender um programa. Força os analistas e as autoridades a pensarem com certo método, nos recursos necessários tanto quanto nas vantagens que o programa pode produzir.

Por isto tudo e por outras razões, a avaliação de alternativas leva a resultados positivos mais do que a pura intuição. Contudo, é preciso nunca esquecer que ela ficará sempre longe da perfeição.

Em terceiro lugar, embora as possibilidades práticas de implantação sejam boas e os benefícios para a comunidade pe-

sem mais do que os custos, os ganhos e as ~~perdas~~ potenciais para o próprio executivo podem se constituir em fator crucial para a seleção de uma alternativa. Os administradores municipais são humanos e é-lhes difícil divorciar sua própria sorte do andamento da administração municipal. Seu poder e suas recompensas dependem de como conduzem a Prefeitura. Qualquer esforço para identificar variáveis envolvidas no processo decisório precisa levar em conta também as ambições e os motivos dos indivíduos quanto à própria carreira.

Os exemplos práticos que ilustram a influência de tais fatores na destinação de recursos se multiplicam por toda parte. Lembremos apenas a conhecida resistência dos administradores municipais por obras de saneamento básico e sua preferência pela construção de praças ou por obras que causem impacto imediato na coletividade, resultando em melhores safras eleitorais.

Em síntese, o conhecimento que os administradores municipais tiverem das conseqüências das soluções alternativas em termos de sua viabilidade prática, de custos e benefícios para a comunidade, de vantagens e desvantagens para seus interesses particulares, influirá na destinação de recursos financeiros para este ou para aquele empreendimento, programa ou função.

(4) Tensões Sociais

Em quase todas as comunidades do mundo moderno ocorre o fenômeno, largamente observado e analisado pela sociologia, da estruturação social, que resulta da presença dos indivíduos no contexto social, desempenhando papéis e funções muito diversificadas, num processo ininterrupto de interação. Essa complexa rede de relações sociais, que podem ser dissociativas ou associativas, aumentando ou diminuindo a distância social entre os grupos que surgem a partir de relações sociais positivas, dá origem à estratificação social.

Como demonstra ANIBAL PONCE,²⁴ a aparição das classes sociais teve provavelmente uma dupla origem: o escasso ren-

²⁴ PONCE, Anibal. Educación Y lucha de classe. Buenos Aires , El Ateneo, 1941, p. 18.

dimento do trabalho humano e a substituição da propriedade comum pela propriedade privada. De acordo com VICENTE QUAGLIA,²⁵ a diferenciação social é determinada por fatores biológicos, como sexo e idade, fatores psicológicos como tendências, impulsos e instintos, e principalmente por fatores sócio-econômicos como renda, educação e profissão.

A estruturação social e a diferenciação entre membros de uma sociedade implica no fenômeno da estratificação social, que designa o fato de os agrupamentos sociais serem subdivididos em estratos ou camadas superpostas.

Os sociólogos distinguem três tipos básicos de estratificação:

- a) econômica, que, independente de regime econômico, implica em existirem ricos e pobres;
- b) política, que implica nas diferenças de poder e prestígio, na existência de dirigentes e dirigidos;
- c) profissional, que supõe o exercício de profissões com graus diversos de responsabilidade, status ou poder.

Havendo a estratificação, com a conseqüentes distribuição desigual de direitos e privilégios, deveres e responsabilidades, poder e influência social entre os membros duma sociedade, aparece o fenômeno da dominação, qual seja o exercício do poder de indivíduos ou grupos de classes diferentes.

Os interesses e os objetivos das diversas classes e grupos normalmente divergem ou se opõem. Podem surgir então as tensões ou os conflitos sociais e a conseqüente ação (luta) de cada grupo ou classe para realizar seus interesses ou objetivos.

Na maioria das vezes tais lutas visam apenas correções ligeiras no sistema de distribuição de privilégios, não a modificação do regime na sua totalidade, não a destruição da estrutura social vigente.

Relacionados com a administração municipal, pode-se esperar que ocorram dois tipos de tensões sociais, as internas e as externas.

²⁵ QUAGLIA, Vicente. Sociologia: princípios e problemas. S. Paulo, Ed. Obelisco, 1964. p. 99 a 113.

Designaremos como internas as tensões que se originam de interesses e motivações opostos de agentes situados dentro do sistema administrativo da prefeitura. Em contraposição, qualificaremos de externas as tensões que se originam de interesses e motivações opostos de agentes situados fora dos limites da organização formal da prefeitura.

Não é raro acontecer que dentro das administrações municipais se formem grupos ou compartimentos visivelmente diferenciáveis. Como os grupos, para sua própria permanência, tendem a uma certa uniformidade, a impor aos membros uma série de valores e atitudes comuns, é natural que surjam concepções diversas de bem comum e dos meios a serem empregados para sua realização, bem como é natural que procurem fazer valer seus pontos de vista quanto à destinação dos recursos públicos. Nesta perspectiva, poderíamos pensar, por exemplo, no magistério de um município reivindicando melhores salários e melhores condições de trabalho.

Por outro lado, num processo político com características democráticas, as diversas classes e grupos da comunidade se farão representar na estrutura do poder político e administrativo da prefeitura. As vezes de maneira informal, as vezes articulados em grupos de pressão, tais segmentos tenderão a propor seus pontos de vista como aqueles que melhor servem à comunidade. Assim, por exemplo, se na comunidade se der ênfase à distribuição da renda, muito provavelmente ocorrerá a expansão das despesas nos setores sociais como educação, saúde e previdência.

Portanto, as tensões, resultantes da oposição de interesses de classes e grupos da comunidade ou de grupos estruturados dentro da própria burocracia municipal, constituem-se em mais uma variável a influir na destinação de recursos do município.

(5) Predisposições subjetivas dos decisores

A discussão das variáveis que influem no processo decisório da elaboração de um orçamento municipal exige que se considerem as predisposições subjetivas dos decisores.

KATZ e KAHN²⁶ distinguem dois grupos de fatores de predisposição no processo decisório: a) aspectos psicológicos do processo de raciocínio e b) determinantes da personalidade.

a) Como aspectos psicológicos que influem no processo de raciocínio, aqueles autores se referem à determinação do raciocínio por posição no espaço social, à identificação com grupos de referência externos à organização, à projeção de atitudes e valores, ao raciocínio global ou não-diferenciado, ao raciocínio dicotomizado, à miopia cognitiva e às noções supersimplificadas de causação.

É sabido que todas as pessoas situam-se num tempo e num espaço sociais e que seus padrões de julgamento são correspondentemente afetados. Principalmente os líderes organizacionais inclinam-se a desenvolver uma tendência denominada de "centrismo de sistema", e que consiste em avaliar tudo com base no quadro de referências de seu próprio meio organizacional. A posição dos administradores no espaço organizacional de prefeitura se constitui em predisposição que afetará as informações que recebem, como também seus padrões de julgamento para avaliar tais informações. O processo de comunicação que se estabelece entre um chefe e o mundo que o rodeia, naturalmente tende para a seletividade. Os contatos são orientados para os assuntos de sua responsabilidade e se estabelecem com pessoas que tem preocupações e perspectivas similares.

O administrador municipal é também afetado pela estreiteza de perspectiva dos grupos, de fora da estrutura organizacional, com os quais se identifica e que estão em nível de poder ou status similar ao seu ou um pouco acima. Executivos e políticos municipais tendem a consultar elementos do mesmo partido ou grupo, na esfera regional e estadual, ainda que pouco possam contribuir sob forma de conhecimento da realidade, quando grupos ou pessoas de posições mais baixas, ou de correntes divergentes, com conhecimentos pertinentes, são ignorados.

O mecanismo da projeção de atitudes e valores, induz a pessoa a encarar os outros como semelhantes a ela mesma e , por isto, a supor, quando não dispõe de informação, específica e objetiva, que as outras pessoas ou grupos, dentro ou fora da organização, compartilham com ela dos mesmos valores e atitudes. Isto pode se constituir numa predisposição do administrador para comportamentos distorcidos e inadequados.

A propensão ao raciocínio global leva a considerar outros grupos e outras pessoas, principalmente os mais distantes em termos de contatos psicológicos, como entidades homogêneas, não-diferenciadas. O líder político é levado a pensar no partido da oposição, apenas como algo monolítico que se opõe a seus objetivos nobres e desinteressados e não faz distinção de grupos e de pessoas que aderem ao outro partido, não diferencia entre membros militantes e não militantes. Talvez esteja nisto uma razão para a não continuação de tantas obras iniciadas em administrações anteriores, de partido adversário.

A dicotomização é outra forma de simplificação do raciocínio humano. Consiste em ver a realidade em termos de categorias que se situam em extremos opostos: o bem e o mal, o amigo e o inimigo, a situação e a oposição. "Os líderes políticos são particularmente vulneráveis a tais simplificações. Tem eles de lidar com aspectos dicotômicos da realidade social; a criação de resultados que podem ser reduzidos a uma escolha pré ou contra é seu capital de comércio. Além disso, ganham ou perdem nas urnas em base de tudo ou nada".²⁷

A miopia cognitiva consiste em se ater aos aspectos imediatos, visíveis, palpáveis dos problemas, negligenciando as dimensões mais distantes em termos de tempo e espaço. Principalmente em política e em administração pública os resultados imediatos tem grande força de atração. Resultados distantes no tempo, por mais promissores que sejam, não conseguem motivar. Entretanto uma política administrativa inteligente exige, muitas vezes, a consideração de aspectos muito mais distantes no tempo do que aqueles prontamente sob as vistas dos decisores. O

²⁷ KATZ, Daniel & KAHN, Robert L. Op. cit. p. 328.

imediatismo característico da natureza humana tem sido responsável por erros tão monumentais como o da destruição do ambiente natural. E, com muita frequência, os jornais noticiam a ocorrência de calamidades que custam elevadas somas e que poderiam ter sido evitadas com obras de prevenção de muito menor custo, mas que não foram realizadas por que não se constituem em pressões imediatas.

As noções supersimplificadas de causação se constituem no último dos aspectos psicológicos acima referidos. É comum ocorrer que se aceite o evento excitante como causa principal. É frequente também as pessoas raciocinarem em termos de causação unilinear, quando, em realidade, estão lidando com um processo de caráter cíclico, em que causa e efeito estão interagindo. Assim pode ocorrer que um administrador municipal esteja convencido de que os investimentos em obras são a causa do desenvolvimento, quando em realidade é um processo global em que cada um dos setores que se transforma influi sobre os outros, numa ação descrita como de causação circular. Naturalmente, muitos problemas de administração municipal são incorretamente dimensionados como resultado de noções supersimplificadas de causação.

b) Como dimensões importantes da personalidade que podem afetar o processo decisório são referidas: a orientação para o poder em oposição à orientação ideológica do administrador, sua emocionalidade versus sua objetividade e sua orientação para a ação versus suas qualidades contemplativas.

A orientação para o poder ou, contrariamente, a orientação ideológica podem ser características marcantes da personalidade dos administradores. Teríamos, em posições extremas, no primeiro caso a negociata e no segundo, o fanático. O negociata, porque está interessado em fazer-se eleito e manter-se no poder mais do que servir aos ideais de uma ideologia, transige facilmente, comporta-se habilidosamente dentro de qualquer arcabouço organizacional e partidário. O fanático, porque internalizou profundamente a ideologia da organização, é incapaz de transigir e considera como traição qualquer desvio dos objetivos organizacionais. Na realidade, quase todos os que tomam decisões junto à prefeituras não são nem de um nem de outro ti-

po puro, mas representa, combinações das duas orientações de valor, com alguma preponderância de uma delas.

Não é necessário ser grande conhecedor de psicologia para saber que as pessoas diferenciam-se quanto à sua emocionalidade. As pessoas são mais propensas ao otimismo ou ao pessimismo, ao ressentimento ou ao perdão, ao ódio ou ao amor. Sejam pré-conscientes ou inconscientes, os impulsos emocionais se manifestam no comportamento e influem no processo decisório. As emoções podem atuar em qualquer estágio do processo de solução de problemas. Elas podem bloquear ou distorcer a análise do problema ou a avaliação das conseqüências ou ainda podem conferir maior importância a determinado tipo de solução. Por pressões emocionais, fatos ameaçadores ou desagradáveis muitas vezes são negados, ignorados ou distorcidos.

Orientação para a ação, como capacidade para traduzir idéias em ações, necessárias à sua concretização, é uma característica de personalidade importante para o êxito de uma administração. Muitas pessoas tem idéias excelentes, mas são tardas em executá-las. Preferem deter-se em considerações a passar à ação. Os administradores que possuem esta qualidade de por-se imediatamente em movimento para a ação decisiva geralmente vão muito mais longe em suas realizações do que outros que se demoram em debater e alcançar decisões intelectuais. Enquanto certos administradores municipais imprimem um ritmo acelerado à ação, outros pouco agem, embora disponham de informação e as decisões já tenham sido tomadas.

Sintetizando e concluindo, podemos afirmar que a destinção de recursos municipais, através de elaboração de um orçamento, é tipicamente um processo decisório de natureza econômica e político-administrativa. Neste processo interagem aspectos como: disponibilidade de recursos para satisfazer a demanda nos diferentes setores, determinada principalmente pelo ritmo do crescimento econômico, pelas modificações estruturais e fatores de natureza demográfica; status e papel dos focos de deci-são que interferem no processo; os imperativos jurídicos a que estão sujeitos os municípios e os imperativos éticos a que se submetem os indivíduos que tomam as decisões; o conhecimento

disponível quanto à pressões imediatas, à identificação e natureza dos problemas a serem resolvidos, às soluções alternativas existentes e às conseqüências de cada uma destas; as tensões sociais internas e externas à burocracia municipal; as predisposições subjetivas dos decisores.

Torna-se assim muito difícil e as vezes impossível orientar, por critérios científicos de eficiência, a definição de objetivos econômicos e sociais e a conseqüente destinação de recursos para sua realização.

As precauções tomadas e as técnicas empregadas pelos administradores (como o orçamento-programa) certamente aguçam sua intuição, aperfeiçoam o processo decisório, mas não superam todos os problemas encontrados para alcançar a pretendida otimização de resultados na aplicação de recursos públicos.

2.2 - USO DE COEFICIENTES

O emprego de coeficientes, como recurso para expressar quantitativamente relações entre variáveis é muito amplo, ocorrendo em quase todos os campos do saber. Renda "per capita", habitantes por km², lucro sobre vendas, horas-homem ou horas-máquina por unidade produzida, quantidades colhidas por hectare plantado, são alguns exemplos de coeficientes, que nos dão idéia de seu uso generalizado.

Neste tópico, objetivaremos sintetizar, duma literatura diversificada, informações sobre vantagens e limitações no uso de coeficientes. E para destacar que os coeficientes se associam muito bem com os métodos estruturalistas de análise, nos referimos especificamente a seu emprego em duas áreas de saber: Análise Financeira e Economia.

2.2.1 - Vantagens do Uso de Coeficientes

Como recurso de análise os coeficientes são largamente usados, em função da propriedade que eles apresentam de homogeneizar, para posteriores comparações, valores absolutos muito diversos. Assim, se tivéssemos que comparar, para análise, as despesas com educação e cultura do município 'A' que tem uma

despesa total de Cr\$ 2.936.400,00 e aplicou Cr\$ 736.670,00 nesta função, com as do município 'B', que aplicou Cr\$ 4.401.100,00 dos Cr\$ 25.008.250,00 de despesa total no período, nossa tarefa se tornaria muito fácil quando "homogeneizássemos" os valores a serem comparados através da elaboração de coeficientes:

- a) $736.670/2.936.400=0,2508$;
- b) $4.401.100/25.008.250=0,1759$.

Desta forma ficou fácil perceber que o município 'B', embora tenha gasto muito mais que o município 'A', em valores absolutos, gastou bem menos em relação ao total de sua despesa (17,59% para 25,08%).

- Os coeficientes médios, também chamados de coeficientes técnicos ou padrões, elaborados com o emprego de medidas estatísticas de tendência central, para certos ramos de atividade, tem grande utilidade para o planejamento e análise, pois servem de padrão de medida para a avaliação da situação a que se referem. Quase todos os ramos da ciência empregam medidas desta natureza para expressar relações entre variáveis. Os economistas, os administradores financeiros, os engenheiros têm suas tarefas grandemente facilitadas pelo emprego de coeficientes técnicos.

- Por fim, lembremos que não se pode omitir de enumerar como vantagens dos coeficientes a facilidade com que podem ser calculados e interpretados, bem como a singeleza e precisão de sua expressão.

2.2.2 - Limitações no Uso de Coeficientes

FLORENCE VIDAL²⁸ nos demonstra que, na perspectiva do modelo de análise estrutural, qualquer realidade pode ser encarada como um conjunto de elementos que se relacionam entre si (se organizam) de um modo específico, apresentando propriedades ou características decorrentes de seu modo de organização.

²⁸ VIDAL, Florence. Problem-solving: metodologia geral da criatividade. São Paulo, Bestseller, 1973. Passim.

Isto nos serve de base para a análise das limitações no uso dos coeficientes. E a primeira observação a fazer é a de que os coeficientes visam expressar, de forma quantitativa, as relações de um elemento, ou de um conjunto deles, com o todo, com outro elemento ou com um conjunto deles.

Por isto, para serem significativos, isto é, revelarem a presença de uma propriedade desejada, em determinado grau, é preciso que os elementos e sua importância relativa nas estruturas apresentem um grau suficiente de semelhança. As estruturas devem ser, quanto possível homogêneas.

Nas ciências físicas e naturais as estruturas, classificadas como de um determinado tipo, são muito mais homogêneas. Nas ciências humanas e sociais, ao contrário, as estruturas agrupadas sob a mesma denominação apresentam elevado grau de heterogeneidade. Por isto, é relativamente fácil estabelecer coeficientes significativos, válidos, que expressam com bastante precisão as relações existentes entre os elementos de estruturas, nas ciências físicas e naturais. Com facilidade e com segurança o engenheiro industrial pode definir qual a razão, por exemplo, peso do cereal y/peso de óleo que dele se pode extrair através de tal processo.

Nas ciências humanas e sociais, coeficientes significativos só podem ser estabelecidos se forem tomadas medidas para reduzir a heterogeneidade das estruturas consideradas.

Há naturalmente muitos recursos para se conseguir tal objetivo. Um deles, muito empregado, é o de classificar as estruturas em sucessivas categorias e subcategorias. A análise financeira por exemplo, para chegar a definir coeficientes mais significativos, classifica as atividades econômicas em ramos diferentes dentro de cada um dos setores básicos: primário, secundário e terciário.

Outro expediente é o de elaborar coeficientes médios, buscando estabelecer uma posição equilibrada na dispersão apresentada pelos casos individuais.

Por tudo isto é preciso ter cautela na valorização dos coeficientes. Ao interpretá-los exige-se ter conhecimento'

adequado do que significam na realidade e de suas limitações. É preciso não esquecer que em muitos casos tem significação precária, devendo ser tomados apenas como sintomas, como indícios da existência ou não de certa propriedade na estrutura.

Estas ponderações revestem-se de grande importância' para nosso estudo, de vez que deveremos levar em conta a heterogeneidade dos municípios gaúchos. Sob o mesmo conceito de município estão reunidas realidades geográfica, social, econômica, demográfica, culturalmente, etc. tão diversas quanto Porto Alegre, uma das mais importantes cidades do país, e a mais pobre e remota comuna do interior. Há pois a necessidade de se investigarem as características diferenciadoras dimensionando-lhes a importância, a fim de se poder classificar o conjunto dos municípios em categorias e grupos, que apresentem suficiente grau de homogeneidade para que se possa elaborar coeficientes significativos de despesa por função e por categoria econômica.

2.2.3 - Coeficientes em Análise Financeira

A análise financeira, também denominada análise de balanço, estabelece relações entre dados financeiros de uma organização, visando detectar desequilíbrios na obtenção e na aplicação de recursos. Existem diversas técnicas de análise financeira. A mais comum é a dos índices ou dos coeficientes.

A base teórica desse procedimento pode ser considerada estruturalista. Encara-se a empresa como uma estrutura. O balanço seria a representação quantificada dessa estrutura. Os valores do ativo e do passivo, representados por "Contas" seriam os elementos da estrutura, os quais se organizam de um modo específico, isto é, assumem uma dada importância em relação ao todo ou em relação a outros elementos. Os coeficientes expressam exatamente esse relacionamento ou modo de organização. Decorrentes da presença e do modo de organização dos elementos' (expresso pelos coeficientes) a estrutura (empresa) apresentaria, em graus variados, determinadas propriedades, que interessam à administração financeira, como liquidez, solvabilidade e lucratividades.

2.2.4 - Coefficientes em Economia

As ciências econômicas usam largamente os coeficientes para expressar relações entre variáveis. Como exemplo, lembremos apenas as célebres matrizes de Léontief²⁹ que fornecem uma expressão estrutural de um sistema econômico e possibilitam o cálculo de coeficientes de produção que exprimem a proporção entre os "input" e "output". "Estes coeficientes, diz E. Lévy³⁰, são coeficientes técnicos, uma vez que eles determinam as proporções de fatores necessários para cada produção. Sendo supostamente fixos, permitem prever as reações de todos os setores diante de uma modificação de uma demanda final ou diante de toda perturbação que tenha sua origem num setor particular".

Lembremos ainda que o recurso aos métodos estruturalistas de análise tem sido muito difundido entre os economistas, constituindo-se numa escola da teoria econômica.

E como assinala J. VIET, citando P. DIETERLEN,

"... o problema econômico reveste-se de um triplo aspecto:

1. um aspecto fundamental e absoluto, o das leis, que depende da análise teórica;
2. um aspecto morfológico e transitório, o das instituições, que depende da análise histórica;
3. um aspecto quantitativo e permanente, o das normas que depende da análise estatística".

"As leis econômicas são as relações de causa e efeito que existem entre os fenômenos econômicos".

"As instituições são os quadros no interior dos quais se desenrolam estas leis e se produzem esses fenômenos".

"As normas são as relações quantitativas, as paridades que se constata entre estes fenômenos em situações normais". As normas... "se identificam com a moda e, mais precisamente, com a média típica calculada sobre um grupo de valores homogêneos".³¹

²⁹ LÉONTIEF, W.W. Apud VIET, Jean. Métodos estruturalistas nas ciências sociais. Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro, 1967. p. 231 e 232.

³⁰ LEVY, E. Apud VIET, J. Op. Cit. p. 233.

³¹ DIETERLEN, P. Apud VIET, J. Op. Cit. p. 234 e 235.

E continua J. VIET: "Se tomamos consciência", sempre com DIETERLEN, "de que as normas estão diretamente ligadas a uma estrutura dada" e que estando ligadas a uma estrutura, sua permanência está limitada à duração de uma mesma estrutura, vê-se que as normas constituem verdadeiros índices de estrutura".³²

Identificando-se as "normas", um dos três aspectos básicos do problema econômico, com índices ou coeficientes de estrutura, evidencia-se a associação do emprego de coeficientes à perspectiva estruturalista de análise, que pretendemos utilizar neste nosso estudo.

³² DIETERLEN, P. Apud. VIET, J. Id. Ibid. p. 235

3. METODOLOGIA

3.1 - ENFOQUE ESTRUTURALISTA

Consideramos como adequado à natureza do tema e aos objetivos desta monografia o enfoque estruturalista.

De forma elementar, embora suficiente para as necessidades deste estudo, apresentamos aspectos básicos do método de análise estrutural em que nos apoiamos.

3.1.1 - Conceituação de Estrutura

O uso da palavra estrutura tornou-se moda por volta de 1945. Desde então as ciências humanas e sociais têm dado destaque, em sua metodologia, ao pensamento estruturalista.

A concepção de estrutura evoluiu ao longo do tempo, sucedendo-se as concepções qualificadas de "arquitetônica", "organicista" e "matemática".*

Neste estudo, "estrutura" será entendida como um dado conjunto de elementos que se relacionam entre si (se organizam) de um modo específico, apresentando propriedades ou características decorrentes da presença daqueles elementos e de seu modo de organização.

Recorrendo a um gráfico demonstrativo, teríamos a seguinte figura:

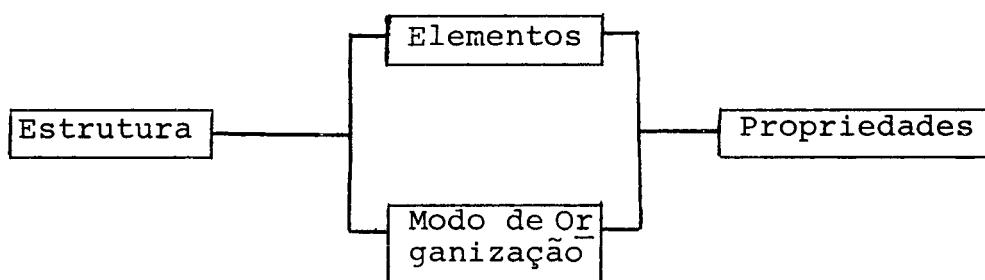


Figura nº 1 - Gráfico ilustrativo do Conceito de estrutura.

* Por julgarmos desnecessário aos propósitos deste estudo, nos escusamos de caracterizar cada uma destas concepções e de abordar diversas controvérsias existentes entre os autores quanto à metodologia estruturalista. O leitor interessado poderá obter informações sobre este assunto em: LEACH, Edmund. Estrutura social. In: Enciclopédia Internacional de las Ciencias Sociales. Madrid, Aguilar, 1974. v. 4.

Assim, num exemplo fácil de compreender por sua simplicidade, um hexágono regular (estrutura) se compõe de seis lados (elementos) iguais, formando uma figura geométrica plana (modo de organização), cujos ângulos internos medem 120 graus e são iguais entre si (propriedades).

Como refere JEAN VIET,³³ "para que haja estrutura é necessário que exista, entre as partes, outras relações que não a simples justaposição, e que cada uma das partes manifeste propriedades que resultam de sua dependência à totalidade".

No mesmo sentido afirma JEAN PIAGET:

"Diremos que há estrutura, (em seu aspecto mais geral) quando elementos são reunidos em uma totalidade e quando as propriedades dos elementos dependem inteiramente ou parcialmente desses caracteres da totalidade".³⁴

Uma estrutura é, segundo CLAUDE FLEMENT,

"Um conjunto de elementos entre os quais existem relações, de forma que toda modificação de um elemento ou de uma relação acarreta a modificação dos outros elementos e relações".³⁵

Naturalmente, as estruturas podem ser mais ou menos complexas. O que, numa estrutura mais abrangente é apenas um elemento, transforma-se em estrutura quando tomado em si mesmo noutra perspectiva.

Assim, quando tomamos como estrutura objeto de nossa observação um município, seus elementos são numerosos e variados tais como: número de habitantes, produção do setor primário, produção industrial, serviços, território, tipo de solo, recursos naturais, despesas do Governo Local, etc.

O modo de organização será definido pelas relações estabelecidas entre tais elementos, pela importância relativa que cada elemento assume no conjunto deles, desde um determinado ponto de vista.

³³ VIET, Jean. Métodos estruturalista nas ciências sociais. Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro, 1967. p. 8.

³⁴ PIAGET, Jean. Apud VIET, Jean. Op. Cit. p. 8.

³⁵ FLEMENT, Claude. Apud VIET, Jean. Op. Cit. p. 8.

As propriedades decorrentes desses elementos e de seu modo de organização, entre tantas outras, poderiam ser: seu nível de desenvolvimento sócio-econômico, a produtividade do se tor agrícola, a densidade demográfica, o nível de industrialização.

Nosso estudo, porém, se limita a um elemento apenas do município, a despesa do Governo Local, que é tomada como estrutura.

Os elementos dessa estrutura são as categorias econômicas e as funções de governo. As relações entre tais elementos (ou seu modo de organização) são definidas em termos de valor percentual que cada uma das funções de governo e das categorias econômicas representa no total e por valores de nível de desenvolvimento. As características externas ou as propriedades que de alguma forma nos vão interessar diretamente serão o equilíbrio ou a proporção dos diversos elementos, sua adequação à realização dos objetivos do Governo Local e à realização dos objetivos do Governo Local e à promoção do desenvolvimento' sócio-econômico da comunidade.

A figura nº 2 resume nossa abordagem metodológica.

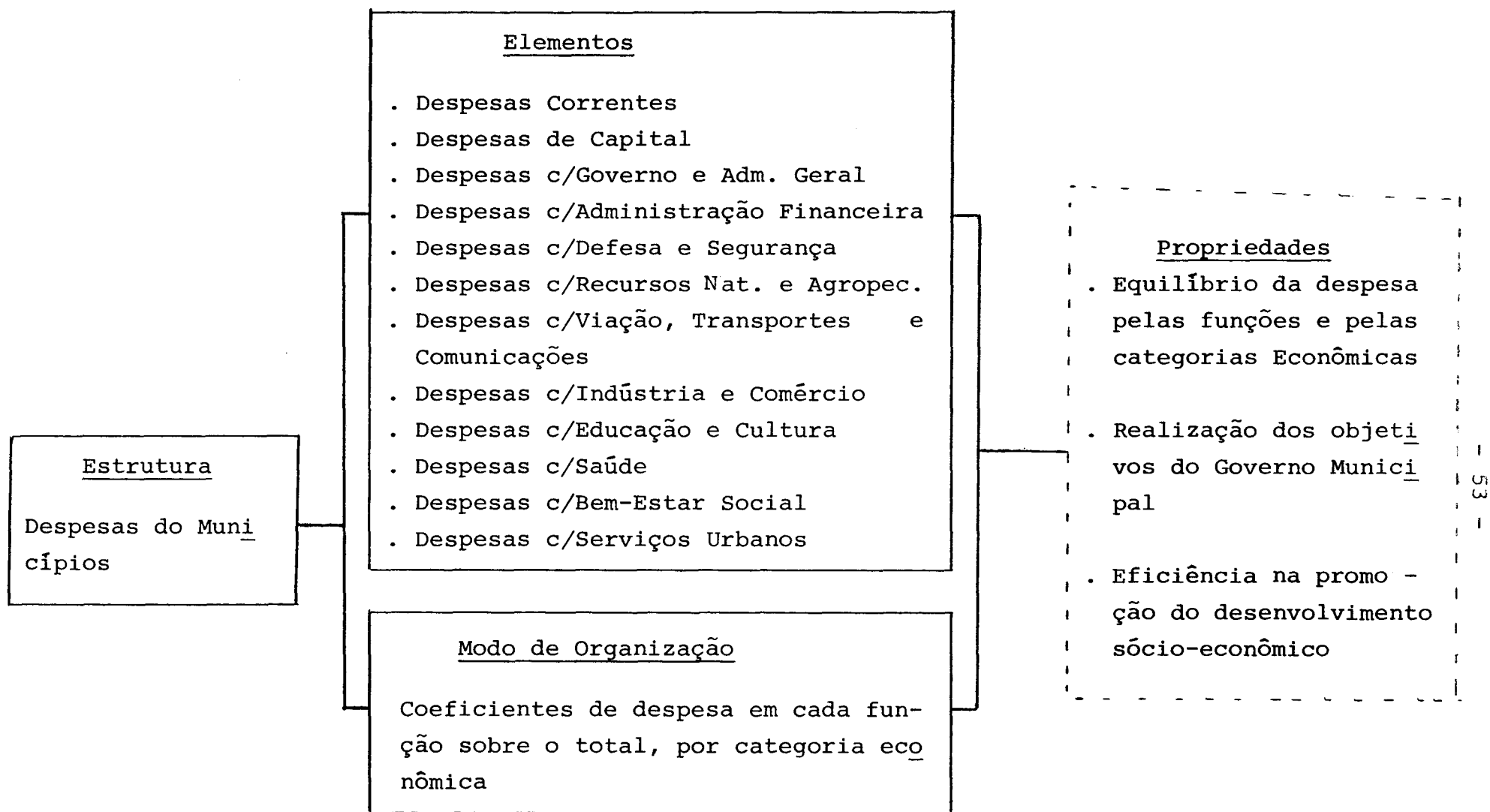


Figura 2 - Desenho do enfoque metodológico.

3.2 - CONCEITUAÇÃO DAS VARIÁVEIS EM ESTUDO E DEFINIÇÃO DE TERMOS

Não teremos dificuldades para conceituar teórica e empiricamente a maioria das variáveis deste estudo de vez que usaremos as mesmas conceituações constantes da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, que estatui normas gerais de Direito Financeiro para a elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.³⁶

As despesas dos municípios são realizados de acordo com as especificações contidas nessa lei. Desta maneira, quando no balanço financeiro dum município, encontramos, por exemplo, que as "despesas correntes" no exercício de 1974 foram de uma quantidade X, isto expressa que a administração daquele município, durante aquele período, gastou aquela quantidade em itens que na Lei 4.320 são caracterizados como despesas correntes". Por outras palavras, a conceituação teórica de "despesas correntes" coincide com sua conceituação empírica.

Para não sobrecarregar o texto com detalhes desinteressantes para o leitor já iniciado na terminologia orçamentária e visando, por outro lado, facilitar a compreensão ao leitor não familiarizado com tais termos, apresentamos em anexo (nº 1) a caracterização das despesas por categoria econômica e por função de governo, conforme a Lei nº 4.320, acima referida. Outros termos serão definidos a seguir.

3.2.1 - Coeficiente

Denomina-se de coeficiente, quociente, "ratio" ou razão, a relação que se estabelece entre dois valores, mediante uma divisão. Geralmente os valores são dispostos em forma de fração e o coeficiente resultante expressa quanto o numerador contém o denominador. Exemplo: 0,2508 é o coeficiente resultante de $736/2.935$ e expressa a relação de 0,2508 para 1, ou 25,08% do numerador ou dividendo para o denominador ou divisor.

³⁶ BRASIL. Câmara dos Deputados. Orientação orçamentária. 39 ed. Brasília, Depto. de Imprensa Nacional, 1975, p. 43-64.

3.2.2 - Grau de Desenvolvimento Sócio-Econômico

É a posição relativa que cada município ocupa na escala de potencialidade econômica elaborada pela "Secção de Desenvolvimento e Programação - Departamento de Planejamento da Companhia Riograndense de Telecomunicações",³⁷ com base nos onze indicadores abaixo, que apresentaram altos coeficientes de correlação (sempre acima de 0,94):

- Arrecadação do ICM;
- nº de veículos particulares;
- nº de leitos hospitalares;
- nº de ligações elétricas;
- consumo de energia elétrica;
- arrecadação estadual;
- arrecadação municipal;
- depósitos bancários;
- nº de profissionais liberais;
- nº de estabelecimentos comerciais;
- nº de estabelecimentos industriais.

3.2.3 - Grau de Homogeneidade

É o grau de semelhança apresentado pelos municípios quanto a seu nível de desenvolvimento sócio-econômico. É a proximidade relativa em que se situam na escala de potencialidade econômica, pela qual se atribui um grau de desenvolvimento sócio-econômico a cada município.

Esse grau de homogeneidade é considerado suficiente pela classificação do município em faixas ou estratos da escala de potencialidade econômica, definidos no momento de selecionar a amostra.

Portanto, a homogeneidade consiste na semelhança dos municípios que constituem um mesmo grupo, não importando a diferença que persiste entre um grupo e outro.

³⁷ RIO GRANDE DO SUL. Companhia Riograndense de Telecomunicações. Estudo da demanda telefônica para o Estado do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, CRT, 1974. Mimeo.

3.3 - FORMULAÇÃO DE HIPÓTESES

"Não é necessariamente verdade que toda tese tem que ter uma hipótese".³⁸

Poderíamos, contudo, propor as seguintes:

- H 1) É possível elaborar coeficientes médios significativos de despesa por categoria econômica e por função, para municípios que apresentam suficiente grau de homogeneidade quanto ao grau de desenvolvimento sócio-econômico.
- H 2) Os coeficientes médios de despesa de capital são menores do que os coeficientes de despesas correntes.
- H 3) Os coeficientes médios de despesa de capital/despesa total são maiores nos municípios menos desenvolvidos do que nos municípios com mais alto grau de desenvolvimento.
- H 4) Os coeficientes médios de despesa, por função de governo / despesa total, variam entre grupos de municípios estratificados em função de seu grau de desenvolvimento.
- H 5) Os coeficientes médios de despesa, por função de governo / despesa total, variam de conformidade com o potencial econômico das unidades municipais incluídas num mesmo estrato de nível de desenvolvimento sócio-econômico.
- H 6) Os coeficientes médios de despesa, na função Governo e Administração Geral/Despesa Total, variam em função do percentual da população urbana do município.
- H 7) Os coeficientes médios de despesa, na função Viação, Transportes e Comunicações/Despesa Total, variam em função da área geográfica do município.
- H 8) Os coeficientes médios de despesa, nas funções Educação e Cultura/Despesa Total e Saúde/Despesa Total, variam em função da densidade demográfica.

38

SCHERWOOD, Frank. Informe sobre as teses e dissertações: sua preparação. Rio de Janeiro. Fundação Getúlio Vargas, EBAP. 1976. Mimeo.

H 9) Os coeficientes médios de despesa, na função Serviços Urbanos/Despesa Total, variam em função do percentual da população urbana do município.

3.4 - SELEÇÃO DE AMOSTRA

3.4.1 - Processo de Estratificação

Conforme explicitamos no item "limitações no uso de coeficientes" (p. 45), para serem significativos, os coeficientes exigem que as estruturas, às quais se referem, apresentem um suficiente grau de homogeneidade. Um expediente muito empregado para se conseguir a desejada homogeneidade, em ciências humanas e sociais, é agrupar as estruturas, em si muito heterogêneas, em classes, subclasses e tipos.

Sabemos também que os municípios são muito diferenciados entre si. Assim, para se chegar à elaboração de coeficientes mais significativos para as despesas municipais, um passo inicial seria o de classificar os municípios em categorias e subcategorias, a partir de elementos influenciadores nas despesas das diversas funções de governo, sendo estas consideradas como variáveis dependentes daqueles.

Com efeito, duzentos e vinte e quatro municípios gaúchos foram distribuídos em três estratos, em função de seu grau de desenvolvimento sócio-econômico. No anexo nº 2, o leitor encontra informações complementares sobre a estratificação feita.

3.4.2 - Amostras do 1º e do 3º Estratos

Influenciados pela premência do tempo e carência de recursos financeiros, optamos por estudar apenas os grupos extremos da população, isto é, o estrato nº 1, composto pelos municípios de mais alto grau de desenvolvimento sócio-econômico, e o estrato nº 3, formado pelos municípios de menor grau de desenvolvimento sócio-econômico.

Estes dois estratos passaram a ser considerados ,

portanto, como populações distintas.

O índice de potencial econômico médio do 1º estrato foi de 1,039 e a variância relativa em torno dessa média foi $\hat{g}^2 = 0,07227$ (26,88% de variabilidade em torno da média, calculada pelo coeficiente de variação).

Para o 3º estrato, a média da variável grau de desenvolvimento sócio-econômico foi $\bar{X} = 0,08064$ e a variância relativa estimada $\hat{g} = 0,1145$ (33,84% da variabilidade em torno da média, calculada pelo coeficiente de variação).

Para o 1º estrato tomamos uma amostra de 12 (doze) municípios ($n_1 = 12$). Para o 3º estrato, a amostra foi de 15 (quinze) municípios ($n_3 = 15$).

Em decorrência do processo empregado, trabalhamos com um erro relativo máximo de amostragem de 7% no 1º estrato e de 13% no 3º estrato. A probabilidade de confiança foi fixada em 90% para ambos os estratos**.

As tabelas nº 1 e 2 relacionam os municípios que constituem cada uma das duas amostras.

** A fórmula utilizada para cálculo do erro foi:

$$\text{Para o 1º estrato: } E_r^2 = Z^2 \frac{\hat{g}^2}{N_1} \frac{N_1 - n_1}{N_1 - 1}$$

$$\text{Para o 3º estrato: } E_r^2 = Z^2 \frac{\hat{g}^2}{n_3} \frac{N_3 - n_3}{N_3 - 1}$$

onde**

Z = abscissa à curva normal correspondente a um nível de probabilidade de 90%;

\hat{g}^2 = variância relativa da população n N;

\hat{g}^2 = variância relativa estimada para a população N_3 ;

N_1 = população de municípios do estrato 1;

n_1 = amostra do estrato 1;

N_3 = população de municípios do estrato 3;

n_3 = amostra do estrato 3;

Er = erro relativo máximo de amostragem.

Tabela nº 1 - Municípios que constituem a amostra do 1º estrato, com sua respectiva área, população, densidade, demográfica, percentagem de população urbana e nível de potencial econômico relativo.

Municípios	Área (km ²)	Popula- ção	Dens.Dem. (hab/km ²)	% Popul. Urbana	Pot.Econ. relativo
Alegrete	7.936	65.127	8,21	70,86	0,75263
Cachoeira do Sul	4.798	94.350	19,66	55,20	0,93893
Carazinho	1.532	42.552	27,78	69,43	0,71640
Cruz Alta	3.462	57.953	16,74	76,62	0,86253
Erechim	817	48.681	59,59	69,71	0,90317
Ijuí	1.104	53.880	48,80	61,09	0,85370
Passo Fundo	1.991	93.936	47,18	75,52	1,52520
Santa Cruz do Sul	1.906	86.806	45,54	38,10	1,18719
Santa Rosa	458	39.613	86,49	60,07	0,68014
Santo Ângelo	3.727	80.827	21,69	48,44	0,95551
Uruguaiana	6.562	75.160	11,45	84,97	1,32500
Vacaria	4.702	57.097	12,14	48,69	0,70745

Tabela elaborada pelo autor

Fonte: BRASIL. IBGE. Sinótese preliminar do Censo Demográfico 1970. Rio de Janeiro, IBGE, 1971.

RGS. CRT. Estudo da demanda telefônica para o Estado do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, CRT, (1974).

Tabela nº 2 - Municípios que constituem a amostra do 3º estrato, com sua respectiva área, população, densidade demográfica, percentagem de população urbana e nível de potencial econômico relativo.

Municípios	Área (km ²)	População	Dens.Dem. (hab./km ²)	% popul. Urbana	Potenc. Econ.Re lativo
Ajuricaba	422	11.633	27,57	8,93	0,08520
Barros Cassal	657	15.543	23,66	8,15	0,07249
Constantina	357	15.543	43,54	9,23	0,11710
Crissiumal	416	19.290	46,37	15,31	0,12998
Esmeralda	1.307	8.676	6,64	20,78	0,07058
Ibiaçã	568	7.331	12,91	15,43	0,05480
Machadinho	367	10.053	27,39	14,89	0,03720
Ronda Alta	707	16.004	22,64	9,32	0,07942
Santa Bárbara	1.181	9.261	7,84	34,13	0,10201
Sto. Antonio das Missões	1.729	11.588	6,70	19,87	0,08155
Sto. Augusto	566	14.837	26,21	24,10	0,12370
Selbach	190	4.487	23,62	11,17	0,05756
Tapejara	840	22.589	26,89	22,74	0,10941
Tucunduva	445	15.288	34,36	15,20	0,13570
Tuparendí	328	14.626	44,59	15,66	0,12362

Tabela elaborada pelo autor.

Fonte: BRASIL. IBGE. Sinópsse preliminar do Censo Demográfico 1970. Rio de Janeiro, 1971.

RGS. C.R.T. Estudo da demanda telefônica para o Estado do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, C.R.T., (1974).

3.4.3 - Caracterização Geo-Sócio-Econômica dos Municípios das Amostras

Os municípios que compõem a amostra do estrato nº 1, são todos de alto nível econômico relativo. Desempenham, na rede funcional urbana do Estado, o papel de centros polarizadores de municípios circunvizinhos. Apresentam, contudo, algumas características estruturais bastante diversas.

Alegrete e Uruguaiana constituem o 1º grupo. Situa-dos na região de campanha, com habitantes predominantemente de origem lusa, de grande extensão territorial, baixa densidade de mográfica e alto percentual de população urbana. Sua economia baseia-se na pecuária e na agricultura mecanizada.

Cachoeira do Sul, Carazinho, Cruz Alta, Passo Fundo e Santo Ângelo podem ser reunidos num 2º grupo. Com território misto, de grandes extensões de campo e partes de mata; ocupados por migrações de etnias diversas (lusa, italiana, alemã, polonesa), apresentam densidade demográfica que oscila de 16,74 a 47,18 hab./km², e sua população urbana fica em torno de 65% do total.

Constituem um 3º grupo os municípios de Erechim , Ijuí, Santa Rosa e Santa Cruz do Sul. Situados em regiões de mata, de solos férteis, foram povoados provavelmente por emi-grantes de origem alemã, italiana e polonesa. Apresentam uma estrutura agrária com elevado percentual de minifúndios, alta densidade demográfica com cerca de 55% de sua população residente na cidade.

Tanto o 2º como o 3º grupo baseiam sua economia dinâ-mica na agricultura mecanizada, que traz como consequência o de-senvolvimento de uma infraestrutura de serviços como cooperati-vas, entidades de crédito, redes de armazéns, transporte e comér-cio de insumos e de maquinaria agrícola, bem como o surgimento pequenas e médias indústrias relacionadas com o setor primário.

Vacaria situa-se numa posição "sui generis" entre o 1º e o 2º grupos. Grande parte de seu território é de campo , onde persiste a pecuária extensiva. Apresenta áreas de minifúndios, com agricultura de subsistência, e começam a se desenvol-

ver as empresas de agricultura mecanizada. Sua densidade demográfica é baixa (12,14 hab./km²) e o percentual de sua população urbana é médio (48,69%).

Os municípios que compõem a amostra do estrato nº 3, embora sejam bastante homogêneos quanto a seu potencial econômico relativo (que é baixo) e quanto a características rurais, a apresentam diferenças bastante acentuadas quanto a outros aspectos estruturais.

Os situados em região de campo: Esmeralda, Santa Bárbara do Sul e Santo Antonio das Missões, possuem as maiores extensões territoriais, sua população é de origem prevalentemente lusa, apresentam a mais baixa densidade demográfica (cerca de 7 hab./km²), mais de 20% de seus habitantes residem em zona urbana e a base de sua economia tem sido a pecuária extensiva que nos últimos anos cedeu lugar à agricultura mecanizada.

Ajuricaba, Ibiaçã, Santo Augusto, Selbach, Tapejara, Tucunduva e Tuparendi foram povoados por levas de colonos principalmente de origem italiana, alemã e polonesa. Situados em regiões de mata e solos férteis, em grande parte próprios para a mecanização agrícola, apresentavam elevadíssimo índice (cerca de 90%) de minifúndios, extensão territorial média, coeficiente de densidade demográfica bastante variado (12,91 - 44,59). Sua base econômica é a agricultura mecanizada que sofre o estrangulamento da estrutura agrária minifundiária.

Um terceiro grupo, constituído por Constantina, Crissiumal, Machadinho e Ronda Alta, se parece muito com o grupo anterior. Foram povoados principalmente por agricultores de origem italiana, alemã e polonesa, sua estrutura agrária é de quase total minifúndio. A densidade demográfica é alta e o percentual de população urbana é baixo.

Distinguem-se dos que compõem o grupo anterior pelo solo "dobrado" e pedregoso impróprio para a mecanização agrícola. Sua base econômica é a agricultura de subsistência.

3.5 - COLETA DOS DADOS

A coleta dos dados empíricos para este estudo foi feita através de um formulário preenchido junto às prefeituras dos municípios constituidores das amostras.

3.5.1 - O Formulário

A partir da operacionalização das variáveis explícitas na fundamentação teórica deste estudo, elaborou-se um formulário capaz de coletar os dados necessários à mensuração das mesmas.

Em razão das informações solicitadas serem expressas em algarismos, o formulário, em sua forma definitiva, constou apenas de uma tabela em que figuram as despesas por categoria econômica e por função, repetida para cada um dos seis anos objeto de estudo (ver anexo nº 3). Em decorrência de sua simplicidade e pelo fato de se basear num documento padronizado e legalmente obrigatório nos balanços anuais das prefeituras, o anexo nº 6, da Lei nº 4.320,³⁹ não se julgou necessário testar o formulário antes de sua aplicação.

3.5.2 - Levantamento dos Dados

O levantamento dos dados foi realizado durante os meses de maio e junho de 1976, pelo autor desta monografia, através de consulta direta, junto às prefeituras dos municípios componentes das amostras, dos anexos nº 6 (seis) dos balanços dos anos de 1970 - 1975.

Sabe-se da

"... existência de inúmeros problemas na classificação das despesas públicas, introduzindo sérias distorções no processo de elaboração dos orçamentos públicos e, mais ainda, comprometendo as possibilidades de avaliações, da performance governamental em cada exercício, dadas as falhas contidas no principal instrumento de análise, ou seja, o Balanço".⁴⁰

Por isto, no levantamento dos dados teve-se especial cuidado em constatar possíveis falhas dessa natureza, buscando expurgar as informações coletadas das conseqüentes distorções. Felizmente, não foram observados nos municípios que constituem nossas amostras, deficiências de monta quanto a este aspecto.

Ocorreram, por vezes, pequenas dificuldades na obtenção de alguns dados, que foram superadas com o auxílio dos responsáveis pelos setores de contabilidade junto às prefeituras.

3.6 - PROCESSAMENTO E ANÁLISE ESTATÍSTICA DO DADOS

Realizado o levantamento, os dados foram revisados e submetidos a processamento manual, que constou de três etapas.

Inicialmente foram calculados diversos coeficientes de despesa:

- coeficientes de despesas correntes, despesas de capital e despesa total de cada função, sempre em relação à despesa total, para cada município de cada amostra para cada ano (1970-1975);

40

INSTITUTO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL. Municípios do Brasil, quinze anos depois. Rio de Janeiro, IBAM, 1975, p. 49.

- coeficientes médios anuais do total das despesas dos municípios de cada amostra, em cada função e em cada categoria econômica, para cada um dos seis anos (1970 - 1975);
- coeficientes médios para a despesa total, durante os seis anos abrangidos pelo estudo, dos municípios de cada amostra, por função e por categoria econômica.

Os procedimentos estatísticos empregados foram o cálculo de média aritmética e de mediana.

Este tratamento dos dados realizados em função das hipóteses H1, H2 e H3, resultou na elaboração de tabelas de coeficientes médios de despesas por categoria econômica e por função para valores agregados dos municípios de cada amostra, em totais anuais e da série de seis anos (vide tabelas do anexo 4).

Num segundo momento visando verificar a hipótese H4, as variáveis foram submetidas a um teste de hipótese sobre a diferença entre as médias do estrato nº 1 e do nº 3.

Este tratamento estatístico objetiva verificar se existe diferença significativa entre duas médias tomadas de duas amostras de duas populações diferentes, isto é, se duas médias podem ou não ser significantemente diferentes a um nível de significância pré-determinado e $(n_1 + n_2 - 2)$ graus de liberdade.

Neste estudo as amostras analisadas foram as dos municípios do 1º e do 3º estratos. O nível de significância foi fixado em 0,05 ou seja, trabalhamos com probabilidade de confiança de 95%.

O teste t, sobre a diferença entre duas médias, parte de uma hipótese nula (H_0) que afirma a não existência de diferença significativa entre duas médias M_1 e M_2 . Estabelece, também uma hipótese alternativa (H_a) que diz ser significativa a diferença entre M_1 e M_2 .

Para testar as hipóteses levantadas, aplicamos a

fórmula:

$$t_o = \frac{x_1 - x_2}{s \sqrt{\frac{1}{n_1} + \frac{1}{n_2}}}$$

onde: t_o = t observado

x_1 = média aritmética da amostra do estrato nº 1

x_2 = média aritmética da amostra do estrato nº 3

$$s = \frac{\sqrt{(x_1 - x_2)^2 + (x_3 - x_3)^2}}{n_1 + n_2 - 2}$$

n_1 = tamanho da amostra do estrato nº 1

n_2 = tamanho da amostra do estrato nº 3

Esta fórmula forneceu elementos para compararmos os valores calculados para t_o e t tabular da tabela da distribuição de Student,*** ao nível de significância convencionado e $(n_1 + n_2 - 2)$ graus de liberdade. Assim, nos casos em que t_o apresentou-se inferior a t tabular aceitamos a hipótese nula e nos casos em que t_o apresentou-se superior ao t tabular rejeitamos a hipótese nula e aceitamos a hipótese alternativa que se refere à significância da diferença entre M_1 e M_2 .

Na terceira etapa da análise estatística dos dados realizamos uma análise associativa, procurando verificar as hipóteses H5, H6, H7, H8 e H9.

O instrumento estatístico utilizado foi a correlação linear de Pearson. O emprego deste teste parte da suposição de existência de uma relação linear entre duas variáveis. Informa sobre a existência e sobre o sentido (negativo ou positivo) da relação. O coeficiente de correlação linear varia no intervalo - 1 a 1.

*** Foi utilizada a distribuição t de Student ao invés da distribuição normal por estarmos trabalhando com tamanhos de amostras inferiores a 100.

Para verificar a significância do coeficiente de correlação linear para as populações N_1 e N_3 fizemos o teste de hipótese aplicando a fórmula:

$$t_o = \frac{r\sqrt{n-2}}{\sqrt{1-r^2}}$$

onde:

t_o = t observado

r = coeficiente de correlação

n = tamanho da amostra

$n-2$ = n° de graus de liberdade

Consideramos significantes a relação linear entre duas variáveis quando o t_o (t observado) mostrou-se superior ao t tabular da tabela de Student com um nível de significância de 0,05 e $n - 2$ graus de liberdade (ou 95% de probabilidade de confiança), para valores de r positivos e quando o r calculado mostrou-se inferior ao tabular, também com o nível de significância de 0,05 e $n - 2$ graus de liberdade, para valores negativos de r .

4. ANÁLISE DOS RESULTADOS

Apresentamos a análise dos resultados alcançados em dois momentos.

Inicialmente descrevemos cada função enfocando os seguintes aspectos:

- . significância ou validade dos coeficientes de despesa por categoria econômica e por função, verificada pela estabilidade que apresentam na série histórica;
- . importância relativa das despesas em cada função, revelada pelo valor dos coeficientes;
- . importância relativa das despesas correntes e de capital , também avaliada com base nos coeficientes calculados;
- . estabilidade ou variação dos coeficientes médios de despesa de capital entre os dois estratos, verificada por comparação do valor dos mesmos;
- . estabilidade ou variação dos coeficientes médios de despesa por função entre os dois estratos, verificada por comparação do valor dos mesmos e pelo teste de hipótese sobre a diferença entre as duas médias.

Num segundo momento foi feita uma análise de correlação do coeficiente de despesa em cada função, em cada estrato, com uma ou mais das seguintes variáveis: nível de desenvolvimento sócio-econômico, área geográfica, densidade demográfica e percentual de população urbana.

4.1 - DESCRIÇÃO DAS FUNÇÕES

Sabemos que os municípios destinam percentuais diversos de seus recursos às diferentes funções. Assim, os do 1º estrato dão prioridade aos "Serviços Urbanos", função em que ocorre cerca de 22% do total de suas despesas. Já os do 3º estrato dão mais importância a "Viação, Transportes e Comunicações", aplicando cerca de 36% de seus recursos nesta função. Qual a importância relativa dada, em cada estrato, às

outras funções? Para esta questão e para diversas outras oferecemos resposta, através da descrição das funções que segue.

4.1.1 - Governo e Administração Geral

A série história dos coeficientes de despesas correntes, tanto no primeiro quanto no terceiro estratos, apresentam alguma instabilidade. Contudo, tal variação não foi de molde a anular a significância dos coeficientes médios, úteis para a análise do comportamento da despesa na função e para seu planejamento.

A série histórica dos coeficientes de despesas de capital, por outro lado, apresentou acentuada instabilidade (tabela nº 3). Pelo que nos foi dado observar, a variação dos coeficientes de despesa de capital, de ano para ano, foi devida ao fato de tais despesas serem ocasionais. Quando o município constrói sua sede administrativa realiza grandes despesas durante um ou dois exercícios, depois do que, já não ocorrem. Em decorrência desta instabilidade, a significância dos coeficientes médios de despesa de capital, na função Governo e Administração Geral, fica prejudicada para planejamentos a curto prazo. Talvez, em termos de longo prazo, coeficientes médios ponderados, possam ser úteis, de vez que, neste caso se diluem os efeitos de instabilidade acima apontados.

As despesas, na função, aparecem em quinto lugar na ordem de importância relativa, quer no primeiro, quer no terceiro estratos.

Confirmou-se a hipótese de que as despesas de capital são bem menores do que as despesas correntes, tanto no primeiro quanto no terceiro estratos. As médias do total do período analisado foram de 1,6% para 9,6% nos municípios com maior grau de desenvolvimento e de 2,0% para 7,9% nos municípios do terceiro estrato.

Parece confirmar-se também, para esta função a hipótese de que os coeficientes de despesas de capital são maiores nos municípios com mais baixo grau de desenvolvimento sócio-e-

conômico. Os coeficientes médios do total do período foram respectivamente 0,016 para o primeiro e 0,020 para o terceiro estratos. A razão desta pequena diferença talvez esteja em que os municípios mais desenvolvidos estão relativamente melhores servidos do que aqueles menos desenvolvidos, quanto a instalações, móveis e utensílios, para o exercício das atividades da função.

Esperava-se que os coeficientes de despesas totais nesta função, em decorrência das "indivisibilidades e deseconomias de escala"⁴¹ que ocorrem nos pequenos municípios, fossem maiores nos municípios do terceiro estrato do que nos do primeiro. Verificou-se, porém, que os municípios do terceiro estrato dispendem proporcionalmente menos (9,55%) do que os do primeiro (11,21%), do total de despesas.

Contudo, a diferença entre os coeficientes, apontada pelas respectivas médias, não chega a ser significativa para as populações dos dois estratos, conforme revelou o teste de hipóteses (tabela nº 14). Isto nos leva a concluir que os coeficientes de despesa, nesta função, apesar desta diferença em seus valores, tanto no primeiro quanto no terceiro estratos, devem ser considerados como estáveis.

41

BRASIL. Instituto de Planejamento Econômico e Social. Transferências de impostos aos estados e municípios. Rio de Janeiro, IPEA, 1974, p. 186.

Tabela nº 3 - Governo e Administração Geral: Coeficientes de despesas na função. Médias Aritméticas do 1º e do 3º estratos.
Anos de 1970 - 1975 a total.

Ano		1970	1971	1972	1973	1974	1975	Total
Discriminação								
Despesas Correntes	1º Estrato	0,1213	0,1076	0,0836	0,0906	0,0941	0,0972	0,0961
	3º Estrato	0,0909	0,0778	0,0859	0,0804	0,0722	0,0791	0,0791
Despesas de Capital	1º Estrato	0,0126	0,0080	0,0093	0,0085	0,0096	0,0284	0,0160
	3º Estrato	0,0049	0,0096	0,0181	0,0208	0,0124	0,0317	0,0204
Despesas Totais	1º Estrato	0,1340	0,1157	0,0929	0,0992	0,1037	0,1256	0,1121
	3º Estrato	0,0958	0,0875	0,1040	0,1012	0,0846	0,1108	0,0995

4.1.2 - Administração Financeira

Os coeficientes de despesas, nesta função, quer correntes quer de capital, no primeiro e sobretudo no terceiro estratos, não apresentam instabilidades notáveis em suas séries históricas (tabela nº 4). Isto nos leva a concluir pela significância dos coeficientes médios, ou por sua utilidade para a análise do comportamento de despesas na função.

As despesas em Administração Financeira, quanto à ordem de importância em relação às demais funções, aparecem em sexto lugar no primeiro estrato e em quarto lugar no terceiro estrato.

Também nesta função confirmou-se a hipótese de que as despesas de capital são menores do que as despesas correntes, tanto no primeiro quanto no terceiro estratos. As médias do total do período analisado foram de 3,25% para 5,13% no estrato dos municípios com maior grau de desenvolvimento e de 4,40% para 5,64% nos municípios do terceiro estrato.

Confirmou-se, outrossim, a hipótese de que os coeficientes de despesas de capital são maiores nos municípios com mais baixo grau de desenvolvimento sócio-econômico. Os coeficientes médios do total do período foram respectivamente de 0,0325 e 0,0440.

Pela comparação do valor dos coeficientes médios do total da despesa na função, constatou-se que os municípios do terceiro estrato dispendem proporcionalmente mais (10,04%) do que os do primeiro (8,39%). Contudo, a diferença entre os coeficientes, apontada pelas respectivas médias, não chega a ser significativa para as populações dos dois estratos, conforme revelou o teste de hipótese (tabela nº 14). Isto nos leva a concluir que os coeficientes de despesa, nesta função, apesar desta diferença em seus valores, devem ser considerados como estáveis, o que reafirma sua significância ou utilidade para a análise do comportamento das despesas na função.

Tabela nº 4 - Administração Financeira: Coeficientes de despesas por função. Médias aritméticas do 1º e do 3º estratos.

Ano de 1970 - 1975 e total

Ano		1970	1971	1972	1973	1974	1975	Total
Discriminação								
Despesas	1º Estrato	0,0817	0,0655	0,0539	0,0434	0,0505	0,0461	0,0513
Correntes	3º Estrato	0,0556	0,0533	0,0653	0,0598	0,0598	0,0502	0,0564
Despesas	1º Estrato	0,0272	0,0290	0,0313	0,0292	0,0376	0,0329	0,0325
de Capital	3º Estrato	0,0463	0,0552	0,0463	0,0355	0,0575	0,0350	0,0440
Despesas	1º Estrato	0,1090	0,0946	0,0852	0,0727	0,0881	0,0790	0,0839
Totais	3º Estrato	0,1019	0,1085	0,1117	0,0954	0,1173	0,0852	0,1004

4.1.3 - Defesa e Segurança

As séries históricas dos coeficientes de despesas correntes, tanto no primeiro quanto no terceiro estratos, não a apresentam variações de molde a prejudicar a significância dos coeficientes médios (tabela nº 5).

Embora praticamente não ocorram despesas de capital no terceiro estrato, pode-se afirmar que a série histórica dos coeficientes de despesa de capital (com valores em torno de ze ro no terceiro estrato) também se manifesta estável. Para negar tal estabilidade seria necessário que ora ocorressem consideráveis aplicações de recursos na função, ora deixassem de ocorrer.

Verifica-se, pois, nesta função, a hipótese de que é possível elaborar coeficientes médios significativos de despesas por função e por categoria econômica, para municípios que apresentem suficiente homogeneidade quanto ao grau de de + desenvolvimento sócio-econômico.

Função típica das esferas estadual e federal de governo, Defesa e Segurança tem pouca expressão em âmbito municípal. Por isto, os coeficientes de despesas nesta função ocu - pam, na ordem de importância relativa, o último (10º) lugar no primeiro estrato e o penúltimo (9º) no terceiro.

Confirmou-se a hipótese de que as despesas de capital são menores do que as correntes, independentemente do grau de desenvolvimento sócio-econômico dos municípios. As médias do total do período analisado foram de 0,23% para 0,61% nos municípios do primeiro estrato e de 0,01% para 0,13% no estrato dos municípios de menor grau de desenvolvimento.

Não se confirmou, para esta função, a hipótese de que os coeficientes de despesas de capital são maiores nos municípios com mais baixo grau de desenvolvimento sócio-econômico. Na média geral dos seis anos estudados, os coeficientes ' atingiram 0,0023 no primeiro estrato e apenas 0,0001 no terceiro. A explicação parece estar em que, não sendo Defesa e Segurança função típica do governo local, os municípios passam a

dar-lhe atenção apenas quando atingem um certo grau de desenvolvimento sócio-econômico. É o caso de colaborações com o governo estadual para a instalação e manutenção dos diversos órgãos da polícia civil e do Corpo de Bombeiros. Pela comparação do valor dos coeficientes médios do total da despesa na função, durante o período observado, constatou-se que os municípios do primeiro estrato dispendem proporcionalmente mais (0,84%) do que os do terceiro (0,15%). E esta diferença, indicada pelas médias, é significativa para as populações dos dois estratos, conforme se comprovou pelo teste de hipótese (tabela nº 14).

Confirmou-se, para esta função, portanto, a hipótese de que os coeficientes médios de despesa, variam entre grupos de municípios estratificados em função de seu grau de desenvolvimento. E a razão para isto parece estar, mais uma vez, em que os municípios normalmente passam a se ocupar com a instalação e o funcionamento de diversos setores mais especializados de serviços de polícia e o corpo de bombeiros, apenas depois de atingirem um certo grau de desenvolvimento sócio-econômico.

Tabela nº 5 - Defesa e Segurança: Coeficientes de despesas por função. Médias aritméticas do 1º e do 3º estratos.
Anos de 1970 - 1975 e total.

Ano		1970	1971	1972	1973	1974	1975	Total
Discriminação								
Despesas Correntes	1º Estrato	0,0076	0,0070	0,0050	0,0053	0,0068	0,0059	0,0061
	3º Estrato	0,0011	0,0025	0,0011	0,0011	0,0014	0,0012	0,0013
Despesas de Capital	1º Estrato	0,0020	0,0025	0,0022	0,0033	0,0022	0,0018	0,0023
	3º Estrato	-	-	-	-	-	0,0004	0,0001
Despesas Totais	1º Estrato	0,0097	0,0095	0,0073	0,0087	0,0090	0,0077	0,0084
	3º Estrato	0,0011	0,0025	0,0011	0,0011	0,0014	0,0016	0,0015

4.1.4 - Recursos Naturais e Agropecuários

Os coeficientes de despesas, nesta função, quer correntes, quer de capital, tanto no primeiro quanto no terceiro estratos, apresentam notáveis oscilações em suas séries históricas (tabela nº 6). E isto leva a negar a significância dos coeficientes médios para análises a curto prazo, podendo ser úteis, contudo, em análises numa perspectiva de longo prazo. Nota-se, portanto, nesta função, a influência mais acentuada de fatores circunstanciais de ordem econômica, política e administrativa. A função abrange despesas com produção e distribuição de energia, produção vegetal e animal. As aplicações de recursos para tais objetivos muitas vezes assumem um caráter esporádico junto aos municípios.

É reconhecidamente outra função de pouca expressão em âmbito municipal. Seus coeficientes de despesa ocupam, na ordem de importância relativa, o oitavo lugar no primeiro estrato e o sétimo lugar no estrato dos municípios com menor grau de desenvolvimento.

Curiosamente, nesta função, as despesas de capital superam as despesas correntes no estrato dos municípios menos desenvolvidos, negando-se, neste caso, a hipótese de que as despesas de capital são menores do que as despesas correntes. No primeiro estrato, porém, prevaleceram, ainda que com pequena diferença, as despesas correntes sobre as de capital. As médias do total do período analisado foram de 1,59% para 0,83% no terceiro estrato e alto grau de desenvolvimento.

Pelo que pudemos observar nos relatórios financeiros dos municípios estudados, a primazia, nesta função, das despesas de capital nos municípios de baixo grau de desenvolvimento sócio-econômico, pode ser explicada pela circunstância de ocorrerem junto a tais comunidades, ainda que esporadicamente, investimentos para a produção e distribuição de energia elétrica. Situados em áreas remotas onde demoram mais a chegar os serviços de distribuição de energia elétrica por parte, no caso, da Companhia Estadual de Energia Elétrica (CEEE), algumas administrações locais envidam esforços para suprir com re-

cursos próprios tal necessidade básica.

Confirmou-se, por outro lado, a hipótese de que os coeficientes de despesas de capital são maiores nos municípios com mais baixo grau de desenvolvimento. Os coeficientes médios do total do período foram de 0,0159 no terceiro estrato e de 0,0081 no primeiro estrato.

Os coeficientes de despesas totais apresentaram-se maiores no terceiro estrato em relação ao primeiro. Na média geral alcançaram respectivamente 2,43% e 1,69%. E esta diferença, apontada pelas médias, é significativa para as populações dos dois estratos, conforme revelou o teste de hipótese (tabela nº 14). Confirmou-se, portanto, também para esta função, a hipótese de que os coeficientes médios de despesa, variam entre grupos de municípios estratificados em função de seu grau de desenvolvimento. E a razão para isto, neste caso, parece estar em que os municípios de menor grau de desenvolvimento sócio-econômico aplicam proporcionalmente mais em despesas de capital com produção e distribuição de energia elétrica.

Tabela nº 6 - Recursos Naturais e Agropecuários: Coeficientes despesas na função. Médias aritméticas do 1º e do 3º estratos.
Anos de 1970 - 1975 e total.

Ano		1970	1971	1972	1973	1974	1975	Total
Discriminação								
Despesas Correntes	1º Estrato	0,0088	0,0069	0,0056	0,0058	0,0114	0,0099	0,0087
	3º Estrato	0,0120	0,0070	0,0075	0,0087	0,0051	0,0085	0,0083
Despesas de Capital	1º Estrato	0,0016	0,0058	0,0029	0,0064	0,0134	0,0090	0,0081
	3º Estrato	0,0021	0,0226	0,0164	0,0164	0,0196	0,0138	0,0159
Despesas Totais	1º Estrato	0,0104	0,0127	0,0085	0,0122	0,0248	0,0189	0,0169
	3º Estrato	0,0142	0,0297	0,0239	0,0252	0,0273	0,0223	0,0243

4.1.5 - Viação, Transportes e Comunicações

As séries históricas dos coeficientes de despesas , quer correntes, quer de capital, tanto no primeiro quanto no terceiro estratos, apresentaram notável grau de estabilidade (tabela nº 7). Isto nos leva a concluir pela significância dos coeficientes médios mesmo para análises a curto prazo. Evidencia-se, portanto, com relação à destinação de recursos para esta função, a influência acentuada de fatores estruturais, não ocasionais.

É esta reconhecidamente uma função típica dos governos locais, verificando-se acentuada concentração de recursos nela em ambos os estratos. Na ordem de importância relativa atribuída às diversas funções, ocupa o segundo lugar no primeiro estrato e, com destaque, o primeiro lugar no terceiro estrato.

Confirmou-se a hipótese de que as despesas de capital são menores do que as despesas correntes, tanto no primeiro quanto no terceiro estratos. As médias do total do período analisado foram de 6,39% para 12,82% no primeiro estrato e de 16,52% para 20,28% no terceiro estrato.

Comprovou-se também, para esta função, que os coeficientes de despesa e de capital são maiores nos municípios de menor grau de desenvolvimento do que nos municípios do primeiro estrato. Os coeficientes médios do período foram respectivamente 0,0639 para o primeiro e 0,1652 para o terceiro estrato. E a razão desta diferença talvez esteja, mais uma vez, no fato de que os municípios mais desenvolvidos já realizaram os investimentos necessários às atividades da função, estando relativamente melhor equipados do que aqueles menos desenvolvidos, quanto a instalações, máquinas e utensílios.

Os coeficientes de despesas totais, na função, apresentaram-se consideravelmente maiores no terceiro estrato, atingindo o alto valor de 36,80%. Os municípios do primeiro estrato destinaram, em média, 19,21% de seus recursos à função . E esta diferença é significativa para as populações dos dois es

tratos, conforme revelou o teste de hipótese (tabela nº 14) . Confirmou-se, portanto, através da comparação de seus valores, que os coeficientes médios de despesa variam entre grupos de municípios estratificados em função de seu grau de desenvolvimento.

Tabela nº 7 - Viação, Transportes e Comunicações: Coeficientes de despesas por função.
Médias aritméticas do 1º e do 3º estratos.
Anos de 1970 - 1975 e total

Ano		1970	1971	1972	1973	1974	1975	Total
Discriminação								
Despesas Correntes	1º Estrato	0,1366	0,1379	0,1456	0,1278	0,1319	0,1160	0,1282
	3º Estrato	0,1707	0,1886	0,1945	0,1832	0,2092	0,2192	0,2028
Despesas de Capital	1º Estrato	0,0791	0,0864	0,0468	0,0792	0,0731	0,0486	0,0639
	3º Estrato	0,1955	0,2511	0,1489	0,1596	0,1493	0,1575	0,1652
Despesas Totais	1º Estrato	0,2157	0,2243	0,1924	0,2070	0,2050	0,1647	0,1921
	3º Estrato	0,3663	0,4397	0,3435	0,3428	0,3592	0,3767	0,3680

4.1.6 - Indústria e Comércio

As despesas correntes do primeiro e do terceiro estratos, bem como as despesas de capital do terceiro estrato (com valor zero) apresentaram séries históricas estáveis em seus coeficientes. Por outro lado, os coeficientes das despesas de capital do primeiro estrato apresentaram acentuadas oscilações (tabela nº 8). Por isto, se por um lado se afirma a significância dos coeficientes médios das séries históricas estáveis, por outro, nega-se a mesma significância para o coeficiente médio das despesas de capital, pelo menos numa perspectiva de curto prazo.

É função de pouca significação para os governos municipais. Na ordem de importância relativa, as despesas nessa função ocupam o penúltimo lugar no primeiro estrato, com 1,39% do total dos recursos, e o último lugar no terceiro estrato, com apenas 0,02% do total dos recursos.

Confirmou-se a hipótese de que as despesas de capital são menores do que as despesas correntes, tanto no primeiro quanto no terceiro estratos. Os coeficientes médios do período foram de 0,39% para 1,00% no primeiro estrato e de 0,00% para 0,20% no terceiro estrato.

Negou-se, para esta função, a hipótese de que os coeficientes médios de despesas de capital no estrato dos municípios de menor grau de desenvolvimento são maiores do que no estrato dos municípios mais desenvolvidos. Os coeficientes médios do período foram respectivamente 0,0039 para o primeiro e 0,0000 para o terceiro estrato.

Os coeficientes de despesas totais, na função, apresentaram-se consideravelmente maiores no primeiro estrato, atingindo 0,0139 contra apenas 0,0002 no terceiro. E esta diferença é significativa para as populações dos dois estratos, conforme revelou o teste de hipótese (tabela nº 14). Confirmou-se, portanto, através da comparação de seus valores, que os coeficientes médios de despesa variam entre grupos de municípios estratificados em função de seu grau de desenvolvimento.

A razão para isto parece estar em que a função Indústria e Comércio adquire alguma relevância nos municípios mais desenvolvidos, ou de características típicas, em que surgem condições para começar a se desenvolver o turismo, e as ... administrações dispõem de mais recursos, podendo atender à demanda de serviços menos caracteristicamente locais.

Tabela nº 8 - Indústria e Comércio: Coeficientes de despesas na função.
Médias aritméticas do 1º e do 3º estratos.
Anos de 1970 - 1975 e total.

Ano		1970	1971	1972	1973	1974	1975	Total
Discriminação								
Despesas Correntes	1º Estrato	0,0101	0,0097	0,0100	0,0139	0,0103	0,0079	0,0100
	3º Estrato	-	0,0006	0,0003	0,0003	0,0002	0,0001	0,0002
Despesas de Capital	1º Estrato	0,0023	0,0006	0,0038	0,0070	0,0049	0,0028	0,0039
	3º Estrato	-	-	-	-	-	-	-
Despesas Totais	1º Estrato	0,0124	0,0104	0,0139	0,0209	0,0153	0,0108	0,0139
	3º Estrato	-	0,0006	0,0003	0,0004	0,0002	0,0001	0,0002

4.1.7 - Educação e Cultura

As séries históricas dos coeficientes de despesas , quer correntes quer de capital, tanto no primeiro quanto no terceiro estratos, apresentaram notável grau de estabilidade (tabela nº 9). Isto nos leva a concluir pela significância dos coeficientes médios mesmo para análises a curto prazo. Evidencia-se, portanto, com relação à destinação de recursos para esta função, a influência acentuada de fatores estruturais, de natureza econômica, política e administrativa.

É esta uma das funções típicas dos governos locais, com elevada concentração de recursos. Por isto, na ordem de importância relativa, aparece em terceiro lugar no primeiro estrato, com 18,53% do total dos recursos, ocupando o segundo lugar no terceiro estrato, com 21,78% dos recursos totais aplicados.

Confirmou-se a hipótese de que os coeficientes das despesas de capital são menores do que os das despesas correntes, tanto no primeiro quanto no terceiro estratos. Os coeficientes médios do período foram de 0,0285 para 0,1567 no primeiro estrato e de 0,0589 para 0,1588 no terceiro estrato.

Outrossim comprovou-se, pela comparação de seus valores, que os coeficientes de despesas de capital do estrato dos municípios de menor grau de desenvolvimento são maiores do que os do estrato dos municípios mais desenvolvidos. Os coeficientes médios dos período foram respectivamente 0,0285 para o primeiro e 0,0589 para o terceiro estrato. E, também para esta função, a razão da diferença parece estar em que os municípios mais desenvolvidos estão relativamente melhor dotados de investimento que constituem a infraestrutura indispensável ao exercício das atividades da função.

Esperava-se que os coeficientes de despesa totais nessa função, em decorrência da "alta elasticidade renda da procura por educação"⁴², fossem mais elevados no estrato dos

⁴² BRASIL, IPEA. Transferência de importos aos estados e municípios. Rio de Janeiro, IPEA, 1974, p. 163.

municípios de maior grau relativo de desenvolvimento sócio econômico. Contudo, ocorreu o contrário. Os municípios do primeiro estrato destinaram para esta função 18,53% do total de seus recursos, contra 21,78% dos municípios do terceiro estrato.

Embora esta diferença não chegue a ser significativa para as populações dos dois estratos, conforme revelou o teste de hipótese (tabela nº 14), ela se constitui em indício de que os coeficientes médios de despesas variam entre grupos de municípios estratificados em função de seu grau de desenvolvimento. Uma explicação possível para o fato de os coeficientes de despesas com educação e cultura serem menores nos municípios mais desenvolvidos está em que outras esferas do governo, principalmente o estadual, passam a atender, nos municípios do primeiro estrato, a demanda crescente de ensino decorrente do desenvolvimento.

Tabela nº 9 - Educação e Cultura: Coeficientes de despesas na função.

Médias aritméticas do 1º e do 3º estratos.

Anos de 1970 - 1975 e total.

Ano		1970	1971	1972	1973	1974	1975	Total
Discriminação								
Despesas Correntes	1º Estrato	0,1477	0,1572	0,1691	0,1535	0,1594	0,1534	0,1567
	3º Estrato	0,1655	0,1453	0,1518	0,1689	0,1510	0,1641	0,1588
Despesas de Capital	1º Estrato	0,0289	0,0221	0,0360	0,0232	0,0339	0,0265	0,0285
	3º Estrato	0,0363	0,0470	0,0665	0,0406	0,0642	0,0683	0,0589
Despesas Totais	1º Estrato	0,1767	0,1793	0,2052	0,1767	0,1934	0,1800	0,1853
	3º Estrato	0,2018	0,1924	0,2183	0,2096	0,2152	0,2324	0,2178

4.1.8 - Saúde

As séries históricas de despesas correntes, no primeiro e no terceiro estratos, apresentaram alguma instabilidade. Contudo, tal variação não foi de molde a anular a significância dos coeficientes médios úteis para análises a curto prazo do comportamento da despesa na função (tabela nº 10). Por outro lado, negou-se tal significância aos coeficientes de despesa de capital, cujas séries históricas apresentaram acentuada instabilidade, como evidente tendência a crescer, principalmente nos municípios do primeiro estrato. Isto parece indicar que os municípios, principalmente os mais desenvolvidos, iniciam algum esforço no sentido de acompanhar as prioridades estabelecidas em âmbito nacional com relação à saúde e saneamento.

Na verdade, porém, "as despesas em saúde e saneamento revelam um caráter residual e aleatório..."⁴³. Na ordem de importância relativa, ocupam o sétimo lugar no primeiro estrato, com 2,85 do total de recursos, e o oitavo lugar no terceiro estrato, com 1,79% dos recursos totais.

As despesas de capital no primeiro estrato superam as despesas correntes com um coeficiente médio global de 0,0173 para 0,0112. No terceiro estrato, porém, confirmou-se a hipótese de que os coeficientes de despesas correntes de capital são menores do que os de despesas correntes. Os coeficientes médios globais foram de 0,0079 para 0,0100.

Ao contrário do que ocorreu com as demais funções, as despesas de capital do estrato dos municípios mais desenvolvidos superaram as dos municípios menos desenvolvidos, negando a hipótese de que os coeficientes de despesas de capital do estrato dos municípios de menor grau de desenvolvimento são maiores do que os do estrato dos municípios mais desenvolvidos.

43

BRASIL. IPEA. Transferências de impostos aos estados e municípios. Rio de Janeiro, IPEA, 1974, p. 202.

Dois aspectos parecem contribuir para explicar este comportamento: a) os municípios, principalmente os mais desenvolvidos, em decorrência da prioridade dada à saúde e ao saneamento em âmbito federal, começam a destinar alguns recursos a mais para a função; b) as despesas com saneamento são, por natureza, prevalentemente despesas de capital.

Os coeficientes de despesas totais, na função, apresentaram-se maiores no primeiro estrato, atingindo 2,85% do total dos recursos, contra 1,79% no terceiro. A diferença entre os coeficientes, apontada pelas respectivas médias, não chegou, porém, a ser significativa para as populações dos dois estratos, conforme demonstrou o teste de hipótese (tabela nº 14). Os indícios existentes não foram suficientes, neste caso, portanto, para confirmar, através da comparação de seus valores, a hipótese de que os coeficientes médios de despesas variam entre grupos de municípios estratificados em função de seu grau de desenvolvimento.

Tabela nº 10 - Saúde: Coeficientes de despesas na função,
Médias aritméticas do 1º e do 3º estratos.
Anos de 1970 - 1975 e total.

Ano		1970	1971	1972	1973	1974	1975	Total
Discriminação								
Despesas Correntes	1º Estrato	0,0091	0,0093	0,0101	0,0096	0,0102	0,0137	0,0112
	3º Estrato	0,0116	0,0114	0,0139	0,0124	0,0108	0,0064	0,0100
Despesas de Capital	1º Estrato	0,0032	0,0043	0,0043	0,0164	0,0170	0,0278	0,0173
	3º Estrato	0,0009	0,0017	0,0051	0,0080	0,0121	0,0087	0,0079
Despesas Totais	1º Estrato	0,0123	0,0137	0,0145	0,0261	0,0273	0,0416	0,0285
	3º Estrato	0,0125	0,0132	0,0190	0,0204	0,0230	0,0151	0,0179

4.1.9 - Bem-Estar Social

As séries históricas dos coeficientes de despesas, quer correntes quer de capital, tanto no primeiro quanto no terceiro estratos, apresentaram notável grau de estabilidade (tabela nº 11). Revelou-se, portanto, que as despesas na função são determinadas por fatores estruturais e não aleatórios, afirmando-se a significância dos coeficientes médios para análises, mesmo a curto prazo.

As despesas de capital são inexpressivas, atingindo 0,09% da despesa total no primeiro estrato e 0,13% no terceiro estrato. Confirmou-se, portanto, que os coeficientes de despesas de capital são maiores nos municípios de menor grau de desenvolvimento, bem como que são menores do que os de despesas correntes.

Na ordem de importância relativa, a função ocupa um expressivo quarto lugar, com 12,32% dos recursos totais, no primeiro estrato, caindo para o sexto lugar, com 5,45% das despesas totais, no terceiro estrato.

A diferença entre estes coeficientes, apontada pelas respectivas médias é significativa para as populações dos dois estratos (tabela nº 14). Comprovou-se, desta forma, para esta função, a hipótese de que os coeficientes médios de despesa variam entre grupos de municípios estratificados em função de seu grau de desenvolvimento.

A explicação para as características apresentadas pelos coeficientes de despesa nesta função parece estar principalmente em que grande parte dos recursos aplicados em Bem-Estar Social se destinam a pagamentos de previdência social. Por isto, decorrem de fatores estruturais e assumem maior importância nos municípios mais antigos, que geralmente correspondem aos de mais alto grau de desenvolvimento.

Tabela nº 11 - Bem-Estar Social: Coeficientes de despesas na função.

Médias aritméticas do 1º e do 3º estratos.

Anos de 1970 - 1975 e total.

Dias Discriminação		1970	1971	1972	1973	1974	1975	Total
Despesas Correntes	1º Estrato	0,1295	0,1393	0,1369	0,1240	0,1200	0,1125	0,1223
	3º Estrato	0,0457	0,0445	0,0425	0,0602	0,0572	0,0545	0,0522
Despesas de Capital	1º Estrato	0,0019	0,0010	0,0005	0,0008	0,0009	0,0008	0,0009
	3º Estrato	0,0003	-	0,0011	0,0001	0,0006	0,0029	0,0013
Despesas Totais	1º Estrato	0,1315	0,1404	0,1375	0,1249	0,1209	0,1133	0,1232
	3º Estrato	0,0461	0,0446	0,0437	0,0603	0,0578	0,0574	0,0545

4.1.10 - Serviços Urbanos

Os coeficientes de despesas, tanto correntes como de capital, quer no primeiro, quer no terceiro estratos apresentaram-se estáveis (tabela nº 12), evidenciando que a destinação de recursos para esta função é determinada mais por variáveis estruturais do que por fatores ocasionais, o que possibilita, concluir pela significância dos coeficientes médios observados, para análises a curto prazo.

É reconhecidamente outra função característica dos governos locais, verificando-se notável concentração de recursos nela em ambos os estratos. Assim que na ordem de importância relativa, as despesas na função Serviços Urbanos ocuparam o primeiro lugar no primeiro estrato e a terceira posição no terceiro estrato. Os municípios de maior grau de desenvolvimento sócio-econômico aplicaram, em média, 22,62% de seus recursos, nesta função, enquanto os municípios do terceiro estrato destinaram-lhe 12,20%.

Esta diferença entre os coeficientes, apontada pelas respectivas médias, revelou-se significativa para as populações dos dois estratos, conforme o teste de hipótese (tabela nº 14). Comprovou-se, portanto, a hipótese de que os coeficientes médios de despesa variam entre grupos de municípios estratificados em função de seu grau de desenvolvimento.

As despesas de capital atingiram, em média, 10,37% no primeiro estrato e 7,40% no terceiro, ficando em 12,31% e 4,79, respectivamente, as despesas correntes. Negou-se, por isto, a hipótese de que os coeficientes de despesas de capital são maiores no estrato dos municípios menos desenvolvidos. Verificou-se outrossim, que, nesta função, os coeficientes das despesas de capital, no estrato dos municípios de menor grau de desenvolvimento, superam os das despesas correntes, embora fiquem em situação inferior no primeiro estrato.

O destaque das despesas com serviços urbanos nos municípios mais desenvolvidos se harmoniza com o que ocorre, neste

aspecto, com os municípios brasileiros em geral.⁴⁴ As características apresentadas pelos coeficientes de despesas se explicam pelo crescimento acentuado da procura dos serviços públicos enquadráveis na função: transportes urbanos, água, esgoto, limpeza pública, pavimentação de ruas, iluminação etc. que ocorre nos municípios com maior contingente de população urbana. O elevado índice de investimentos exigidos para a prestação destes serviços explica por que o coeficiente de despesas de capital supera o coeficiente de despesas correntes, no primeiro estrato.

44

BRASIL. IPEA. Transferências de impostos aos estados e municípios. Rio de Janeiro, IPEA, 1974, p. 161.

Tabela nº 12 - Serviços Urbanos: Coeficientes de despesas por função.
Médias aritméticas, do 1º e do 3º estratos.
Anos de 1970 - 1975 e total.

Ano		1970	1971	1972	1973	1974	1975	Total
Discriminação								
Despesas Correntes	1º Estrato	0,1254	0,1281	0,1305	0,1251	0,1145	0,1231	0,1231
	3º Estrato	0,0707	0,0416	0,0441	0,0514	0,0556	0,0403	0,0479
Despesas de Capital	1º Estrato	0,0677	0,0706	0,1092	0,0827	0,0949	0,1313	0,1037
	3º Estrato	0,0885	0,0598	0,0831	0,0737	0,0743	0,0719	0,0740
Despesas Totais	1º Estrato	0,1931	0,1987	0,2397	0,2097	0,2095	0,2045	0,2268
	3º Estrato	0,1598	0,1015	0,1273	0,1251	0,1300	0,1122	0,1220

4.2 - DESPESAS POR CATEGORIA ECONÔMICA

Os coeficientes de desagregação da despesa total em despesas correntes e de capital, quer no primeiro quer no terceiro estratos, apresentaram considerável grau de estabilidade de valor em suas séries históricas (tabela nº 13), evidenciando que a destinação de recursos para despesas correntes ou para investimentos é determinada mais por variáveis estruturais do que por fatores conjunturais, o que possibilita concluir pela significância, embora relativa, dos coeficientes médios observados, para análise mesmo a curto prazo.

As despesas correntes alcançaram 71,65% do total no primeiro estrato e caíram para 62,16% no terceiro estrato. Em contraposição, as despesas de capital atingiram a 28,34% no primeiro estrato e subiram para 37,83% do total, no terceiro estrato.

Verificou-se, portanto, pela comparação dos valores dos coeficientes, que, em termos de percentuais relativos, o estrato dos municípios de menor grau de desenvolvimento sócio-econômico aplicou mais em despesas de capital do que o estrato dos municípios mais desenvolvidos. Isto, aliás, acontece de modo semelhante ao que ocorre com os municípios em âmbito nacional.⁴⁵ Contudo, deve-se ponderar que o fato de os percentuais serem mais elevados não significa maior aplicação de recursos em termos de valores por habitante. Os municípios mais desenvolvidos, por disporem de maior volume de receita "per capita", embora apliquem um percentual menor, poderão vir a aplicar valores maiores do que os municípios menos desenvolvidos, quando relacionados ao número de habitantes. Por outro lado, lembremos, mais uma vez, que uma razão para explicar maiores

45

BRASIL. IPEA. Transferência de impostos aos estados e municípios. Rio de Janeiro, IPEA, 1974, p. 184.

coeficientes de despesas de capital, em municípios menos desenvolvidos, é a circunstância destes estarem pior servidos do que aqueles de uma infraestrutura mínima de imobilizações para a prestação dos serviços ou o exercício das atividades das diversas funções.

Importa destacar, por fim, que, pela comparação de seus valores, ficou evidenciada a hipótese de que os coeficientes médios de despesas (quer correntes, quer de capital) variam entre grupos de municípios estratificados em função de seu grau de desenvolvimento.

Tabela nº 13 - Total das despesas dos Municípios do 1º e do 3º estratos:
 Coeficientes de despesas por categoria econômica.
 Anos de 1970 - 1975 e total.

Ano		1970	1971	1972	1973	1974	1975	Total
Discriminação								
Despesas	1º Estrato	0,7719	0,7693	0,7533	0,7343	0,7106	0,6869	0,7165
Correntes	3º Estrato	0,6245	0,5744	0,6134	0,6338	0,6267	0,6268	0,6216
Despesas	1º Estrato	0,2280	0,2306	0,2466	0,2656	0,2893	0,3130	0,2834
de Capital	3º Estrato	0,3754	0,4255	0,3865	0,3661	0,3732	0,3731	0,3783
Despesas	1º Estrato	1,0000	1,0000	1,0000	1,0000	1,0000	1,0000	1,0000
Totais	3º Estrato	1,0000	1,0000	1,0000	1,0000	1,0000	1,0000	1,0000

Tabela nº 14 - Resultados do teste de hipóteses sobre diferença entre as médias dos coeficientes de despesa por função das amostras do estrato nº 1 e nº 3.

Função	$t_o = \frac{\bar{X}_1 - \bar{X}_2}{s \sqrt{\frac{1}{n_1} + \frac{1}{n_2}}}$	0,05 t 25g.l.	Conclusão
Gov. e Admin. Geral	$t_o = 0,528\ 484$	$t = 2,060$	Não rejeita H_o
Admin. Financeira	$t_o = 1,318\ 592$	$t = 2,060$	Não rejeita H_o
Defesa e Segurança	$t_o = 4,296\ 880$	$t = 2,060$	Rejeita H_o
Recursos Naturais e Agropecuários	$t_o = 2,210\ 477$	$t = 2,060$	Rejeita H_o
Viação, Transportes e Comunicações	$t_o = 4,742\ 600$	$t = 2,060$	Rejeita H_o
Indústria e Comércio	$t_o = 5,625\ 380$	$t = 2,060$	Rejeita H_o
Educação e Cultura	$t_o = 1,763\ 500$	$t = 2,060$	Não rejeita H_o
Saúde	$t_o = 1,043\ 720$	$t = 2,060$	Não rejeita H_o
Bem-Estar Social	$t_o = 4,248\ 900$	$t = 2,060$	Rejeita H_o
Serviços Urbanos	$t_o = 2,875\ 860$	$t = 2,060$	Rejeita H_o

4.3 - ANÁLISE DE CORRELAÇÕES

Realizamos testes de correlação entre cada uma das funções e grau de desenvolvimento sócio-econômico. Calculamos também o coeficiente de correlação de Pearson para as funções:

- . Governo e Administração Geral com percentual de população urbana;
- . Viação, Transportes e Comunicações com área geográfica;
- . Educação e Cultura com densidade demográfica;
- . Saúde com densidade demográfica;
- . Serviços Urbanos com percentual de população urbana.

As tabelas nºs 15, 16 e 17 apresentam os resultados destas análises estatísticas.

4.3.1 - Primeiro Estrato

Conforme as tabelas nºs 15 e 17, no primeiro estrato, observa-se existência de correlação significativa entre as funções:

- . Governo e Administração Geral e grau de desenvolvimento econômico;
- . Viação, Transportes e Comunicações e grau de desenvolvimento econômico.

Comprovou-se nestas funções, no que diz respeito ao primeiro estrato, a hipótese de que os coeficientes médios de despesas por função de governo/despesa total, variam em decorrência do nível de desenvolvimento sócio-econômico das unidades municipais incluídas num mesmo estrato.

Isto nos leva a concluir que a estrutura administrativa se desenvolve quantitativa e qualitativamente de forma paralela ao desenvolvimento econômico do município. Não é por razões menos legítimas, como a de esbanjamento, que se aplicam mais recursos em Governo e Administração Geral, pois neste ca-

so deveríamos afirmar que o esbanjamento é privilégio dos municípios mais desenvolvidos.

Para explicar a correlação positiva entre "Viação , Transportes e Comunicações" e grau de desenvolvimento sócio-econômico parece-nos que devemos pensar mais uma vez no fato desta função ser típica do governo local. Ou o governo local se volta para atender as necessidades em termos de estradas vicinais, por exemplo, ou estas necessidades ficam sem atendimento.

E se o município dispuser de recursos, será impellido a aplicá-los para satisfazer a demanda dos serviços públicos da função.

Ainda no que se refere ao primeiro estrato, as demais funções não se correlacionam de maneira significativa (vide tabelas nº 15 e nº 17) nem com o grau de desenvolvimento sócio-econômico, nem com as outras variáveis testadas: área geográfica, densidade demográfica, e percentual de população urbana.

Não se comprovou, portanto, a hipótese de que os coeficientes médios de despesas nestas funções variam de acordo com o grau de desenvolvimento sócio-econômico dos municípios incluídos num mesmo estrato. Não se confirmaram, também, as hipóteses de que:

- . Os coeficientes de despesas em Educação e Cultura e em Saúde variam, em função da densidade demográfica dos municípios;
- . Os coeficientes de despesas em Viação, Transportes e Comunicações variam em função da área geográfica dos municípios;
- . Os coeficientes de despesas em Governo e Administração Geral e em Serviços Urbanos variam em função do percentual de população urbana dos municípios.

Esperava-se que ocorresse correlação positiva significativa da função Serviços Urbanos com grau de desenvolvimento econômico e com percentual de população urbana dos municípios, pois a demanda dos serviços típicos da função (iluminação pública, pavimentação e calçamento de ruas etc.) cresce com o grau de urbanização.

Sabe-se também que esta função assume crescente importância nos municípios mais desenvolvidos, em termos de percentuais de recursos a ela destinados.

A razão, talvez esteja em que, muitas vezes, municípios desenvolvidos apresentam baixo percentual de população urbana.

Esperava-se também que ocorresse correlação positiva significativa entre a função Educação e Cultura e grau de desenvolvimento sócio-econômico.

Surpreendentemente a relação (embora não significativa) foi negativa. Buscando uma hipótese explicativa, somos levados a pensar que nos municípios mais desenvolvidos tende-se a gastar cada vez proporcionalmente menos em educação, porque outras esferas de governo, principalmente a estadual, passam a atender a demanda de ensino decorrente do desenvolvimento.

4.3.2 - Terceiro Estrato

No terceiro estrato observam-se relações bastante semelhantes às do primeiro estrato.

Conforme as tabelas nº 16 e 17, ocorrem correlações significantes das funções:

- . Governo e Administração Geral com nível de desenvolvimento sócio-econômico e com percentual de população urbana;
- . Administração Financeira com grau de desenvolvimento sócio-econômico;
- . Recursos Naturais e Agropecuários com grau de desenvolvimento sócio-econômico;
- . Viação, Transportes e Comunicações com grau de desenvolvimento sócio-econômico.

Comprovou-se nestas funções, no que diz respeito ao terceiro estrato, a hipótese de que os coeficientes médios de despesas por função de governo/despesa total, variam em decorrência do nível de desenvolvimento sócio-econômico das unidades municipais incluídas num mesmo estrato.

À semelhança do que afirmamos na análise feita para o primeiro estrato, somos levados a concluir que a correlação positiva, entre despesas na função "Governo e Administração Geral", e grau de desenvolvimento sócio-econômico e percentual de população urbana, é devida ao fato de que a estrutura administrativa se desenvolve qualitativa e quantitativamente de forma paralela ao desenvolvimento do município. A correlação com percentual de população urbana provavelmente se explica pela mesma razão, pois, nos municípios de terceiro estrato, graus mais altos de desenvolvimento sócio-econômico ocorrem junto com mais elevados percentuais de população urbana.

A correlação entre a função "Administração Financeira" e grau de desenvolvimento, que ocorre no terceiro estrato e não se verifica no primeiro, revela que, para se desenvolver adequadamente, esta função necessita que o município apresente um certo nível de desenvolvimento.

Algo semelhante parece ocorrer com a função "Recursos Naturais e Agropecuários". A correlação entre os coeficientes de gastos na função e o grau de desenvolvimento do município, no terceiro estrato, parece explicar-se da seguinte maneira: Nos municípios mais desenvolvidos, os serviços da função passam a ser prestados por outras esferas de governo. Nos municípios menos desenvolvidos, o governo local, à medida que dispõe de recursos, tenta atender à demanda deles. E isto ocorre principalmente com a produção e a distribuição de energia elétrica.

A correlação entre ~~des~~pesas com "Viação, Transportes e Comunicações" também se explica pelo fato da função ser tipicamente do governo local. ~~En~~tra em cena aqui, mais uma vez, a tese da importância do Município como presença governamental nas pequenas comunidades do interior. Ou o governo local atende as necessidades, por exemplo, de construção e manutenção de vias de transporte, embora precárias, ou simplesmente isto deixa de ser feito.

As demais funções de despesas não se correlacionam de maneira significativa (vide tabelas nºs 16 e 17) nem com o

grau de desenvolvimento sócio-econômico, nem com as outras variáveis testadas: área geográfica, densidade demográfica e percentual de população urbana.

Não se comprovou, portanto, a hipótese de que os coeficientes médios de despesas nestas funções variam de acordo com o grau de desenvolvimento sócio-econômico dos municípios ' incluídos num mesmo estrato.

Não se confirmaram também as hipóteses de que:

- . Os coeficientes de despesas em Viação, Transportes e Comunicações variariam em função da área geográfica dos municípios;
- . Os coeficientes de despesas em Educação e Cultura e em Saúde variariam em função da densidade demográfica dos municípios;
- . Os coeficientes de despesas em Serviços Urbanos variariam em função do percentual de população urbana dos municípios.

Como se referiu quando da análise de correlações no primeiro estrato, esperava-se que se verificasse correlação positiva significativa entre coeficientes de despesas na função Serviços Urbanos com grau de desenvolvimento sócio-econômico e com percentual de população urbana dos municípios pertencentes ao mesmo estrato, pois a demanda dos serviços típicos da função (iluminação pública, pavimentação e calçamento de ruas) cresce com o grau de urbanização. Além disto, ficou demonstrado, na descrição das despesas por funções, pela comparação dos coeficientes médios de despesa na função, do primeiro e do terceiro estratos (tabelas nº 12 e 14), que a função Serviços Urbanos assume crescente importância relativa nos municípios mais desenvolvidos.

Contudo, isto não se verificou, significando que para os municípios de um mesmo estrato a determinante principal das despesas em Serviços Urbanos não é o grau de desenvolvimento. Um grau maior de desenvolvimento não implica sempre numa efetiva destinação maior de recursos para a função.

Surpreendentemente a correlação entre as funções Educação e Cultura, Saúde e Bem-Estar Social e grau de desenvolvimento sócio-econômico apresentou-se negativa, sem chegar

a ser significativa. E também com relação a este terceiro estrato somos levados a propor como hipótese explicativa que, à medida que se desenvolvem, os municípios tendem a aplicar proporcionalmente menos em educação porque outras esferas de governo, principalmente a estadual, passam a atender a demanda de ensino decorrente do desenvolvimento.

Tabela nº 15 - Coeficientes de correlação linear de Pearson ,
calculados entre os coeficientes de despesa por
função e o grau do potencial econômico relativo. Teste de hipótese sobre os coeficientes
calculados. Estrato nº 1.

Função	Grau de desenvolvimento sócio-econômico	0,05 t 10g.l.	Conclusão
Governo e Administração Geral	$r_{xy} = 0,5382^*$ $t_o = 2,0190^{**}$	$t = 1,81$	Significante
Administração Financeira	$r_{xy} = 0,02265$ $t_o = 0,0717$	$t = 1,81$	Não significativa
Defesa e segurança	$r_{xy} = 0,41146$ $t_o = 1,4223$	$t = 1,81$	Não significativa
Recursos Naturais e Agropecuários	$r_{xy} = 0,31891$ $t_o = 1,0640$	$t = 1,81$	Não significativa
Viação, Transporte e Comunicações	$r_{xy} = 0,81756$ $t_o = 4,4897$	$t = 1,81$	Significante
Indústria e Comércio	$r_{xy} = -0,47120$ $t_o = -1,6894$	$t = 1,81$	Não significativa
Educação e Cultura	$r_{xy} = -0,00089$ $t_o = -0,0028$	$t = 1,81$	Não significativa
Saúde	$r_{xy} = -0,34465$ $t_o = -1,1611$	$t = 1,81$	Não significativa
Bem-Estar Social	$r_{xy} = 0,21487$ $t_o = 0,8122$	$t = 1,81$	Não significativa
Serviços Urbanos	$r_{xy} = 0,16403$ $t_o = 0,5258$	$t = 1,81$	Não significativa

$$* \quad r_{xy} = \frac{\sum x_i y_i - \frac{\sum x_i \sum y_i}{n}}{\sqrt{\left[\sum x_i^2 - \frac{(\sum x_i)^2}{n} \right] \left[\sum y_i^2 - \frac{(\sum y_i)^2}{n} \right]}}$$

$$** \quad t_o = \frac{r \sqrt{n-1}}{\sqrt{1-r^2}}$$

Tabela nº 16 - Coeficientes de correlação linear de Pearson ,
calculados entre os coeficientes de despesa por
função e o grau de potencial econômico relativo.
Teste de hipótese sobre os coeficientes calcula-
dos. Estrato nº 3.

Função	Grau de poten- cial relativo	0,05 t 13g. 1.	Conclusão
Governo e Administração Geral	rx _{xy} = 0,85689* to = 5,9935 **	t = 1,77	Significante
Administração Financei- ra	rx _{xy} = 0,60800 to = 2,7612	t = 1,77	Significante
Defesa e Segurança	rx _{xy} = 0,04634 to = 0,1673	t = 1,77	Não significativa
Recursos Naturais e Agropecuários	rx _{xy} = 0,50559 to = 2,1129	t = 1,77	Significante
Viação, Transportes e Comunicações	rx _{xy} = 0,56124 to = 2,4450	t = 1,77	Significante
Indústria e Comércio	rx _{xy} = 0,23128 to = 0,8571	t = 1,77	Não significativa
Educação e Cultura	rx _{xy} = 0,26101 to = 0,9749	t = 1,77	Não significativa
Saúde	rx _{xy} = 0,32248 to = 1,2281	t = 1,77	Não significativa
Bem-Estar Social	rx _{xy} = 0,02460 to = 0,0887	t = 1,77	Não significativa
Serviços Urbanos	rx _{xy} = 0,28542 to = 1,0738	t = 1,77	Não significativa

$$* r_{xy} = \frac{\sum X_i Y_i - \frac{\sum X_i \sum Y_i}{n}}{\sqrt{\left[\sum X_i^2 - \frac{(\sum X_i)^2}{n} \right] \left[\sum Y_i^2 - \frac{(\sum Y_i)^2}{n} \right]}}$$

$$** t_o = \frac{r \sqrt{n-1}}{1-r^2}$$

Tabela nº 17 - Coeficientes de correlação linear de Pearso ,
calculados entre coeficientes de despesas por
função e área, densidade demográfica e percen -
tual de população urbana. Teste de hipótese so
bre os coeficientes calculados. Estrato nº 1 e
nº 3.

Variáveis	Estrato	rx y e t o	t tabular	Conclusão
Governo e Admin. Geral	1º	rx y= 0,25387 t o = 0,83001	t = 1,81	Não significativa
Versus				
% de pop. Urbana	3º	rx y= 0,47616 t o = 1,95237	t = 1,77	Significante
Viação, Transp. e Comunicações	1º	rx y=-0,13684 t o =-0,43683	t = 1,81	Não significativa
Versus				
Área Geográfica	3º	rx y= 0,00850 t o = 0,03068	t = 1,77	Não significativa
Educação e Cultura	1º	rx y= 0,00056 t o = 0,00177	t = 1,81	Não significativa
Versus				
Densidade Demográfica	3º	rx y= 0,18228 t o = 0,66842	t = 1,77	Não significativa
Saúde	1º	rx y= 0,23776 t o = 0,77406	t = 1,81	Não significativa
Versus				
Densidade Demográfica	3º	rx y=-0,07324 t o =-0,26479	t = 1,77	Não significativa
Serviços Urbanos	1º	rx y= 0,40219 t o = 1,38918	t = 1,81	Não significativa
Versus				
Percentual de Pop. Urbana	3º	rx y= 0,28215 t o = 1,06040	t = 1,77	Não significativa

5. CONCLUSÃO

O propósito básico deste estudo foi o de traçar o perfil do comportamento das despesas de municípios gaúchos.

Julgamos que um enfoque teórico útil a tal propósito é o da análise estrutural. Esta perspectiva teórica nos levou a entender que coeficientes médios significativos só podem ser elaborados para populações de indivíduos (estruturas) que apresentem um suficiente grau de homogeneidade.

Em contraposição, os municípios gaúchos, como os brasileiros, apresentam um elevado grau de heterogeneidade. A solução encontrada para superar esta dificuldade foi classificar os municípios em estratos pelo critério do nível de desenvolvimento sócio-econômico, que por conter onze variáveis com elevado grau de consistência interna, comprovada por estudos anteriores, pareceu eficaz para reunir, no mesmo grupo municípios que apresentam acentuadas semelhanças.

Com base nesse critério, os municípios do Rio Grande do Sul, excluindo-se os que ocupam os oito primeiros lugares na escala, foram agrupados em três estratos.

Dos três estratos escolheram-se dois para estudo. O primeiro, englobando municípios com grau mais elevado de desenvolvimento sócio-econômico, e o terceiro, constituído pelos municípios menos desenvolvidos.

De uma amostra de cada estrato foram calculados coeficientes médios de despesa por função/despesa total, e de despesas por categoria econômica/despesa total.

Os coeficientes assim calculados revelaram uma série de aspectos interessantes do comportamento da despesa nos municípios gaúchos.

As séries históricas dos coeficientes médios de despesa, quer por função, quer por categoria econômica, apresentaram grande estabilidade, dentro de cada estrato, nas funções mais importantes, isto é, Governo e Administração Geral,

Administração Financeira, Viação-Transportes e Comunicações; Educação e Cultura; Bem-Estar Social; Serviços Urbanos. Nas demais funções, as de menor expressão, isto é, as que recebem menor parcela de recursos, as séries históricas revelaram instabilidade.

Considerou-se que a estabilidade dos coeficientes expressa que as despesas na função são determinadas por variáveis estruturais, não conjunturais. Por outro lado, a instabilidade dos coeficientes foi interpretada como consequência das despesas na função serem determinadas por fatores fortuítos ou esporádicos..

Por isto, os coeficientes estáveis foram considerados como significantes para avaliação e para o planejamento de curto prazo.

A comparação do valor dos coeficientes médios da despesa total por função, dentro de cada estrato, revelou que, no primeiro estrato, o dos municípios de maior grau de desenvolvimento sócio-econômico, as três funções mais importantes são, pela ordem, Serviços Urbanos; Viação, Transportes e Comunicações; Educação e Cultura. No terceiro estrato, as prioridades na destinação de recursos situam-se pela ordem, em Viação, Transportes e Comunicações; Educação e Cultura ; Serviços Urbanos. Nessas três funções os municípios do primeiro estrato aplicaram, em média geral, mais de 60% de seus recursos, enquanto os do terceiro estrato aplicaram, nas mesmas três funções, mais de 70% do total de suas receitas.

A não ser na função Recursos Naturais e Agropecuários, no estrato dos municípios de menor grau de desenvolvimento sócio-econômico, os coeficientes de despesas correntes sempre foram maiores do que os das despesas de capital.

Levantou-se a hipótese de que os coeficientes médios de despesa de capital por função, no estrato dos municípios de menor grau de desenvolvimento, seriam maiores do que no estrato dos municípios mais desenvolvidos. Pela comparação dos coeficientes médios, constatou-se que os do terceiro estrato realmente são maiores do que os do primeiro, menos

naquelas funções que no primeiro estrato assumem significação bem maior que no terceiro, isto é, em Defesa e Segurança; Indústria e Comércio; Saúde; Serviços Urbanos.

Pelos coeficientes de despesa por categoria econômica (tabela nº 13) constatou-se que enquanto os municípios do primeiro estrato gastaram, na média geral do período, 28,83% de seus recursos em despesas de capital, os do estrato dos municípios de menor grau de desenvolvimento aplicaram 37,83%, o que representa uma considerável diferença.

E isto foi interpretado como decorrência do fato dos municípios desenvolvidos disporem de uma infraestrutura ainda precária de investimentos para o desempenho de suas funções. Enquanto os municípios com maior grau de desenvolvimento se preocupam mais com a manutenção de atividades, os municípios menos desenvolvidos voltam-se ainda para a criação de muitas delas.

Levantou-se, outrossim, a hipótese de que os coeficientes médios de despesa por função variam entre grupos de municípios estratificados em função do nível de desenvolvimento sócio-econômico. Pela comparação do valor dos coeficientes médios comprovou-se que, nas funções administração Financeira, Recursos Naturais e Agropecuários, Viação-Transportes e Comunicações, Educação e Cultura, foram maiores os do estrato dos municípios menos desenvolvidos. Por outro lado, nas funções Governo e Administração Geral, Defesa e Segurança, Indústria e Comércio, Saúde, Bem-Estar Social, Serviços Urbanos, foram maiores os coeficientes dos municípios de maior grau de desenvolvimento. Contudo, o teste de hipótese (tabela nº 14) demonstrou que a diferença entre as médias chegou a ser significativa para as populações dos dois estratos, apenas nas funções: Defesa e Segurança, Recursos Naturais e Agropecuários, Viação, Transportes e Comunicações, Indústria e Comércio, Bem-Estar Social e Serviços Urbanos.

Por outras palavras, os municípios destinam, ora mais, ora menos recursos às diversas funções de governo, de conformidade com as condições estruturais correspondentes a seu nível de desenvolvimento sócio-econômico. Parece, pois,

indicar-se que as variáveis políticas e administrativas atuam menos, na destinação de recursos às diversas funções, do que as variáveis sócio-econômicas.

Os coeficientes de despesa por função/despesa total, de cada um dos estratos, foram submetidos a testes de correlação com algumas variáveis que se ~~supunha~~ ^{supunha} influir em seu valor, principalmente com a variável "nível de desenvolvimento sócio-econômico" (tabelas nº 16 e nº 17).

Constatou-se existir correlação significativa, a um nível de 95% de probabilidade de confiança, entre volume de recursos aplicados em:

. Governo e Administração Geral e grau de desenvolvimento sócio-econômico dos municípios, quer no primeiro, quer no terceiro estratos;

. Viação, Transportes e Comunicações e grau de desenvolvimento sócio-econômico dos municípios, quer no primeiro, quer no terceiro estratos;

. Administração Financeira e grau de desenvolvimento sócio-econômico dos municípios do terceiro estrato;

. Recursos Naturais e Agropecuários e grau de desenvolvimento sócio-econômico dos municípios de terceiro estrato.

A correlação positiva significativa, observada entre volume de recursos aplicados em Governo e Administração Geral e grau de desenvolvimento sócio-econômico, indica que a estrutura administrativa dos municípios se desenvolve quantitativa e qualitativamente não por razões menos legítimas como o esbanjamento ou o empreguismo, pois, neste caso, deveríamos afirmar que tais vícios seriam privilégio dos municípios com maior grau de desenvolvimento.

No caso de Viação, Transportes e Comunicações, a explicação da correlação positiva parece estar no fato desta função ser típica do governo local enquanto atende às necessidades de construção e manutenção de estradas vicinais.

Na função Administração Financeira, a correlação revela que para se desenvolver adequadamente, esta função necessita que o município apresente certo grau de desenvolvimento.

A ocorrência de correlação entre grau de desenvolvimento e volume de recursos aplicados em Recursos Naturais e Agropecuários, apenas no terceiro estrato, se explica pelo fenômeno da suplência por parte de outras esferas de governo. Vale dizer, nos municípios menos desenvolvidos, o governo local, à medida que dispõe de recursos, tenta atender à demanda dos serviços da função (principalmente produção e distribuição de energia elétrica). Nos municípios mais desenvolvidos, os serviços da função passam a ser prestados por outras esferas de governo.

Não ocorreu correlação significativa entre volume de recursos aplicados nas outras funções e as variáveis consideradas: grau de desenvolvimento sócio-econômico, percentual de população urbana, densidade demográfica e área geográfica.

Observemos ainda que este estudo sugere outras análises. Com o objetivo de complementar a caracterização do comportamento da despesa nos municípios gaúchos poderiam ser feitos, entre outros, estudos para:

- a) averiguar possíveis razões administrativas e políticas das diversas variações;
- b) verificar reduções ou aumentos nas diversas aplicações por função, através do cálculo e interpretação de coeficientes de despesas "per capita" a preços constantes;
- c) verificar a suplência, pelo Estado ou pela Federação, de funções inicialmente a cargo dos municípios, como ocorre com Educação e Cultura e Recursos Naturais e Agropecuários;
- d) levar a análise até ao nível dos sub-programas dentro de cada função.

Por fim, cumpre sublinhar que os resultados alcançados pelo presente estudo, os quais evidentemente poderão ser úteis ao planejamento e à avaliação na administração municipal -

pal, demonstram a validade da metodologia de se agrupar os mu
nicípios em estratos, em função de seu grau de desenvolvimento.

_B_I_B_L_I_O_G_R_A_F_I_A_

Bibliografia Citada

- 1 - BITTENCOURT, Agnelo Uchoa. A decisão em matéria de orçamentária. Porto Alegre, CETERGS, 1974, mimeografado.
- 2 - BRASIL. Câmara dos Deputados. Orientação Orçamentária. 3.^a ed. Brasília, Depto. de Imprensa Nacional, 1975.
- 3 - BRASIL. IPEA. Transferências de impostos aos estados e municípios. Rio de Janeiro, IPEA, 1974.
- 4 - _____. Avaliação do setor público na economia brasileira: estrutura funcional da despesa. 2.^a ed. Rio de Janeiro, IPEA, 1974.
- 5 - _____. Transferências de impostos aos estados e municípios. Rio de Janeiro, IPEA, 1972.
- 6 - CARVALHO, Getúlio. Orçamento-programa: o fito e o mito. Revista de Administração Municipal. Rio de Janeiro, 20 (118):56-78, mai/jun. 1973.
- 7 - INSTITUTO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL. Laboratório de Administração Municipal. In: Orçamento - Programa a nível municipal. Rio de Janeiro, IBAM, 1970.
- 8 - _____. Municípios do Brasil: quinze anos depois. Rio de Janeiro, IBAM, 1975.
- 9 - KATZ, Daniel & KAHN, Robert L. Psicologia social das organizações. São Paulo, Atlas-MEC, 1974, p.312 a 322.
- 10 - LEACH, Edmund. Estrutura Social. In: Enciclopédia Internacional de las Ciencias Sociales. Madrid, Aguillar, 1974. v. 4.
- 11 - MARCH, James G. & SIMON, Herbert A. Teoria das organizações. Rio de Janeiro, F.G.V., 1970, cap. 6 e 7.
- 12 - PONCE, Anibal. Educación y lucha de classes. Buenos Aires, El Ateneo, 1941, p. 18.
- 13 - QUAGLIA, Vicente. Sociologia: princípios e problemas. São Paulo, Obelisco, 1964. p. 99 a 113.
- 14 - VIDAL, Florence. Problem-solving: metodologia geral da criatividade. São Paulo, Bestseller, 1973.
- 15 - VIET, Jean. Métodos estruturalistas nas ciências sociais. Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro, 1967.

Bibliografia Consultada

- 1 - CASTRO, Lauro S.P.V. de. Pontos de estatística. Rio de Janeiro, Editora Científica, 1967.
- 2 - FALKEMBACH, Elza M. F. Avaliação dos Cursos de licenciatura em Estudos Sociais, Ciências e Letras. Ijuí (RS), FIDENE, 1974.
- 3 - GRZYBOWSKI, Cândido. Estudo da participação em grupos de experiência de educação comunitária de Ijuí-RS. Brasil. Rio de Janeiro, PUCRJ, 1972. (Tese de Mestrado em Ciências Sociais).
- 4 - VERTES, Alexandre. Estrutura, análise e interpretação de balanços. Porto Alegre, UNISINOS, 1975.

A N E X O N.º 1

CONCEITUAÇÃO DE DESPESAS POR CATEGORIA ECONÔMICA E POR FUN-
ÇÃO, CONFORME A LEI 4.320 de 17/03/64.

CONCEITUAÇÃO DE DESPESAS POR CATEGORIA ECONÔMICA E POR FUNÇÃO, CONFORME A LEI 4.320 de 17/03/64.

1. DESPESAS POR CATEGORIA ECONÔMICA

A despesa, do ponto de vista econômico, de acordo com a Lei nº 4.320, classifica-se em duas categorias: despesas correntes e despesas de capital.⁴⁶

A classificação da Despesa por categorias econômicas interessa à programação governamental, principalmente a nível federal,

"permitindo decidir, por exemplo, sobre a alocação de maior soma de recursos para investimentos em vez de custeio, ou vice-versa..."

facilitando

"as análises econômicas, possibilitando de terminar a participação do setor público na formação do produto interno bruto, o cálculo da renda nacional e outros índices elaborados pelos economistas".⁴⁶

1.1 - DESPESAS CORRENTES

Despesas Correntes são as despesas de custeio e as transferências correntes.

46

BRASIL. Câmara dos Deputados. Orientação Orçamentária. 3.^a ed. Brasília, Depto. de Imprensa Nacional, 1975, p. 43-64.

Para evitar repetições, neste anexo, a Lei nº 4.320/64 não será citada a cada vez que for usado seu texto. As transcrições serão postas entre aspas.

47

IBAM. Laboratório de Administração Municipal. Orçamento Programa a nível municipal. Rio de Janeiro, IBAM, 1970, p. 26.

"Classificam-se como Despesas de Custeio as dotações para manutenção de serviços anteriormente criados, inclusive as destinadas a atender a obras de conservação e adaptação de bens imóveis". (Art.12, § 1º).

O desdobramento ou discriminação ou especificação da despesa se faz pelos chamados "elementos". São elementos da despesa de custeio: Pessoal Civil; Pessoal Militar; Material de Consumo; Serviços de Terceiros; Encargos Diversos.

"Classificam-se como Transferências Correntes as dotações para despesas às quais não corresponda contra prestação direta em bens ou Serviços, inclusive para contribuições e subvenções destinadas a atender à manutenção de outras entidades de direito público e privado". (Art. 12, § 2º).

"Consideram-se subvenções as transferências destinadas a cobrir despesas de custeio das entidades beneficiadas, distinguindo-se como:

I - subvenções sociais, as que se destinem a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial ou cultural, sem finalidade lucrativa;

II - subvenções econômicas, as que se destinem a instituições públicas ou privadas de caráter industrial, comercial, agrícola ou pastoril". (Art. 12, § 3º).

São elementos de transferências correntes, em cada órgão de governo ou unidade administrativa: Subvenções Sociais; Subvenções Econômicas; Inativos; Pensionistas; Salário-Família e Abono Familiar; Juros da Dívida Pública; Contribuições de Previdência Social; Diversas Transferências Correntes.

1.2 - DESPESAS DE CAPITAL

São despesas de capital, os investimentos, as inversões financeiras e as transferências de capital.

"Classificam-se como Investimentos as dotações para o planejamento e a execução de obras, inclusive as determinadas à aquisição de imóveis considerados necessários à realização destas últimas, bem como os programas especiais de trabalho, aquisição de instalações, equipamentos e material permanente e constituição ou aumento de capital de empresas que não sejam de caráter comercial ou financeira". (Art. 12, § 4º).

São elementos de Investimentos, em cada órgão de governo ou unidade administrativa, as aplicações em: Obras Públicas; Serviços em Regime de Programação Especial; Equipamentos e Instalações; Material Permanente; Participação em Constituição ou Aumento de Capital de Empresas ou Entidades Industriais ou Agrícolas.

"Classificam-se como Inversões Financeiras as dotações destinadas a:

- I - aquisição de imóveis, ou de bens de capital já em utilização;
- II - aquisição de títulos representativos do capital de empresas ou entidades de qualquer espécie, já constituídas, quando a operação não importe aumento de capital;
- III - constituição ou aumento do capital de entidades ou empresas que visem a objetivos comerciais ou financeiros, inclusive operações bancárias ou de seguros". (Art. 12, § 5º).

São elementos de Inversões Financeiras, as aplicações em: Aquisição de Imóveis; Participação em Constituição ou Aumento de Capital de Empresas ou Entidades Comerciais ou Financeiras; Aquisição de Títulos Representativos de Capital de Empresas em Funcionamento; Constituição de Fundos Rotativos; Concessão de Empréstimos; Diversas Inversões Financeiras.

"São Transferências de Capital as dotações para investimentos ou inversões financeiras que outras pessoas de direito público ou privado devam realizar, independentemente de contraprestação direta de bens ou serviços, constituindo essas

transferências auxílios ou contribuições, segundo derivem diretamente da Lei de Orçamento ou de lei especial anterior, bem como as dotações para amortização da dívida pública" (Art. 12, § 6º).

Constituem elementos de Transferências de Capital , as aplicações em: Amortização da Dívida Pública; Auxílios para Obras Públicas; Auxílios para Equipamentos e Instalações; Auxílios para Inversões Financeiras; Outras Contribuições.

2. FUNÇÕES DE GOVERNO

Já vimos como a despesa total de uma unidade governamental (União, Estado, Município) se desdobra ou classifica em categorias econômicas: Despesas correntes e despesas de capital.

Contudo, o fato de que a maioria dos governos, mesmo de regimes ou países diferentes, prestam certos tipos comuns de serviços, se dedicam à realização dos mesmos fins, permite a identificação de categorias funcionais e subfuncionais mais ou menos similares, que podem naturalmente modificar-se segundo exijam as circunstâncias de cada país e de cada estágio de desenvolvimento do mesmo país.

Por isto, um outro critério de classificação ou desdobramento da despesa é o da função.

Pode-se caracterizar função como uma divisão relativamente ampla da despesa total, que identifica os diversos tipos de serviços postos à disposição do público pelo governo, como educação, transporte, serviços urbanos.

Sendo empregada para agregar programas, atividades e projetos relacionados com cada propósito governamental, a classificação por função tem importância básica o planejamento, o controle e a avaliação.

Englobando dados para determinar a parcela da despesa total dedicada a cada serviço ou propósito de governo, independentemente da unidade administrativa responsável pelo desembolso dos recursos, a informação dada pela classificação por

função se torna muito mais acessível ao público e à administração, resultando isto de suma utilidade para formulação, revisão e avaliação de políticas de aplicação de recursos, pelo Legislativo e pelo Executivo.

De acordo com a Lei 4.320 de 17 de março de 1964, a despesa governamental se discrimina em dez funções:

- 0 - Governo e Administração Geral.
- 1 - Administração Financeira.
- 2 - Defesa e Segurança.
- 3 - Recursos Naturais e Agropecuários.
- 4 - Viação, Transportes e Comunicações.
- 5 - Indústria e Comércio.
- 6 - Educação e Cultura.
- 7 - Saúde.
- 8 - Bem-Estar Social.
- 9 - Serviços Urbanos.

A Portaria nº 9, de 28 de janeiro de 1974, do Ministro do Planejamento e Coordenação Geral, atualizou a discriminação da despesa por funções prevista na Lei 4.320,

"Considerando a necessidade de estabelecer um esquema de classificação que forneça informações mais amplas sobre as programações de Governo, inclusive para a implementação do processo integrado de planejamento e orçamento, e, ao mesmo tempo, uniformizar a terminologia a níveis de Governo da União dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios..."⁴⁸

De acordo com esta Portaria e as portarias complementares Nº 20, de 10 de julho de 1974, do Secretário de Orçamento e Finanças⁴⁹ e Nº 04, de 12 de março de 1975, do Subsecretário de Orçamento e Finanças, a despesa governamental se discrimina em dezesseis funções:

01 Legislativa

⁴⁸ BRASIL. Câmara dos Deputados. Orientação Orçamentária. 3.^a ed. Brasília, Depto. de Imprensa Nacional, 1975, p. 97-99.

⁴⁹ BRASIL. Câmara dos Deputados. Op. Cit., nota 21, p. 100 e 121-141.

- 02 Judiciária
- 03 Administração e Planejamento
- 04 Agricultura
- 05 Comunicações
- 06 Defesa Nacional e Segurança Pública
- 07 Desenvolvimento Regional
- 08 Educação e Cultura
- 09 Energia e Recursos Minerais
- 10 Habitação e Urbanismo
- 11 Indústria, Comércio e Serviços
- 12 Relações Exteriores
- 13 Saúde e Saneamento
- 14 Trabalho
- 15 Assistência e Previdência
- 16 Transporte

A Portaria nº 25, de 14 de julho de 1976, do Secretário de Orçamento e Finanças, da Secretaria de Planejamento da Presidência da República, atualiza a classificação de despesas, estabelecida pela Portaria Ministerial nº 9, de 28/01/1974, quanto a aspectos como códigos, programas e subprogramas. Conserva porém, as mesmas dezesseis funções acima referidas.

As alterações na classificação por funções, previstas na Portaria nº 9, deveriam integrar os orçamentos e relatórios contábeis, referentes ao exercício de 1975 e seguintes dos Municípios de Capital e dos que contam com mais de 200.000 habitantes, e ao exercício de 1976 e seguintes, para os Municípios de menos de 200.000 habitantes.

Nosso estudo, por ser feito sobre a despesa de municípios com menos de 200.000 habitantes e se referir aos anos de 1970 a 1975, usará a classificação de despesa por função prevista originalmente na Lei 4.320, § 2º do Art. 8º, Anexo nº 5.

2.1 - GOVERNO E ADMINISTRAÇÃO GERAL

É a função que, a nível de Governo Municipal, engloba as aplicações de recursos com:

- a) Administração Superior, isto é, Legislativo e Executivo, como construção, remodelação, reequipamento da Prefeitura da Câmara Municipal ou de Subprefeituras, manutenção dos Serviços da Câmara, dos Serviços vinculados ao Gabinete do Prefeito e das Subprefeituras;
- b) Planejamento e Coordenação, como investimentos para elaboração do plano de desenvolvimento do Município, do plano-diretor da cidade para a implantação do órgão de planejamento da Prefeitura; ou despesas com a manutenção de atividades de planejamento, orçamento da Prefeitura, de fiscalização urbana, do serviço de topografia;
- c) Atividades-Meio e Assessoramento Técnico, tais como administração geral da Prefeitura (Portaria, Arquivo, Conservação e Limpeza etc.), administração de pessoal, administração de material (almoxarifado), administração patrimonial (garagem, oficinas, carpintaria) e assessoramento existentes, como Conselho de Desenvolvimento Municipal.

2.2 - ADMINISTRAÇÃO FINANCEIRA

É a função que compreende as despesas realizadas para a implementação de programas e projetos ou manutenção de atividades relacionadas com a organização, equipamento e funcionamento de:

- a) Administração superior do órgão fazendário, geralmente denominado secretaria;
- b) Arrecadação, que compreende serviços como Tesouraria, Cadastro e Cobrança da Dívida Ativa;
- c) Fiscalização tributária;
- d) Dívida Interna, como manutenção do serviço de dívida pública municipal (empréstimos);
- e) Contabilidade: reequipamento e manutenção dos Serviços de Contabilidade.

2.3 - DEFESA E SEGURANÇA

É outra função que apresenta importância maior em área federal e estadual do que municipal.

No âmbito municipal geralmente compreende despesas com organização, equipamento e funcionamento de:

- a) Defesa Terrestre, no caso, por exemplo, de instalação e contribuição para manutenção da Junta de Serviço Militar;
- b) Polícia Civil, como no caso de criação e manutenção da guarda municipal (noturna) e de despesas relacionadas com Delegacia de Polícia, a título de colaboração com o Governo Estadual;
- c) Defesa contra Sinistros, principalmente como auxílio ao Estado para a instalação ou manutenção do Corpo de Bombeiros.

2.4 - RECURSOS NATURAIS E AGROPECUÁRIOS

No âmbito municipal, geralmente, esta função conta com reduzida aplicação de recursos, sobretudo em municípios pequenos e médios. As aplicações feitas nesta função destinam-se principalmente a:

- a) Energia: Produção e distribuição;
- b) Produção Vegetal, como no caso de instalação e manutenção de Fazenda-Modelo, de Horto Florestal, de convênios com entidades de fomento agrícola, de projetos de reflorestamento;
- c) Produção Animal, por exemplo, organização e realização de exposições de animais, prestação do serviço de assistência veterinária, criação de animais em Fazendas-Modelo.

Além disto o Município, dentro desta função, poderia aplicar recursos em: Administração de órgãos eventualmente existentes com esta função específica; produção mineral, açudagem; imigração e colonização; orientação e pesquisa, mecanização e diversos.

2.5 - VIAÇÃO, TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES

São abrangidos por esta função as despesas para implementação de programas e projetos ou manutenção de atividades relacionadas com:

- a) Administração ou funcionamento do órgão que se ocupa mais diretamente com a função;
- b) Transportes rodoviários, como abertura e conservação de estradas, aquisição e conservação de máquinas e equipamentos rodoviários;
- c) Transportes aeroviários, como construção, ampliação ou manutenção de aeroporto;
- d) Transporte hidroviário, como construção ou manutenção de cais ou ancoradouros, aquisição de embarcações, manutenção de serviço de transporte hidroviário;
- e) Transportes urbanos, como participação em sociedades de economia mista para exploração do serviço de transportes coletivos urbanos, construção ou manutenção de estação rodoviária;
- f) Comunicações, como instalação, ampliação ou manutenção de serviço telefônico municipal, instalação ou manutenção de antena retransmissora de TV.

Naturalmente as despesas com transportes aeroviários, hidroviários e urbanos dependem muito de condições específicas de situação geográfica, de desenvolvimento sócio-econômico e de importância demográfica dos municípios. A subfunção em que mais se aplicam recursos é a dos transportes rodoviários.

2.6 - INDÚSTRIA E COMÉRCIO

No que tange a esta função as aplicações se fazem principalmente em:

- a) Turismo, como instalação ou manutenção do Serviço Municipal de Turismo, realização de certames turísticos;
- b) Indústrias de Bens de Produção e de Consumo, como produção de pedra britada e de artefatos de cimento.

O Município, dentro dessa função, de acordo com a Lei 4.320, poderia aplicar recursos também para: a) Administração do órgão encarregado da função; b) Indústrias de base ; c) Comércio; d) Armazéns, silos e Frigoríficos; e) Abastecimento; f) Orientação e Pesquisa em Indústria e Comércio.

2.7 - EDUCAÇÃO E CULTURA

São englobadas sob esta função os gastos com:

- a) Administração, isto é, manutenção e funcionamento do órgão mais diretamente encarregado da função;
- b) Ensino de 1º e 2º. Graus e Superior, como construção, remodelação, ampliação de prédios escolares, manutenção de serviços relacionados com ensino, educação e a cultura como bibliotecas, transporte escolar, merenda escolar;
- c) Ensino e Cultura Artística, como criação ou manutenção da orquestra ou banda municipal, realização de festivais, subvenções e auxílios a instituições artísticas e culturais;
- d) Educação Física e Desportos, como construção ou manutenção de estádios, praças de esportes, parques infantís, realização de certames esportivos e recreativos, auxílios a entidades esportivas ou recreativas;
- e) Pesquisa, Orientação e Difusão Cultural, como elaboração do plano municipal de educação, reequipamento da biblioteca Municipal;
- f) Patrimônio Artístico e Histórico, como criação e manutenção do Museu Municipal, conservação de obras e monumentos históricos do Município.

2.8 - SAÚDE

É a função que engloba as despesas, geralmente correntes, realizadas para a implementação de projetos e sobretudo para a manutenção de atividades relacionadas com:

- a) Administração, isto é, funcionamento do órgão diretamente responsável pela função;
- b) Assistência Médico-Hospitalar, como construção, ampliação, reequipamento, remodelação de Hospital de Pronto Socorro, aquisição ou manutenção de ambulâncias, auxílios a instituições hospitalares beneficentes, convênios com instituições para prestação de serviço médico-hospitalares à população;
- c) Assistência Médico-Ambulatória e Domiciliar, como criação ou manutenção de serviço médico para atendimento domiciliar urbano e rural, manutenção de ambulatório, de serviço de assistência dentária;
- d) Assistência à Maternidade e à Infância, como instalação e manutenção de Posto ou Serviço de Pediatria ou Puericultura, convênios com instituições para prestação de assistência à maternidade e à infância;
- e) Profilaxia de Moléstias Infecto-Contagiosas, como campanhas de vacinação e profilaxia (varíola, tifo, tuberculose, rubéola, sarampo, meningite);
- f) Controle e Erradicação de Endemias, como campanhas para a erradicação das tradicionais endemias rurais;
- g) Saneamento, como obras de saneamento, de drenagem de alagados e pântanos;
- h) Pesquisa, Fiscalização e Educação Sanitária, como campanhas para elevação dos padrões higiênicos e alimentares da comunidade.

2.9 - BEM-ESTAR SOCIAL

A função Bem-Estar Social compreende despesas com:

- a) Administração, ou funcionamento do órgão diretamente responsável pela função;
- b) Previdência Social, através de contribuições para os órgãos de previdência social, criação ou manutenção de atividades de previdência social para os Servidores Municipais;

- c) Inativos e Pensionistas, através de pagamento de aposentos e pensionistas do Município;
- d) Assistência Social, como a ampliação ou a manutenção do serviço de Assistência Social do Município;
- e) Assistência a Menores, como criação, ampliação ou manutenção de instituição de amparo ao menor, realização de campanha de mobilização da comunidade em favor da assistência ao menor;
- f) Proteção ao Trabalho, através de colocação de trabalhadores' em empregos, assistência jurídica, treinamento, sindicalização de trabalhadores;
- g) Habitação, através da participação do Município em projetos ou em cooperativas habitacionais;
- h) Orientação e Pesquisa, como realização de estudos sobre problemas sociais do Município.

2.10 - SERVIÇOS URBANOS

Como o próprio nome indica, é uma função muito característica dos Governos Locais, da administração das cidades . Compreende despesas com:

- a) Administração ou funcionamento do órgão diretamente encarregado da função;
- b) Serviço de Água e Esgotos;
- c) Limpeza Pública, como reequipamento, ampliação ou manutenção do serviço de limpeza pública, aquisição ou manutenção de cestas coletoras de lixo, aproveitamento ou incineração do lixo;
- d) Iluminação Pública, como elaboração de projetos para iluminação pública, ampliação ou manutenção da rede de iluminação;
- e) Ruas e Avenidas, isto é, abertura, ampliação, pavimentação , calçamento, conservação e reparo de ruas e avenidas; construção ou conservação de esgotos pluviais;

- f) Praças, Parques e Jardins, como construção, restauração, pavimentação, arborização, embelezamento, manutenção de praças, parques e jardins;
- g) Mercados, Feiras e Matadouros, envolvendo, por exemplo, construção, instalação de mercados e feiras, atividades de manutenção e fiscalização de mercados, feiras e matadouros;
- h) Cemitérios, como investimentos em construção, ampliação, remodelação de cemitério, em aquisição de veículos funerários; despesas com manutenção de cemitérios e de Serviços Funerários, auxílio para enterro de indigentes;
- i) Controle da Poluição, podendo envolver projetos de instalação ou ampliação do Serviço ou Órgão de Controle da Poluição Ambiental, de realização de estudos e de lançamentos de campanhas para combate à poluição ambiental.

Convém observar que, talvez em decorrência do elevado montante de recursos de que necessita para sua operação eficiente, o Serviço de Água, vem passando cada vez mais para a Administração Estadual. No Rio Grande do Sul a CORSAN, órgão da administração estadual, explora o Serviço de Água com exclusividade nas cidades gaúchas.

A N E X O N º 2

PROCESSO DE ESTRATIFICAÇÃO

PROCESSO DE ESTRATIFICAÇÃO

A elaboração de coeficientes significativos de despesas municipais por categoria econômica e por funções pressupõe que os municípios, muito heterogêneos entre si, sejam agrupados em estratos que apresentem suficiente grau de homogeneidade quanto aos aspectos que influenciam na destinação dos recursos para a diversas funções.

Contudo, conforme ficou demonstrado na revisão bibliográfica (p. 15), essas variáveis são múltiplas e de natureza econômica, política e administrativa, constituindo uma trama extremamente complexa e ainda não suficientemente conhecida de fatores influentes na destinação de recursos. Torna-se, por isto, impraticável estratificar os municípios tomando-se em conta todas as variáveis econômicas, políticas e administrativas. Em face desta situação, resolveu-se proceder à estratificação a partir do critério do grau de desenvolvimento sócio-econômico, que engloba dez variáveis, de natureza econômico-social, com elevado grau de correlação ou consistência interna, já comprovado por estudo anterior.⁵⁰

Dos duzentos e trinta e dois municípios do Rio Grande do Sul, por serem atípicos na realidade dos municípios do Estado, foram excluídos os que ocupam os oito primeiros lugares na escala de potencial econômico relativo:⁵¹ Porto Alegre, Pelotas, Caxias do Sul, Canoas, Rio Grande, Santa Maria, Novo Hamburgo e Sapucaia do Sul.

⁵⁰ RIO GRANDE DO SUL. Companhia Riograndense de Telecomunicações. Estudo da demanda telefônica para o Estado do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, CRT, 1974. Mimeo.

⁵¹ Idem, Ibidem.

Assim, o intervalo de variação na escala de potencial econômico relativo (grau de desenvolvimento sócio-econômico) dos duzentos e vinte e quatro municípios restantes do Estado ficou de 1,52520 (Passo Fundo) a 0,01947 (Mariano Moro).

Calculando-se a variabilidade da população alvo do estudo constatou-se que o uso da amostragem aleatória simples levaria a uma amostra de tamanho grande, o que se tornava inviável em face de nossas disponibilidades de tempo e de recursos financeiros. Em vista disso, os 224 municípios, que constituem universo de nosso estudo, foram distribuídos em três estratos, da seguinte forma:

- 1º Estrato: Os que se situam na escala de potencial econômico relativo na posição de 1,52520 até 0,66905.
- 2º Estrato: Os que ocupam os valores de 0,66905 a 0,16730 na escala de potencial econômico relativo.
- 3º Estrato: Os que ocupam os valores de 0,16729 ao último da escala 0,01947.

As tabelas nºs 18, 19 e 20 relacionam os municípios' que foram incluídos em cada um dos três estratos.

Tabela nº 18 - Municípios Classificados no 1º Estrato.

Nº	Potencial econômico relativo	Município
1	1,52520	Passo Fundo
2	1,44553	Bagé
3	1,40364	São Leopoldo
4	1,32500	Uruguaiana
5	1,18719	Santa Cruz do Sul
6	1,14327	Santana do Livramento
7	0,95551	Santo Ângelo
8	0,93893	Cachoeira do Sul
9	0,90317	Erechim
10	0,86253	Cruz Alta
11	0,85370	Ijuí
12	0,82331	Bento Gonçalves
13	0,78735	Lageado
14	0,75263	Alegrete
15	0,71640	Carazinho
16	0,70745	Vacaria
17	0,69299	Esteio
18	0,68014	Santa Rosa

Tabela organizada pelo autor.

Fonte: RGS. C.R.T. Estudo da demanda telefônica para Estado do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, C.R.T. (1974).

Tabela nº 19 - Municípios Classificados no 2º Estrato.

Nº	Potencial econômico relativo	Município
1	0,61871	Viamão
2	0,61013	Guaíba
3	0,60427	São Borja
4	0,58869	São Gabriel
5	0,57271	Montenegro
6	0,54335	Osório
7	0,53418	Gravataí
8	0,50728	Taquara
9	0,47375	Camagüã
10	0,47132	Venâncio Aires
11	0,44850	Estrela
12	0,43934	Jaguarão
13	0,41603	Dom Pedrito
14	0,40830	Santo Antônio
15	0,40190	São Jerônimo
16	0,39639	Palmeira das Missões
17	0,39385	Rio Pardo
18	0,37211	Três Passos
19	0,36326	São Luiz Gonzaga
20	0,35450	Santiago
21	0,35168	Tramandaí
22	0,34194	Frederico Westphalen
23	0,33348	São Lourenço do Sul
24	0,32752	Farroupilha
25	0,32435	Cachoeirinha
26	0,32054	Tupanciretã
27	0,32031	Rosário do Sul
28	0,31430	Santa Vitória do Palmar
29	0,31277	Três de Maio
30	0,30908	Quaraí
31	0,30505	Sapiranga

Nº	Potencial econômico relativo	Municípios
32	0,29846	Itaqui
33	0,28579	Getúlio Vargas
34	0,28338	Campo Bom
35	0,27597	Lagoa Vermelha
36	0,26933	Júlio de Castilhos
37	0,26192	Encantado
38	0,26098	Taquari
39	0,26065	Torres
40	0,25798	Garibaldi
41	0,25751	Veranópolis
42	0,25334	Nova Prata
43	0,25297	Alvorada
44	0,25245	São Sebastião do Caí
45	0,23524	Guaporé
46	0,23510	Campo Real
47	0,23120	Caçapava do Sul
48	0,23104	Soledade
49	0,22717	Espumoso
50	0,22689	Gramado
51	0,22538	Ibirubá
52	0,22519	Panambi
53	0,22441	Giruá
54	0,22211	Sarandi
55	0,22044	Cangussú
56	0,21304	Canela
57	0,20775	São Sepé
58	0,20754	Horizontina
59	0,20572	São Francisco de Paula
60	0,20550	Cerro Largo
61	0,19715	Tapes
62	0,18704	Arroio Grande
63	0,18560	Marau
64	0,17778	Candelária

Nº	Potencial econômico relativo	Municípios
65	0,18560	Sobradinho
66	0,17219	Encruzilhada do Sul
67	0,17149	Estância Velha
68	0,17093	Bom Jesus
69	0,16907	São Francisco de Assis

Tabela elaborada pelo autor.

Fonte: RGS. C.R.T. Estudo da demanda telefônica para o Estado do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, C.R.T. (1974).

Tabela nº 20 - Municípios Classificados no 3º Estrato.

Nº	Potencial econômico relativo	Municípios
1	0,16491	Tapera
2	0,15970	Flores da Cunha
3	0,15931	Antonio Prado
4	0,15857	Tenente Portela
5	0,15820	Arroio do Meio
6	0,15606	Cacequi
7	0,15575	Portão
8	0,14745	Iraí
9	0,14455	Carlos Barbosa
10	0,13769	Butiá
11	0,13736	Dois Irmãos
12	0,13570	Tucunduva
13	0,13560	Nova Petrópolis
14	0,13118	Serafina Correa
15	0,13057	Pinheiro Machado
16	0,13049	São Pedro do Sul
17	0,12998	Crissiumal
18	0,12639	Roca Sales
19	0,12370	Santo Augusto
20	0,12362	Tuparendí
21	0,12249	Ivoti
22	0,12141	Sananduva
23	0,12075	São Marcos
24	0,12000	Pedro Osório
25	0,11974	Vera Cruz
26	0,11710	Constantina
27	0,11690	Santo Cristo
28	0,11639	São Valentim
29	0,11448	Feliz
30	0,10941	Tapejara
31	0,10935	Salvador do Sul
32	0,10794	Augusto Pestana

Nº	Potencial econômico relativo	Municípios
33	0,10643	Rolante
34	0,10593	Cambará do Sul
35	0,10561	Barra do Ribeiro
36	0,10509	Catuípe
37	0,10485	Igrejinha
38	0,10468	Aratiba
39	0,10428	Lavras do Sul
40	0,10280	Cruzeiro do Sul
41	0,10201	Santa Bárbara do Sul
42	0,10165	São José do Norte
43	0,10137	Jaguarí
44	0,10118	Restinga Seca
45	0,10109	Marcelino Ramos
46	0,09922	Agudo
47	0,09862	Gaurama
48	0,09620	Muçum
49	0,09534	Arroio dos Ratos
50	0,09444	Jacutinga
51	0,09437	Casca
52	0,09173	Triunfo
53	0,09097	Três Coroas
54	0,09017	Boa Vista do Buricá
55	0,08964	Faxinal do Soturno
56	0,08578	Bom Retiro do Sul
57	0,08520	Ajuricaba
58	0,08341	Nonoai
59	0,08278	Porto Lucena
60	0,08158	Piratini
61	0,08155	Santo Antônio das Missões
62	0,07942	Ronda Alta
63	0,07673	Ilópolis
64	0,07664	General Câmara
65	0,07651	Sertão
66	0,07578	Colorado

Nº	Potencial econômico relativo	Municípios
67	0,07416	Humaitã
68	0,07395	Guarani das Missões
69	0,07367	Arroio do Tigre
70	0,07349	Mostardas
71	0,07249	Barros Cassal
72	0,07221	Erval
73	0,07184	Seberi
74	0,07103	Chapada
75	0,07070	Arvorezinha
76	0,07058	Esmeralda
77	0,06933	Planalto
78	0,06866	Nova Bassano
79	0,06814	Cândido Godoi
80	0,06799	Anta Gorda
81	0,06710	Campinas do Sul
82	0,06507	Fontoura Xavier
83	0,06394	Campo Novo
84	0,06367	Alecrim
85	0,06278	São José do Ouro
86	0,06273	São Martinho
87	0,06211	São Nicolau
88	0,06103	Rodeio Bonito
89	0,06050	Nova Bréscia
90	0,06037	Independência
91	0,05952	Condor
92	0,05944	São Vicente do Sul
93	0,05781	Rondinha
94	0,05756	Selbach
95	0,05748	Dom Feliciano
96	0,05729	Roque Gonzales
97	0,05480	Ibiaçã
98	0,05473	Formigueiro
99	0,05462	Barão do Cotegipe
100	0,05396	Nova Palma

Nº	Potencial econômico relativo	Municípios
101	0,05360	São Paulo da Missões
102	0,05290	Erval Seco
103	0,05229	Paraí
104	0,05139	Ciríaco
105	0,05124	Putinga
106	0,05107	Campinas das Missões
107	0,05099	Bossoroca
108	0,05008	Paim Filho
109	0,04936	Erval Grande
110	0,04933	Chiapeta
111	0,04907	Mata
112	0,04745	Coronel Bicaco
113	0,04729	Santana da Boa Vista
114	0,04665	Caibatê
115	0,04586	Redentora
116	0,04174	Alpestre
117	0,04032	Porto Xavier
118	0,04005	Miraguaí
119	0,03954	Victor Graeff
120	0,03852	Maximiliano de Almeida
121	0,03779	Viadutos
122	0,03720	Machadinho
123	0,03660	Ibiriaiaras
124	0,03212	Severiano de Almeida
125	0,03207	Pejuçara
126	0,03204	Barracão
127	0,03201	Caiçara
128	0,03182	Dona Francisca
129	0,03080	Palmitinho
130	0,03035	Liberato Salzano
131	0,02976	Nova Araçá
132	0,02858	Vicente Dutra
133	0,02792	Cacique Doble

Nº	Potencial econômico relativo	Município
134	0,02600	Itatiba do Sul
135	0,02385	Braga
136	0,02111	David Canabarro
137	0,01947	Mariano Moro

Tabela organizada pelo autor.

Fonte: RGS. C.R.T. Estudo da demanda telefônica para o Estado do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, C.R.T. (1974).

A N E X O N º 3

FORMULÁRIO DE COLETA DE DADOS

PREFEITURA MUNICIPAL DE
 DEMONSTRAÇÃO DA DESPESA PELAS FUNÇÕES, SEGUNDO AS CATEGORIAS
 ECONÔMICAS.

(Anexo nº 6 do Balanço)

FUNÇÕES	A N O D E 1 9					
	Despesas Correntes		Despesas de Capital		T o t a l	
	Valores ab solutos	%	Valores ab solutos	%	Vlr. ab solutos	%
0. Governo e Adm. Geral						
1. Administração Financeira						
2. Defesa e Segu- rança						
3. Rec. Nat. e Agop.						
4. Viação, Transp. e Comunicação						
5. Indústria e Co- mércio						
6. Educação e Cul- tura						
7. Saúde						
8. Bem-Estar So - cial						
9. Serviços Urba - nos						
T o t a l						

OBSERVAÇÕES:

A N E X O N º 4

TABELAS DE COEFICIENTES POR FUNÇÃO E POR CATEGORIA
ECONÔMICA: MÉDIA ARITMÉTICA E MEDIANA.

Tabela nº 21 - Coeficientes de despesa por categoria econômica, por função e total, para os anos 1970 - 1975 e total
Média aritmética dos 12 municípios da amostra do 1º estrato.

[illegible]

Tabela nº 22 - Coeficientes por despesa de categoria econômica, por função e total, para os anos 1970 - 1975 e total
Média aritmética dos 15 municípios da amostra do 3º estrato.

[illegible]

Tabela nº 23 - Coeficientes de despesa por categoria econômica, por função e total, para os anos 1970 - 1975: Mediana*
dos 12 municípios da amostra do 1º estrato.

Função	Coeficientes de Despesas Correntes						Coeficientes de Despesas de Capital						Coeficientes de Despesa Total					
	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1970	1971	1972	1973	1974	1975
Governo e Administração																		
Geral	0,0926	0,0913	0,0777	0,0913	0,0888	0,0892	0,0107	0,0056	0,0067	0,0070	0,0052	0,0063	0,1096	0,1040	0,0807	0,0968	0,0938	0,0967
Administração Financeira	0,0498	0,0538	0,0452	0,0420	0,0504	0,0448	0,0103	0,0213	0,0245	0,0236	0,0391	0,0333	0,0743	0,0949	0,0687	0,0777	0,0890	0,0783
Defesa e Segurança	0,0067	0,0072	0,0041	0,0049	0,0059	0,0058	-	-	-	-	-	0,0001	0,0067	0,0085	0,0041	0,0088	0,0079	0,0061
Recursos Naturais																		
Agropecuários	0,0048	0,0039	0,0041	0,0037	0,0036	0,0026	-	-	-	-	-	-	0,0048	0,0078	0,0047	0,0057	0,0045	0,0039
Viagem, Transportes e																		
Comunicações	0,1132	0,1290	0,1478	0,1336	0,1367	0,1334	0,0578	0,0719	0,0577	0,0653	0,0687	0,0435	0,1943	0,2055	0,2107	0,2389	0,2072	0,2019
Indústria e Comércio	0,0046	0,0033	0,0083	0,0143	0,0082	0,0061	-	-	0,0006	-	0,0026	0,0007	0,0079	0,0063	0,0100	0,0180	0,0116	0,0091
Educação e Cultura	0,1475	0,1466	0,1538	0,1580	0,1508	0,1514	0,0267	0,0185	0,0314	0,0222	0,0335	0,0251	0,1650	0,1601	0,1919	0,1817	0,1773	0,1779
Saúde	0,0097	0,0077	0,0087	0,0069	0,0082	0,0098	0,0002	0,0021	-	0,0063	0,0060	0,0135	0,0085	0,0095	0,0087	0,0124	0,0155	0,0332
Bem-Estar Social	0,1141	0,1307	0,1316	0,1260	0,1127	0,1073	-	-	-	-	0,0001	0,0008	0,1141	0,1343	0,1316	0,1260	0,1140	0,1110
Serviços Urbanos	0,1078	0,1104	0,1292	0,1400	0,1092	0,1179	0,0636	0,0827	0,0898	0,0756	0,0778	0,0977	0,1877	0,2127	0,2430	0,2208	0,2070	0,2341
Total	0,7598	0,7945	0,7695	0,7226	0,7322	0,6653	0,2223	0,2054	0,2304	0,2773	0,2677	0,3037	1,0000	1,0000	1,0000	1,0000	1,0000	1,0000

* Nota: Os Coeficientes constantes desta tabela resultaram da divisão por 2 (dois) da soma dos coeficientes que ocupam a 6ª (sexta) e a 7ª (sétima) posição entre 12 (doze) valores ordenados do menor ao maior, incluindo-se na lista os valores 0 (zero).

Tabela nº 24 - Coeficientes de despesa por categoria econômica, por função e total, para os anos 1970 - 1975: Mediana*
dos 15 municípios da amostra do 3º estrato

Função	Coeficientes de Despesas Correntes						Coeficientes de Despesas de Capital						Coeficientes de Despesa Total					
	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1970	1971	1972	1973	1974	1975
Governo e Administração																		
Geral	0,0875	0,0800	0,0723	0,0797	0,0780	0,0750	0,0025	0,0029	0,0084	0,0098	0,0040	0,0026	0,0973	0,0826	0,0906	0,0906	0,0820	0,0750
Administração Financeira	0,0477	0,0546	0,0540	0,0622	0,0565	0,0485	0,0281	0,0175	0,0264	0,0059	0,0386	0,0305	0,0834	0,0717	0,0791	0,0810	0,1182	0,0772
Defesa e Segurança	-	-	-	0,0007	0,0007	0,0006	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,0007	0,0008	0,0016
Recursos Naturais e																		
Agropecuários	0,0016	0,0015	0,0057	0,0029	0,0037	0,0049	-	-	0,0003	0,0002	0,0028	-	0,0052	0,0068	0,0110	0,0073	0,0120	0,0061
Viação, Transportes e																		
Comunicações	0,2170	0,1870	0,2091	0,2205	0,2249	0,2379	0,2079	0,2221	0,1317	0,1827	0,1285	0,1662	0,4120	0,4452	0,3747	0,3576	0,3747	0,3749
Indústria e Comércio	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Educação e Cultura	0,1542	0,1377	0,1678	0,1755	0,1531	0,1852	0,0288	0,0520	0,0429	0,0298	0,0481	0,0446	0,1910	0,1883	0,2028	0,2134	0,2240	0,2365
Saúde	0,0111	0,0099	0,0103	0,0081	0,0076	0,0054	-	-	-	-	0,0044	0,0053	0,0114	0,0111	0,0103	0,0229	0,0203	0,0123
Bem-Estar Social	0,0527	0,0562	0,0478	0,0537	0,0602	0,0472	-	-	-	-	-	-	0,0527	0,0562	0,0478	0,0537	0,0602	0,0483
Serviços Urbanos	0,0275	0,0174	0,0240	0,0351	0,0249	0,0250	0,0711	0,0517	0,0363	0,0375	0,0575	0,0755	0,1208	0,0725	0,0807	0,0708	0,0807	0,1097
Total	0,6272	0,5735	0,6578	0,6107	0,6379	0,6336	0,3728	0,4265	0,3422	0,3893	0,3364	0,3664	1,0000	1,0000	1,0000	1,0000	1,0000	1,0000

* Nota: Os coeficientes constantes desta tabela são os que ocupam a 8ª (oitava) posição entre 15 (quinze) valores ordenados do menor ao maior, incluindo-se na lista os valores 0 (zero).