


INFLUÊNCIA DA TEORIA DA ESCOLHA PÚBLICA NAS DECISÕES DOS GESTORES: UMA ANÁLISE DA DESPESA PÚBLICA À LUZ DA DISCRICIONARIEDADE

 <https://doi.org/10.56238/arev7n3-195>

Data de submissão: 17/02/2025

Data de publicação: 19/03/2025

Magno Oliveira Ramos

Mestre em Ciências Contábeis (UFBA) e em Ciências Farmacêuticas (UNEB)

Maria Valesca Damásio De Carvalho Silva

Pós Doutorado em Inovação, propriedade intelectual e transferência de tecnologia (IFBA)

Avívia Cairo de Menezes Sousa

Mestre em Ciências Contábeis (UFBA)

RESUMO

As decisões no Setor Público são influenciadas pela teoria da escolha pública, considerada como ponto de partida para explicar a tendência dos gestores em priorizar gastos. O objetivo da pesquisa é explicar a influência da teoria da escolha pública nas decisões dos gestores em priorizar gastos em certas áreas, tendo por fundamento a discricionariedade. Foram identificados os principais gastos públicos que podem influenciar nas decisões dos gestores. A pesquisa é quantitativa, descritiva e de cunho documental. A amostra é composta pelos 417 municípios do estado da Bahia e considerou os anos de 2014 a 2017. Os achados convergem com os pressupostos da TEP. Os municípios da Bahia, mediante as escolhas dos gestores, exerceriam a discricionariedade em suas atividades, levando às decisões em priorizar gastos. Também, eles seguem a imposição legal. Contudo, o fato de se gastar mais não pode ser correlacionado com as áreas priorizadas ($p=0,136$).

Palavras-chave: Teoria da Escolha Pública. Discricionariedade. Gasto Público. Gestor Público.

1 INTRODUÇÃO

A discricionariedade administrativa constitui um dos pressupostos mais polêmicos na Administração Pública, uma vez que, apesar de autorizar uma flexibilidade na aplicação das normas aos casos práticos, de alguma forma permite que ocorra arbitrariedade por parte do Poder Executivo. Neste cenário, Schapiro (2016) destaca que a discricionariedade poderá ser crucial para a ocorrência desta arbitrariedade, motivo pelo qual afetaria, sobretudo, a aplicação da legislação concernente aos gastos públicos. A discricionariedade administrativa representa um dos poderes da Administração Pública, ou seja, é um dos instrumentos para o cumprimento de um dever (Hart, 2013).

Deste modo, no que se refere aos gastos públicos, a discricionariedade coloca o gestor público como ente principal no processo que diz respeito ao que vai gastar, em dinheiro ou em outro recurso não monetário; como gastar, ou seja, os meios pelos quais serão empregados os recursos monetários ou não, e em que gastar, isto é, em que áreas tais recursos serão empregados. Hart (2013) compara a discricionariedade com a ideia de virtude intelectual de fazer juízos, com a finalidade de discernir o que deve ser feito em situações práticas por parte do gestor público.

Já a escolha pública ou teoria da escolha pública (TEP) (*Public Choice*) entende o gestor como um político altruísta do interesse público em geral, cuja atuação demonstra uma abordagem mais coerente com o comportamento humano. Sendo assim, entende que os gestores são genuínos agentes humanos que optam por satisfazer seu auto-interesse. Com isso, os gestores tendem a priorizar áreas pelo fato de servirem para sua promoção pessoal (Mueller, 2003). Segundo Costa et al. (2013), os processos de decisão política nas democracias ficariam atrelados a interesses socioeconômicos. Portanto, segundo a teoria da escolha pública, o comportamento dos indivíduos é impulsionado pelo objetivo de maximização do próprio bem-estar (Buchanan & Musgrave, 1999). Ademais, conforme descrito por Silveira (1996) a teoria da escolha pública possibilita ao gestor entender seus fracassos e seus limites de intervenção.

Para Pereira (1997), a TEP parte do pressuposto de que é necessária uma menor intervenção do Estado na economia, por este motivo é particularmente bem defendida e aceita pelos neoliberais. *De facto*, muitos gestores procuram meios pelos quais os recursos sejam aplicados de forma a atender às reais necessidades da população. Em suma, a relação da teoria da escolha pública com a discricionariedade dos gestores começa a ter notoriedade, visto que esta passa a ser entendida como comportamentos manifestados tanto no âmbito do mercado como no ambiente político (Leister & Chiappin, 2005).

E, *ipso facto*, investigar a relação existente entre a discricionariedade dos gestores públicos e a escolha pública, através da análise dos gastos priorizados pelos municípios da Bahia é o foco deste

trabalho. Sendo assim, esta pesquisa apresenta o seguinte problema: Qual a influência da teoria da escolha pública nas decisões dos gestores em priorizar gastos em certas áreas, tendo por pressuposto a discricionariedade? Com intuito de responder tal problema foi estabelecido o seguinte objetivo: Identificar a influência da teoria da escolha pública nas decisões dos gestores em priorizar gastos em determinadas áreas, tendo por pressuposto a discricionariedade, no período de 2014 a 2017, nos municípios do estado da Bahia. Este último foi escolhido tendo em vista a disponibilidade de instrumentos e elementos.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 TEORIA DA ESCOLHA PÚBLICA (TEP) E AS DECISÕES POLÍTICAS

Para se obter melhores resultados na gestão pública, sobretudo dos municípios, objeto desse estudo, decisões políticas precisam ser tomadas. Nessa seara, tais decisões invariavelmente conectam com os pressupostos da Teoria da Escolha Pública na qual a discricionariedade é permitida, tendo inclusive e não raras arbitrariedades nas tomadas de decisões políticas. Logo, torna-se pertinente levantar considerações pontuais desta teoria, em especial e como já mencionado, devido a sua conexão com o comportamento dos agentes tomadores de decisões políticas. Afinal, como pontua Da et al. (2009), os atores da esfera pública, em algum momento, já atuaram no mercado e dessa forma, o individualismo metodológico, a racionalidade e egoísmo dos indivíduos, pressupostos da TEP, podem influenciar nas suas ações (Costa, 2011).

Para Silva (1996) a escolha pública, em finanças públicas, é o estudo dos processos de escolha coletiva e como elas se dão. Ao agrupar dois dos pressupostos da TEP (individualismo metodológico e racionalidade do agente), Moraes (2017) sinaliza que o Governo, na visão de Da et al. (2009), é um complexo de instituições formado por indivíduos que atuam em nome da coletividade, que seria o mesmo que a sociedade, que por sua vez, é um complexo de indivíduos. Necessário admitir que a TEP, na visão de Pereira (1997), parte do pressuposto de que é necessária uma menor intervenção do Estado na economia.

É por isso que na concepção deste autor existe uma inconsistência em dizer que os indivíduos, quando atuam nos mercados privados, são egoístas, mas que, quando atuam no cenário político, são altruístas e perseguem o interesse público, pois querem satisfazer sua imagem enquanto agentes políticos (Costa, 2011). Tal fato é bem verdade se, sob a ótica de discricionariedade, atribuída por lei, os agentes tendem a realizar ações para satisfazer interesses próprios. Nessa linha, Schapiro (2016) revela que, no Estado desenvolvimentista, o núcleo das intervenções econômicas constitui-se de escolhas públicas, portanto, constituem ações discricionárias.

É notória a relação da TEP com a discricionariedade dos gestores, visto que esta passa a ser entendida como comportamento manifestado tanto no âmbito do mercado como no ambiente político (Leister & Chiappin, 2005). Para se ter uma ideia dessa relação, Cheib (2016) revela que os burocratas (um dos que participam da elaboração do orçamento) buscavam não maximizar o orçamento do seu departamento público de uma maneira geral, e sim o orçamento discricionário. Isso porque, este último era à “sua disposição”, podendo ser utilizado consoante às preferências pessoais dos gestores (Cheib, 2016).

2.2 CONTEXTO ATUAL DA DESPESA PÚBLICA

Ao pensar “despesa pública” no contexto do orçamento brasileiro, não se deve deixar de associá-la com a adequada aplicação dos recursos públicos e o planejamento das ações do gestor, cujo objetivo é alavancar a imagem governamental. Neste cenário, comumente é apontado o caráter da despesa pública atrelado à transparência e responsabilidade do gestor como requisito essencial para aprimorar a atuação dos gestores públicos e medir o desempenho de políticas públicas (Baldiissera & Dall’Asta, 2021; Bartoluzzio & Anjos, 2020; Fiirst et al., 2018; Meijer, 2013; Felipe & Djalma Freire Borges, 2008; OLIVER, 2004).

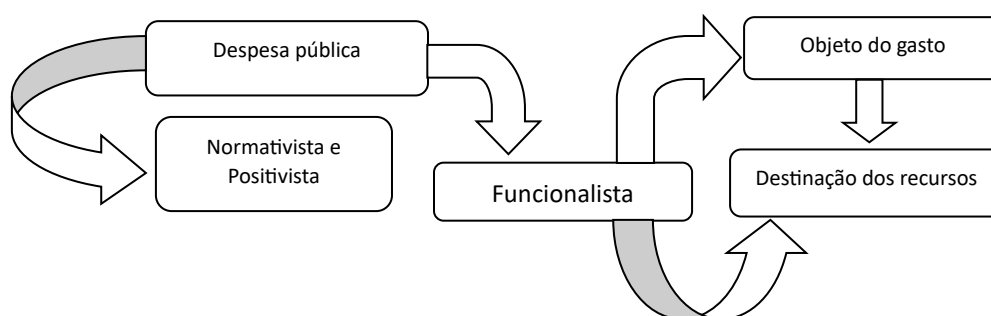
Ramos & Silva (2020) relata que as despesas empenhadas são compromissos firmados na execução do orçamento, mas que com a convergência das normas internacionais da contabilidade para o setor público, principalmente a partir de 2008, quando essas foram publicadas, modificações relevantes aconteceram. Por exemplo, houve o entendimento de que, para estarem no balanço patrimonial das entidades públicas, as despesas devem estar liquidadas, afinal somente a partir deste estágio é que a obrigatoriedade de pagamento pelo Ente Público torna-se exigível (Ramos & Silva, 2020). O fato econômico propriamente dito somente ocorre quando da liquidação da despesa.

Mecanismos de controle da despesa pública revelam um cenário notadamente controverso no Brasil. Primeiro porque existe um descompasso entre os gastos públicos, nos quais fica indefinido “o que gastar”, “como gastar” e “porque gastar”, não se evidencia o que realmente é prioritário. Soma-se a isso o fato da própria precariedade na fiscalização exercida pelos órgãos de controle, atrelada, sobretudo na prestação de contas ineficiente por parte dos gestores públicos. Estes fatos influenciam no que chamamos de “execução da despesa” de forma a atender às reais demandas da sociedade (Felipe & Djalma Freire Borges, 2008).

Vale admoestar, todavia, que a contabilização da despesa pública deve levar em consideração se seu dispêndio ocorreu sob o enfoque patrimonial ou sob o enfoque orçamentário, ou se a sua realização impactou nos dois sistemas, além do sistema de controle (ou compensação). Quando há o

impacto em ambos os sistemas, implicando em redução do patrimônio líquido do ente público, estamos diante de uma despesa efetiva. Atualmente a Contabilidade aplicada ao Setor Público (CASP) está, cada vez mais, se alinhando àquela aplicada às organizações da esfera privada. A despesa pública, por exemplo, pela abordagem normativista e positivista, adota-se um enfoque funcionalista. A figura 1 reflete este panorama.

Figura 1 – Contexto atual da despesa pública no modelo brasileiro.



Fonte: elaboração própria, 2021.

2.3 O RITO DA DESPESA PÚBLICA NO CENÁRIO BRASILEIRO

A receita não advém dos lucros obtidos em decorrência de vendas de mercadorias e /ou prestação de serviços, mas sim da arrecadação de impostos somado às transferências de fundos e de entes federados. Afinal a gestão da *Res Publica* visa “em tese” o bem comum. Logo, a despesa também não é a soma dos gastos diretos e indiretos em prol da lucratividade; é a aplicação do dinheiro arrecadado por meio de impostos ou outras fontes para custear os bens e serviços públicos ofertados e prestados à sociedade e/ou para a realização de investimentos. (BRASIL, 2020).

Na fase da dotação é realizado um planejamento dos gastos tendo em vista uma estimativa de arrecadação. Em seguida é elaborada anualmente a Lei Orçamentária Anual (LOA). Via de regra, nenhuma despesa pode ser realizada sem a devida previsão na LOA. Uma vez tendo sido prevista em Lei, o fornecedor do material e/ou prestador de serviço poderá ser contratado. Essa etapa denominada empenho refere-se à reserva, em dinheiro, que será pago quando o bem for entregue ou o serviço concluído (Fiirst et al., 2018).

Após assinatura do contrato, o fornecedor tem a obrigação de cumprir o acordado. No momento em que o contratado honra com o estabelecido, além de comprovar por meio de documentos sua capacitação técnica, chega-se à fase da liquidação. Nessa fase ocorre a entrega do bem ou se o serviço for prestado, gerando a obrigação do pagamento plenamente constituído pelo Ente público (BRASIL, 2020). Por fim, ocorre a extinção da obrigação, no último estágio da despesa, no momento em que o ente realiza o pagamento ao credor contratado.

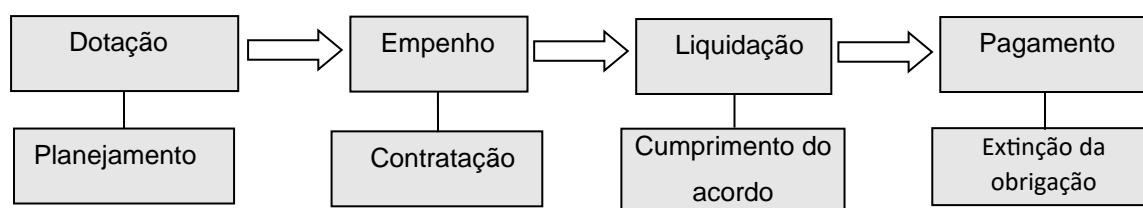
Quando ocorre até o fim do exercício financeiro (31 de dezembro), seguiu o processo comum. Todavia, pode acontecer de não findar todas as fases da despesa até o encerramento do ano civil (exercício financeiro), ficando o pagamento pendente para o próximo ano. Na ausência de documentação que respalde o lançamento contábil no momento em que incorreu a despesa, dever-se-á inscrever em “Restos a Pagar” ou como “Despesas de Exercícios Anteriores” (caso haja o fato gerador, mas o empenho não foi feito no exercício) no sistema orçamentário.

Caso a despesa tenha sido empenhada (não liquidada e não paga), têm-se os “restos a pagar não processados”, *idest*, existe uma pendência por parte do contratante que justifica o não pagamento. Já quando a despesa foi liquidada, mas não foi realizado o pagamento têm-se os “restos a pagar processados”, o que garante ao credor o direito de receber pelo trabalho que foi executado ou o bem que fora entregue. Concernente às Despesas de Exercícios Anteriores (DEA), trata-se de um fato específico onde o seu reconhecimento evidencia a existência de obrigações incorridas em exercícios passados para as quais não se realizou o seu competente e tempestivo reconhecimento da despesa no orçamento (De et al., 2012).

Hipoteticamente, pode-se prever, por exemplo, um caso em que, diante de uma notória indisponibilidade financeira e um relacionamento amigável com um credor que prestou serviço já liquidado, seja solicitado a ele um documento que comprove sua desistência do recebimento e o gestor assim tenha respaldo para cancelar um resto a pagar processado e manter o equilíbrio financeiro de suas contas. É possível ainda supor uma situação em que o gestor consiga classificar a despesa incorrida no ano como sendo de anos anteriores, o que lhe permitiria classificar como Despesas de Exercícios Anteriores (DEA) e não necessitar de disponibilidade financeira, pois *a priori*, a DEA é uma despesa inesperada que surpreende o controle no momento da ciência de sua existência.

Nesses casos e em tantos outros que possam ocorrer durante o percurso da despesa, o gestor tomará uma decisão política importante e baseada na discricionariedade. A figura 2 resume adequadamente os estágios da despesa pública no cenário brasileiro.

Figura 2 - Fases da despesa pública no Brasil.



Fonte: elaboração própria, 2021.

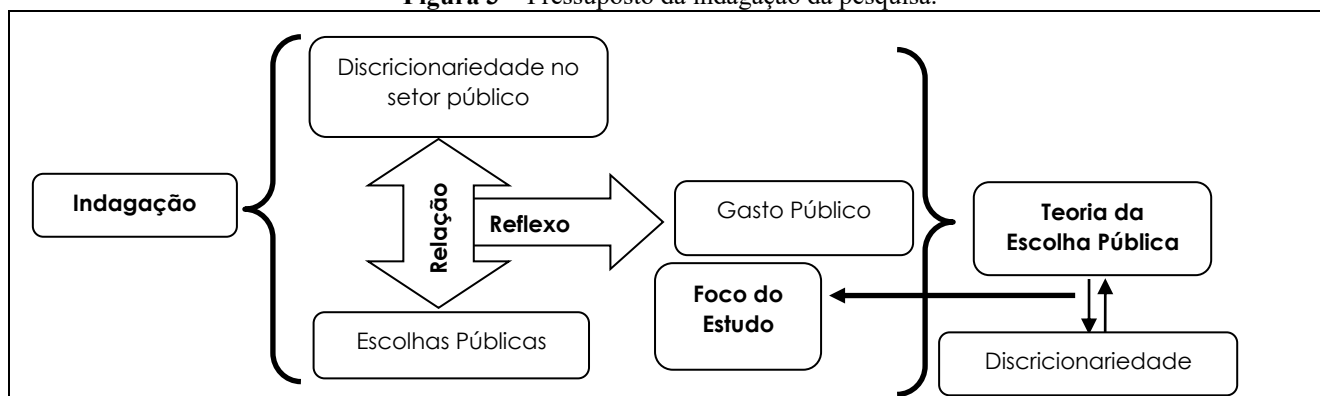
2.4 DISCRICIONARIEDADE NA GESTÃO GOVERNAMENTAL: REFLEXOS NAS DESPESAS PÚBLICAS

Para Meirelles (2001) a discricionariedade diz respeito à liberdade de ação administrativa dada aos gestores públicos, dentro dos limites permitidos em lei. Ela se evidencia pela concepção de que a lei deixa alguma margem de liberdade de decisão diante do caso concreto, de tal modo que o gestor público poderá optar por uma dentre várias soluções possíveis, todas, contudo, válidas legalmente.

A expressão da discricionariedade revela, outrossim, a manifestação do poder do estado, que mesmo fornecendo certa liberdade de escolha do gestor, reflete forte intervenção que dele sobre diversas atividades econômicas, políticas e sociais. A intervenção do estado é vista quando, por meio da legalidade de seus atos, elabora um aparato de normas, nas quais essa liberdade do gestor é delimitada, e sua discricionariedade é demarcada como uma margem de sua atuação. *Ergo*, o controle jurisdicional e suas escolhas ficam condicionados a um estado interventor, sendo uma racionalização com vistas à busca de mecanismos para a consecução da justiça social no exercício da atividade administrativa.

A execução das despesas públicas, neste cenário, corrobora para a consecução das metas e prioridades previstas em instrumentos normativos, como Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei do Orçamento Anual (LOA), com discricionariedade para a administração pública. A Portaria n.º 42/1999 atualizada, da Secretaria do Orçamento Federal (SOF), destaca ainda mais o poder discricionário da administração (Brasil, 1999). A figura 3 constitui a indagação deste trabalho.

Figura 3 – Pressuposto da indagação da pesquisa.



Fonte: Elaboração própria, 2021.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

3.1 POPULAÇÃO, COMPOSIÇÃO DA AMOSTRA, CLASSIFICAÇÃO E MÉTODO DA PESQUISA

O universo da pesquisa é representado pelos 417 municípios do estado da Bahia, constituindo-se também como a amostra do estudo. Concernente aos objetivos, Em relação aos objetivos, o trabalho caracteriza-se como exploratório, através da análise de banco de dados pré-existentes sem qualquer interferência dos autores. Já no que se refere à abordagem do problema, o estudo é quantitativo, uma vez que se limita a investigar o fenômeno, mas não investiga fatores que influenciam no comportamento do fenômeno. Mas também tem um viés qualitativo já que classifica as despesas como discricionárias e não discricionárias a partir da sua vinculação ao aparato normativo vigente. Para concretização da metodologia foram adotadas as etapas seguintes: classificação das despesas governamentais em discricionárias e não discricionárias, sua vinculação à legislação vigente e por fim correlação com a teoria da escolha pública.

3.2 PROCEDIMENTOS PARA A COLETA DE DADOS E INSTRUMENTOS DE SUPORTE À PESQUISA

Para este estudo, as despesas foram classificadas em discricionárias ou não a partir de sua obrigatoriedade por algum aparato normativo. E para tanto, se analisou cada despesa e sua vinculação ou não à legislação vigente. Em seguida correlacionou-se àquelas não discricionárias com a teoria de base do estudo: a escolha pública. As despesas públicas utilizadas neste estudo são àquelas atreladas às áreas de governo atualmente existentes, e referem-se às despesas, de fato, executadas, ou seja, aquelas que perpassaram pelas fases de empenho, liquidação e pagamento, aqui denominadas de variáveis escalares. Estas, por sua vez, se encontram discriminadas na Portaria da Secretaria do Orçamento Federal nº 42/1999. Ao todo são 28 funções de governo que neste estudo, constituem as variáveis nominais e expressam o que o Estado deve realizar em termos de políticas públicas (Brasil, 1999).

Os valores de cada uma destas despesas, foram coletados por meio da base de dados disponibilizada em formato Excel na plataforma da SEI – Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia, e consultadas por meio do link: <https://www.sei.ba.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=1167&Itemid=388>.

3.3 ANÁLISE DE DADOS, SOFTWARE E TESTES ESTATÍSTICOS

Utilizou-se ainda o teste de igualdade de variâncias para identificar diferenças entre as variáveis que podem ser interferidas pelos gastos de cada município, além de utilizar o coeficiente de correlação de *Pearson* para aprofundar na compreensão do relacionamento entre as variáveis estudadas (gasto público e áreas de governo).

A medida da relação entre as variáveis nominais, que expressam cada função governamental, será compreendida como o grau de discricionariedade apresentado pelos gestores e que configura a decisão dele em assumir uma função em prol de outra. Já a relação entre as variáveis escalares indicam a prevalência da preocupação com a imagem do gestor, compreendendo sua escolha para reafirmar sua atuação em área estratégica.

Para efeito desta pesquisa, a escolha pública representa as escolhas que os gestores realizam para atender seus interesses e se relaciona com a teoria de base deste trabalho. Então, formulou-se as seguintes hipóteses de pesquisa:

H₁: As escolhas públicas, indicadas pelos gastos públicos, impactam nas decisões dos gestores, medidas pelo grau de discricionariedade.

H₁: As escolhas públicas, indicadas pelos gastos públicos, não impactam nas decisões dos gestores, medidas pelo grau de discricionariedade.

Como recurso computacional foi utilizado o software estatístico *Statistical Package for Social Sciences* versão 22 (SPSS®).

4 ANÁLISE DOS RESULTADOS

4.1 CARACTERIZAÇÃO DA AMOSTRA E PRINCIPAIS ACHADOS

Para análise dos resultados, optou-se por avaliar os municípios com maiores gastos em geral, para em seguida traçar um panorama acerca das prioridades de seus gastos. Logo após, efetuou-se um comparativo entre os municípios. A tabela 1 evidencia os municípios com maiores gastos.

Tabela 1 – Municípios com maiores gastos, no período de 2014 a 2017.

| Exercício financeiro de 2014 | | | 10 Áreas com mais gastos |
|-------------------------------------|---------------------|-------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Município | Gasto (R\$) 2014 | % | |
| 1. Salvador | 3.224.706.177,13 | 14 | Administração, Agricultura, Assistência Social, Cultura, Desporto e Lazer, Educação, <u>Saneamento</u> , Saúde, <u>Transporte</u> e Urbanismo |
| 2. Camaçari | 723.944.710,80 | 3 | |
| 3. Feira De Santana | 696.631.495,25 | 3 | |
| 4. São Francisco do Conde | 402.572.968,11 | 2 | |
| 5. Vitória da Conquista | 389.281.239,48 | 2 | |
| Total dos 5 municípios | 5.437.136.590,77 | 22,80 | |
| Total de todos os municípios | 23.796.083.442,14 | 100 | |

| Exercício financeiro de 2015 | | | |
|-------------------------------------|---------------------|-------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Município | Gasto (R\$) 2015 | % | |
| 1. Salvador | 3.529.188.795,47 | 14 | Administração, Agricultura, Assistência Social, Cultura, Desporto e Laser, Educação, <u>Saneamento</u> , Saúde, <u>Transporte</u> , Urbanismo |
| 2. Camaçari | 834.149.876,89 | 3 | |
| 3. Feira De Santana | 765.677.046,52 | 3 | |
| 4. Vitória da Conquista | 550.798.451,85 | 2 | |
| 5. São Francisco do Conde | 421.047.319,45 | 2 | |
| Total dos 5 municípios | 6.100.861.490,18 | 23,75 | |
| Total de todos os municípios | 25.686.522.914,73 | 100 | |
| Exercício financeiro de 2016 | | | |
| Município | Gasto (R\$) 2016 | % | |
| 1. Salvador | 4.126.679.644,10 | 15 | Administração, Agricultura, Assistência Social, Cultura, Desporto e Laser, Educação, <u>Gestão Ambiental</u> , <u>Saneamento</u> , Saúde, Urbanismo |
| 2. Camaçari | 803.169.287,06 | 3 | |
| 3. Feira De Santana | 763.482.105,38 | 3 | |
| 4. Vitória da Conquista | 575.323.715,82 | 2 | |
| 5. São Francisco do Conde | 418.442.751,99 | 2 | |
| Total dos 5 municípios | 6.687.097.504,35 | 24,65 | |
| Total de todos os municípios | 27.125.895.731,14 | 100 | |
| Exercício financeiro de 2017 | | | |
| Município | Gasto (R\$) 2017 | % | |
| 1. Salvador | 4.391.688.918,70 | 16 | Administração, Agricultura, Assistência Social, Cultura, Desporto e Laser, Educação, <u>Transporte</u> , <u>Segurança Pública</u> , Saúde, Urbanismo |
| 2. Feira De Santana | 863.451.375,54 | 3 | |
| 3. Camaçari | 765.541.466,34 | 3 | |
| 4. Vitória da Conquista | 564.629.689,14 | 2 | |
| 5. Lauro de Freitas | 435.419.983,49 | 2 | |
| Total dos 5 municípios | 7.020.731.433,21 | 24,95 | |
| Total de todos os municípios | 28.133.063.734,37 | 100 | |

Fonte: Dados da Pesquisa, 2021, baseado nos dados do software SPSS.

Foram discriminados os cinco municípios com maiores gastos públicos. Ao considerar a análise descritiva percebeu-se que a tendência segue o padrão, no qual municípios grandes e metrópoles apresentam maior tendência em gastar. Bem provável que estes municípios tenham realizado gastos em todas as áreas de governo, sobretudo naqueles relevantes para a manutenção da imagem do gestor. Relevante ressaltar os gastos com a função agricultura, vez que para municípios muito urbanísticos, como é o caso de Salvador, essa função não apresentou nenhum valor. Isso é de se esperar, pois um gestor jamais iria gastar numa área em que não houvesse relação com o perfil do município e que iria comprometer sua imagem como gestor.

O desenvolvimento urbano associa-se mais a municípios nos quais a zona urbana é prevaiente ou então a única existente. Salvador tem uma reduzida zona rural e, portanto, investir nessa zona poderia afetar negativamente a imagem do gestor. Municípios de grande porte, tanto no aspecto populacional como também socioeconômico, seguem o previsto: eles executam mais o orçamento e, por conseguinte elevam seus gastos para atender às demandas bem maiores que àquelas dos municípios de menor porte.

Foi consenso entre os municípios gastar mais recursos em áreas que eles consideram importantes no processo de tomada de decisão. Percebe-se que as áreas que mais se repetem, no período do estudo, foram: Administração, Agricultura, Assistência Social, Cultura, Desporto e Lazer, Educação, Saneamento, Saúde, Transporte e Urbanismo. É digno de nota que os gestores tendem a atuar nestas áreas por conta de determinação legal, justamente para atender às exigências constitucionais (RAMOS, 2017). No entanto, os achados sugerem que, para aquelas áreas nas quais inexistiu imposição normativa, o que sustenta e justifica os gastos é a discricionariedade, notadamente vinculada à imagem do gestor.

Os gastos em Assistência Social e Saúde são elevados devido ao texto constitucional, que obriga o gestor a incrementar recursos para manutenção da população saudável; já a Educação deriva da obrigatoriedade do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica, conforme determinado pela Constituição Federal (Brasil, 1988). Aqui já se observa como a TEP justifica e explica, por assim dizer, a discricionariedade expressa pelos gestores municipais ao optar por gastar mais em áreas estratégicas.

Em relação às áreas que em alguns períodos apareceram e em outros não, como foi o caso de Saneamento, Transporte, Gestão Ambiental e Segurança Pública, notadamente elas foram priorizadas por conta de melhor representar os gestores dos municípios. Elas são essenciais para melhorar a aceitação do gestor, inclusive sua figura como promotor de políticas públicas.

Os valores dos Encargos Especiais são altos por conta de sua característica de serem valores as quais não se possa associar um bem ou serviço, tais como dívidas, ressarcimentos, indenizações e outras afins, refere-se, portanto, uma agregação neutra e não associadas às áreas previstas pela Portaria SOF nº 42/1999 (Brasil, 1999). Sendo assim, mesmo com valores elevados, não foram considerados no âmbito das áreas de governos com maiores gastos. Diante disso, não é razoável considerar os Encargos Especiais como área de governo propriamente dita, mas vale frisar que estes tiveram uma participação expressiva nos gastos dos municípios da Bahia. Isso pode ser visto na tabela 2.

Tabela 2 – Gasto com Encargos Especiais, no período de 2014 a 2017.

| Exercício financeiro | Gasto (R\$) | Gasto Total (R\$) | % sobre total dos gastos | Maior valor | Menor valor |
|----------------------|----------------|-------------------|--------------------------|---------------------|---------------------------|
| 2014 | 677.960.698,46 | 23.796.083.442,14 | 23.796.083.442,14 | Salvador e Camaçari | Charrocho e Cícero Dantas |
| 2015 | 619.565.256,95 | 25.686.522.914,73 | 25.686.522.914,73 | Salvador e Camaçari | Una e Vereda |
| 2016 | 749.197.282,15 | 27.125.895.731,14 | 27.125.895.731,14 | Salvador e Camaçari | Abaré e Tapiramuta |
| 2017 | 986.098.398,87 | 28.133.063.734,37 | 28.133.063.734,37 | Salvador e Camaçari | Rio do Antônio Una |

| | | | | | |
|------------------------|------------------|--------------------|-------|---------------------|---------------------------------------------------------------------------|
| Total em 4 anos | 3.032.821.636,43 | 104.741.565.822,38 | 2,90% | Salvador e Camaçari | Charrocho, Cícero Dantas, Una, Vereda, Abaré, Tapiramuta e Rio do Antônio |
|------------------------|------------------|--------------------|-------|---------------------|---------------------------------------------------------------------------|

Fonte: Dados da Pesquisa, 2021, baseado nos dados do software SPSS.

Os gastos com Encargos Especiais representam quase 3% dos gastos totais dos municípios. Este achado indica a preocupação dos gestores municipais com dívidas decorrentes de compromissos firmados pela gestão anterior e que muitas vezes estão relacionadas com a execução orçamentária de despesas já inscritas, e que já foram originalmente classificadas em suas áreas específicas. Em tese já foram reconhecidas nas funções de governo da Portaria 42/1999 (Brasil, 1999).

Ao se mencionar a TEP, é mister verificar que, muitas vezes, a imposição legal corrobora com a discricionariedade de que o gestor se apropria para gastar mais no intuito de melhorar sua performance. Seria aqui “o útil ao agradável”, ou seja, as áreas onde existe obrigatoriedade em gastar mais são justamente aquelas em que enaltece a figura do gestor. Neste aspecto, conforme tabela 3, Educação e Saúde assumem relevância, seguidas de Administração, Urbanismo e Assistência Social. Vê-se que estas cinco áreas juntas, perfizeram mais de 90% dos gastos efetuados pelos municípios no período estudado.

A discricionariedade está presente no que se refere às áreas Administração, Urbanismo e Assistência Social. A primeira pode ser explicada pela tendência que os municípios têm de elevar os gastos com pessoal, relacionados com a folha de pagamento e excesso de servidores. A segunda é justificada pelo crescimento urbano e desenvolvimento dos municípios. Por fim, a terceira área, a Assistência Social, provavelmente, a discricionariedade atuou no sentido de manter programas assistenciais do governo, que elevam também à imagem do gestor. Sendo, por isso, todas estas três, discricionárias. A tabela 3 traz expressamente os valores desembolsados nestas.

Tabela 3 – Áreas com maiores gastos, no período de 2014 a 2017.

| Exercício financeiro de 2014 | | |
|-------------------------------------|-----------------------------|--------------|
| Município | Gasto (R\$) 2014 | % |
| Educação | 9.117.442.672,56 | 38,31 |
| Saúde | 5.673.831.654,60 | 23,84 |
| Administração | 3.683.185.010,30 | 15,48 |
| Urbanismo | 2.589.100.986,13 | 10,88 |
| Assistência Social | 720.096.061,66 | 3,03 |
| Total das 5 áreas | 21.783.656.385,25 | 91,54 |
| Total de todas as áreas | 2.379.6083.442,14 | 100 |
| Exercício financeiro de 2015 | | |
| Município | Gasto (R\$) 2015 | % |
| Educação | 9.930.258.035,43 | 38,66 |
| Saúde | 6.875.615.116,11 | 26,77 |

| | | |
|-------------------------------------|-----------------------------|--------------|
| Administração | 3.377.735.187,96 | 13,15 |
| Urbanismo | 2.682.792.149,37 | 10,44 |
| Assistência Social | 781.209.091,43 | 3,04 |
| Total das 5 áreas | 23.647.609.580,30 | 92,06 |
| Total de todos os municípios | 25.686.522.914,73 | 100 |
| Exercício financeiro de 2016 | | |
| Município | Gasto (R\$) 2016 | % |
| Educação | 10.522.429.352,22 | 38,79 |
| Saúde | 6.942.732.767,96 | 25,59 |
| Administração | 3.468.513.188,73 | 12,79 |
| Urbanismo | 3.083.188.286,60 | 11,37 |
| Assistência Social | 879.943.236,58 | 3,24 |
| Total das 5 áreas | 24.896.806.832,09 | 91,78 |
| Total de todos os municípios | 27.125.895.731,14 | 100 |
| Exercício financeiro de 2017 | | |
| Município | Gasto (R\$) 2017 | % |
| Educação | 10.876.150.412,37 | 38,66 |
| Saúde | 7.362.101.5761,52 | 25,62 |
| Administração | 3.621.015.761,52 | 12,87 |
| Urbanismo | 3.010.496.698,56 | 10,70 |
| Assistência Social | 817.705.051,47 | 2,91 |
| Total todas 5 áreas | 25.532.842.426,59 | 90,76 |
| Total de todos os municípios | 28.133.063.734,37 | 100 |

Fonte: Dados da Pesquisa, 2021, baseado nos dados do software SPSS.

Na tabela 3 se elencou as áreas de governo mais priorizadas pelos gestores. Nota-se que a ordem das mesmas não se alterou nos quatro anos. Interessante frisar os gastos nestas cinco áreas, que juntas somadas correspondem a mais de 90% em relação ao total dos gastos. Pelo exposto, tanto a imposição legal como a discricionariedade, contribuem para a elevação dos gastos. Tanto a discricionariedade como a exigência legal convergiram para a boa imagem do gestor.

4.2 TESTE DE CORRELAÇÃO ENTRE AS VARIÁVEIS

Em se tratando do teste de correlação entre as variáveis: gastos públicos (variáveis escalares) e áreas de governo determinadas pela Portaria SOF nº 42/1999 (variáveis nominais) dos municípios do estado da Bahia, foi possível elaborar a tabela 4. Através do coeficiente de correlação de *Pearson*, foi possível determinar numericamente o grau de relação entre essas variáveis. Os coeficientes de correlação calculados para os cruzamentos dois a dois das referidas variáveis são apresentados na tabela 4.

Tabela 4 - Testes de correlação entre as variáveis do modelo: gastos públicos e áreas de governo.

| Variáveis | Áreas de Governo | Gastos Públicos |
|------------------|---------------------|-----------------|
| Áreas de Governo | Pearson Correlation | 1 |
| | Sig. (2-tailed) | ,300** |
| | | ,136 |

| | | | |
|------------------------|---------------------|--------|---|
| Gastos Públicos | Pearson Correlation | ,300** | 1 |
| | Sig. (2-tailed) | ,136 | |

** A correlação é significativa ao nível de 0,01 (2 caudas). * A correlação é significativa ao nível de 0,05 (2 caudas).

Legenda: cor verde sugere correlação ligeiramente positiva. Cor rosa sugere correlação negativa.

Fonte: Dados da Pesquisa, 2021, baseado nos dados do software SPSS.

Os resultados dos testes de correlação indicam, em linhas gerais, a existência de correlação positiva no cruzamento das variáveis do estudo. Também que todos os coeficientes foram significativamente diferentes de zero. Assim, as escolhas públicas, indicadas pelos gastos públicos, impactam nas decisões dos gestores, medidas pelas escolhas em gastar mais em determinadas áreas. Sendo assim, é condizente dizer que, gastar mais tem relação com a expressão da discricionariedade.

Em termos de significância estatística, a partir dos testes de correlação, já se pode perceber que as decisões em priorizar certas áreas indicadas pelos gastos públicos, tendem a estar relacionadas com as escolhas dos gestores, porém de forma bastante discreta e fraca. Isto está posto em verde na tabela 4. Deste modo, já se pode traçar um caminho que indique certa influência da teoria da escolha pública nas decisões dos gestores em priorizar seus gastos.

Analisando-se o coeficiente de *Paerson* de correlação entre gastos públicos (variáveis escalares) e áreas de governo (variáveis nominais) percebe-se um valor positivo e ligeiramente positivo. No entanto, não se pode dizer que estas variáveis estão correlacionadas ($p=0,136$).

5 CONCLUSÃO

Ante os achados da pesquisa já se pode afirmar que as despesas discricionárias, representadas pelos gastos, tiveram valores que se relacionaram com a escolha pública, uma vez que os gestores gastaram para atender a sua “imagem governamental”. As demais, apesar de serem discricionárias, não tiveram valores significativos porque eles não tiveram interesse em realizá-las.

Os achados desta pesquisa convergem com os pressupostos da TEP. *Ergo*, em alguma medida, o Estado, representado pelos municípios da Bahia, expressando seu poder mediante as escolhas dos gestores, exerceria a discricionariedade em suas atividades levando as decisões dos gestores em priorizar gastos em certas áreas. Aliado a isso, tem-se o fato de os municípios seguirem, na maioria das vezes, a imposição legal de gastar em determinadas áreas.

Percebe-se que a influência da teoria da escolha pública nas decisões dos gestores em priorizar gastos, tendo por pressuposto a discricionariedade, no período de estudo,reflete uma situação de tomada de decisão para assegurar a imagem do gestor público. Contudo, o fato de se gastar mais em determinadas áreas não pode ser correlacionado com as áreas priorizadas. Sendo necessários mais estudos para confrontar os achados.

REFERÊNCIAS

- BALDISSERA, J. F.; DALL'ASTA, D. Panorama teórico e empírico dos determinantes da transparência pública. *Sociedade, Contabilidade e Gestão*, v. 15, n. 4, p. 88–111, 2021. Disponível em: https://doi.org/10.21446/scg_ufrj.v0i0.28949.
- BARTOLUZZIO, A. I. S. de S.; ANJOS, L. C. M. D. Análise de conglomerados do nível de transparência pública e indicadores socioeconômicos dos municípios pernambucanos. *Revista de Administração, Contabilidade e Economia da Fundace*, v. 11, n. 2, 2020. Disponível em: https://racef.fundace.org.br/index.php/racef/article/view/570/pdf_112.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm.
- BRASIL. Portaria (atualizada). Secretaria do Orçamento Federal, 1999. Disponível em: http://www.orcamentofederal.gov.br/orcamentos-anuais/orcamento-1999/Portaria_Ministerial_42_de_140499.pdf/.
- BUCHANAN, J.; MUSGRAVE, R. A. Public finance and public choice: two contrasting visions of the state. 1999. Disponível em: <https://econpapers.repec.org/bookchap/mtptitles/0262024624.htm>.
- CHEIB, A. S. Maximização do orçamento à luz da teoria da escolha pública: uma análise do estado de Minas Gerais. 2016. Disponível em: <http://repositorio.fjp.mg.gov.br/items/568ac8e5-baec-4b2f-85b3-753c4232b052>.
- COSTA, G. P. C. L. da; FREIRE, F. S.; GARTNER, I. R.; CLEMENTE, A. As escolhas públicas orçamentárias federais no PPA 2008-2011: uma análise da perspectiva do modelo principal-agente. *Revista de Administração Pública*, v. 47, p. 1089–1116, 2013. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0034-76122013000500002>.
- COSTA, G. P. C. L. da. A escolha pública no orçamento federal: uma análise a partir dos indicadores dos programas finalísticos. 2011. Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/41959>.
- DA, T.; PÚBLICA, E.; BERNABEL, R.; CICERO, R.; RESENDE DE ARAUJO, S.; PAULO. Universidade de São Paulo Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas Departamento de Ciência Política Programa de Pós-Graduação em Ciência Política. 2009. Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-23112009-124613/publico/rodolpho_talaisys_bernabel.pdf.
- DE, I.; KARINA, S.; LIBONATI, J. J.; RIBEIRO, F.; SOARES, V. S. Regime de competência aplicado ao setor público: análise no reconhecimento dos restos a pagar não processados e despesas de exercícios anteriores dos municípios brasileiros. *BASE - Revista de Administração e Contabilidade da Unisinos*, v. 10, n. 3, p. 240–253, 2012. Disponível em: <https://revistas.unisinos.br/index.php/base/article/view/base.2013.103.04>.
- FELIPE; BORGES, D. F. Despesa pública e Lei de Responsabilidade Fiscal: o caso do município de Caicó/RN. *Revista Interface - UFRN/CCSA*, v. 5, n. 1, 2008. Disponível em: <https://ojs.ccsa.ufrn.br/index.php/interface/article/view/72>.

FIIRST, C.; BALDISSERA, J. F.; MARTINS, E. B.; NASCIMENTO, S. A. A. A influência dos índices socioeconômicos e contábeis no nível de transparência eletrônica dos estados brasileiros sob a ótica da teoria da escolha pública. *Administração Pública e Gestão Social*, p. 272–281, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.21118/apgs.v10i4.5707>.

HART, H. L. A. Discretion. *Harvard Law Review*, v. 127, n. 2, p. 652–665, 2013. Disponível em: <https://philarchive.org/rec/HARD-20>.

LEISTER, A. C. C. da C.; CHIAPPIN, J. R. N. Social choice e public choice: o problema da agregação e o cálculo das regras de decisão coletiva como fórmulas de alocação/distribuição de recursos. 2005. Disponível em: <https://repositorio.usp.br/item/001480474>.

MEIJER, A. Understanding the complex dynamics of transparency. *Public Administration Review*, v. 73, n. 3, p. 429–439, 2013. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/puar.12032>.

MORAES. O Estado, o mercado e o tributo: como o modelo de tributação é capaz de alterar a história do Brasil. 2017. Disponível em: <https://bdtd.ucb.br:8443/jspui/handle/tede/2332>.

MUELLER, D. Public choice III. 2003. Disponível em: <http://pombo.free.fr/mueller2003.pdf>.

OLIVER, R. What is transparency? McGraw Hill Professional, 2004.

PEREIRA, P. A teoria da escolha pública (public choice): uma abordagem neoliberal? *Quarta Série*, v. 32, n. 141, p. 419–442, 1997. Disponível em: <https://www.repository.utl.pt/bitstream/10400.5/26451/1/PTPEREIRA.%20Analise%20Social.%201997.pdf>.

RAMOS, M. O.; SILVA, M. V. D. de C. Qual o reflexo das áreas priorizadas pelos gastos em municípios baianos nos indicadores socioeconômicos? Percepções acerca do gasto público dos municípios da região metropolitana de Salvador-Bahia. *RDE - Revista de Desenvolvimento Econômico*, v. 3, n. 47, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.21452/rde.v3i47.6729>.

SCHAPIRO, M. G. Discrecionalidade desenvolvimentista e controles democráticos: uma tipologia dos desajustes. *Revista Direito GV*, v. 12, n. 2, p. 311–344, 2016. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/revdireitogv/article/view/63625/61706>.

SEI - Finanças Públicas. Sei.ba.gov.br. n.d. Disponível em: https://sei.ba.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=1167&Itemid=1173&lang=pt.

SILVA, M. F. G. da. Políticas de governo e planejamento estratégico como problemas de escolha pública - I. *RAE - Revista de Administração de Empresas*, v. 36, n. 3, p. 32–41, 1996. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rae/article/view/38108/36856>.

SILVEIRA, A. M. da. A perspectiva da escolha pública e a tendência institucionalista de Knight. *Revista Brasileira de Economia*, v. 50, n. 1, p. 111–134, 1996. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rbe/article/view/661>.