

UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALFENAS

**SANDERSON LUCAS MENEZES BARRA**

**EFICIÊNCIA RELATIVA NO GASTO PÚBLICO COM ASSISTÊNCIA SOCIAL NA  
MICRORREGIÃO DE VARGINHA-MG.**

Varginha/MG  
2017

**SANDERSON LUCAS MENEZES BARRA**

**EFICIÊNCIA RELATIVA NO GASTO PÚBLICO COM ASSISTÊNCIA SOCIAL NA  
MICRORREGIÃO DE VARGINHA-MG.**

Dissertação apresentada como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Administração Pública pela Universidade Federal de Alfenas, *campus* Varginha. Área de concentração: Administração Pública.

Orientador: João Estevão Barbosa Neto.

Varginha/MG  
2017

Barra, Sanderson Lucas Menezes

Eficiência relativa no gasto público com assistência social na microrregião de Varginha-MG / Sanderson Lucas Menezes. - 2017. 62 f. -

Orientador: João Estevão Barbosa Neto.

Dissertação (mestrado em Administração Pública) - Universidade Federal de Alfenas, *campus* Varginha, 2017.

Bibliografia.

1. Administração pública - Eficiência. 2. Finanças públicas. 3. Assistência social - Eficiência. 4. Administração municipal. I. Barbosa Neto, João Estevão. II. Título.

CDD: 381.6

SANDERSON LUCAS MENEZES BARRA

**EFICIÊNCIA RELATIVA NO GASTO PÚBLICO COM ASSISTÊNCIA  
SOCIAL NA MICRORREGIÃO DE VARGINHA-MG**

A banca examinadora abaixo assinada, aprova a  
Dissertação apresentada como parte dos  
requisitos para a obtenção do título de Mestre em  
Administração Pública pela Universidade  
Federal de Alfenas, *campus* Varginha. Área de  
concentração: Administração Pública

Aprovado em: 24 de fevereiro de 2017.

Prof. Dr. João Estevão Barbosa Neto  
Universidade Federal de Alfenas – UNIFAL-MG

Assinatura:



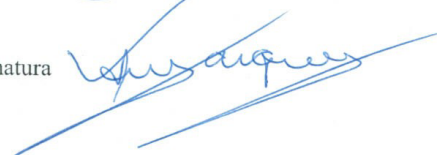
Prof. Dr. Gabriel Rodrigo Gomes Pessanha  
Universidade Federal de Alfenas – UNIFAL-MG

Assinatura:



Prof. Dr. Vagner Antônio Marques  
Pontifícia Universidade Católica - PUC-MG

Assinatura



## RESUMO

O fenômeno da globalização e a promulgação de leis que estabelecem maior transparência na gestão pública conferiram ao setor público a necessidade de apresentação à população de uma gestão mais eficiente. Os estudos que dizem respeito à eficiência do gasto público se destacam nesse cenário, pois retratam abordagens acerca da alocação dos recursos públicos e da transparência à sociedade da aplicação destes recursos. O desafio atual da gestão pública, portanto versa sobre a obtenção do equilíbrio entre os gastos públicos e os resultados obtidos por meio da sua aplicação. Desta forma, os governos com economias eficientes apresentam como principal objetivo promover maiores benefícios para a sociedade com o menor custo possível, evitando-se assim o desperdício do dinheiro público. Na área de assistência social, a destinação e a aplicação adequadas de recursos em políticas de assistência possuem papel relevante na busca da diminuição das desigualdades. No Brasil, por exemplo, este tipo de aplicação eficiente representa um avanço, tendo em vista o histórico de desigualdade social e pobreza do país. Assim, este trabalho se propôs a avaliar a eficiência dos gastos públicos dos municípios pertencentes à microrregião de Varginha–MG no que tange à área de Assistência Social e Cidadania. Para tanto, utilizou-se da metodologia Análise de Envoltória de Dados (DEA), que permite retornar resultados que relacionam a quantidade dos recursos aplicados com os resultados alcançados, mensurando-se assim o nível de eficiência dos municípios estudados. A aplicação deste tipo de pesquisa aponta de que forma os municípios estão direcionando seus recursos à determinada área, no caso deste trabalho o campo da Assistência Social e Cidadania, e permite demonstrar à sociedade o quanto seus municípios são considerados eficientes. Os resultados apontaram que o município de Três Pontas foi o mais eficiente durante o período analisado, enquanto os municípios de Santana da Vargem e Monsenhor Paulo tiveram os piores desempenhos. Pela pesquisa, constatou-se também a ocorrência de oscilações do nível de eficiência de alguns municípios, como ocorre com Coqueiral e Campos Gerais. Espera-se que o presente estudo seja capaz de se constituir em um avanço para a área das finanças públicas, na medida em que propõe a utilização da interpretação de dados disponíveis para a melhoria do emprego dos recursos públicos por partes dos responsáveis e a divulgação de informações à sociedade, contribuindo assim de forma efetiva para o desenvolvimento local.

Palavras-chave: Eficiência no setor público. Assistência Social e Cidadania. Análise Envoltória de Dados (DEA).

## **ABSTRACT**

The phenomenon of globalization and the enactment of laws that establish greater transparency in public management have given the public sector the need to present a more efficient management to the population. The studies that relate to the efficiency of public spending stand out in this scenario, since they portray approaches on the allocation of public resources and the transparency to the society of the application of these resources. The current challenge of public management is therefore to achieve a balance between public spending and the results obtained through its application. In this way, governments with efficient economies have as their main objective to promote greater benefits for society at the lowest possible cost, thus avoiding the waste of public money. In the area of social assistance, the adequate allocation and application of resources in assistance policies have a relevant role in the search for the reduction of inequalities. In Brazil, for example, this type of efficient application represents an advance in view of the country's history of social inequality and poverty. Thus, this study aimed to evaluate the efficiency of public expenditures of the municipalities belonging to the Varginha-MG micro-region in the area of Social Assistance and Citizenship. In order to do so, we used the Data Envelopment Analysis (DEA) methodology, which allows us to return results that relate the amount of resources applied to the results achieved, thus measuring the level of efficiency of the municipalities studied. The application of this type of research indicates how the municipalities are directing their resources to a certain area, in the case of this work the field of Social Assistance and Citizenship, and allows to demonstrate to society how much their municipalities are considered efficient. The results showed that the municipality of Três Pontas was the most efficient during the analyzed period, while the municipalities of Santana da Vargem and Monsenhor Paulo had the worst performances. By the research, it was also verified the occurrence of oscillations of the level of efficiency of some municipalities, as it happens with Coqueiral and Campos Gerais. It is hoped that the present study will be able to be a breakthrough in the area of public finances by proposing the use of the interpretation of available data for improving the use of public resources by those responsible and the dissemination of Society, thus contributing effectively to local development.

**Keywords:** Efficiency in the public sector. Social Assistance and Citizenship. Data Envelopment Analysis (DEA).

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

|  |    |
|--|----|
| Gráfico 1 - Escores de eficiência dos municípios analisados – 2007 a 2013..... | 50 |
| Quadro 1 - Variáveis da Pesquisa.....  | 43 |

## LISTA DE TABELAS

|  |    |
|--|----|
| Tabela 1 - Gasto orçamentário per capita com atividades de Assistência Social.....                                       | 45 |
| Tabela 2 - Esforço orçamentário em atividades de Assistência Social e Cidadania.....                                     | 46 |
| Tabela 3 - PIB per capita (2010).....  | 47 |
| Tabela 4 - Desempenho do Setor Público.....  | 48 |
| Tabela 5 - Resultado do nível de eficiência dos municípios da microrregião de Varginha-MG no período de 2007 a 2013..... | 49 |



## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

|                 |   |   |
|-----------------|---|---|
| <b>BPC</b>      | - | Benefício de Prestação Continuada                         |
| <b>CadÚnico</b> | - | Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal  |
| <b>CFC</b>      | - | Conselho Federal de Contabilidade                         |
| <b>CNAS</b>     | - | Conselho Nacional de Assistência Social                   |
| <b>CRAS</b>     | - | Centros de Referência de Assistência Social               |
| <b>DEA</b>      | - | Análise Envoltória de Dados                               |
| <b>DMUs</b>     | - | Decision Making Units                                     |
| <b>FDH</b>      | - | Free Disposal Hull  |
| <b>IBGE</b>     | - | Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística           |
| <b>IDH</b>      | - | Índice de Desenvolvimento Humano                          |
| <b>IMRS</b>     | - | Instituto Mineiro de Responsabilidade Social              |
| <b>LDO</b>      | - | Lei de Diretrizes Orçamentárias                           |
| <b>LOA</b>      | - | Lei Orçamentária Anual                                    |
| <b>LOAS</b>     | - | Lei Orgânica da Assistência Social                        |
| <b>LRF</b>      | - | Lei de Responsabilidade Fiscal                            |
| <b>MDS</b>      | - | Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome     |
| <b>OCDE</b>     | - | Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico |
| <b>PBF</b>      | - | Programa Bolsa Família                                    |
| <b>PIB</b>      | - | Produto Interno Bruto                                     |
| <b>PNAS</b>     | - | Política Nacional de Assistência Social                   |
| <b>PPA</b>      | - | Plano Plurianual  |
| <b>SIAD</b>     | - | Sistema Integrado de Apoio à Decisão                      |
| <b>SNAS</b>     | - | Secretaria Nacional de Assistência Social                 |
| <b>SUAS</b>     | - | Sistema Único de Assistência Social                       |
| <b>UFs</b>      | - | Universidades Federais                                    |

## SUMÁRIO

|          |  |           |
|----------|--|-----------|
| <b>1</b> | <b>INTRODUÇÃO.....</b>                         | <b>10</b> |
| 1.1      | CONTEXTUALIZAÇÃO.....                          | 10        |
| 1.2      | PROBLEMATIZAÇÃO DO TRABALHO.....               | 12        |
| 1.3      | OBJETIVOS.....                                 | 13        |
| 1.3.1    | Objetivo geral.....                            | 13        |
| 1.3.2    | Objetivos específicos.....                     | 13        |
| 1.4      | JUSTIFICATIVAS DO ESTUDO.....                  | 13        |
| 1.5      | ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO.....                  | 14        |
| <b>2</b> | <b>REFERENCIAL TEÓRICO.....</b>                | <b>16</b> |
| 2.1      | FINANÇAS PÚBLICAS NO BRASIL.....               | 16        |
| 2.2      | ASSISTÊNCIA SOCIAL.....                        | 23        |
| 2.3      | EFICIÊNCIA NOS GASTOS PÚBLICOS.....            | 31        |
| <b>3</b> | <b>METODOLOGIA.....</b>                        | <b>38</b> |
| 3.1      | CARACTERIZAÇÃO DA PESQUISA.....                | 38        |
| 3.2      | ANÁLISE ENVOLTÓRIA DE DADOS – DEA.....         | 39        |
| <b>4</b> | <b>ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS.....</b> | <b>45</b> |
| <b>5</b> | <b>PLANO DE INTERVENÇÃO.....</b>               | <b>52</b> |
| <b>6</b> | <b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>               | <b>54</b> |
|          | <b>REFERÊNCIAS.....</b>                        | <b>56</b> |

# 1 INTRODUÇÃO

## 1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO

A finalidade precípua do Estado é promover o bem-estar social e, para tanto, faz-se necessária a atuação em inúmeras atividades, tendo cada uma delas o objetivo de atender a necessidades públicas específicas. Para que seja possível o atendimento a tais necessidades, o Estado dispõe de uma despesa pública, fato que torna imprescindível a execução de uma atividade financeira responsável pelo gerenciamento dos gastos para a consecução de objetivos de interesse geral. Harada (2010, p. 4) conceitua a atividade financeira do Estado como “a atuação estatal voltada para obter, gerir e aplicar os recursos financeiros necessários à consecução das finalidades do Estado que, em última análise, se resumem na realização do bem comum”.

O governo possui como uma de suas responsabilidades a atuação preventiva no que tange às finanças do Estado, procurando impedir que desequilíbrios aconteçam. Para tanto, faz-se necessário que, além do aparelhamento da autoridade pública, haja um amparo normativo suficiente para conduzir o controle das finanças (SIQUEIRA, 2001). Deste modo, o sistema utilizado para evidenciar as finanças de determinada organização deve compreender todos os grupos de contas que revelem a atividade, o registro e a contabilização dos atos e fatos importantes, assim como os demonstrativos financeiros que permitam um controle eficiente sobre a gestão de uma entidade e ser ainda capaz de informar adequadamente a situação patrimonial, financeira e orçamentária da instituição (COSTA; REGO, 2015).

A atividade financeira é uma prática relevante dentre as ações exercidas pela Administração Pública, pois permite ao Estado cumprir aquilo a que se propôs (GIUGNO, 2012). Por muitos séculos a discussão sobre as finanças públicas foi confusa, desorganizada e assistemática (SOUZA NETO, 2010). O estudo sobre o tema engloba toda a atividade financeira de um Estado, referindo-se aos orçamentos, às despesas e à dívida pública, devendo evidenciar também as possíveis formas de financiamento dos gastos públicos (COSTA; REGO, 2015).

No Brasil, o tema finanças públicas ganhou destaque com a Constituição Federal de 1946, que elencou em seu texto normas gerais sobre o direito financeiro. Somente em 1964

foi promulgada a Lei Federal nº 4.320, tendo em vista a necessidade de se regulamentar também as diretrizes do direito financeiro estadual e municipal. A Constituição Federal de 1988 por sua vez reafirmou os entendimentos da Lei Federal nº 4.320/64, recepcionando-a como normalizadora do direito financeiro do setor público. Mais recentemente, a Lei 101 promulgada em 2000 e conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) também procurou instituir normas sobre as finanças públicas, dando-se ênfase ao planejamento governamental. Tal legislação também instituiu critérios de transparência para as ações dos governos, determinando assim que os entes da Federação passem a administrar as finanças públicas de maneira mais eficiente (LIMA; SANTANA; GUEDES, 2009; SACRAMENTO, 2005; SACRAMENTO; PINHO, 2008; VIGNOLI, 2014).

Nuintin (2014) explica que os responsáveis pela aplicação do dinheiro público possuem informações relevantes sobre os resultados do emprego destes recursos. Quando tais informações não são prestadas à sociedade, tem-se uma assimetria informacional, fazendo com que a população se torne alheia a situação real, dificultando, portanto, a fiscalização das ações. Desta forma, práticas como a transparência são importantes na medida em que permitem que os cidadãos fiquem cientes das atividades da gestão pública.

Governos com economias eficientes buscam ao mesmo tempo o aumento da capacidade de alocação financeira e a diminuição do déficit público, tendo como principal objetivo promover maiores benefícios para a sociedade com o menor custo possível, evitando-se assim o desperdício do dinheiro público (MACHADO JUNIOR; IRFFI; BENEGAS, 2011).

Nesse sentido, o tema sobre a eficiência na gestão pública brasileira e também sobre o equilíbrio fiscal nas contas públicas tem ganhado destaque, fazendo com que os governantes se preocupem cada vez mais em apresentar bons resultados na execução das políticas públicas. Na área de assistência social, por exemplo, a destinação e aplicação adequadas de recursos em políticas de assistência possuem papel relevante na busca da diminuição das desigualdades, pois embora seja um país rico em recursos naturais, o Brasil exibe um elevado nível de pobreza (CARVALHO, 2008; STOPA, 2012).

A desigualdade social e a concentração de renda são características marcantes da história do Brasil (CARVALHO, 2008; STOPA, 2012). Na busca por uma maior igualdade social e por uma melhora das condições de vida da população de modo geral, pressupõe-se que as políticas sociais sejam capazes de amenizar as disparidades existentes e de se transformarem em mecanismos capazes de provocar mudanças (ROTTA *et al.*, 2006). A Assistência Social como uma política pública de proteção social apresenta-se como uma nova

conjuntura para o Brasil e denota a garantia de proteção a todos os necessitados (BRASIL, 2004).

Neste contexto, destaca-se a importância sobre a discussão a respeito da política de Assistência Social no Brasil, que antes era vista como um campo ligado ao assistencialismo clientelista e à filantropia. Posteriormente, adquiriu o *status* legal de política pública, configurando-se como um direito do cidadão após a promulgação da Lei Orgânica de Assistência Social, em 1993, rompendo-se com a herança histórica atribuída a este campo.

As políticas de assistência social assumem a função de mitigar os desequilíbrios existentes entre as diferentes classes sociais. No Brasil, tais políticas são fundamentais tendo em vista a enorme desigualdade de renda apresentada pelo país, e conseqüentemente, o elevado nível de pobreza. Neste sentido, as políticas sociais têm como objetivo também atenuar as condições precárias de vida a que são submetidas às “classes subalternas” (YAZBEK, 1993, p.45).

Embora o Brasil tenha apresentado avanços a partir da redemocratização, a política de Assistência Social ainda se apresenta muito incipiente. Segundo Lavinhas e Garson (2003), as políticas existentes são fragmentadas e deixam de beneficiar grande parcela da população brasileira. Para a autora, percebe-se que o gasto do governo brasileiro com assistência é muito pequeno quando comparado ao percentual investido por países mais desenvolvidos.

Conquanto o Estado possua a obrigação de atender às demandas da sociedade e maximizar o bem-estar social e o desenvolvimento, surge também a necessidade de lidar com o problema de escassez de recursos públicos, restando a alternativa de que estes devam ser utilizados de maneira eficiente (COSTA, 2012). Deste modo, torna-se importante investigar a forma como os recursos destinados à área de Assistência Social estão sendo empregados.

## 1.2 PROBLEMATIZAÇÃO DO TRABALHO

Dada a importância do tema e a crescente preocupação com a utilização eficiente dos recursos públicos, observa-se que a mensuração do desempenho dos gastos se constitui em uma ferramenta importante para fornecer informações à sociedade e para a avaliação da conduta dos gestores. Tendo em vista também a relevância das políticas de assistência social e o potencial que este campo possui na busca da diminuição das desigualdades existentes no

país, surge a questão: Os recursos com assistência social estão sendo gastos com eficiência nos municípios da microrregião de Varginha-MG?

### 1.3 OBJETIVOS

#### 1.3.1 Objetivo geral

O objetivo geral deste trabalho é avaliar a eficiência dos gastos públicos dos municípios pertencentes à microrregião de Varginha–MG no que tange à área de Assistência Social e Cidadania.

#### 1.3.2 Objetivos específicos

- a) traçar o perfil dos gastos com Assistência Social e Cidadania dos municípios pertencentes à microrregião de Varginha–MG;
- b) analisar comparativamente os municípios pertencentes à microrregião de Varginha–MG por meio dos gastos com Assistência Social e Cidadania;
- c) propor um plano de intervenção aos municípios a partir dos resultados apresentados.

### 1.4 JUSTIFICATIVAS DO ESTUDO

O debate sobre o uso eficiente de recursos públicos tem ganhado destaque nas discussões a respeito das boas práticas de gestão fiscal. O advento da globalização e a promulgação de leis que estabelecem maior transparência na gestão pública conferiram ao setor público a necessidade de apresentação à população de uma gestão mais eficiente (COSTA, 2012; MONTEIRO, 2008; RIBEIRO, 2008).

Para Nuintin (2014) não apenas a exposição das informações é importante, mas também a avaliação delas. O autor defende que práticas como transparência e *accountability* contribuem para o acompanhamento da execução das atividades do setor público. Da mesma forma, Curi (2015) defende que a transparência possibilita aos cidadãos o conhecimento sobre os desdobramentos das ações governamentais e, conseqüentemente, podem ter uma participação mais ativa nos processos de decisão.

Sendo assim, torna-se imprescindível a utilização de mecanismos capazes de mensurar a eficiência da utilização dos recursos públicos. A importância de se estudar tais mecanismos consiste na possibilidade da evidenciação dos dados sobre o emprego dos recursos públicos, possibilitando assim a avaliação da conduta dos responsáveis pelo gerenciamento destes bens. Este trabalho, portanto, se justifica pela atualidade e pela importância do tema, além do potencial provimento de informações capazes de auxiliar os gestores públicos locais.

Justifica-se ainda a importância deste estudo no que diz respeito ao reforço e à reafirmação do mais novo princípio constitucional da administração pública brasileira, a eficiência, incluída junto aos demais princípios através de emenda constitucional em 1998. Destaca-se também a avaliação da eficiência de políticas públicas, pela sua potencialidade de contribuição ao controle social, no que se refere ao fornecimento de informações à sociedade acerca dos gastos públicos, permitindo o acompanhamento social das medidas públicas. No caso deste trabalho, especialmente para a microrregião de Varginha-MG, não foram encontrados estudos desta natureza.

## 1.5 ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO

Este trabalho encontra-se estruturado da seguinte maneira: além desta introdução, possui Referencial Teórico, Metodologia, Análise dos Resultados e Considerações Finais. Inicialmente, no capítulo 2, faz-se uma discussão sobre as finanças públicas no Brasil e sobre a área de assistência social, buscando-se evidenciar os conceitos e as principais informações a respeito dos temas. Depois, são feitas considerações sobre a eficiência nos gastos públicos, com o propósito de discutir o assunto que constitui o objetivo precípua desta pesquisa.

O capítulo 3 é destinado a explicar os procedimentos metodológicos utilizados na pesquisa para a consecução do objetivo do trabalho, descrevendo o método de análise utilizado – Análise de Envoltória de Dados (DEA) – e evidenciando como o trabalho foi realizado. Finalmente, expõem-se os resultados obtidos e a análise sobre tais resultados no capítulo 4, e então, no capítulo 5, são feitas as considerações finais sobre o trabalho.



## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

### 2.1 FINANÇAS PÚBLICAS NO BRASIL

Giambiagi e Além (2008) afirmam haver uma crença social de que o setor privado seja mais eficiente do que o setor público e, portanto, a economia em que as instituições operam com maior liberdade funciona melhor do que aquelas em que há grande intervenção estatal. Esta visão de mercado predomina, sobretudo, nas economias capitalistas, sendo às vezes a visão compartilhada pelo próprio governo. Neste chamado Estado mínimo, a atividade do Estado é restrita e o campo de atuação do poder público é limitado. A partir do século XX, no entanto, passa-se a defender um agigantamento do Estado, que se torna mais intervencionista na medida em que a economia dos países apresenta uma necessidade de reorganização (HARADA, 2010).

Como consequências das desigualdades sociais acentuadas, movimentos sociais surgiram com intuito de combater o sistema liberal clássico até então vigente. Nesse contexto surge o chamado Estado de Bem-estar Social, que resgata valores não levados em consideração na conjuntura do Estado Liberal Mínimo. O Estado Social defende que a intervenção estatal é imprescindível na busca da igualdade material e da justiça social. Seguindo a lógica do Estado Social, os dispositivos orçamentários contidos nas Constituições de inúmeros países foram modificados para compreender a intervenção do Estado na ordem econômica e social (COSTA; REGO, 2015).

De acordo com Harada (2010), a finalidade do Estado é promover o bem-estar social. Para o alcance de tal fim, o Estado atua em inúmeras atividades, cada qual com o objetivo de atender a necessidades públicas específicas. Para que o atendimento às referidas necessidades seja possível, o Estado apresenta uma despesa pública, o que torna imprescindível uma atividade financeira que persiga modos de financiar tal despesa para satisfazer o interesse geral. Deste modo, o autor conceitua a atividade financeira do Estado como “a atuação estatal voltada para obter, gerir e aplicar os recursos financeiros necessários à consecução das finalidades do Estado que, em última análise, se resumem na realização do bem comum” (HARADA, 2010, p. 4).

A discussão a respeito das finanças públicas e da tributação foi por muitos séculos, segundo Souza Neto (2010), confusa, desorganizada e assistemática. No século XVIII houve o surgimento da Ciência das Finanças, porém o Direito Financeiro neste período era estudado notavelmente sob o aspecto econômico, tendência esta que permaneceu até o início do século XX (SOUZA NETO, 2010).

Segundo Ferreira (1999, p. 907), o termo finanças representa a “situação econômica de uma instituição, empresa, governo ou indivíduo, com respeito aos recursos econômicos disponíveis, especialmente dinheiro, ou ativo líquido; ou condição financeira”.

O estudo das Finanças Públicas envolve toda a atividade financeira de um Estado, ou seja, refere-se aos orçamentos, às despesas e à dívida pública, como também às diversas formas de financiamento dos gastos públicos, como por exemplo, os tributos, as receitas decorrentes do patrimônio do Estado e o crédito público (COSTA; REGO, 2015).

O governo possui a responsabilidade de atuar de modo preventivo no que tange às finanças do Estado, evitando que desequilíbrios ocorram. Portanto, faz-se necessário além do aparelhamento da autoridade pública, um amparo normativo que seja suficiente para permitir a condução do controle das finanças (SIQUEIRA, 2001).

Assim, o sistema empregado para evidenciar as finanças, sejam elas públicas ou privadas, deve abranger grupos de contas que possam revelar a atividade de organização, o registro e a contabilização dos atos e fatos importantes, bem como os demonstrativos financeiros que permitam um controle eficiente e a gestão da atividade de determinada entidade e ser ainda capaz de informar adequadamente a situação patrimonial, financeira e orçamentária da instituição (COSTA; REGO, 2015).

De acordo com Martins, Martins e Martins (2007), o Brasil apresenta um atraso no seu processo normativo contábil, mesmo quando comparado a outros países com economias emergentes. A Constituição de 1946 trouxe em seu texto algumas normas gerais sobre o direito financeiro, ainda que fosse de um modo muito incipiente. Carente de uma legislação detalhada, a aceitação no Brasil da promulgação da Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964, foi quase que unânime, tendo em vista a necessidade de se regulamentar também as diretrizes do direito financeiro estadual e municipal (LARA, 1994). Esta lei estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal e os seus entendimentos foram reafirmados pelo art. 70, da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 2016). Lima, Santana e Guedes (2009, p.16) afirmam que “a Constituição Federal de 1988 recepcionou a Lei 4.320/1964

como normalizadora do direito financeiro do setor público, que acabou por constituir-se no principal diploma legal da Contabilidade Pública brasileira”.

Cochrane, Moreira e Pinho (2003) explicam que a Lei nº 4.320 estabeleceu um controle da execução orçamentária e financeira para a União, Estados, Municípios e Distrito Federal e determinou que as três esferas da Administração Pública Brasileira criassem certa forma de controle interno e externo.

Pouco tempo depois, em 1966, veio a edição da Lei nº 5.172, que hoje se constitui no Código Tributário Nacional (LARA, 1994). A Constituição de 1967 por sua vez, também trouxe inovações importantes para o campo do direito financeiro. As normas gerais foram separadas em dois grupos, quais sejam: um contendo as regras do direito financeiro e outro contendo as do direito tributário. Além disso, as normas gerais do direito tributário passaram a ter a dupla função de instituir regras comuns de matéria tributária para a União, Estados e Municípios - o que engloba também o limite do poder de tributar, e a função de dispor sobre os conflitos referentes a esta matéria. Lara (1994) explica que essa separação foi importante e sobreviveu mesmo após a Emenda Constitucional nº1, de 1969.

Segundo Loureiro e Abrucio (2004), a mais recente transformação nas finanças públicas brasileiras tem início em 1982, com a crise da dívida externa, momento em que o modelo de financiamento e organização implementado pelo Estado nacional desenvolvimentista foi colocado em xeque. Mais especificamente, as finanças encontravam-se desorganizadas, com a concomitância de diversos orçamentos públicos e a existência de duas autoridades monetárias em concorrência, quais sejam: Banco do Brasil e Banco Central, que desempenhavam também a função de bancos de fomento ao desenvolvimento econômico (OCDE, Brasil 2001). O autoritarismo do regime militar acentuou a desordem nas contas públicas, uma vez que não havia possibilidade de controle público e as decisões eram tomadas exclusivamente pela tecnocracia econômica (LOUREIRO; ABRUCIO, 2004).

Após a redemocratização, várias reformas foram feitas, produzindo um caráter incremental à transformação das finanças públicas, beneficiando não somente o ordenamento das contas públicas no Brasil, mas também a concentração da autoridade monetária no Banco Central (LOUREIRO; ABRUCIO, 2004). O cenário ruim provindo da ditadura, porém, começou a apresentar mudanças mais significativas a partir do ano de 1993, com a ocupação de Fernando Henrique Cardoso ao Ministério da Fazenda do governo Itamar Franco, e, mais precisamente, com a implantação do Plano Real, devido ao seu sucesso no combate à inflação (ASAZU; ABRUCIO, 2003). Com o propósito de alcançar a estabilidade, mudanças

estruturais foram realizadas, iniciando-se pela reforma na previdência e na administração pública (FIORAVANTE; PINHEIRO; VIEIRA, 2006).

Dentro do tema das finanças públicas, encontra-se destaque para o orçamento público, cuja origem remonta à necessidade de um instrumento capaz de controlar as finanças do governo (SANTOS 2001). “O orçamento da Administração Pública representa um dos mais antigos instrumentos de planejamento e execução das finanças públicas” (CARVALHO, 2010. p. 5). Giugno (2012) defende que a atividade financeira é a mais importante dentre as ações praticadas pela Administração Pública, pois permite ao Estado cumprir aquilo a que se propôs. Estudos sobre o orçamento público (CARVALHO, 2010; GIUGNO, 2012) têm evidenciado o interesse de pesquisadores e políticos na gestão das atividades do Estado, sobretudo no que tange à necessidade de controle dos gastos e da dívida pública.

A importância do tema do orçamento ganhou destaque a partir de uma necessidade atual da sociedade no sentido de exigir mais ativamente a apresentação à população dos resultados da gestão dos governantes (seja políticos ou administradores públicos) (PEDROSA, 2015). Ainda segundo Pedrosa (2015), estudos sobre o orçamento público e sobre o processo decisório são essenciais para se fortalecer o campo da gestão pública (COCHRANE; MOREIRA; PINHO, 2003; LIMA; SANTANA; GUEDES, 2009; MACHADO, 2002; SANTOS, 2001).

Para Santos (2001), o termo “orçamento público” pode apresentar vários conceitos. O autor afirma que “o orçamento público é um plano de atividades do governo, onde estão discriminados os serviços que ele presta aos cidadãos e quanto eles custam” (SANTOS, 2001, p.4). Ainda segundo Santos (2001), o orçamento público pode ser considerado um instrumento de administração dos atos realizados pelo governo, o qual discrimina as ações que devam ser efetuadas e determina quais os meios devem ser escolhidos para a realização de tais ações. Carvalho (2010, p. 28) conceitua o orçamento público como sendo:

Um Instrumento de planejamento adotado pela Administração Pública – União, Estado, Distrito Federal e Municípios -, realizado nas três esferas de poder – Executivo, Legislativo e Judiciário –, o qual prevê ou estima todas as receitas a serem arrecadadas e fixa as despesas a serem realizadas no exercício financeiro seguinte, objetivando a continuidade, eficácia, eficiência, efetividade e economicidade na qualidade dos serviços prestados à sociedade.

Também de acordo com Carvalho (2010), o orçamento público consiste em um processo dinâmico, flexível e contínuo, que manifesta os planos e programas de um governo para um período preestabelecido – no caso em questão, um ano – em termos financeiros. Em síntese, Carvalho (2010, p. 28) elucida que o “Poder Executivo prevê a arrecadação de receitas e fixa a realização de despesas” para o referido período e, em seguida, o Poder

Legislativo, por meio de lei, autoriza a execução das despesas para a realização das ações pretendidas pelo governo.

Ao definir de que modo o governo pretende aplicar o dinheiro público, o orçamento estabelece quais são as prioridades para uma sociedade. Assim, uma análise do projeto orçamentário evidencia quais projetos serão contemplados e quais os setores sociais serão favorecidos (BALCÃO; TEIXEIRA, 2003).

Além de poder ser considerado uma peça financeira burocrática, o orçamento público possui ainda um viés político. Ou seja, a proposta orçamentária reflete os interesses políticos de quem está no poder (em qualquer das esferas) e as reivindicações da sociedade civil, que se manifesta por meio de seus representantes ou de mobilizações de diversos tipos (BALCÃO; TEIXEIRA, 2003). Para Kohama (1995), o orçamento público, além das dimensões econômica e política, tem presente também uma dimensão jurídica, uma vez que tem força de lei.

Conhecer o processo do orçamento nos três níveis de governo – municipal estadual ou federal – e as suas determinações legais é importante, pois permite à sociedade opinar no planejamento e no controle da sua aplicação. A participação da sociedade neste sentido é um dos elementos fundamentais para garantir uma democratização efetiva (BALCÃO; TEIXEIRA, 2003).

A questão orçamentária faz parte das Constituições brasileiras desde a proclamação da República. Em 1891 a Constituição brasileira determinou que o Congresso Nacional fosse responsável pela elaboração do orçamento e pela sua fiscalização. Em 1934 ficou estabelecido que caberia ao presidente da República elaborar o orçamento, enquanto o Poder Legislativo deveria anualmente votá-lo. No ano de 1937, embora com a centralização do poder da ditadura Vargas, houve, entre outras inovações, a “apresentação, pela primeira vez na Constituição Federal, de uma seção específica sobre a elaboração orçamentária, demonstrando a importância do tema” (VIGNOLI, 2014, p. 4).

Na década de 1960, mudanças importantes ocorreram no que tange à gestão do orçamento público. Em 1964, como o texto cita acima, foi criada a Lei nº 4.320 que preceitua normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. De acordo com Vignoli (2014), essa legislação foi responsável por padronizar o modelo orçamentário brasileiro. Mais recentemente, a constituição de 1988 e a Lei Complementar nº 101/2000 (conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal) procuraram apresentar mais estabilidade ao processo

orçamentário, destacando o planejamento como essencial à questão orçamentária (VIGNOLI, 2014).

Com relação ao orçamento, o art. 165 da Constituição Federal de 1988 apresentou três instrumentos legais de planejamento, quais sejam: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). Pederiva (1998) explica que a lei que estabelece o PPA determina as diretrizes, os objetivos e as metas da Administração, por região, para as despesas de capital e delas decorrentes, bem como para os programas contínuos. A LDO engloba as metas e as prioridades do governo para o exercício financeiro, além de orientar a elaboração da LOA, que por sua vez, “compreenderá o orçamento fiscal, o orçamento de investimento das empresas estatais e o orçamento da seguridade social” (PEDERIVA, 1998, p. 34). Assim, o orçamento representa, ou deveria representar um planejamento das despesas públicas, obedecendo ao plano do governo.

O Plano Plurianual, que tem vigência por um período de quatro exercícios financeiros, a nível federal, tem seu projeto enviado ao Congresso Nacional para aprovação até a data de 31 de agosto do primeiro ano do mandato presidencial, sendo sua execução iniciada no ano seguinte e concluída no fim do primeiro ano do mandato subsequente. Ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, mais especificamente por meio da Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos, cabe o dever de coordenar a elaboração do projeto da Lei do Plano Plurianual, envolvendo também a participação de todos os órgãos da administração direta e indireta do governo federal (CALMON; GUSSO, 2009). Cavalcante (2007) explica que o Plano Plurianual representa a ferramenta principal do governo para o planejamento das atividades de médio e longo prazo. De maneira formal, o PPA busca estabelecer uma alocação eficiente e racional dos recursos públicos (CAVALCANTE, 2007).

A Constituição Federal de 1988 não definiu o conteúdo da Lei de Diretrizes Orçamentárias, porém tal fato foi corrigido com a edição da Lei de Responsabilidade Fiscal, no ano 2000 (VIGNOLI, 2014). A LDO surge com o propósito de estabelecer um acordo entre o poder Executivo e o poder Legislativo na elaboração do projeto da Lei Orçamentária Anual. Assim, a LDO possibilita ao Legislativo orientar a elaboração da proposta orçamentária, o que permite que as propostas realizadas atendam as demandas específicas da sociedade. A LDO deve ser encaminhada pelo chefe do poder Executivo ao poder Legislativo até o dia 15 de abril de cada ano e sua votação ocorre até o encerramento da primeira sessão legislativa (VAINER; ALBUQUERQUE; GARSON, 2001). Sua vigência será de doze meses, não coincidindo com o ano civil, pois inicia no segundo período legislativo de cada ano e se encerra no primeiro período legislativo subsequente (CARVALHO, 2010).

A Lei de Diretrizes Orçamentárias deve estar em coerência com o Plano Plurianual. Ao expor as metas e prioridades da administração pública, a lei deve apresentar mecanismos que garantam o equilíbrio geral do orçamento. A LDO inclui também um Anexo de Metas Fiscais e um Anexo de Riscos Fiscais (BALCÃO; TEIXEIRA, 2003).

Já a Lei Orçamentária Anual diz respeito ao elemento orçamentário propriamente dito (BALCÃO; TEIXEIRA, 2003) e “tem como finalidade discriminar a receita e a despesa de forma a evidenciar a política econômico-financeira e o programa de trabalho do Governo” (GIUGNO, 2012, p.18). De acordo com Sousa (2008), o orçamento público é formalizado por meio da LOA, que corresponde ao instrumento utilizado pelo Governo para ordenar os seus recursos financeiros. A Lei Orçamentária Anual é indispensável para a administração pública pois torna possível a realização de todo o planejamento elaborado e faz parte do cotidiano financeiro do setor público (GIUGNO, 2012).

Além das leis básicas (Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual) que estruturam o processo orçamentário, a Lei 101 de 2000, também conhecida como Responsabilidade Fiscal (LRF), procurou instituir mecanismos para o equilíbrio fiscal (BALCÃO; TEIXEIRA, 2003). Lima, Santana e Guedes (2009) também concordam que a LRF constituiu-se em um ponto de referência da Contabilidade Pública brasileira. De acordo com os autores:

Do ponto de vista contábil, a LRF trata da escrituração e consolidação das contas, visando à transparência e ao controle das contas públicas. Como as informações contábeis acerca do patrimônio público têm a finalidade de atender aos interesses dos usuários, e, conseqüentemente, contribuem para a evidenciação das informações sobre a gestão da coisa pública, verifica-se um estreito relacionamento entre a Contabilidade Pública e a Lei de Responsabilidade Fiscal (LIMA; SANTANA; GUEDES, 2009, p. 17).

Segundo Vignoli (2014), a LRF apresenta ao longo de seu conteúdo dois aspectos principais. O primeiro diz respeito à ênfase ao planejamento que é dada pela lei. Para o autor, trata-se de uma das características mais importantes, pois sem um planejamento adequado torna-se difícil cumprir as metas estabelecidas por um governo. Embora o aspecto do planejamento já estivesse presente em legislações anteriores, na LRF a exigência de se planejar torna-se algo muito mais rigoroso. O segundo aspecto refere-se à questão do controle tratada pela lei. Vignoli (2014) explica que a LRF possui mecanismos complexos e abrangentes para controlar as contas públicas e que não estavam presentes em nenhuma outra norma brasileira. A Lei de Responsabilidade Fiscal ainda instituiu diversos critérios de transparência para as ações governamentais e determinou que os entes da Federação

passassem a administrar as finanças públicas de forma mais eficiente (LIMA; SANTANA; GUEDES, 2009; SACRAMENTO, 2005; SACRAMENTO; PINHO, 2008; VIGNOLI, 2014).

Mais recentemente, objetivando-se o aperfeiçoamento e a modernização da gestão do patrimônio público e para a garantia da realização de procedimentos contábeis pautados por conceitos e princípios, o Conselho Federal de Contabilidade (CFC) tem se empenhado em torno de três diretrizes, quais sejam: “a promoção do desenvolvimento conceitual, o fortalecimento institucional da Contabilidade Pública e a convergência às normas internacionais de Contabilidade” (LIMA; SANTANA; GUEDES, 2009, p.16).

Tendo em vista que a gestão das finanças públicas se constitui em um instrumento de planejamento no emprego dos recursos públicos, tem-se que a avaliação do desempenho dos gastos destinados às áreas de atuação do governo é uma ferramenta importante para fornecer informações à sociedade e para a avaliação da conduta dos gestores. Na área de assistência social, por exemplo, a destinação e aplicação adequadas de recursos em políticas de assistência possuem papel relevante na busca da diminuição das desigualdades e vulnerabilidades sociais existentes no país.

## 2.2 ASSISTÊNCIA SOCIAL

A política de assistência social no Brasil sobreveio de um processo histórico consolidado no campo da caridade e da filantropia. Por meio de ações assistenciais, buscava-se amenizar o problema da pobreza (STOPA, 2012). Após a Segunda Guerra Mundial houve um consenso nos países desenvolvidos de que as ações assistenciais deveriam ser providas pelo Estado, passando a compor um sistema de proteção social, e entendidas como um direito da sociedade. No entanto, no Brasil, essa conquista se deu de modo mais tardio (STOPA, 2012).

Yazbek (1993) evidencia que, historicamente, as políticas sociais brasileiras são classificadas como pouco efetivas e subordinadas a interesses econômicos. A autora também afirma que a dependência da intervenção estatal no que se refere ao atendimento das necessidades da população é crucial. Segundo Fonseca *et al.* (2009) a assistência social se constitui em uma política pública que deve ser materializada na efetivação dos direitos



sociais. Embora as políticas sociais sejam conquistas fundamentais de uma sociedade, Stopa (2012) defende que elas não são a única solução do problema da desigualdade, que é inerente ao sistema capitalista. A proteção social básica traz como escopos a prevenção das situações de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições.

Destina-se à população que vive em situação de vulnerabilidade social decorrente da pobreza, privação [...] e, ou, fragilização de vínculos afetivos – relacionais e de pertencimento social (discriminações etárias, étnicas, de gênero ou por deficiências, dentre outras) (BRASIL, 2004, p. 33).

A proteção social prevê ainda a realização de serviços, projetos e programas voltados para os indivíduos fragilizados ou para suas famílias, de acordo com a situação de vulnerabilidade apresentada. Os benefícios ofertados também podem ser eventuais ou ter um caráter continuado (BRASIL, 2004).

De acordo com Pereira (2010), até o ano de 1988, a assistência social no Brasil não era concebida como um dever do Estado e nem como um direito do cidadão. Embora já existisse desde o período colonial, a assistência social assumia um caráter religioso, de caridade ou até mesmo político. Somente com o advento da Constituição de 1988 a Assistência Social assume a configuração de política pública (CARVALHO, 2008; PEREIRA, 2010; STOPA, 2012). Juntamente com a Política de Saúde e a Previdência Social, a Política de Assistência Social passa então a compor a Seguridade Social brasileira (COUTO et al, 2014), e a Constituição Federal rompe com a prática fragmentada das políticas sociais, evidenciando a responsabilidade do Estado na garantia das políticas sociais (STOPA, 2012).

O fato de a política de assistência social não ter sido reconhecida por muito tempo como um direito e não apresentar uma legislação específica para o tema permitiu que os poderes públicos permanecessem inertes perante a construção da assistência social enquanto política pública, sendo utilizada com fins populistas e eleitoreiros (STOPA, 2012).

As transformações no modelo de proteção social começaram a surgir, timidamente, com a instauração do primeiro governo civil pós ditadura militar e foram inscritas na Constituição de 1988, tendo como base a universalização do acesso à educação básica, à saúde e à seguridade social. Almeida (2004, p. 8-9) afirma que a crítica ao sistema conservador vivido pela ditadura propunha uma agenda de reformas sociais. Tal reforma:

[...] deveria caminhar na direção da descentralização, da participação dos beneficiários nas decisões, do combate ao uso clientelista das iniciativas na área social, da racionalização e aumento da eficiência do gasto, da universalização e da busca de maior equidade na prestação de benefícios e serviços sociais. Também formou-se consenso em torno da necessidade de promover políticas emergenciais destinadas a atender as populações mais carentes, enquanto não se fizessem sentir os presumíveis efeitos combinados do crescimento econômico sustentado e de um sistema de proteção social mais equânime e eficiente.

O artigo 203 da Constituição Federal de 1988 cita que:

A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos:

I - a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;

II - o amparo às crianças e adolescentes carentes;

III - a promoção da integração ao mercado de trabalho;

IV - a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária;

V - a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei (BRASIL, 1988).

Já o artigo 204 da Constituição Federal assegurou que entre as diretrizes da assistência social estariam a participação popular e a descentralização político-administrativa. Em relação a esta última, a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993 (Lei Orgânica da Assistência Social) deliberou o papel das três esferas de governo, reservando ao governo federal as incumbências de articular a unidade central e apoiar financeira e tecnicamente os projetos e as ações de enfrentamento à pobreza em âmbito nacional. Aos Estados, coube o papel de complementar as ações realizadas pelos municípios, apoiando-os técnica e financeiramente, além de atender os projetos de combate à pobreza unida aos municípios. Por fim, aos municípios e ao Distrito Federal estabeleceu-se o dever de execução dos projetos de enfrentamento à pobreza e a garantia do custeio dos benefícios eventuais, além da responsabilidade pelas ações de caráter emergenciais e pelos serviços assistenciais (STOPA, 2012).

Assim como a Constituição Federal de 1988, a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) foi importante para trazer à tona a discussão sobre a Assistência Social no Brasil e dar destaque ao assunto, fazendo com que o campo deixasse de ser visto como um assistencialismo clientelista e passasse a compor o campo das políticas sociais (COUTO *et al.*, 2014). Para Fonseca *et al.* (2009) é a partir da promulgação da LOAS, em 1993, que a Assistência Social no Brasil adquire o status legal de política pública, compondo um direito do cidadão, e fazendo parte do sistema integrado de proteção social. Segundo os autores, a partir de então, rompe-se com a herança histórica atribuída à Assistência Social, deixando de apresentar um caráter assistencialista, filantrópico e conservador, que reforçava a desigualdade social existente no país. Carvalho (2006, p. 124) elucida que “a assistência social é uma velha prática, mas jovem política”.

A LOAS foi responsável por regulamentar os artigos 203 e 204 da Constituição Federal e reiterou a concepção de Assistência social como política de gestão participativa e de política pública universal (FONSECA *et al.*, 2009). Segundo a lei, a assistência social é

“direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas” (BRASIL, 1993).

Ainda no que tange à legislação referente a Assistência Social, foi aprovada em 15 de outubro de 2004 a resolução nº 145, que versa sobre a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), estabelecida através de debates efetivados em todos os Estados Brasileiros, a partir da realização de fóruns e conferências pelo país (FONSECA *et al.*, 2009; STOPA, 2012). A determinação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), com ajuda do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) e da Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS), de organizar, aprovar e tornar pública a PNAS, evidencia a intenção do governo de estabelecer coletivamente o redesenho desta política (BRASIL, 2004).

A Política Pública de Assistência Social concretiza-se de forma integrada às políticas setoriais, visando o enfrentamento das desigualdades socioterritoriais, e objetivando a garantia dos mínimos sociais e o provimento das condições de atendimento das contingências da população brasileira para a universalização dos direitos sociais (BRASIL, 2004). A PNAS materializa também o conteúdo estabelecido pela Lei Orgânica da Assistência Social, instituindo o Sistema Único da Assistência Social (SUAS). O SUAS apresenta como finalidade organizar e regular os serviços socioassistenciais em todo o território nacional (STOPA, 2012). Segundo Fonseca *et al.* (2009), o SUAS é o resultado de várias lutas de gestores que acreditam que as políticas sociais representam melhorias na qualidade de vida da população e a concretização dos direitos sociais.

A implantação do SUAS como sistema único supõe unir para garantir, o que implica em: romper com a múltipla fragmentação programática hoje existente, com a fragmentação das esferas de governo e o paralelismo de gestão; com a fragmentação das ações por categorias ou segmentos sociais sem compromisso com a cobertura universal e a qualidade dos resultados (SPOSATI, 2004 apud LOPES, 2010, p.187)

O modelo unificado de gestão para todo o país articula as ações dos três entes federativos no que tange à assistência social. Assim, a implantação do SUAS permite o processo de descentralização das políticas públicas no Brasil, embora ainda existam muitos empecilhos para que a política visada pelo Sistema Único da Assistência Social apresente o sucesso necessário (STOPA, 2012). Lopes (2010) explica que, embora o SUAS represente um avanço, o sistema ainda precisa passar por modificações para que seja aperfeiçoado, carecendo de um aprimoramento contínuo.

Schons (1999) observa que, segundo os estudos sobre a área, nota-se o entendimento da Assistência como sendo um direito social, evidenciando-se também uma ampliação para o campo da cidadania. A partir dos anos 2000, houve no Brasil uma considerável expansão da cobertura de benefícios e de serviços na área social. Os programas de transferência de renda no país foram capazes de aumentar expressivamente o escopo da proteção social. Vaitsman, Andrade e Faria (2009, p. 731) afirmam que, dentre os efeitos da expansão da proteção social pode-se citar a “construção da capacidade institucional na área da assistência social; o significado social, político e simbólico da inclusão de um amplo segmento populacional a um sistema público de assistência social [...]”. Lopes (2010) aponta, porém, que os programas de transferência de renda ainda se encontram aquém do recomendado, apenas mitigando a situação de vulnerabilidade das famílias brasileiras beneficiadas.

Na década de 2000, se inicia no Brasil um ciclo mais intenso de mudanças para a área de Assistência Social. De forma mais tímida, no governo de Fernando Henrique Cardoso, há a criação do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza e dos primeiros programas do governo federal de transferência de renda, os quais mais tarde culminariam na criação do Programa Bolsa Família (VAITSMAN; ANDRADE; FARIA, 2009). A estabilidade monetária proporcionada pelo Plano Real possibilitou que os fluxos de recursos na área social fossem mais previsíveis. Assim, enquanto as áreas de saúde e educação avançaram na medida em que as responsabilidades foram descentralizadas para os estados e municípios, a assistência social foi significativamente expandida com a criação de programas de garantia de renda a idosos e portadores de deficiência física ou mental (ALMEIDA, 2004). A década de 2000 denotou a extensão do reconhecimento pelo Estado dos direitos das pessoas mais fragilizadas na sociedade, como pessoas com deficiência, crianças, adolescentes e idosos (BRASIL, 2004).

No governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, a política de assistencialismo se expande e a unificação dos programas federais de transferência de renda no Programa Bolsa Família e a construção do Sistema Único de Assistência Social foram passos importantes para a Assistência Social Brasileira (VAITSMAN; ANDRADE; FARIA, 2009).

Embora tenha havido avanços a partir da redemocratização, Lavinias e Garson (2003) afirmam que a política de Assistência Social no Brasil ainda se apresenta muito incipiente. Segundo as autoras, as políticas existentes são muito fragmentadas, deixando de favorecer grande parcela da população e o gasto do governo brasileiro com assistência é muito pequeno se comparado com o percentual investido por países mais desenvolvidos.

Embora seja um país rico em recursos naturais, o Brasil exibe uma grande desigualdade de renda e, conseqüentemente, um elevado nível de pobreza. Milhões de pessoas não possuem acesso a bens e serviços básicos e, embora o país tenha se desenvolvido economicamente nos últimos anos, a desigualdade social tem se mantido. Outra característica marcante na história do Brasil é a concentração de renda, situação que não tem sido alterada pela legislação uma vez que esta não interfere na distribuição de renda e de riquezas do país (CARVALHO, 2008; STOPA, 2012).

Na busca por uma maior equidade social e por uma melhora de modo geral das condições de vida da população, pressupõe-se que as políticas sociais sejam capazes de amenizar as desigualdades existentes e de se transformarem em mecanismos potenciais de processos de mudanças (ROTTA *et al.*, 2006). A Assistência Social como uma política pública de proteção social apresenta-se como uma nova conjuntura para o Brasil. Ela denota a garantia de proteção a todos os necessitados, mesmo que sem contribuição prévia (BRASIL, 2004).

As políticas sociais adotam a função de diminuir, por meio dos programas sociais, os desequilíbrios existentes entre as diferentes classes sociais, causados pelo sistema capitalista. Tais políticas visam ainda atenuar os possíveis conflitos sociais causados pelas condições precárias de vida a que são submetidas às classes subalternas (YAZBEK, 1993).

Todos os programas e projetos devem ser executados pelas três esferas de governo (municipal, estadual e federal) e são articulados por meio do SUAS (BRASIL, 2004). A criação da Política Nacional de Assistência Social e do Sistema Único de Assistência Social – e sua implantação em todo território nacional significou um grande avanço para este campo, assim como também outras políticas voltadas para a área social como a aprovação do Estatuto do Idoso, a implantação do Cadastro Único, a redução da idade para acesso ao Benefício de Prestação Continuada e a unificação dos programas sociais já existentes no Programa Bolsa Família (STOPA, 2012).

O Programa Bolsa Família (PBF) teve início devido à unificação de outros programas não contributivos existentes até então como o Bolsa Escola, o Cartão Alimentação, o Auxílio-Gás e o Bolsa Alimentação, disponibilizados à população entre os anos de 2001 a 2003. Não havia uma coordenação mínima entre os programas oferecidos pelo governo e a situação se resumia em “um emaranhado de iniciativas isoladas, com objetivos diferentes, porém sobrepostos, e para públicos diferentes, mas também sobrepostos. Nenhum destes programas era universal ou sequer tinha a pretensão de vir a ser” (SÁTYRO; SOARES, 2009, p. 10).

Desta forma, o Programa Bolsa Família procurou racionalizar um mecanismo de transferência de renda na sociedade brasileira e foi ainda capaz de enfrentar o problema da pobreza de uma expressiva parcela da população do país (SÁTYRO; SOARES, 2009). Para poderem ser contemplados com o programa, os cidadãos precisam se enquadrar em alguns critérios, dentre os quais a condição de renda das famílias e, para sua permanência no programa, é preciso cumprir algumas obrigações como, por exemplo, a comprovação de frequência escolar e cuidados com a saúde dos membros da família (CASTRO; MODESTO, 2010). Para alguns autores, tais exigências são tão ou mais importantes que o próprio benefício (SÁTYRO; SOARES, 2009). De acordo com o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome:

O Bolsa Família possui três eixos principais: a transferência de renda promove o alívio imediato da pobreza; as condicionalidades reforçam o acesso a direitos sociais básicos nas áreas de educação, saúde e assistência social; e as ações e programas complementares objetivam o desenvolvimento das famílias, de modo que os beneficiários consigam superar a situação de vulnerabilidade (BRASIL, 2015).

Desde o surgimento do PBF, existe no Brasil uma grande discussão sobre o seu real potencial no que tange o combate à pobreza e à desigualdade existente no país. Vários estudos (KERSTENETZKY, 2008; PAIVA; FALCÃO; BARTHOLO, 2013; SOARES, 2006; SENNA et al., 2007) têm apontado feitos importantes nos objetivos inicialmente almejados pelo programa (CASTRO; MODESTO, 2010). Vaitsman e Paes-Sousa (2007) afirmam que houve impactos positivos na vida das famílias beneficiadas com o programa e no papel ocupado pela mulher dentro da família. Embora de maneira mais tímida, os autores apontam também melhorias no âmbito da educação e da saúde dos beneficiados.

Outro programa social no Brasil é o Benefício de Prestação Continuada. Apesar de ter sido assegurado na Constituição Federal de 1988, o Benefício de Prestação Continuada foi regulamentado apenas em dezembro de 1993, com o advento da Lei nº 8.742 - a Lei Orgânica da Assistência Social, que definiu os critérios de elegibilidade para a garantia do benefício (SILVA, 2012).

O Benefício de Prestação Continuada (BPC) consiste em um programa de transferência de renda a idosos que tenham 65 anos de idade ou mais e a deficientes de qualquer idade que sejam incapazes, no valor de um salário mínimo. Para ter acesso ao benefício, a pessoa deve apresentar renda familiar *per capita* inferior a um quarto de salário mínimo. O BPC garante a proteção às necessidades individuais básicas do indivíduo e, por isso, passou a ser a principal política de assistência social para as pessoas pobres idosas ou com deficiência (DINIZ; MEDEIROS; BARBOSA, 2010).

Assim como o Programa Bolsa Família, o BPC é alvo de discussões desde sua regulamentação e passou por diversas alterações em seus critérios, sendo questionado por não englobar grande parcela de deficientes e idosos pobres do país (SILVA, 2012). A renda extremamente baixa estipulada para a consecução do benefício é um dos pontos mais questionados, fazendo com que uma parcela da população não tenha direito ao benefício (SILVA, 2012).

Além dos diversos programas sociais, dentre as ações previstas na criação do SUAS, estava a implantação dos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS), que representa a unidade estatal responsável pela concretização da proteção social básica, elencada na Política Nacional de Assistência Social (LOPES, 2010).

O CRAS consiste na “unidade básica de atendimento e promoção de ações do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Trabalha na perspectiva preventiva com o intuito de amenizar as dificuldades ou superar as desigualdades sociais” (SANTOS; LIMA, 2010, p.20).

Santos e Lima (2010) explicam que o trabalho realizado pelo CRAS é voltado para as famílias e as unidades instaladas pelo Brasil são destinadas ao atendimento socioassistencial em locais que apresentam um baixo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). As ações realizadas pelo CRAS têm como foco a potencialização comunitária e a participação social, objetivando-se a modificação da realidade, dando-se destaque à afetividade e à transformação social. O CRAS é ainda a demonstração de uma forma de representação social, ou seja, ao ser construído para as pessoas, deve evidenciar a participação conjunta da sociedade local (SANTOS; LIMA, 2010).

O trabalho do CRAS permite o atendimento descentralizado, através das próprias comunidades ou nos bairros, com a realização de ações propostas a partir da realidade apresentada e da necessidade real da população local. A instalação de um Centro de Referência da Assistência Social deve ocorrer em áreas que apresentem uma elevada concentração de vulnerabilidade social, situação identificada a partir de um diagnóstico prévio (LOPES, 2010).

Santos e Lima (2010) ainda elucidam que o CRAS torna-se um ambiente favorável para reflexões, indicando novas percepções para o mundo e atribuindo um novo sentido para as problemáticas vivenciadas, promovendo assim a construção de novas histórias de vida.

Por último, e não menos importante, encontra-se, a implantação do Cadastro Único. O Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (Cadastro Único) é uma ferramenta que reconhece e caracteriza as famílias de baixa renda, o que permite que o governo identifique a realidade socioeconômica dessa população. No cadastro são apontadas

informações como: identificação de cada membro da família, escolaridade, características da residência, situação de trabalho e renda, entre outras (BRASIL, 2015).

O Cadastro Único está regulamentado pelo Decreto nº 6.135, de 26 de junho de 2007, entre outras normas (BRASIL, 2015). A finalidade do Cadastro Único, ou ainda CadÚnico, para Programas Sociais é “o cadastramento e a manutenção de informações atualizadas de todas as famílias brasileiras com renda *per capita* inferior a R\$ 120,00” (BARROS; CARVALHO; MENDONÇA, 2009 p.7). Conquanto a utilização do CadÚnico seja priorizada na seleção dos beneficiários do Programa Bolsa Família (PBF), existem outras funções para as quais o cadastro vem sendo adotado – como por exemplo, a disposição de informações individualizadas, permitindo assim que os dados sejam utilizados para diversos de programas sociais e a possibilidade de uma melhora contínua do cadastro de dados do governo (BARROS; CARVALHO; MENDONÇA, 2009). O CadÚnico tem significado um instrumento de gestão importante, fornecendo subsídio para o processo de implantação do SUAS. O cadastro é capaz de reunir um conjunto de informações fundamentais ao planejamento das políticas de Assistência Social, uma vez que permite delinear a realidade das famílias brasileiras e apontar quais são as vulnerabilidades sociais e os riscos existentes (CAMPELLO; NERI, 2013).

Por fim, destaca-se que a alocação de recursos destinados à Assistência Social deve ser de responsabilidade conjunta dos três níveis de governo – municipal, estadual e federal. A política desta área, no entanto, pouco tem avançado nos últimos anos. Além da inexistência de legislação que fixe parcelas mínimas a serem aplicados a políticas de Assistência Social, existe também uma falta de dados efetiva que não permite o conhecimento de qual seja a real situação dos gastos públicos no campo assistencial (JACCOUD; HADJAB; CHAIBUB, 2009).

### 2.3 EFICIÊNCIA NOS GASTOS PÚBLICOS

É equivocado ajuizar que apenas nas entidades privadas possa se impor padrões de eficiência para os serviços ofertados aos cidadãos. No campo da administração pública, embora seja outra a natureza dos resultados pretendidos e a maneira de consecução de tais



resultados, a necessidade de otimização ou de obtenção de um bom desempenho das atividades ofertadas também deve ser levada em consideração e transformar-se em um requisito de gestão (MODESTO, 2000). Nuintin (2014) elucida que o setor público tem passado por mudanças e cada vez mais tem tido que atender a maiores exigências legais, a exemplo da padronização e atendimento a normas internacionais em alguns casos, além de uma maior cobrança por parte da sociedade.

De acordo com o artigo 37 da Constituição Federal, a eficiência é um dos princípios que regem a administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. A Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998 acrescentou este princípio ao caput do artigo 37 e a partir de então a administração pública passou a ter que, explicitamente, perseguir a eficiência (AMARAL, 2006). Modesto (2000), no entanto, afirma que a eficiência já estava elencada na Constituição de 1988 de outras maneiras, referindo-se a exigência de eficiência como uma obrigação da administração pública. O autor ainda afirma que antes mesmo da Emenda Constitucional nº 19, a jurisprudência dos tribunais já citava, mesmo que de forma tímida, referências ao princípio da eficiência.

Pode-se definir o princípio da eficiência como: a exigência jurídica, imposta à administração pública e àqueles que lhe fazem as vezes ou simplesmente recebem recursos públicos vinculados de subvenção ou fomento, de atuação idônea, econômica e satisfatória na realização das finalidades públicas que lhe forem confiadas por lei ou por ato ou contrato de direito público (MODESTO, 2000, p.114)

Após um extenso debate, a emenda constitucional que tratava da reforma administrativa foi remetida ao Congresso Nacional em agosto do ano de 1995. Junto à emenda reformista seguiu-se a publicação do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, cujo propósito básico era a transformação da administração pública brasileira, de burocrática para administração pública gerencial.

A partir de então, a reforma do aparelho do Estado, tendo como objetivo torná-lo menor, mais eficiente e mais voltado para o atendimento das demandas dos cidadãos, ganhou mais destaque a nível nacional (BRESSER-PEREIRA, 2001). Segundo Bresser-Pereira (1998), a reforma do Estado foi uma resposta ao processo de globalização, que restringiu a autonomia dos estados de formular e implantar políticas.

Em síntese, dentre outros escopos, a reforma administrativa implementada tinha como objetivos, no curto prazo, facilitar o ajuste fiscal, particularmente nos estados e municípios e, no médio prazo, tornar mais eficiente e moderna a administração pública, voltando-a para o

atendimento aos cidadãos. Para este último propósito, o governo sugeriu que o aumento da eficiência da administração pública seria o resultado de um projeto de reforma complexo, por meio do qual se buscou fortalecer a administração pública direta ou o “núcleo estratégico do Estado”, e descentralizar a administração pública através da implantação de “agências executivas” e de “organizações sociais” controladas por contratos de gestão (BRESSER-PEREIRA, 1998).

A descentralização tem sido um processo comum tanto do movimento de redemocratização do país, assim como no contexto de reforma do aparelho do Estado, cujo foco principal é a eficiência dos gastos públicos e a gestão voltada para os cidadãos (VARELA; MARTINS; FÁVERO, 2010, p. 2)

Para Bresser-Pereira (1998), a reforma administrativa institucionalizada a partir de 1995 no Brasil e seus desdobramentos remontam à ideia de que a administração pública entende a sociedade como um campo de incertezas, conflito e cooperação, sobre o qual os cidadãos lutam pelos seus interesses e afirmam suas posições ideológicas, que afinal se expressam na administração pública. Nesse sentido, o problema não consiste em alcançar a racionalidade perfeita, mas sim em definir instituições e práticas administrativas suficientemente abertas e transparentes que sejam capazes de garantir que o interesse seja razoavelmente atendido (BRESSER-PEREIRA, 1998).

Segundo Grateron (1999), os critérios para se avaliar eficiência, eficácia e economia eram quase que exclusivos das empresas privadas, no entanto essa realidade tem se expandido para o setor público. Deste modo, a gestão pública deve levar em consideração a mensuração de tais critérios para que se possa maximizar e otimizar os recursos empregados na prestação de serviços e na produção de bens públicos.

A discussão sobre o uso eficiente de recursos públicos tem ganhado destaque no debate sobre as boas práticas de gestão fiscal. A globalização e a criação de leis que impõem maior transparência na gestão pública – a exemplo do que ocorre com a Lei de Responsabilidade Fiscal – fizeram com que o setor público tenha que apresentar à população uma gestão mais eficiente (COSTA, 2012; MONTEIRO, 2008; RIBEIRO, 2008).

Os gestores públicos, ou os responsáveis pela aplicação do dinheiro público, possuem informações relevantes a respeito dos resultados do emprego destes recursos. Quando estas informações não são repassadas corretamente à sociedade, gera-se uma assimetria informacional, fazendo com que a sociedade fique alheia a situação real, dificultando, portanto, a fiscalização das ações. Assim, práticas como transparência e *accountability* são importantes na medida em que permitem que os cidadãos fiquem a par das atividades da

gestão pública (NUINTIN, 2014). De acordo com Nuintin (2014, p. 20) “transparência refere-se à disseminação e acessibilidade da informação, e *accountability* refere-se à prestação de contas, ou seja, demonstração de como estão sendo aplicados os recursos públicos e seus resultados”.

Se, por um lado, faz-se necessário que o Estado busque atender às demandas da sociedade e maximize o bem-estar social e o desenvolvimento, por outro é necessário lidar com o problema de escassez de recursos públicos, restando à alternativa de que estes devam ser utilizados de maneira eficiente (COSTA, 2012).

Economias que se apresentam mais eficientes buscam o aumento da capacidade de alocação financeira e a diminuição do déficit público, tendo como escopo principal a promoção de maiores benefícios para a sociedade, com o menor custo possível, garantindo assim que não haja desperdício do dinheiro público (BENEGAS; IRFFI; MACHADO JUNIOR, 2011).

A eficiência corresponde à “relação entre os produtos/serviços gerados (*outputs*) com os insumos empregados, usualmente sob a forma de custos ou produtividade” (BRASIL, 2009, p. 19). Segundo Faria, Jannuzzi e Silva (2008), o conceito de eficiência não está relacionado a uma disponibilidade maior ou menor de recursos. De acordo com os autores, a apresentação de uma maior eficiência dos gastos deve gerar melhores resultados nas políticas públicas. Arretche (1998) elucida que a avaliação de eficiência é algo de grande relevância para um governo, dada a necessidade de racionalização dos gastos públicos uma vez que os recursos disponíveis são escassos.

Sousa e Ramos (1999) afirmam que é necessário garantir que os governos utilizem os recursos do melhor modo possível. Para os autores, faz-se necessário ainda a definição de medidas de eficiência a partir das quais seja possível avaliar políticas de gastos públicos. Essa avaliação pode ser feita por meio da construção de indicadores, o que facilita a visão a respeito do emprego dos recursos públicos. Do mesmo modo, Nuintin (2014) acredita que os gestores públicos devem basear-se nos indicadores para tomarem as decisões da forma mais produtiva possível, dado que os recursos são escassos e a demanda pelos serviços públicos é elevada.

Segundo Costa (2012), o desafio de se perseguir a eficiência é ainda mais complexo quando se leva em consideração as particularidades de cada município. De acordo com o autor, cada um possui suas demandas e prioridades diferentes, dificultando uma padronização para as ações do processo de tomada de decisão e, portanto, para a consecução da eficiência na gestão. O autor elucida ainda que, para o estado de Minas Gerais, tem-se um considerável

grau de disparidade em termos de heterogeneidade municipal, ampliando o desafio da alocação eficiente dos recursos públicos. Dada esta dificuldade, torna-se importante avaliar a eficiência dos municípios mineiros no que tange ao emprego dos recursos públicos e à promoção do desenvolvimento econômico.

Ribeiro (2008) explica que algumas pesquisas acadêmicas que tratam do tema da eficiência têm obtido sucesso nos últimos tempos. Segundo o autor, a mensuração do desempenho e da eficiência dos gastos públicos com relação aos serviços ofertados à sociedade pode ser avaliada a partir da aplicação de técnicas não paramétricas, como por exemplo, o *Free Disposal Hull (FDH)* e a Análise de Envoltória de Dados (DEA). Tal análise da eficiência, quando realizada de maneira correta, impacta diretamente na melhoria dos resultados. Ou seja, na oferta de serviços disponibilizados pela administração pública, pois permite aos gestores ter uma visão mais ampla a respeito do desempenho da aplicação dos recursos (PEÑA, 2008).

Nuintin (2014) explica que não apenas a exposição das informações é importante, mas também a avaliação delas; ou seja, análises obtidas a partir da aplicação da metodologia de Análise de Envoltória de Dados, por exemplo, permitem retornar resultados que relacionam a quantidade dos recursos aplicados com os resultados alcançados, mensurando assim o nível de eficiência. Para Curi (2015), é um desafio atual dos gestores públicos introduzirem a utilização de novas tecnologias que sejam capazes de tornar a administração pública mais transparente, participativa, eficaz, eficiente e responsável.

Modesto (2000) destaca que, embora tenha havido mudanças positivas após a inserção do princípio da eficiência na Constituição Federal, não há que se atribuir a ele um sentido revolucionário ou mesmo se criar expectativas de mudanças bruscas, uma vez que há ainda muito a ser feito no sentido de se buscar uma administração pública melhor no Brasil.

Vários estudos realizados utilizaram a metodologia DEA a fim de se demonstrar a eficiência no setor público. Peña (2008) destaca que a metodologia DEA tem sido empregada com sucesso em estudos sobre a eficiência da administração pública, sendo aplicada para avaliar diversos segmentos, como por exemplo, estabelecimentos de saúde, produção agrícola, instituições financeiras, departamentos de educação, investimentos em transportes, instituições culturais, dentre outras.

Em 2001, Cândido Júnior (2009) já apontava que existiam indícios de baixa produtividade dos gastos públicos no Brasil, analisando-se a relação entre gastos públicos e crescimento econômico do país. O autor explica ainda que os gastos públicos, quando bem

empregados, podem elevar o desenvolvimento econômico como um todo, por isso a importância do tema.

Utilizando-se da metodologia DEA, Varela, Martins e Fávero (2010) objetivaram estimar e explicar as variações de desempenho dos municípios paulistas no que tange à eficiência técnica na aplicação de recursos públicos, mais especificamente nas ações de atenção básica à saúde. Concluíram que seria possível majorar, consideravelmente, o quantitativo de serviços ofertados à população sem a necessidade de novas fontes orçamentárias, ou seja, sem o aumento de impostos ou realocação dos recursos.

Encinas (2010) aponta que, em análise dos acordãos julgados pelo Tribunal de Contas da União nos anos de 2009 e 2010, nenhum dos relatórios de auditorias realizados pelo órgão utilizou a metodologia DEA, no entanto, em vários deles tal metodologia poderia ser aplicada com o fim de se identificar com maior definição a eficiência da aplicação dos recursos públicos pelos estados analisados.

Também se utilizando da metodologia DEA, Varela e Fávero (2012) objetivaram verificar se a eficiência econômica dos gastos públicos em saúde nos municípios paulistas sofre influência dos mecanismos de incentivos do governo federal. Os autores observaram que os incentivos adotados pelo governo federal não influenciaram a eficiência das ações específicas dos municípios paulistas.

Nuintin (2014) também utilizou a Análise Envoltória de Dados para avaliar a eficiência relativa da aplicação de recursos públicos nas Universidades Federais brasileiras. O estudo apontou uma visão geral do nível de eficiência da aplicação dos recursos, apontando variáveis quantitativas e qualitativas capazes de contribuir para a manutenção ou melhoria dos gastos das universidades pesquisadas.

De modo semelhante, Curi (2015) objetivou avaliar o nível de eficiência da utilização dos recursos renováveis nas Universidades Federais (UFs), valendo-se da DEA e do Índice de Malmquist. Os resultados apresentados pela autora possibilitaram ter uma visão geral do nível de eficiência da utilização dos recursos renováveis nas UFs, especialmente no que tange à gestão eficiente dos recursos naturais, dentre os quais a água, a energia elétrica e o papel. Assim como os demais estudos, esta pesquisa tem o potencial de contribuir para a melhoria da transparência no setor público, além da possibilidade de utilização dos dados para a tomada de decisões.

Assim, dada a importância do tema e a crescente preocupação com a utilização eficiente dos recursos públicos, observa-se a importância das metodologias capazes de auxiliar na mensuração do desempenho dos gastos, possibilitando assim a obtenção de

informações fidedignas e sendo uma ferramenta importante na avaliação da conduta dos gestores.

### 3 METODOLOGIA

#### 3.1 CARACTERIZAÇÃO DA PESQUISA

Quanto à abordagem, o trabalho se utilizou de um enfoque quantitativo. De acordo com Dalfovo, Lana e Silveira (2008, p.6) a pesquisa quantitativa diz respeito a “tudo que pode ser mensurado em números”, classificado e analisado. Raupp e Beuren (2003, p. 94) afirmam que a “abordagem quantitativa se caracteriza pelo emprego de instrumentos estatísticos, tanto para a coleta quanto para o tratamento dos dados. Além disso, é um tipo de abordagem frequentemente utilizado em estudos descritivos”.

Günthet (2006) explica que na pesquisa quantitativa, as opiniões pessoais não são consideradas fontes de influência, sendo que a postura do pesquisador não interfere no resultado da análise. Ainda segundo o autor, na abordagem quantitativa são gerados parâmetros, ou seja, resultados que permitem algum tipo de generalização. A abordagem quantitativa baseia-se na objetividade, recorrendo à linguagem matemática para descrever o objetivo da pesquisa (FONSECA, 2002).

Sob o ponto de vista de seus objetivos, a pesquisa pode ser classificada como descritiva, na medida em que “procura classificar, explicar e interpretar os fatos que ocorrem” (PRODANOV; FREITAS, 2013, p. 52). Neste tipo de pesquisa, “o pesquisador apenas registra e descreve os fatos observados sem interferir neles” (PRODANOV; FREITAS, 2013, p. 52).

Quanto aos procedimentos de coleta de dados, a pesquisa se caracteriza como documental. A pesquisa documental baseia-se em materiais que possuem dados que podem ser analisados de acordo com o objetivo do trabalho. Assim, informações obtidas como fonte de consulta podem ser organizadas pelo autor da pesquisa e ganhar a configuração pretendida (RAUPP; BEUREN, 2003). Fonseca (2002) elucida que na pesquisa documental os materiais são oriundos de fontes diversas e ainda não receberam algum tratamento analítico.

Nesta pesquisa, utilizou-se como fonte de dados o Índice Mineiro de Responsabilidade Social (IMRS)<sup>1</sup>, elaborado pela Fundação João Pinheiro, disposto na Lei 15.011, de 15 de

---

<sup>1</sup> Disponível em: <<http://imrs.fjp.mg.gov.br/>>. Acesso em: 20 out. 2016.

janeiro de 2004. O IMRS constitui um instrumento de planejamento e avaliação social do governo do Estado de Minas Gerais e é construído a partir de dados fornecidos pelos Municípios, por órgãos e entidades da administração direta e indireta do Estado e por instituições públicas federais. Também foram utilizados dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)<sup>2</sup> para a obtenção de dados sobre os municípios. O IBGE “se constitui no principal provedor de dados e informações do País, que atendem às necessidades dos mais diversos segmentos da sociedade civil, bem como dos órgãos das esferas governamentais federal, estadual e municipal” (BRASIL, 2016).

### 3.2 ANÁLISE ENVOLTÓRIA DE DADOS - DEA

Para o presente trabalho, utilizou-se a Análise Envoltória de Dados (*Data Envelopment Analysis – DEA*) como metodologia, na busca da avaliação da eficiência dos gastos com Assistência Social e Cidadania nos municípios pertencentes à microrregião de Varginha-MG no período de 2007 a 2013. A Análise Envoltória de Dados, ou DEA, “é uma metodologia matemática para medida de eficiência de unidades produtoras” (CURI, 2015, p. 50). O período de 2007 a 2013 foi escolhido devido a conciliação da disponibilidade dos dados das variáveis selecionadas.

O desenvolvimento do método DEA se iniciou com os estudos de Edward Rhodes com o objetivo de analisar resultados de um programa para adolescentes carentes. A origem da técnica da metodologia DEA baseia-se nos estudos de Farrel (1957), generalizando o modo de trabalhar ao mesmo tempo com múltiplos recursos e múltiplos resultados, buscando-se a obtenção de indicadores de eficiência (KASSAI, 2002). Os modelos clássicos da metodologia Análise Envoltória de Dados (DEA) foram introduzidos pelos trabalhos de Charnes *et al.* em 1978 e continuados por Banker, Charnes e Cooper (1984). Trata-se de uma metodologia não paramétrica para mensuração comparativa da eficiência de unidades tomadoras de decisão, ou *Decision Making Units – DMUs* (LINS *et al.*, 2007).

A Análise Envoltória de Dados consiste em um procedimento baseado em programação linear que “tem a característica de comparar unidades operacionais homogêneas,

---

<sup>2</sup> Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/>>. Acesso em: 20 out. 2016.



as quais utilizam múltiplos *inputs* e *outputs*, para determinar a eficiência” (ALMEIDA, 2010, p. 75). Curi (2015) explica que o objetivo da DEA é comparar um número de DMUs que apresentam tarefas semelhantes e se distinguem nas quantidades de *inputs* que consomem e de *outputs* que produzem.

Para a aplicação do método DEA e a consequente mensuração da eficiência, são necessários que alguns conceitos sejam esclarecidos para melhor compreensão, tais como (ALMEIDA, 2010):

- a) **DMU – *Decision Making Unit* (Unidade Tomadora de Decisão):** são as unidades em análise utilizadas para se calcular a eficiência. São denominadas unidades tomadoras de decisão pois podem representar os mais diversos tipos de organização e atividades;
- b) **Inputs e Outputs:** consistem nos recursos disponíveis como entrada e nos resultados do processo, respectivamente;
- c) **Taxa de eficiência:** resultado da razão entre a produtividade apresentada por uma dada unidade, e a produtividade máxima que esta mesma unidade pode alcançar, levando em consideração o setor em que atua. Esta taxa pode apresentar resultados que variam de 0 a 1;
- d) **Fronteira de Eficiência:** representa o espaço geométrico formado pelas DMUs eficientes. Se uma Unidade Tomadora de Decisão obtiver uma taxa de eficiência idêntica a 1 deverá ser representada na fronteira, caso ocorra o contrário, será localizada abaixo dela;
- e) **Benchmark:** representa uma DMU eficiente que serve de referência para outras DMUs ineficientes, o que permite o desenvolvimento de um plano de melhorias para tais unidades alcançarem um melhor desempenho.

Uma vez definidos os conceitos fundamentais, é importante ponderar que o escore de eficiência determinado pela metodologia DEA representa um indicador relativo da comparação da eficiência de cada unidade em relação à melhor unidade (DYSON *et al.*, 2001 apud CURI, 2015). Assim, Curi (2015) explica, por exemplo, que quando o escore de eficiência de uma determinada unidade for 0,7 significa que sua eficiência representa 70% em relação às mesmas unidades mais eficientes.

Uma vez determinada a eficiência do conjunto, as DMU's que são mais eficientes podem delimitar as ineficientes, sendo, portanto, utilizadas como uma referência (KOZYREFF FILHO; MILIONI, 2004).

A aplicação da metodologia da DEA estabelece uma sequência de passos. O primeiro deles é a seleção das unidades tomadoras de decisão (DMUs), e em seguida, deve-se delinear o processo produtivo das unidades analisadas para que seja possível identificar e classificar os insumos e produtos. Após a seleção das unidades, executa-se o método com a utilização de *softwares* disponíveis, criados especificamente para tal fim (CURI, 2015).

Foram escolhidas três variáveis como *inputs*, ou seja, que representam os recursos disponíveis, quais sejam: Gasto *per capita* com atividades de Assistência Social e Cidadania (em reais –R\$), Esforço Orçamentário em atividades de Assistência Social e Cidadania (%) e PIB *per capita*. As duas primeiras variáveis foram coletadas da base de dados do Índice Mineiro de Responsabilidade Social (IMRS). A outra, PIB *per capita*, foi retirada dos dados disponibilizados pelo sítio do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Ao todo foram analisados 16 municípios da microrregião<sup>3</sup> escolhida, no período 2007 a 2013, sendo eles: Boa Esperança, Campanha, Campo do Meio, Campos Gerais, Carmo da Cachoeira, Coqueiral, Elói Mendes, Guapé, Ilícinea, Monsenhor Paulo, Santana da Vargem, São Bento Abade, São Tomé das Letras, Três Corações, Três Pontas e Varginha.

Para a variável de *output*, que representa os resultados do processo, foi realizada uma combinação de outras variáveis para que fosse possível a utilização da metodologia DEA. Estas variáveis foram escolhidas de acordo com a disponibilidade de dados para o período escolhido para a realização da pesquisa.

As variáveis utilizadas foram: número de Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) cadastrados; número de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família; total de beneficiários do Benefício de Prestação Continuada por mil habitantes; índice de cobertura qualificada do Cadastro Único (IGDM-C); e índice Municipal de Desenvolvimento dos CRAS. Todas estas variáveis foram retiradas da base de dados do Índice Mineiro de Responsabilidade Social (IMRS) e foram escolhidas devido a sua importância na evidenciação das ações realizadas pelo poder público no que tange ao campo da Assistência Social. As três primeiras variáveis, número de Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) cadastrados, número de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família e total de beneficiários do BPC por mil habitantes foram divididas pela população dos municípios.

---

<sup>3</sup> Em 1990, a Presidência do IBGE aprovou a atualização da divisão regional do Brasil em Microrregiões Geográficas, tendo por base um modelo conceitual fundamentado na premissa de que o desenvolvimento capitalista de produção teria afetado de maneira diferenciada o Território Nacional, com algumas áreas sofrendo grandes mudanças institucionais e avanços socioeconômicos, enquanto outras se manteriam estáveis ou apresentariam problemas acentuados.

Para a primeira variável, número de Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) cadastrados, foram utilizados os dados retirados do Censo CRAS. Para o número de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família foi utilizado o número médio mensal de famílias beneficiadas com transferências do programa no ano e, da mesma maneira, a variável total de beneficiários do BPC por mil habitantes representou o número médio mensal de beneficiários do respectivo programa, para cada mil habitantes.

Por fim, tem-se que a variável índice de cobertura qualificada do Cadastro Único (IGDM-C) é calculada como a razão entre o número de famílias com cadastro válido e a estimativa do número de famílias de baixa renda do município (com renda mensal *per capita* de até meio salário mínimo) e a variável índice Municipal de Desenvolvimento dos CRAS representa a média aritmética simples dos Índices de Desenvolvimento atribuídos aos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) de cada município pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).

Após a definição das variáveis procedeu-se com o cálculo da média aritmética simples de todas as variáveis citadas acima para a formulação do *output*, obtendo-se um valor para cada município pertencente à microrregião estudada em cada um dos anos do período delimitado para este trabalho. O resultado da média destas variáveis foi denominado Desempenho do Setor Público, uma vez que combina informações relevantes para se demonstrar a eficiência dos serviços ofertados no campo da assistência social. Tais variáveis representam ações efetivas do governo no que tange ao atendimento das políticas públicas voltadas para populações específicas, em situação de vulnerabilidade. Considera-se que o resultado desta combinação de variáveis apresenta-se padronizado, mesmo combinando números absolutos com índices, pois primeiro foram somadas e em seguida calculou-se a média simples das variáveis.

Segundo Quintela (2011), a criação de uma medida agregada que represente o desempenho do setor público pode ser obtida a partir de um indicador que considere subindicadores de desempenho de ações do governo. Assim, o indicador do Desempenho do Setor Público deve ser obtido por meio de variáveis que representem resultados das políticas públicas em cada área de atuação governamental, igualmente ponderadas. O Quadro 1 evidencia o *output* e os *inputs*, descrevendo suas fórmulas e suas fontes de dados, de forma a facilitar o entendimento.

Quadro 1 – Variáveis da Pesquisa

| Item           | Variável   | Descrição  | Fórmula   | Fonte de Dados |
|----------------|--|--|---|----------------|
| <b>Input 1</b> | Gasto <i>per capita</i> com atividades de Assistência Social e Cidadania | Valor dos gastos orçamentários apresentados nas prestações de contas anuais (PCA) realizados nas subfunções Assistência ao Idoso, Assistência ao Portador de Deficiência, Assistência à Criança e ao Adolescente, Assistência Comunitária, Custódia e Reintegração Social, Direitos Individuais, Coletivos e Difusos e Assistência aos Povos Indígenas, divididos pela população total dos municípios. | $\frac{GOasc}{pm}$ <p>Onde <i>GOasc</i> é o Gasto Orçamentário com atividades de Assistência Social e Cidadania fornecido pelo Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais; e <i>pm</i> é a população de cada município calculada de acordo com o Centro de Estatística e Informação/Fundação João Pinheiro, com base na metodologia da “Projeção da População do Brasil por Sexo e Idade, 1980-2050”</p>  | IMRS           |
| <b>Input 2</b> | Esforço Orçamentário em atividades de Assistência Social e Cidadania     | Participação dos gastos orçamentários apresentados nas prestações de contas anuais (PCA) realizados na subfunções Assistência ao Idoso, Assistência ao Portador de Deficiência, Assistência à Criança e ao Adolescente, Assistência Comunitária, Custódia e Reintegração Social, Direitos Individuais, Coletivos e Difusos e Assistência aos Povos Indígenas.  | $\frac{GOasc}{GO}$ <p>Onde <i>GOasc</i> é o Gasto Orçamentário com atividades de Assistência Social e Cidadania fornecido pelo Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais; e <i>GO</i> os Gastos Orçamentários Totais</p>   | IMRS           |
| <b>Input 3</b> | PIB <i>per capita</i>  | Produto Interno Bruto dividido pela população municipal  | $\frac{PIB}{pm}$ <p>Onde <i>PIB</i> representa o Produto Interno Bruto municipal; e <i>pm</i> é a população de cada município</p>   | IBGE           |
| <b>Output</b>  | Desempenho do Setor Público  | Representa a combinação de uma série de variáveis que evidenciam as ações efetivas realizadas no campo da Assistência Social.  | $\frac{Ncr + Npbf + Nbpc + Icad + Imun}{5}$ <p>Onde:<br/> <i>Ncr</i> é o número de Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) cadastrados;<br/> <i>Npbf</i> é o número de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família;<br/> <i>Nbpc</i> é o total de beneficiários do BPC por mil habitantes;<br/> <i>Icad</i> é o índice de cobertura qualificada do Cadastro Único (IGDM-C);<br/> <i>Imun</i> é o índice Municipal de Desenvolvimento dos CRAS</p> | IMRS           |

Fonte: Dados da Pesquisa

Após a definição do *output* e dos *inputs*, os cálculos foram efetuados com a utilização do *software* livre SIAD, que permitiu avaliar a eficiência relativa de cada DMU, no caso deste trabalho os municípios pertencentes à microrregião de Varginha.

#### 4. ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Inicialmente, procedeu-se com a análise de cada uma das variáveis selecionadas para compor a análise pelo método DEA, evidenciando-as por ano e município correspondente, permitindo assim a comparação entre cada um deles. Por meio da Tabela 1 é possível observar os gastos orçamentários *per capita*.

Tabela 1 – Gasto orçamentário *per capita* com atividades de Assistência Social e Cidadania

| Município                  | 2007  | 2008   | 2009   | 2010   | 2011  | 2012   | 2013   | Média  |
|----------------------------|-------|--------|--------|--------|-------|--------|--------|--------|
| <b>Boa Esperança</b>       | 15,3  | 22,43  | 26,15  | 30,49  | 31,87 | 37,04  | 35,06  | 28,334 |
| <b>Campanha</b>            | 29,95 | 46,1   | 32,64  | 47,67  | 40,94 | 49,58  | 50,13  | 42,430 |
| <b>Campo do Meio</b>       | 7,92  | 17,18  | 16,5   | 26,18  | 23,22 | 27,77  | 32,66  | 21,633 |
| <b>Campos Gerais</b>       | 27,21 | 35,51  | 35,41  | 28,47  | 29,39 | 26,57  | 33,17  | 30,819 |
| <b>Carmo da Cachoeira</b>  | 38,73 | 47,29  | 44,39  | 46,8   | 46,75 | 58,42  | 70,91  | 50,470 |
| <b>Coqueiral</b>           | 42,86 | 42,39  | 24,46  | 19,67  | 32,73 | 30,84  | 0      | 27,564 |
| <b>Elói Mendes</b>         | 36,76 | 39,03  | 39,06  | 51,46  | 54,91 | 63,55  | 77,46  | 51,747 |
| <b>Guapé</b>               | 90,7  | 93,27  | 119,65 | 111,88 | 66,12 | 73,43  | 35,71  | 84,394 |
| <b>Ilicínia</b>            | 59,94 | 154,53 | 37,86  | 44,79  | 51,65 | 43,65  | 61,14  | 64,794 |
| <b>Monsenhor Paulo</b>     | 58,33 | 68,55  | 73,98  | 88,7   | 90,02 | 124,17 | 115,09 | 88,406 |
| <b>Santana da Vargem</b>   | 58,55 | 52,65  | 62,02  | 71,73  | 85,41 | 110,12 | 103,4  | 77,697 |
| <b>São Bento Abade</b>     | 25,03 | 39,07  | 45,11  | 102,25 | 99,78 | 123,06 | 109,13 | 77,633 |
| <b>São Tomé das Letras</b> | 4,64  | 12,99  | 26,15  | 32,22  | 55,62 | 118,38 | 50,59  | 42,941 |
| <b>Três Corações</b>       | 43,97 | 51,88  | 38,88  | 35,81  | 28,09 | 28,27  | 29,35  | 36,607 |
| <b>Três Pontas</b>         | 15,1  | 16,73  | 16,77  | 16,77  | 17,46 | 17,46  | 19,19  | 17,069 |
| <b>Varginha</b>            | 21,67 | 31,59  | 30,89  | 9,72   | 60,64 | 86,3   | 90,86  | 47,381 |

Fonte: Dados da Pesquisa

Pela Tabela 1 verifica-se que houve oscilação dos gastos *per capita* dos municípios com atividades de Assistência Social e Cidadania no período analisado, que variaram de R\$ 0,00 em Coqueiral no ano de 2013 a R\$ 154,53 em Ilicínia no ano de 2008. Somente os municípios de Boa esperança, Elói Mendes e Três Pontas apresentaram gastos crescentes no

período analisado. Os demais municípios não tiveram um padrão de gastos, a exemplo de Guapé que chega a um gasto de R\$ 111,88 em 2010 e em 2013 diminui este gasto para R\$ 35,71. Também é possível observar a média dos gastos por município no período analisado, sendo que Três Pontas e Monsenhor Paulo apresentaram respectivamente a menor e a maior média. Por meio das informações contidas na Tabela 2 verifica-se o esforço orçamentário em atividades de Assistência Social e Cidadania, que compôs o segundo *input* da análise, apresentando também a média de cada município no período analisado.

Tabela 2 - Esforço orçamentário em atividades de Assistência Social e Cidadania

| Município           | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | Média |
|---------------------|------|------|------|------|------|------|------|-------|
| Boa Esperança       | 1,5  | 1,8  | 2    | 2,2  | 1,9  | 2,1  | 2    | 1,929 |
| Campanha            | 3,7  | 4,5  | 2,8  | 3,6  | 2,9  | 3,4  | 2,7  | 3,371 |
| Campo do Meio       | 0,7  | 1,3  | 1,3  | 1,8  | 1,5  | 1,5  | 1,7  | 1,400 |
| Campos Gerais       | 3,6  | 3,9  | 3,7  | 2,7  | 2,1  | 1,9  | 2,3  | 2,886 |
| Carmo da Cachoeira  | 4    | 4,2  | 3,4  | 3,4  | 3,2  | 3,4  | 4    | 3,657 |
| Coqueiral           | 4,9  | 4,1  | 2,2  | 1,5  | 2    | 1,9  | 0    | 2,371 |
| Elói Mendes         | 4    | 3,7  | 3,6  | 4    | 4,3  | 4,7  | 5,1  | 4,200 |
| Guapé               | 7,8  | 7,7  | 8,9  | 7,5  | 3,7  | 3,8  | 1,7  | 5,871 |
| Ilicínia            | 6,2  | 12,5 | 3,4  | 3,6  | 3,4  | 2,8  | 3,8  | 5,100 |
| Monsenhor Paulo     | 6,6  | 6,1  | 6,3  | 7,2  | 6,1  | 7,2  | 6,7  | 6,600 |
| Santana da Vargem   | 6    | 4,6  | 5,5  | 5,3  | 5,7  | 5,7  | 5,9  | 5,529 |
| São Bento Abade     | 1,8  | 2,2  | 2,9  | 5,3  | 4,7  | 5    | 4,7  | 3,800 |
| São Tomé das Letras | 0,4  | 0,9  | 1,9  | 2,2  | 3,5  | 6,3  | 3    | 2,600 |
| Três Corações       | 4,7  | 5    | 3,3  | 2,7  | 1,9  | 1,8  | 1,6  | 3,000 |
| Três Pontas         | 1,7  | 1,6  | 1,4  | 1,3  | 1,1  | 1,1  | 1,1  | 1,329 |
| Varginha            | 2    | 2,4  | 2,2  | 0,6  | 3,6  | 4,7  | 4,9  | 2,914 |

Fonte: Dados da Pesquisa

A variável do esforço orçamentário em atividades de Assistência Social e Cidadania ilustra a porcentagem que os gastos orçamentários representaram nas prestações de contas anuais dos municípios. Assim, observa-se que esta variável apresentou uma oscilação de 0% no município de Coqueiral no ano de 2013 a 8,9% em Guapé no ano de 2009. Como visto na Tabela 1, Três Pontas foi o município que apresentou o menor gasto *per capita* com Assistência Social e Cidadania, apresentando também a menor média de esforço orçamentário

destas atividades, ou seja, os gastos médios para esta categoria representaram 1,329% dos gastos totais apresentados na prestação de contas anuais do município. Monsenhor Paulo apresentou a maior média no período de 2007 a 2013, evidenciando que o município destina, em média, 6,6% dos seus gastos totais para a área de Assistência Social e Cidadania.

Para a variável PIB *per capita*, que constituiu o último *input* escolhido para a análise deste trabalho, foram utilizadas as informações do ano de 2010, retiradas da base de dados do IBGE e que representam a mediana da série temporal definida para a pesquisa. A Tabela 3 demonstra os dados desta variável para cada município.

Tabela 3 - PIB *per capita* – 2010

| Município                 | PIB <i>per capita</i> (R\$) | Município                  | PIB <i>per capita</i> (R\$) |
|---------------------------|-----------------------------|----------------------------|-----------------------------|
| <b>Boa Esperança</b>      | 11.047,86                   | <b>Monsenhor Paulo</b>     | 14.079,23                   |
| <b>Campanha</b>           | 10.624,81                   | <b>Santana da Vargem</b>   | 12.276,51                   |
| <b>Campo do Meio</b>      | 6.781,24                    | <b>São Bento Abade</b>     | 7.635,29                    |
| <b>Campos Gerais</b>      | 10.221,96                   | <b>São Tomé das Letras</b> | 8.201,71                    |
| <b>Carmo da Cachoeira</b> | 9.844,82                    | <b>Três Corações</b>       | 20.694,88                   |
| <b>Coqueiral</b>          | 8.625,77                    | <b>Três Pontas</b>         | 12.261,47                   |
| <b>Elói Mendes</b>        | 12.345,39                   | <b>Varginha</b>            | 26.269,29                   |
| <b>Guapé</b>              | 7.557,69                    | <b>Média</b>               | 11.704,24                   |
| <b>Ilicínia</b>           | 8.799,93                    |                            |                             |

Fonte: Dados da Pesquisa

Pela Tabela 3 observa-se que o PIB *per capita* variou de R\$ 6.781,24 em Campo do Meio a R\$ 26.269,29 em Varginha. O município com maior população, Varginha, apresentou também o maior PIB *per capita*. É possível observar ainda que a média do PIB *per capita* da microrregião em 2010, sendo esta variável menor do que o PIB *per capita* nacional<sup>4</sup> para o mesmo período, que foi de R\$ 19.878,00 (IBGE, 2010). Por fim, a Tabela 4 evidencia o *output* utilizado para a obtenção dos escores por meio do método DEA.

<sup>4</sup> PIB *per capita* do Brasil em 2010 foi de R\$ 19.878, segundo o IBGE.



Tabela 4 – Desempenho do Setor Público

| Município                  | 2007  | 2008  | 2009  | 2010  | 2011  | 2012  | 2013  | Média |
|----------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| <b>Boa Esperança</b>       | 0,999 | 1,011 | 1,412 | 1,983 | 2,015 | 1,614 | 1,814 | 1,550 |
| <b>Campanha</b>            | 0,183 | 0,993 | 1,802 | 0,918 | 1,935 | 1,791 | 2,011 | 1,376 |
| <b>Campo do Meio</b>       | 0,214 | 1,813 | 1,815 | 1,986 | 2,008 | 2,017 | 2,016 | 1,696 |
| <b>Campos Gerais</b>       | 0,214 | 1,013 | 1,014 | 0,790 | 2,001 | 1,016 | 2,014 | 1,152 |
| <b>Carmo da Cachoeira</b>  | 0,178 | 1,003 | 1,813 | 1,569 | 1,004 | 1,017 | 1,017 | 1,086 |
| <b>Coqueiral</b>           | 0,217 | 1,014 | 2,015 | 1,019 | 1,019 | 1,019 | 0,818 | 1,017 |
| <b>Elói Mendes</b>         | 0,208 | 1,007 | 1,809 | 1,766 | 1,781 | 2,009 | 2,009 | 1,513 |
| <b>Guapé</b>               | 1,749 | 1,966 | 1,984 | 1,740 | 1,751 | 2,016 | 2,015 | 1,889 |
| <b>Ilicínia</b>            | 0,966 | 0,805 | 1,013 | 0,955 | 1,560 | 2,015 | 1,814 | 1,304 |
| <b>Monsenhor Paulo</b>     | 0,193 | 0,214 | 0,221 | 0,198 | 2,022 | 2,023 | 1,024 | 0,842 |
| <b>Santana da Vargem</b>   | 0,212 | 0,213 | 0,214 | 0,218 | 1,618 | 1,016 | 1,016 | 0,644 |
| <b>São Bento Abade</b>     | 0,210 | 2,010 | 1,811 | 0,956 | 0,982 | 2,014 | 2,013 | 1,428 |
| <b>São Tomé das Letras</b> | 0,131 | 1,538 | 1,763 | 1,733 | 1,755 | 2,017 | 1,817 | 1,536 |
| <b>Três Corações</b>       | 1,809 | 1,008 | 1,208 | 1,379 | 1,803 | 1,412 | 1,812 | 1,490 |
| <b>Três Pontas</b>         | 1,008 | 1,408 | 1,810 | 1,345 | 1,361 | 1,411 | 1,210 | 1,365 |
| <b>Varginha</b>            | 0,805 | 0,786 | 0,783 | 0,689 | 0,699 | 0,775 | 1,004 | 0,792 |

Fonte: Dados da Pesquisa

Como a Tabela 4 representa a variável ‘Desempenho do Setor Público’, que por sua vez é uma combinação de outras variáveis, tem-se que quanto maior for o resultado, maior o desempenho apresentado pelo município. Assim, nota-se que o menor desempenho apresentado no período foi o do município de São Tomé das Letras, 0,131, em 2007, enquanto o maior desempenho foi apresentado pelo município de Monsenhor Paulo em 2011, 2,023.

Quando são observadas as médias municipais por ano, tem-se que Santana da Vargem apresentou o menor resultado, 0,644, enquanto Guapé apresentou uma média de 1,889 para o período. Esse resultado evidencia que os municípios que apresentaram médias mais altas dispõem de uma maior destinação de recursos para o campo de assistência social, uma vez que apresentam um maior número de Centros de Referência da Assistência Social e de beneficiários de programas sociais. Após a descrição dos *inputs*, procedeu-se ao cálculo dos escores por meio do *software* livre SIAD, utilizando-se do método DEA. Os resultados estão descritos na Tabela 5.

Tabela 5 – Resultado do nível de eficiência dos municípios da microrregião de Varginha no período de 2007 a 2013

| Município                  | 2007  | 2008  | 2009  | 2010  | 2011  | 2012  | 2013  | Média |
|----------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| <b>Boa Esperança</b>       | 1,000 | 0,672 | 0,748 | 1,000 | 1,000 | 0,984 | 0,988 | 0,913 |
| <b>Campanha</b>            | 0,149 | 0,350 | 0,654 | 0,316 | 0,671 | 0,630 | 0,729 | 0,500 |
| <b>Campo do Meio</b>       | 0,459 | 1,000 | 1,000 | 1,000 | 1,000 | 1,000 | 1,000 | 0,923 |
| <b>Campos Gerais</b>       | 0,208 | 0,513 | 0,468 | 0,402 | 0,992 | 0,652 | 1,000 | 0,605 |
| <b>Carmo da Cachoeira</b>  | 0,136 | 0,381 | 0,688 | 0,544 | 0,344 | 0,347 | 0,347 | 0,398 |
| <b>Coqueiral</b>           | 0,159 | 0,440 | 0,873 | 0,614 | 0,399 | 0,399 | 1,000 | 0,555 |
| <b>Elói Mendes</b>         | 0,161 | 0,423 | 0,691 | 0,651 | 0,616 | 0,763 | 0,677 | 0,569 |
| <b>Guapé</b>               | 1,000 | 0,973 | 0,981 | 0,786 | 0,783 | 0,897 | 1,000 | 0,917 |
| <b>Ilicínia</b>            | 0,610 | 0,342 | 0,430 | 0,371 | 0,599 | 0,770 | 0,694 | 0,545 |
| <b>Monsenhor Paulo</b>     | 0,096 | 0,057 | 0,059 | 0,048 | 0,485 | 0,483 | 0,245 | 0,210 |
| <b>Santana da Vargem</b>   | 0,118 | 0,065 | 0,065 | 0,061 | 0,445 | 0,278 | 0,278 | 0,187 |
| <b>São Bento Abade</b>     | 0,260 | 0,984 | 0,886 | 0,427 | 0,434 | 0,887 | 0,887 | 0,681 |
| <b>São Tomé das Letras</b> | 0,493 | 1,000 | 0,803 | 0,722 | 0,723 | 0,826 | 0,745 | 0,759 |
| <b>Três Corações</b>       | 1,000 | 0,399 | 0,395 | 0,643 | 1,000 | 0,835 | 0,789 | 0,723 |
| <b>Três Pontas</b>         | 1,000 | 1,000 | 1,000 | 1,000 | 1,000 | 1,000 | 0,827 | 0,975 |
| <b>Varginha</b>            | 1,000 | 0,675 | 0,537 | 1,000 | 0,304 | 0,256 | 0,323 | 0,585 |

Fonte: Elaborada pelo autor com base nos dados extraídos do IMRS (2016)

Como já descrito, a metodologia DEA gera fronteiras de eficiência relativa, a partir dos insumos e dos produtos. Os escores de eficiência gerados são indicadores relativos de comparação, ou seja, revelam a eficiência em relação à melhor unidade, variando de 0 a 1, sendo que 0 representa uma unidade ineficiente em relação às demais e 1 representa a unidade com maior eficiência. Para a análise em questão, tem-se como insumos o Gasto *per capita* com atividades de Assistência Social e Cidadania (em reais –R\$), o Esforço Orçamentário em atividades de Assistência Social e Cidadania (%) e PIB *per capita* dos municípios e como produto a variável Desempenho do Setor Público, ou seja, quanto mais próximo a 1,0 for o resultado de um município, significa que ele obteve um maior desempenho de seus produtos utilizando-se dos insumos disponíveis.

Pela Tabela 5, pode-se observar que, dentre os municípios analisados, Três Pontas apresentou a média do nível de eficiência mais elevada, apresentando escores iguais a 1,0 nos anos de 2007 a 2012. Em seguida, o município de Campo do Meio obteve o segundo melhor

resultado, apresentando como média de seus escores o valor de 0,923, indicando uma eficiência de 92,3% em relação ao município mais eficiente.

Abaixo, Guapé apresentou como média de seus escores 0,917, ou seja, o município apresenta eficiência de 91,7% em relação ao município mais eficiente. Guapé apresentou escores iguais a 1,0 nos anos de 2007 e 2013, retornando escores superiores a 0,783 nos demais anos.

Com uma média de escores próxima a Guapé, 0,913, o município de Boa Esperança apresentou escores iguais a 1,0 nos anos de 2007, 2010 e 2011, tendo variações nos demais anos que foram de 0,672 a 0,988.

Os demais municípios apresentaram médias de escores mais baixas, evidenciando uma menor eficiência ao longo do período analisado em relação aos municípios mais eficientes. Embora tenha havido oscilações no período analisado, os municípios de Santana da Vargem, Monsenhor Paulo, Carmo da Cachoeira, Campanha e Ilícínia tiveram escores mais baixos.

Em alguns casos, o mesmo município apresentou divergências ao longo do período de 2007 a 2013. Coqueiral por exemplo obteve um escore igual a 0,159 no ano de 2007 e 1,0 em 2013. Da mesma forma, Campos Gerais obteve escore igual a 0,208 em 2007 e 1,0 em 2013. O Gráfico 1 traduz os resultados de eficiência dos municípios da microrregião de Varginha-MG no período analisado.

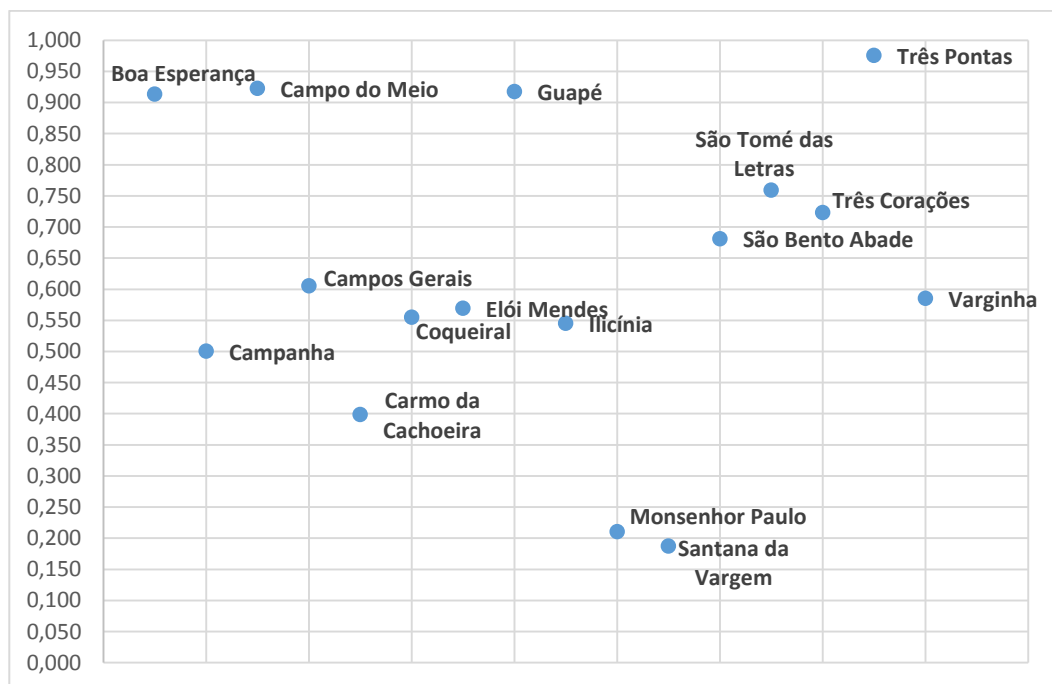


Gráfico 1 – Média dos escores de eficiência dos municípios analisados – 2007 a 2013

Fonte: Dados da Pesquisa

A análise pelo método DEA permite a conclusão de que não necessariamente o município que apresente as maiores quantidades de insumos, como por exemplo, elevados gastos *per capita* com as atividades de Assistência Social e Cidadania, possui o maior desempenho dos seus produtos. Ou seja, é necessário que os insumos sejam aplicados com eficiência, a exemplo do que ocorre com os municípios de Campo do Meio e São Tomé das Letras, que apresentam uma média de gastos e esforço orçamentários menores que outros municípios, mas exibem escores elevados, evidenciando eficiência no emprego de seus recursos. Ao contrário, os municípios de Monsenhor Paulo e Santana da Vargem possuem as maiores médias de gastos *per capita* com Assistência Social e Cidadania, no entanto apresentam baixos escores retornados pela análise, o que demonstra ineficiência no emprego de seus recursos em relação aos demais municípios.

## 5 PLANO DE INTERVENÇÃO

Inicialmente, espera-se que o presente estudo seja capaz de se constituir em um avanço para a área das finanças públicas, na medida em que propõe a utilização da interpretação de dados disponíveis para a melhoria do emprego dos recursos públicos por partes dos responsáveis e a divulgação de informações à sociedade, contribuindo assim de forma efetiva para o desenvolvimento local. Na prática, os resultados encontrados permitem a diminuição da assimetria informacional citada por Nuintin (2014), não permitindo que a sociedade fique alheia a situação real dos municípios, e possibilitando, portanto, a fiscalização das ações dos gestores. Neste ponto, a utilização da Análise de Envoltória de Dados torna-se relevante, pois não apenas expõe informações importantes, mas também auxilia na interpretação delas, permitindo assim que haja uma avaliação dos números retornados pela metodologia. Assim como os demais estudos, esta pesquisa tem o potencial de contribuir para a melhoria da transparência no setor público, além da possibilidade de utilização dos dados para a tomada de decisões.

Pelos dados retornados, por exemplo, é possível inferir que o município de Três Pontas tem se constituído em um modelo de eficiência para os demais municípios da microrregião, portanto o seu modelo de aplicação de recursos na área de Assistência Social e Cidadania deveria ser alvo de análise de outros municípios, servindo de parâmetro para a gestão das finanças destinadas a esta área.

De modo contrário, os gestores dos municípios que tiveram um desempenho considerado ruim, como por exemplo, Santana da Vargem, Monsenhor Paulo, Carmo da Cachoeira, Campanha e Ilicínia, devem avaliar suas políticas voltadas para a área de Assistência Social e Cidadania e buscar formas diversificadas de atuação tendo em vista o baixo nível de eficiência apresentado. A apresentação de um baixo escore de eficiência deve também alertar a população de tais municípios de que a fiscalização social deve se intensificar, já que os recursos não estão sendo empregados de maneira satisfatória.

Como proposta mais direta e detalhada, aconselha-se à gestão pública em assistência social, nos municípios onde houve menor desempenho na eficiência dos recursos, concentrarem seus esforços nos serviços socioassistenciais específicos que foram alvos desta pesquisa, quais sejam: CRAS, BPC, PBF e Cadastro Único. Esta distinção se torna relevante diante da considerável diversidade dos serviços socioassistenciais oferecidos pela gestão

pública em todas as divisões institucionais da política de assistência social, além da perceptível importância deste conjunto de serviços no contexto geral da consecução dos principais objetivos que se pretende atingir com a política pública de assistência social nos municípios.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho teve como objetivo avaliar a eficiência dos gastos públicos dos municípios pertencentes à microrregião de Varginha–MG no que tange à área de Assistência Social e Cidadania. Para tanto, procurou-se demonstrar a importância do tema da eficiência na gestão pública brasileira, que tem ganhado destaque, fazendo com que os governantes se preocupem cada vez mais em expor bons resultados na execução das políticas públicas. O fenômeno da globalização e a promulgação de leis que estabelecem maior transparência na gestão pública conferiram ao setor público a necessidade de apresentação à população de uma gestão mais eficiente (COSTA, 2012; MONTEIRO, 2008; RIBEIRO, 2008).

Na área de assistência social, a destinação e a aplicação adequadas de recursos em políticas de assistência possuem papel relevante na busca da diminuição das desigualdades, pois embora seja um país rico em recursos naturais, o Brasil exibe um elevado nível de pobreza (CARVALHO, 2008; STOPA, 2012).

A partir da utilização da metodologia de Análise de Envoltória de Dados, que permite retornar resultados que relacionam a quantidade dos recursos aplicados com os resultados alcançados, mensurando-se assim o nível de eficiência, obtiveram-se escores de eficiência referentes aos municípios da microrregião de Varginha-MG, escores estes que são indicadores relativos de comparação, ou seja, revelaram a eficiência em relação à melhor unidade, variando de 0 a 1, sendo que quanto mais próximo a 1, mais o município se apresentou eficiente, significando o escore 1 o nível de eficiência máxima.

Para Curi (2015), é um desafio atual dos gestores públicos introduzirem a utilização de novas tecnologias que sejam capazes de tornar a administração pública mais transparente, participativa, eficaz, eficiente e responsável. A aplicação deste tipo de pesquisa aponta de que forma os municípios estão direcionando seus recursos à determinada área, no caso deste trabalho o campo da Assistência Social e Cidadania, e permite demonstrar à sociedade o quanto seus municípios são considerados eficientes.

Os resultados da pesquisa apontaram que o município de Três Pontas apresentou a média do nível de eficiência mais elevada do período analisado – 2007 a 2013. Os municípios de Campo do Meio, Guapé e Boa Esperança também apresentaram médias de eficiência elevadas em relação aos demais municípios da microrregião.

Os demais municípios apresentaram médias de escores mais baixas, evidenciando uma menor eficiência ao longo do período analisado em relação aos municípios mais eficientes. Os municípios de Santana da Vargem, Monsenhor Paulo, Carmo da Cachoeira, Campanha e Ilicínia tiveram escores mais baixos. A pesquisa apontou também que houve oscilações entre o mesmo município durante o período de análise, como ocorreu com Coqueiral e Campos Gerais, onde os escores de eficiência apresentaram uma maior amplitude.

Com base nos resultados apontados pela pesquisa, este trabalho se constitui em uma ferramenta de gestão importante, pois permite aos responsáveis pela aplicação dos recursos públicos verificarem se os gastos referentes à área de Assistência Social e Cidadania estão sendo eficientes ou não, apontando-lhes a necessidade de maior investimento ou de melhor aplicação dos recursos destinados à área. O trabalho trouxe ainda como resultado a possibilidade de transparência dos resultados à sociedade, permitindo assim que esta possa verificar como os recursos estão sendo empregados e possibilitando uma forma de controle social.

O estudo apresenta como limitações o fato de ter se balizado em uma única microrregião, não permitindo fazer comparações com municípios com perfis diferentes, tendo sido, portanto aplicado em uma quantidade pequena de municípios. Além de ter se concentrado em uma única área, não possibilitando evidenciar a eficiência dos gastos totais de cada município. Justifica-se realização de pesquisas da mesma natureza, e utilizando-se da mesma metodologia, para que os resultados possam ser comparados valendo-se de um número maior de municípios.



## REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, M. H. T. A política social no governo Lula. **Novos Estudos Cebrap**, v. 70, p. 7-17, 2004.
- ALMEIDA, M. R. **A eficiência dos investimentos do Programa de Inovação Tecnológica em Pequena Empresa (PIPE): uma integração da análise envoltória de dados e Índice Malmquist**. 2010. 273 f. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção) - Universidade de São Paulo, São Carlos, 2010.
- AMARAL, A. C. C. O princípio da eficiência no Direito Administrativo. **Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado**. Salvador, n.5, mar./maio 2006.
- ASAZU, C. Y.; ABRUCIO, F. L. A gênese da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF): a construção de uma agenda. In: ENANPAD, 27., 2003, Atibaia, SP. **Anais...** Atibaia, SP: ENANPAD, 2003.
- BALCÃO, N. TEIXEIRA, A. C. **Controle social do orçamento público**. São Paulo: Instituto Pólis, 2003.
- BANKER, R. D.; CHARNES, A.; COOPER, W. W. Some models for estimation technical and scale inefficiencies in data envelopment analysis. **Management Science**, Providence, v. 30, n. 9, p. 1078-1092, Sept. 1984.
- BARROS, R. P.; CARVALHO, M.; MENDONÇA, R. **Sobre as utilidades do Cadastro Único**. Brasília, DF: IPEA, 2009.
- BRASIL. Constituição (1946). **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1946. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao46.htm/](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm/)>. Acesso em: 15 setembro 2016.
- BRASIL. Constituição (1967) **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 1967. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao67.htm/](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm/)>. Acesso em: 16 setembro 2016.
- BRASIL, Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm/](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm/)>. Acesso em: 15 setembro 2016.
- BRASIL. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui normas gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 17 mar. 1964. Disponível em: <<http://www2.senado.gov.br/sf/legislacao/legisla/>>. Acesso em: 20 out. 2016.
- BRASIL, Lei nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 07 dez.

1993. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8742compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8742compilado.htm)>. Acesso em: 03 out. 2016.

BRASIL. Lei complementar nº101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 04 maio 2000. Disponível em: <<https://www.planalto.gov.br/>>. Acesso em: 26 nov. 2016.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Manual Técnico de Orçamento**. Brasília, DF, 2014.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Indicadores 2010**, Brasília, DF: Poder Executivo. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/>>. Acesso em: 10 out. 2016.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Uma reforma gerencial da Administração Pública no Brasil**. Brasília, DF: ENAP, 1998.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Administração pública gerencial: estratégia e estrutura para um novo Estado**. Brasília, DF: ENAP, 2001.

CALMON, K. M. N.; GUSSO, DIVONZIR, A. A experiência de avaliação do Plano Plurianual (PPA) do Governo Federal no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 25, 2009.

CAMPELLO, T.; NERI, M. C. **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania**. Brasília, DF: IPEA, 2013.

CÂNDIDO JÚNIOR, J. O. Os gastos públicos no Brasil são produtivos?. **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 23, 2009.

CARVALHO, D. **Orçamento e contabilidade pública: teoria, prática e mais de 800 exercícios**. 5. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

CARVALHO, G. F. **A Assistência Social no Brasil: da caridade ao direito**. 2008. 58 f. Monografia (Graduação em Direito) - Pontifícia Universidade Católica, Rio de Janeiro, RJ, 2008.

CARVALHO, M. C. B. Assistência Social: reflexões sobre a política e sua regulação. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 87, p. 123-131, 2006.

CASTRO, J. A.; MODESTO, L. (Org.). **Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios**. Brasília, DF: IPEA, 2010.

CAVALCANTE, P. L. O Plano Plurianual: resultados da mais recente reforma do Planejamento e Orçamento no Brasil. **Revista do Serviço Público**, v. 58, n. 2, p. 129-150, 2007.

COCHRANE, T. M. C.; MOREIRA, S. S.; PINHO, R. C. S. A importância do controle interno na administração pública brasileira e a contribuição da Contabilidade como principal

instrumento de controle na busca da eficiência da Gestão Pública. In: CONVENÇÃO DE CONTABILIDADE, 9., 2003. Rio Grande do Sul. **Anais...** Rio Grande do Sul: CCRS, 2003.

COSTA, C. C. M. **Qualidade do gasto público e desenvolvimento socioeconômico nos municípios do estado de Minas Gerais.** 2012. 134f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, 2012.

COSTA, L. A.; REGO, B. D. S. **Finanças Públicas.** Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2015.

COUTO, B. R. et al. **O Sistema Único de Assistência Social no Brasil:** uma realidade em movimento. São Paulo: Cortez, 2014.

CURI, M. A. **Eficiência de Universidades Federais no uso de recursos renováveis.** 2015. 179f. Tese (Doutorado em Administração) – Universidade Federal de Lavras, Lavras, 2015.

DALFOVO, M. S.; LANA, R. A.; SILVEIRA, A. Métodos quantitativos e qualitativos: um resgate teórico. **Revista Interdisciplinar Científica Aplicada**, v. 2, n. 4, p. 01-13, 2008.

DINIZ, D.; MEDEIROS, M.; BARBOSA, L. **Deficiência e igualdade.** Brasília: Letras Livres, 2010

FERREIRA, A. B. H. **Novo Aurélio Século XXI:** o dicionário da língua portuguesa. 3. ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1999.

FIORAVANTE, D. G.; PINHEIRO, M. M. S.; VIEIRA, R. S. **Lei de responsabilidade fiscal e finanças públicas municipais:** impactos sobre despesas com pessoal e endividamento. Brasília, DF: IPEA, 2006.

FONSECA, J. J. S. **Metodologia da pesquisa científica.** Fortaleza: UEC, 2002.

FONSECA, K. H. C. et al. A trajetória das políticas sociais e a assistência social no Brasil: avanços e espaços de conquistas. In: ENCONTRO LATINO AMERICANO DE PÓS-GRADUAÇÃO, 9., 2009, São José dos Campos. **Anais...** São José dos Campos: UNITAU, 2009.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estatísticas e Informações (CEI). **Indicadores Sociais.** 2013. Disponível em: <<http://imrs.fjp.mg.gov.br/>> Acesso em: 10 out. 2016.

GIAMBIAGI, F.; ALÉM, A. C. D. **Finanças públicas:** teoria e prática no Brasil. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

GIUGNO, L. S. **Controle jurisdicional dos atos de execução do orçamento público.** 2012. 60f. Monografia (Bacharelado em Ciências Jurídicas e Sociais) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2012.

GRATERON, I. R. G. Auditoria de gestão: utilização de indicadores de gestão no setor público. **Cad. estud.**, São Paulo, n. 21, p. 01-18, ago. 1999.

GÜNTHER, H. Pesquisa qualitativa *versus* pesquisa quantitativa: esta é a questão. **Psicologia: teoria e pesquisa**, v. 22, n. 2, p. 201-210, 2006.

HARADA, K. **Direito financeiro e tributário**. 19. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

JACCOUD, L.; HADJAB, P. D. M.; CHAIBUB, J. R. **Assistência social e segurança alimentar: entre novas trajetórias, velhas agendas e recentes desafios (1988-2008)**. Brasília, DF: IPEA, 2009.

KASSAI, S. **Utilização da análise por envoltória de dados (DEA) na análise de demonstrações contábeis**. 2002. 318f. Tese (Doutorado em Contabilidade e Controladoria) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2002.

KERSTENETZKY, C. L. Redistribuição e desenvolvimento: a economia política do programa bolsa família. **Revista Dados**, Rio de Janeiro, v. 51, n. 1, 2008.

KOZYREFF FILHO, E.; MILIONI, A. Z. Um método para estimativa de metas DEA. **Revista Produção**, São Paulo, v. 14, n. 2, p. 70-81, 2004.

LARA, J. M. As normas gerais de direito financeiro e do direito tributário, sua natureza e função. **Revista da Faculdade de Direito da UFMG**, Belo Horizonte, v. 34, n. 34, p. 171-184, 1994.

LAVINAS, L.; GARSON, S. Gasto Social no Brasil: transparência, sim, parti-pris, não! **Econômica**, Rio de Janeiro, v. 5, n. 1, p. 145-162, 2003.

LIMA, D. V.; SANTANA, C. M.; GUEDES, M. A. As Normas Brasileiras de Contabilidade aplicadas ao setor público e a legislação contábil pública brasileira: uma análise comparativa à luz da teoria contábil. **Contabilidade, Gestão e Governança**, Brasília, v. 12, n. 2, 2009.

LINS, M. E. et al. O uso da Análise Envoltória de Dados (DEA) para avaliação de hospitais universitários brasileiros. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 4, p. 985-98, 2007.

LOPES, Edilene. O papel do CRAS na efetivação da Seguridade Social enquanto sistema de proteção social. **Serviço Social & Realidade**, Franca, SP, v. 16, n. 2, p. 183-194, 2010.

LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F. L. Política e reformas fiscais no Brasil recente. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 24, n. 1, p. 50-72, 2004.

MACHADO, N. **Sistema de informação de custo: diretrizes para integração ao orçamento público e à contabilidade governamental**. 2002. 221f. Tese (Doutorado em Controladoria e Contabilidade) - Universidade de São Paulo, 2002.

MACHADO JR, S. P.; IRFFI, G.; BENEGAS, M. Análise da eficiência técnica dos gastos com educação, saúde e assistência social dos municípios cearenses. **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 36, 2011.

MARTINS, E.; MARTINS, V. A.; MARTINS, E. A. Normatização contábil: ensaio sobre sua evolução e o papel do CPC. **Revista de Informação Contábil**, v. 1, n. 1, p. 7-30, 2007.

MODESTO, P. Notas para um debate sobre o princípio da eficiência. **Revista do Serviço Público**, v. 51, n. 2, p. 105-119, 2000.

MONTEIRO, D. A. A. **Alocação de recursos e eficiência na gestão do Programa Bolsa Família**. 2008. 77p. Dissertação (Mestrado em Administração). Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, MG, 2008.

NUINTIN, A. A. et al. Eficiência da aplicação de recursos públicos nas universidades federais. In: ANAIS DO CONGRESSO BRASILEIRO DE CUSTOS, 21., 2014, Natal, RN. **Anais...** Natal, RN, 2014.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÓMICO. **Estudos Econômicos do OCDE — Brasil (2000-2001)**. Rio de Janeiro: OCDE, Editora FGV, 2001.

PAIVA, L. H.; FALCÃO, T.; BARTHOLO, L. Do Bolsa Família ao Brasil sem Miséria: Um resumo do percurso brasileiro recente na busca da superação da pobreza extrema. In: CAMPELLO, T.; NERI, M. C. (Org.), p. 25-46. **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania**. Brasília, Ipea, 2013.

PEDERIVA, J. H. Accountability, constituição e contabilidade. **Revista de informação legislativa**, v. 35, n. 140, p. 17-39, 1998.

PEDROSA, C. **Teoria geral do orçamento público**. São Paulo: Baraúna, 2015.

PEÑA, C. R. Um modelo de avaliação da eficiência da administração pública através do Método de Análise Envoltória de Dados (DEA). **Revista de Administração Contemporânea**, Curitiba, Paraná, v. 12, n. 1, p. 83-106, 2008.

PEREIRA, P. A. P. A assistência social prevista na Constituição de 1988 e operacionalizada pela PNAS e pelo SUAS. **Revista SER Social**, n. 20, p. 63-84, 2010.

PRODANOV, C. C.; FREITAS, E. C. **Metodologia do trabalho científico: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico**. 2. ed. Novo Hamburgo: Feevale, 2013.

QUINTELA, M. C. A. **Gasto público social dos estados brasileiros: um estudo sob a ótica da eficiência técnica**. 2001. 115f. Tese (Doutorado em Economia Aplicada) – Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, MG, 2011.

RAUPP, F. M.; BEUREN, I. M. Metodologia da pesquisa aplicável às ciências sociais. In: BEUREN, I. M. (Org.). **Como elaborar trabalhos monográficos em contabilidade: teoria e prática**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2003. Cap. 3, p. 76-97.

RIBEIRO, M. B. **Desempenho e eficiência do gasto público: uma análise comparativa entre o Brasil e um conjunto de países da América Latina**. Rio de Janeiro: Ipea, 2008.

ROTTA, E. et al. As políticas sociais como potencializadoras do desenvolvimento local-regional. **Textos & Contextos**, Porto Alegre, v. 5, n. 1, p. 1-21, 2006.

SACRAMENTO, A. R. S. Contribuições da Lei de Responsabilidade Fiscal para o avanço da accountability no Brasil. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 10, n. 47, 2005.

SACRAMENTO, A. R. S.; PINHO, J. A. G. Transparência na administração pública: o que mudou depois da lei de responsabilidade fiscal? Um estudo exploratório em seis municípios da região metropolitana de Salvador. **Revista de Contabilidade da UFBA**, v. 1, n. 1, p. 48-61, 2008.

SANTOS, A. J. Orçamento público e os municípios: alguns conceitos de orçamento e suas repercussões na administração pública municipal. **Revista Eletrônica de Administração**, Porto Alegre, v. 7, n. 4, 2001.

SANTOS, N. M. A.; LIMA, D. M. A. Representação social e centro de referência de assistência social (CRAS). **Revista Eletrônica Saúde em Diálogo**, Fortaleza, v.1, n.1, p.16-23, jul./dez. 2010.

SÁTYRO, N.; SOARES, S. **O Programa Bolsa Família: desenho institucional, impactos e possibilidades futuras**. Brasília, DF: Ipea, 2009.

SCHONS, S. M. **Assistência social entre a ordem e a “des-ordem”**. São Paulo: Cortez, 1999.

SENNA, M. C. M. et al. Programa Bolsa Família: nova institucionalidade no campo da política social brasileira. **Revista Katálysis**, v. 10, n. 1, p. 86-94, 2007.

SILVA, N. L. A judicialização do benefício de prestação continuada da assistência social. **Serviço Social e Sociologia**, São Paulo, n. 111, p. 555-575, jul./set. 2012.

SIQUEIRA, F. J. **Instituições financeiras: regimes especiais no direito brasileiro**. Brasília, DF: Ed. BACEN, 2001.

SOARES, S. S. D. **Distribuição de renda no Brasil de 1976 a 2004 com ênfase no período entre 2001 e 2004**. Brasília, DF: Ipea, 2006.

SOUZA NETO, N. **Igualdade nas contribuições para a seguridade social: estudo à luz da ordem econômica e da sustentabilidade fiscal**. 2010. 181f. Dissertação (Mestrado em Direito Econômico e Socioambiental) - Pontifícia Universidade Católica, Paraná, 2010.

STOPA, R. **A implantação do Sistema Único de Assistência Social no município de Ourinhos-SP: a contribuição do serviço social**. 2012. 202f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Universidade Estadual Paulista, Franca, SP, 2012.

VAITSMAN, J.; ANDRADE, G. R. B.; FARIAS, L. O. Proteção social no Brasil: o que mudou na assistência social após a Constituição de 1988. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 3, p. 731-741, 2009.

VAINER, A.; ALBUQUERQUE, J.; GARSON, S. **Lei de Diretrizes Orçamentárias: manual de elaboração**. Rio de Janeiro: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2001.

VARELA, P. S.; MARTINS, G.A.; FÁVERO, L. P. L. Ineficiência do gasto público e ilusão fiscal: uma avaliação do flypaper effect na atenção básica à saúde. In: CONGRESSO ANPCONT, 4., 2010, Natal, RN. **Anais...** Natal, RN, 2010.

VARELA, P. S.; FÁVERO, L. P. L. Eficiência econômica de municípios paulistas na área da saúde em função dos mecanismos de incentivos do governo federal. In: CONGRESSO ANPCONT, 2012, Florianópolis, SC. **Anais...** Florianópolis, SC, 2012.

VIGNOLI, F. H. **Planejamento e orçamento público**. Rio de Janeiro: ed. FGV, 2014.

YAZBEK, M. C. **Classes subalternas e assistência social**. São Paulo: Cortez, 1993.