

Análise da Aplicação de Recursos Públicos em Gastos Sociais nas Cidades-Polos de Minas Gerais

Geovane Camilo dos Santos

Patos de Minas – MG
Especialista em Planejamento e Gestão Tributária pelo Unipam¹
geovane_camilo@yahoo.com.br

Sandro Ângelo de Andrade

Patos de Minas – MG
Mestre em Contabilidade pela Fucape-ES/Fundação Piau²
Professor e Coordenador do Curso de Ciências Contábeis do Unipam¹
sandro.angelo@unipam.edu.br

Resumo

O presente artigo verificou se existe similaridade no comportamento dos gastos sociais para as cidades-polos de Minas Gerais, sendo classificadas pelo tamanho populacional. A metodologia usada foi bibliográfica, documental, exploratória, descritiva, quantitativa e estudo de caso. Na faixa 1 teve similaridade positiva nas funções: Assistência Social (AS), Previdência Social (PS), Habitação (HB) e Cultura (CT); altos e baixos em Saúde (SD) e Educação (ED); e diminuição em Urbanismo (UB) e Saneamento (ST). Na faixa 2 teve estagnação para AS, CT e HB; altas e baixas para PS, ST e UB; e variação tendente ao crescimento para ED e SD. Na faixa 3, teve oscilação tendente ao crescimento para SD e ED; aumento seguidos de quedas para UB e PS; e estabilidade para AS, CT e HB. Na faixa 4, verificou oscilação tendente a aumento para SD e ED; teve variações para AS e CT; e as outras tiveram comportamento diferentes.

Palavras-chave: Funções de Governo, Similaridade, Cidades-polos de Minas Gerais

Abstract

This paper verified the existence of similarity in the behavior of social spending to the poles of Minas Gerais towns are classified by population size. The methodology used was bibliographical, documentary, exploratory, descriptive, quantitative and case study. In lane 1 had positive similarity in functions: Social Assistance (SA), Social Security (PS), Housing (HB) and culture (TC), high and low on Health (SD) and

Education (ED) and decrease in Urbanism (UB) and Sanitation (ST). In lane 2 had stagnation for AS, CT and HB; Upgrades & Downgrades for PS, TS and UB and variation leading to the growth for ED and SD. In lane 3 had oscillation leading to the growth SD, ED; increase followed declines to UB and PS and stability for AS, CT and HB. In lane 4, found oscillation tending to increase for SD and ED; had variations to AS and CT and the other had different behavior.

Key words: Functions of Government, Similarity, Poles Cities of Minas Gerais

1. Introdução

Os órgãos públicos da administração apresentam como principal função o bem estar da população, ou seja, todas as decisões visam beneficiar o interesse coletivo e não apenas o interesse de um pequeno grupo ou de uma pessoa.

A Carta Magna do Brasil determina que a administração pública deve obedecer ao princípio da impessoalidade, ou seja, que não pode tomar nenhuma decisão em favor de um grupo como forma de prestar “favor”, mas que as decisões devem figurar em atender a toda a população. (BRASIL, 1988).

Os órgãos da administração direta pública têm como principais fontes de financiamentos de suas atividades as receitas que por eles são arrecadadas mediante os tributos, ou que recebem de transferências de outros entes públicos e/ou privados.

Os municípios têm como principais fontes de receitas a arrecadação de tributos (impostos, taxas e contribuições de melhorias) e as transferências de recursos do Estado, principalmente por meio da cota, parte na arrecadação do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviço de Transporte Interestadual, Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) e também da União, com a distribuição de parcela do Imposto de Renda e Imposto sobre Produtos Industrializados, mediante o Fundo de Participação dos Municípios (FPM).

Para que os municípios possam desempenhar sua função social é necessária uma aplicação eficiente dos recursos arrecadados, visando o bem-estar da população, segundo Slomski e Scarpin (2010), na teoria, quanto maior for o gasto, melhor será o nível de bem-estar da população. Uma boa parte dos recursos é destinada aos gastos denominados “sociais”, e é gerenciada pelo poder público por meio do registro dos valo-

¹ Unipam – Centro Universitário de Patos de Minas – CEP 38702-054 – Patos de Minas – MG

² Fucape-ES/Fundação Piau – Fundação Instituto Capixaba de Pesquisa em Contabilidade, Economia e Finanças – CEP 35300-036 – Caratinga – MG

res aplicados, de acordo com as demandas da população, sendo denominadas de despesas por funções de governo. Portanto, é fundamental que a população exija de seus representantes uma boa utilização dos recursos angariados, sempre com ênfase no atendimento das demandas necessárias do município, para que não fique nenhum cidadão sem receber o benefício que necessita para sua sobrevivência.

Os gastos sociais também são considerados gastos públicos, sendo precípuos para o crescimento dos municípios. Esta forma de gasto está ligada a atender as demandas que estão atreladas diretamente ao dia a dia da população. (SANTOS; ANDRADE, 2012).

O presente artigo possui como problema verificar se os valores dos gastos sociais avaliados em relação à arrecadação de impostos, incluindo as transferências, apresentam similaridade no comportamento entre as cidades-polos de Minas Gerais, distribuídas por faixas populacionais.

O presente artigo tem como objetivo geral: elaborar um estudo dos últimos cinco anos da arrecadação de receitas próprias de impostos e Receitas Transferidas de Impostos da (União e Estado) às cidades-polos de Minas Gerais, analisando os valores registrados nas seguintes funções de governo: Assistência Social, Previdência Social, Saúde, Educação, Cultura, Urbanismo, Habitação e Saneamento, verificando se existe similaridade no comportamento entre as cidades-polos de Minas Gerais.

O trabalho apresenta como justificativa a geração de informação para o setor público. Segundo Santos e Andrade (2012), a informação é precípuo para todos os setores, mas de forma especial é para o setor público, pois permite ter-se uma dimensão da aplicação dos recursos disponíveis, mesmo com informações inexpressivas sobre a gestão dos recursos nos municípios.

Partindo deste ponto, o presente trabalho trará informações úteis à população, permitindo verificar a relação entre receitas de impostos arrecadadas pelo município e receitas de impostos transferidos pela União e pelo Estado. Além disso, irá verificar como as cidades-polos de Minas Gerais distribuem estas receitas por meio das despesas classificadas por funções de governo.

Constitui também na possibilidade de geração de informações que poderão ser utilizadas pelos gestores públicos para a elaboração, atendimento e acompanhamento de ações governamentais contidas no seu Plano de Governo.

A estrutura do presente artigo é composta por esta introdução, seguida do referencial teórico que busca atualizar os leitores a respeito do tema. Após, aparece a metodologia, depois apresenta os resultados da presente pesquisa e, por fim, apresenta as considerações finais.

2. Referencial Teórico

A Contabilidade Pública é o ramo da Contabilidade responsável pelo registro, controle e fornecimento de informações úteis para a tomada de decisão no setor público.

A ramificação pública da Contabilidade já teve como maior função o registro dos bens públicos, voltadas principalmente para o registro orçamentário. Entretanto, atualmente, esta realidade mudou completamente, pois o mais importante é

fornecer informações aos usuários em tempo real e hábil, de forma a atender aos requisitos necessários para que sejam tomadas as melhores decisões, e também para levar à população, dentro de perspectiva de transparência, todos os atos realizados pela administração pública.

As decisões que um ente público toma são de suma importância, pois trata-se de dinheiro da população e, logo, devem ser dirigidas de forma a não deixar as pessoas em situações desconfortáveis, como: falta de acesso à saúde, à educação, falta de segurança, entre outras.

Os Municípios, Estados, o Distrito Federal e União fazem parte da Administração Pública. A administração pública é dividida em direta e indireta, e, independentemente da sua modalidade, deverá obedecer aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade (BRASIL, 1988).

Administração pública direta é formada pelas atividades e serviços que pertencem à estrutura administrativa do Poder Executivo: da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. (ANDRADE, 2006).

Para Carvalho Filho (2009), a administração direta é o agrupamento de organismos que formam as pessoas federativas, e que estão incumbidos de exercer de forma centralizada as atividades administrativas do estado.

Conclui-se que a administração pública direta são os órgãos responsáveis pelos serviços, sendo ao mesmo tempo prestadores de serviços, e também "as donas" do mesmo.

Administração pública indireta é a divisão dos serviços públicos por meio das autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações públicas, que possuem como características: personalidade jurídica própria, gestão independente, recursos financeiros e orçamentários individuais e são fiscalizadas pelo Tribunal de Contas (ANDRADE, 2006).

Em conformidade a Carvalho Filho (2009), a administração indireta é a anexação de pessoas administrativas que são vinculadas à Administração Centralizada, e cujo objetivo é desempenhar as atividades de forma descentralizada.

Logo, a administração indireta é aquela que presta serviços à população de forma descentralizada, sendo que ela é "contratada", pois o responsável é a administração direta.

No âmbito nacional existem vários estados, sendo que Minas Gerais é o que possui o maior número de cidades em todo o Brasil, no total de 853 municípios (IBGE, 2014).

Dentre esta grande quantidade de municípios, o Estado é detentor de cidades-polos, que são as cidades consideradas as mais importantes, devida a quantidade de recursos que a cidade possui, como também pelo número da população.

As cidades-polos de Minas Gerais são: Araguari, Araxá, Barbacena, Belo Horizonte, Betim, Contagem, Divinópolis, Governador Valadares, Ipatinga, Itabira, Itajubá, Itaúna, Ituiutaba, Juiz de Fora, Lavras, Montes Claros, Muriaé, Nova Lima, Ouro Preto, Passos, Patos de Minas, Poços de Caldas, Pouso Alegre, Sete Lagoas, Teófilo Otoni, Timóteo, Uberaba, Unaí, Varginha e Uberlândia.

Os municípios, para atender ao bem-estar da população, necessitam de recursos, denominados receitas públicas. Existem várias formas pela qual o ente pode arrecadar o montante necessário para fornecer as burras e realizar a distribuição destes valores à população.

As principais fontes de receitas dos municípios são aquelas advindas das transferências de recursos pelo estado e pela União, denominados de receitas transferidas, em sua maioria resultantes da arrecadação de impostos.

As receitas públicas são os ingressos de dinheiro nos cofres públicos das pessoas de direito público. (BASTOS, 1997; HARADA, 2012). Estes recursos são caracterizados por ser financeiros, ocasionando aumento nas disponibilidades do órgão. (PISCITELLI; TIMBÓ, 2009).

Rosa (2011) destaca que nem todo ingresso de recursos representa uma receita pública, uma vez que não vier a causar aumento no patrimônio do órgão, pois valores que deverão ser restituídos e valores recebidos de empréstimos não representam receitas.

As receitas devem ser, em virtudes de leis, contratos, convênios e outras modalidades de títulos que tenham origem específica. (ANDRADE, 2006).

Os impostos arrecadados pelo município e as transferências recebidas de impostos dos entes estaduais e federal constituem as fontes de recursos mais importantes dos municípios.

Os impostos são desvinculados e independentes de um serviço prestado pelo ente que o arrecadou. (HARADA, 2012; BRASIL, 1966). Os impostos são classificados em diretos e indiretos; a primeira forma são aqueles aplicados para o sujeito que praticou o ato que gerou o fato gerador, sendo esta pessoa quem arcará com o ônus. A segunda forma é quando o ônus é transferido ao consumidor final, mediante a repercussão econômica (HARADA, 2012).

Os principais impostos dos municípios são: Imposto sobre Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU); Imposto sobre Transmissão Inter Vivos, a qualquer título, por ato oneroso, de bens imóveis (ITBI); e Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN) (BRASIL, 1988).

O IPTU incide sobre imóveis que são situados na zona urbana do município, o ITBI incide sobre a transmissão de um bem imóvel, e o ISSQN, também conhecido como Imposto Sobre Serviço (ISS), tem o fato gerador na prestação de serviços.

As receitas de transferências representam recursos de natureza financeira que os municípios recebem de outras entidades de direito público, cuja finalidade é atender os gastos de despesas correntes (ANDRADE, 2006). Segundo Machado Junior e Reis (1996), as receitas de transferências são os ingressos que são provenientes de outras entidades, sendo que podem ter condições preestabelecidas ou sem nenhuma exigência.

A transferência mais representativa que os municípios recebem da União é a participação na arrecadação dos Impostos sobre Produtos Industrializados e o Imposto de Renda. Constituindo o Fundo de Participação dos municípios (FPM), esta distribuição está arrolada com a movimentação da economia (BOVO, 1995).

Esse fundo tem sua estirpe com a Emenda Constitucional número 18, de dezembro de 1965. O valor inicial da participação era de 10% sobre o valor do IR e IPI, extraídos os incentivos fiscais, as restituições e as demais deduções autorizadas por lei atinentes a estes impostos. (STN, 2012).

O FPM teve sua regulamentação com o CTN, e a distribuição começou em 1967, sendo que o critério adotado era a população dos municípios (STN, 2012). A Constituição Federal majorou a margem do FPM dos municípios para 22,5% (BRASIL, 1988).

Em 1996 foi aprovada a Lei Complementar que instituiu a desoneração do ICMS sobre as exportações e, após esta data, os Estados recebem as parcelas referentes aos coeficientes individuais de participação, inclusive com os valores dos municípios. Em Minas Gerais, o valor desta participação é de 12,90414% e, desse valor, o estado repassa para os municípios 25%. Minas Gerais é o segundo estado com maior distribuição (BRASIL, 1996).

A Emenda Constitucional nº 55, de 2007, acrescentou que os municípios passariam a receber mais 1% de FPM sobre o IR e IPI, sendo que, com essa alteração, o valor do Fundo de Participação dos Municípios é de 23,5%. (BRASIL, 2007).

A União transfere aos municípios 50% do valor do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural, que estão situados neles (BRASIL, 1988). Em 2005 foi aprovada a Lei 11.250, que regulamenta sobre a transferência integral do ITR para os municípios. Ela permite que os municípios firmem com a Secretária da Receita Federal (SRF) convênios que permitiram aos municípios contarem com 100% da arrecadação (BRASIL, 2005).

Os municípios que têm comercialização de ouro definido como ativo financeiro ou instrumento cambial auferem da União 70% do valor das Operações de Crédito, Câmbio e Seguro, ou Relativas a Títulos ou Valores Mobiliários (IOF) (BRASIL, 1988).

A transferência mais representativa que os municípios recebem dos Estados constitui na participação da arrecadação do ICMS, denominado Cota-Parte do ICMS. Segundo Bovo (1995), os municípios abischoitam um percentual do valor do imposto arrecadado pelos Estados. A distribuição está relacionada ao dinamismo das economias locais, pois a principal variável é o Valor Adicionado Fiscal (VAF). Soares e Toledo Filho (2011) apontam outras variáveis para a distribuição do ICMS, sendo elas: população, área, mortalidade infantil, evasão escolar e, principalmente, o Valor Adicionado Fiscal (VAF). A distribuição deste valor permite atender as necessidades dos municípios.

Os estados devem repassar para os municípios o valor correspondente a 50% dos valores arrecadados referentes ao Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), sendo conhecido como Cota-Parte do IPVA (BRASIL, 1988).

A União transfere para os Estados o valor de 10% sobre o IPI Exportação, e deste valor 25% é repassado para os municípios, sendo conhecida como Cota-Parte do IPI Exportação.

Os estados granjeiam o percentual de 25% como transferências de impostos dos valores referentes às Contribuições de Intervenções nos Domínios Econômicos (CIDEs), sendo que, deste valor, 25% devem ser designados aos municípios. Esta transferência é vinculada, uma vez que seu objetivo é financiar os programas de infraestrutura de transportes.

Os valores que os municípios auferem como receitas devem ser aplicados para atender as demandas da população, mediante as despesas de governo. As despesas classificadas como funções de governo foram instituídas pela Lei Federal nº 4.320, de 1964, sendo que nesta lei foram determinadas nove funções. Com o advento da Portaria da Secretaria de Orçamento e Finanças (SOF) nº 09, de 1974, foram para 16 funções de governo (SANTOS; ANDRADE, 2012).

No ano de 1999 houve uma reclassificação das funções de governo, que passaram a contar com 28, sendo determinado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) número 42 (SANTOS; ANDRADE, 2012).

Os gastos públicos são os valores despendidos para a realização dos serviços públicos necessários a atender ao bem estar da população (KOHAMA, 2001), sendo de curto ou longo prazo (FERNANDES *et al*, 1998). Eles são considerados os principais meios de atuação do governo, sendo a principal forma pela qual o governo expressa suas prioridades, por meio da prestação de serviços públicos básicos e pela realização de investimentos (ARAÚJO; MONTEIRO; CAVALCANTE, 2010).

Para Sant'Anna e Dalmonech (2010) os gastos públicos são os valores que os entes públicos têm registrado nos Orçamentos Públicos e que são empregados em benefício da população, mediante as funções de governo.

Os gastos públicos, classificados como funções de governo, são divididos em: gastos mínimos, gastos sociais e gastos econômicos (REZENDE, 1997).

Os gastos mínimos correspondem aos valores desembolsados exclusivamente pelo governo; os gastos sociais são aqueles voltados para atender os bens e serviços de caráter essencial, também conhecidos como semipúblicos, que são produzidos tanto pela iniciativa privada quanto pelo poder público; e os gastos econômicos são aqueles que não têm influência do governo (REZENDE, 1997).

Os gastos sociais, considerados semipúblicos são: Assistência Social, Previdência Social, Saúde, Saneamento, Educação, Cultura, Urbanismo e Habitação (SANT'ANNA, 2006).

Os desembolsos com a Assistência Social são os programas voltados para o arrimo de: crianças, adolescentes, idosos, reabilitação do profissional acidentado no trabalho e de dependentes do álcool e das drogas, presos e suas famílias (FERNANDES *et al*, 1998).

Os gastos com a Previdência Social cobrem pagamentos de aposentadorias, pensões e outros benefícios previdenciários (FERNANDES *et al*, 1998).

Os gastos de Saúde são aqueles desenvolvidos para o controle de doenças transmissíveis, cobertura de gastos da vigilância sanitária, atendimento das mães e crianças, produção e distribuição de remédios gratuitamente, manutenção de hospitais de ensino e residência médica e assistência médica hospitalar, mediante o programa do Sistema Unificado de Saúde (SUS) (FERNANDES *et al*, 1998).

Os dispêndios com Saneamento são voltados para melhorar os sistemas de abastecimentos de águas e esgotos, sendo que os programas são financiados, entre outros meios, pelos recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) (FERNANDES *et al*, 1998).

Os valores utilizados para cobrir os gastos com Educação pertencem à formulação política setorial e manutenções para expansão e melhorias de escolas, museus, bibliotecas estabelecimento de educação física (FERNANDES *et al*, 1998).

Para os gastos com Cultura utilizam-se os valores que promovem a difusão de estabelecimentos culturais, assistência ao estudante e defesa e recuperação do patrimônio histórico e artístico (FERNANDES *et al*, 1998).

Os gastos com Urbanismo e Habitação são aqueles necessários aos financiamentos de moradias urbanas e rurais, as transferências a outras esferas de governo para fins de planejamento urbano, incluindo os recursos dos programas com recursos do FGTS, somente as despesas de construção e manutenção de residências destinadas ao uso de servidores públicos civis ou militares (FERNANDES *et al*, 1998).

3. Metodologia

O presente artigo, quanto aos procedimentos técnicos, é caracterizado por ser uma pesquisa bibliográfica e documental. Ao relacionar os objetivos, o presente artigo é caracterizado por ser um estudo exploratório e descritivo. A abordagem deste trabalho é quantitativa. E tem como principal característica ser um estudo de caso.

Muitas vezes as pesquisas bibliográficas se confundem com as documentais, mas segundo Marconi e Lakatos (2001), existem diferenças entre estas pesquisas, pois a primeira é oriunda de fontes secundárias, ou seja, é o levantamento de bibliografia anteriormente publicada, principalmente, em livros, artigos, revista, sendo que sua finalidade é colocar o leitor em contato com o que já foi escrito sobre o tema. A segunda é de fontes primárias, ou seja, da instituição que está fazendo o estudo, e é composto pelos materiais não elaborados, escritos ou não, que são usados para informação para a pesquisa científica.

Os estudos exploratórios são aqueles realizados nas áreas que têm pouco conhecimento acumulado e sistematizado, sendo o principal objetivo proporcionar maior familiaridade com o problema e torná-lo mais explícito (SILVA, 2003).

Os trabalhos descritivos são aqueles que descrevem as características de uma população ou fenômeno, e estabelecem relações entre as variáveis. Esta pesquisa exige do pesquisador determinado grau de responsabilidade para que a pesquisa tenha a validade científica (SILVA, 2003).

A abordagem quantitativa é aquela na qual existe a quantificação de dados, obtidos mediante informações coletadas por questionários, entrevistas e observações (OLIVEIRA, 2005) e costuma empregar métodos e técnicas estatísticas (MARTINS; THEÓPHILO, 2007).

O estudo de caso analisa determinado fato com um grande grau de profundidade, sendo que sua maior utilidade é nas pesquisas exploratórias (SILVA, 2003). Este estudo tem como função retirar o máximo de informações e conhecimento de um ou alguns objetos (GIL, 1999). E, para Yin (2005), este estudo tem uma investigação empírica de um fenômeno real, sendo que estes deverão estar bem definidos.

Os dados necessários para a elaboração deste trabalho foram coletados no site Finanças do Brasil (FINBRA – <https://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt/prefeituras-governos-estaduais/sobre>). Entretanto, os dados do ano de 2012 da cidade de Ipatinga não estavam disponíveis no site supracitado, sendo necessário utilizar os dados do Portal da Transparência do município antes mencionado, que possui o endereço eletrônico <http://transparencia.ipatinga.mg.gov.br/>.

Após levantamento, os dados foram trabalhados em planilhas do *software* Excel, permitindo totalizar os valores das variáveis a serem analisadas.

Foi realizada a distribuição das 30 cidades-polos de Minas Gerais em quatro faixas populacionais, sendo a primeira para aquelas que possuem até 105.000 habitantes. Esta faixa compreende as cidades de Ouro Preto, Nova Lima, Unai, Timóteo, Itaúna, Itajubá, Lavras, Araxá, Ituiutaba e Muriaé.

A segunda faixa compreende as cidades com população entre 105.001 e 200.000 habitantes e tem como cidades Passos, Itabira, Araguari, Varginha, Pouso Alegre, Barbacena, Teófilo Otoni, Patos de Minas, Poços de Caldas.

A terceira faixa compreende as cidades com população entre 200.001 e 500.000 habitantes, sendo formada esta região pelos polos de Divinópolis, Sete Lagoas, Ipatinga, Governador Valadares, Uberaba, Montes Claros e Betim.

A quarta faixa compreende as cidades que possuem mais de 500.001 habitantes, sendo as cidades-polos de Minas Gerais que possuem esta população Juiz de Fora, Contagem, Uberlândia e Belo Horizonte.

A classificação adotada neste artigo para as despesas é o modelo definido pela portaria MPOG 42/1999, que trabalhará com as funções separadamente, sendo que neste trabalho elas ficaram assim distribuídas: Assistência Social, Previdência Social, Saúde, Saneamento, Educação, Cultura, Habitação e Urbanismo.

O presente artigo verificará se existe similaridade no comportamento das oito funções de governo estudadas. Será comparada a evolução de 2012 para 2008, e verificará se houve alterações nos valores encontrados.

4. Resultados

Os resultados são apresentados em gráficos, para ficar mais fácil a visualização dos resultados. Eles demonstram as variações das despesas por funções em relação ao total das arrecadações, incluído as próprias e as transferências, no período de 2008 a 2012.

Na faixa 1, observa-se no Gráfico 1, que existe similaridade de comportamento dos gastos sociais efetivados em relação ao total de impostos, incluindo as transferências para as funções: Habitação, Cultura, Assistência Social e Previdência Social, que mantiveram praticamente estáveis ao longo do período analisado. As funções Saúde e Educação apresentam também comportamento similar, com altos e baixos ao longo do período, mas com tendência de crescimento ao final. Já as funções Urbanismo e Saneamento apresentam comportamentos distintos, sendo que a primeira após um período de queda no início da série, a partir de 2009 apresenta um crescimento constante. Com relação à função Saneamento, após um período de estabilidade até 2009, apresenta uma tendência de diminuição da relação gastos/impostos até o final da série analisada.

Na faixa 2, compreendendo municípios entre 105.001 e 200.000 habitantes, pode-se verificar no Gráfico 2 que as funções Assistência Social, Cultura e Habitação tiveram similaridade, mantendo-se praticamente na inércia a relação gastos/arrecadação impostos. As funções Previdência Social, Saneamento e Urbanismo também apresentam similaridade, alterando pequenos movimentos de alta e baixa, mas com tendência de baixa ao final do período analisado. Já as funções Educação e Saúde, após um período de aumento no período 2008/2009, diminuem em 2010, apresentando a partir daí uma tendência de crescimento até o fim do período analisado.

Na faixa 3, ou seja, para municípios entre 200.001 e 500.000 habitantes, verifica-se no Gráfico 3 similaridade no comportamento das funções Saúde e Educação, que apresentaram um aumento no início da série, seguido de uma diminuição em 2010 e partir uma tendência de crescimento, acentuando-se no ano de 2012. As funções Urbanismo e Previdência Social, após um período de queda, voltam a crescer ao longo do período. As funções Assistência Social, Cultura e Habitação, também apresentam similaridade, com os indicadores mantendo-se praticamente estável.

Na faixa 4, para municípios acima de 500.001 habitantes, percebe-se que as funções Saúde e Educação apresentam comportamento similares, com aumento no início do período analisado, seguido de diminuição e tendência de aumento no final da série. As funções Assistência Social e Cultura apresentam similaridade com pouca variação no período analisado. As outras funções apresentam comportamento diferente umas das outras.

A função Assistência Social, em todas as faixas, manteve-se praticamente estável ao longo da série, com exceção da evolução de 2008 para 2009, nos municípios até 500.000 habitantes, onde teve uma pequena elevação da relação gastos/arrecadação de impostos.

A função Previdência Social não apresenta similaridade de comportamento em nenhuma das faixas ao longo da série, sendo que no final do período analisado houve um aumento do indicador para as séries 1, 3 e 4, sendo um pouco menor para a série 1, municípios até 105.000 habitantes, e uma diminuição para a faixa 2, ou seja, municípios entre 105.001 e 200.000 habitantes.

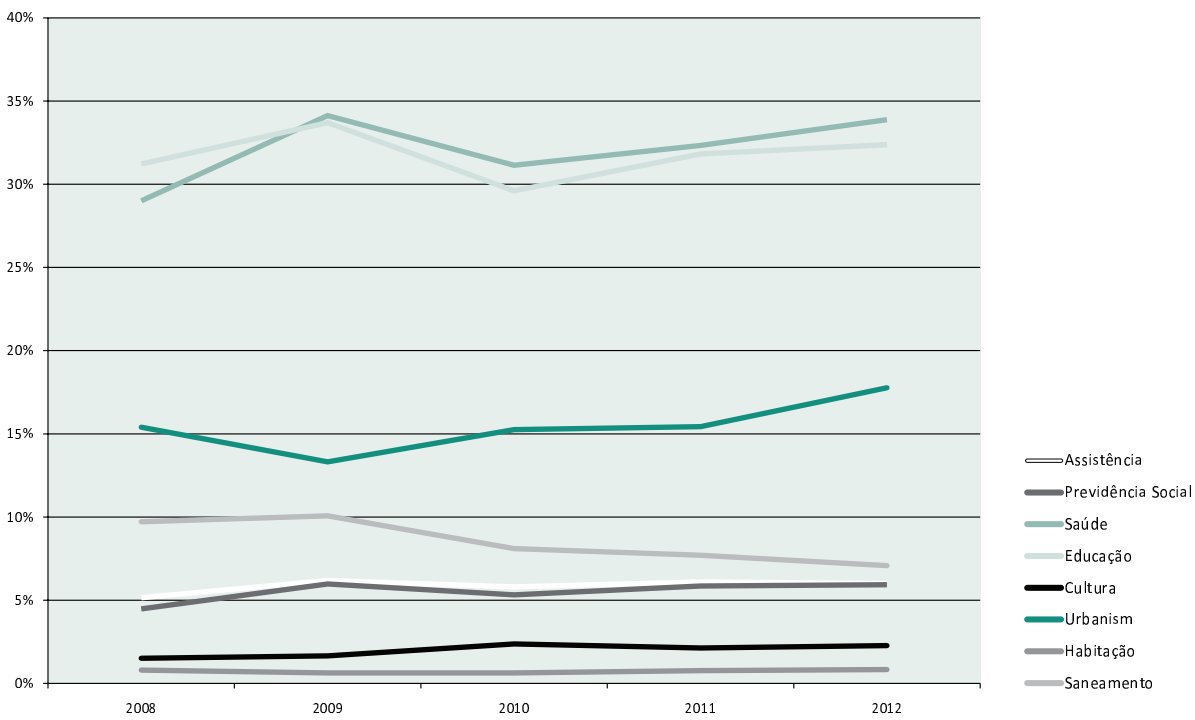
Segundo Fernandes *et al* (1998), o majoramento da função Previdência Social é decorrido de aumento de pagamentos de aposentadorias, pensões e outros benefícios previdenciários, sendo precípuo proceder a uma análise qualitativa, que busque verificar se nestas faixas houve o aumento significativo de aposentadorias e pensões. Para a função Saúde é necessário saber, por meio da pesquisa qualitativa, os principais pontos que causam este aumento.

A função Saúde apresenta similaridade em todas as faixas analisadas, com tendência de crescimento ao longo da série, sendo esta mais acentuada para os municípios entre 200.001 e 500.000 habitantes.

A função Educação apresenta similaridade para os municípios até 500.000 habitantes, ou seja, para as faixas 1, 2 e 3, com tendência de crescimento do indicador, apesar de pequenos aumentos e diminuições ao longo da série. A exceção fica por conta dos municípios acima de 500.000 habitantes onde o indicador apresentou uma diminuição de 2008 para 2011 e uma pequena evolução para 2012.

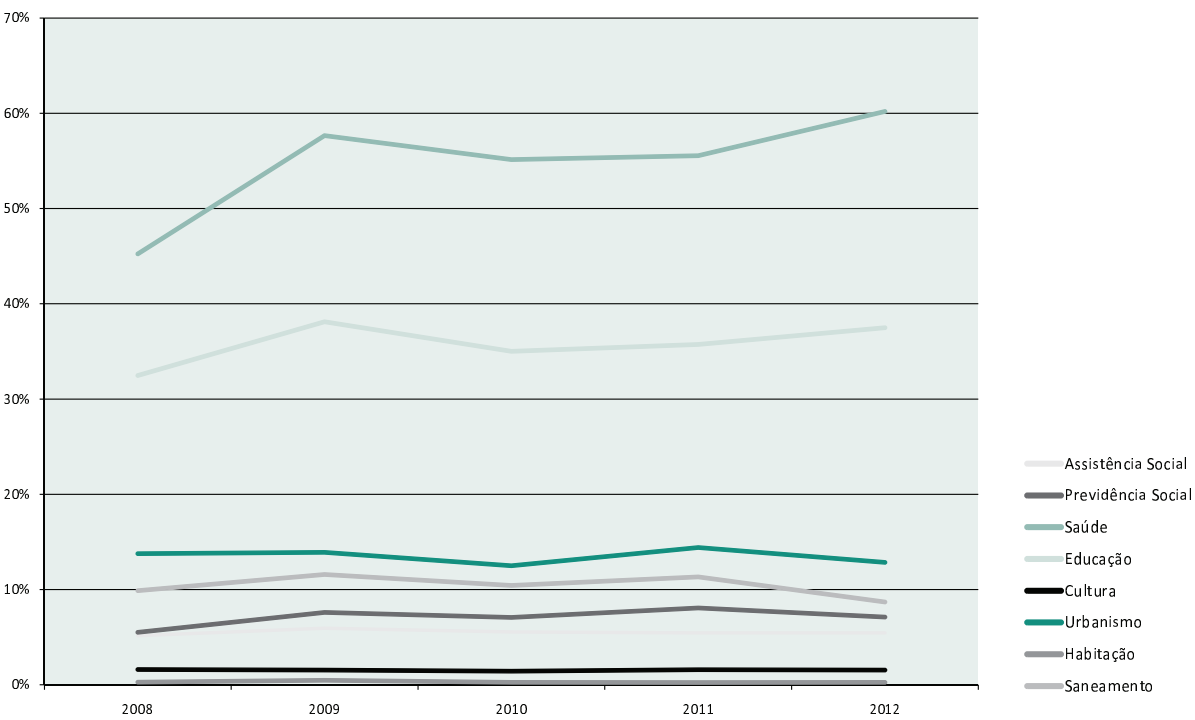
As funções Educação e Saúde foram as que tiveram os maiores destaques, ou seja, são as que possuem maior participação destas despesas em relação ao total de receitas, em razão das determinações constitucionais que instituem a aplicação de no mínimo 25% para a Educação e 15% para a Saúde do total da arrecadação dos impostos municipais, incluindo-se as transferências do ente estadual e federal que tenham como fonte a arrecadação de impostos (BRASIL, 1988).

Gráfico 1: Despesas da região 1 em relação as receitas de arrecadação de impostos e transferências de impostos



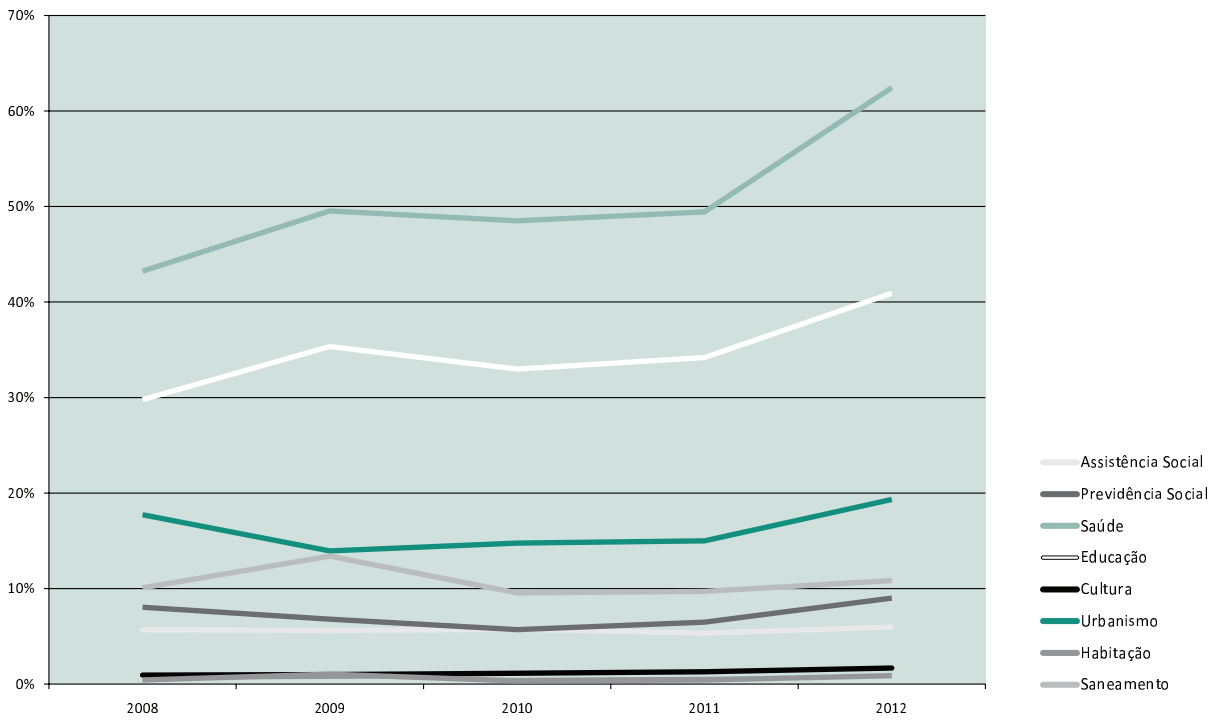
Fonte: Elaborado pelos autores

Gráfico 2: Despesas da região 2 em relação as receitas de arrecadação de impostos e transferências de impostos



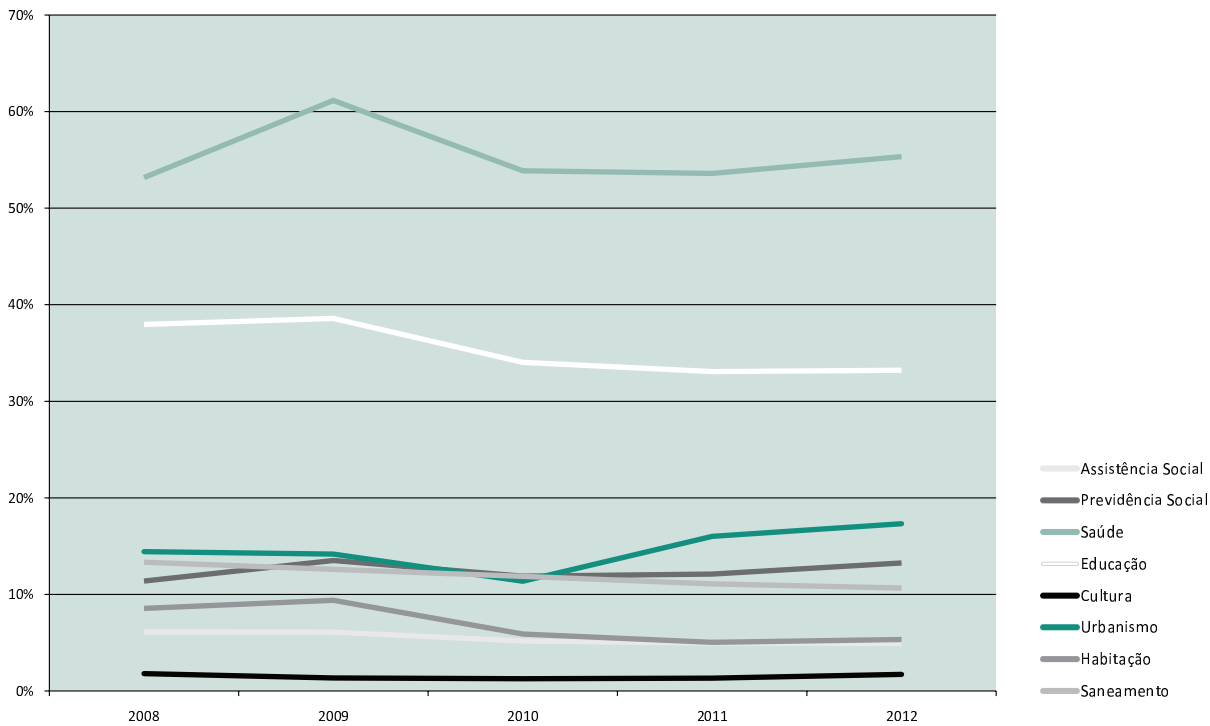
Fonte: Elaborado pelos autores

Gráfico 3: Despesas da região 3 em relação as receitas de arrecadação de impostos e transferências de impostos



Fonte: Elaborado pelos autores

Gráfico 4: Despesas da região 4 em relação as receitas de arrecadação de Impostos e transferências de Impostos



Fonte: Elaborado pelos autores

A função Cultura apresentou ser similar, por meio da estagnação, nas faixas 1, 2 e 4, ou seja, o valor que tinha como percentual em 2008 permaneceu o mesmo em 2012, sendo encontrado o mesmo valor percentual para todas as faixas (2%).

A função Urbanismo não apresenta similaridade em nenhuma das faixas, mas as faixas 1, 3 e 4 apresentam crescimento do indicador ao longo da série, enquanto a faixa 2 apresenta uma diminuição ao final do ano de 2012.

A função Habitação apresenta similaridade nas faixas 1 e 2, ou seja, municípios até 200.000 habitantes, mantendo-se praticamente estável no período. Os municípios entre 200.001 e 500.000 habitantes, faixa 3, após um período de aumento e outro de diminuição do indicador, apresenta a partir daí uma tendência de crescimento. Já os municípios acima de 500.001, faixa 4, apresentam uma diminuição acentuada a partir de 2009.

A função Saneamento não apresenta similaridade de comportamento entre as faixas populacionais analisadas, mas ao final da série apresenta uma diminuição do indicador para as faixas 1, 2 e 4, sendo mais acentuada na última faixa, ou seja, para municípios acima de 500.000 habitantes. Nos municípios entre 200.001 e 500.000 habitantes, faixa 3, após um período de aumento e outro de diminuição do indicador, apresenta tendência de um pequeno crescimento ao longo da série.

5. Considerações Finais

A presente pesquisa objetivou em verificar a similaridade no comportamento das funções sociais nas cidades-polos de Minas Gerais, sendo realizada a distribuição destas cidades em faixas, tomando como alicerce a população.

Atualmente, existem 28 funções de governo, tendo definição por meio do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) número 42 de 1999 (SANTOS, ANDRADE, 2012).

No presente trabalho as funções analisadas foram: Assistência Social, Previdência Social, Saúde, Educação, Cultura, Urbanismo, Habitação e Saneamento.

Os resultados demonstraram que na faixa 1, que compreende as cidades com população de até 105.000 habitantes, teve similaridade nas funções Habitação, Cultura, Assistência Social e Previdência Social, sendo ela a estabilidade. Encontrou, também, que as funções Saúde e Educação apresentam similaridade entre si, no sentido de apresentar altos e baixos. E as funções Urbanismo e Saneamento apresentam comportamentos distintos: a primeira teve queda no início e após tem crescimento e a segunda teve estabilidade inicialmente e após tem tendência a retração.

A faixa 2 tem as cidades com população entre 105.001 e 200.000 habitantes e verifica similaridade de comportamento, no sentido de permanecerem inertes para as funções Assistência Social, Cultura e Habitação. Nas funções Previdência Social, Saneamento e Urbanismo verificam similaridade com alterações de

altas e baixas no período e que a tendência final é a baixa no final. E as funções Educação e Saúde tiveram inicialmente aumento (2008/2009), após diminuição (2010) e após este período verifica tendência ao crescimento.

Na faixa 3, que abrange as cidades de 200.001 a 500.000 habitantes, sendo encontrada similaridade no comportamento das funções Saúde, Educação que apresentaram aumento no início da série, em 2010 tiveram diminuição e a partir desta data teve crescimento. Nas funções Urbanismo e Previdência Social verifica queda no início e após constata-se um crescimento.

Verificou que as funções Assistência Social, Cultura e Habitação permaneceram estáveis, ou seja, os valores não evoluíram.

A faixa 4, que tem os municípios com populações acima de 500.001 habitantes, verificou que as funções Saúde e Educação tem comportamentos similares, sendo aumento no início do período, seguido por diminuição e termina com tendência a aumento. Nas funções Assistência Social e Cultura, verifica similaridade com predominância de pouca variação no comportamento. E as outras funções não tiveram comportamentos similares entre si.

No trato das similaridades de comportamento das funções em relação às faixas, verifica que a Assistência Social teve similaridade em todas as faixas, exceção apenas na faixa 4, que foi a evolução. Na função Previdência Social, verifica que ela não teve similaridade em nenhuma das faixas, sendo que, ao final do período, houve aumento no indicador das séries 1, 3 e 4 e diminuição para a série 2, que possui as cidades com populações de 1005.001 a 200.000 habitantes.

A função Saúde teve similaridade de comportamento em todas as faixas estudadas, sendo caracterizada pelo crescimento. Na Educação existe similaridade para as faixas 1, 2 e 3, sendo a característica pequenos aumentos e diminuições no final da série.

Na função Cultura existe similaridade de comportamento nas faixas 1, 2 e 4, sendo ela a estagnação. Em Urbanismo encontra que não há similaridade em nenhuma das faixas, entretanto as faixas 1, 3 e 4 tiveram crescimento no indicador, e na faixa 2 houve quedas.

A função Habitação teve similaridade no comportamento nas faixas 1 e 2, que é a estabilidade, na faixa 3 existiu aumento e após teve diminuição, e, depois disso, existe a tendência de crescimento e a faixa 4 tem diminuição acentuada depois de 2009. A função Saneamento não apresenta comportamento nas faixas populacionais estudadas, mas no final da série verifica diminuição nas séries 1, 2 e 4, e na faixa 3 existiu um período de aumento e após teve diminuição e no final da série existe crescimento.

Para futuras pesquisas recomenda-se a análise de todas as funções sociais, em um maior lapso temporal. Recomenda-se, também, a análise de mais cidades do Estado de Minas Gerais, uma vez que este é o estado com maior número de municípios, um total de 853 (IBGE, 2014). E a aplicação de pesquisa qualitativa para verificar as informações não contempladas no presente artigo.

Referências

- ANDRADE, Nilton de Aquino. Contabilidade Pública na Gestão Municipal. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2006.
- ARAÚJO, Jair Andrade de; CAVALCANTE, Cristina Aragão; MONTEIRO, Vitor Borges. Influência dos Gastos Públicos no Crescimento Econômico dos Municípios do Ceará. In: VI Economia do Ceará em Debate 2010, 2010, Fortaleza.
- BASTOS, Celso Ribeiro. Curso de Direito Financeiro e de Direito Tributário. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 1997.

- BOVO, José Murari. O conceito de capacidade de poupança própria na análise das finanças municipais. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 29, n. 1, p. 110-114, jan/mar. 1995.
- BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Poder Legislativo, Brasília, DF, 5 out. 1988. Seção 1, p. 1.
- BRASIL. Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. *Diário Oficial da União*, Poder Executivo, Brasília, DF, 25 out. 1966. Seção 1, p. 12567.
- _____. Lei Complementar n. 87, 13 de setembro de 1996. Dispõe sobre o imposto dos Estados e do Distrito Federal sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, e dá outras. *Diário Oficial da União*, Poder Legislativo, Brasília, DF, 14 de set. 1996. Seção 1, p. 1.
- _____. Lei 10.336, de 19 de dezembro de 2001. Institui Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico incidente sobre a importação e a comercialização de petróleo e seus derivados, gás natural e seus derivados, e álcool etílico combustível (CIDE), e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Poder Executivo, Brasília, DF, 20 de dez. 2001. Seção 1, p. 1.
- _____. Lei 11.250, de 27 de dezembro de 2005. Regulamenta o inciso III do §4º do art. 153 da Constituição Federal. *Diário Oficial da União*, Poder Executivo, Brasília, DF, 28 de dez. 2005. Seção 1, p. 1.
- _____. Emenda Constitucional nº 55, de 20 de setembro de 2007. Altera o art. 159 da Constituição Federal, aumentando a entrega de recursos pela União ao Fundo de Participação dos Municípios. *Diário Oficial da União*, Poder Legislativo, Brasília, DF, 21 de set. 2007. Seção 1, p. 1.
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual do Direito Administrativo*. 22. ed. revista, ampliada e atualizada até 10 de junho de 2009. Rio de Janeiro: Lumem Juris, 2009.
- FERNANDES, Maria Alice da Cunha *et al.* *Dimensionamento e Acompanhamento do Gasto Social Federal*. IPEA, fev. 1998.
- GIL, Antônio Carlos. *Métodos e técnicas de pesquisa social*. 5. ed. São Paulo: Atlas, 1999.
- HARADA, Kiyoshi. *Direito Financeiro e Tributário*. 21. ed. São Paulo: Atlas, 2012.
- IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia Estatística. Estado de Minas Gerais. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/estadosat/perfil.php?sigla=mg#>>. Acesso em: 24 jan. 2014.
- KOHAMA, Heilio. *Contabilidade pública: teoria e prática*. 8ª ed. São Paulo: Atlas, 2001.
- MACHADO JUNIOR, José Teixeira; REIS, Heraldo da Costa. *A Lei 4.320 comentada*. 27. ed. Rio de Janeiro: Ibam, 1996.
- MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. *Metodologia do Trabalho Científico: Procedimentos Básicos, Pesquisa bibliográfica, projeto e relatório, publicações e trabalhos científicos*. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2001.
- MARTINS, Gilberto de Andrade; THEÓPHILO, Carlos Renato. *Metodologia da investigação científica para ciências sociais aplicadas*. São Paulo: Atlas, 2007.
- OLIVEIRA, Weder de. *Curso de Responsabilidade Fiscal – Direito, Orçamento e Finanças Públicas*, v. I. Belo Horizonte: Fórum, 2013.
- OLIVEIRA, Maria Marly. *Como fazer pesquisa qualitativa*. Recife: Bagaço, 2005.
- PISCITELLI, Roberto Bocaccio; TIMBÓ, Maria Zulene Farias. *Contabilidade Pública: uma abordagem da administração financeira pública*. 10. ed. rev., ampliada e atualizada até outubro de 2008. São Paulo: Atlas 2009.
- PREFEITURA DE IPATINGA. Portal de Transparência. Disponível em: <<http://transparencia.ipatinga.mg.gov.br>>. Acesso em: 15 set. 2013.
- REZENDE, Flávio da Cunha. *Descentralização, gastos públicos e preferências alocativas dos governos locais no Brasil (1980-1994)– Dados* v. 40, n. 3. Rio de Janeiro, 1997. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-