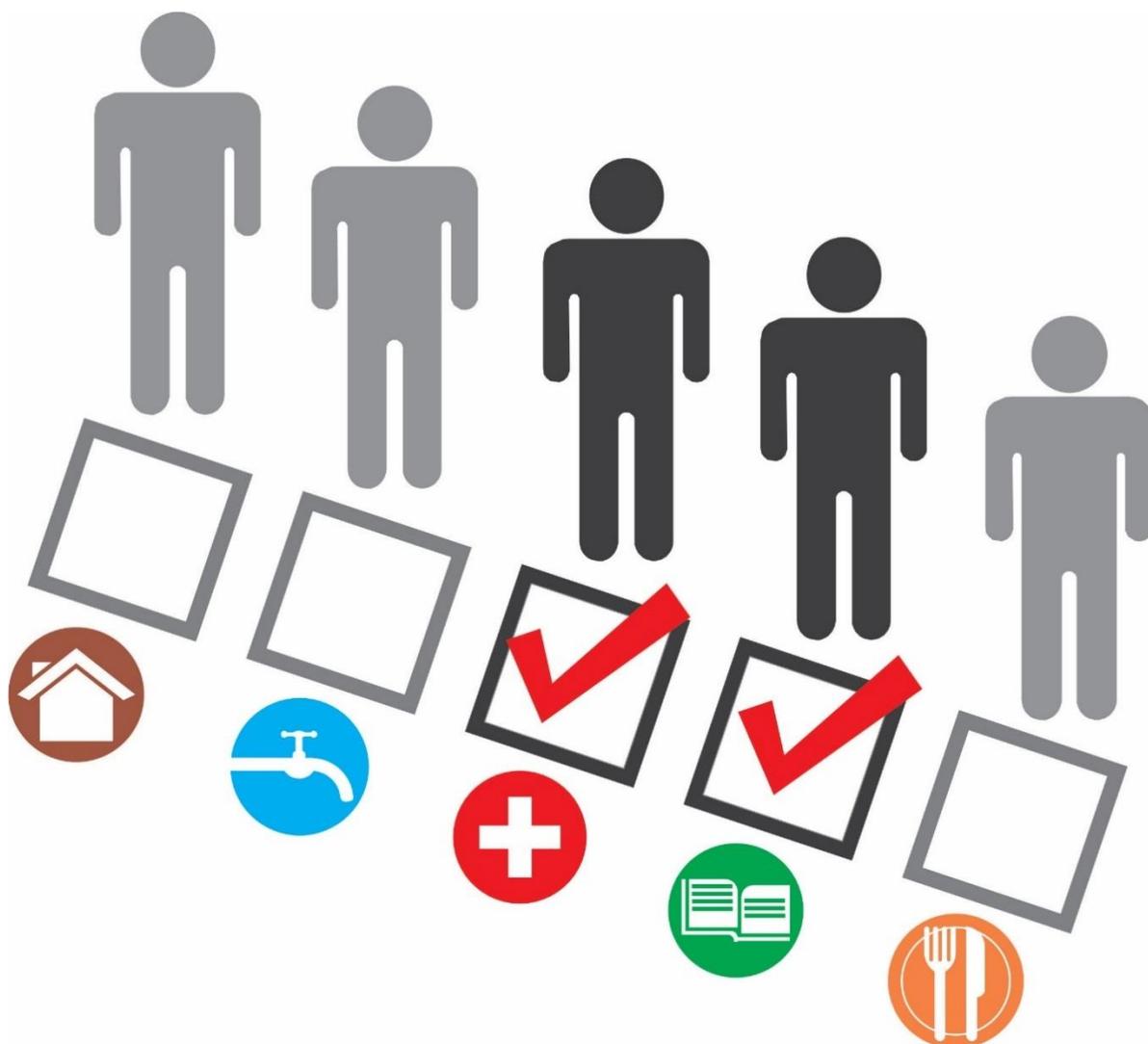


UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO  
CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS  
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

TEREZINHA CABRAL DE ALBUQUERQUE NETA BARROS

**COMPETIÇÃO POLÍTICA E EFICIÊNCIA MUNICIPAL:**  
uma análise do efeito das eleições locais nas políticas públicas.



RECIFE  
2017

TEREZINHA CABRAL DE ALBUQUERQUE NETA BARROS

**COMPETIÇÃO POLÍTICA E EFICIÊNCIA MUNICIPAL:** uma análise do efeito da competição eleitoral local nas políticas públicas.

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco para obtenção do título de Doutor(a).

Orientador: Prof. Dr. Flávio da Cunha Rezende.

RECIFE

2017

Catálogo na fonte  
Bibliotecária: Maria Janeide Pereira da Silva, CRB4-1262

B277c Barros, Terezinha Cabral de Albuquerque Neta.  
Competição política e eficiência municipal : uma análise do efeito da  
competição eleitoral local nas políticas públicas / Terezinha Cabral de  
Albuquerque Neta Barros. – 2017.  
150 f. : il. ; 30 cm.

Orientador : Prof. Dr. Flávio da Cunha Rezende.  
Tese (doutorado) - Universidade Federal de Pernambuco, CFCH.  
Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Recife, 2017.  
Inclui Referências e apêndices.

1. Ciência política. 2. Política pública. 3. Administração pública –  
Avaliação. 4. Descentralização na administração pública. 5. Competição  
política. I. Rezende, Flávio da Cunha (Orientador). II. Título.

320 CDD (22. ed.)

UFPE (BCFCH2017-235)

TEREZINHA CABRAL DE ALBUQUERQUE NETA BARROS

**COMPETIÇÃO POLÍTICA E EFICIÊNCIA MUNICIPAL: uma análise do efeito da  
competição eleitoral local nas políticas públicas.**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco como requisito final para obtenção do título de Doutor(a) em Ciência Política.

Aprovada em 28/09/2017.

**BANCA EXAMINADORA**

---

Prof. Dr. Flávio da Cunha Rezende.  
Universidade Federal de Pernambuco- UFPE  
Orientador

---

Prof. Dra. Gabriela da Silva Tarouco  
Universidade Federal de Pernambuco- UFPE  
Examinador Interno

---

Prof. Dra. Mariana Batista da Silva  
Universidade Federal de Pernambuco- UFPE  
Examinador Interno

---

Prof. Dra. Lindijanede Souza Bento Almeida  
Universidade Federal do Rio Grande do Norte-UFRN  
Examinador Externo

---

Prof. Dr. José Alexandre Ferreira Filho  
Universidade Católica de Pernambuco -UNICAP  
Examinador Externo

*Dedico este trabalho à minha família.  
Meus pais, por sempre acreditarem em  
meu potencial. Ao meu marido,  
companheiro e cúmplice dessa jornada.  
Ao meu filho, incentivo maior.*

## AGRADECIMENTOS

A jornada acadêmica não se faz sozinha: são inúmeras pessoas que direta ou indiretamente contribuem para que esse processo longo e difícil se concretize. Temo por não lembrar de todos (as) que me ajudaram, e antecipo as minhas sinceras desculpas caso isso aconteça, não foi intencional.

Primeiramente, não teria forças e energia para concluir esse processo sem confiar que Deus tem um propósito em minha vida! A ele deposito todo o meu agradecimento, por esses quatro anos de doutorado, que foram cruciais e definitivos em minha vida. São memórias e conquistas que levarei para sempre.

A painho e mainha, Francisco Mário e Danúbia Fernandes, por todo investimento financeiro e sentimental depositado em mim. Sempre respeitando as minhas escolhas, vocês foram fundamentais neste processo. Acredito que sem esse apoio não chegaria onde cheguei e sei o quanto vocês sentem orgulho de mim. Mas sou eu que me orgulho de vocês, pelas pessoas compreensíveis e dedicadas que são.

Ao meu esposo, Israel Eduardo, meu ombro amigo, meu porto seguro, meu amor. Desculpa pelos pesadelos, pelas minhas lamúrias e medos. Você sempre me fortaleceu, e em absoluta certeza não terminaria o doutorado em outra cidade sem o seu apoio. Desculpa pelas ausências diárias em nossa família. Não foi fácil nem para você e nem para mim. Dedico esse trabalho mil vezes a você se possível fosse.

Ao meu amado filho Miguel Albuquerque Barros, sua presença foi agraciada na metade do doutorado, fez com que todo esse processo tenha valido a pena. E desculpa também pelas minhas ausências. Espero que um dia você compreenda!

As minhas queridas irmãs Thatiane Fernandes e Josenúbia Almeida, pelo suporte depositado nos momentos que mais precisei. Saber que posso contar sempre com vocês me ajudou a tranquilizar nos meus momentos de maior angústia. Ao meu cunhado Artur Almeida pelos favores realizados, sem nenhum questionamento, coloca-se de prontidão para ajudar sempre. Aos meus sobrinhos Guilherme, Arthur Gabriel e Giovana pelos momentos de descontração.

Ao meu querido orientador Flávio Rezende, quantos ensinamentos tive o prazer de desfrutar em sua convivência. Obrigada pela compreensão das minhas limitações, pelos “puxões de orelha”, por fazer me apaixonar ainda mais pela ciência política, pelos estímulos e motivação nos momentos mais difíceis, por acreditar que

eu era capaz. Sem as suas excelentes contribuições, indiscutivelmente, nada disso seria possível.

Ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco, pelo privilégio de ser uma aluna de um programa tão conceituado. Aos professores e funcionários pelo excelente acolhimento e presteza em nos auxiliar nesta jornada, foram quatro anos de preciosa convivência.

Em especial o meu carinho aos professores (as) Gabriela Tarouco, Jorge Zaverucha, Pedro Neiva, Mariana Batista e Dalson Brito, que direta ou indiretamente foram importantes nos direcionamentos dados na concretização deste trabalho.

À Capes pelos quatro anos de bolsa e mais o tempo adicional da licença maternidade, um diferencial importantíssimo neste processo acadêmico, permitindo a dedicação necessária a pesquisa. Sem este auxílio tudo seria mais difícil.

Aos meus amigos conquistados no doutorado, pois fizeram com que os momentos de tensão se tornassem também descontração. Espero que a vida acadêmica nos permita novos encontros.

Aos meus amigos e cúmplices que a UNIFACEX me deu, em especial Renata Rocha, Iza Leal, Saulo Gomes, Tereza Oliveira, Gilseberg Gurgel pelo ombro amigo nos momentos que mais precisei.

À Universidade Federal do Rio Grande do Norte, mais especificamente o Observatório da Metrópole, coordenado pela querida professora Maria do Livramento, pelo suporte técnico e logístico da minha pesquisa. Este auxílio foi de fundamental importância para a conclusão deste trabalho. Os melhores equipamentos e infraestrutura a mim foram disponibilizados.

Aos alunos Fabiano, Jussara, Ana Paula, Jucilene, Eliane, Lucas, pela ajuda na coleta de dados. Meus amigos de jornada acadêmica Huda Andrade e Richardson Câmara.

À Lindijane Almeida sempre torcendo pelas minhas vitórias. A você todo o meu carinho!

Aos meus colegas que sempre me encorajaram e que não poderia deixar de mencioná-los: Zoraide Pessoa, Fábio Fonseca e Fernando Bastos.

E por fim, a todas as pessoas que de algum modo contribuíram para a conclusão deste trabalho, que estiveram torcendo sempre pela minha vitória. Quero expressar a minha mais profunda gratidão.

*“Existem homens que lutam um dia e são bons; existem outros que lutam um ano e são melhores; existem aqueles que lutam muitos anos e são muito bons. Porém, existem os que lutam toda a vida. Estes são os imprescindíveis.”*

Bertolt Brecht

## RESUMO

No Brasil é recorrente a insatisfação dos cidadãos na garantia dos direitos sociais, principalmente no que se refere a uma aplicação mais apropriada dos recursos públicos, sobretudo em um cenário de limitações orçamentárias. Portanto, é importante a identificação de municípios que melhor trabalham a eficiência para entender como os elementos políticos e sociais afetam o desenvolvimento das políticas públicas. Diante disso, a presente tese propõe investigar o efeito da competição política sobre a eficiência municipal nas políticas públicas de saúde e educação. O objetivo é testar se a competição política afeta o desempenho das políticas públicas. Acredita-se que os atores políticos estão preocupados com a sua sobrevivência política – dessa forma adotam ações que otimizam a sua gestão. Como objetivos específicos, procuramos: a) identificar os municípios eficientes no âmbito da saúde e educação; b) analisar que elementos políticos interferem na eficiência; c) verificar como a competição política municipal exerce um papel fundamental nas políticas públicas. Sendo assim, a hipótese de trabalho que se desenvolveu é de que quanto maior a competição política, maior a eficiência das políticas públicas. A fim de verificar os seus efeitos, o estudo foi realizado nos municípios brasileiros entre os anos de 2008 a 2012. Como procedimento de pesquisa foi utilizada a regressão e para encontrar a variável dependente de eficiência, foi utilizada a Análise Envoltória de Dados (DEA). Foram incluídas variáveis de controle de dimensão política e socioeconômica, que também podem afetar os resultados: alinhamento político, reeleição, o gênero do prefeito, e a região a que pertence o município. Os efeitos dessa relação causal foram estimados utilizando os métodos de regressão TOBIT. As análises indicaram que o poder explicativo das variáveis políticas no âmbito das políticas públicas é relativamente baixo, sobretudo, quando se trata da competição política.

**Palavras-chave:** Competição Política. Eficiência. Descentralização. Regressão TOBIT.

## ABSTRACT

In Brazil, citizens' dissatisfaction with the guarantee of social rights is recurrent, especially with regard to a more appropriate application of public resources, especially in a scenario of budgetary constraints. Therefore, identifying municipalities that best work efficiency, is important to understand how the political and social elements affect the development of public policies. Therefore, the present thesis proposes to investigate the relationship between municipal political competition, and its effect on efficiency in public health and education policies. In order to test whether political competition affects the performance of public policies. For it is believed that political actors are concerned about their political survival, in this way they adopt actions that optimize their management. As specific objectives, it was sought: a) to identify efficient municipalities in the scope of health and education; B) analyze which political elements interfere in efficiency; C) verify how municipal political competition plays a fundamental role in public policies. Thus, the working hypothesis is the greater the political competition, the greater the efficiency of public policies. In order to verify its effects, the study was carried out in the Brazilian municipalities between the years of 2008 to 2012. As a research procedure, regression was used and to find the efficiency-dependent variable, we chose to use Data Envelopment Analysis (DEA). Control variables of political and socioeconomic dimensions were included, which may also affect the results: political alignment, reelection, the gender of the mayor, the region that belongs to the municipality. The effects of this causal relationship were estimated using the TOBIT regression methods. The analyzes indicated that the explanatory power of the political variables is in the public policies is relatively low, above all, the political competition.

**Key words:** Political Competition. Efficiency. Decentralization. Regression TOBIT.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1– Fluxo das transferências constitucionais entre as unidades federativas do Brasil. ....	35
Figura 2 – Fronteira eficiente de produção das DMUs. ....	48
Figura 3 – Elementos do DEA .....	48
Figura 4 – Quadro sobre os principais argumentos do debate teórico .....	53
Figura 5 – Quadro das variáveis para a eficiência em educação e saúde .....	56
Figura 6 – Representação em pontos do score DEA médio em educação segundo municípios, Brasil, 2008-2012. ....	61
Figura 7 – Representação em Boxplot do DEA em educação segundo ano de registro, Brasil, 2008-2012. ....	63
Figura 8 – Gráfico referente à conclusão de jovens no Ensino Médio e Fundamental. ....	63
Figura 9 – Quadro referente ao piso salarial dos professores por anos. ....	64
Figura 10 – Descrição do DEA em Educação segundo região e ano de registro, Brasil, 2008-2012. ....	69
Figura 11– Representação em histograma do score DEA em educação segundo intervalos de classificação, Brasil, 2008-2012.....	70
Figura 12 – Gráfico referente aos eficientes em educação (%) segundo região de registro, Brasil, 2008-2012. ....	72
Figura 13 – Mapa do DEA em Educação por média segundo, Brasil, 2008-2012.....	72
Figura 14 – Gráfico dos estados eficientes em educação (%), Brasil, 2008-2012. ...	73
Figura 15– Esquematização da hierarquização do SUS .....	78
Figura 16 –Esquema ilustrativo sobre os níveis de gestão do SUS .....	79
Figura 17 – Gráfico referente ao tipo de serviço referido como local regularmente procurado quando as pessoas necessitam de atendimento de saúde, Brasil, 1998, 2003 e 2008. ....	81
Figura 18– Gráfico de representação em linha dos scores DEA médios em educação e saúde segundo ano de registro, Brasil, 2008-2012. ....	84
Figura 19 – Gráfico de representação em pontos do score DEA médio em saúde segundo municípios, Brasil, 2008-2012. ....	85
Figura 20 –Gráfico de representação em Boxplot do DEA em saúde segundo ano de registro, Brasil, 2008-2012. ....	87

Figura 21 –Mapa do DEA em Saúde por média segundo, Brasil, 2008-2012. ....	90
Figura 22 – Gráfico de representação em histograma do score DEA em saúde segundo intervalos de classificação, Brasil, 2008-2012. ....	91
Figura 23 – Gráfico do DEA em Saúde segundo região e ano de registro, Brasil, 2008-2012. ....	92
Figura 24 – Quadro das variáveis políticas e socioeconômicas para o ano de 2008 .....	109
Figura 25 – Gráfico referente aos partidos e seus ganhos eleitorais nas eleições municipais brasileiras, 2004 e 2008. ....	112
Figura 26 – Gráfico de representação em barras do percentual de municípios eficientes em educação e saúde segundo partido político do prefeito eleito, Brasil, 2008 – 2012. ....	114
Figura 27 – Representação em histograma do percentual de municípios eficientes em educação e saúde segundo escolaridade do prefeito eleito, Brasil, 2008 – 2012. ....	116
Figura 28 –Mapa referente a competição política nas eleições municipais brasileiras, 2008. ....	118
Figura 29– Gráfico referente a distribuição do partido político do prefeito eleito segundo nível de competição política, Brasil, 2008.....	121
Figura 30 –Representação em dispersão da <i>Competição política</i> , segundo Score DEA em educação e saúde, Brasil, 2008-2012.....	123

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Receita tributária disponível entre as unidades federativas do Brasil.....	35
Tabela 2–Percentuais de distribuição dos Fundos de Participação por região. ....	36
Tabela 3– Descrição das variáveis utilizadas para determinação do DEA em Educação, Brasil, 2008-2012. ....	60
Tabela 4 – Descrição do DEA em Educação segundo ano de registro, Brasil, 2008-2012. ....	62
Tabela 5 –Quantitativo e porcentagem de observações e municípios eficientes, distribuído por anos em educação. ....	66
Tabela 6 –Quantitativo sobre as repetições dos municípios eficientes, distribuído em educação.....	66
Tabela 7 –Taxa de atendimento e população fora da escola por faixa etária (2013). ....	67
Tabela 8– Descrição do DEA em Educação segundo região de registro, Brasil, 2008-2012. ....	68
Tabela 9– Descrição do DEA em Educação segundo UF de registro, classificado do menor para o maior, Brasil, 2008-2012. ....	71
Tabela 10 – Eficiência em Educação (%) segundo estados, Brasil, 2008-2012.....	74
Tabela 11– Descrição das variáveis utilizadas para determinação do DEA em Saúde, Brasil, 2008-2012. ....	82
Tabela 12 – Descrição do DEA em Saúde segundo ano de registro, Brasil, 2008-2012.....	86
Tabela 13 –Quantitativo e porcentagem de observações e municípios eficientes, distribuído por anos em saúde. ....	88
Tabela 14 – Quantitativo sobre as repetições dos municípios eficientes, distribuído em educação.....	89
Tabela 15– Descrição do DEA em Saúde segundo região de registro, Brasil, 2008-2012. ....	91
Tabela 16 – Quadro dos score do DEA por UF do menor para o maior , Brasil, 2008-2012 .....	93
Tabela 17 –Eficiência em Saúde, segundo estados do Brasil, 2008-2012.....	95
Tabela 18– Descrição da Competição política segundo região e UF de registro, Brasil, 2008. ....	119

Tabela 19– Matriz de correlação, Competição política e demais variáveis quantitativas, Brasil, 2008-2012. ....	122
Tabela 20 – Regressão Tobit para variável dependente <i>DEA em educação e saúde</i> , segundo variável independente <i>Competição política</i> . ....	126
Tabela 21– Regressão Tobit para variável dependente DEA em educação e saúde, segundo variável independente Competição política e variáveis controle significantes.....	129

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

DATASUS	Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IOEB	Índice de Oportunidades da Educação Brasileira
ENEM	Exame Nacional do Ensino Médio
SAEB	Sistema de Avaliação da Educação Básica
ANA	Avaliação Nacional de Alfabetização
TSE	Tribunal Superior Eleitoral
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
FIRJAN	Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro
DEA	Data Envelopment Analysis
DMU	Decision Making Units
FPE	Fundo de Participação dos Estados
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação.
SUS	Sistema Único de Saúde
ESF	Estratégia Saúde da Família
IDSUS	Índice de Desempenho do SUS
UBS	Unidades Básicas de Saúde (UBS)
UPA	Unidades de Pronto Atendimento
PT	Partido dos Trabalhadores
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PC do B	Partido Comunista do Brasil
DEM	Democratas
PSBD	Partido da Social Democracia Brasileiro
PP	Partido Progressista
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
PR	Partido Republicano
PIB	Produto Interno Bruto

MDS Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome  
CGU Controladoria Geral da União  
SIOPS Sistema de Informação sobre Orçamentos Públicos em Saúde  
VRS Variable Returns to Scale  
BCC Banker, Chanes e Cooper  
CNES Conselho Nacional de Estabelecimentos de Saúde  
PNAD Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios  
FDH Free Disposal Hull  
MEC Ministério da Educação  
IFDM Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal  
DEED Diretoria de Estudos Estatísticos  
CRS Constant Returns to Scale  
CCR Charnes, Cooper, Rhodes

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>17</b>
1.1	PROCEDIMENTOS DE PESQUISA.....	22
<b>2</b>	<b>O DEBATE SOBRE A EFICIÊNCIA NAS POLÍTICAS PÚBLICAS NOS MUNICIPIOS BRASILEIRO</b> .....	<b>26</b>
2.1	DESCENTRALIZAÇÃO E POLÍTICAS PÚBLICAS: O CASO BRASILEIRO ....	33
<b>3</b>	<b>DESAFIOS E ESTRATÉGIAS NA MENSURAÇÃO DA EFICIÊNCIA</b> .....	<b>45</b>
3.1	ESTRATÉGIA EMPÍRICA .....	46
3.2	MENSURANDO EFICIÊNCIA .....	59
3.2.1	A eficiência em educação nos municípios brasileiros.....	59
3.2.2	A eficiência em saúde nos municípios brasileiros.....	76
<b>4</b>	<b>COMPETIÇÃO POLÍTICA</b> .....	<b>96</b>
4.1	A POLÍTICA IMPORTA NAS POLÍTICAS PÚBLICAS? .....	106
4.2	REGRESSÃO TOBIT .....	124
<b>5</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	<b>131</b>
	<b>REFERÊNCIAS</b> .....	<b>136</b>
	<b>APÊNDICE A – REGRESSÃO TOBIT PARA VARIÁVEL DEPENDENTE DE A EM EDUCAÇÃO E SAÚDE, SEGUNDO VARIÁVEL INDEPENDENTE COMPETIÇÃO POLÍTICA E VARIÁVEIS CONTROLE</b> .....	<b>146</b>

## 1 INTRODUÇÃO

As disputas eleitorais no Brasil após o processo de redemocratização acabaram sendo um dos temas mais discutidos academicamente pela ciência política brasileira. Prova disso é a quantidade de trabalhos que abordam a temática da eleição relacionada com corrupção, clientelismo, regras eleitorais e as organizações partidárias. Como inferências, muitos trabalhos apontam que o mal funcionamento institucional do sistema político brasileiro reflete diretamente no âmbito das políticas públicas, mais precisamente na qualidade dos seus serviços à população. Ou seja, sabe-se que além das variáveis administrativas, sociais e financeiras, as de características político-partidárias também impactam nas políticas públicas. Por vezes, é notório o predomínio dos fatores socioeconômicos nas análises das políticas públicas, aquém de outras variáveis, como as eleitorais e institucionais. Entretanto, nas últimas décadas, trabalhos motivados por técnicas estatísticas vêm resgatando a importância das variáveis políticas em suas análises.

Esse cenário de mal funcionamento institucional do sistema político brasileiro e sua relação na ênfase das decisões governamentais trabalhadas de forma emergencial ainda é potencializado negativamente pela desconfiança, incerteza e instabilidade, o que mina a produção de “governos eficientes”, necessários para o funcionamento pleno das instituições democráticas no Brasil – ainda mais em um contexto de cortes nos recursos públicos. Como argumenta Almeida (2006), o Brasil é um país paradoxal, pois sua dinâmica de mudança aconteceu cercada por contradições, tendo em vista que a modernização foi realizada sem rupturas com as políticas tradicionais, suficientes para se construir uma institucionalidade democrática. O que se percebeu é que a vontade de colocar o “novo” frente à “velha” política brasileira não se deu de forma rápida, nem homogênea no país, e as transformações não alteraram as estruturas dos aspectos sociais e políticos dos cidadãos. Para Moisés (1992), a demora para que processos políticos apresentem resultados substantivos frustra os cidadãos e corroem as instituições. Em consequência, o entusiasmo cede lugar ao desencanto, à apatia e mesmo à hostilidade frente à democracia.

É inegável que construir as bases sólidas para uma ordem democrática é um processo longo e difícil. Mesmos depois de estabelecidas, as instituições e os

procedimentos democráticos nem sempre têm o mesmo significado para todos os atores – devido aos objetivos entre eles serem conflitantes. Enquanto os atores sociais desejam boas políticas públicas, os políticos anseiam por cargos, verbas e o mais importante: sua sobrevivência política. Situação essa que fica mais difícil quando as eleições são muito competitivas (SCHUMPETER, 1942; PRZEWORSKI, 1999). Em outras palavras, a competição política para a teoria da democracia induz a elite política a agir com mais responsabilidade, uma vez que a possibilidade de ganhar ou perder no cenário competitivo os impulsiona a cumprir suas promessas de campanha.

Reconhecendo o efeito das eleições competitivas sobre outros fenômenos já estudados, como crescimento econômico (BESLEY ET. AL 2010; ACEMOGLU; ROBINSON, 2006; PARENTE e PRESCOTT, 1999; SVENSSON, 2005), bens e gastos públicos (ARVATE, 2013; UPPAL, 2011), corrupção (BROLLO, 2009)<sup>1</sup> e etc., esta temática vem sendo trabalhada cada vez mais na ciência política, por entender-se que é uma oportunidade para gerar importantes inferências causais.

Por exemplo, Grimmer et al (2011) defende a hipótese de que, em eleições com alto grau de competição entre os candidatos, depois de eleitos estes postulantes exploram melhor as ferramentas de incumbência e acabam favorecendo-se com as vantagens estruturais oferecidas por seu partido. Os autores também concluem que, de modo sistemático, os vencedores das eleições competitivas pertençam, mais provavelmente, ao mesmo partido que controla o governo a nível federal, estadual e o partido majoritário da câmara baixa. Ou seja, os vencedores pertencem a partidos que são substancialmente mais fortes. Até porque a disposição dos partidos de proporem novos programas aumenta consideravelmente, já que o objetivo seria o de se distinguir dos demais, buscando, assim, uma identificação própria junto ao eleitorado.

Para Coêlho (2009) cuja tese se propôs a analisar a relação entre competição política e a difusão de programas de transferência de renda no Brasil, onde a disputa local é maior, há uma preocupação do governante em criar uma política que

---

<sup>1</sup>Brollo (2009) relata que a partir da publicização dos relatórios oriundos do Programa de Fiscalização dos Municípios da CGU, cujo apontamento delata corrupção, há evidências de que o governo central reduz a quantidade de transferências de infraestrutura para os municípios corruptos. Análise mostra que o governo central reduziu significativamente a quantidade de transferências de 42% após a divulgação de relatórios de auditoria para os municípios com mais de 2 violações de corrupção relatados (30% da amostra). E além disso, foi trabalhado os efeitos dos relatórios na reeleição dos prefeitos, o que constatou a punição. Ou seja, a divulgação dos relatórios pode afetar os resultados eleitorais locais quando o clientelismo político está presente.

potencialize sua reeleição. As suas pesquisas indicam que o programa de transferência de renda, por exemplo, do estado de São Paulo, ocorreu em maiores taxas naqueles municípios com maior competição política. A conclusão geral de sua tese é que a competição política engendra incentivos ou desincentivos para a introdução de programas de caráter redistributivo.

O trabalho de Walker (1969) se propõem a responder os seguintes questionamentos: por que alguns estados são mais pioneiros na adoção de programas (inovação, como denomina o autor) do que outros? E como fazer com que novas formas de serviço ou programas se disseminem entre os estados americanos? A fim de responder as indagações, ele buscou alguns fatores explicativos, entre os quais encontrou relações com a competição política. Ou seja, o trabalho sobre difusão de programas entre os estados americanos na década de 60 aponta que existem inúmeros fatores que influenciam na adoção de programas e a competição política é uma delas, apesar de não ser o principal argumento trabalhado pelo autor. Parece plausível que maior o grau de competição política de um estado, maior a disponibilidade em aceitar a inovação. Segundo o autor, existe a impressão de que ao enfrentar eleições muito disputadas há chances de abraçar a maioria dos programas progressivos, e isso encoraja a rápida adoção de inovações.

Nos debates recentes, a competição política é cada vez mais associada à garantia de bons resultados políticos, e esta visão tem motivado muitos países a criarem condições de concorrência equitativas, com a expectativa de ocasionar mudanças positivas nos aspectos econômicos, políticos e sociais. (ACEMOGLU E ROBINSON, 2006).

A proposição defendida nestas breves contribuições teóricas é que a competição para ocupação de cargos reduz a capacidade dos políticos em se envolverem em políticas *rent seeking*<sup>2</sup> ou agir de modo ineficiente. Tal comportamento em um ambiente competitivo revela-se arriscado porque afeta negativamente a probabilidade de ser reeleito. Inversamente, uma grande vantagem eleitoral ou a falta de (significativos) concorrentes políticos é provável que diminua a responsabilidade eleitoral dos políticos - permitindo maior *rent seeking* (ASHWORTH ET AL. 2006).

---

<sup>2</sup>Rent-seeking em linhas gerais significa esforços para capturar privilégios. O termo foi trabalhado primeiramente por Krueger (1974). KRUEGER, Anne O. The Political Economy of the rent-Seeking Society. **The American Economic Review**. v.64. n°3.jun.1974.

Quando se analisa especificamente o processo eleitoral brasileiro, os municípios vêm exercendo um papel indispensável, já que nos últimos anos vêm assumindo formas de organização até relativamente independente dentro do jogo político-eleitoral nacional, tornando-se um espaço estratégico para as disputas de níveis estaduais e federais. Os municípios também assumem um protagonismo no processo de formulação e elaboração das políticas públicas, desde a Constituição de 1988. Esta autonomia permite que os sistemas locais apresentem dinâmica nas políticas públicas, diferentes quando se observam a nível nacional (BORGES, 2010).

Diante do que foi exposto, o presente trabalho defende a hipótese que municípios onde as eleições foram competitivas são mais eficientes no âmbito das políticas públicas na área da saúde e educação. Uma maior competição fornece incentivos para os políticos que pretendem continuar no poder ofertarem bens públicos de forma mais eficiente, na medida em que as práticas ineficientes têm um preço alto para a sua sobrevivência política.

Sendo assim, o objetivo geral do presente trabalho é verificar a variação da eficiência dos municípios nas políticas públicas a partir da competição política. Como objetivos específicos, procuramos: a) identificar os municípios eficientes no âmbito da saúde e educação; b) analisar que elementos políticos interferem na eficiência; c) verificar como a competição política municipal exerce um papel fundamental nas políticas públicas de saúde e educação.

A base de dados do trabalho esta ancorada no Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde (DATASUS), Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), Tribunal Superior Eleitoral (TSE), Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (FIRJAN) e Secretaria do Tesouro Nacional (STN) para os anos de 2008 a 2012. É importante ressaltar que a proposta original da pesquisa contempla um recorte temporal de 2004 a 2012, permitindo uma análise que consideraria duas eleições municipais. Porém, ao trabalhar no banco de dados da pesquisa, foi detectada uma dificuldade em obter informações tanto nos aspectos mais recentes como também as de maior tempo, o que acabou limitando o recorte para apenas uma eleição (de 2008). Sendo assim, permaneceram no banco apenas os municípios para os quais foi possível obter dados para todas variáveis apresentadas para os anos propostos.

Em termos de amostragem, decidiu-se por pesquisar dados referentes a todos os 5.570 municípios, mas ao término da coleta de dados deparou-se com dificuldades operacionais: no Brasil, em 2013, foram criados mais cinco novos municípios: Pescaria Brava e Balneário Rincão (SC); Mojuí dos Campos (PA); Pinto Bandeira (RS); e Paraíso das Águas (MS), que devido à data de criação ficaram fora do recorte temporal proposto pela pesquisa. Devido à falta de dados para a saúde e educação, em variáveis definidas como importantes para o estudo, o número de observações variou por anos<sup>3</sup>, os dados eleitorais disponibilizados pelo TSE nas eleições de 2008 foram de 5557 municípios.

Os scripts de construção de dados, gráficos e tabelas foram tabulados no R, utilizado para a construção das análises.

Para efeito de proposta, a tese está organizada do seguinte modo: no primeiro capítulo, optou-se por apresentar o debate sobre a eficiência nas políticas públicas nos municípios brasileiros – em um cenário de contenção de gastos e denúncias sobre o mal uso dos recursos públicos, esta discussão torna-se pertinente; também foi discutido o processo de descentralização do estado brasileiro, que permitiu autonomia na formulação e implementação das políticas públicas aos governos subnacionais, apresentando-se como um estudo de caso importante para testar a hipótese da pesquisa.

No segundo capítulo, foram abordadas as dificuldades e estratégias na identificação da eficiência nas políticas públicas, uma vez que mais recentemente tem se debatido sobre as inovações nesse estudo, como também foi apresentado e justificado o uso das técnicas selecionadas, e as variáveis trabalhadas. O objetivo principal deste capítulo foi construir as duas variáveis dependentes (eficiência na saúde e educação), observando quais municípios tem gerenciado melhor os recursos na obtenção de melhores resultados.

No terceiro capítulo, realizou-se uma discussão sobre as implicações decorrentes da competição política, tentando compreender mais especificamente como a competição política influencia nos municípios. *Uma disputa acirrada entre os candidatos geram gestores mais atentos às suas ações e decisões?* Tradicionalmente, parte da literatura sobre atores políticos ressalta a importância que estes dão à sobrevivência política e a sua reputação pessoal sem, contudo, dar

---

<sup>3</sup> No momento de apresentação dos dados a quantidade de observações utilizadas ficarão evidentes.

a devida atenção à como isso afeta as políticas públicas locais. Em virtude disso, foram apresentados os dados utilizados na nossa pesquisa, incluindo a maneira em que as variáveis foram construídas, assim como também foram abordados os resultados empíricos encontrados sobre a causalidade gerada pela competição política no sentido de demonstrar se a hipótese se confirma ou não.

O capítulo final realizou um balanço dos resultados, com o propósito de demonstrar um panorama das políticas de saúde e educação no Brasil, com vistas a perceber as heterogeneidades nas gestões públicas locais, assim como sua relação com período eleitoral.

## 1.1 PROCEDIMENTOS DE PESQUISA

Como o propósito de qualquer pesquisa é produzir inferências válidas, o presente trabalho está ancorado em testar hipóteses causais, a partir de medições numéricas de aspectos específicos da realidade social e política, na tentativa de abstrair casos particulares e buscar uma descrição mais geral do fenômeno (KING; KEOHANE; VERBA, 1994). O cuidado que se obteve é que a pesquisa não ficasse apenas em um acúmulo de descrições de fenômenos – a tentativa foi ir além dos dados imediatos, principalmente para algo que não está diretamente observado.

Entende-se que, em qualquer projeto de pesquisa, as conclusões são relativamente incertas –no entanto, deve-se encarar este fato como positivo. O mundo social muda rapidamente e as análises ajudam a compreendê-lo mesmo quando as incertezas sobre as nossas conclusões são altas. O que deve ser feito é melhorar a confiabilidade, validade, certeza e honestidade das conclusões, atentando às regras de investigação científica de inferência (KING; KEOHANE; VERBA, 1994).

A pretensão é fazer uma importante contribuição, na construção de explicações científicas de uma relação causal de grande estima político e social, para a compreensão de algo que afeta significativamente a vida de muitas pessoas, a fim de prever eventos que podem ser prejudiciais ou benéficos na garantia das políticas públicas. A escolha por eleições municipais e especificamente para prefeitos acontece porque estes têm o poder sobre o orçamento, e são os atores

mais importantes na decisão sobre a atribuição de bens e serviços públicos no Brasil após a promulgação Constituição de 1988.<sup>4</sup>

No entanto, quando se trata de Brasil, é importante problematizar que o impacto das políticas públicas é ainda limitado e não se faz sentir em todas as cidades. Sendo assim, a primeira parte do trabalho é procurar saber quais os municípios eficientes no âmbito das políticas públicas (saúde e educação), e para isso utiliza-se a técnica *Data Envelopment Analysis* (DEA), cuja funcionalidade permite que se calcule a eficiência de cada *Decision Making Units* (DMU)<sup>5</sup>. É possível também a realização de comparações entre as unidades do grupo analisado, no intuito de destacar a melhor relação entre insumo e produto, mais precisamente entre os recursos (inputs) disponíveis e os resultados, ou melhor, o impacto dos serviços (outputs) prestados pelos mesmos.

Nos governos municipais, os resultados da descentralização são menos nítidos principalmente na eficiência das políticas e no comportamento das lideranças frente aos novos compromissos. Diante disso, ainda existe uma ampla discussão sobre os impactos da descentralização no Brasil (SOUSA, 1996, 1999, 2001; ARRETICHE, 1996, 1999, 2003; ALMEIDA, 1995, 2000, 2005). Sabe-se que a descentralização parece ter contribuído para os avanços da democracia e do pluralismo político pela incorporação de diferentes grupos na cena política local. No entanto, reconhece-se que seu processo foi desigual em seu ritmo e teve implicações diferentes em cada uma das esferas federativas.

Nos governos subnacionais é perceptível os ganhos com os repasses financeiros, uma vez que são consentidas maiores transferências não discricionárias do governo estadual e federal para o governo local e também com a possibilidade na arrecadação dos recursos próprios com o aumento de impostos que poderiam obter, tais como veículos, vendas e impostos de serviços para os municípios. No governo federal, o principal problema é de ordem financeira – apesar da liberdade de arrecadação dos municípios, são poucos os que possuem recursos próprios, sobrecarregando assim a União. Os acordos de partilha de imposto favoreceram os municípios às custas do governo federal. Como resultado, o governo federal está enfrentando problemas, pois os municípios estão a reduzir os seus esforços fiscais devido à generosa disponibilidade de fundos através da partilha dos impostos. Em

---

<sup>4</sup>Detalhamento sobre esse protagonismo no capítulo 2.

<sup>5</sup>Em nosso trabalho a DMU escolhida serão os municípios brasileiros.

decorrência dessa partilha, apenas quatro capitais<sup>6</sup>, a exemplo, São Paulo, Rio de Janeiro, Curitiba e Florianópolis têm arrecadação maior que o valor repassado. No município Marajá do Sena (MA), de 7.000 habitantes para cada R\$ 100,00 reais recebidos em repasse, a cidade arrecada R\$ 1. Esses fatos reiteram que a descentralização promoveu resultados e agendas díspares nas cidades brasileiras.

Outro ponto que merece destaque são as desigualdades regionais. Argumentava-se que o pacto político da redemocratização no Brasil sugeria maior comprometimento do Estado com as questões das desigualdades sociais e regionais. Esse compromisso, no entanto, tem sido difícil de ser cumprido devido às restrições impostas pela própria dinâmica fiscal e também pelo fato do Brasil ter uma história com forte elite política e econômica de base regional que têm sido profundamente, capaz de influenciar a política nacional (BAIOCCHI, 2006). Sendo assim, percebe-se que com a redução do governo federal nas transferências, a capacidade dos governos subnacionais de promover programas sociais foi e continua sendo heterogênea.

Visando explorar essa disparidade, o presente trabalho tem como proposta explicar a variação da eficiência dos municípios brasileiros – uma vez que esses, após a descentralização, assumiram a responsabilidade sobre a elaboração e fiscalização das políticas públicas para os anos de 2008 até 2012 a partir da competição política. Procurando responder aos seguintes questionamentos: *Os municípios são mais eficientes na medida em que são competitivos? A competição política leva à eficiência municipal? Qual a relação entre eficiência e competição política?* Tendo em vista que o prefeito está preocupado com a sua sobrevivência política, a oposição, por ter apresentado reais chances de vitória, exerce com mais veemência a fiscalização da gestão.

Neste sentido, a segunda parte do trabalho é responder a hipóteses aqui propostas: “competição política” como positivamente relacionada à “eficiência na saúde e educação”, a partir de uma regressão TOBIT. A *proxy* definida para mensurar a competição foi a “margem de vitória” (diferença do primeiro para o segundo colocado). Para “eficiência na saúde e educação” será o resultado do DEA variando de 0 a 1. Além da hipótese principal, “Quanto menor a margem de vitória,

---

<sup>6</sup>Apenas quatro capitais brasileiras têm arrecadação própria maior que o valor que recebem em transferência da União e dos Estados. Disponível: <<http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2014/05/1452489-arrecadacao-propria-e-maior-que-repasses-em-apenas-4-capitais.shtml>> Acessado em: 19. Jan. 2015

maior a eficiência”, construímos também outras hipóteses interativas: DEA educação/saúde \* Reeleição; DEA educação/saúde\*População; DEA educação/saúde \* Gênero prefeito; DEA educação/saúde\*Partido Presidente/Governador; DEA educação/saúde\* Coligação Presidente/Governador; DEA educação/saúde\*Distância Brasília; DEA educação/saúde\* Distância Capital; DEA educação/saúde\* Região.

A relevância do trabalho está no fato de que, depois da nova configuração dada aos municípios, estes vêm acompanhados de responsabilidades como planejamento, transparência, capacidade de gestão e gerenciamento dos recursos públicos que direta ou indiretamente estão relacionados a outros aspectos sociopolíticos da nossa realidade. Porém percebem-se as limitações impostas ao objeto, haja vista a complexidade que envolve os procedimentos de formulação e implementação de políticas públicas no Brasil.

## 2 O DEBATE SOBRE A EFICIÊNCIA NAS POLÍTICAS PÚBLICAS NOS MUNICÍPIOS BRASILEIRO

No Brasil, o impacto sobre as políticas públicas é ainda limitado e não se faz sentir em todas as cidades brasileiras, o que resulta em uma profunda desigualdade social e predomínio de uma dominação das elites econômicas<sup>7</sup>.

Recorrentemente, atores sociais protestam contra as discrepâncias sociais, para um uso mais apropriado dos recursos públicos, identificação e punição aos abusos dos governantes, lentidão e ineficiência na prestação de suas atividades e serviços. O cidadão desacreditado, encontra-se fatigado pela péssima qualidade dos serviços prestados pelo Estado e questiona cada vez mais a forma que este o utiliza para alcançar seus interesses, exigindo celeridade e eficiência na realização dos seus objetivos e na aplicação correta do dinheiro público. Inclusive, ocorre a superação da visão de que o interesse do Estado se sobrepõe aos interesses da sociedade em geral. No entanto, os direitos que compõe a Constituição deverão se sobrepor a tudo e a sua satisfação deverá ser o desígnio maior do Estado.

Atualmente desejam-se políticas públicas alicerçadas em serviços com qualidade e que o Estado faça cumprir o que legalmente explicita nossa Constituição: saúde, educação, saneamento, lazer etc. O Estado deve ainda utilizar de forma prudente os impostos, tendo em vista a alta carga tributária do país, já que estamos ocupando a 14ª posição dos trinta países que mais arrecadam impostos, e a última posição quando a análise é o índice de retorno ao bem-estar da sociedade dos países que mais tributam (FONSECA, 2017).

Mas a grande questão é: por que dentro de um Estado de Direito tão protetor quanto o brasileiro, as políticas públicas estão longe de atingir todos os cidadãos de forma eficiente? Por que este mesmo cidadão não tem a prática de ter um olhar mais atento acerca das plataformas políticas de seus candidatos, no que diz respeito à forma como irão agir e organizar a administração pública? Por que existe um descontentamento generalizado na eficiência das políticas públicas? Não tomando a intenção de responder diretamente esses questionamentos, pode-se dizer que as

---

<sup>7</sup> Prova disso é que os seis homens mais ricos do Brasil concentram a riqueza de mais de 100 milhões de brasileiros. FOLHA DE SÃO PAULO. MERCADO. 6 homens têm a mesma riqueza que 100 milhões de brasileiros juntos, diz ONG. Disponível: <<http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2017/01/1850485-6-homens-tem-a-mesma-riqueza-que-100-milhoes-de-brasileiros-juntos-diz-ong.shtml>> Acessado em: 20. Jan. 2017

indagações passam, inexoravelmente, pelo aprimoramento do Estado em torná-lo mais eficiente.

Com dificuldades de operacionalizar um maior controle dos gastos e gerenciamento das políticas, os municípios, possuem realidades díspares até mesmo dentro da própria região. Para elucidar sobre essas disparidades, percebe-se que a eficiência na oferta dos serviços é um fator explicativo interessante para o estudo deste cenário. E para entendê-la, é importante levar em consideração a sua correlação com as influências: institucionais, sociais, econômicas e políticas que explicam melhora sua operacionalização no âmbito das políticas públicas. Ou seja, o modo como a administração do Estado, sociedade e economia fortalecem a democracia e sua eficiência.

A eficiência geralmente refere-se à melhor relação entre insumos e produtos, muito utilizada quando se trabalha com avaliação de políticas públicas. Em termos gerais, eficiência significa a capacidade de produzir resultados com o menor gasto de recursos e esforços. No entanto, é importante destacar que o conceito apresenta-se diferenciado dos elementos propostos pela iniciativa privada, já que nessa predomina o interesse pelo lucro. No público, objeto do nosso interesse, o ponto central é o interesse coletivo, com o cumprimento dos direitos estabelecidos na Constituição, sustentado em decisões que prezem por ações eficientes, sem o desperdício de dinheiro público.

No entanto, se reconhece que não é fácil avaliar o desempenho de uma organização, quando há múltiplos insumos e múltiplos produtos a serem considerados na análise. Haja vista as dificuldades metodológicas de definição e medição dos resultados, imprecisão dos indicadores, limitações burocráticas para redução de custos e resistências à própria avaliação.

Para Moraes (1999) o princípio de eficiência é

Aquele que impõe à Administração Pública direta e indireta e a seus agentes a persecução do bem comum, por meio do exercício de suas competências de forma imparcial, neutra, transparente, participativa, eficaz, sem burocracia e sempre em busca da qualidade, primando pela adoção dos critérios legais e morais necessários para a melhor utilização possível dos recursos públicos, de maneira a evitar-se desperdícios e garantir-se uma maior rentabilidade social (MORAES,1999, p.294 apud CAMARGO; GUIMARÃES, 2013, p. 137).

Sendo assim, percebe-se que a eficiência é inerente à atividade pública, racional e instrumental. Tornando-se inaceitável, dentro dos fundamentos que norteiam a administração pública, um comportamento público negligente, improdutivo e ineficiente, gerando resultados insatisfatórios. No Brasil, quem geralmente desenvolve o acompanhamento das práticas da administração pública são os tribunais de contas ou controladorias, voltadas basicamente para a fiscalização legal, contábil e orçamentária. Outra entidade importante neste processo são os conselhos gestores de políticas públicas, obrigatórios em vários níveis de definição das políticas. Segundo Tatagiba (2002) são legalmente indispensáveis para o repasse de recursos federais, tem a função básica de formular e controlar a execução das políticas públicas setoriais e são instâncias de caráter deliberativo – cujo objetivo geral é fazer com que esses espaços de participação nos processos decisórios estimulem os gestores municipais a demonstrarem uma maior transparência na gestão dos recursos públicos, promovendo assim a melhoria da qualidade de vida do cidadão.

Para Draibe (2001), existem escolhas na qual se deve ponderar o custo-benefício delas, o que aproxima da definição de eficiência, que pode ser entendida como a relação entre os recursos e produtos (bens e serviços). Ou seja, é fazer com menos recursos e menos tempo. Partindo para uma visão mais ampliada, pode-se considerar também outros aspectos com o uso racional dos recursos, como informação, mão-de-obra e matérias-primas, por meio do planejamento sistemático de orçamento, logística e compras, gestão de pessoas, contabilidade de custos, sistemas de informação e estruturas organizacionais. Mas detalhadamente, os recursos devem ser empregados de forma racional, com critérios presentes na base das organizações administrativas (COELHO 1979, p.3 apud GOMES, 2009). No entanto, existe a concordância de que a preocupação do gestor precisará extrapolar a dimensão administrativa no respeito à sua legalidade, mas deverá se preocupar também com a agilidade, presteza e perfeição na execução das suas atribuições. Não é meramente fazer, mas fazer bem feito. Em outras palavras, o gestor necessitará incorporar na gestão: novas tecnologias, adequadas condições de trabalho, mudanças nos aspectos culturais, desenvolvimento profissional dos recursos humanos, planejamento e ações voltadas para resultados.

Percebe-se que quanto maior for a capacidade do gestor em promover a qualidade de vida dos munícipes, com um uso racional dos recursos, tempo e

recursos-humanos, maior a sua eficiência. Os próprios avanços da democracia brasileira impulsionam o cidadão a exigir que o gestor público intervenha de forma mais efetiva nas políticas públicas. Que este gestor seja capaz de tomar decisões com maior qualidade, identificando e superando pontos negativos e acima de tudo, permitindo a implementação de políticas públicas dotadas de maior capacidade de alcançar os resultados desejados.

Como afirma Lorenzo e Sánchez (2004, p.2)

A tomada de decisão e prestação de contas, tanto para órgãos superiores, políticos e partes interessadas na *res publica*, começaram a desempenhar um papel estratégico, passando a se tornar um elemento que permite a divulgação das melhores práticas operacionais através dos procedimentos de avaliação comparativa entre organismos que prestam serviços idênticos em diferentes áreas geográficas.

O debate teórico em torno desta questão é produtivo e vasto, a ponto de motivar divisões metodológicas. Para o presente trabalho optou-se trabalhar apenas a eficiência; porém não se pode deixar de elucidar os outros elementos que compõem as políticas públicas como efetividade e eficácia. É possível encontrar situações que uma ação foi eficaz ou efetiva, embora ineficiente. Draibe (2001) e Motta (1990 apud GOMES, 2009) definem os 3E como:

1) *Eficiência*: redução de custos; na verdade uma busca por uma melhor relação custo-resultado.

2) *Eficácia*: refere-se ao alcance de resultados e à qualidade dos produtos e serviços.

3) *Efetividade*: verificar se o programa responde adequadamente às demandas, aos apoios e às necessidades da comunidade. Em outras palavras, refere-se à relação entre objetivos e metas, de um lado, e impactos e efeitos, de outro.

Sendo assim, percebe-se que “(...) é importante reconhecer que a efetividade e a eficiência (ou seja, efetividade organizacional) dos programas são componentes indispensáveis da eficácia, inclusive para fins de conhecimento dos resultados pretendidos”. (MARINHO; FAÇANHA, 2001, p.12)

Diante do que foi exposto, os gestores municipais vem sendo exigidos na implementação das políticas públicas, estimulados pelos princípios da eficiência, eficácia e efetividade, ao mesmo tempo em que o cenário é de limitações

orçamentárias e controle de gastos. Como equilibrar o compromisso assumido em um cenário tão adverso?

Logo entende-se que a identificação de municípios que operacionalizam melhor essa relação insumos e produtos é um conhecimento útil para entender como os elementos (institucionais, econômicos e políticos) afetam o cumprimento dos objetivos e metas sociais que são essenciais ao desenvolvimento das políticas sociais. Na verdade, a diferença entre os municípios está naquele que planeja, desenvolve e executa suas funções com maior destreza e eficiência, reconhecendo a importância do elemento técnico-político no desenvolver das políticas públicas (MATUS, 1997).

Dentro dessa perspectiva, é possível compreender que a expressão eficiência não é algo inatingível, pelo contrário: mostra ser o resultado de um processo de planejamento governamental que leve em consideração os desafios e exigências que a administração pública apresenta (MATUS, 1997), aperfeiçoando e qualificando os servidores, utilizando as ferramentas tecnológicas como parte da gestão, adotando procedimentos mais rápidos e desburocratizados. Permitindo o combate ao desperdício no gasto público e agregando mais transparência no trato da coisa pública, fortalecendo ações voltadas para uma mudança sócio-econômica de uma sociedade. Sendo assim, a identificação das melhores práticas de gestão pública são instrumentos importantes, dedicadas ao auxílio dos gestores no cumprimento das metas sociais, e aceitando, acima de tudo, que a sociedade acompanhe a execução das plataformas de governo.

Neste cenário, é possível perceber mudanças, embora ainda longe do ideal. Recentes trabalhos destacam transformações dentro da gestão pública, alcançando objetivos e resultados interessantes no desenvolvimento de planos, programas e projetos no âmbito municipal.

Sendo assim, o presente trabalho consiste em verificar a busca de municípios eficientes a partir da relação racional entre insumos e produtos, mas reconhecendo que outras variáveis afetam a tentativa de estabelecer a eficiência, particularmente quando o cenário é complexo socialmente e competitivo politicamente.

A discussão de eficiência está diretamente relacionada com a proposta da Administração Pública Gerencial<sup>8</sup>, que surgiu em resposta a crise do Estado, como modo de enfrentar a crise fiscal, além de reduzir o custo e tornar mais eficiente a administração pública. O caminho escolhido pelos governos variou, ao longo do tempo, e também se deu de maneira diversa entre os países.

As novas exigências foram forçadas a criar diferentes padrões de comportamento, *design*, um novo público. Para levantar uma nova filosofia de desempenho sistema operacional: a nova gestão pública. Esta expressão tornou-se uma espécie de *slogan* internacional, que visa fazer com que os setores públicos operem exclusivamente em áreas onde não há provedor mais adequado e feito de forma eficiente e eficaz, eles exigem que o processos sejam avaliadas para evitar falta de controle (OCDE, 1994, p. 17 apud LORENZO; SÁNCHEZ, 2004, p.2. Tradução nossa).

No Brasil essa discussão ganha fôlego com a proposta de Reforma do Estado<sup>9</sup> promovido por Bresser-Pereira<sup>10</sup> no governo de Fernando Henrique Cardoso nos anos 90. Mas o debate a nível global estava ancorado na perspectiva do Estado mínimo proposto pelos governos de Reagan nos Estados Unidos e Thatcher na Inglaterra (TORRES, 2004).

A transferência de parte da prestação dos serviços públicos para a iniciativa privada era um elemento definidor dessa nova forma de encarar a administração pública, pois acreditava-se que esse ator era o mais preparado para operacionalizar a tão valorosa eficiência da iniciativa privada para a esfera pública.

No entanto, sabe-se que o ambiente público é mais instável e complexo do que o privado, principalmente devido ao imperativo presente nas instituições. Em virtude disso, há uma maior dificuldade na tomada de decisão quanto aos objetivos a serem perseguidos e um maior gasto nos recursos políticos. Sendo assim, uns vão lidar com maior maestria do que outros diante das dificuldades.

Mesmo com o incansável debate das consequências dessa proposta, um ponto que há de se concordar, é que a eficiência é parte fundante do pensamento da

---

<sup>8</sup>Nas décadas de 60 e 70 cresceu a insatisfação com a administração pública burocrática. Os críticos defendiam a tese que o modelo burocrático weberiano não correspondia mais as demandas da sociedade contemporânea (TORRES, 2004).

<sup>9</sup> Emenda Constitucional nº 19 de 04 de junho de 1998, que trata do Plano Diretor de Reforma do Estado. Conhecida como Administração Pública Gerencial. Introduce no seu artigo 37 o acréscimo da eficiência como princípio constitucional da Administração Pública, assim como a legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade.

<sup>10</sup> Ministro da Reforma do Estado (MARE).

Nova Gestão Pública que, além de se pautar na reformulação do modelo burocrático tradicional, que ficava basicamente atrelada aos procedimentos, seria uma mudança na própria percepção do cidadão, que busca um atendimento de qualidade; em outras palavras, uma gestão com foco nos resultados. Consequentemente minimizaria elementos tão enraizados na cultura política brasileira como a corrupção, o personalismo e o patrimonialismo dos recursos e serviços públicos. Pois é fato que as somas desses fatores representam políticas públicas menos eficientes quando comparado a uma situação onde predomina a impessoalidade e a meritocracia.

Na verdade, os novos métodos de gestão possibilitariam melhores serviços, com menos custos, mais qualidade e agilidade. Para que isso fosse possível, houve um investimento nos indicadores, no monitoramento e avaliação das políticas públicas, visando o aumento da eficiência, efetividade e “accountability” da gestão pública. Por isso, a eficiência é um elemento a ser perseguido pelos gestores públicos (GOMES, 2009).

Atualmente, diante do cenário de escassez de recursos públicos e corte dos gastos, frente a uma demanda social que só cresce, exige-se cada vez mais mecanismos que promovam o uso racional dos recursos e uma capacidade de diagnosticar e analisar a realidade social, econômica e política que leve em consideração os múltiplos interesses e a própria habilidade em gerenciar um contexto de incertezas. O próprio Estado se viu pressionado a assumir as exigências de uma sociedade com novas demandas sociais, tecnológicas e de gestão, pautadas acima de tudo no foco nos resultados; planejamento, responsabilidade, otimização dos processos administrativos.

De forma mais acentuada a gestão pública municipal e a dos estados são as que mais sofrem as consequências da turbulência sociopolítica pela qual o Brasil vem passando. O embate das arrecadações tributárias e das instabilidades políticas decorrentes, por exemplo, da corrupção que afetam as políticas públicas, tem revelado o desgosto da sociedade, a uma realidade de fragilidades em setores essenciais como saúde e educação. Isso impulsiona a querer estudar como as gestões municipais se comportam em relação a outros em seu desempenho local. Mas para entender o protagonismo dado aos municípios brasileiros na pesquisa, é necessário compreender como se deu o processo de descentralização no Brasil.

## 2.1 DESCENTRALIZAÇÃO E POLÍTICAS PÚBLICAS: O CASO BRASILEIRO

É de conhecimento que o Brasil se destaca como um dos países mais descentralizados do mundo. Esta realidade tem algo a ver com o tamanho continental do país e sua dificuldade histórica de integração entre as regiões (WILLIS; GARMAN; HAGGARD, 1999). Grande parte da história do Brasil pode ser contada em termos de “movimentos pendulares”, entre centralização e descentralização do poder político e fiscal. Na verdade, os aspectos econômicos, sociais, culturais, políticos e administrativos fazem com que o Brasil seja um caso muito particular no mundo.

Precisamente sobre a dimensão política e fiscal durante o período militar, a centralização das receitas foi acompanhada por um controle sobre os gastos, já que os militares faziam questão de que o domínio do poder sobre os recursos ficasse sobre suas decisões. Os gestores tanto das esferas municipais, como estaduais, tinham reduzida autonomia fiscal. A reforma fiscal dos anos 60 concentrou os principais tributos nas mãos do governo federal e as transferências que existiam estavam sujeitas a controles. Os governadores e prefeitos<sup>11</sup> foram não só politicamente dependentes dos militares, mas também financeiramente, forçados a se envolverem em manifestações competitivas de lealdade para merecer os recursos (ARRECHE, 1999; MEDEIROS, 1983 apud WILLIS; GARMAN; HAGGARD, 1999, p.7).

Apesar destas características centralizadoras do regime militar, a decisão do governo de permitir a competição eleitoral controlada fez também o centro dependente dos níveis mais baixos do governo ao longo do tempo, porque os prefeitos tornaram-se poderosos na atração de membros para os partidos e os governadores eram geralmente os líderes do partido de fato em seus estados. O que gerou um vínculo de dependência do gestor central frente aos currais eleitorais dos políticos locais. Na verdade, os governos subnacionais foram legitimadores do regime e grandes apoiadores para a sua continuidade. Sendo a barganha eleitoral e fiscal a moeda de troca desse período. “A abertura eleitoral controlada do período militar ampliou a capacidade dos estados e municípios em aumentar a receita, o

---

<sup>11</sup> Como prova da dependência fiscal, em 1979 foi criada uma CPI, que acusava o governo federal de comprometer socialmente estados e municípios (SOUZA, 2001).

aumento das transferências fiscais intergovernamentais, e expandiu a discricção subnacional sobre os gastos” (MEDEIROS 1983, 232 apud WILLIS; GARMAN; HAGGARD, 1999, p.7).

Na elaboração da nova Constituição de 1988 foi fácil perceber os interesses de alguns atores políticos fruto desta estrutura, deixando claro as manobras, os consensos e negociações políticas. A exemplo do que Souza (2001) relata em seus estudos ao afirmar que na formação da Assembleia Nacional, 54% já haviam sido vereadores, prefeitos, deputados estaduais e governadores, mostrando a presença de um número considerável de políticos com ligações próximas e recentes tanto com as esferas subnacionais como também com o regime anterior.

Mas então qual o motivo da mudança? Além da pouca legitimidade do governo central, muitos o responsabilizaram pelo enfraquecimento dos estados e municípios, pelos excessivos trâmites burocráticos e o grande volume de desperdício do dinheiro público. Sendo assim, percebe-se que se por um lado, a Assembléia Nacional Constituinte obteve sucesso no novo desenho democrático brasileiro, inúmeras questões ainda ficaram sem solução, principalmente as que requeriam políticas nacionais mais articuladas e de qualidade (SOUZA, 2011).

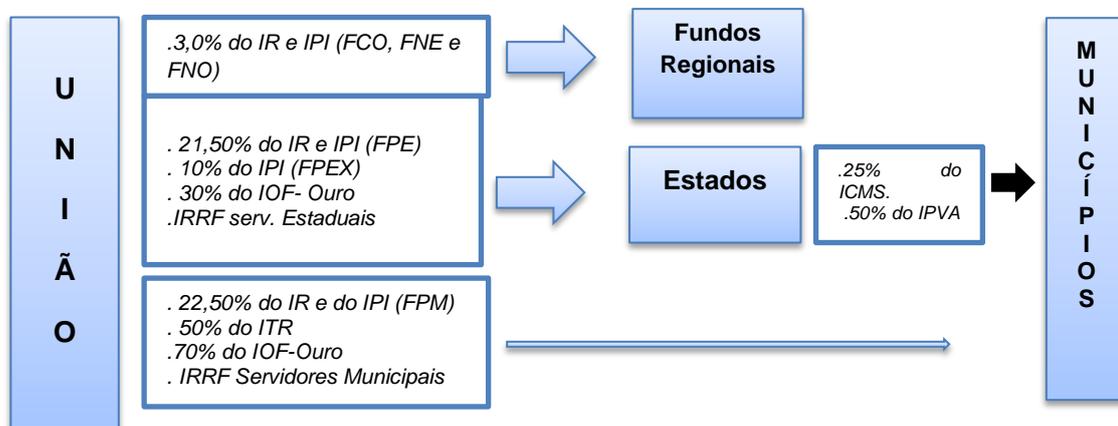
A falta de uma ideologia que pudesse nortear os debates serviu para aflorar as clivagens partidárias e individuais dos atores políticos. O que reforça a argumentação de Willis, Garman, Haggard (1999) ao dizer que a capacidade do executivo nacional ou dos políticos subnacionais em moldar a descentralização é determinada pela estrutura dos partidos políticos. No Brasil, os partidos ganhariam mais recursos para as lideranças locais e os políticos que ocupavam cargos no legislativo poderiam pleitear o executivo com uma quantidade maior de recursos.

Por fim, o processo constituinte não se caracterizou pela ruptura com os partícipes do antigo regime, mas sim pela aceitação de novos e velhos atores, visando à legitimação da nova ordem democrática e assegurar a continuidade da mesma. Essas características ampliaram o número de atores no processo decisório, fragmentando o poder, sem desintegrar, contudo, as velhas coalizões políticas(SOUZA, 2001, p.548).

A nova Constituição prorrogou a Emenda Passos Porto, aumentando ainda mais a quantidade de dinheiro transferido para os estados e municípios por meio do Fundo de Participação dos Estados (FPE) e do Fundo de Participação dos

Municípios (FPM). A figura 1 mostra como é feito os repasses e as porcentagem desses trâmites entre os entes federativos.

Figura 1–Fluxo das transferências constitucionais entre as unidades federativas do Brasil.



Fonte: BRASIL, MINISTÉRIO DA FAZENDA, 2012. Elaboração Própria, 2016.

Com a Constituição, os Fundos de Participação reforçaram as bases de receita municipal, aumentando significativamente as cobradas a nível local que autorizam as transferências automáticas do governo central. Em 2013, verifica-se um aumento da participação dos estados e municípios no percentual total da arrecadação, enquanto participação da União reduziu.

Tabela 1 – Receita tributária disponível entre as unidades federativas do Brasil.

Entidade Federativa	2012			2013			Variação		
	R\$ milhões	% do PIB	% da Arrecad.	R\$ milhões	% do PIB	% da Arrecad.	R\$ milhões	pp.do PIB	p.p da Arrecad.
União	1.087.632,34	24,76%	69,06%	1.200.337,25	24,78%	68,92%	112.704,91	0,01	-0,14
Estados	396.338,82	9,02%	25,17%	440.400,79	9,09%	25,29%	44.061,97	0,07	0,12
Municípios	90.889,66	2,07%	5,77%	100.920,27	2,08%	5,79%	10.030,61	0,01	0,02
Receita Tributária Total	1.574.860,82	35,85%	100,00%	1.741.658,31	35,95%	100,00%	166.797,49	0,09	0

Fonte: BRASIL, MINISTÉRIO DA FAZENDA, 2014. Elaboração Própria, 2016.

O que nos remete a Souza (1999, p.11) esclarecendo que “A redemocratização traz consigo a bandeira da descentralização política, fiscal e administrativa e da ‘restauração’ do federalismo, juntamente com compromissos de melhorar os serviços públicos e de promover a distribuição da renda”.

As transferências fiscais tomaram duas formas no Brasil: 1) Transferências constitucionais de impostos arrecadados pelo governo federal para os estados e municípios; 2) E na forma de convênios para fins específicos. A maioria dos convênios resultou em barganha política. Usados para apoiar projetos de desenvolvimento regional, agricultura, educação, saúde e habitação, era comum a

relação dos convênios com a busca do apoio local para as disputas político-eleitoral, e as trocas de favores eram bem evidentes nessa modalidade de transferência. Não surpreendentemente, os convênios vêm sendo motivado pelo interesse do presidente, buscando apoio de locais específicos e de legisladores (MEDEIROS, 1983; SELCHER 1989 apud WILLIS; GARMAN; HAGGARD, 1999).

Sendo assim, uma notável mudança se deu quando a Constituição de 1988 previu a redução dos recursos disponíveis para o executivo para as transferências através do mecanismo de convênio. Afonso (1994) e Shah (1991)(apud WILLIS; GARMAN; HAGGARD, 1999) têm mostrado que a constituição diminuiu a capacidade do executivo de usar convênios como uma ferramenta de governar.

Embora a Constituição tenha aumentado o valor da receita transferida aos estados e municípios, faltou clareza em relação à distribuição de responsabilidades. Esta indefinição permitiu que os governos subnacionais obtivessem mais dinheiro sem o ônus de oferecer mais serviços a sua população ou permitindo que esta fosse realizada eleitoralmente. Isso resultou em gestões ineficientes, provocando um mal gerenciamento dos recursos públicos. O governo federal tem, portanto, mantida a responsabilidade por fornecer muitos dos mesmos serviços nominalmente transferidos para níveis municipais e estaduais, com menos recursos (WILLIS; GARMAN; HAGGARD, 1999).

A Constituição também teve a preocupação em acomodar as desigualdades regionais, porém percebemos que o debate foi insuficiente, pois até hoje percebe-se as tensões dos problemas não resolvidos nesse quesito.

Tabela 2–Percentuais de distribuição dos Fundos de Participação por região.

<b>Região</b>	<b>FPE (%)</b>	<b>FPM (%)</b>	<b>População (%)</b>	<b>Renda p/ capita (R\$)</b>
<b>Norte</b>	25,37	8,53	7,6	3.447
<b>Nordeste</b>	52,46	35,27	28,1	2.603
<b>Sudeste</b>	8,48	31,18	42,6	7.706
<b>Sul</b>	6,52	17,55	14,8	6.611
<b>Centro-Oeste</b>	7,17	7,47	6,9	5.681

Fonte: BRASIL, MINISTÉRIO DA FAZENDA, 2012.Elaboração Própria, 2016

As clivagens regionais e os conflitos inter e intrapartidário fazem parte do atual cenário político. No entanto, fica cada vez mais claro que essas dependem

menos do federalismo e mais do enfrentamento dos conflitos políticos mais amplos (SOUZA, 1999). Na verdade, como aborda Souza (1996, p.2), “o federalismo brasileiro sempre foi, e continua sendo, uma forma de acomodação das demandas de elites com objetivos conflitantes, bem como um meio para amortecer as enormes disparidades regionais.”

Atualmente os conflitos políticos se refletem muito na questão da representação estadual no Congresso, uma vez que estados com populações menores e com pouca representatividade econômica possuem proporcionalmente bancadas maiores do que estados com maior número de eleitores. Os dados organizados por Soares e Lourenço (2004) mostram essa realidade. Verificando a distorção no percentual no número de Cadeiras entre as regiões em 2002 constatou-se que a região Sudeste teve um déficit -7,8; o Nordeste de +1,3; o Norte um considerável aumento de +5,1; o Centro-Oeste +1,1; e o Sul de +0,2. Segundo Souza (1999) essa super-representação é benéfica, pois permitiria que regiões economicamente mais frágeis incluíssem seus problemas na agenda política, mas também há quem divirja desse posicionamento.

O sistema fiscal brasileiro é interdependente devido ao sistema de redistribuição horizontal de recursos. Fazendo com que sempre que a economia dos estados mais desenvolvidos desacelera, seu efeitos sejam logo sentidos nas regiões menos desenvolvidas.

Sendo assim, percebe-se que a descentralização no Brasil não chegou acompanhada de um consenso sobre os objetivos a serem atingidos (SOUZA, 1999). Passados anos após a promulgação da constituição, essa falta de consenso ainda prevalece, o que acaba por dificultar medidas voltadas para a distribuição social e regional da renda e de serviços.

Como afirma Souza (1999, p.16) “características atuais do federalismo também tornam mais difíceis o enfrentamento dos complexos problemas sociais brasileiros, em especial a concentração de renda e riqueza em algumas regiões e classes sociais, dado que o sistema político tornou-se altamente fragmentado”. O que percebe-se é que devido à complexa dependência política e financeira as capacidades da oferta dos serviços públicos entre as regiões e numa mesma região são muito diferentes, isso faz com que a eficiência das políticas públicas seja ainda mais díspar quando partimos para a análise dos municípios brasileiros.

Um estudo da Associação Transparência Municipal <sup>12</sup> apontou que as cidades de São Paulo e Rio de Janeiro gastaram em saúde R\$ 8,7 bilhões em 2011, enquanto os 449 municípios do Norte destinaram, no total, R\$ 4,9 bilhões ao setor. O que resultou no gasto de São Paulo e Rio de Janeiro uma média de R\$ 494 por habitante – 61% mais do que as cidades do Norte (R\$ 306) e 34% mais que as do Nordeste (R\$ 370). O resultado desses números é que o Norte e o Nordeste não têm uma atividade econômica forte o bastante para gerar impostos a ponto de manter investimentos em saúde no mesmo nível das demais regiões. Para se igualarem, em gastos com saúde, ao Sudeste, os municípios do Norte precisariam de mais R\$ 3,1 bilhões, e os do Nordeste, de R\$ 6,8 bilhões. Seriam, portanto, R\$ 9,8 bilhões por ano em novos recursos. É importante destacar que as transferências federais e estaduais hoje são responsáveis pela maior parte dos gastos nessas regiões. Dos R\$ 24,7 bilhões que as duas regiões destinaram à saúde em 2011, menos da metade (R\$ 12,0 bilhões) vieram de recursos próprios.

Apreende-se, assim, que muitos municípios do Norte e Nordeste não têm capacidade de investimento, o que irá refletir em uma série de carência para as suas populações. Dados do FIRJAN (Federação das Indústrias do Estado do Rio),<sup>13</sup> com base em dados que vão até 2010, 94% dos mais de 5 mil municípios brasileiros têm nessas transferências do governo federal e estadual pelo menos 70% de suas receitas correntes, e 83% não conseguem gerar nem 20% de suas receitas. Os dados ainda revelam que um quinto dos municípios virou o ano no vermelho, com mais dívidas do ano anterior do que recursos em caixa. Dois fatores são determinantes para esse cenário; um deles é a má administração, uma vez que 64% dos municípios brasileiros estão em situação fiscal considerada difícil ou crítica; outro fator é o gasto com pessoal, uma vez que boa parte dos pagamentos consome boa parte dos recursos, e pouco sobra para investimentos. De acordo com a Firjan, somente 83 dos 5.565 municípios brasileiros no período estudado geraram receitas suficientes para pagar seus funcionários.

---

<sup>12</sup>CRESPO, Sílvia Guedes. **UOL economia**. Blog achados econômicos. São Paulo e Rio gastam 61% mais com saúde do que cidades do Norte. 2013. Disponível: <<http://achadoseconomicos.blogosfera.uol.com.br/2013/07/11/sao-paulo-e-rio-gastam-61-mais-que-cidades-do-norte-com-saude/>>. Acesso em: 29.jan.2015

<sup>13</sup>CORRÉA, Alessandra. **BBC Brasil**. Por que a maioria dos municípios brasileiros não se sustenta?. Disponível: [http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2012/09/120912\\_brasil\\_gestao\\_fiscal\\_ac.shtml](http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2012/09/120912_brasil_gestao_fiscal_ac.shtml)>. Acesso em: 29.jan.2015

Nos anos 90, mais precisamente durante o governo de Itamar Franco, o limite do endividamento dos estados e municípios e reduziu também os bancos estaduais a fazerem empréstimos ao setor público ou empresas públicas estatais. Os estados alegaram que as suas responsabilidades atribuídas excederam as receitas disponíveis, embora a raiz de crescentes problemas fiscais dos estados parecia residir no serviço da dívida e nos gastos do estado com recursos humanos.

Pode-se assim perceber que a realidade do país é baseada em interesses conflitantes, que são, por sua vez, reflexo de outros conflitos políticos existentes na sociedade (SOUZA, 1999). É difícil, por exemplo, atender às demandas dos eleitores, uma vez que muitas vezes os gestores locais não têm condições de criar empregos e nem de enfrentar diretamente os fatores que colocam a população na pobreza, mas que para não perder votos comprometem as finanças com empregos e despendem tempo e recursos em mudanças de curto prazo. À noção de que a descentralização passaria a ser um elemento importante no combate à corrupção e ao clientelismo devido a proximidade do prestador do serviço ao usuário, cai por terra quando o próprio gestor se utiliza da máquina pública como moeda de troca eleitoral.

Nem a centralização explica o clientelismo e, muito menos, formas descentralizadas de prestação de serviços públicos implicam sua eliminação. [...]. A proximidade não é assim condição suficiente para evitar que determinadas necessidades dos cidadãos sejam atendidas segundo padrões clientelísticos (ARRETCHE, 1996, p.18).

O importante é que os cidadãos sejam capazes de controlar os governos e que atores cujas ações ajam contra o interesse público recebam punições. Apesar de que, a sociedade ainda falha nos mecanismos de controle direto. Neste sentido, não há uma relação necessária entre descentralização e redução do clientelismo: este pode ocorrer em qualquer escala de operações.

Outro tipo de conflito comum na dinâmica federativa é a competição eleitoral. Uma vez que a racionalidade dos ganhos e perdas são bem ponderados por cada nível de governo, pois existe o cálculo de transferir para o outro os custos políticos e financeiros da gestão das políticas e reservar para si a maior parte dos benefícios. Como expressa Arretche (1999, p.115)

Dadas às dimensões da pobreza brasileira e, portanto, da população-alvo dos programas sociais, a gestão de políticas sociais em nosso país tende a ser simultaneamente cara e inefetiva, na medida em que tende a consumir um elevado volume de recursos e apresentar baixos níveis de proteção efetiva. Neste caso, nas situações em que os custos políticos e/ou financeiros da gestão de uma dada política forem avaliados como muito elevados, a barganha federativa consiste em buscar atribuí-los ou imputá-los a um outro nível de governo.

Entende-se que com o passar dos anos, o Brasil acaba sendo vítima de mudanças com pouco empoderamento técnico e muito mais baseado nos elementos políticos, por isso que a título do presente trabalho, a proposta é saber até que ponto a competição política afeta a eficiência nas políticas públicas. O que acaba por fomentar objetivos imprecisos, confusos e distantes dos verdadeiros fins da descentralização.

Na verdade, como já foi pontuado, acreditava-se que a descentralização iria otimizar a prestação dos serviços públicos no Brasil, aliviaria a agenda do governo central e consolidaria a democracia no país. Mas a realidade hoje mostra que o impacto sobre as políticas públicas é ainda limitado e não se faz sentir em todas as cidades e que a democracia depende mais da natureza das instituições do que do nível de governo encarregado da gestão. Na verdade, como Arroteche (1996) relata a descentralização depende muito mais da redefinição do papel estratégico do governo federal.

A educação básica, assistência social, saúde, saneamento e habitação popular, tem avançado em ritmos diferentes no Brasil. A grande suposição seria que formas descentralizadas na prestação dos serviços seriam mais eficientes, o que possibilitaria mudanças estruturais nas condições sociais do país. A ideia é que "cada serviço público deveria ser fornecido, para que cada jurisdição tenha o controle sobre o mínimo da área geográfica, o que internalizaria os benefícios e custos de tal disposição" (OATES, 1972 apud SHAH, 1991 p.3).

No saneamento foi proposta a descentralização e a regionalização. Na educação básica e saúde a descentralização, universalização e democratização. E na assistência a proposta seria o fim das práticas assistencialistas e clientelistas. Algumas áreas atingiram mais sucesso do que outras: a merenda escolar, a aquisição de livros da educação básica, os programas de habitação, saneamento e

saúde, são exemplos onde os governos estaduais e municipais vêm assumindo a capacidade decisória, competências e recursos.

Para Almeida (1995) a saúde foi a única em que resultou numa política de descentralização, envolvendo Executivo e Legislativo. Esse processo se deu a partir da racionalização dos serviços de saúde por meio da integração das redes federal, estadual e municipal na definição das fontes de financiamento, do estabelecimento de funções para as instâncias de governo, da criação de mecanismos automáticos de transferência de recursos no interior da rede pública e no setor privado.

Com essa nova configuração federativa os estados e municípios assumem funções de gestão de políticas públicas ou por própria iniciativa, ou por adesão a algum programa proposto por outro nível mais abrangente de governo, ou ainda por expressa imposição constitucional (ARRETCHE, 1999).

Mas como a própria Arretche (1999) relatou, a existência de programas é uma condição necessária, mas não suficiente para que ocorra a descentralização. É importante ter uma série de elementos na implantação e adesão de um programa: 1) reduzir os custos financeiros; 2) minimizar os custos de instalação da infraestrutura necessária; 3) elevar o volume da receita disponível 4) e, finalmente, reverter as condições adversas derivadas da natureza das políticas, do legado das políticas prévias e dos atributos estruturais de estados e municípios.

Os incentivos gerados pelo governo federal e municipal são elementos necessários para a adesão da maioria dos municípios brasileiros, já que são poucos os que possuem os elementos acima citados, que lhe permitam assumir as políticas sociais de forma autônoma. A construção de um federalismo cooperativo que supõe responsabilidades compartilhadas ainda é um sonho no Brasil. O atual cenário é de municípios com baixa capacidade econômica, dependência das transferências fiscais e fraca tradição administrativa, fazendo com que a soma desses fatores não resultem em políticas públicas eficientes e eficazes.

"Se os governos estaduais e locais são capturados por caciques locais ou revelar-se politicamente competitivo ou tecnicamente incapaz de prover serviços obrigatórios, em seguida, a descentralização irá tornar-se um exercício de frustração" (WILLIS; GARMAN; HAGGARD, 1999, p.27).

A instabilidade dos recursos federais efetivamente disponíveis aumentava a desconfiança das unidades subnacionais e suas resistências a assumir novos encargos e atribuições. Para Almeida (2000) o resultado seria a prestação

descoordenada do mesmo tipo de serviço, ou um “jogo de empurra”, cuja solução mais plausível, segundo ela, seria através do sistema legal, definir as responsabilidades de cada nível federativo.

Para Shah (1991) a fim de resolver as questões fiscais da descentralização, há as seguintes sugestões: 1) O retorno do envolvimento direto do governo federal nas funções de natureza puramente local, tais como a educação primária e secundária, classificação urbana, pontes, zoneamento etc. 2) Os três impostos sobre vendas, IPI, ICMS e ISS ser combinados em um único imposto a ser administrado pelo governo federal em nome dos governos estaduais e locais; 3) A administração do imposto de propriedade rural ser entregue para o nível estadual; 4) Os programas de partilha e transferência de receitas serem reestruturados.

Para Willis, Garman; Haggard (1999) no Brasil a descentralização tem mostrado que é fácil gerar desequilíbrios fiscais, chantagem dos governos subnacionais junto ao centro e ineficiência correspondente ao desperdício de recursos. Um último problema que surge independentemente do sistema, refere-se à distribuição dos benefícios de descentralização através das jurisdições. A política de descentralização pode facilmente, segundo os autores, gerar conflitos entre os estados mais ricos com os mais pobres. Como já referenciado anteriormente, por exemplo, os estados mais ricos preferem regras que lhes permite manter uma maior parte das receitas que eles geram, enquanto os mais pobres buscam redistribuição.

A ideia do federalismo cooperativo, que seria uma das soluções para os problemas pontuados acima, caracterizado pelo compartilhamento de funções entre os níveis, seria a solução para boa parte dessas questões, porque permite a flexibilidade dos arranjos intergovernamentais, sensíveis às diferenças – financeiras, administrativas e técnicas entre os municípios (ALMEIDA, 2000, p.24). Mas o governo federal definir com clareza a cooperação é uma das chagas da descentralização brasileira. Para Almeida (2000, p.19) “onde o centro não foi capaz de produzir uma política consistente, o federalismo cooperativo não vicejou e a redefinição efetiva de funções ficou na dependência de iniciativas dos governos de estados e, em certas áreas, dos governos locais.”

Sendo assim, podemos perceber que a falta de um centro articulador vem constituindo um obstáculo ao federalismo brasileiro.

Entretanto, o governo federal, peça fundamental no processo de mudança, não foi capaz de formular algo que se parecesse com uma estratégia de redefinição das funções dos três níveis de governo na área social, que contemplasse as especificidades dos setores que a compõem e a diversidade das situações regionais. Ao contrário, cindiu-se entre iniciativas e proposições que espelhavam diferentes objetivos e prioridades: os da área econômica do governo, empenhada em controlar a inflação, e os de diferentes segmentos da área social, comprometidos com a continuidade das políticas de seu setor (ALMEIDA, 1995, p.4)

Entende-se que a articulação entre os entes federativos é tão importante quando esta é acompanhada pela participação dos atores sociais nos âmbitos das políticas públicas.

A Constituição Federal de 1988 também foi importante porque resultou na criação de espaços participativos de controle social, cujo objetivo era possibilitar maior eficiência e transparência nas políticas públicas. As experiências participativas vão desde conselhos municipais setoriais à incorporação de segmentos sociais marginalizados do processo decisório na alocação de parcelas dos recursos orçamentais locais (DAGNINO, 2002, p. 11).

Alguns estudiosos acreditam que a descentralização seria um mecanismo importante na proximidade do cidadão com a gestão, apontando a mudança na administração dos bens e serviços públicos de forma democrática e transparente, visando uma maior eficiência desses serviços no atendimento às demandas da sociedade e na mediação dos conflitos decorrentes da diversidade de interesses. O que permitiria uma maior fiscalização e superação das velhas práticas que permeava as gestões centrais, fazendo com que criasse uma cultura baseada no engajamento cívico.

Embora a decisão de descentralizar o poder político e financeiro, tenha sido marcada por conflitos, tensões e contradições, ela favoreceu a consolidação da democracia, tendo tornado o Brasil um país mais “federal”, pela emergência de novos atores no cenário político e pela existência de vários centros de poder soberanos que competem entre si (SOUZA, 2001, p.1).

A soberania popular, igualdade política, justiça distributiva, consciência cívica, desempenho econômico e competência governamental seriam os elementos fundantes para os que justificavam a descentralização pelo viés da participação (COHEN & ROGERS, 1995, p. 33-40 apud ARRETCHE, 1996, p.5).

Mas justificar a descentralização apenas pela participação torna a explicação incompleta, uma vez que a inclusão dos cidadãos no processo decisório não pode ser apenas o elemento a ser levado em consideração quando tratamos de descentralização. Na verdade, é importante que se construam instituições cuja natureza e formas específicas de funcionamento sejam compatíveis com os princípios democráticos que norteiam os resultados que se espera produzir (ARRETICHE, 1996, p. 6). Não adianta nada, por exemplo, descentralizar o centro, mas permitir atitudes de dominação, clientelismo e patrimonialismo no interior das instituições.

Sendo assim, percebe-se que as mudanças no Brasil aconteceram sem rupturas políticas suficientes para se construir as bases de uma cultura democrática (NOGUEIRA, 1998). Atores com preceitos democráticos surgiram na arena política: governadores, prefeitos, parlamentares, movimentos populares, sindicatos consolidaram seu poder político ao longo do processo de redemocratização e reduzem o poder de mando do governo central. Já outros estavam muito mais preocupados na conquista de poder sobre as estruturas políticas locais e seu envolvimento com as elites políticas do nível central do que com os elementos citados acima.

O Brasil é um país paradoxal como já foi referenciado anteriormente, e a transformação dá-se num campo marcado por contrassensos. Este elemento é importante para que se compreenda como tem sido o convívio no Brasil, com relações simultâneas de avanços e retrocessos a todo o momento. Segundo Arretche (1996) o Estado se desenvolveu de forma fragmentada, o que possibilitou o surgimento de instituições e realidades com naturezas distintas que refletem diretamente na forma heterogênea como os municípios apresentam as suas políticas públicas.

### 3 DESAFIOS E ESTRATÉGIAS NA MENSURAÇÃO DA EFICIÊNCIA

A busca por respostas mais precisas e programáticas na análise das políticas públicas fez com que recentemente houvesse mais investimentos na busca por métodos científicos que abarcassem informações quantitativas em grande escala. Convive-se com um grande volume de dados, gerando possibilidades quase que ilimitadas para a produção de informações elementares para a tomada de decisão e proteção do investimento e interesse público, fala-se mais precisamente ao próprio auxílio dado aos atores políticos e administradores públicos, assim como também para o próprio cidadão que cobra transparência dos resultados das políticas públicas.

A própria configuração da nova gestão pública acontece no aprimoramento de monitoramento da gestão e no desenvolvimento de indicadores que promovam a mensuração dos impactos na gestão. Não são simplesmente dados, é uma importante base de informações indispensáveis na definição de prioridades para a construção de agendas governamentais e um sinal claro para onde vamos e onde estamos.

A disponibilidade de um sistema amplo de indicadores sociais relevantes, válidos e confiáveis certamente potencializa as chances de sucesso do processo de formulação e implementação de políticas públicas, na medida em que permite, em tese, diagnósticos sociais, monitoramento de ações e avaliações de resultados mais abrangentes e tecnicamente mais bem respaldados (JANUZZI, 2002, p.69).

Quando se trata especificamente de dados municipais, o número de informações vem crescendo com o passar dos anos. Importante para subsidiar o planejamento local, o domínio sobre indicadores é de “grande utilidade para os diversos agentes e instituições envolvidos na definição das prioridades sociais e na alocação de recursos do orçamento público”(JANUZZI, 2002, p.53).

A aplicação de indicadores como instrumentos de controle teve um *boom* especial na administração municipal, principalmente devido a duas razões: a dificuldade de introduzir mecanismos de mercado que permitem o uso da escolha dos cidadãos na obtenção de serviços de maior qualidade; e fornecer o mesmo tipo de serviços em diferentes áreas geográficas, permitindo a comparação do nível de eficiência relativa com cada município utiliza os recursos fornecidos por seus habitantes. Esta comparação irá incentivar cada município a se

esforçar para aumentar a qualidade dos seus serviços” (LORENZO; SÁNCHEZ, 2004, p. 1. Tradução nossa).

Mas, para isso, é necessária a definição de critérios a serem adotados: eficiência, eficácia, efetividade, abrangência, qualidade técnica e científica, satisfação e aceitação dos usuários (CRUMPTON et al, 2016). Sabendo disso, reconhece-se a importância deste debate por potencializar a análise da eficiência nas políticas públicas em países como o Brasil.

Segundo Crumpton et al (2016) especialmente desde os anos 1990 houve uma série de acontecimentos como a crise fiscal e a pressão crescente para maior eficiência no espaço público, o que permitiu o surgimento de novos atores sociais e novas demandas para o governo. A tentativa de mensurar, conceituar e buscar critérios para a eficiência é um esforço que gestores de políticas públicas, empresas e instituições de controle, vêm desempenhando há um certo tempo (FERREIRA; GOMES, 2009).

Para buscarem uma maior otimização das suas atividades, as organizações (públicas ou privadas) necessitam utilizar os recursos de que dispõem da melhor forma possível, isto é, administrando adequadamente recursos. Esta exigência não se restringe à redução de custos dessas organizações – inclui também externalidades fundamentais, como, por exemplo, as relacionadas com a preservação do meio ambiente e a qualidade de vida da população. Os gestores, buscam instrumentos que baseiam-se em princípios teóricos fundamentados, que avaliem e mensurem a eficiência. No entanto, várias contribuições científicas existentes são complexas, o que muitas vezes dificulta a sua aplicação, tanto pelo alto custo, pelo tempo excessivo para gerarem resultados, pelas informações elaboradas que demandam, como pela pouca flexibilidade de se adequarem às diversas situações do mundo real (FERREIRA; GOMES, 2009).

### 3.1 ESTRATÉGIA EMPÍRICA

Uma forma de medir a eficiência são os indicadores de desempenho e os modelos de fronteiras, que nada mais são do que técnicas para analisar a eficiência por comparação com a fronteira de eficiência – ou seja, é a composição das unidades com os melhores resultados do total de unidades observadas (JUBRAN , 2006).

A abordagem utilizada para o cálculo da fronteira pode ser paramétrica e não-paramétrica<sup>14</sup>. Métodos de fronteira não paramétrica– DEA, não exigem a especificação de uma fronteira, mas sim de propriedades para se chegar à fronteira (LORENZO; SÀNCHEZ, 2004). A efeito desse trabalho, para criar uma variável de eficiência optou-se por utilizar o DEA que "atendem às demandas de aplicação prática, sem perderem o rigor da análise científica, além de contribuir para pesquisas acadêmicas" (FERREIRA; GOMES, 2009, p.15). O DEA é uma técnica de pesquisa operacional, que tem como base um modelo matemático não paramétrico de programação linear, cujo objetivo é analisar comparativamente unidades que melhor utilizam/produzem seus insumos/produtos de forma menos subjetiva.

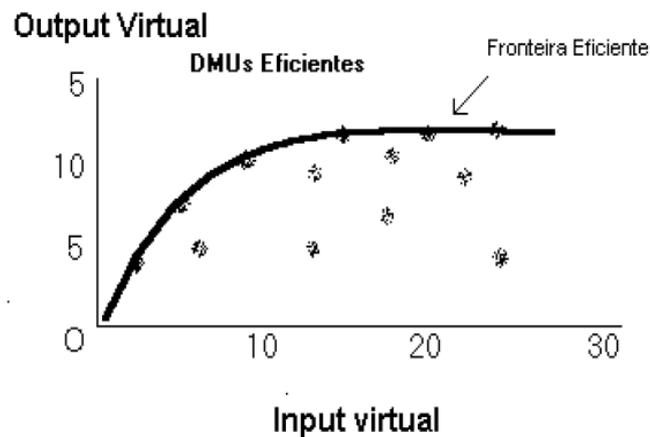
"A técnica não exige a determinação de relações funcionais entre os insumos e os produtos, nem se restringe a medidas únicas, ela permite utilizar variáveis discricionárias ou exógenas, e categóricas em suas aplicações"(FERREIRA; GOMES, 2009, p.19). Fazendo, assim, com que seja uma técnica de grandes possibilidades inferenciais ao identificar a possível fronteira de eficiência e ao permitir comparações.

A eficiência calculada pelo DEA, consiste na melhor relação entre insumo e produto, que são medidos por meio da comparação de seus outputs e dos seus inputs com os outputs e inputs das outras DMUs da amostra, podendo ser países, empresas, unidades departamentais ou indivíduos. Outro elemento que merece ser destacado é que as DMU's devem ser autossuficientes na tomada de decisão. O que se encaixa perfeitamente na proposta da pesquisa, já que os municípios no Brasil possuem autonomia fiscal e decisória como já foi problematizado no capítulo anterior. As DMUs consideradas eficientes possuem eficiência igual a 1 ou 100%, pontuação máxima.

---

<sup>14</sup>Modelos paramétricos exigem antecipadamente para especificar uma orientação.

Figura 2 –Fronteira eficiente de produção das DMUs.



Fonte: MARIANO; ALMEIDA; REBELATTO (2006).

Assim, o DEA permite que se calcule a eficiência de cada DMU, ao realizar comparações entre as unidades do grupo analisado, no intuito de destacar as melhores dentro dele. Melhor explicando, se nenhuma outra DMU produz maior *output* com igual nível de *input*, ou se nenhuma DMU no conjunto de referência produz o mesmo nível de *outputs* (ou mais), enquanto consome menor quantidade de *input*. Além disso, se podem reconhecer as variáveis que podem ser trabalhadas para a melhoria do resultado de uma determinada DMU ineficiente (FARIA; JANNUZZI; SILVA, 2008).

Figura 3 –Elementos do DEA



Fonte: Elaboração própria, 2017.

A técnica também se mostra interessante pois dispensa medidas únicas entre os dados, já que é possível processar ao mesmo tempo múltiplos insumos e múltiplos produtos com unidades de mensuração diversas (FERREIRA; GOMES, 2009).

O primeiro a desenvolver uma medida de eficiência foi Farrell (1957)<sup>15</sup>, na qual propôs um modelo empírico em que cada unidade é avaliada em relação às demais de um conjunto homogêneo e representativo. Ele sugeriu que era melhor determinar uma medida de eficiência de uma organização, comparando-a como melhor nível de eficiência até então observado, desconsiderando a comparação com algum 'ideal inatingível' (MENDES; LOPES; GOMES, 2012). Mas quem populariza a técnica, mesmo tendo por base Farrell, foi o trabalho desenvolvido por Charnes, Cooper, Rhodes (1978)<sup>16</sup>. A proposta do trabalho dos autores foi comparar a eficiência das escolas públicas americanas, considerando uma série de insumos ou recursos (inputs) utilizados: Número de professor-hora; Tempo gasto pela mãe em leituras com o filho e uma série de produtos (outputs) gerados por escola-Scores aritméticos; melhoria de autoestima medida em testes psicológicos; Habilidade psicomotora (LINS; MEZA, 2000 apud FARIA, JANUZZI, SILVA, 2008).

Assim, para efeito do DEA existem dois modelos: o *Constant Returns to Scale*(CRS) ou Charnes, Cooper, Rhodes (CCR), que utiliza retornos constantes de escalas, que na verdade significa que os inputs e os outputs são iguais entre si. Ou seja, a sua relação é diretamente proporcional, nenhum produto poder sua produção elevada sem que sejam aumentados seus insumos ou diminuída a produção de outro produto. O modelo CCR desconsidera os ganhos de escala quando calcula a eficiência; assim, a eficiência relativa de uma DMU é obtida por meio da divisão entre a sua produtividade e a maior produtividade dentre as DMUs analisadas na observação. E o *Variable Returns to Scale* (VRS), que também é conhecida como Banker, Charnes e Cooper (BCC), propõe comparar apenas as DMUs que operam em escala semelhante. Assim, a eficiência de uma DMU é obtida dividindo-se sua produtividade pela maior produtividade dentre as DMUs que apresentam o mesmo tipo de retorno à escala.

A título do trabalho escolheu-se trabalhar com o modelo BBC orientada para outputs – assim, procura-se responder, dado o nível de inputs utilizados, qual o maior nível de outputs que se pode alcançar mantendo-se o nível dos *inputs* constante. Ou seja, a expectativa é perceber a habilidade de uma unidade, no caso os municípios brasileiros, em obter máximo produto, dado um conjunto de insumo.

---

<sup>15</sup>FARRELL, M. J. The measurement of productive efficiency. **Journal of the Royal Statistical Society**, Series A, part III, p. 253-290, 1957.

<sup>16</sup>CHARNES, A.; COOPER, W. W.; RHODES, E. Measuring the efficiency of decision making units. **European Journal of Operational Research**, v. 2, n. 6, p. 429-444, 1978.

Acredita-se que não seria viável que os baixos resultados fossem compensados com a diminuição dos inputs.

O uso crescente do DEA tem sido justificado pelas várias possibilidades de análise de dados que a técnica apresenta. Apesar do DEA, inicialmente ter sido criada para avaliar a eficiência de um sistema de ensino, é uma técnica que tem sofrido um processo de rápido desenvolvimento e os seus modelos vem sendo utilizados por diversas áreas, tais como, comércio, setor público, setor financeiro, políticas públicas.

Por suas características, a Análise Envoltória de Dados se afirma como um modelo promissor para a análise e avaliação do posicionamento competitivo de organizações e atividades as mais diversas. Os administradores, economistas, engenheiros industriais e de produção, professores, pesquisadores, acadêmicos dedicados à pesquisa operacional e os executivos encontram na DEA múltiplas forma de utilização (FERREIRA; GOMES, 2009, p.17).

Atualmente há avanços teóricos importantes na prática do DEA, por ser reconhecido como uma ferramenta analítica, versátil e eficaz para a análise de dados, permitindo, a partir de uma perspectiva multidimensional e uma variada gama de situações, avaliar o desempenho das DMUs. Com o uso em larga escala, a necessidade para validação destes estudos torna-se mais crítico. Sobre as vantagens do DEA, estão na possibilidade de aperfeiçoar cada uma das observações individualmente, uma em relação às demais, determinando assim a fronteira de eficiência e também por não precisar fazer nenhuma suposição da distribuição das variáveis, por ser uma técnica não-paramétrica. Para Charnes et al. (1994 apud MENDES; LOPES; GOMES, 2012) o DEA é interessante porque permite utilizar simultaneamente múltiplos produtos e insumos, aceitando unidades de medidas diferentes. As desvantagens é que não se pode testar com rigor estatístico. Ou seja, "a falta de propriedades comuns às amostras estatísticas da eficiência técnica de uma DMU, obtida com a solução de um problema de programação matemática não linear, há muito foi reconhecida como limitação desse método" (FERREIRA; GOMES, 2009, p.18).

Como o DEA calcula a melhor medida de desempenho para cada DMU em comparação com as outras DMU's sabendo que cada DMU está na fronteira de eficiência ou apresenta-se ineficiente, um cuidado que se deve ter é que o número

de DMU não pode ser menor do que o número de inputs e outputs. A introdução de um grande número de variáveis reduz a capacidade do DEA de distinguir as DMUs eficientes das ineficientes.

Ainda sobre as DMUs a sua seleção é de grande importância para os resultados, já que a metodologia DEA é sensível a valores extremos. É preciso garantir que os indicadores relativos às DMUs sejam confiáveis, e que eventuais variações extremas sejam, de fato, resultados de situações concretas. Ou seja, os valores que se apresentam muito afastados dos indicadores em questão não devem ser *outlier*, mas sim, um padrão a ser seguido pelas unidades ineficientes para que estas se tornem eficientes. Por isso, antes da aplicação da metodologia é preciso realizar uma análise exploratória de dados, a fim de retirar DMUs potencialmente enviesantes (FARIA, JANUZZI, SILVA, 2008).

Segundo Peña (2008 apud ENCIMAS, 2010, p.17)

As unidades selecionadas devem ser homogêneas, isto é, produzir os mesmos bens e serviços, utilizando insumos iguais. Quanto ao número de unidades, não existem normas definidas. Porém, quanto maior a quantidade de unidades analisadas, maior será a capacidade discriminatória do Modelo.

Para implementação dos modelos DEA existem três fases principais (Golany & Roll, 1989):

- 1) *definição e seleção das DMU's a entrarem na análise;*
- 2) *seleção das variáveis (inputs e outputs) que são relevantes e apropriadas para estabelecer a eficiência relativa das DMU's selecionadas;*
- 3) *aplicação dos modelos DEA. Nesta fase é necessário definir, além do modelo, qual a orientação desse modelo: se voltado para input ou output.*

De acordo com Lins e Meza (2000 apud FARIA, JANUZZI, SILVA, 2008) a seleção de variáveis a serem introduzidas no modelo DEA deve se pautar pelos seguintes aspectos:

- 1) *se a variável possui informação necessária que não tenha sido incluída em outras variáveis;*
- 2) *se a variável possui relação com pelo menos um dos objetivos da aplicação ou contribui para algum(ns) deste(s) objetivo(s);*
- 3) *se a variável possui dados confiáveis e seguros;*
- 4) *se a variável explica a eficiência de uma DMU.*

*5) escolher variáveis que gerem um impacto na discriminação das DMUs.*

Assim, percebe-se que o método DEA vem ganhando espaço, porque além de conseguir identificar as unidades eficientes ou ineficientes, possibilita também a identificação das variáveis que podem ser trabalhadas para a melhoria dos resultados. Na verdade, a possibilidade de se obter eficiência é muito importante para os avaliadores e gestores de políticas públicas, pois revela a consistência do sistema como um todo, ainda mais em um ambiente que busca uma nova administração pública (VILELA; NAGADO; MERLO, 2007).

Não é à toa que vários trabalhos têm mostrado a relevância de se trabalhar com o DEA no âmbito das políticas públicas. Com esse mesmo viés, no presente trabalho optou-se em verificar a eficiência dos municípios brasileiros na área da educação e saúde. Mais precisamente entre os recursos (inputs) disponíveis e os resultados, ou melhor, o impacto dos serviços (outputs) prestados pelos mesmos. A principal atividade a ser executada consiste na determinação dos melhores resultados observados entre os municípios.

A partir dessa perspectiva, o propósito nesta parte do trabalho está na identificação dos municípios brasileiros que são eficientes, a fim de garantir subsídios para a construção das duas variáveis dependentes: eficiência em educação e saúde. Em outras palavras, a primeira parte do trabalho consiste em verificar se os recursos orçamentários de cada um desses municípios estão sendo bem utilizados, para que isso se reflita nos seus indicadores.

Para justificar o uso das variáveis no trabalho, segue na figura abaixo um quadro esquemático com trabalhos sobre a eficiência municipal a partir do uso do DEA. Na verdade, proposta é possibilitar ao leitor, uma visão geral sobre a temática, colocando-a em sintonia com as variáveis que alicerçam as discussões. A organização versa sobre os trabalhos e suas respectivas variáveis.

Figura 4– Quadro sobre os principais argumentos do debate teórico

Análise	Autor(es)	Objeto	Metodologia	Referências
Eficiência Municipal	Van den Eeckaut et al (1993)	Explicar a eficiência de 235 municípios belgas	<b>Input:</b> Despesas correntes do município. <b>Output:</b> população total; distância das autoestradas mantidas pelo município; número de habitantes com mais de 65 anos; número de beneficiários do seguro desemprego e número de crimes registrados no município. As técnicas foram Free Disposal Hull (FDH) e DEA	Van den Eeckaut, P., Tulkens, H., Jamar, M.-A., 1993. Cost efficiency in Belgian municipalities. In: Fried, H., Lovell, C., e Schmidt, S. (Eds.), <b>The Measurement of Productive Efficiency: Techniques and Applications</b> . Oxford University Press, New York, pp. 300–334.
	Borger e Kerstens (1996a)	Estudar a eficiência de 589 municípios belgas.	<b>Input:</b> Despesas correntes do município. <b>Output:</b> população; população com mais de 65 anos; número de beneficiários do seguro desemprego; número de estudantes da escola primária; área de parques e espaços de recreação. As técnicas foram FDH, DEA .	De Borger, B., Kerstens, K., 1996a. Cost efficiency of Belgian local governments: a comparative analysis of FDH, DEA, and econometric approaches. <b>Regional Science and Urban Economics</b> 26, 145–170.
	Athanassopoulos e Triantis (1998)	Avaliar a eficiência dos gastos públicos em 172 municípios gregos.	<b>Input:</b> Despesas correntes do município. <b>Output:</b> número de residências; área média das residências; área urbanizada; área usada para a indústria pesada e área turística. DEA .	Athanassopoulos, A., Triantis, K., 1998. Assessing aggregate cost efficiency and the related policy implications for Greek local municipalities. <b>INFOR</b> 36 (3), 66–83.
	Sousa e Ramos (1999)	Elaboraram um estudo que analisa dados sobre 701 municípios brasileiros.	<b>Input:</b> despesas correntes do município. <b>Output:</b> residentes atuais; residências com água potável; residências com coleta de lixo; população itinerante; número de alunos da escola primária e secundária DEA	Sousa, M., Ramos, F., 1999. Eficiência técnica e retornos de escala na produção de serviços públicos municipais: O caso do nordeste e do sudeste brasileiros. <b>Revista Brasileira de Economia</b> 53 (4), 433–461.
	Balaguer-Coll (2002)	Eficiência de 258 municípios valencianos (espanhóis).	<b>Input:</b> Despesas do município. <b>Output:</b> população; área; toneladas de resíduos; área de zonas verdes, nº. de pontos de luz; superfície de infraestrutura viária; qualidade ponderada e número de votos. DEA.	Balaguer-Coll, M, Prior-Jimenez, D. and Vela-Bargues, J., 2002. Efficiency and Quality in Local Government management. The Case of Spanish Local Authorities, Universitat Autònoma de Barcelona, WP 2002/2.

Eficiência Municipal	Afonso e Fernandes (2006)	Analisam 51 municípios portugueses.	<b>Input:</b> Despesas per capita do município. <b>Output:</b> indicador de performance total do município, composto por sub-indicadores agrupados nas seguintes dimensões: administração geral; educação; serviços sociais; serviços culturais; coleta de lixo doméstico; proteção ambiental. DEA	Afonso, A., Fernandes, S., 2006. Measuring local government spending efficiency: evidence for the Lisbon region. <b>Regional Studies</b> 40 (1), 39–53.
	Loikkanen e Susiluoto (2005)	Avaliação de 353 municípios finlandeses.	<b>Input:</b> Despesas per capita do município. <b>Output:</b> nº. de dias das crianças na creche; nº. de dias das crianças com as famílias; nº. de visitas à saúde básica; nº. de visitas ao dentista; nº. de internações na saúde básica; nº. de dias de idosos no asilo; nº. de dias de cuidados com pessoas especiais; horas de ensino em escolas de período integral; horas de ensino em escolas secundárias para idosos; total de empréstimos em bibliotecas municipais. DEA	Loikkanen, H., Susiluoto, I., 2005. <b>Cost efficiency of finnish municipalities in basic service provision 1994–2002.</b> Mimeo.
	Giménez et al. (2003)	Explicar os custos dos municípios da Catalunha.	<b>Input:</b> salários; transferências correntes; compra de bens e serviços. <b>Output:</b> nº. de automóveis; nº. de edifícios e toneladas de resíduos. DEA	GIMÉNEZ, V.M. Y PRIOR, D.(2003): “Evaluación frontera de la eficiencia em costes. Aplicación a los municipios de Cataluña”, <b>Papeles de Economía Española</b> , núm. 95, p. 113-124.
	Souza (2003)	Eficiência dos municípios brasileiros	<b>Input:</b> despesa corrente; número de professores; taxa de mortalidade infantil; hospital e serviços de saúde. <b>Output:</b> total da população residente; população alfabetizada; matriculados na escola; estudantes com presença escolar; estudantes aprovados na escola; estudantes por classe; famílias com acesso a água encanada; famílias com acesso a sistema de esgoto; famílias com acesso a coleta de lixo.	SOUZA, Maria da Conceição Sampaio de; STOCK, Borko D. Technical Efficiency of the Brazilian Municipalities: Correcting Non-Parametric Frontier Measurements for Outliers. <b>Texto para Discussão n. 294.</b> Departamento de Economia. Universidade de Brasília. 2003.

			DEA	
Eficiência Municipal	Gasparini e Ramos (2003)	Eficiência entre 176 municípios pernambucanos.	<b>Input:</b> considerada pelo estudo consiste das despesas correntes do município. <b>Output:</b> pessoal ocupado em saúde e assistência social; nº. de matrículas no pré-escolar e ensino fundamental; nº. de docentes no pré-escolar e na educação fundamental; nº. de domicílios permanentes; cota-parte do ICMS; capacidade de arrecadação própria; pessoal ocupado em administração pública, defesa e seguridade social o FDH e DEA	GASPARINI, Carlos Eduardo; RAMOS, Francisco S. Avaliação da Eficiência Pública Municipal: o Caso de Pernambuco. <b>Revista Econômica do Nordeste</b> , v. 34, n. 2, pp. 288-307 Fortaleza, abr./jun. 2003.
	Souza (2001)	Eficiência municipal na alocação de recursos públicos nos sistemas municipais de ensino de 39 municípios pertencentes à Associação dos Municípios do Oeste do Paraná	<b>Input:</b> receita total municipal, número de vagas e número de professores. <b>Output:</b> número de alunos aprovados. DEA.	SOUZA, Jose Joaquim Silveira de. <b>Eficiência na alocação de recursos públicos nos sistemas municipais de ensino:</b> o caso dos municípios da região oeste do Paraná no ano de 1996, 2001. 75p. Dissertação (Mestrado) – Departamento de Engenharia de Produção e Sistemas, Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2001.

Fonte:(AFONSO; FERNANDES, 2008) ; (LORENZO; SÁNCHEZ, 2004); (JUBRAN, 2006)

Figura 5– Quadro das variáveis para a eficiência em educação e saúde

Variável	Nome		Input/Output	Proxy	Fonte	
Dependente	Eficiência	Educação	Gasto em educação /Milhões	1 INPUT	Valor gasto em milhões pelos municípios brasileiros em educação.	STN
			Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB)	1 OUTPUT	O Ideb é um indicador de qualidade educacional que combina informações de desempenho em exames padronizados (Prova Brasil ou Saeb) – obtido pelos estudantes ao final das etapas de ensino (4ª e 8ª séries do ensino fundamental e 3ª série do ensino médio) – com informações sobre rendimento escolar (aprovação) 4º Série/5º Ano.	INEP/Ministério da Educação
			Inverso da Distorção escolar Idade-Série	2 OUTPUT	Taxa de Distorção Idade-Série, segundo a Dependência Administrativa e a Localização, nos Níveis de Ensino Fundamental de 8 e 9 anos e Médio, divididos por série 4º Série/5º Ano.	Mec/Inep/Diretoria de Estudos estatísticos (Deed)
			Número de docentes	3 OUTPUT	Soma no número de docentes da educação infantil com os da educação básica	Mec/Inep/Deed.
			Número de matrículas	4 OUTPUT	Soma no número de matrículas no ensino fundamental com as matrículas da educação infantil	Mec/Inep/Deed.
			Taxa de aprovação	5 OUTPUT	Taxa de aprovação Idade-Série, segundo a Dependência Administrativa e a Localização, nos Níveis de Ensino Fundamental de 8 e 9 anos e Médio, divididos por série 4º Série/5º Ano	Mec/Inep/Deed.

		Saúde	% Despesa total saúde/habitante por ano	1 INPUT	Porcentagem das despesas em saúde por habitante. As informações são alimentadas pelas prefeituras municipais.	Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Saúde.(SIOPS)
	Unidades de saúde		1 OUTPUT	Unidades de saúde por 1000 habitante. Foi coletado a quantidade de estabelecimentos de saúde relacionados ao número do mês de dezembro de cada ano.	Ministério da Saúde-DATASUS	
	Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (IFDM) Saúde		2 OUTPUT	O índice varia de 0 (mínimo) a 1 ponto (máximo) para classificar o nível de cada localidade em saúde: baixo (de 0 a 0,4), regular (0,4 a 0,6), moderado (de 0,6 a 0,8) e alto (0,8 a 1) desenvolvimento. Ou seja, quanto mais próximo de 1, maior o desenvolvimento da localidade na área selecionada.  A variável é composta por: Número de consultas pré-natal Óbitos por causas mal definidas Óbitos infantis por causas evitáveis Internação sensível à atenção básica (ISAB)	FIRJAN	
	Número de médicos		3 OUTPUT	Quantitativo de profissionais Médicos cadastrados no CNES. Os dados são apenas disponibilizados mês a mês, ano a ano, escolheu-se assim o mês de dezembro.	Ministério da Saúde-DATASUS-Conselho Nacional de Estabelecimentos de Saúde(CNES)	

			% Vacinas com cobertura adequada	4 OUTPUT	Porcentagem de vacinas do Calendário Básico de Vacinação da Criança com coberturas vacinais alcançadas, de acordo com as normas do Plano Nacional de Imunização.	Ministério da Saúde-DATASUS
			% Partos normais	5 OUTPUT	Porcentagem de nascidos vivos por parto normal ocorridos, de mães residentes em determinado local e ano.	Ministério da Saúde-DATASUS
			% Nascidos vivos c/7 + consultas pré-natal.	6 OUTPUT	Porcentagem de nascidos vivos de mães residentes em determinado local e ano com sete ou mais consultas de pré-natal.	Ministério da Saúde-DATASUS

Fonte: Elaboração própria, 2016.

## 3.2 MENSURANDO EFICIÊNCIA

### 3.2.1 A eficiência em educação nos municípios brasileiros

A identificação das necessidades nos planos, programas e projetos em educação propõe mais detalhadamente as especificações dos problemas que englobam a política afim de atentar para as lacunas ou inadequações do governo em respondê-las de modo satisfatório, devem ser uma das principais formas utilizadas pelos analistas de políticas públicas no auxílio aos gestores governamentais (CRUMPTON et al, 2016).

Sabe-se que parte significativa das políticas públicas, não só especificamente educação, tem como gargalo a otimização dos recursos públicos, que reflete diretamente nas disparidades e desenvolvimento socioeconômico das regiões e, conseqüentemente, na qualidade de vida da população.

No entanto, sabe-se que o Brasil ao longo dos últimos anos presenciou transformações significativas em sua sociedade. Saiu de um governo alicerçado em um cenário de bases autoritárias para um contexto de demandas mais participativas e igualitárias, na garantia da qualidade de vida de sua população, baseada numa equidade social. Entretanto, defende-se que a busca dessa equidade tem que estar cercada de elementos como moradia, educação, saúde, segurança, lazer etc e isso o Brasil ainda caminha a passos lentos na sua garantia.

Por essa razão, as políticas públicas devem ser desenvolvidas de modo mais dinâmico e eficiente. Entretanto, reconhece-se que ao longo da história o país está permeado por políticas públicas que não conseguem reverter os indicadores de pobreza e exclusão social. Mesmo após a descentralização, as nossas políticas públicas falham na garantia de nossos direitos diariamente.

Apesar de ter facilitado em parte o acesso a diversos serviços, assim como também aproximou o cidadão do executor da política pública, a qualidade dos serviços ainda se mostra deficitária e insuficiente. Ainda que a União tenha transferido a execução para os governos municipais, estes se mostram ineficazes e desordenados na identificação e cumprimento das reais necessidades da população.

A educação não foge dessa problemática citada anteriormente. Apesar de nos últimos anos o Brasil ter desempenhado atividades inovadoras no que diz respeito a articulação e engajamento da sociedade na formulação e elaboração de políticas

públicas, o país ainda amarga baixos indicadores sociais entre os municípios brasileiros.

Com o intuito de trabalhar essa problemática, a pesquisa selecionou as variáveis abaixo, acompanhadas de suas estatísticas descritivas, pois acredita-se serem as mais utilizadas e completas para o cenário que se deseja apresentar.

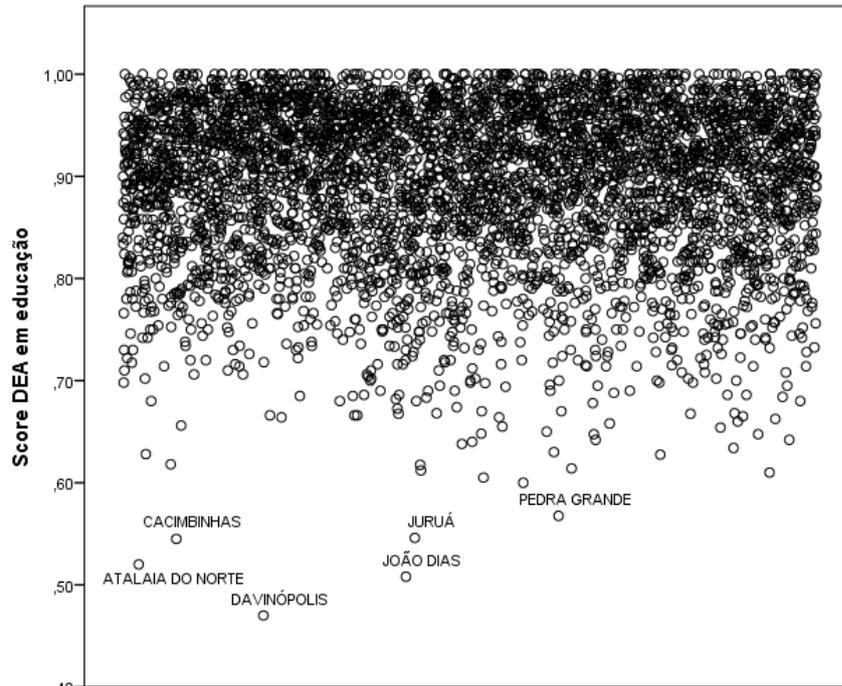
Tabela 3– Descrição das variáveis utilizadas para determinação do DEA em Educação, Brasil, 2008-2012.

<b>Variável</b>	<b>Média</b>	<b>Mediana</b>	<b>Desvio Padrão</b>	<b>Mínimo</b>	<b>Máximo</b>
Gasto em educação (milhões)	120,72	56,55	593,56	0	75660,22
Nota IDEB	4,5	4,5	1	1,6	8,6
Distorção escolar (inverso)	0,06	0,04	0,07	0,01	2
Número de docentes	202,09	95	707,97	1	36600
Número de matrículas	4347	1758	17140	0	844748
Taxa de aprovação	89,05	90,8	8,88	0	100

Fonte: Banco de dados da pesquisa. Elaboração Própria, 2017.

Mesmo sabendo que a União exerce um importante papel na dinâmica social do país, são os municípios os principais atores desse processo. Para a pesquisa as unidades de análise são município/ano e município/média do período proposto, fazendo-se perceber o quão fragmentadas e heterogêneas são as políticas públicas no Brasil. Apesar dos dados possuírem médias municipais para a educação muito próximas, se aproximando inclusive da brasileira que é 0,89, a pesquisa evidenciou realidades que destoam totalmente das demais, como pode-se observar na figura abaixo.

Figura 6 – Representação em pontos do score DEA médio em educação segundo municípios, Brasil, 2008-2012.



Fonte: Banco de dados da pesquisa. Elaboração Própria, 2017.

Em virtude disso, o que chama atenção é a variação entre o mínimo e o máximo entre os scores do DEA. Ou seja, tem-se município no país com a média de 0,37 em eficiência na educação, mostrando-se abaixo da média nacional. O que reforça toda a discrepância entre os municípios brasileiros, que podem ser expressas das mais diversas formas: além dos aspectos sociais, eles são diferentes em termos populacionais, nas dimensões, configurações territoriais, localização, na riqueza natural e econômica, nas diferenças culturais e de formação histórica.

Em muitos casos pertencentes à mesma região e mesmo porte, possuem realidades assimétricas que acontecem pela existência ou não de atores e instituições que se consideram importante para um princípio de um desenvolvimento local. Esses meios são empresas, agências bancárias, internet, cinema, teatro, oportunidade de emprego, segurança, centros de educação etc. A própria capacidade de gestão do município, assim como a dependência financeira, e mais, na sua capacidade de produzir riquezas e revertê-las em melhorias para a população. Por isso, é fundamental considerar as particularidades na hora de planejar as políticas públicas. Ou seja, é tratar, por exemplo, as diferenças regionais de modo específico e não a partir de estímulos universais. É fundamental pensar e

agir o Brasil heterogêneo como positivo, como potencialidade e não como um problema.

Na educação especificamente, a igualdade de acesso é um direito, de modo que todos devem ser beneficiados independentemente de sua localidade e realidade socioeconômica. São necessárias políticas públicas que evitem a fragmentação do Brasil, onde o cenário ao mesmo tempo é de “ilhas de prosperidade” e também de pobreza e retrocesso. Sendo assim, a política educacional é fundamental na redução das desigualdades.

Os dados abaixo revelam que, com o passar do anos, a educação no Brasil vem adquirindo melhores desempenhos, como pode-se visualizar na tabela 4. Obrigando a resgatar a Constituição Federal de 1988, quando especifica o dever do Estado à oferta gratuita da educação, e o dever de toda criança e adolescente em idade escolar de estar na escola.

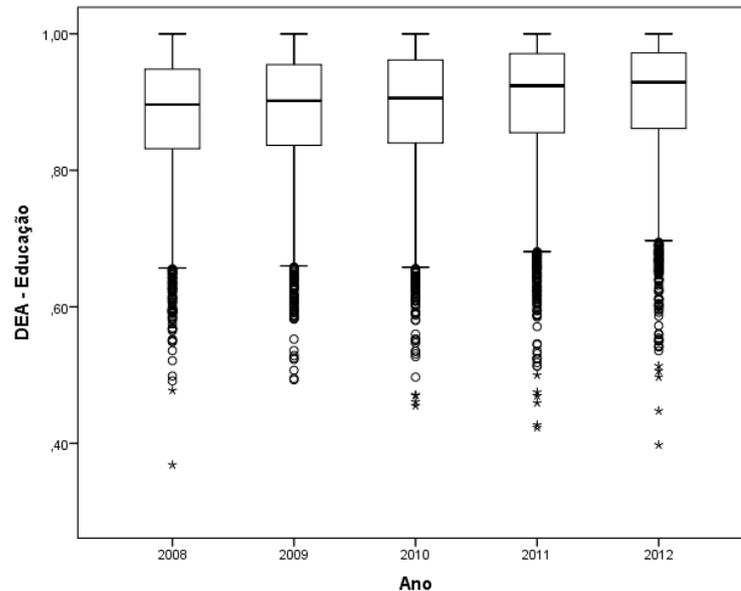
Tabela 4 – Descrição do DEA em Educação segundo ano de registro, Brasil, 2008-2012.

Ano	Média	Mediana	Desvio Padrão	Mín.	Máx.
2008	0,88	0,9	0,09	0,37	1
2009	0,89	0,9	0,08	0,49	1
2010	0,89	0,91	0,09	0,46	1
2011	0,9	0,92	0,09	0,42	1
2012	0,91	0,93	0,08	0,4	1
<b>Total</b>	<b>0,89</b>	<b>0,91</b>	<b>0,09</b>	<b>0,37</b>	<b>1</b>

Fonte: Banco de dados da pesquisa. Elaboração Própria, 2017.

Porém, apesar dos dados mostrarem uma melhoria nos indicadores educacionais, como a própria expansão do acesso à escola, proporcionado em parte pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) a qualidade da educação e as disparidades ainda aparecem como uma problemática social (SAMPAIO; OLIVEIRA, 2015).

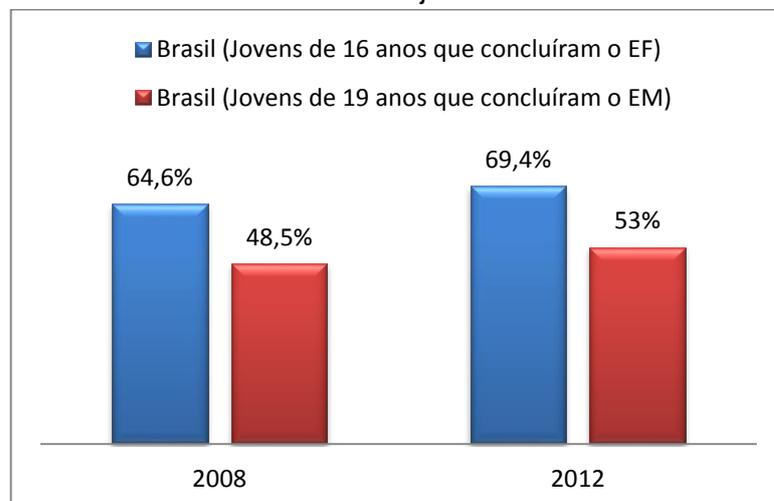
Figura 7– Representação em Boxplot do DEA em educação segundo ano de registro, Brasil, 2008-2012.



Fonte: Banco de dados da pesquisa. Elaboração Própria, 2017.

Os defensores da educação engrossam o discurso que sem a educação uma sociedade não atinge sua plena liberdade, haja vista a sua correlação direta com outras questões sociais, tais como violência, saúde, emprego, pobreza, exclusão social etc. Isso revela a importância de se avançar em termos educacionais nos últimos anos no Brasil. De acordo com os dados do “Movimento Todos Pela Educação”, a educação vem melhorando consideravelmente os seguintes aspectos: 1) as escolas de hoje têm menos alunos com atraso escolar e que estão na idade certa como pode ser observado na figura abaixo.

Figura 8– Gráfico referente à conclusão de jovens no Ensino Médio e Fundamental.



Fonte: Todos Pela Educação. Elaboração Própria, 2017.

2) Os professores recebem melhores salários com a aprovação do piso salarial para a Educação Básica aprovada em 2008. No entanto, também reconhece-se que mais da metade dos estados brasileiros não cumpre o piso dos professores. São 14 estados que pagam aos professores menos do que os R\$ 2.135,64. (CNTE<sup>17</sup>, 2016).

Figura 9—Quadro referente ao piso salarial dos professores por anos.

<b>Ano</b>	<b>Média</b>
<b>2009</b>	R\$ 950
<b>2010</b>	R\$ 1.024,67
<b>2011</b>	R\$ 1.187,14
<b>2012</b>	R\$ 1.451
<b>2013</b>	R\$ 1.567
<b>2014</b>	R\$ 1.697,39
<b>2015</b>	R\$ 191.778
<b>2016</b>	R\$ 2.135,64
<b>2017</b>	R\$ 2.299

Fonte:MEC. Elaboração própria, 2017

3) Sobre os recursos investidos por estudante da educação básica,obteve-se um aumento de 3,9% para 4,3%. No entanto sabe-se que o investimento médio por aluno da Educação Básica foi de R\$ 3.580 e, no Ensino Superior, deR\$ 17.952. Para os especialistas em educação é necessário reduzir essa diferença (TODOS PELA EDUCAÇÃO, 2012).

4) A própria evolução nas avaliações dos indicadores educacionais, com o uso de técnicas cada vez mais sofisticadas de acompanhamento do ensino como o IDEB, ENEM, SAEB, ANA, foram importantes para entender a dinâmica educacional do país.

No entanto, apesar dos avanços, o Brasil tem muito a percorrer em termos educacionais. Com um vasto território e díspar em sua realidade, ainda se convive

<sup>17</sup>Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação.

com o acesso desigual à escola de qualidade. O Estado se mostra débil em implementar diretrizes que possam contrapor-se a essa realidade. No entanto, para mudar esse cenário é necessário fazer o papel de cidadão na fiscalização e participação das políticas públicas, a fim de exigir mais compromisso e engajamento dos nossos gestores. As mudanças ainda são sensíveis aos grandes desafios de um país tão seletivo como o Brasil.

As fragmentações das políticas públicas no Brasil causam problemas como: a falta de credibilidade governamental, a própria desconfiança dos cidadãos, desperdício etc. Tudo isso ainda é potencializado pela própria descontinuidade administrativa que afetam boa parte das nossas políticas. Ou seja, convive-se com os resquícios de uma política atrasada e débil aos propósitos do povo.

As políticas, inclusive as educacionais, dentro do contexto neoliberal, vêm se tornando cada vez mais seletivas e focalizadas. Prova disso são os benefícios, como bolsa família, no qual uma das condicionalidades é a frequência escolar. Entretanto a grande defesa dos adeptos das políticas sociais é que estas trabalhem cada vez mais integradas, ao contrário da fragmentação visualizada, e que adotem cada vez mais o princípio da eficiência, eficácia e efetividade nas suas práticas. Que apesar dessa situação própria do Estado mínimo, nos últimos anos a administração pública brasileira tem procurado trabalhar com mais proximidade dos seus cidadãos, a partir do momento que engloba decisões mais descentralizadas e mais compartilhadas.

Como observa-se na tabela abaixo, a quantidade de municípios eficientes é crescente com o passar dos anos, obtendo um salto de 158% de 2008 a 2012. Quando se verifica a porcentagem de municípios eficientes a partir das observações por ano, elas mostram-se com baixa representação; por exemplo, no ano de 2008 obteve apenas 5% de eficientes e atingiu o máximo valor em 2012 com 11%. Ou seja, são poucos os municípios eficientes em educação no Brasil, um total de apenas 8% nos cinco anos observados na pesquisa.

Tabela 5 –Quantitativo e porcentagem de observações e municípios eficientes, distribuído por anos em educação.

<b>Anos</b>	<b>Observações</b>	<b>Eficientes</b>	<b>Porcentagem</b>
<b>2008</b>	4487	203	5%
<b>2009</b>	4859	282	6%
<b>2010</b>	4744	373	8%
<b>2011</b>	4896	503	10%
<b>2012</b>	4660	524	11%
<b>Total</b>	23646	1885	8%

Fonte: Banco de dados da pesquisa. Elaboração Própria, 2017.

Como já problematizado, os resultados desencadeados com a descentralização não se deram apenas no aspecto positivo. Convive-se também com entraves: a dificuldade de coordenação, a superposição de responsabilidades, de competição e a carência de diálogos. A tentativa de consolidar a democracia, por meio do *empowerment* das políticas públicas municipais tornou-se o grande desafio. Ao analisar, por exemplo, a tabela abaixo, percebe-se que não existe regularidade entre os municípios que se mostram eficientes, ou seja, a linearidade de boas práticas é um desafio, uma vez que, apenas 13 municípios foram eficientes nos cinco anos estudados da pesquisa e dentre esses nenhum é do Nordeste. As demais regiões apresentaram observações, apesar de poucas quando entende-se a dimensão do universo estudado.

Tabela 6 –Quantitativo sobre as repetições dos municípios eficientes, distribuído em educação.

<b>Repetições</b>	<b>Observações</b>	<b>Municípios</b>
<b>Uma</b>	515	515
<b>Duas</b>	622	311
<b>Três</b>	459	153
<b>Quatro</b>	224	56
<b>Cinco</b>	65	13
<b>Total</b>	1885	1048

Fonte: Banco de dados da pesquisa. Elaboração Própria, 2017.

No âmbito educacional, o desenho institucional brasileiro, desencadeado pela descentralização, possibilitou incentivos para que os municípios adiram aos programas e políticas governamentais, na oferta de serviços públicos. Ao mesmo tempo não significa (como já referenciado no capítulo anterior) transferência de capacidade decisória os estados e municípios, mas sim a delegação na

implementação das políticas sociais universais. Ou seja, houve descentralização da promoção de serviços, mas não desconcentração dos processos decisórios (SOUZA, 2004).

Dados mais recentes apontam que quase todas as crianças têm acesso a educação básica no país. Em 2013<sup>18</sup>, por exemplo, o Brasil tinha 93,3% da população de 4 a 17 anos da Educação Básica dentro do ambiente escolar. Os dados revelam que ainda precisam ser incluídas o quantitativo de 2.863.850 crianças dessa faixa etária. Mas existem disparidades quando separados por faixa etária e aspectos regionais e econômicos como pode-se perceber na tabela abaixo.

Tabela 7 – Taxa de atendimento e população fora da escola por faixa etária (2013).

	Taxa de atendimento de 4 e 5 anos (%)	Crianças de 4 e 5 anos fora da escola	Taxa de atendimento de 6 a 14 anos (%)	Crianças e Jovens de 6 a 14 anos fora da escola	Taxa de atendimento de 15 a 17 anos (%)	Jovens de 15 e 17 anos fora da escola
<b>Brasil</b>	87,9%	686.386	98,3%	503.408	83,3%	1.674.056
<b>Norte</b>	78,8%	131.951	97,2%	88.049	82,4%	178.928
<b>Nordeste</b>	92,6%	129.799	97,8%	202.485	82,1%	555.502
<b>Sudeste</b>	90,5%	205.584	98,9%	126.937	85,3%	560.286
<b>Sul</b>	80,4%	143.822	98,6%	51.892	81,6%	245.812
<b>Centro-Oeste</b>	82,5%	75.230	98,4%	34.045	82,4%	133.528

Fonte: IBGE – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD 2013.

Os dados acima apresentam desigualdades principalmente nas faixas etárias de 4 e 5 anos. O Nordeste tem o maior percentual de atendimento de crianças na idade correspondente à pré-escola (92,6%) e o Norte, a menor (78,8%). No entanto, sabe-se que a qualidade dessas varia entre os municípios, às vezes dentro da própria região. E que os principais vilões são o abandono e a reprovação escolar. Apesar de não ter entrado nas estatísticas, pois foi trabalhado apenas os indivíduos com faixa escolar de 8 e 9 anos, divididos por série (4º Série/5º Ano), 45,7% dos jovens brasileiros não conseguem concluir o ensino médio até os 19 anos – 2 anos depois da idade adequada (PNAD, 2013). Ou seja, quase 50% dos jovens abandonam a escola – quando o indivíduo chega ao ensino médio, a vida escolar é bruscamente rompida pois muitos optam em adentrar no mercado de trabalho, por

<sup>18</sup>TODOS PELA EDUCAÇÃO. Brasil tem 93,6% das crianças e jovens de 4 a 17 anos na escola. 01 Janeiro de 2015. Disponível: <<http://www.todospelaeducacao.org.br/sala-de-impressao/releases/32460/brasil-tem-936-das-criancas-e-jovens-de-4-a-17-anos-na-escola/>>. Acessado em: 14 mar 2017.

necessidade e também pelo próprio fracasso escolar desencadeado pelo desinteresse.

Como já apresentado, as regiões brasileiras apresentam realidade totalmente diferente umas das outras, quando se refere à eficiência. Esses problemas são desencadeados pelo alto grau de fragmentação e descontinuidade, resultado muitas vezes do desperdício de dinheiro e resultados insatisfatórios – por isso a necessidade de gestões pautadas de boas práticas. O Brasil, por sua dimensão territorial, convive com respostas discrepantes no atendimento aos anseios da população. Estudos<sup>19</sup> reforçam isso quando apontam que quase 100% das escolas públicas com os piores resultados na Prova Brasil encontram-se nas regiões Norte e Nordeste. A desigualdade na educação é evidente entre as regiões do país, segundo a mesma pesquisa, quando 98% das escolas com piores resultados estão no Norte e Nordeste do país, e 86% das escolas com melhores notas estão no Sul e Sudeste. As próprias médias abaixo também revelam isso.

Tabela 8– Descrição do DEA em Educação segundo região de registro, Brasil, 2008-2012.

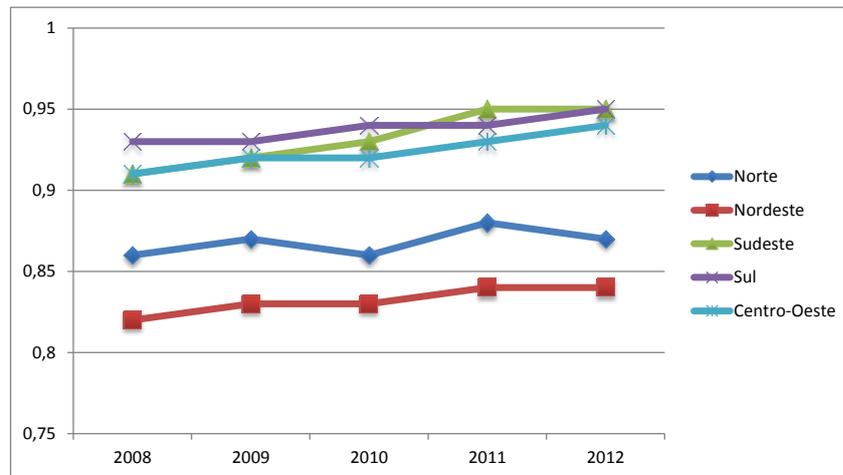
Região	Média	Mediana	Desvio Padrão	Mínimo	Máximo
Norte	0,87	0,88	0,08	0,43	1,00
Nordeste	0,83	0,84	0,09	0,37	1,00
Sudeste	0,93	0,95	0,06	0,49	1,00
Sul	0,94	0,95	0,06	0,51	1,00
Centro-Oeste	0,92	0,94	0,07	0,46	1,00
<b>Brasil</b>	<b>0,89</b>	<b>0,91</b>	<b>0,09</b>	<b>0,37</b>	<b>1,00</b>

Fonte: Banco de dados da pesquisa. Elaboração Própria, 2017.

As regiões com desempenhos mais baixos são o Nordeste com 0,83 e a região Norte com 0,87. No entanto, sabe-se que como o DEA vai até 1,00 e consideram-se eficientes justamente os que conseguiram essa marca, consequentemente os menos eficientes são os que se distanciam desse valor máximo. Na figura abaixo, pode-se perceber por ano o comportamento das médias por região.

<sup>19</sup>Pesquisadores Gabriel Correa e Isabel Opice no estudo sobre a desigualdade das escolas públicas no Brasil (2015). REIS, KLEITON. Edu Blog: Diferenças regionais também aumentam desigualdade na educação, diz pesquisa. 2015. Disponível; <<http://blog.qedu.org.br/blog/2015/08/27/diferencas-regionais-tambem-aumentam-desigualdade-na-educacao-diz-pesquisa/>>. Acessado em: 21.mar.2017

Figura 10– Descrição do DEA em Educação segundo região e ano de registro, Brasil, 2008-2012.

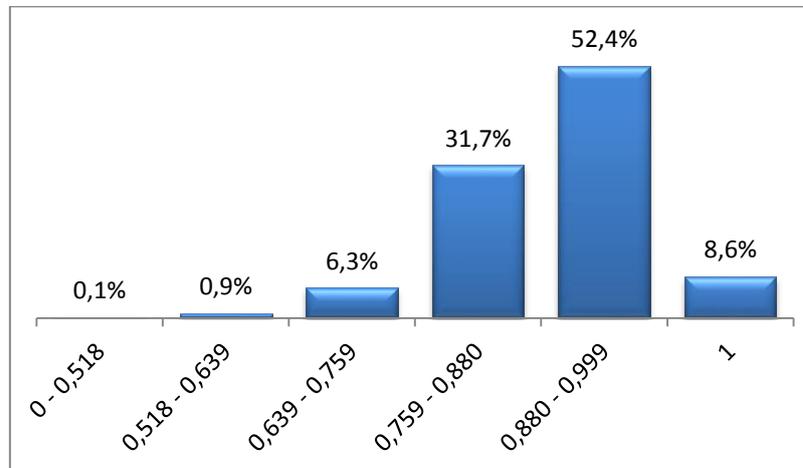


Fonte: Banco de dados da pesquisa. Elaboração Própria, 2017.

Sabendo que a educação é descentralizada e essa descentralização se torna evidente na heterogeneidade dos gastos e formas de gestão do sistema de ensino, não só entre estados como, também, entre municípios, só 8,6% deles são eficientes, conforme a figura abaixo. Mesmo 52,4% conseguindo se colocar entre 0,880-0,999 sabe-se que estes encontram-se nas regiões Sul e Sudeste, como já confirmado anteriormente. Evidenciando, desse modo, que as desigualdades educacionais refletem nas desigualdades regionais mais amplas (CASTRO, 2000; RIGOTTI, 2001 apud MEDEIROS; OLEIVEIRA, 2014).

No Brasil, em geral, as contradições espaciais e setoriais não apresentam o mesmo grau avançado de especialização. Isto se deve muito ao fato de que as características destas localidades, quer sejam socioculturais, históricas e/ou institucionais, é que definem as identidades destas regiões.

Figura 11– Representação em histograma do score DEA em educação segundo intervalos de classificação, Brasil, 2008-2012.



Fonte: Banco de dados da pesquisa. Elaboração Própria, 2017.

Quando se observa a nível de estado, percebe-se que as menores médias encontram-se justamente no Nordeste, tendo o Rio Grande do Norte a menor média comparado aos demais estados brasileiros, onde também detém o posto de o município menos eficiente do Brasil. O Rio Grande do Norte há um certo tempo amarga lamentáveis indicadores em educação a partir das avaliações do Ministério da Educação. Nos indicadores de 2015 o estado obteve IOEB<sup>20</sup> 3,9- abaixo da média nacional que foi de 4,5. No último Ideb (2013) o estado também ficou abaixo da média do país em termos de qualidade, ficando em 24º lugar. Porém quando o indicador é referente ao ensino médio, o Rio Grande do Norte ficou na penúltima colocação do ranking.

<sup>20</sup> Índice de Oportunidades da Educação Brasileira (Ioeb) mede, em uma escala de 0 a 10, a possibilidade de os municípios e Estados brasileiros oferecerem melhores oportunidades de educação para crianças e adolescentes em toda a educação básica. O indicador é composto de outros sete componentes: Ideb nos anos iniciais e finais do ensino fundamental, taxa líquida de matrícula do ensino médio, escolaridade dos professores, número médio de horas aula/dia, experiência dos diretores e taxa de atendimento na educação infantil.

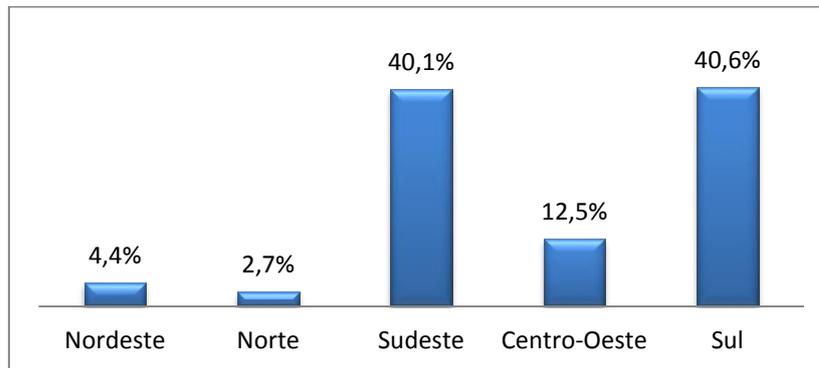
Tabela 9– Descrição do DEA em Educação segundo UF de registro, classificado do menor para o maior, Brasil, 2008-2012.

UF	Média	Mediana	Desvio Padrão	Mínimo	Máximo
RN	0,75	0,76	0,09	0,37	1
AL	0,76	0,77	0,09	0,47	1
SE	0,78	0,78	0,07	0,51	0,97
AM	0,79	0,81	0,1	0,43	1
PE	0,82	0,82	0,07	0,59	0,98
BA	0,84	0,85	0,07	0,55	1
PI	0,84	0,85	0,09	0,48	1
PA	0,85	0,85	0,06	0,63	1
PB	0,85	0,85	0,07	0,46	1
AP	0,86	0,86	0,06	0,62	0,98
MA	0,87	0,88	0,06	0,64	1
MS	0,87	0,88	0,07	0,59	1
RJ	0,88	0,88	0,06	0,62	1
AC	0,89	0,89	0,06	0,73	0,97
CE	0,9	0,91	0,06	0,61	1
RR	0,91	0,9	0,05	0,76	1
TO	0,91	0,92	0,07	0,5	1
RS	0,91	0,92	0,07	0,51	1
ES	0,93	0,94	0,04	0,77	1
MG	0,93	0,94	0,07	0,49	1
GO	0,93	0,94	0,06	0,46	1
MT	0,94	0,96	0,06	0,64	1
SP	0,95	0,96	0,05	0,67	1
SC	0,95	0,97	0,05	0,66	1
PR	0,96	0,97	0,04	0,72	1

Fonte: Banco de dados da pesquisa. Elaboração Própria, 2017.

Sendo assim, a distribuição só dos municípios eficientes já apresenta uma distribuição diferente, como é fácil perceber na figura abaixo. A região Nordeste já apresenta mais municípios eficientes do que a região Norte, que registrou o menor valor do Brasil com 2,7% dos municípios eficientes contabilizados no DEA. Já a região que se destaca é o Sul, com mais municípios eficientes em educação no Brasil, 40,6% concentrando-se nessa região. Logo atrás está o Sudeste com 40,1%. No entanto, esta é a região que concentra os estados com maior quantidade de municípios do Brasil, Minas Gerais e São Paulo. Ainda, é preciso ter um olhar atento neste gráfico para as variações na quantidade de municípios entre as regiões, que acaba por refletir nos dados.

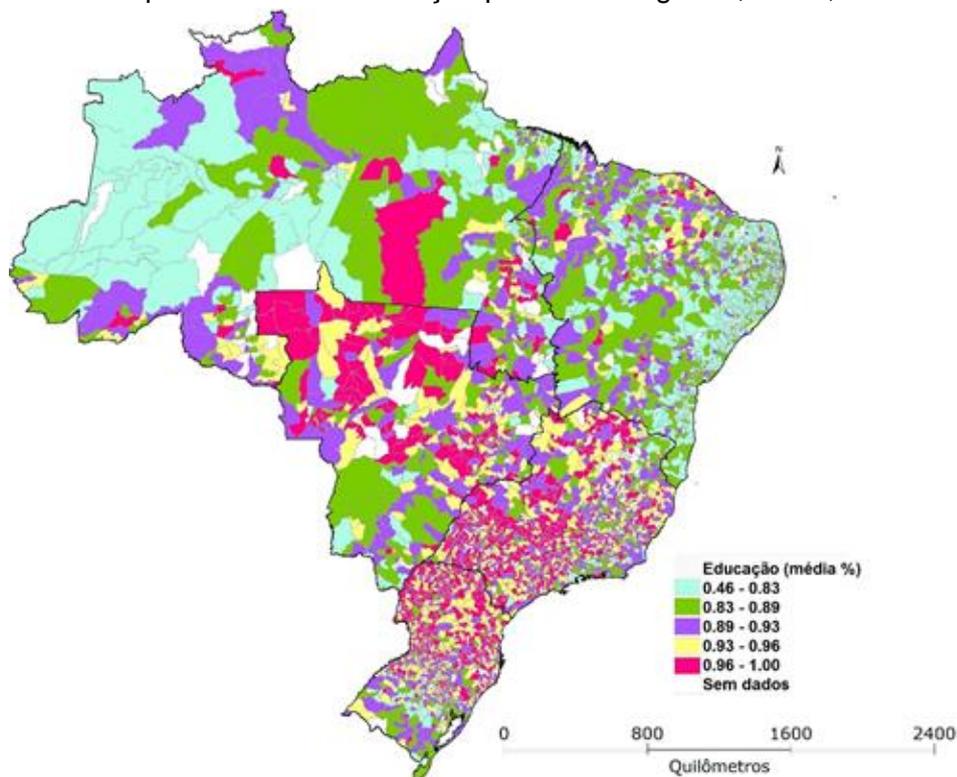
Figura 12–Gráfico referente aos eficientes em educação (%) segundo região de registro, Brasil, 2008-2012.



Fonte: Banco de dados da pesquisa. Elaboração Própria, 2017.

Como melhor visualizado no mapa abaixo, dentro das mesmas regiões, os dados apresentam-se de forma muito heterogênea em valores. Desde municípios com baixas médias de eficiências até municípios com as médias mais altas. O que reforça a hipótese de que, com a redução do governo federal nas transferências, após a descentralização, a capacidade dos governos subnacionais de promover programas sociais foi e continua sendo divergente entre eles.

Figura 13 –Mapa do DEA em Educação por média segundo, Brasil, 2008-2012.

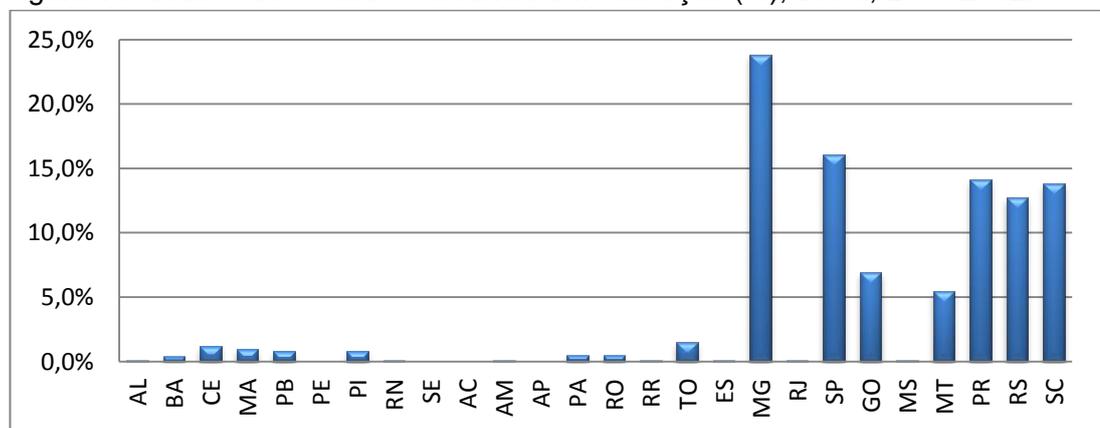


Fonte: Banco de dados da pesquisa. Elaboração Própria, 2017.

Quando separa-se a análise entre os estados brasileiros, observa-se que Minas Gerais com 23,8 % e São Paulo com 16,1% são os que apresentam mais municípios eficientes em educação acompanhados dos estados da região sul com Paraná 14,1% Santa Catarina 13,8% e Rio Grande do Sul 12,7%. Percebe-se também estados que não apresentaram nenhum município eficiente como: Pernambuco, Sergipe, Acre, Amapá.

Os últimos dados do Ideb (2015), vem reforçando os nossos dados: a média do país foi de 4,5. Quando apresentamos o ranking dos estados, São Paulo está em primeiro lugar, seguido por Minas Gerais e Santa Catarina. O Pará está em último lugar. Já o Ceará, que tem o melhor município, ficou em quinto. Assim como também no Ideb (2015), São Paulo está entre os estados que mais se destacam. A rede pública do estado tem a melhor nota nos primeiros anos do ensino fundamental, com 6,2 pontos, seguido de Minas Gerais, Paraná e Santa Catarina, todos com média 6,1. No ensino médio, apesar de não ser o alvo da pesquisa, Pernambuco se destaca, sendo junto com o Amazonas as únicas capitais que superaram as metas previstas. Já as piores metas estão com Sergipe, Alagoas e Rio Grande do Norte.

Figura 14–Gráfico dos estados eficientes em educação (%), Brasil, 2008-2012.



Fonte: Banco de dados da pesquisa. Elaboração Própria, 2017.

Como já observado, 4,4% dos municípios eficientes encontram-se no Nordeste, e desta região, como destacamos Pernambuco e Sergipe não contabilizaram nenhum. Em cinco anos só houve a ocorrência de uma única vez de municípios eficientes nos estados do Rio Grande do Norte e Alagoas. No entanto, o destaque vai para os estados do Ceará e Maranhão com, respectivamente, 12 e 10 municípios. Tendo o Ceará dois municípios eficientes durante quatro anos da

pesquisa. O Ceará em dados mais recentes, ainda mostra bom desempenho educacional, já que no que se refere aos primeiros cinco anos do ensino fundamental, 77 das 100 melhores escolas públicas do Brasil estão nesse estado (ANDRADE; SENA, 2016). E as 24 primeiras posições são todas ocupadas por escolas do estado e do 1º ao 5º ano o estado é o sexto do Brasil.

Sendo assim, é importante pensar a educação como forma de corrigir as desigualdades, inclusive as regionais, garantindo uma educação de qualidade como um direito de todos.

Tabela 10 – Eficiência em Educação (%) segundo estados, Brasil, 2008-2012.

Estados	Eficientes Uma vez	Eficientes Duas vezes	Eficientes Três vezes	Eficientes Quatro vezes	Eficientes Cinco vezes	Total
AL	1	0	0	0	0	1
BA	3	1	0	0	0	4
CE	5	3	2	2	0	12
MA	7	2	1	0	0	10
PB	7	1	0	0	0	8
PE	0	0	0	0	0	0
PI	5	1	2	0	0	8
RN	1	0	0	0	0	1
SE	0	0	0	0	0	0
AC	0	0	0	0	0	0
AM	0	0	0	0	1	1
AP	0	0	0	0	0	0
PA	3	1	0	0	1	5
RO	4	1	0	0	0	5
RR	1	0	0	0	0	1
TO	13	3	0	0	0	16
ES	1	0	0	0	0	1
MG	118	77	39	13	3	250
RJ	0	0	0	0	1	1
SP	71	51	28	13	5	168
GO	36	23	6	7	0	72
MS	1	0	0	0	0	1
MT	27	13	12	5	1	58
PR	74	47	22	4	0	147
RS	75	37	20	1	0	133
SC	62	50	21	11	1	145

Fonte: Banco de dados da pesquisa. Elaboração Própria, 2017.

Quando as análises avançam para os estados da região Norte, percebe-se que a gestão educacional pautada no exercício da cidadania está longe de

acontecer, porque mostra como o Brasil ainda é falho na organicidade das políticas educacionais – reconhecendo que a escolarização é um importante elemento para uma sociedade inclusiva, que busca erradicar a pobreza. O Norte sai atrás nas estatísticas: na pesquisa, a região corresponde só a 2,7% dos eficientes. O estado do Tocantins é o que apresenta em disparado a maior concentração de municípios eficientes, no total 16. Os estados do Amazonas e Pará apresentaram, cada um, 1 município que se mostrou bem sucedido ao longo dos cinco anos estudados. Ao mesmo tempo, também há estados com nenhum caso ao longo dos anos de estudos como os estados do Acre e Amapá.

É importante reforçar uma política educacional que reconhece a diversidade cultural, social, econômica e política da sociedade. O exercício na construção da igualdade social e na superação das desigualdades devem ser uma constante. Em virtude disso, "a educação como direito fundamental, universal e inalienável deve ser garantida para todos(as), nos diferentes espaços sociais e geopolíticos, em todos os níveis, etapas e modalidades da educação" (BRASIL, 2013, p.34).

Na região Sudeste a diferença entre os estados são bem evidentes, apresentando estados com a maior quantidade de eficientes do Brasil, mas ao mesmo tempo, Espírito Santo e Rio de Janeiro com apenas uma ocorrência. Minas Gerais, o estado que apresenta a maior quantidade de municípios do Brasil, foi também com o maior número de eficientes, assim como São Paulo. No Centro-Oeste há um quantitativo interessante de municípios eficientes. No entanto, o estado de Mato Grosso do Sul mostra-se discrepante frente aos demais. Uma vez que apresentou apenas uma ocorrência, quando comparado aos demais que obtiveram resultados expressivos. A região Sul, uma das menores regiões do país, é a localidade com os melhores desempenhos na pesquisa com 40,6%.

Ao analisar a educação brasileira, identificou-se que a heterogeneidade educacional é reflexo da desigualdade regional. A proposta foi contribuir para qualificar, ainda mais os debates da política de educação, na medida em que, estudando uma amostra tão significativa quanto o da pesquisa, é possível direcionar algumas sinalizações, que contribuam para os desafios dos próximos anos. No entanto, o grande desafio da educação brasileira é garantir melhorias efetivas com ações coordenadas entre os entes federativos para que toda criança, jovem e adulto tenha a possibilidade de receber uma formação de qualidade, que lhes possibilite apreender criticamente sobre sua realidade social, econômica, política e ambiental.

### 3.2.2 A eficiência em saúde nos municípios brasileiros

A definição de políticas públicas está diretamente relacionada com o conjunto de disposições e procedimentos que explanam a orientação do Estado, o que na verdade significa o Estado em ação. Ações estas que se desencadeiam na produção de serviços para a sociedade, seja na área da saúde, educação, assistência, etc.

O perfil dessas políticas, ao longo da história no Brasil, existiu dentro de uma dimensão estatal centralizadora em suas deliberações e formulações, incorporando elementos clientelistas, patrimonialistas, conservadores, burocratas e fragmentadas, resultando em disparidades regionais e municipais e também no próprio acesso da população aos seus serviços, na maioria das vezes, incipientes na transformação social.

Quando se analisa as políticas por área, mais especificamente as políticas públicas no âmbito da saúde, essas consistem na organização, promoção, proteção e recuperação da saúde dos cidadãos nas mais diversas faixas etárias, classes e regiões, resultado de uma universalização e equidade (sem qualquer barreira, seja legal, econômica, física ou cultural) promulgada pela Constituição de 1988, cujo resultado maior foi reconhecer a saúde como direito de todos e dever do Estado. Partindo do princípio de que a saúde torna-se uma política essencial na promoção do bem-estar humano, a sua importância está no fato de não poder falar em cidadania sem oferecer condições básicas de saúde a população como um todo (LUCCHESI, 2004; PAIM, 2015).

A saúde no Brasil vem procurando se estruturar com atendimento gratuito a todo brasileiro, através por meio de um sistema regionalizado e hierarquizado no território nacional, com o compartilhamento entre os entes federativos. As mudanças nas últimas décadas nessa área aconteceram principalmente na iniciativa de expandir a cobertura de atendimento, juntamente com uma maior viabilidade financeira e otimização na sua qualidade. A própria Emenda Constitucional nº 29<sup>21</sup>, em 2012 foi um avanço, no qual garantiu os recursos mínimos de cada ente federativo destinado a saúde. A União fixa o que foi empenhado no ano anterior corrigido com o percentual de variação do PIB, os estados 12% dos impostos arrecadados devem ser investidos na saúde e para os municípios (é importante

---

<sup>21</sup>No ano de 2017 ficou aprovada Emenda Constitucional 95 que a partir 2018, os gastos federais incluindo a saúde passarão a ser corrigidos apenas pela inflação.

frisar que os municípios têm liberdade para escolher a adesão a programas específicos – como já relatado no capítulo sobre a descentralização – desde que apresentem o aval dos Conselhos de Saúde - os valores são de 15%<sup>22</sup>). A maior parte das transferências do Sistema Único de Saúde (SUS) são “fundo a fundo” e são obrigatórias e condicionais. “Isso significa que elas são realizadas de forma automática e compulsória e devem, necessariamente, ser aplicadas em fins específicos na área da saúde. Além disso, não exigem uma contrapartida financeira dos governos locais” (SIMÃO; ORELLANO, 2015, p.35).

A competência comum entre a União, Estados e Municípios, deve ser pautada em atuações de cooperação, a fim de que se sustente uma redução nas desigualdades regionais, consequências de um processo histórico criado pela própria inoperância do Estado em oferecer as bases de um planejamento pautado no Estado de Direito. O planejamento é a palavra-chave dentro das políticas públicas. Na saúde deve haver respeito às condicionantes territoriais juntamente com os anseios da sociedade, mas sem um comprometimento financeiro da administração pública.

Como diz (WARGAS, 2004, p.15)

No que se refere à saúde, uma rede de ações e serviços regionalizada e hierarquizada no território nacional deve constituir um sistema único – o Sistema Único de Saúde (SUS), regido pelos seguintes princípios e diretrizes principais: universalidade do acesso aos serviços de saúde em todos os níveis de assistência; integralidade da assistência; igualdade na assistência; descentralização político-administrativa, com direção única em cada esfera de governo; e participação da comunidade.

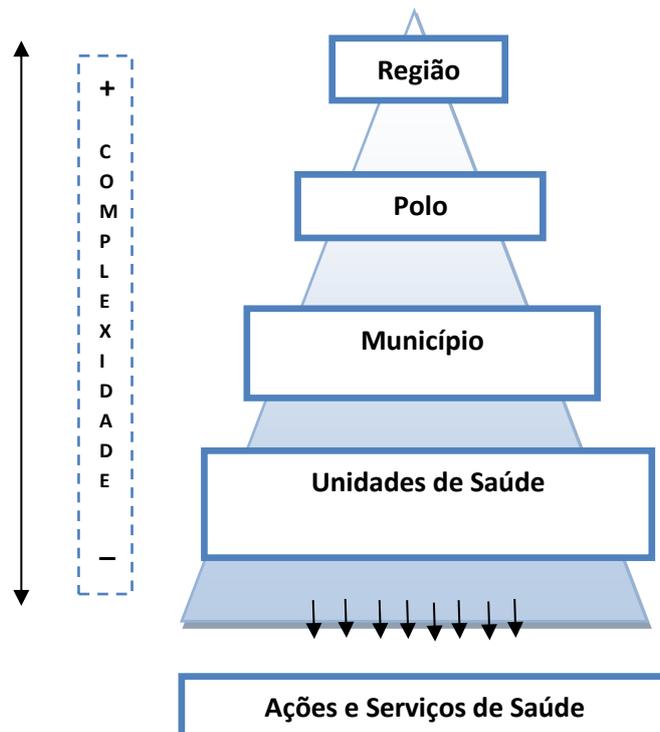
Espera-se que a saúde deva ser pautada por políticas integradas e articuladas pelos entes federativos. A forma de rede regionalizada foi pensada como forma de possibilitar a distribuição dos estabelecimentos de saúde de modo que os serviços básicos (disseminados e descentralizados) e os serviços especializados (concentrados e centralizados). Sendo assim, “as ações e serviços de saúde são

---

<sup>22</sup> “A base para o cálculo dos 15% é composta pela soma de cinco fontes: (i) impostos municipais (ISS – sobre serviços de qualquer natureza; IPTU – sobre a propriedade predial e territorial urbana; ITBI – sobre a transmissão de bens imóveis), (ii) transferências da União (cota-parte do Fundo de Participação dos Municípios (FPM); cota-parte do ITR; transferências da Lei Complementar nº 87/96 – Lei Kandir), (iii) imposto de renda retido na fonte, (iv) transferências do Estado (cota-parte do ICMS; cota parte do IPVA; cota-parte do IPI-Exportação) e (v) outras receitas correntes (receita da dívida ativa de impostos, multas, juros e correção monetária de impostos)” (SIMÃO; ORELLANO, p.38, 2015).

regionalizadas e hierarquizadas, de forma a garantir o atendimento integral à população e evitar a fragmentação das ações em saúde” (PAIM, 2015, p.31). A esquematização de como o SUS está estruturado e sua competência. Conforme podemos observar na Figura abaixo:

Figura 15– Esquematização da hierarquização do SUS



Fonte: BRASIL, 2003. Elaboração Própria.

Entre as políticas públicas brasileiras a saúde é uma das áreas que possuem os mais inegáveis avanços. No entanto, reconhece-se que o acompanhamento e a avaliação de seu impacto devem ser contínuos e, dentro de um contexto de corte nos gastos públicos, essa área é diretamente afetada. Atualmente os gestores públicos estão cotidianamente se deparando com aspectos relativos ao desempenho dos programas, sobretudo em um cenário marcado pela escassez e/ou forte competição por recursos para financiar as políticas públicas.

A defesa é que mesmo em um cenário de necessidades os gestores não podem deixar de apresentar resultados. A questão é garantir eficácia e não somente mais recursos.

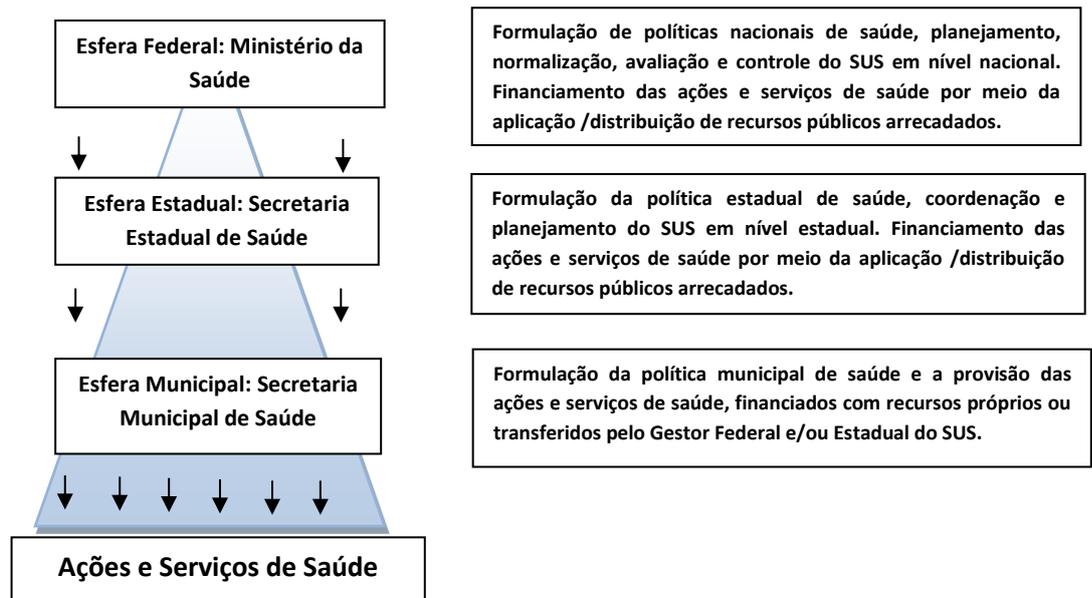
É indiscutível que os gigantescos esforços e notáveis avanços dos níveis intermediários da gestão municipal, distrital e regional elevaram inusitadamente a produção e a produtividade das ações e serviços de

saúde do SUS – como se tirassem água das pedras – mesmo sob a rígida contenção de gastos imposta pela área econômica e pela normatividade federal (SANTOS, 2007, p.434).

Os que defendem a descentralização<sup>23</sup> na saúde, acreditam que esta foi positiva pois ampliou o contato de gestores e profissionais da saúde com a realidade social, política e administrativa do país. Estimulando-os no planejamento, avaliação e gerenciamento das unidades em um país com uma diversidade regional e heterogênea nos aspectos econômicos, culturais e sanitários.

Ela significou que a gestão da saúde passou para os estados e municípios, em suas respectivas secretarias de saúde, com a transferência de recursos financeiros e cooperação técnica pela união. Como é possível perceber na Figura abaixo (PAIM, 2015)

Figura 16 –Esquema ilustrativo sobre os níveis de gestão do SUS



Fonte:BRASIL, 2003. Elaboração Própria.

<sup>23</sup>As atribuições comuns e competências específicas de cada nível de governo na organização e gestão do SUS ou, nos termos adotados pela legislação, na direção do Sistema Único de Saúde, em seu âmbito administrativo, estão definidas no texto da Lei 8.080, de 19 de setembro de 1990 pode-se afirmar que as responsabilidades comuns aos três níveis de governo são aquelas relacionadas às funções públicas governamentais de planejamento, regulação, financiamento e prestação de serviços. Segundo o texto legal, aos três níveis de governo cabe exercer, em seu âmbito administrativo, as seguintes atribuições: (i) organização e administração de sistemas de informação; (ii) elaboração de normas técnicas, padrões de qualidade e parâmetros de custos para a realização da assistência; (iii) organização e implementação de mecanismos e procedimentos de controle, avaliação e fiscalização das ações e serviços de saúde; (iv) colaboração na formulação, e em alguns casos, na implementação, de políticas de outros setores governamentais (meio ambiente e saneamento); (v) ordenamento dos recursos humanos; (vi) gestão orçamentária e financeira de recursos; (vii) regulação das atividades dos serviços privados de saúde; (viii) desenvolvimento científico e tecnológico; entre outras (LIMA, 2004).

Ainda no Brasil convive-se com elementos que impactam diretamente no bom funcionamento da política. A primeira é o *subfinanciamento*, como já relatado anteriormente, uma vez que os recursos destinados à saúde se mostram insuficientes – prova disso é que "o financiamento público anual *per capita* está abaixo do investido no Uruguai, Argentina, Chile e Costa Rica e por volta de 15 vezes menor que a média do praticado no Canadá, países Europeus, Austrália e outros" (REIS; ARAÚJO; CECÍLIO, 2009).

Os recursos repassados pelo governo federal para estados e municípios sempre estiveram aquém das necessidades dos cidadãos, não só em saúde, mas também em educação, habitação, saneamento, cultura etc. As reformas tributárias não foram suficientes para assegurar uma distribuição mais equitativa dos recursos entre regiões, estados e municípios do Brasil (PAIM, 2015, p.46).

A segunda é *as insuficiências da gestão local do SUS* trabalhando muitas vezes de forma emergencial, reprimindo as demandas preventivas, que devido à própria insuficiência de recursos são obrigados a priorizar os casos mais inadiáveis e "reprodução do complexo médico-industrial, os casos de corporativismos antissociais e até de prevaricações e corrupções encontram terreno fértil nesse sufoco" (REIS; ARAÚJO; CECÍLIO, 2009, p.44). Ou seja, percebe-se que uma administração política e cultural sobre outras percepções vai depender de atores comprometidos com a política.

Diante do cenário brasileiro, cabe indagar: os cidadãos brasileiros têm acesso às ações e serviços de saúde como demanda a Constituição? A política se distribui uniformemente ao longo do território? E, principalmente, os recursos estão sendo mobilizados da forma mais adequada? Se estão, são suficientes?

Não toma-se como proposta do presente trabalho responder a todos os questionamentos. Percebe-se que, como afirma Santos (2007), há duas realidades: o "SUS que dá certo" em realidades municipais e estaduais, mas que não estão livres da descontinuidade e a convivência com as distorções municipais brasileiras, o que torna mais complexa a organização de rede de serviços que atenda as diferentes necessidades dos brasileiros. E a outra reforçando a hipótese do autor, "persistem os velhos modelos de atenção e de gestão e seus desperdícios estruturais, ameaçando a efetividade do SUS que segue balizado pelos rumos da macropolítica e econômica dominante no país"(SANTOS, 2007, p.434).

Como já evidenciado acima, existem fatores que diretamente ou indiretamente influenciam as políticas de saúde e entre eles estão o papel dos gestores públicos em impulsionar a eficiência, eficácia e efetividade em cenários fortemente marcados pelas desigualdades sociais; a desinformação dos usuários e também de quem gerencia a política; a falta de profissionalização e capacitação, o que ocasiona o despreparo; a desmotivação, o que acaba por aumentar o custo com a má utilização dos recursos, e ainda por cima, traduzindo-se na baixa qualidade dos serviços. Isso porque a saúde é um sistema integrado não só pelos serviços de saúde em si, mas por outros atores como a mídia, escolas, indústrias, centros de pesquisas etc (PAIM, 2015).

Isso se torna uma preocupação, onde 71% dos brasileiros têm os serviços públicos de saúde como referência (BRASIL/IBGE, 2015), evidenciando que grande parte dos brasileiros procura as unidades públicas quando necessitam de atendimento de saúde. Destes brasileiros, 47,9%, utilizam as Unidades Básicas de Saúde (UBS), depois vêm as Unidades de Pronto Atendimento (UPA) ou Emergência de Hospital Público com 11,3% e os particulares somam 25,5%. Como pode-se observar na figura abaixo.

Figura 17– Gráfico referente ao tipo de serviço referido como local regularmente procurado quando as pessoas necessitam de atendimento de saúde, Brasil, 1998, 2003 e 2008.



Fonte: IBGE/PNAD. Elaboração Própria, 2017.

Observa-se que ao longo dos anos houve um aumento do SUS como porta de entrada para quem necessita de atendimento, garantindo assim o título de um dos maiores Sistema de Saúde do Mundo. Somente o Reino Unido, Canadá, Austrália,

França e Suécia compartilham de um sistema único universal assim como o Brasil. Porém com orçamento bem inferior 6,7% contra a faixa dos demais países com 14,9 e 27,9% dados de 2014. Segundo Paim (2015) todo o sistema de saúde no mundo têm problemas. Não existe perfeição, porém percebem-se esforços para tornar a saúde mais digna para os seus cidadãos.

A mesma pesquisa realizada pelo IBGE e Ministério da Saúde em 2015 também evidenciou a expansão da Estratégia Saúde da Família (ESF), ou seja, 56,2%, o equivalente a 112,5 milhões da população, estão cadastrados no programa. Em 2008 os números eram de 96,5 milhões de pessoas. E o ESF é uma área prioritária, pois acaba por filtrar em 80% os problemas de saúde (BRASIL, 2015).

Prova disso, foi o trabalho desenvolvido na presente pesquisa. Ao procurar identificar os municípios eficientes em saúde no Brasil, obteve-se uma realidade bem heterogênea. Para conhecer melhor as variáveis trabalhadas, no quadro abaixo se evidenciam suas descrições estatísticas.

Tabela 11– Descrição das variáveis utilizadas para determinação do DEA em Saúde, Brasil, 2008-2012.

Variável	Média	Mediana	Desvio Padrão	Mínimo	Máximo
<b>%D. Total / Habitantes por ano</b>	400,51	351,27	196,98	33,76	3018
<b>Unidades de saúde (por mil hab.)</b>	3,87	0,76	19,97	0	611,97
<b>IFDM-Saúde</b>	0,68	0,7	0,16	0,08	1
<b>Número de médicos</b>	51,23	5	557,17	0	32707
<b>Vacinas com coberturas adequadas (%)</b>	62,96	71,43	31,24	0	100
<b>Partos normais (%)</b>	48,6	48,63	18,73	0	100
<b>Nascidos vivos com 7+ consultas pré-natal (%)</b>	60,58	63,68	21,84	0	100

Fonte: Banco de dados da pesquisa. Elaboração Própria, 2017.

A saúde acaba sendo um tema que engloba diversos atores dentro desse processo: governos, empresas, comunidades, profissionais etc. Espera-se que estes cuidem das pessoas em seu estado físico, mental e social, ultrapassando a questão de doença, mas que sua sustentação esteja ancorada na qualidade de vida das pessoas.

Devido à falta de fiscalização e a falta de uma gestão técnica, faz com que o sistema de saúde convivesse de forma paradoxal. Pois mesmo que este esteja constantemente na mídia, em relatos dos seus descasos com os usuários, existem lugares no Brasil que funcionam com elevado padrão de qualidade. O que traz à luz realidades que trabalham pautadas em uma gestão ética e eficaz, envoltos de uma organização político-administrativo que estimula a participação social. Participação esta importante no aspecto do exercício democrático e na perspectiva de controle social, identificando problemas e fiscalizando e avaliando as políticas de saúde.

Uma pesquisa realizada pelo Ministério da Saúde mede o Índice de Desempenho do SUS (IDSUS) avalia a qualidade do sistema público de saúde dos municípios brasileiros. A última pesquisa foi em 2012<sup>24</sup> e o índice revelou que 1,9% da população vive em municípios com notas acima de 7,0, de uma média que varia de 0 a 10. A média nacional foi de 5,4 e a menor foi de 3,9.

Segundo aos dados 46,5% da população, vivem em municípios com índices de 5 a 5,9. Já 24,5% vivem em localidades com notas entre 6 e 6,9; 24,1% estão em localidades cuja nota está entre 4 e 4,9. Quando separado por região o Sul ficou com 6,12, o Sudeste com 5,56; o Nordeste com 5,28; o Centro-Oeste, com 5,26 e por fim o Norte com o valor de 4,67.

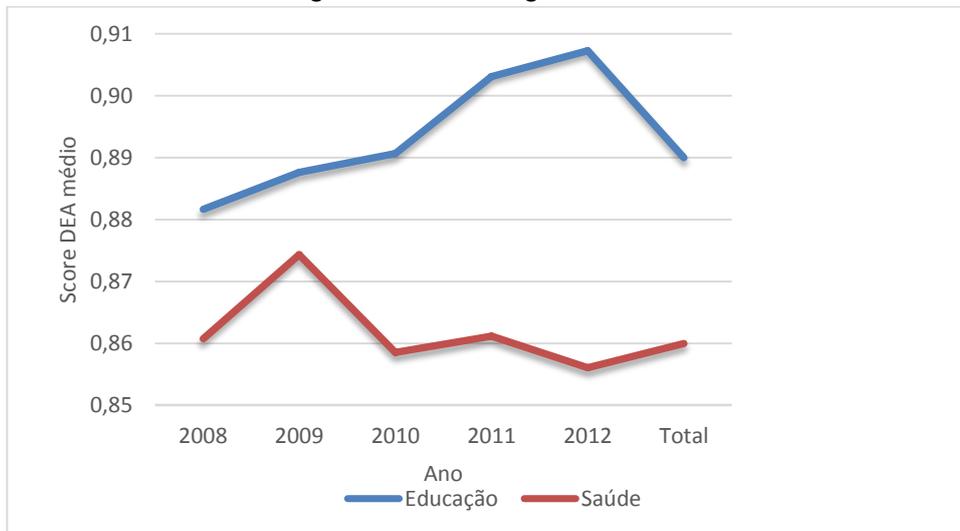
Já separando por municípios, os primeiros colocados por grupos socioeconômicos estão Vitória (ES), Barueri (SP), Rosana (SP), Turmalina (MG), Arco-Íris (SP) e Fernandes Pinheiro (PR). Dos seis municípios com as melhores médias do IDSUS, quatro também se apresentaram eficientes na presente pesquisa.

Detalhando mais especificamente os dados da pesquisa, percebe-se que essas possuem médias para a saúde distribuídas muito uniformemente ao longo dos anos, e apresenta municípios menos eficientes em saúde do que em educação. Como pode-se observar na figura abaixo.

---

<sup>24</sup>A expectativa é que a pesquisa tivesse uma periodicidade de 3 anos, ou seja uma nova pesquisa foi esperada para 2015, mas esta não saiu.

Figura 18– Gráfico de representação em linha dos scores DEA médios em educação e saúde segundo ano de registro, Brasil, 2008-2012.



Fonte: Banco de dados da pesquisa. Elaboração Própria, 2017.

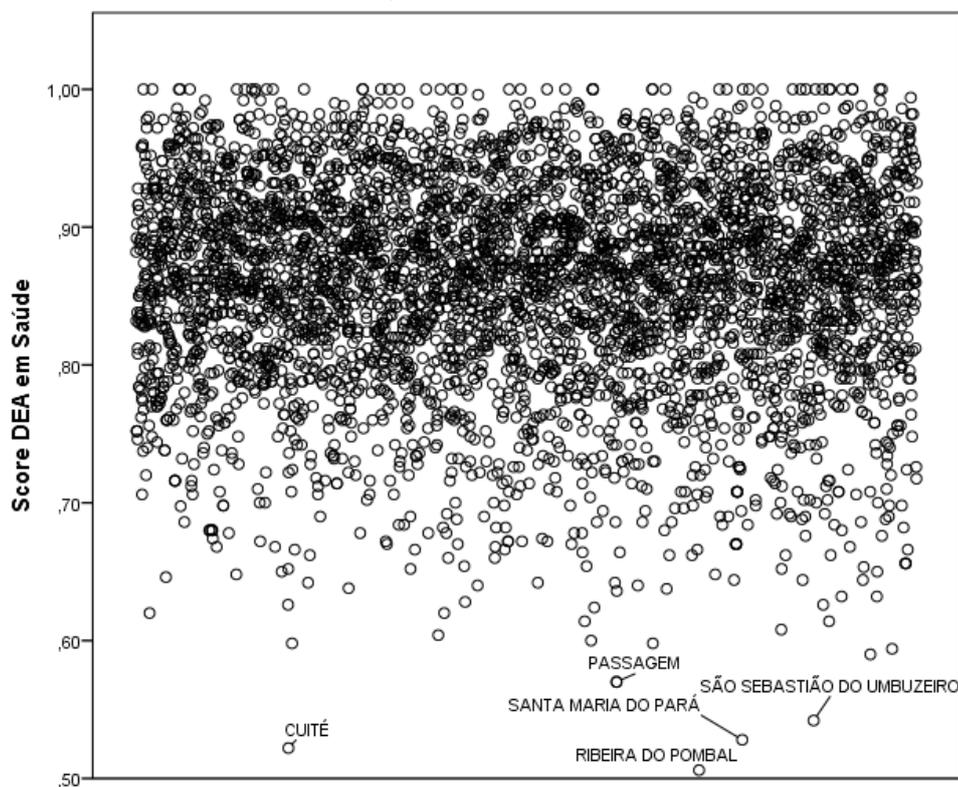
É importante perceber que os dados analisados em educação com o passar dos anos apresentam médias crescentes como já foi problematizado nesse capítulo. No que tange à saúde os números revelam-se inferiores, com uma leve queda em 2012. É indispensável pontuar que a coordenação de políticas intersetoriais é essencial para a incorporação dos indivíduos que estão na margem social, as interlocuções entre as políticas produzem resultados mais consistentes na condição de vidas das populações. Um ambiente saudável agrega exigências também em outras áreas como trabalho, renda, educação, segurança pública, assistência, lazer e cultura da população. Sendo assim, é quase que consensual que “a superação das diferenças nos resultados de saúde entre os grupos sociais impõem a intersetorialidade e, assim, a articulação dos objetivos de instituições sociais, políticas e econômicas em direção à equidade” (MAGALHÃES, 2004, p.32).

Desenvolvendo mais a concepção de intersetorialidade, esta se fundamenta no compartilhamento de experiências entre setores, órgãos, organizações, na perspectiva de criar um aprendizado comum e ações integradas na solução de problemas de uma realidade complexa que buscam um enfrentamento das questões sociais que norteiam a sociedade brasileira. O próprio processo sócio-histórico brasileiro já demonstrou que políticas públicas fragmentadas, descontínuas e de visão setorializada resultam em ações ineficientes.

Acredita-se que investimentos nas políticas sociais básicas, como saúde e educação geram a oportunidade de empoderamento e desenvolvimento social, com

as mudanças propostas na Constituição de 1988, que propuseram modificações substanciais na formulação das políticas de saúde. O compartilhamento do Estado e Sociedade entre os diferentes entes federativos, como já problematizado anteriormente, fizeram com que houvesse uma concentração voltada para as inovações institucionais, cabendo aos gestores um importante papel na materialização dos princípios norteadores da política de saúde, o que de certa forma foi incorporado de forma diferenciada entre as localidades brasileiras, como podemos observar na figura abaixo (LUCCHESI, 2004).

Figura 19—Gráfico de representação em pontos do score DEA médio em saúde segundo municípios, Brasil, 2008-2012.



Fonte: Banco de dados da pesquisa. Elaboração Própria, 2017.

Prova de como desigualmente vem operacionalizando a saúde no Brasil, na tabela abaixo chama atenção a variação entre o mínimo e o máximo do Score DEA ao longo dos anos. Ou seja, há município no país com a média de 0,33 em eficiência na saúde, mostrando-se bem abaixo da média do país. No entanto, a estruturação do SUS não distribui recursos segundo suas necessidades e tampouco premiam os que pautam em uma gestão eficiente. Segundo Simão e Orellano (2015), a Lei Orgânica da Saúde (1990) inicialmente postulava como critérios de transferências os perfis demográfico e epidemiológico de cada região, assim como também

características quantitativas e qualitativas da rede de saúde e desempenho no período anterior; porém a proposta esbarrou na falta de concordância política em torno desses critérios. Isso gerou consequências que, por mais que os “recursos estejam hoje mais homoganeamente distribuídos ao longo do território, os indicadores de saúde estão convergindo para patamares diferentes entre as regiões do país” (SIMÃO; ORELLANO, 2015, p.43).

Tabela 12 – Descrição do DEA em Saúde segundo ano de registro, Brasil, 2008-2012.

Ano	Média	Mediana	Desvio Padrão	Mínimo	Máximo
<b>2008</b>	0,86	0,86	0,10	0,35	1,00
<b>2009</b>	0,87	0,86	0,10	0,33	1,00
<b>2010</b>	0,86	0,86	0,11	0,33	1,00
<b>2011</b>	0,86	0,89	0,10	0,43	1,00
<b>2012</b>	0,86	0,87	0,11	0,40	1,00
<b>Total</b>	<b>0,86</b>	<b>0,86</b>	<b>0,1</b>	<b>0,33</b>	<b>1,00</b>

Fonte: Banco de dados da pesquisa. Elaboração Própria, 2017.

Um dos desafios no que diz respeito ao financiamento da política de saúde, é que, mesmo havendo recursos garantidos por lei, exista discrepância no tocante à oferta dos serviços. E alguns fatores contribuem para isso, como o fato dos órgãos equipararem municípios com necessidades diferenciadas por indicadores. Porém tem que se levar em consideração como os recursos estão sendo aplicados e as verdadeiras demandas locais. Não estão desconsiderando que no Brasil faltam investimentos na rede pública de saúde, em corpo técnico e em tecnologia assim como redução nas verbas de custeio e manutenção, entretanto reconhece-se que o modo pelo qual as sociedades identificam os problemas e necessidades de saúde, buscam a sua explicação e as organizam para enfrentá-las, sofrem influências econômicas, políticas e culturais. Assim como também essa forma de enfrentamento está relacionada com suas crenças e valores (PAIM, 2015).

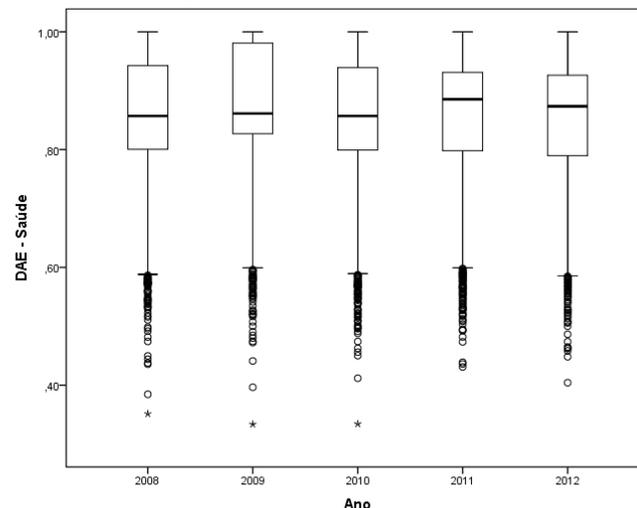
Uma pesquisa<sup>25</sup> sobre a Saúde no Brasil no ano de 2012 mostrou que 61% dos 2002 entrevistados estão insatisfeitos e consideram o serviço péssimo ou ruim, enquanto apenas 10% avaliaram como boa ou ótima a qualidade. Outro aspecto interessante na pesquisa foi que 42% disseram que não perceberam as mudanças e que na verdade 43% falaram que piorou (CANUTO, 2012). Muita da insatisfação decorre do próprio contexto que, diante da crise fiscal da União, estados e

<sup>25</sup>Pesquisa encomendada pela Confederação Nacional da Indústria pelo Instituto IBOPE.

municípios, os investimentos ficam mais vulneráveis, o que ocasiona mais desafios aos gestores. É nesse cenário que também aumenta o número de pessoas que deixaram de contar com os planos de saúde devido à própria flutuação econômica. Para se ter ideia, com o desequilíbrio fiscal a saúde perdeu R\$ 5,4 bilhões em corte de gastos da União em 2012 (BECK,2012). O Brasil é um dos países que menos investe em saúde: inferior a 490 dólares por habitante em 2012. O Canadá, por exemplo, investiu mais de 4 mil dólares por habitante no ano. Na América do Sul a Argentina e Chile investem respectivamente 700 e quase 550 dólares<sup>26</sup>.

Em 2016, segundo o Ministério da Saúde, a verba foi 10% menor que 2015, o que equivale uma redução de R\$ 9,8 bilhões<sup>27</sup>. Ou seja, resolver os problemas de um sistema de saúde que contempla 150 milhões de brasileiros é um desafio para a gestão, ainda mais quando os especialistas relatam que a gestão dos recursos é ineficiente em um cenário que o aumento populacional, mudança no perfil demográfico, o surgimento de epidemias, implicam no aumento das receitas. A flutuação da saúde nos últimos anos também refletiu em nossos dados, como pode-se melhor observar na figura abaixo.

Figura 20 –Gráfico de representação em Boxplot do DEA em saúde segundo ano de registro, Brasil, 2008-2012.



Fonte: Banco de dados da pesquisa. Elaboração Própria, 2017.

<sup>26</sup>BRASIL. Câmara dos Deputados. Saúde pública no Brasil ainda sofre com recursos insuficientes. 2015. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/SAUDE/480185-SAUDE-PUBLICA-NO-BRASIL-AINDA-SOFRE-COM-RECURSOS-INSUFICIENTES.html>>. Acessado em: 16. Mai.2017.

<sup>27</sup>LOUISE, Aline. Em 2016, Ministério da Saúde reduzirá gasto com o SUS em quase R\$ 10 bilhões. Jornal Hoje em dia. 2015. Disponível em: <<http://hojeemdia.com.br/horizontes/em-2016-minist%C3%A9rio-da-sa%C3%BAde-reduzir%C3%A1-gasto-com-o-sus-em-quase-r-10-bilh%C3%B5es-1.348713>>. Acessado em: 13.mai.2017.

A proposta de criação do SUS era de reorganizar a ação do Estado no território nacional, visando assegurar o acesso integral a saúde de forma universal, sem qualquer discriminação e independentemente da oferta de serviços disponível e de sua localidade, por meio de uma rede de ações e serviços descentralizada, hierarquizada e regionalizada, com gestão política também descentralizada e participativa, pautada na eficácia e qualidade de atenção à saúde de toda a população brasileira (WARGAS, 2004, p.18).

Porém os desafios ainda persistem (LUCCHESI, 2004, p.5-6). Vejamos: 1) Levar em consideração a heterogeneidade de problemas regionais e a diversidade cultural do país, sem colocar em risco a unidade doutrinária e operacional do sistema nacional de saúde, necessária para assegurar a efetivação dos princípios constitucionais; 2) O desafio de encontrar o equilíbrio ótimo entre regulação, responsabilidade e autonomia na gestão compartilhada entre União, estados e municípios, no contexto de novas relações intergovernamentais e de recomposição do pacto federativo inaugurado pela Constituição de 1988; 3) o desafio de estabilizar o financiamento setorial; 4) O desafio de construir novas formas de responsabilização dos governantes e cidadãos, dos gestores e dos usuários, no acompanhamento e avaliação do desempenho e dos resultados das políticas setoriais; 5) Mesmo que o SUS tenha ganhado em termos de mecanismos na garantia dos recursos, ainda verificam-se municípios que não conseguiram mudar sua realidade no âmbito da saúde.

Na tabela abaixo percebe-se que o número de eficientes no total de observações é maior do que quando se analisa a educação, mas reconhece-se que está aquém do que considerariam ideal. Apenas no ano de 2009, foi atingido a porcentagem de 24% de municípios eficientes; no entanto, logo verifica-se que quantidade eficientes foi caindo ao longo dos anos.

Tabela 13 –Quantitativo e porcentagem de observações e municípios eficientes, distribuído por anos em saúde.

<b>Anos</b>	<b>Observações</b>	<b>Eficientes</b>	<b>Porcentagem</b>
<b>2008</b>	5506	1025	19%
<b>2009</b>	5542	1323	24%
<b>2010</b>	5534	1032	19%
<b>2011</b>	5518	932	17%
<b>2012</b>	5439	921	17%
<b>Total</b>	27539	5233	19%

Fonte: Banco de dados da pesquisa. Elaboração Própria, 2017.

A saúde aparece como um dos principais elementos para o desenvolvimento social do indivíduo, pois esta ultrapassa o aspecto patológico e adentra nos aspectos do ambiente físico, sociocultural e político de um território. E a sua complexidade e multidisciplinaridade vêm exigindo novas alianças e consensos buscando garantir o “aprendizado compartilhado”. A proposta defendida hoje está ancorada em novas atribuições voltadas à construção de “ambientes sociais e físicos comprometidos com a saúde”, são incorporadas novas necessidades, demandas e sujeitos sociais. O intercâmbio e a interação entre instituições públicas, privadas, organizações governamentais e grupos voluntários são, assim, identificados como processos prioritários para a efetividade do compromisso com a construção de ambientes saudáveis (MAGALHÃES, 2004, p.36).

Alguns municípios conseguem destaque na consolidação de propostas de políticas públicas saudáveis, com ações articuladas entre os atores e as instituições, gerando intervenções mais eficientes e mais próximas da realidade vivenciada pelos sujeitos, a cooperação intermunicipal é um importante aliado na valorização das potencialidades e na resolução dos problemas e principalmente frente ao jogo de interesses. A superação na fragmentação das ações implica em ações articuladas e troca de experiências, importantes na implementação de projetos. Na tabela abaixo verifica-se que apenas 146 municípios brasileiros conseguiram manter o patamar de eficiência durante os anos estudados. Desses municípios 71 concentram-se na região Sudeste do país

Tabela 14 – Quantitativo sobre as repetições dos municípios eficientes, distribuído em educação.

<b>Repetições</b>	<b>Observações</b>	<b>Municípios</b>
<b>Uma</b>	1065	1065
<b>Duas</b>	1302	651
<b>Três</b>	1212	404
<b>Quatro</b>	924	231
<b>Cinco</b>	730	146
<b>Total</b>	5233	2497

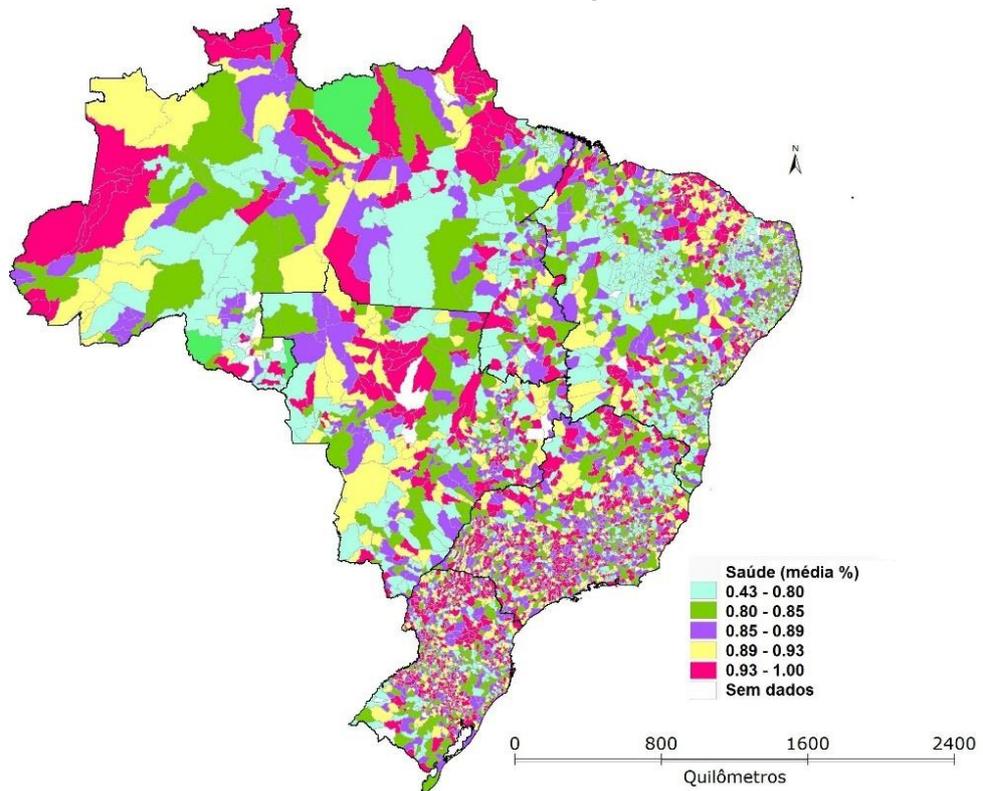
Fonte: Banco de dados da pesquisa. Elaboração Própria, 2017.

No entanto, sabe-se que uma expansão dessas práticas ainda é um desafio, pois a inovação baseada na flexibilidade e pluralidade nas políticas públicas ainda enfrenta resistências. Assim, acaba por prevalecer a burocracia excessiva,

desperdício de recursos públicos, corrupção e fragilidade dos cidadãos na ocupação dos espaços democráticos (MAGANHÃES, 2004).

Na figura abaixo percebe-se os municípios que conseguiram se destacar em termos do uso racional dos recursos da saúde para assegurar mais eficiência.

Figura 21 –Mapa do DEA em Saúde por média segundo, Brasil, 2008-2012.



Fonte: Banco de dados da pesquisa. Elaboração Própria, 2017.

Como já relatado, no Brasil as atividades para a saúde consistiram em expandir a cobertura, afim de proporcionar uma maior equidade, melhorar a eficiência frente a um cenário de limites orçamentários e viabilizar a satisfação dos usuários. Porém os resultados são heterogêneos, como o próprio mapa apresentou. Se separar por região verifica-se que as menores médias estão na região Nordeste com 0,83 e Norte com 0,84. As duas realidades sofrem historicamente com a ausência de investimentos em um cenário marcado pelos problemas econômicos e sociais, o que acabam por potencializar o panorama crítico da saúde da população dessas regiões.

Como já referenciado anteriormente o SUS dentro dos princípios da equidade, resolutividade e integralidade está longe de se consolidar, principalmente em municípios distantes dos grandes centros, que sofrem com a falta de infra-estrutura,

profissionais e serviços de qualidade. O universalismo da política está contido e segmentado.

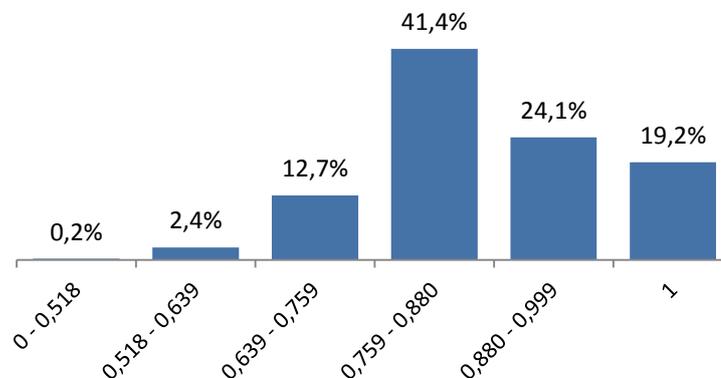
Tabela 15– Descrição do DEA em Saúde segundo região de registro, Brasil, 2008-2012.

Região	Média	Mediana	Desvio Padrão	Mínimo	Máximo
<b>Norte</b>	0,84	0,86	0,11	0,43	1,00
<b>Nordeste</b>	0,83	0,83	0,11	0,33	1,00
<b>Sudeste</b>	0,88	0,88	0,09	0,44	1,00
<b>Sul</b>	0,89	0,9	0,09	0,46	1,00
<b>Centro-Oeste</b>	0,86	0,86	0,11	0,46	1,00
<b>Brasil</b>	<b>0,86</b>	<b>0,86</b>	<b>0,1</b>	<b>0,33</b>	<b>1,00</b>

Fonte: Banco de dados da pesquisa. Elaboração Própria, 2017.

As questões referentes ao acesso e à qualidade dos serviços mostram-se diferenciados no sistema de saúde brasileiro, infra-estrutura, número de estabelecimentos e o quantitativo de trabalhadores da saúde, expressam os limites e distorções de uma país que sua própria configuração se mostram desiguais. São as fraturas herdadas de um passado que não privilegiou políticas que impactassem em seletividade espacial. Na figura abaixo verifica-se que apenas 19,2% são eficientes, que atingiram um score 1. A maior parte dos municípios 41,4% encontram-se no intervalo de 0,759-0,880. O número dos que ficaram inferior a 0,518 correspondeu a um valor de 0,2%, considerado baixo quando comparado aos demais.

Figura 22– Gráfico de representação em histograma do score DEA em saúde segundo intervalos de classificação, Brasil, 2008-2012.

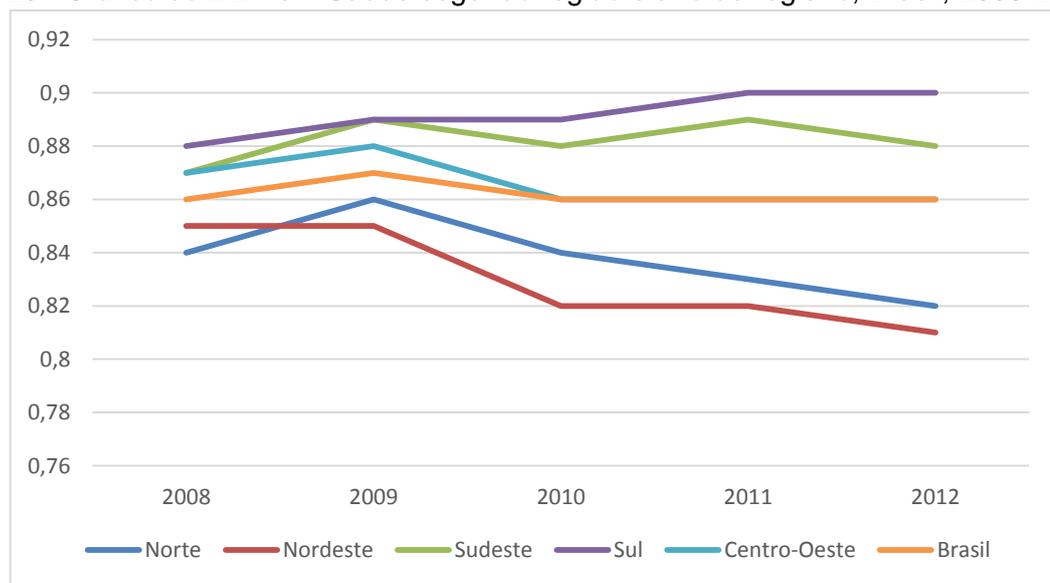


Fonte: Banco de dados da pesquisa. Elaboração Própria, 2017.

Percebe-se que o acesso à saúde está intimamente relacionado ao acesso à água de qualidade, saneamento, alimentação nutricional adequada juntamente com baixa escolaridade e exclusão do mercado de trabalho. Como também a própria forma como o poder público e a iniciativa privada tratam os cidadãos e os consumidores. Na região Norte a baixa densidade demográfica e a existência da população ribeirinha acabam por potencializar esses problema. Ou seja, os determinantes sociais são um grande vilão para as políticas públicas em todas as regiões do país. Além dos aspectos políticos, econômicos, culturais e tecnológicos.

Quando analisa-se os dados por ano, percebe-se que as regiões que obtiveram perdas significativa nas médias foram as regiões Norte e Nordeste e a única que teve uma ascendência foi a Sul. A Centro-Oeste teve a mesma média brasileira e a sudeste manteve-se acima da média nacional.

Figura 23– Gráfico do DEA em Saúde segundo região e ano de registro, Brasil, 2008-2012.



Fonte: Banco de dados da pesquisa. Elaboração Própria, 2017.

Na tabela abaixo quando separado por estado, verifica-se que na região Norte as menores médias estão em Rondônia e Pará, com respectivamente 0,8 e 0,81. A própria descontinuidade administrativa impulsionada pelos conflitos político-partidários, a rotatividade dos profissionais de saúde decorrentes de contratos de trabalhos precarizados resultado dos excessivos cargos de confiança, a falta de profissionalização da gestão e a ausência de carreiras restringem as potencialidades não só destas localidades, mas de muitas outras (PAIM, 2015).

Em outras palavras, a ocorrência nos municípios de gestores sem capacidade técnica, envoltos de atitudes clientelistas, uma excessiva rotatividade de profissionais, e com uma burocracia engessante, fazem com que tenha-se intercorrências constantes no cenário brasileiro.

Dos sete municípios com as médias mais baixas, cinco são do Nordeste, tendo o Piauí o menor valor 0,78. Ao mesmo tempo este possui dois municípios com os maiores scores, Ceará e Sergipe, ambos empatados com 0,92. Estados que também obtiveram valores significativos foram Amapá, Rio Grande do Sul, Paraná e Espírito Santo. Sendo assim, os dados acabam afirmando as discussões sobre o perfil heterogêneo do país, livrando-se de um debate previsível e simplificado ao tratar-se do Brasil.

Tabela 16 – Quadro dos score do DEA por UF do menor para o maior , Brasil, 2008-2012

UF	Média	Mediana	Desvio Padrão	Mínimo	Máximo
PI	0,78	0,8	0,1	0,49	1
AL	0,79	0,8	0,12	0,53	1
PB	0,79	0,8	0,11	0,33	1
RO	0,8	0,8	0,14	0,38	1
PA	0,81	0,82	0,13	0,43	1
RN	0,82	0,83	0,12	0,33	1
MA	0,83	0,84	0,11	0,46	1
PE	0,83	0,83	0,09	0,53	1
BA	0,84	0,83	0,1	0,4	1
MS	0,84	0,85	0,1	0,58	1
AM	0,85	0,85	0,09	0,6	1
RJ	0,85	0,84	0,11	0,54	1
AC	0,86	0,85	0,08	0,68	1
TO	0,86	0,86	0,1	0,54	1
MG	0,87	0,87	0,1	0,44	1
SC	0,87	0,88	0,1	0,47	1
GO	0,87	0,86	0,11	0,46	1
MT	0,87	0,87	0,11	0,52	1
RR	0,88	0,89	0,06	0,75	1
SP	0,89	0,89	0,08	0,56	1
ES	0,9	0,89	0,09	0,64	1
PR	0,9	0,91	0,08	0,55	1
RS	0,9	0,9	0,08	0,46	1
AP	0,91	0,92	0,07	0,75	1
CE	0,92	0,93	0,09	0,6	1
SE	0,92	0,91	0,07	0,73	1

Fonte: Banco de dados da pesquisa. Elaboração Própria, 2017.

Como o próprio Paim (2015) relatou, apesar de o Brasil contar com instituições acadêmicas e com métodos avançados de planejamento nas políticas públicas, o uso político-partidário compromete a oferta dos serviços de saúde. A política de saúde acaba tornando-se sensível às mudanças de gestores, governos e partidos. As localidades que conseguem blindar melhor o “jogo político” conseguem melhores resultados.

O Ceará e a Bahia são os estados com maiores quantidades de municípios e conseqüentemente apresentaram o maior quantitativo de eficientes; o Ceará obteve um diferencial pois apresentou 14 eficientes de 2008 a 2012. Ações e serviços qualificados e descentralizados são um diferencial na atenção à saúde da população e o que é possível observar em algumas localidades vem sendo eficientes na resolução dos problemas de saúde. No entanto, não é uma realidade que se estende para toda região.

A região Norte é uma localidade de agravantes ao acesso aos serviços básicos, informações e transportes que afetam diretamente a qualidade de vida das populações interioranas. E se os atores sociais não se articularem para assegurar os seus direitos, as políticas econômicas seletivas e as político-eleitorais particularistas tornam-se um problema na garantia da saúde como um direito. Rondônia e o Pará são os estados com as menores médias de eficiência da região, apresentando, respectivamente, 20 e 46 municípios eficientes. Tocantins é o único estado que possui cinco localidades que permaneceram eficientes ao longo dos anos estudados. O referido estado, segundo Informações Básicas Estaduais (Estadic)<sup>28</sup> 2013 foi o que mais destinou verbas para a saúde 16,9% do orçamento ao segmento. Na região Sudeste, Minas Gerais é o estado que apresenta a maior quantidade de municípios do Brasil, foi também com a maior de eficientes, assim como São Paulo. Mas a maior média da região é do Espírito Santo com 0,9 e conseguiu obter 55 eficientes com 9 deles em cinco ocasiões. No Centro-Oeste há um quantitativo interessante de municípios eficientes: o estado de Goiás com 155 municípios eficientes e com 14 deles mostrando-se contínuos ao longo dos anos estudados. No entanto, o estado de Mato Grosso do Sul mostra-se divergente quando comparado aos outros estados da região. Na região Sul, foram

---

<sup>28</sup><https://www.brasil247.com/pt/247/tocantins247/133195/IBGE-Tocantins-%C3%A9-o-estado-que-mais-destina-verbas-para-Sa%C3%BAde.htm>

apresentados ótimos desempenhos na pesquisa não tendo resultados tão discrepantes entre si.

Tabela 17 –Eficiência em Saúde, segundo estados do Brasil, 2008-2012.

Estados	Eficientes Uma vez	Eficientes Duas vezes	Eficientes Três vezes	Eficientes Quatro vezes	Eficientes Cinco vezes	Total
AL	19	7	5	3	0	34
BA	97	38	24	11	3	173
CE	37	49	39	22	14	161
MA	47	17	7	2	1	74
PB	30	11	4	1	2	48
PE	31	15	8	5	3	62
PI	19	8	4	0	1	32
RN	18	8	8	3	2	39
SE	16	14	15	9	5	59
AC	5	1	0	0	0	6
AM	9	2	1	1	0	13
AP	3	2	1	2	0	8
PA	25	10	5	6	0	46
RO	6	6	4	4	0	20
RR	4	0	0	0	0	4
TO	31	12	12	10	5	70
ES	15	14	7	10	9	55
MG	154	104	76	52	41	427
RJ	22	11	9	4	4	50
SP	120	90	55	17	17	299
GO	54	48	22	17	14	155
MS	14	7	3	5	0	29
MT	43	26	13	7	5	94
PR	98	65	38	24	11	236
RS	82	48	19	7	5	161
SC	66	38	25	9	4	142

Fonte: Banco de dados da pesquisa. Elaboração Própria, 2017.

Diante do que foi exposto, os resultados da pesquisa contribuem para a avaliação dos efeitos de uma política pública de distribuição de recursos, com base em parâmetros que enfrentem as carências de cada microrregião, levando-se em consideração suas diferenças e peculiaridades, evitando tratar a problemática de modo uniforme. As diferenças apesar do grande desafio no ato do planejamento, é um potencial no que diz respeito às potencialidades que podem proporcionar. Que as “ilhas de prosperidades” e que os “focos de dinamismo” não sejam as exceções, mas uma regra frente a um país que coloca a saúde como direito.

## 4 COMPETIÇÃO POLÍTICA

Para Shumpeter (1942) e Przeworski (1999) a competição política é um componente indispensável para se pensar a democracia. Eleições livres, justas e competitivas são vistas como condição prévia mínima para que um país seja uma democracia. Muitos consideram reducionista este posicionamento por se tratar de um elemento complexo. No entanto, a pretensão do trabalho não é travar um debate acerca das discussões conceituais que norteiam a democracia, mas entender e reconhecer que sem a competição política não existe nem o debate inicial sobre o sistema democrático.

Defende-se que no sistema democrático, por exemplo, se gasta mais do que nos regimes autoritários. Pois a democracia conduz a uma maior responsabilização e capacidade de resposta. Na verdade, espera-se que os políticos eleitos enfrentem ameaças mais tangíveis à sua sobrevivência política e, além disso, as democracias oferecem mais canais de articulação de interesses societários (HECOCK, 2006).<sup>29</sup>

Para Bardhan e Yang (2004) a competição política no âmbito eleitoral diz respeito essencialmente à concorrência entre agentes com o mesmo objetivo, em detrimento da concorrência entre aqueles que já estão no poder e aqueles que desejam alcançar o poder.

Existem maneiras diferentes de mensurar a competição política. Como mostram Holbrook e Dunk (1993) ao buscarem verificar o nível de competição eleitoral nos Estados Unidos a partir da comparação do índice Ranney e de um indicador de nível distrital. Para isso, eles explicitaram o índice de Ranney, que consiste em medir a competição entre os dois principais partidos dos Estados Unidos. O score do índice varia de 0 a 1, sendo 0 representando o controle do partido Republicano e 1 para o controle dos Democratas. O cálculo é gerado a partir de três indicadores: 1) a porcentagem de votos; 2) a porcentagem de assentos e 3) o período e mais a porcentagem de tempo em que os partidos estiveram no governo. Os autores também exemplificaram outras formas de mensuração quando

---

<sup>29</sup>Este artigo examina os determinantes das despesas do ensino primário entre 29 estados do México de 1999 a 2004. Este estudo explora variáveis políticas e econômicas que têm sido úteis para explicar os níveis de gastos. De acordo com este estudo, uma maior competição eleitoral leva a um aumento de gastos. Essas descobertas destacam ainda os retornos positivos de uma democracia de "qualidade" mais alta. Ou seja, as democracias mais competitivas são mais sensíveis às demandas sociais. Apesar disso, outros fatores também influenciam como: a organização da união, os legados institucionais e as características econômicas.

trabalhado a competição nos distritos: 1) a porcentagem de voto popular adquirida pelo candidato vencedor; 2) Margem de vitória<sup>30</sup>;3) Quão “seguro” é o assento; 4) se a eleição foi ou não contestada. Outra medida muito comum na literatura é a quantidade de partidos na disputa desenvolvida por Laakso e Taagepera (1979)<sup>31</sup>.

Os autores reconhecem que existe o discurso que a competição política traz benefícios para os cidadãos, assim como a concorrência nos mercados econômicos gera benefícios para os consumidores (MCCORMICK; TOLLISON, 1981; BECKER, 1983 apud PADOVANO; RICCIUTI, 2009, p.2).

A relação entre competição política e economia possui dois direcionamentos. A primeira apresenta um efeito negativo, principalmente em países onde o objetivo principal é a estabilidade política e não o desenvolvimento econômico, pois nesta visão a competição política, tornaria a prestação de serviços públicos ineficiente. (SVENSSON, 2005; CHHIBBER E NOORUDDIN 2004; ACEMOGLU, 2001, 2001b).

Svensson (1994), por exemplo, desenvolve um artigo seminal cuja resultante de uma instabilidade política é pouco investimento em infraestrutura. Assim, uma ligação entre a instabilidade política e investimento é identificado. Dentro de uma perspectiva mais ampla, a principal implicação destes resultados é que criar e reformar as instituições políticas que permitam reduzir a instabilidade política e polarização nos países em desenvolvimento deve ter uma prioridade importante na agenda para a reforma política. Tais medidas não só teriam efeitos diretos na paisagem política dos países, mas também teria um impacto sobre a qualidade dos direitos de propriedade e, portanto, o bem-estar dos cidadãos em muitos países em desenvolvimento.

Para fortalecer ainda mais o argumento, os modelos de economia política têm demonstrado que uma competição política desequilibrada poderá gerar perdas de bem-estar, devido à busca de renda excessiva e ineficiências na prestação de serviços do governo (POLO, 1998; SVENSSON, 1994). Existem também percepções que vêem processos ditatoriais mais contributivos para o crescimento, pois redistribuem menos, são mais capazes de controlar o *rent seeking*, e enfrentam

---

<sup>30</sup>A porcentagem do voto adquirida pelo vencedor e a margem de vitória não são redundantes. Porque segundo eles, a disputa pode ter vários candidatos, por isso, o vencedor por ter uma porcentagem de voto relativamente baixa e ainda apossuir um larga vantagem sobre o segundo lugar.

<sup>31</sup>Laakso, M. & Taagepera, R., 1979. The “Effective” Number of Parties: A Measure with Application to West Europe. *Comparative Political Studies*, 12(1), pp.3–27.

menor risco de guerras, do que as democracias, todos os fatores que devem induzir a um melhor desempenho econômico do que as democracias.

A segunda visão procura trazer um aspecto positivo (STIGLER, 1972; BESLEY ET AL, 2010; PADOVANO E RICCIUTI, 2009; UPPAL, 2011). Stigler (1972), tem a expectativa de que a competição política produza resultados benéficos para a sociedade, assim como a concorrência existente em qualquer mercado. O autor aborda em seus estudos que o conceito de competição é desenvolvido pela ciência política direcionado para a proximidade dos resultados nas eleições e é comumente associado que, quanto mais competitivas são as eleições, mais ágil o sistema político será para os desejos da maioria.

Besley et al (2010) reforça a aproximação da ciência política com a economia ao afirmar que a falta de competição política nos EUA está relacionada com políticas que reduzem o crescimento. Em outras palavras, a falta de concorrência política pode levar a políticas que impedem o crescimento econômico. O modelo de análise aborda, nos EUA, o efeito positivo da competição política sobre a indução de partidos políticos para implementar políticas promotoras do crescimento econômico. Na verdade, o aumento da competitividade faz com que os partidos escolham políticos de melhor qualidade para concorrer às eleições. Os autores encontram um forte suporte empírico para a hipótese de que em pleitos com pequena margem de vitória produzam níveis mais altos nas taxas de crescimento, em virtude de uma menor pressão fiscal, mais regulação para a atividade comercial e uma maior qualidade dos candidatos.

No conjunto de suas análises Besley et al (2010) lidam com a ideia de que em efeitos intermediários, propostos no modelo, a competição política promove a implementação de políticas que são amplamente creditados para promover o crescimento econômico. Mas a concorrência política desequilibrada poderia ser adaptada para interesses pessoais, ao invés de toda a população, resultando em estagnação no crescimento.

Padovano e Ricciuti (2009) ao testarem a teoria de Besley et al (2010) na Itália, também encontraram evidências de que uma elevada competição política melhora o desempenho econômico, através da escolha de políticas mais orientadas para a eficiência. Entretanto, detectaram que onde existe maior polarização da sociedade, tal como raça, religião, diferenças regionais, os políticos se preocupam mais com o apelo ideológico dos eleitores do que com a eficiência econômica desta.

Mas em um cenário mais homogêneo, há um efeito positivo sobre a eficiência das políticas – uma vez que a competição entre partidos políticos ou candidatos a cargos maximizam o bem-estar na medida em que reduzem, por exemplo, o preço imposto dos serviços públicos fornecidos, melhorando a eficiência do agente-principal na relação entre eleitores e os representantes eleitos.

Sendo assim, em suas pesquisas há evidências de uma correlação positiva entre a concorrência política e o desempenho econômico das regiões italianas. Os autores também enfatizam que a baixa fiscalização permite que partidos selecionem políticos de baixa qualidade e, como consequência, as escolhas políticas acabam sendo orientadas para a redistribuição ao invés da eficiência e crescimento da renda. No entanto, se a eleição for acirrada o grupo que perdeu exercerá um controle maior sobre o grupo que ocupou o poder, pois a perspectiva de ganhar manterá fiscalização viva. Eles também travam uma discussão onde a competição política agrega melhor desempenho, nos governos subnacionais ou nacionais italianos. E chegam à conclusão de que existem restrições mais rígidas sobre o poder discricionário dos políticos dos governos subnacionais, um conjunto mais limitado de competências que reduz os custos de informação do eleitor ou de uma tendência inferior às questões ideológicas. Outro ponto de vista pode ser de que os governos nacionais tenham uma ampla gama de competências, que multiplicam o número de dimensões ao longo do qual os partidos e candidatos tendem a competir, a fim de sufocar a concorrência política. Em outras palavras, os mercados políticos nacionais estão mais próximos de um ambiente de concorrência monopolística passo que os subnacionais estão mais perto de concorrência perfeita (PADOVANO E RICCIUTI, 2009, p.32).

Os autores Padovano e Ricciuti (2009) reforçam que o panorama atual da literatura empírica vê a teoria da Besley, Persson e Sturm (2010) sendo confirmada a nível dos governos subnacionais em diversos contextos: americanos (BESLEY, PERSSON E STURM, 2010), os belgas (ASHWORTH ET AL., 2006), as italianas desenvolvidas por eles. No entanto também encontram-se evidências de que maior competição política está correlacionada com um aumento das escolhas políticas redistributivas de curto prazo, visando a compra de votos, que minimizam o desempenho econômico (PADOVANO E RICCIUTI, 2009). Para eles esta dicotomia de resultados empíricos sugere que pesquisas futuras poderão se mover entre os dois vieses. Em outras palavras, o *insight* evidenciado por Besley, Persson e Sturm

(2010) pode aparecer em determinados contextos institucionais, mas poderia ser menos relevante em outros, ou seja, as inferências podem ser sensíveis às instituições presentes.

Acemoglu e Robinson (2006) procuram fazer uma relação entre competição política e a adoção de tecnologias. Os autores deixam claro que o importante não são os recursos que serão destruídos pela introdução de novas tecnologias, mas a erosão do poder político das elites. Na concepção deles uma intensa competição política favorece a inovação, uma vez que as elites ficam mais suscetíveis de serem substituídas. No entanto, na ausência de competição, as elites não medem esforços para bloquear o desenvolvimento, uma vez que podem colocar a perder o seu poderio político e econômico, mesmo quando a mudança provocasse benefícios diretos para a sociedade como um todo. E vale salientar que a visão de tecnologia dos autores não deve ser pensada em seu sentido nato, mas pode ser interpretada como uma mudança na aplicação dos direitos de propriedade, criação de novas instituições legais, ou a remoção de regulamentos que impedem atividades produtivas, ou qualquer tipo de reforma política e econômica.

No centro do debate, Acemoglu e Robinson (2006) reforçam a tese de que as mudanças, institucionais e tecnológicas, criam um cenário de instabilidade, o que pode contribuir para a diminuição das futuras vantagens políticas e economias das elites, pois os grupos concorrentes poderiam ser beneficiários e ameaçar os operadores históricos. Isto é, as mudanças podem erodir as vantagens em relação a outros grupos que estão se beneficiando com as alterações. Essa situação só é modificada quando existe um alto grau de competição. Na incerteza, todos estão dispostos a inovar, pois não se têm medo de perder o poder político.

Com uma visão mais pessimista Uppal (2011) ao desenvolver o seu trabalho sobre as eleições na Índia, relacionou a competição política ao modo como as taxas de rotatividade para cargos efetivos afetam os gastos do governo. Na verdade, o autor chega à conclusão que o consumo público aumenta em detrimento do investimento público. Na sua concepção os estados com maior competição gastavam mais, e, além disso, distorciam as políticas do governo com gastos de menor período de maturação em detrimento das políticas de longo prazo. No cálculo do político, os gastos com programas de longo prazo irão beneficiar os políticos futuros e os de curto prazo beneficiariam ele diretamente. Ou seja, a diminuição da

parte das despesas de desenvolvimento pode limitar seriamente o funcionamento de vários programas governamentais necessários, tais como educação e saúde.

Ashworth et al. (2006) começa a discussão afirmando que um consenso parece estar emergindo – o de "que a concorrência para o cargo político reduz em potencial o oportunismo político", ao examinar a relação entre competição e eficiência em uma amostra de municípios belgas. Os autores indicam estudos<sup>32</sup> em que a falta de competição política poderia causar excessivo *rent seeking* ou prestação ineficiente de bens públicos por parte do governo. E a razão para isto é que uma grande vantagem eleitoral é susceptível de proporcionar políticos com interesses econômicos (ou egoístas). Em outras palavras, o objetivo dos autores é fornecer mais evidência direta de que competição política diminui *rent seeking* e ineficiência dos governos locais. Os resultados de 308 municípios confirmam a hipótese levantada pelos autores e chega à conclusão de que a competição política (em número de partidos que disputam a eleição) tem um efeito benéfico sobre a eficiência no desempenho do município e a níveis mais baixos de *rent seeking*.

Sorensen (2014) também se propôs a fazer a relação entre competição política e eficiência nos governos locais noruegueses. Por competição política este considerou uma polarização entre dois partidos e por eficiência foi a partir de dados em painel sobre a produção de serviços governamentais ao longo de um período de 10 anos. Os dados de sua pesquisa cobrem cerca de 430 autoridades locais. O domínio partidário foi medido como o número de eleições em que estes receberam pelo menos 60% dos votos, medido em seis eleições consecutivas. E essa polarização é definida como a distância ideológica entre os dois partidos principais da disputa. O autor trabalhou com a hipótese de que a falta de competição partidária reduz eficiência. Segundo ele, o mercado democrático pode falhar quando um candidato possui uma posição quase monopolista. Em suas análises ele argumenta que os eleitores expulsarão o gestor se ele não fornece ao público serviços de forma eficiente. A análise empírica sugere que a polarização eleitoral e o domínio partidário causam menor desempenho do governo.

Trazendo essas discussões para o Brasil, Arvate (2013) concorda que esse debate é controverso, porque a partir dos estudos de Cleary (2007) ao investigar o caso mexicano, mostrou-se que uma maior concorrência eleitoral não conduz a um

---

<sup>32</sup> (WITTMAN, 1989; POLO, 1998; SVENSSON, 1998; BESLEY et al 2010).

aumento da oferta de bens públicos. Mas o autor vê a competição política no Brasil como algo positivo, uma vez que levaria a um aumento da oferta de bens públicos. No entanto, é importante perceber que existem elementos, como o ambiente institucional e regras eleitorais, que podem influenciar diretamente os resultados (ARVATE, 2013).

No ambiente institucional pode-se delinear o Brasil como um cenário interessante para esta análise, uma vez que a constituição brasileira de 1988 estabeleceu que o governo local têm o status de um membro da federação (com autoridade para decidir orçamento e políticas) e sobre as regras eleitorais existe uma concordância acadêmica de que o Brasil é um exemplo de sistema partidário aberto (AVARTE, 2013, p. 01). Sendo assim, uma autonomia sobre as decisões orçamentais e políticas, a autonomia da escolha de seus atores políticos, votação obrigatória, faz do Brasil um cenário importante para testar a hipótese.

Avarte (2013) analisa a competição política a partir do número efetivo de candidatos, o que será diferente da proposta desta presente pesquisa que se fundamentará na margem de vitória. Sua argumentação é que, quanto maior o número de candidatos, maior será o fornecimento de bens públicos. Pois o número de candidatos contribui para dissipar totalmente as rendas e os candidatos eleitos irão oferecer o máximo de bens públicos. A escolha das variáveis que representam bens públicos fora nas áreas da saúde (cobertura vacinal) e educação (número de matrículas dos estudantes e número de professores) pois o autor entende como sendo o gasto social mais importante realizado pelos governos locais.

O autor se preocupou em testar quatro hipóteses ao longo da sua pesquisa: 1) Se a competição eleitoral aumenta a oferta de bens públicos; 2) A concorrência eleitoral (*ex-ante* ou *ex-post*) afeta o fornecimento de bens públicos; 3) A regra eleitoral (ou regra de *run-off* ou a regra da maioria simples) afeta o número de concorrentes e ao fornecimento de bens públicos; 4) O limite de mandato (segundo mandato) para o mesmo prefeito (reeleição) reduz o efeito de competição eleitoral relativo ao fornecimento de bens públicos.

E suas conclusões foram: na primeira hipótese a competição eleitoral (o número efetivo de candidatos) aumenta a oferta de bens públicos no ambiente institucional brasileiro. Na segunda, não ficou claro se é o *ex-ante* ou *ex-post* que afeta o fornecimento de bens públicos. Na terceira os resultados mostram que em municípios onde a regra é de *run-off* (mais de 200 mil eleitores), o fornecimento de

bens públicos é mais elevado para todos os bens utilizados como indicador, do que em municípios que não possuem esta regra. De acordo com a literatura, este tipo de regra eleitoral reduz o controle dos partidos sobre o número de candidatos e este efeito pode até mesmo aumentar o número de candidatos efetivos, o que pode explicar a diferença no fornecimento de bens públicos. E, por fim, na quarta, a reeleição poderia aumentar a corrupção, mas não afeta os resultados finais.

Avarte (2013) argumenta sobre as possibilidades de carreira de um prefeito no final de seu mandato. Ele(a) tem as seguintes opções: (1) Desistir de sua carreira política por completo; (2) Concorrer a vereador (a função municipal de menor importância); (3) Se candidatar em outro município; (4) concorrer à reeleição; (5) passar dois anos sem um mandato, enquanto aguardam a oportunidade de correr para uma posição diferente em nível estadual ou federal.

Para o autor, se a escolha for a de número cinco, a melhor decisão é tentar a reeleição como prefeito no seu município ou no vizinho e depois utilizar os elementos arraigados pelo cargo de prefeito e usá-los ao seu favor. Simplesmente passar dois anos na espera e retornar à cena política em busca de uma posição mais elevada não é uma prática comum na política brasileira, assim como a opção dois. Dessa forma as opções três e quatro são as mais viáveis para os prefeitos, e devido a essa situação abordada por Avarte (2013), como ele não ignorou esse fato também optamos por não ignorar a reeleição em nossa pesquisa.

Deus (2011) também procurou em suas pesquisas verificar a influência da mudança institucional, à luz da descentralização e do federalismo implantado pós 1988 e a adoção do sistema multipartidário no âmbito municipal, sobre a competição política no Ceará e Piauí. As evidências mostram que a introdução do sistema multipartidário e a descentralização fiscal, política e administrativa possibilitou disputas políticas mais equitativas entre os partidos, tornando a competição menos oligárquica e restritiva. Além do mais a competição política refletia positivamente nos indicadores de natureza socioeconômica.

No entanto, existem os que divergem sobre os tipos de benefícios. Para os que desejam a reeleição, são perceptíveis os incentivos gerados pelos candidatos em responder aos anseios da população, pois caso não fizerem correm o risco de serem punidos com a não reeleição, assim percebem a população não satisfeita com a “prestação de contas” geradas por esses atores. Acredita-se que os governantes que esperam ser reeleitos tenham comportamento fiscal mais

responsável e que apresentem uma externalidade positiva sobre as contas públicas (MENEQUIN; BUGARIN, 2001).

A teoria da escolha racional tece considerações que reforçam essa hipótese. De acordo com esta concepção, indivíduos fazem escolhas racionais que visam diretamente sua sobrevivência política. A ideia é minimizar os custos e maximizar os ganhos próprios. Downs (1999) traz uma luz sobre essas considerações dos atores políticos em ambientes eleitorais competitivos. Essa concepção vai de encontro a uma visão mais ideológica que acredita que os atores estariam mais interessados em tomar decisões a partir de crenças na mudança social sem a preocupação em obter ganhos particulares. Já tem os que consideram as escolhas de adoção de políticas relacionadas à existência de tendências e modas entre os membros de uma rede social (COELHO, 2009).

Caughey e Sekhon (2011) alertam que os que estão tentando a reeleição geralmente desfrutam de uma vantagem financeira substancial como também tendem a ter uma experiência política maior do que seu oponente. Os autores ainda relatam que em eleições competitivas, há uma influência maior no comportamento diário da mídia, que acabam por dar uma intensa cobertura a disputa, com fluxo contínuo de informações sobre os candidatos. Os candidatos vendo-se imersos nessa disputa acabam se comprometendo mais.

Foi o que aconteceu na disputa pelo governo do distrito federal, onde Joaquim Roriz (PMDB), adversário de Cristóvão Buarque (PT), prometeu manter o Programa Bolsa Escola de Brasília caso fosse eleito mesmo não sendo uma proposta compatível com seu posicionamento ideológico. O mesmo aconteceu na disputa pelo governo do Piauí, o candidato do PFL também motivado pela alta competição registrou em cartório público sua promessa de manter o Programa Bolsa Escola (COELHO, 2009).

Evidente que isso acontece apenas em situações em que exista a real possibilidade de ser reeleito. Caso não encontre, o cálculo político será outro: extrair os benefícios o máximo possível (BARDHAN; YANG, 2004). Dentro dessa perspectiva os atores criam ou copiam ideias com interesse em reivindicar crédito político junto ao eleitorado.

O nível de competição política determina o nível de investimento: se o candidato a reeleição enfrenta pouco risco de perder, segundo os autores ele é encorajado a realizar investimentos que façam crescer o seu domínio. Mas quando a

competição é muito intensa, os efeitos desestabilizadores de investimento público pesam mais sobre ele. Em outras palavras, os incentivos para responder aos desejos do público são mais fortes quando o público pode mais facilmente tirá-los do seu poder (BARDHAN; YANG, 2004).

Como resultado, quando o investimento público é realizado, mas acompanhada de altos níveis de gastos do governo, o público começa a suspeitar que o governante em exercício alinhou seus próprios bolsos ao invés de altos custos de investimento reais enfrentados. Em contextos marcados por elevados níveis de competição política (em particular, em que o público deve implicar apenas um pequeno custo, a fim de destituir o titular), o público é rápido para agir sobre essas suspeitas e punir o operador histórico para uma boa medida (BARDHAN; YANG, 2004, p.7).

Percebe-se que o aumento da competição política obriga o candidato à reeleição a limitar os gastos do governo. No entanto, um prefeito que enfrenta um alto risco de sanção pública só vai realizar o investimento público, quando for possível fazê-lo e ainda manterá os gastos do governo para baixo, com isso, o investimento público é menos provável de acontecer (BARDHAN; YANG, 2004).

Araújo et al (2016) apontam em seus estudos no Ceará que um melhor nível de desenvolvimento econômico está relacionado a uma maior estabilidade política; ou seja, quando as esferas de governos municipal e estadual estão alinhadas e tem-se menor alternância nas prefeituras e câmara de vereadores. Sendo assim constatou-se que, municípios com menor competição apresentam maior nível de desenvolvimento.

Outras inferências são realizadas com a variável competição política. Brollo e Troiano (2013) em seu trabalho analisam o efeito de gênero de quem é formulador das políticas e se essas diferenças de gênero variam de acordo com o nível de competição eleitoral. Os autores reconhecem que as evidências experimentais sugerem que as mulheres podem ser menos eficazes do que os homens em ambientes competitivos (GNEEZY, NIEDERLE E RUSTICHINI, 2003 apud BROLLO ; TROIANO, 2013), além de evidenciar que as mulheres coíbem a competição (NIEDERLE E VESTERLUND 2007 apud BROLLO ; TROIANO, 2013 ). Na verdade, trabalhos experimentais constataram que as mulheres geralmente evitam eleições competitivas e quando participam, por vezes não conseguem sucesso.

A hipótese dos autores está no fato de que prefeitas atraem duas vezes mais transferências discricionárias, para infraestrutura, do governo federal do que prefeitos do sexo masculino. As mulheres levam a melhores resultados de saúde: por exemplo, em municípios chefiados pelo sexo feminino, a percentagem de mulheres sem quaisquer visitas de pré-natal é menor. Além disso, nestes municípios, a probabilidade de um nascimento prematuro é relativamente mais baixa; também estão menos envolvidas em episódios de corrupção e contratam menos funcionários para cargos comissionados<sup>33</sup> do que os homens. Em uma amostra de 723 eleições que correspondem a uma disputa entre gêneros, eles verificaram que as disputas são mais prováveis de acontecer em cidades menores e mais pobres.

Os resultados da pesquisa mostram que as mulheres fornecem melhores resultados e atraem mais recursos. Assim, Brollo e Troiano (2013) constataram que as políticas destinadas a aumentar a participação das mulheres através de quotas poderiam ter efeitos diferenciais em relação a políticas.

A mesma percepção que obtivemos da relação entre competição política e desenvolvimento econômico, também temos quando se compara com a formulação de políticas. Os efeitos da competição política não são bem compreendidos empiricamente, na verdade depende em que ambiente a análise irá se pautar. É possível ter baixa competição e más políticas, mas nada impede que se tenha um político competente, desestimulando a entrada de desafiantes e aliando boas políticas com baixa concorrência (CHAMON; MELLO; FIRPO ET AL., 2008).

#### 4.1 A POLÍTICA IMPORTA NAS POLÍTICAS PÚBLICAS?

Entende-se que a implementação e formulação das políticas públicas é envolta de uma teia complexa de atores e instituições. Não existindo um único caminho para a atuação destes, os assuntos e interesses dos envolvidos fazem com que uma política possa ser ou não implementada, obter ou não sucesso. Não é nenhuma novidade o fato dos determinantes políticos influenciarem nas políticas públicas. “A literatura sobre poder local, por sua vez, tem enfatizado a importância

---

<sup>33</sup>Cargos comissionados segundo os autores estão relacionado a grupos de interesses especiais e clientelismo político nos municípios brasileiros. A pesquisa também detectou que a preferência para a contratação dos prefeitos é antes da eleição o que da margem para o clientelismo político.

das arenas e dos arranjos políticos no plano local, bem como as estratégias de sobrevivência eleitoral, para o sucesso de iniciativas locais de inovação em políticas públicas” (ARRETCHE; MARQUES, 2002,p. 456).

Frey (2000) afirma que as políticas públicas sofrem transformações devido a alterações que ocorrem nas arenas políticas. Portanto, o autor reitera a importância de levar em consideração as particularidades dos processos políticos de cada localidade estudada procurando perceber os grupos de poder e as práticas político-administrativas. Isso porque reconhece-se que as análises das políticas públicas tomando por determinantes variáveis políticas acontecem dentro de um cenário complexo, histórico, social, econômico, muitas vezes com circunstâncias difíceis de serem detectadas nas análises.

Arretche e Marques (2002) procuraram levar em consideração as variáveis de ordem política e socioeconômicas para fazer inferências sobre o processo de municipalização da saúde no Brasil a partir de 1.643 municípios. Como resultados da regressão múltipla, não foi encontrada significância estatística nas variáveis de competição eleitoral (eleições majoritárias) e nem na relação executivo-legislativo. Já o alinhamento partidário revelou uma correlação negativa com a oferta de serviços ambulatoriais. Enfim, os fatores relativos à dinâmica política local pouco explicam as políticas de saúde no âmbito local.

Key (1951 apud CAVALCANTE, 2012), por exemplo, ao estudar os EUA, trabalha com a hipótese que os partidos são mais eficazes em ambientes competitivos. Como existe a ansiedade para as próximas eleições, estes empurram os líderes políticos para servir aos interesses da sociedade e concluem que baixas competições tendem a optar por políticas públicas mais conservadoras. Em linhas gerais a competição política acaba por produzir aumento dos gastos com bem-estar social. Lockard (1959 apud CAVALCANTE, 2012) diz que as análises consistem na diferença de possuir partidos competitivos ou partido único, no entanto, ao tratar-mos de economias complexas a predominância são de partidos competitivos.

Hofferbert (1966 apud CAVALCANTE, 2012) também estuda os elementos das variáveis políticas, a proporcionalidade do legislativo estadual e o seu controle sobre as políticas públicas, competitividade partidária. E suas conclusões não apontam para uma relação política com as políticas públicas, mas fortemente mostram um relacionamento entre as variáveis socioeconômicas e as políticas públicas.

Não desconsiderando as prerrogativas políticas nas análises das políticas públicas, para a pesquisa optou-se por trabalhar as seguintes variáveis, especificamente para as eleições de 2008, conforme pode-se observar na figura abaixo.

Na proposta original do trabalho consistia em analisar dados de 2004 á 2014. Porém no desenvolver da construção das informações, deparou-se com a falta ou a desorganização dos dados. Em virtude dessas lacunas houve a necessidade de redesenhar a pesquisa em um recorte temporal que fosse possível contemplar uma eleição municipal e dados de saúde e educação sequenciais a esse evento. O quadro abaixo apresenta as variáveis selecionadas de dimensão política e social, importantes para construção da regressão.

Figura 24—Quadro das variáveis políticas e socioeconômicas para o ano de 2008

Variável	Nome	Proxy	Fonte
Independente	Competição Política	Margem de vitória do primeiro para o segundo candidato. Eleição de 2008. 0,01% - 2,5 % Muito alto 2,51- 5%- Alto 5,01% -10%- Médio 10,01-15%-Baixo 15,01 ~ Muito Baixo	TSE-Tribunal Superior Eleitoral
Controle Política	Reeleição	As reincidências de candidatura 1-Reeleito 2- Não reeleito 3- Eleito na 2º tentativa de disputa 4 Eleito na 1º tentativa de disputa	TSE
	Partido Presidente	Se o partido do prefeito é o mesmo do presidente eleito na eleição anterior 0 – Não 1 – Sim	TSE
	Coligação Presidente	Se o partido do prefeito fez parte da coligação do presidente eleito na eleição anterior 0 – Não 1 – Sim	TSE
	Partido Governador	Se o partido do prefeito é o mesmo do governador eleito na eleição anterior 0 – Não 1 – Sim.	TSE
	Coligação Governador	Se o partido do prefeito fez parte da coligação do governador eleito na eleição anterior 0 – Não 1 – Sim	TSE
	Sexo	Sexo do prefeito 1 – Feminino 2 - Masculino	TSE

	Escolaridade	Nível de escolaridade do prefeito 1 - Analfabeto 2 - Ensino fundamental completo 3 - Ensino fundamental incompleto 4 - Ensino médio completo 5 - Ensino médio incompleto 6 - Lê e escreve 7 - Superior completo 8 - Superior incompleto	TSE
	Idade	Idade na qual o prefeito disputou a eleição 1 - 99	TSE
	Gasto nas Eleições	0,00 – 9999999999,00 Gasto de campanha do prefeito	TSE
	Partido pelo qual foi eleito	Sigla do partido ao qual o prefeito concorreu nas eleições	TSE
Controle socioeconômicas	IFDM Emprego & Renda	O Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal varia de 0 (mínimo) a 1 ponto (máximo) para classificar o nível de cada localidade em saúde: baixo (de 0 a 0,4), regular (0,4 a 0,6), moderado (de 0,6 a 0,8) e alto (0,8 a 1) desenvolvimento. Ou seja, quanto mais próximo de 1, maior o desenvolvimento da localidade na área selecionada. A variável Emprego & renda é comporta pelos seguintes indicadores: Geração de emprego formal • Absorção da mão de obra local • Geração de Renda formal • Salários médios do emprego formal • Desigualdade	FIRJAN
	População residente –total	Estimativas populacionais enviadas para o TCU	IBGE
	Randomização	Quantidade de vezes que o município foi sorteado pela Controladoria Geral da União a partir do Programa de Fiscalização por Sorteios Públicos <sup>34</sup>	CGU- Controladoria Geral da União

<sup>34</sup> Atualmente é denominado de Programa de Fiscalização Em Entes Federativos, porém adotamos o nome que era utilizado no período de coleta dos dados.

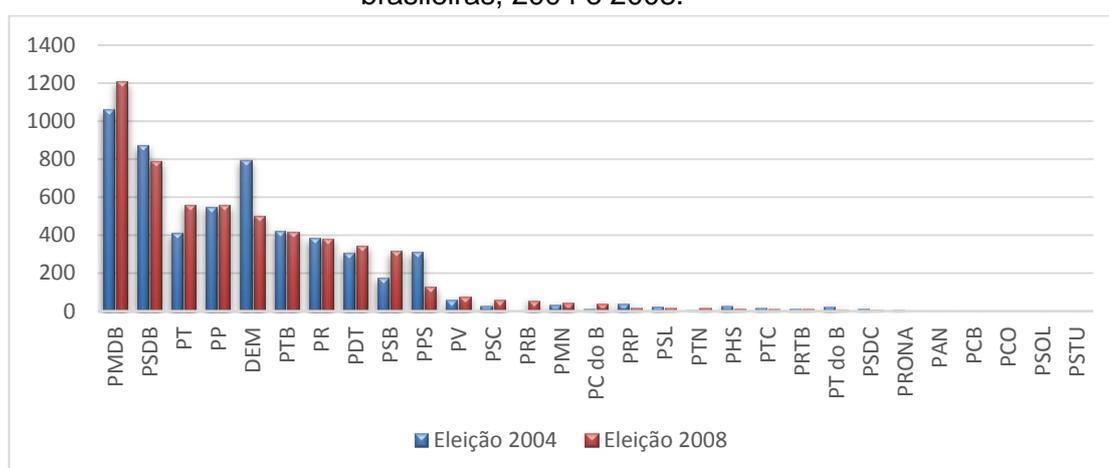
Região que pertence o município	Os 26 estadosdo Brasil.	IBGE
Produto Interno Bruto (PIB)	Diz respeito PIB nominal: valor do PIB calculado a preços correntes, ou seja, no ano em que o produto foi produzido e comercializado.	IBGE
Distância Brasília	0,00 – 99999,00 Distância do município até Brasília (km)	GOOGLE MAPS
Distância Capital	0,00 – 99999,00 Distância do município até a respectiva capital do estado (km)	GOOGLE MAPS

Fonte: Elaboração própria, 2017.

As eleições municipais desempenham no cenário político uma prerrogativa importante na sustentação de governos estaduais e federais. Especificamente o cenário eleitoral de 2008 fez com que o Partido dos Trabalhadores (PT) e Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) ampliassem em respectivamente 148 e 147 prefeituras. O que representou para o PT um aumento de 36,10% comparado com 2004, o que somou um total de 558 municípios. E para o PMDB foi um aumento de 13,87% com 1.207 municípios, sendo que destes seis são capitais e um total de 28,8 milhões de eleitores, números que o colocam como maior partido brasileiro.

Outro partido que obteve destaque nas eleições de 2008 foi o Partido Socialista Brasileiro (PSB) com 140 eleitos e o Partido Comunista do Brasil (PC do B) que tinha 10 cidades e passou a administrar 40. Já as reduções estão com o Democratas (DEM) e o Partido da Social Democracia Brasileiro (PSDB) que reduziram em 293 e 82 as administrações locais. Partindo de uma análise mais global, 14 partidos perderam administrações e 11 conseguiram o acréscimo. Vale salientar que nem sempre o quantitativo de prefeituras conquistadas corresponde a um protagonismo: é importante levar em consideração o tamanho do município, o número populacional e se este irá governar um município com orçamento robusto. Por isso, as disputas nas capitais são mais significativas do que conquistar o número considerável de pequenos municípios.

Figura 25 –Gráfico referente aos partidos e seus ganhos eleitorais nas eleições municipais brasileiras, 2004 e 2008.



Fonte: Dados obtidos a partir do repositório do TSE 2008. Elaboração própria, 2017.

No Brasil existe uma alta fragmentação partidária, decorrente da combinação de diversos fatores, entre os quais o próprio sistema e regras eleitorais

(REBELLO,2012; NICOLAU, 1996). Os partidos recebem influência dos grandes líderes na organização partidária local, permitindo que este seja o responsável quase que exclusivo pela negociação política. Ou seja, o país não possui cultura de um sistema partidário democrático internamente, com posicionamentos ideológicos claros e consolidados, que permitissem, por exemplo, uma polarização de ideias, o que culminaria em uma eleição mais acirrada. O próprio perfil conservador do eleitor, não fomenta debates mais acalorados sobre o posicionamento ideológico dos candidatos. Na verdade, os candidatos em muitas circunstâncias se assemelham sobre valores e crenças, com um perfil político parecido, na maioria de centro-direita. O PMDB, por exemplo, tem um histórico de possuir uma agenda mais pragmática-eleitoral do que programática. Diante disso, além do protagonismo assumido nas gestões municipais no Brasil, o PMDB vem servindo de sustentação nas administrações locais, estaduais e federais. Ou seja, o partido responde por pastas importantes na dinâmica das políticas públicas brasileira.

Ao trabalhar as influências políticas dentro da perspectiva das políticas públicas, é mais recorrente o foco sobre o governo executivo, legislativo e as regras do jogo eleitoral. Os partidos não são os mais privilegiados nas análises, apesar destes servirem para agregarem interesses dispersos da sociedade civil e possuírem acesso a agenda política.

Os partidos deveriam apresentar ao eleitorado os problemas que não de ser respondidos e também apresentar o plano de programas. São atores importantes na conexão sociedade e governos. Atuando como articuladores dos assuntos na arena pública, definindo agendas, participando da composição dos governos e estabelecendo as bases para a relação entre os poderes executivo e legislativo e influenciando o processo das políticas públicas (MENEGUELO, 1998).

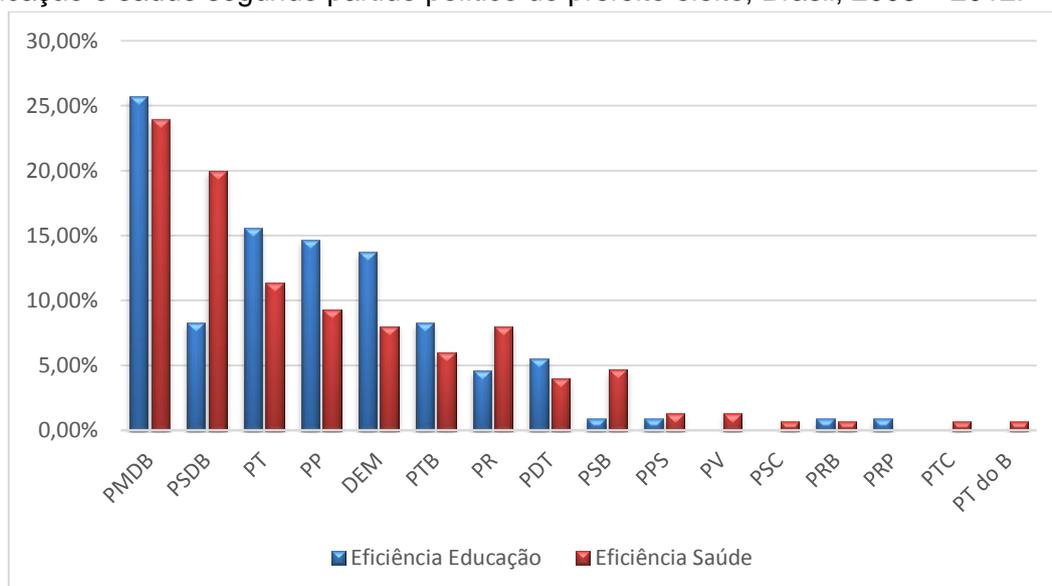
Isso porque os partidos possuem a capacidade de influenciar de forma direta ou indiretamente a formulação e execução das políticas. Isso fomentou trabalhos como o de Rodrigues (2010) cujas análises se pautaram em identificar a relação político-partidária com os gastos públicos nos municípios de Santa Catarina, defendendo a hipótese que os direcionamentos ideológicos resultam na aplicação diferenciada dos recursos públicos. No entanto, a sua hipótese não se confirmou, pois, a ideologia não se apresentou como determinante.

Gasparini e Ramos (2003) procuraram estabelecer a eficiência dos municípios pernambucanos, entre outras, com a variável política filiação partidária do prefeito. E

constatarem que não tem um papel determinante nos níveis de eficiência, inclusive revelando variações entre as legendas. Reiterando o que foi abordado no presente trabalho o personalismo da política brasileira.

Analisando a partir de uma perspectiva partidária, a figura abaixo exibe os partidos dos municípios eficientes em saúde e educação, resultados do DEA. Sendo assim, pode-se perceber o predomínio dos grandes partidos, já que estes são responsáveis por governar a maioria dos municípios no Brasil. O PMDB possui a maior quantidade de municípios eficientes em educação e saúde, quase que equilibradamente atuando nas duas áreas. O PSDB já aparece atuando mais na saúde, o PT posteriormente aparece melhor nos desempenhos de educação, assim como o Partido Progressista (PP), DEM, Partido Trabalhista Brasileiro (PTB). O Partido Republicano (PR) e o PSB a saúde se destaca.

Figura 26–Gráfico de representação em barras do percentual de municípios eficientes em educação e saúde segundo partido político do prefeito eleito, Brasil, 2008 – 2012.



Fonte: Banco de dados da pesquisa. Elaboração Própria, 2017.

Mas é importante pontuar que na realidade do país a heterogeneidade regional aponta para a dificuldade na formação de partidos de dimensão nacional, com uma proposta mais coesa sobre um “projeto de país” a que possam defender. O que existe no cenário do Brasil são grupos político-partidários de caráter regional que na maioria das vezes assumem posturas mais localistas.

Em outras palavras, muitos partidos são caracterizados como máquinas políticas, que atuam predominantemente sobre uma dinâmica de satisfação de

interesses particulares e de obtenção de recursos materiais, sem um aporte programático e ideológico definido.

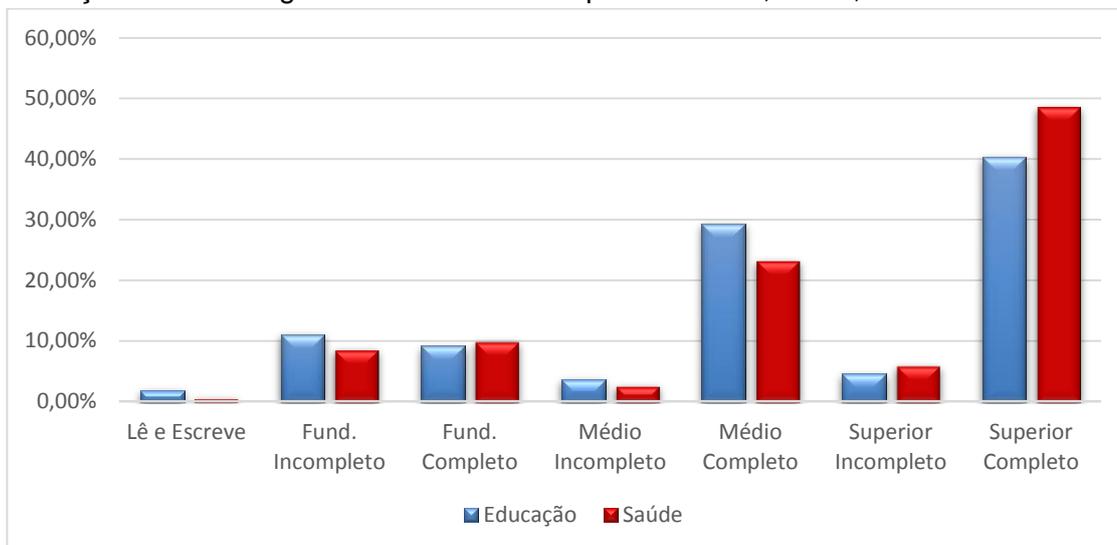
Imbeau, Pétry e Lamari (2001 apud CAVALCANTE, 2012) fizeram uma compilação das principais obras que analisam a influência partidária sobre as políticas públicas e chegaram como conclusão duas perspectivas de análises: 1) os que argumentam que as sociedades se tornaram cada vez mais iguais, encarando os mesmos tipos de problemas e aplicando os mesmos tipos de soluções. Portanto, as diferenças políticas, culturais e institucionais pouco servem para explicar as variações das políticas públicas; a 2) preconiza a existência de correlação entre variáveis partidárias e resultados das políticas públicas.

Os partidos possuem ideologias e projetos societários diversos, o que culmina em políticas públicas. A saúde e educação variam de acordo com a importância dada por um governo, podendo haver corte nos investimentos ou na consolidação como direito. Os partidos influem na criação de programas e projetos que as modificam e em alguns casos retrocedem de acordo com as suas conveniências. Dentro da necessidade de governabilidade, os estabelecimentos de coalizões são necessários, ainda mais em um cenário de 35 partidos políticos registrados no TSE, fazendo com que neste jogo de apoio haja disputas por importantes pastas, permitindo que diferentes formas de pensar, interpretar e conduzir as políticas.

No Brasil percebe-se um predomínio de atores querendo permanecer no poder a qualquer custo, se sujeitando em atender aos interesses corporativos, seletivos, regionais e setoriais dentro de um cenário de agendas pessoais legitimado como parte de uma agenda nacional. O personalismo no país predominante no processo de decisão do voto sobrepõe-se na maioria das vezes às estruturas partidárias (NICOLAU, 2006).

Como análise para este trabalho as políticas públicas a partir de outra variável política, escolaridade do prefeito (a), percebe-se que os municípios eficientes em saúde e educação, concentrados em grande maioria nos prefeitos que possuem superior completo. Como pode-se perceber na figura abaixo:

Figura 27– Representação em histograma do percentual de municípios eficientes em educação e saúde segundo escolaridade do prefeito eleito, Brasil, 2008 – 2012.



Fonte: Banco de dados da pesquisa. Elaboração Própria, 2017.

Não são recorrentes trabalhos que reportem a escolaridade do gestor como um determinante nas políticas públicas. Na verdade, reitera-se que a vocação pela “causa pública” não está diretamente relacionada com o grau de instrução. Acredita-se, por exemplo, que o senso de responsabilidade de suas funções é mais determinante no exercício do poder. Viver para a política exprime mais como um valor pessoal, a serviço de uma causa. No entanto, reporta-se sobre a importância do perfil técnico na condução das políticas públicas.

Um elemento político importante para o nosso estudo foi a competição política. E quando se pensa em competição política/eleitoral é competição pelo controle do poder político, seja nível local, estadual ou federal. Em definição simples é a disputa pelo controle, conteúdo e direção da política pública. Ou seja, é a rivalidade pela tomada de decisão governamental. É o poder de controlar o governo e decidir oficialmente como o seu poder legal deve ser usado e como isso irá afetar de forma diferenciada os atores sociais.

Entende-se que nos sistemas majoritários a competição é maior, uma vez que o candidato tem que lutar pela maioria. E ganhar a preferência do eleitor, diferenciar-se, é o principal objetivo de quem está disputando o pleito. Na verdade, é onde os candidatos se comprometem mais nas promessas na tentativa de influenciar na hora do voto. Mas o que consideramos uma eleição competitiva? Para a tese optamos por não decidir por apenas uma margem de vitória específica, foram

marcados alguns pontos de referência. Muito alto - 0,01% - 2,5 %; Alto- 2,51- 5%; Médio- 5,01% -10%; Baixo- 10,01-15%; Muito Baixo- 15,01 ~. O critério foi no fato de que uma eleição cuja diferença entre os dois candidatos mais votados é mais de 15%, tem a vitória facilmente prevista com uma pesquisa de intenção de votos (BARONE, 2014).

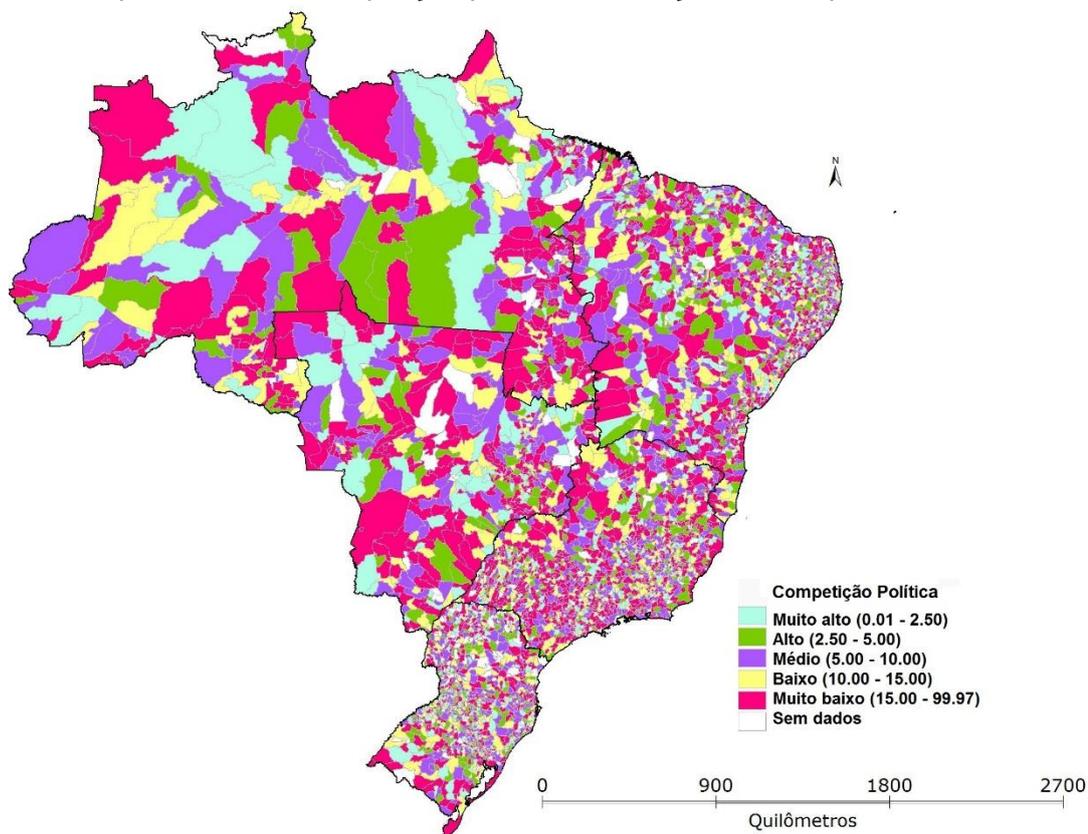
Analisando mais especificamente as dinâmicas políticas brasileira, as eleições municipais acontecem em um cenário marcado pelo personalismo do voto, como já foi falado anteriormente. Isso implica que grande parte dos eleitores brasileiros vota no candidato que possam atingir aos seus objetivos (público e/ou privado) sem necessariamente considerar o partido a qual pertence. Na verdade, o próprio descrédito com os partidos e instituições favorece historicamente o voto baseado nas características de cunho pessoal do candidato. Os partidos brasileiros, não se apresentam de modo estruturado nos municípios brasileiros, às vezes se resumem a uma liderança local, falham na arrecadação de recursos, por exemplo. Em uma campanha competitiva, a figura do candidato e suas promessas de ordem pessoal acabam pesando mais. Mesmo que depois para concretizar as promessas de campanha este precise arcar com os custos na formação da base governista, que muitas vezes comprometem intensamente essas promessas (NICOLAU, 2006).

Esse fato decorre que o eleitor no Brasil historicamente não possui uma orientação ideológico-partidária. Até porque é recorrente a escolha de candidatos e partidos distintos em diferentes eleições e o esquecimento de seus candidatos meses depois. Na verdade, pode-se até afirmar que comumente existe até uma incoerência ideológica do eleitor.

Os candidatos que conseguem incorporar os elementos considerados “importantes” na visão do eleitor, conseguem vantagens na disputa. Esses “elementos especiais” podem ser de diferente natureza no enfrentamento das dificuldades presentes na realidade. Por conta disso, as campanhas vêm se tornando competitivas na busca desses votos e a proposta é saber as consequências dessa competição para a eficiência das políticas públicas, mas especificamente saúde e educação.

A figura abaixo mostra o cenário competitivo das eleições de 2008 nos municípios brasileiros. A intenção é problematizar essa realidade também com outras variáveis sócio-políticas. No entanto, a priori percebe-se que há tendência perceptível sobre uma baixa competição política no Brasil para o referente pleito.

Figura 28 –Mapa referente a competição política nas eleições municipais brasileiras, 2008.



Fonte: Banco de dados da pesquisa. Elaboração Própria, 2017.

Para entender melhor esse comportamento, apresenta-se os dados segundo a média da competição política das regiões brasileiras. Existe um predomínio de eleições onde a média concentra-se na escala de Muito Baixa. Ou seja, no Centro-Oeste, Nordeste, Norte e Sudeste os valores concentraram-se acima de 15,0. Apenas a região Sul que dentro dos parâmetros categorizados na pesquisa ficou com média 13,0. Se atentar-se para os valores dos estados em particular, dos 26 estados da federação, 16 concentram-se nos valores Muito Baixo; os demais são considerados Baixos. Possuindo Santa Catarina uma das menores médias do Brasil 11,8 acompanhado do estado do Acre com 11,0. Já as maiores médias encontram-se na região Sudeste: 18,7, mais precisamente no estado do Rio de Janeiro com 22,3 e São Paulo 21,2. Apesar da faixa Muito Baixa apresentar uma escala de 15~, dois municípios ficaram com valores acima de 20. Se observar os indicadores estatísticos de mínimo e máximo, o Brasil possui municípios onde as disputas foram tão acirradas que se eliminar as casas decimais praticamente aparecem zerados os valores.

É importante também atentar para outras particularidades nas análises eleitorais dos municípios brasileiros. Já foi em vários momentos relatado o perfil heterogêneo da realidade do país. Conseqüentemente, isso tem que ser levado em consideração quando problematizar competição política, o tamanho do eleitorado e a quantidade de municípios por estados; isso quer dizer que, por exemplo, a região Sudeste reúne o maior eleitorado do país, ou seja, a dinâmica eleitoral para a conquista de eleitores é diferenciada quando reduz a análise para um município de 5.000 habitantes. Em compensação o Sudeste possui o número de municípios inferior ao do Nordeste, mas possui o maior número de municípios com mais de 200.000 habitantes, ocorrendo a exemplo mais possibilidade de terem eleições no segundo turno, que já possui uma outra lógica de competição política.

Tabela 18– Descrição da Competição política segundo região e UF de registro, Brasil, 2008.

Região	UF	Competição política (%)				
		Média	Mediana	Desvio padrão	Mínimo	Máximo
Centro-Oeste	GO	15,1	11,2	15,5	0,1	96,0
	MS	18,4	11,6	18,8	0,2	85,1
	MT	17,6	12,8	16,3	0,1	93,5
	<b>Total região</b>	<b>16,4</b>	<b>11,6</b>	<b>16,3</b>	<b>0,1</b>	<b>96,0</b>
Nordeste	AL	18,7	11,6	20,0	0,3	100,0
	BA	17,1	11,0	19,5	0,0	98,5
	CE	14,7	8,7	16,6	0,1	94,9
	MA	16,0	10,7	18,1	0,1	99,4
	PB	16,5	11,0	17,0	0,0	95,2
	PE	17,2	10,7	19,3	0,1	97,9
	PI	14,7	9,7	16,4	0,2	98,3
	RN	15,0	8,5	16,9	0,1	93,6
	SE	13,9	9,0	18,8	0,6	98,9
<b>Total região</b>	<b>16,1</b>	<b>10,2</b>	<b>18,1</b>	<b>0,0</b>	<b>100,0</b>	
Norte	AC	11,0	7,3	10,2	0,8	34,1
	AM	12,7	10,0	13,6	0,2	87,0
	AP	13,1	13,5	7,8	0,4	27,9
	PA	14,5	8,5	17,2	0,1	89,6
	RO	19,9	12,3	18,3	1,2	91,7
	RR	18,8	10,9	24,0	2,4	88,2
	TO	18,1	15,0	16,3	0,0	87,6
<b>Total região</b>	<b>15,9</b>	<b>11,0</b>	<b>16,4</b>	<b>0,0</b>	<b>91,7</b>	
Sudeste	ES	18,3	12,6	17,3	0,5	88,4
	MG	16,5	12,1	15,5	0,0	96,9
	RJ	22,3	13,9	22,5	0,7	92,9

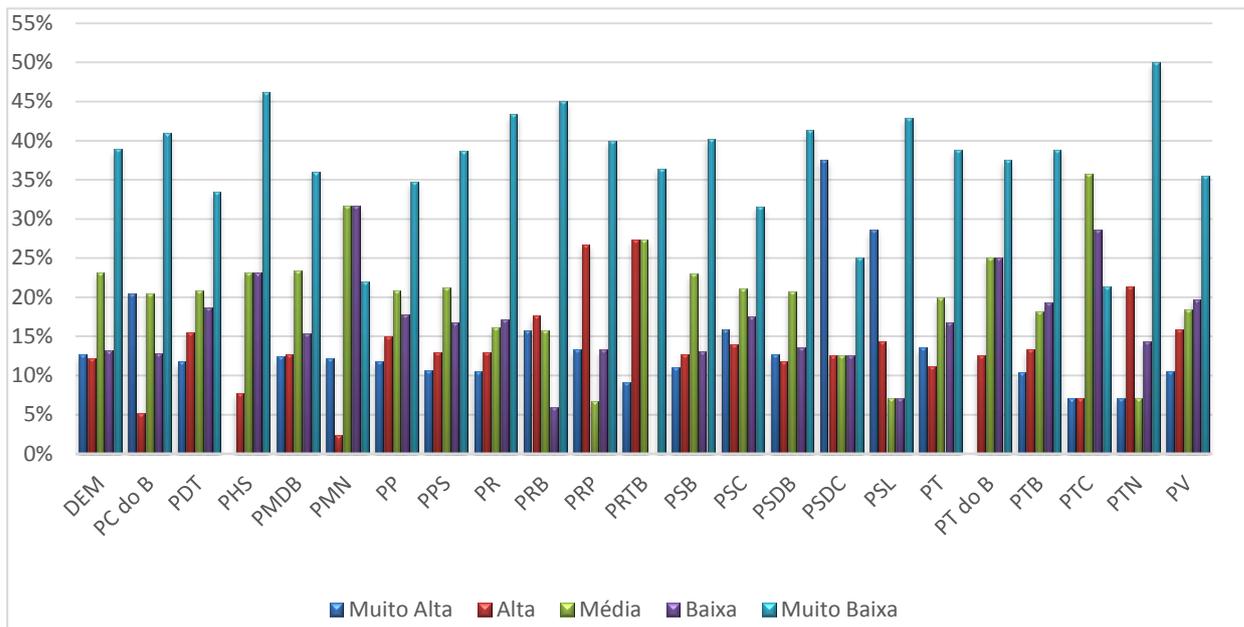
	SP	21,2	15,5	18,9	0,0	94,3
	<b>Total região</b>	<b>18,7</b>	<b>13,1</b>	<b>17,5</b>	<b>0,0</b>	<b>96,9</b>
Sul	PR	15,5	10,7	16,2	0,0	96,4
	RS	12,1	9,3	11,3	0,0	79,8
	SC	11,8	8,3	11,4	0,1	67,4
	<b>Total região</b>	<b>13,0</b>	<b>9,3</b>	<b>13,0</b>	<b>0,0</b>	<b>96,4</b>
<b>Brasil</b>		16,3	11,0	16,8	0,0	100,0

Fonte: Banco de dados da pesquisa. Elaboração Própria, 2017.

Quando observamos na figura abaixo a competição a partir dos partidos políticos no Brasil, percebe-se que as eleições terem baixa competição política não é uma tendência exclusiva de um único partido. Na verdade, não existe um padrão a ser observado. A própria presença de 27 partidos que competiram na eleição de 2008 sugere uma fragmentação do nosso sistema partidário. A acentuada atuação dos maiores partidos nacionais (PT, PMDB, PSBD, DEM), muitas vezes impossibilita uma eleição competitiva quando esses entram na disputa com partidos menores; mesmo em situações onde se leva em consideração as particularidades demográficas e políticas locais, é muito forte o predomínio de partidos mais estruturados nacionalmente e inclusive são os que mais arrecadaram no total foram 240,5 milhões<sup>35</sup>, podendo ser um indicativo para a baixa competição política.

<sup>35</sup> CONGRESSO em foco. Grandes partidos receberam R\$ 240,5 milhões em 2008. Disponível em: <<http://ultimosegundo.ig.com.br/brasil/grandes-partidos-receberam-r-2405-milhoes-em-2008-diz-jornal/n1237633408224.html>>. Acessado em: 05.mai.2017.

Figura 29– Gráfico referente a distribuição do partido político do prefeito eleito segundo nível de competição política, Brasil, 2008.



Fonte: Banco de dados da pesquisa. Elaboração Própria, 2017.

Além do cuidado em relacionar competição política com os partidos políticos no Brasil, também foi realizada com outras variáveis socioeconômicas que serão trabalhadas mais especificamente adiante. Porém é importante mostrar a matriz de correlação que é a determinação do grau de correlação entre duas variáveis, o que nos permite verificar o grau de dependência linear entre elas. Os valores variam de -1 a 1 e quanto mais próximo dos limites do intervalo podemos dizer que a correlação é mais forte. Significando que sendo ela negativa é quando uma variável diminui quando a outra aumenta e positiva quando ambos aumentam ou diminuem juntas. Quanto mais próximo de 0 a correlação é mais fraca, menos semelhante é o comportamento do par de variáveis.

Observando a tabela abaixo se verifica uma correlação significativa entre população e PIB, ou seja, a medida que a população aumenta, o PIB também aumenta. Também se presencia uma correlação forte entre gasto e PIB e gasto e população, porém isso não é nada do que já foi dito anteriormente. As variáveis que interessa mais que são os scores do DEA em educação e saúde, que não apresentaram valor significativo com nenhuma as variáveis selecionadas na pesquisa.

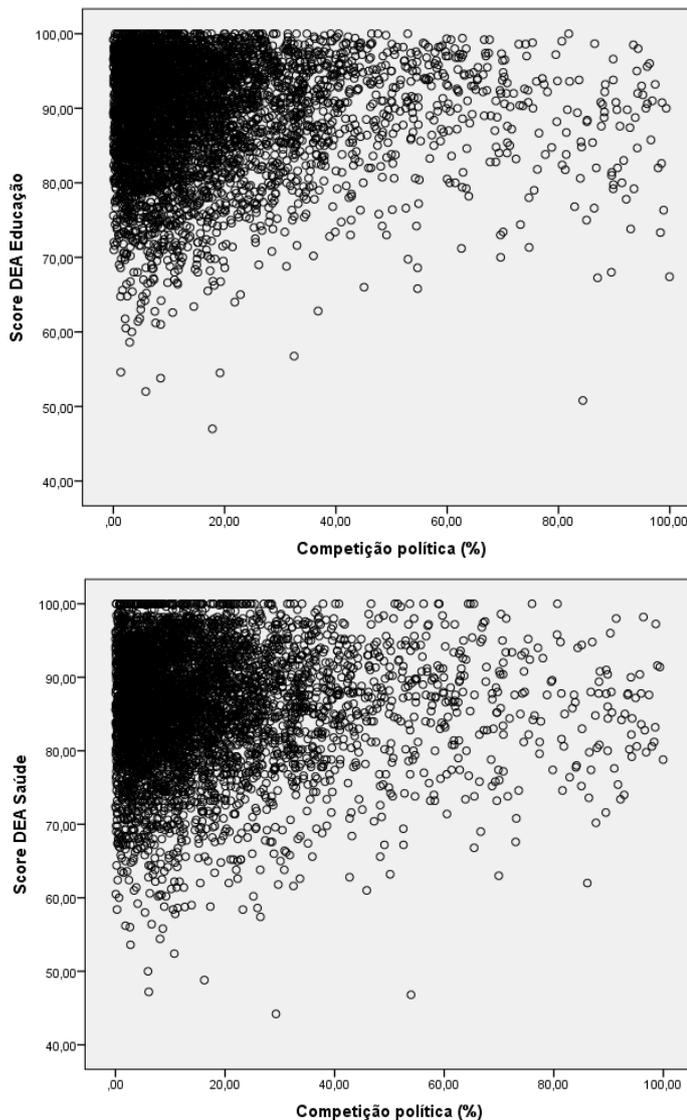
Tabela 19– Matriz de correlação, Competição política e demais variáveis quantitativas, Brasil, 2008-2012.

Correlação de Pearson	Score DEA Educação	Score DEA Saúde	PIB	População	Idade	Gasto	Distância Brasília	Distância Capital	Competição política
Score DEA Educação	1								
Score DEA Saúde	0,256	1							
PIB	0,051	0,046	1						
População	0,043	0,032	0,95	1					
Idade	0,056	0,025	0,019	0,03	1				
Gasto	0,044	0,023	0,739	0,777	0,035	1			
Distancia Brasília	-0,381	-0,104	-0,014	0,002	-0,05	-0,019	1		
Distancia Capital	0,117	0,002	-0,077	-0,103	-0,014	-0,09	-0,125	1	
Competição política	<b>0,018</b>	<b>0,009</b>	<b>0,019</b>	<b>0,027</b>	<b>-0,026</b>	<b>0,017</b>	<b>-0,072</b>	<b>-0,016</b>	1

Fonte: Banco de dados da pesquisa. Elaboração Própria, 2017.

No gráfico de dispersão abaixo, a objetivo foi observar um possível comportamento linear entre as variáveis competição política e o score do DEA educação e saúde, apontando a causa e efeito destas. Isto é, permitir perceber se existe uma relação e, em que intensidade. No entanto claramente, percebe-se uma concentração dos valores, não há uma relação linear entre as duas variáveis, quando o score de educação e saúde se altera não gera mudança na competição política.

Figura 30 –Representação em dispersão da *Competição política*, segundo Score DEA em educação e saúde, Brasil, 2008-2012.



Fonte: Banco de dados da pesquisa. Elaboração Própria, 2017.

De modo geral, conclui-se que o poder explicativo das variáveis políticas é relativamente baixo, sobretudo, a competição política em relação a eficiência das políticas públicas dos municípios brasileiros. A capacidade de os municípios prestarem diretamente serviços de saúde e educação não pode ser explicada pela dinâmica político-partidária. Esta vai depender de outros fatores que não estão na dimensão política. Para isso, o próximo ponto do trabalho irá nos dar essa dimensão, a partir de outras variáveis selecionadas na pesquisa.

## 4.2 REGRESSÃO TOBIT

A regressão Tobit<sup>36</sup> é utilizada quando frequentemente encontra-se um significativo número de observações com valores agrupados em um valor limite, onde claramente não se verifica uma distribuição normal. James Tobin(1958)<sup>37</sup> propôs um modelo para acomodar situações como essa, em que há uma concentração de observações num único ponto, o que limita a variável dependente de alguma forma. Ele analisou a despesa doméstica em bens duráveis utilizando uma regressão e percebeu várias observações com despesa zero. Tobin chamou o seu modelo de variáveis dependentes limitadas. Além de popularmente ser conhecido por Tobit também são denominados de modelos de regressão truncada ou censurada. Desde os anos 70 o modelo Tobit tem ganhado espaço na economia, o que foi ocasionado pelo aumento da disponibilidade dos dados e pelo avanço tecnológico, possibilitando o uso do modelo em grande escala (AMEMIYA, 1984). Esta característica destrói a suposição de linearidade de modo que o método dos mínimos quadrados (MQO) é claramente inadequado.

Na verdade a proposta do Tobit é similar à regressão linear, entretanto, esta assume uma distribuição truncada ou censurada<sup>38</sup>. Como a variável dependente será obtida a partir do DEA, é notório que a eficiência obtida irá variar de 0 a 1, em virtude disso, a distribuição não será normal, o que torna difícil a utilização de uma regressão linear (RIOS, 2005).<sup>39</sup>

Sendo assim, a regressão Tobit irá permitir encontrar o comportamento diferenciado dos municípios, e ver exatamente se municípios com competição muito ou pouco acirrada se tem o efeito ou não tem, sobre eficiência.

Descobrir alguns aspectos do processo pelo qual a variável independente influenciou a variação sobre a variável dependente pode aumentar nossa confiança na conclusão de que uma conexão causal realmente existe. Para isso a pesquisa vai se utilizar de outras variáveis de controle, além das de ordem política já apresentadas, para poder perceber o efeito sobre essa relação causal. É importante deixar claro que as variáveis de controle que não se mostraram significativa foram

---

<sup>36</sup> Devido a semelhança com modelo Probit, o modelo recebeu a denominação de Tobit.

<sup>37</sup> Tobin, J., 1958, Estimation of relationships for limited dependent variables, *Econometrica* 26, 24-36.

<sup>38</sup> Sendo a distribuição truncada quando os valores de uma amostra estão entre determinados valores e a censurada é quando não se consegue enxergar parte de uma observação de uma variável.

<sup>39</sup> Rios (2005) em sua pesquisa cita dez autores que assim como ele utilizaram a regressão Tobit com DEA.

omitidas na regressão apresentada no trabalho, deixando apenas nesta situação as de competição política, já que consiste na variável independente.

Trabalhando primeiro dentro da principal relação do trabalho competição política e eficiência em saúde e educação, percebe-se na regressão que a variável independente “Competição política” não apresentou nenhum coeficiente significativo quando a variável dependente foi o DEA em educação, ou seja, o valor de  $p$  apresentou-se acima de 0,05. Tanto de forma individual quanto em conjunto com as variáveis de controle apresentaram comportamento significativo para com a variável dependente citada. É correto afirmar, então, que não existem evidências estatísticas que o score DEA em educação possui relação com o nível de competição política nos municípios.

As regressões realizadas indicam que, de forma isolada, a competição política é significativa em relação ao score DEA em saúde dos municípios em suas categorias *baixa* e  *muito baixa*. A categoria de *baixa competição* foi significativa no nível de 10%, enquanto a categoria de competição *muito baixa* foi significativa ao nível de 5%. De forma conjunta com as variáveis de controle que foram observadas como significantes, a competição política foi significativa apenas em sua categoria *muito baixa*, ao nível de 10%.

Pode-se dizer, então, que existem evidências que quando a competição política é muito baixa, o score DEA em saúde dos municípios é maior, tanto de forma isolada quanto em conjunto com variáveis de controle significantes para o modelo, como observado nas tabelas.

Tabela 20 – Regressão Tobit para variável dependente *DEA em educação e saúde*, segundo variável independente *Competição política*.

DEA Educação				
Variáveis independentes	Coefficientes	Erro padrão	Estatística t	Valor p
<b>Competição política (Muito Alta)</b>				
Alta competição	-0,0127	0,441993	-0,03	0,977
Média competição	-0,2673	0,397571	-0,67	0,501
Baixa competição	0,233	0,420625	0,55	0,58
Muito baixa competição	0,5414	0,363405	1,49	0,136
Intercepto	89,215	0,317121	281,33	0,000**
DEA Saúde				
Variáveis Independentes	Coefficientes	Erro padrão	Estatística t	Valor p
<b>Competição política (Muito Alta)</b>				
Alta competição	0,3563	0,463265	0,77	0,442
Média competição	0,3315	0,417015	0,79	0,427
Baixa competição	0,7356	0,440624	1,67	0,095*
Muito baixa competição	0,7956	0,381211	2,09	0,037**
Intercepto	85,606	0,331903	257,93	0,000**

\*\* Significante ao nível de 5%

\* Significante ao nível de 10%

Fonte: Banco de dados da pesquisa. Elaboração Própria, 2017.

Nas análises de regressão Tobit das variáveis dependentes DEA educação e saúde com as variáveis de controle selecionadas para a pesquisa. Percebe-se uma maior quantidade de variáveis com significância para educação. Já as que se mostraram significativas em ambas foram: O IFDM Emprego & Renda<sup>40</sup> (Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal), com o valor de  $p$  zero, pode-se interpretar que em média o aumento de cada unidade de IFDM, cujo índice varia de 0 a 1 (quanto mais próximo de 1 maior o desenvolvimento da localidade), em média, a cada unidade aumentada do IFDM, o DEA em educação dos municípios aumenta 2,576 e 3,967 na saúde. O IFDM é um índice que desenvolvido pela Federação das Indústrias do Rio de Janeiro (FIRJAN) que trabalha com três áreas: Emprego & Renda; Educação e Saúde a partir do uso de estatísticas oficiais públicas.

A variável que indica se o partido do prefeito pertence ao mesmo partido e coligação do presidente apresentou significância em educação e saúde. Com o mesmo comportamento, a regressão mostra que pertencer ao mesmo partido do presidente não corresponde em médias mais eficientes, ao contrário, na educação

<sup>40</sup>As projeções do IFDM se iniciaram em 2005 e em 2013 o Brasil chegou ao patamar de 0,7441 pontos.

faz com que se reduza em média 1,551 dos valores do DEA e em saúde a redução é ainda é maior 2,811. Concluindo que os valores do DEA reduzem mesmo sendo do mesmo partido do presidente e das possíveis benesses que poderia o favorecer. Mas quando este pertence a coligação do presidente, a regressão mostra significância, um comportamento oposto da análise anterior. Percebe-se que fazer parte da coligação do presidente, faz com que em média aumente 1,415 os valores do DEA em educação e 3,065 para saúde. No Brasil com o sistema de presidencialismo de coalizão, a base de apoio para a governabilidade passou a ser o ponto central das articulações entre os atores políticos e partidários. A própria distribuição de recursos atende a essa lógica, seja a nível central e/ou local, visando atender muito mais aos anseios da sua base de sustentação política, que precisam ser “alimentados” com mais frequência, do que os que são pertencentes ao mesmo partido. Na composição das coligações, praticamente exige-se o retorno do apoio oferecido nas eleições: seja a partir de cargos ou a partir de recursos destinados as bases de apoio.

A lógica também se aplica quando parte-se para as análises de âmbito estadual. Pertencer a partido e coligação do governador não se mostrou significativa em educação, mas se apresentou significativa quando as análises focaram na saúde. Sendo assim, pertencer ao partido do governador não reflete no aumento do DEA, ao contrário percebe-se uma redução de 0,873. No entanto, fazer parte da coligação apresenta-se como mais vantajoso, já que em média aumenta em 0,595 os valores de eficiência em saúde.

Analisando a regressão a partir da região geográfica brasileira com o DEA em educação e saúde elas apresentaram significância em ambas as situações e mesmo comportamento na leitura dos coeficientes. O fato de pertencer à região Sul e Sudeste faz com que aumente os valores do DEA, e se as localidades forem do Norte e Nordeste, gera uma redução considerável dos valores de eficiência. Os resultados reiteram a mesma lógica de concentração de municípios eficientes entre as regiões nas análises do DEA.

A variável população apresenta significância apenas para educação nos permitindo fazer a seguinte leitura: quanto maior a população maior a média dos valores de eficiência, o que representa que a cada mil habitantes vai aumentar em média 0,003 o valor do DEA em educação. Isso reforça a hipótese que os

municípios menores sofrem com carência técnica, infra-estrutura e problemas sociais que acabam por impactar diretamente na política educacional.

Outra variável que recorrentemente a ciência política utiliza como fator explicativo no desempenho governamental é reeleição. Na regressão abaixo, verifica-se significância apenas para o DEA em educação, permitindo a seguinte análise: gestores que não conseguiram a reeleição refletem negativamente na educação, assim como também verificamos este efeito na situação em que o prefeito apareceu pela primeira vez na disputa, sem ter concorrido na eleição anterior. Significando que, os prefeitos que não se reelegerem e os novatos na disputa política não estão preocupados em manterem-se eficientes em educação.

Quando relacionamos gênero do gestor (a) ela se mostrou significativa em educação em nível de 10% para o sexo masculino nos permitindo analisar que o fato do gestor ser do sexo masculino aumenta em média 0,488 os valores do DEA em educação. É importante destacar o número de gestores do sexo masculino foi de 91% e feminino sendo apenas 9% nas eleições de 2008.

A regressão também apresentou dados com significância interessante para a variável dependente educação quando relacionadas com Distância à Brasília e Distância à capital. Na primeira quanto mais distante de Brasília existe uma redução média de 3,979 dos valores de eficiência, já na segunda análise quanto mais distante a capital existe um aumento médio de 0,291.

Por isso, é fundamental considerar as particularidades na hora de planejar as políticas públicas. Desenvolver uma capacidade de diagnosticar a realidade social, econômica e política, que leve em consideração os diferentes interesses e os cenários de incertezas. Em outras palavras, é tratar, por exemplo, as diferenças como potencialidade e não como um problema.

Tabela 21– Regressão Tobit para variável dependente DEA em educação e saúde, segundo variável independente Competição política e variáveis controle significantes.

Variáveis	DEA Educação			
	Coeficientes	Erro padrão	Estatística t	Valor p
<b>Competição política (Muito Alta)</b>				
Alta competição	-0,263	0,336	-0,78	0,434
Média competição	-0,202	0,302	-0,67	0,503
Baixa competição	-0,174	0,32	-0,54	0,587
Muito Baixa competição	-0,186	0,278	-0,67	0,502
<b>IFDM Emprego &amp; Renda</b>	2,576	0,684	3,77	0,000**
<b>População (mil hab.)</b>	0,003	0,001	3,62	0,000**
<b>Reeleição</b>				
Não reeleito	-1,442	0,368	-3,92	0,000**
Eleito 1ª tentativa	-0,718	0,228	-3,15	0,002**
Eleito 2ª tentativa	2,838	5,823	0,49	0,626
<b>Sexo (Masculino)</b>	0,488	0,287	1,7	0,090*
<b>Partido Presidente</b>	-1,551	0,69	-2,25	0,025**
<b>Coligação Presidente</b>	1,415	0,643	2,2	0,028**
<b>Distância Brasília (mil km)</b>	-3,979	0,28	-14,21	0,000**
<b>Distância Capital (cem km)</b>	0,291	0,053	5,46	0,000**
<b>Região (Centro-Oeste)</b>				
Nordeste	-5,895	0,384	-15,34	0,000**
Norte	-1,955	0,488	-4,01	0,000**
Sudeste	1,395	0,326	4,29	0,000**
Sul	4,714	0,406	11,61	0,000**
<b>Intercepto</b>	92,962	0,657	141,42	0,000**

<b>DEA Saúde</b>				
<b>Variáveis</b>	<b>Coeficientes</b>	<b>Erro padrão</b>	<b>Estatística t</b>	<b>Valor p</b>
<b>Competição política (Muito Alta)</b>				
Alta competição	0,332	0,443	0,75	0,453
Média competição	0,45	0,398	1,13	0,259
Baixa competição	0,488	0,422	1,16	0,248
Muito baixa competição	0,603	0,365	1,65	0,098*
<b>IFDM Emprego &amp; Renda</b>	3,967	0,848	4,67	0,000**
<b>Partido Presidente</b>	-2,811	0,931	-3,02	0,003**
<b>Coligação Presidente</b>	3,065	0,865	3,54	0,000**
<b>Partido Governador</b>	-0,873	0,359	-2,43	0,015**
<b>Coligação Governador</b>	0,595	0,303	1,96	0,05**
<b>Região (Centro-Oeste)</b>				
Nordeste	-3,229	0,432	-7,48	0,000**
Norte	-2,434	0,552	-4,41	0,000**
Sudeste	1,515	0,428	3,54	0,000**
Sul	2,591	0,457	5,67	0,000**
<b>Intercepto</b>	84,018	0,641302	131,01	0,000**

\*\* - Significante ao nível de 5%

\* - Significante ao nível de 10%

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Cotidianamente é notória a insatisfação dos cidadãos brasileiros com o descaso no cumprimento dos direitos sociais, no que se refere a uma aplicação mais apropriada dos impostos. Por outro lado, é comum observar os gestores criticando a falta de recursos públicos em um cenário de limitações orçamentárias. Diante disso, mostra o quanto são pertinentes os questionamentos quanto à eficiência na atividade pública e política atual em um cenário de demandas sociais que só crescem no país.

A identificação de municípios que melhor trabalham a eficiência, entre insumos e produtos é importante inclusive para entender como os elementos políticos e sociais afetam o desenvolvimento das políticas públicas, por perceber que a gestão municipal é a que mais sofre em cenários de turbulências econômicas e políticas, gerando fragilidades em setores importantes como saúde e educação. Acreditavam-se que a descentralização proposta pela Constituição de 1988 iria otimizar a prestação dos serviços públicos no Brasil, porém a partir das nossas análises percebemos que ela se mostra limitada e não se apresenta de forma homogêneas em nossa realidade, até porque estão imersas em particularidades regionais, políticas, econômicas e sociais. Ou seja, a capacidade institucional dos entes federativos de conduzir as nossas políticas se mostram fragilizadas. Funcionando com restrições políticas e financeiras, acaba por sacrificar diariamente a qualidade dos serviços ofertados à sociedade.

A nossa análise sobre a eficiência em educação no Brasil nos permite perceber melhores desempenhos com o passar dos anos, apresentando uma média de 0,89 (lembrando que para se caracterizar como eficiente o município deverá obter o valor máximo 1,00); por sua vez, o país também apresentou municípios com média de 0,37. Isso reforça a própria heterogeneidade das políticas públicas no país. No período de 2008 a 2012, apenas treze localidades se mostraram eficientes ao longo dos anos de estudo. Quando partimos para as regiões, percebemos o Nordeste com a menor média do Brasil, reflexo dos próprios problemas sociais e econômicos que acometem a região e que refletem diretamente no âmbito educacional. O Rio Grande do Norte, por exemplo, sofre com a menor média entre os estados e apresenta o município com o valor mais baixo em nível de Brasil, só confirmando

que os indicadores educacionais já mostram sobre o estado. Já a região Sul apresenta a melhor média brasileira – mesmo não possuindo o maior quantitativo de municípios, ele consegue apresentar os melhores resultados da pesquisa.

Quando partimos para as análises de saúde chegamos à conclusão de que entre as políticas públicas essa é uma das áreas que possuem importantes avanços ao longo dos últimos anos no Brasil. Até porque não poderíamos falar em cidadania sem oferecer o mínimo de condições de saúde à população. Mas ao mesmo tempo, é de conhecimento público que os recursos são insuficientes diante de uma realidade onde os cortes orçamentários estão sendo ceifados anualmente. Diante disso, localidades que conseguem melhor trabalhar em um cenário alternativo, estabelecendo estratégias de enfrentamento conseguem atingir níveis de eficiência, mas ao mesmo tempo, a política também é vítima da própria desinformação dos usuários, a falta de capacidade técnica e despreparo de alguns profissionais, que acaba por traduzir em velhos modelos de atenção e gestão. Cenário preocupante, já que ao longo dos anos, frente a uma crise econômica, houve um aumento significativo no número de pessoas que vem procurando o SUS. Os resultados de nossos dados apontaram uma média brasileira de eficiência de 0,86; no entanto, ao mesmo tempo possuímos municípios com valor de 0,33. O que novamente resgatamos no debate da complexidade de se analisar o país com tantas discrepâncias entre as localidades. Quando analisamos os municípios que se mostraram eficientes ao longo dos cinco anos estudados, verificamos um quantitativo de apenas 146, dentre esses 71 concentram-se na região Sudeste, apresentando esta região a segunda melhor média, com 0,88, ficando atrás apenas do Sul com 0,89. O Nordeste amarga a menor média 0,83, até porque saúde está diretamente relacionada a outros importantes indicadores: ao saneamento, educação, alimentação adequada, acesso a informação etc., e a região sofre historicamente com essas problemáticas. No entanto, um fato que merece atenção em nossa pesquisa é que além da região possuir a pior média e o pior estado, Piauí, em eficiência, ao mesmo tempo apresenta municípios com os maiores scores, Ceará e Sergipe, ambos com 0,92, um fato que nos chamou atenção inclusive para trabalhos futuros nos estimulando a superar debates previsíveis e simplificados.

No Brasil percebemos que as exclusões e as desigualdades sociais, são elementos que ainda marcam o nosso processo sócio histórico, produzem um cenário de sofrimento, mortes, doenças e violências que contribuem ainda mais na

violação dos nossos direitos. E o processo de luta passa, necessariamente pela reorientação das nossas políticas públicas que estimulem uma redução das nossas desigualdades, inclusive as regionais. Até porque os resultados do DEA não revelaram uma distribuição geográfica específica. Tanto os municípios eficientes e ineficientes estiveram presentes em todo o território.

Entendemos que apesar da amplitude das nossas políticas nos últimos anos, a nossa realidade ainda é marcada por políticas seletivas, emergenciais, com baixa coordenação entre atores e instituições. Fazendo com que o nosso grande desafio esteja na universalidade, integralidade e qualidade dos serviços oferecidos a sociedade. Cenário este que ainda é impregnado de conteúdos políticos que refletem diretamente na deterioração social brasileira.

As nossas análises se voltaram para os elementos políticos reconhecendo-os como fator explicativo nas dinâmicas das políticas públicas. Acreditávamos que as disputas políticas eleitorais impactavam nas políticas. Em outras palavras, queríamos provar a relação competição política com a eficiência das políticas de saúde e educação nos municípios brasileiros.

No entanto, percebemos que a própria literatura reconhece a dificuldade nestes tipos de análise, pois na verdade irá depender do cenário em que a análise irá se pautar já que é fortemente influenciado tanto pelo próprio ambiente institucional, quanto pelas próprias regras eleitorais de cada país. Diante disso, ao se analisar as políticas públicas é importante reconhecer os elementos, interesses e valores que a envolvem. Percebendo que esta não se restringe a um campo técnico, mas uma arena marcada por grupos de interesses, cujas intenções não estão tão explícitas, que merece um olhar mais crítico em nossas análises. Neste sentido, as políticas públicas são resultado das tensões políticas, sociais e econômicas na sociedade.

As análises indicam que não existe uma resposta única nos resultados das políticas públicas. De modo geral, conclui-se que o poder explicativo das variáveis políticas é relativamente baixo, sobretudo, a competição política. Acreditávamos que os incentivos em responder aos anseios da população, são mais fortes quando a população pode retirá-lo com mais facilidade do poder, tendo em vista que o ator político está preocupado com a sua sobrevivência política. No entanto, encontramos evidências de uma competição política muito baixa no Brasil, resultado inclusive da própria fragmentação partidária e ausência de um direcionamento ideológico mais

consistentes nos partidos brasileiros, debates incansavelmente trabalhados pela ciência política brasileira. O próprio domínio eleitoral dos grandes partidos brasileiros culmina na falta de competição.

Os resultados da regressão evidenciaram a ausência de significância para a variável dependente DEA educação com a variável independente competição política. No entanto, quando a competição política é muito baixa, o score DEA em saúde dos municípios é maior, tanto de forma isolada quanto em conjunto com variáveis controle significantes.

Percebemos em nossas análises, que no Brasil, acaba predominando atores que querendo permanecer no poder se sujeitam aos mais diferentes interesses dentro de um cenário onde sua agenda pessoal em muitas situações se sobrepõe a uma agenda nacional. Como nossa amostra, acontece dentro de condições históricas, geográficas, econômicas e sociais muito heterogêneas, dificultando a inferências mais gerais, podemos ter minimizado outros efeitos importantes em nossas análises como, por exemplo, o engajamento cívico da sociedade civil impactando no desempenho governamental (PUTNAM, 1996). De fato, os estudos sobre os municípios são importantes para analisar de forma sistemática e comparada os determinantes das políticas públicas. No entanto, ela também é comprometida por uma série de fatores relativos à própria heterogeneidade. As próprias estruturas, institucionais, culturais, sociais se diferenciam. Sendo assim, tais variações acabaram prejudicando a nossa investigação focada nos efeitos de variáveis similares sobre o desempenho das políticas públicas. Portanto o DEA será melhor utilizado quando relacionados também com outras formas de mensuração da eficiência.

A fragmentação institucional, a excessiva burocracia, a falta de fiscalização, a ausência de participação da sociedade na elaboração e implementação dos programas, entre outros aspectos, constituem o padrão organizacional das políticas públicas no Brasil.

Para trabalhos futuros recomendamos fazer uma redução da análise procurando municípios semelhantes populacionalmente, regionalmente e com as mesmas características socioeconômicas. No sentido de verificar se as inferências se mostram mais incisivas, para que sirvam, por exemplo, de parâmetros no planejamento governamental e *accountability* para a sociedade. Já que os municípios poderiam melhorar o desempenho de suas gestões sem

necessariamente aumentar os gastos. Em outras palavras, a identificação das gestões eficientes são importantes pois permitem aos gestores um instrumento útil no cumprimento de suas obrigações, assim como também servem a própria sociedade no acompanhamento da gestão.

Por fim, é importante reconhecer que os números de municípios eficientes podem variar dependendo da seleção das variáveis a serem aplicadas no DEA. Não poderíamos deixar de reiterar a dificuldade na obtenção de informações municipais. Tivemos que readequar as nossas variáveis devido à ausência de dados. Diante disso, recomendamos futuras pesquisas para dar conta da complexidade que envolve o processo de gestão das políticas públicas no Brasil.

Devido ao grande tamanho do conjunto de dados, é impossível incluir aqui os resultados de eficiência para todos os municípios em tabela.

## REFERÊNCIAS

ACEMOGLU, Daron, JOHNSON, Simon & ROBINSON, James A. (2001a). The Colonial Origins of Comparative Development: An Empirical Investigation. *The American Economic Review*, Vol. 91, No. 5 (Dec., 2001), pp. 1369-1401

ACEMOGLU, Daron, JOHNSON, Simon & ROBINSON, James A. (2001b), "An African Success Story: Botswana". **CEPR Discussion Paper** nº 3219.

ACEMOGLU, Daron & ROBINSON, James A. (2006), "Economic Backwardness in Political Perspective". *The American Political Science Review*, Vol. 100, nº 1 (Feb., 2006), pp. 115-131.

AFONSO, José Roberto Rodrigues. **Descentralização fiscal**: Revendo ideias. Ensaio, Porto Alegre, (15) 2: 353-390, 1994

AFONSO, Antônio; FERNANDES, Sônia. Assessing and explaining the relative efficiency of local government. *The journal of socio-economics*, 37, 2008

ALMEIDA, Lindijane de Souza Bento. **A gestão participativa em administrações municipais as experiências de Natal e Maceió**. 2006. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Regional; Cultura e Representações) - Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2006.

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. Recentralizando a federação? In: **Rev. Sociologia Política.**, Curitiba, 24, p. 29-40, jun. 2005.

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. Federalismo e Políticas Sociais. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. São Paulo: ANPOCS, nº 28, 1995.

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares. Federalismo e proteção social: a experiência brasileira em perspectiva comparada. In: **Seminário Pacto Federativo e Guerra Fiscal no Brasil**. São Paulo: FGV, 2000.

ANDRADE, Domilita; SENA, João Marcelo. 77 das 100 melhores escolas do País estão no Ceará, mostra Ideb. **Jornal O Povo**. 09. set. 2016. Disponível em: <<http://www20.opovo.com.br/app/opovo/cotidiano/2016/09/09/noticiasjornalcotidiano,3657675/77-das-100-melhores-escolas-do-pais-estao-no-ceara-mostra-ideb.shtml>>. Acessado em: 04.abr. 2017.

ANSOLABEHRE, Stephen et al. **The Decline of Competition in U.S. Primary Elections, 1908-2004**. Nov. 2005. Disponível em: <[http://www.columbia.edu/~sh145/papers/primary\\_competition.pdf](http://www.columbia.edu/~sh145/papers/primary_competition.pdf)>. Acessado em: 28. out. 2015.

AMEMIYA, T. **Tobit models**: a survey. *Journal of Econometrics*, v. 24 p.3-61, 1984.

ARAÚJO, Francisco Antônio S. de; JORGE NETO, Paulo de Melo; AQUINO, Carolina Teixeira de. **Competição Política e Desenvolvimento Econômico**: Uma análise para os municípios do Ceará nos anos de 2006 e 2010. 2016. Disponível:

<[www.anpec.org.br/.../i6-dfb7e0d708f44c3118bd621e9932a460.pdf](http://www.anpec.org.br/.../i6-dfb7e0d708f44c3118bd621e9932a460.pdf)>. Acessado em: 28. jan. 2017.

ARRETCHE, M. ; MARQUES, E. C. . Municipalização da saúde no Brasil: diferenças regionais, poder do voto e estratégias de governo. **Cadernos Saúde Coletiva** (UFRJ), Rio de Janeiro, v. 7, n.3, p. 455-480, 2002.

ARRETCHE, Marta. T. S. **Federalismo, Relações Intergovernamentais e Políticas Sociais no Brasil**. 2003.

ARRETCHE, Marta. T. S. O mito da descentralização: maior democratização e eficiência das políticas públicas?. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, nº31, 1996.

\_\_\_\_\_. Políticas Sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**.v.14, n.40, 1999.

ARVATE, Paulo Roberto. Electoral Competition and Local Government Responsiveness in Brazil. **World Development**, vol. 43, pp. 67–83, 2013.

ASHWORTH, John, GEYS, Benny, HEYNDELS, Bruno & WILLE, Fanny. (2006), “Political Competition and Local Government Performance: Evidence from Flemish Municipalities”. **Public Finance and Management**, 9(1), 1-29.

BAIOCCHI, G. Inequality and Innovation: Decentralization as an Opportunity Structure in Brazil. In: BARDHAN, P.K., MOOKHERJEE, D (eds.). **Decentralization and Local Governance in Developing Countries: a Comparative Perspective**. Massachusetts: MIT Press, 2006, pp. 53-80.

BARONE, Leonardo Sangali. **Eleições, Partidos e Política Orçamentária no Brasil**: explorando os efeitos das eleições locais na política nacional. Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (TESE).2014.

BECK, Martha. Saúde perde R\$ 5,4 bi em corte de gastos da união. **O globo**. 16. Fev.2012. Disponível: <<http://www.orcamentofederal.gov.br/clipping/2012/fevereiro/saude-perde-r-5-4-bi-em-corte-de-gastos-da-uniao>>. Acessado em: 20. abr.2017.

BESLEY, Timothy; PERSSON, Torsten; STURM, Daniel M. Political Competition, Policy and Growth: theory and evidence from the United States. **Review of Economic Studies**, 77, 1329–1352, 2010.

BARDHAN, Pranab; YANG, Tsung-Tao. Political Competition in Economic Perspective. **Bread Working Paper**, nº.78, July 2004.

BORGES, André. Federalismo, dinâmica eleitoral e políticas públicas no Brasil: uma tipologia e algumas hipóteses. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 12, no 24, mai./ago. 2010, p. 120-157.

BRASIL. MINISTÉRIO DA FAZENDA. **Carga tributária no Brasil 2013: análise por tributos e bases de incidência.** Receita Federal.CETAD - Centro de EstudosTributários e Aduaneiros, Dez, 2014.

BRASIL. MINISTÉRIO DA FAZENDA. **O QUE VOCÊ PRECISA SABER SOBRE AS TRANSFERÊNCIAS CONSTITUCIONAIS E LEGAIS:**Fundo de Participação dos Municípios – FPM. Setembro, 2012

BRASIL. MINISTÉRIO DA FAZENDA. **O QUE VOCÊ PRECISA SABER SOBRE AS TRANSFERÊNCIAS CONSTITUCIONAIS E LEGAIS:**Fundo de Participação dos Estados e doDistrito Federal – FPE. Setembro, 2012.

BRASIL. MINISTÉRIO DA SAÚDE. **Gestão Financeira do Sistema Único de Saúde: manual básico.** 3ªed. Brasília: Ministério da Saúde, 2003. Disponível em: <[http://www.fns2.saude.gov.br/documentos/Publicacoes/Manual\\_Gestao\\_Fin\\_SUS.pdf](http://www.fns2.saude.gov.br/documentos/Publicacoes/Manual_Gestao_Fin_SUS.pdf)>. Acessado em: 02.mai.2017.

BRASIL. MINISTÉRIO DA SAÚDE. **71% dos brasileiros têm os serviços públicos de saúde como referência.** 2015. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/saude/2015/06/71-dos-brasileiros-tem-os-servicos-publicos-de-saude-como-referencia>>. Acessado em: 02.mai.2017.

BRASIL.MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Educação brasileira: indicadores e desafios: documentos de consulta / Organizado pelo Fórum Nacional de Educação.** -- Brasília: Ministério da Educação, Secretaria Executiva, Secretaria Executiva Adjunta, 2013. Disponível em :<<http://conae2014.mec.gov.br/images/pdf/educacaobrasileiraindicadoresedesafios.pdf>>. Acessado em: 04.abri. 2017.

BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Transferências de recursos e a lei de responsabilidade fiscal:** orientações fundamentais. Dezembro, 2000.

BROLLO, Fernanda; TROIANO, U.**What Happens When a Woman Wins an Election?** Evidence from Close Races in Brazil.2013 Disponível em: <<http://www.ieb.ub.edu/files/PapersWSFF2013/Brollo.pdf>>. Acessado em: 31. fev. 2015.

BROLLO, Fernanda. **Who Is Punishing Corrupt Politicians - Voters or the Central Government?**Evidence from the Brazilian Anti-Corruption Program. 2009. Disponível: < <http://www.bu.edu/econ/files/2012/11/dp168.pdf>>. Acessado em: 12. jul. 2015.

CAMARGO, Francielle de O.; GUIMARÃES, Klicia. O principio da eficiência na gestão pública. In: **Revista CEPPG-CESUC**-Centro de Ensino Superior de Catalão.Ano XVI, nº 28, 1º Semestre, 2013.

CANUTO, Lourenço. 61% da população desaprova saúde pública. **Revista EXAME.** 12. jan. 2012.Disponível:<<http://exame.abril.com.br/brasil/61-da-populacao-desaprova-saude-publica/>>. Acessadoem: 04. abri. 2017.

CAUGHEY, Travers; SEKHON, Jasjeet. Elections and the Regression Discontinuity Design: Lessons from Close U.S. House Races, 1942–2008. **Political Analysis** (2011) 19:385–408

CAVALCANTE, Pedro Luiz Costa. **A política faz a diferença?** Uma análise comparada dos determinantes políticos do desempenho dos governos municipais no Brasil. Tese. Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade de Brasília. 2012.

CHAMON, Marcos; MELLO, João M. P. de; FIRPO, Sergio. Electoral rules, political competition and fiscal spending: regression discontinuity evidence from Brazilian municipalities. **Escola de Economia de São Paulo**. Texto para discussão 208. October 2008.

CHIBBER, Pradeep K.; NOORUDDIN, Irfan. Do Party Systems Count? The Number of Parties and Government Performance in the Indian States. **Comparative Political Studies**, Vol. 37, No. 2, pp. 152-187, 2004.

CLEARY, Matthew R. Electoral Competition, Participation, and Government Responsiveness in Mexico. **American Journal of political science**. v.51. 283-299, 2007.

COELHO, Denílson Bandeira. **Competição política e a difusão de programas de transferência de renda no Brasil** : um estudo empírico com a metodologia de Event History Analysis. Tese. Programa de Pós- Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Pernambuco. Recife, 2009.

COSTA, Rodolfo; SOUZA, Renato. O drama do acesso à saúde no Brasil. **Correio Brasiliense**. 06 fev. 2017. Disponível: <<https://abramge.com.br/portal/index.php/pt-BR/abramge-na-midia/816-o-drama-do-acesso-a-saude-no-brasil>>. Acessado em: 20. abr. 2017

CRUMPTON, Charles David. Avaliação de políticas públicas no Brasil e nos Estados Unidos: análise da pesquisa nos últimos 10 anos. **Rev. Adm. Pública** — Rio de Janeiro 50(6):981-1001, nov./dez. 2016.

DEUS, Cléber. **A lógica da competição política municipal em “cenários oligárquicos”**. In: Revista Estudos Políticos, nº2, 2011.

DOWNS, A. Uma teoria econômica da democracia. São Paulo: Edusp, 1999.

DRAIBE, Sônia Miriam. Avaliação de implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas. In: BARREIRA, Maria Cecília Roxo Nobre; CARVALHO, Maria do Carmo Brant de Carvalho (Orgs.). Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais. Ed. IEE/PUC-SP, São Paulo, 2001.

ENCIMAS, Rafael. **Oportunidades de aplicação da Análise envoltória de dados em Auditorias operacionais do Tribunal de contas da união**. Especialização em Orçamento Público no Instituto Serzedello Corrêa – ISC/TCU, Brasília, 2010.

DAGNINO, Evelina. Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil: limites e possibilidades. In: DAGNINO, Evelina. (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002, p. 279- 301.

FARIA, Flávia Peixoto Faria; JANNUZZI, Paulo de Martino; SILVA, Silvano José da. Eficiência dos gastos municipais em saúde e educação: uma investigação através da análise envoltória no estado do Rio de Janeiro. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro 42(1):155-177, Jan./Fev. 2008.

FERREIRA, Carlos Maurício de Carvalho; GOMES, Adriano Provezano. **Introdução à análise envoltória de dados**: teoria, modelos e aplicações. Editora UFV, Viçosa MG, 2009.

FONSECA, Marcelo de. **Imposto do Brasil é alto, mas o retorno em serviços é baixo**. 2017. Disponível: <[http://www.em.com.br/app/noticia/economia/2017/04/03/internas\\_economia,859247/imposto-no-brasil-e-alto-mas-o-retorno-em-servicos-e-baixo.shtml](http://www.em.com.br/app/noticia/economia/2017/04/03/internas_economia,859247/imposto-no-brasil-e-alto-mas-o-retorno-em-servicos-e-baixo.shtml)>. Acessado em: 05. mai. 2017.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões Referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e políticas públicas**. n° 21. Brasília: IPEA. 2000.

GASPARINI, Carlos Eduardo; RAMOS, Francisco. Avaliação da eficiência pública municipal o caso de Pernambuco. **Revista Econômica do Nordeste**, v.34 n°2. Fortaleza: abr-jun, 2003

GOLANY B and Y ROLL (1989). **An Application Procedure for DEA**. Omega 1(3): 237-250.

GOMES, Eliane Gonçalves; MELLO, João Carlos Correia Baptista Soares de; LINS, Marcos Pereira Estellita. **Uniformização da fronteira eficiente em modelos de análise de envoltória de dados com ganhos de soma zero e retornos constantes de escala**. Pesquisa Operacional, v.25, n.2, p.261-277. Maio/Agosto de 2005.

GOMES, EDUARDO GRANHA MAGALHÃES. **Gestão por Resultados e eficiência na Administração Pública**: uma análise à luz da experiência de Minas Gerais. Tese de doutorado. Curso de Doutorado de Administração Pública e Governo da EAESP/FGV, 2009

GRIMMER, et al. **Are Close Elections Random?**. 2011. Disponível em: <<http://stanford.edu/~jgrimmer/cef2.pdf>>. Acessado em: 21. out. 2015.

HECOCK, R. Douglas. Electoral Competition, Globalization, and Subnational Education Spending in Mexico, 1999-2004. **American Journal of Political Science**, v. 50, pp. 950-961, n°. 4, Oct., 2006,.

HOLBROOK, Thomas M; DUNK, Emily Van. Electoral Competition in the American States. **The American Political Science Review**, Vol. 87, No. 4 (Dec., 1993), pp. 955-962

JANNUZZI, Paulo de Martino. Considerações sobre o uso, mau uso e abuso dos indicadores sociais na formulação e avaliação de políticas públicas municipais. **RAP**. Rio de Janeiro, 36, jan-fev, 2002, 51-72.

JUBRAN, Aparecido Jorge. **Modelo de Análise de eficiência na administração pública**: um estudo aplicado as prefeituras brasileiras usando a análise envoltória de dados. Tese. Escola Politécnica da Universidade São Paulo, 2006

KING, Gary; KEOHANE, Robert O; VERBA, Sidney: **Designing Social Inquiry. Scientific Inference in Qualitative Research**. Princeton University Press, 1994.

LIMA, Luciana Dias de. Gestão Descentralizada de Saúde e Relações Intergovernamentais. In: LUCCHESE, Patrícia T. R (Coord.). **Políticas públicas em Saúde Pública**. São Paulo: BIREME/OPAS/OMS, 2004. Disponível em: <[http://files.bvs.br/upload/M/2004/Lucchese\\_Politicass\\_publicas.pdf](http://files.bvs.br/upload/M/2004/Lucchese_Politicass_publicas.pdf)>. Acessado em: 26.abr.2017

LORENZO, José Manuel Prado; SÁNCHEZ, Isabel María García. **Los indicadores de gestión en el ámbito municipal**: implantación, evolución y tendencias. Portal del Observatorio. Volumen II nº 4, Julio-diciembre 2004. Disponível em: <<http://www.observatorioiberoamericano.org/Revista>>. Acesso em: 04mai. 2017.

LUCCHESE, Patrícia T. R (Coord.). **Políticas públicas em Saúde Pública**. São Paulo: BIREME/OPAS/OMS, 2004. Disponível em: <[http://files.bvs.br/upload/M/2004/Lucchese\\_Politicass\\_publicas.pdf](http://files.bvs.br/upload/M/2004/Lucchese_Politicass_publicas.pdf)>. Acessado em: 26.abr.2017

MAGALHÃES, Rosana. Desenvolvimento Social e Promoção da Saúde. In: LUCCHESE, Patrícia T. R (Coord.). **Políticas públicas em Saúde Pública**. São Paulo: BIREME/OPAS/OMS, 2004. Disponível em: <[http://files.bvs.br/upload/M/2004/Lucchese\\_Politicass\\_publicas.pdf](http://files.bvs.br/upload/M/2004/Lucchese_Politicass_publicas.pdf)>. Acessado em: 26.abr.2017

MARINHO, Alexandre; FAÇANHA, Luís Otávio. **Programas sociais**: efetividade, eficiência e eficácia como dimensões operacionais da avaliação. Texto para discussão nº787. Rio de Janeiro: IPEA, 2001.

MARIANO, Enzo B; ALMEIDA, Mariana R; REBELATTO, Daisy A. N. **Peculiaridades da Análise por Envoltória de Dados**. XII SIMPEP – Bauru, SP, Brasil, 6 a 8 novembro de 2006. Disponível em: <[http://www.simpeptestemigracao.feb.unesp.br/anais/anais\\_13/artigos/816.pdf](http://www.simpeptestemigracao.feb.unesp.br/anais/anais_13/artigos/816.pdf)>Acessado em: 04. Abril.2014.

MARQUES, Paulo Moreira. **Estudo sobre competição política e performance econômica evidencia dos estados brasileiros**. Dissertação. Universidade de Brasília. Economia. 2011.

MATUS, Carlos. **Adeus, Senhor Presidente: Governantes Governados**. São Paulo: Edições Fundap, 1997.

MEDEIROS, Marcelo; OLIVEIRA, Luís Felipe Batista de. Desigualdades regionais em educação: potencial de convergência. **Revista Sociedade e Estado** - Volume 29 Número 2 Maio/Agosto 2014.

MENDES, Chrystian Soares; LOPES, Luckas Sabioni; GOMES, Adriano Provezano. Eficiência dos dispêndios em inovação nas indústrias de transformação do Brasil. In: **Revista Brasileira de Inovação**, Campinas (SP), 11 (1), p. 193-218, janeiro/junho 2012

MENEGUELLO, R. **Partidos e governos no Brasil contemporâneo (1985-1997)**. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

MENEGUIN, Fernando B. e Maurício BUGARIN. Reeleição e política: Um estudo dos efeitos da reeleição nos gastos públicos. **Economia Aplicada**, v. 5, n. 3: 600-22. 2001

MOISÉS, José Álvaro. Democratização e Cultura Política de Massa no Brasil. In: **Lua Nova** (26), p.5-51, 1992.

NALON, Tai. **De 0 a 10 índice do governo dá nota 5,4 à saúde pública no Brasil**. Portal G1. 2012. Disponível: <<http://g1.globo.com/ciencia-e-saude/noticia/2012/03/de-0-10-indice-do-governo-da-nota-54-saude-publica-no-brasil.html>>. Acessado em: 25.mai.2017.

NICOLAU, Jairo. Voto personalizado e reforma eleitoral no Brasil. In: SOARES, Gláucio; RENNÓ, Lúcio (orgs.). **Reforma Política: lições da história recente**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **As possibilidades da política**. Idéias para a reforma democrática do Estado. São Paulo, Paz e Terra, 1998

OLIVEIRA, M. Mendes. **Modelos de regressão com variável dependente truncada ou censurada**. Excerto das notas pessoais. Abril 2004. Disponível em: <[https://www.fep.up.pt/disciplinas/2E103/ec\\_cens.pdf](https://www.fep.up.pt/disciplinas/2E103/ec_cens.pdf)>. Acessado em: 25. Abr.2015

PADOVANO F. and RICCIUTI R., "Political competition and economic performance": evidence from the Italian regions", **Public Choice**, 138(3), pp. 263-277, EUA: Springer. 2009.

PAIM, Jairnilson Silva. **O que é SUS**. Ed. Fiocruz, Rio de Janeiro, 2015. Disponível: <<http://www.livrosinterativoseditora.fiocruz.br/sus/4/>>. Acessado em: 10.jun.2017.

PARENTE, Stephen L; PRESCOTT, Edward C. Monopoly Rights: a barrier to riches. In. **The American Economic Review**. v.89, nº5, EUA: 1999.

POLO, Michele. **Electoral Competition and Political Rents**. Mimeo, IGIER. Bocconi University: 1998

PRZEWORSKI, Adam (1999). **Minimalist conception of democracy: a defense** In: SHAPIRO, Ian; HACKER-CORDÓN, Casiano (eds.) *Democracy's value*. Cambridge: Cambridge University Press., pp. 21-55.

PUTNAM, Robert. **Comunidade e Democracia**. A Experiência da Itália Moderna. Riode Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, tradução de Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy(1996).

REBELLO, Maurício Michel. A fragmentação partidária no Brasil: visões e tendências. **Anais**. 36º Encontro Anual da ANPOCS.2012.Disponível: <<http://www.anpocs.com/index.php/papers-36-encontro/gt-2/gt10-2/7955-a-fragmentacao-partidaria-no-brasil-visoes-e-tendencias/file>>. Acessado em: 25.maio.2017.

REIS, Denizi Oliveira; ARAÚJO, Eliane Cardozo de; CECÍLIO, Luiz Carlos de Oliveira. **Políticas Públicas de Saúde no Brasil: SUS e pactos pela Saúde**. Módulo Político Gestor. São Paulo: UNIFESP, 2009.Disponível em: <[http://www.unasus.unifesp.br/biblioteca\\_virtual/esf/1/modulo\\_politico\\_gestor/Unidad\\_e\\_4.pdf](http://www.unasus.unifesp.br/biblioteca_virtual/esf/1/modulo_politico_gestor/Unidad_e_4.pdf)>. Acessado em: 18. abri. 2017.

RIOS, Leonardo Ramos. **Medindo a eficiência relativa das operações dos terminais de contêineres do Mercosul**. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2005.

RODRIGUES, Gilmar. **Partidos políticos e gastos públicos em Santa Catarina: a influência das ideologias partidárias nas decisões de investimentos**.Tese. Programa de Pós-Graduaçãoem Sociologia Política daUniversidade Federal de Santa Catarina.2010.

SAMPAIO, Gabriela Thomazinho Clementino; OLIVEIRA, Romualdo Portela de. Dimensões da desigualdade educacional no Brasil. **RBPAE**. v.31 n°3, p.511-530 set/dez – 2015.

SANGALI, Barone, Leonardo. **Eleições, Partidos e Política Orçamentária no Brasil: explorando os efeitos das eleições locais na política nacional**. Tese (CDAPG) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo. São Paulo: 2014.

SANTOS, Barbara Ferreira. Um balanço da educação Pública em cada estado do Brasil. **Revista EXAME**. 09. set. 2016. Disponível em: <<http://exame.abril.com.br/brasil/um-balanco-da-educacao-publica-em-cada-estado-do-brasil/>>. Acessado em: 04. abri. 2017.

SANTOS, N. **Desenvolvimento do SUS, rumos estratégicos e estratégias para visualização dos rumos**. Ciênc. saúde coletiva, , v. 12, n. 2, p. 429-435.Rio de Janeiro: 2007. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1413-232007000200019&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-232007000200019&lng=pt&nrm=iso)>. Acesso em: 17 abri. 2017.

SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalism, Socialism and Democracy**. New York: Harper & Row. 1942.;

\_\_\_\_\_ (id. Ib.) New York: Harper & Row. 1950.

SHAH, Anwar. **The new fiscal federalism in Brazil**. World Bank discussion papers ; no. WDP 124. Washington, D.C: 1991 : The World Bank. Disponível: <<http://documents.worldbank.org/curated/en/1991/05/439118/new-fiscal-federalism-brazil>>. Acessadoem: 25.nov.2015

SILVA, Barbara – Cristine Nentwing; COELHO, Araori Silva. Macrocefalia urbana em Roraima e sua repercussão nos serviços de saúde. In **RDE- Revista de Desenvolvimento econômico**. nº13. Salvador: 2006.

SIMÃO, Juliana Barby; ORELLANO, Veronica Inês Fernandes. Um estudo sobre a distribuição das transferências para o setor de saúde no Brasil. **Revista Estudos Econômicos**, v.45, nº1, p.33-63. São Paulo, 2015.

SOARES, Márcia Miranda; LOURENÇO; Luiz Cláudio. A representação política dos estados na federação brasileira. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. V. 19 nº. 56. 2004.

SORENSEN, Rune J. Political Competition, party polarization, and government performance. **Public Choice**. n. 161, p. 427-450. EUA: Springer. 2014.

SOUZA, Celina.Reinventando o poder local: limites e possibilidades do federalismo e da descentralização. **Revista São Paulo em Perspectiva**. 10(3) , 1996.

\_\_\_\_\_. Redemocratização, federalismo e gasto social no Brasil: tendências recentes. In: **XXIV Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação em Ciências Sociais (ANPOCS)**GT03: Estrutura social e desigualdade.Petrópolis, RJ,1999.

\_\_\_\_\_.Federalismo e Descentralização na Constituição de 1988: processo decisório conflitos e alianças.**Dados-Revista de Ciências Sociais**, v. 44, nº 3, pp. 513 a 560. Rio de Janeiro: 2011.

\_\_\_\_\_.Governos locais e gestão de políticas sociais universais.**São Paulo Perspec**. vol.18 no.2 São Paulo Apr./June 2004.

STEPAN, Alfred. Para uma nova análise comparativa do federalismo e da democracia: federações que restringem ou ampliam o poder do Demos.In:**Dados**, vol.42, n.2, Rio de Janeiro: 1999

SVENSSON, Jakob. "Controlling spending: Electoral competition, polarization and endogenous platforms."World Bank.Working paper (2005).

\_\_\_\_\_.Investment, property rights and political instability: Theory and evidence Seminar paper No. 574. IIES, Stockholm University (1994)

STIGLER, G. J. (1972). Economic competition and political competition. **Public Choice**, p. 91–106. EUA: Springer. 1972.

TATAGIBA, L. Os Conselhos Gestores e a Democratização das Políticas Públicas no Brasil. In: DAGNINO, E. (org.) **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra. 2002.

TODOS pela Educação. Disponível em :<<https://www.todospelaeducacao.org.br>>. Acessado em: 20.mar. 2017.

TOLEDO, Luiz Fernando. Cidades menores têm melhor oportunidades de educação, mostra IóEB. **O Estado de São Paulo**. 07. out. 2015. Disponível: <<http://educacao.estadao.com.br/noticias/geral,cidades-menores-oferecem-melhores-oportunidades-de-educacao--mostra-ioeb,1776386>>. Acessado em: 04. abril.2017.

TORRES, Marcelo Douglas de Figueiredo. Estado, **democracia e administração pública no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2004.

TROCHIM, William M.K. **Purchase a printed copy of the Research Methods Knowledge Base**. 2006. Disponível: <<http://www.socialresearchmethods.net/kb/index.php>>. Acessado em: 04. out. 2015

UPPAL, Yogesh. Does legislative turn over adversely affect state expenditure policy? Evidence from Indian state elections. In: **Public choice**. N. 147, p.189-207. EUA: Springer. 2011.

VASCONCELOS, Sara. RN tem sétimo pior ensino do Brasil. **Tribuna do Norte**. 09. out.2015. Disponível em: <<http://www.tribunadonorte.com.br/noticia/rn-tem-sa-timo-pior-ensino-do-brasil/326616>>. Acessado em: 04. mar.2017.

VILELA, Dirley Lemos; NAGANO, Marcelo Seido; MERLO, Edgard Monforte. Aplicação da análise envoltória de dados em cooperativas de crédito rural. **Revista Administração Contemporânea**. vol.11 no.spe2. Curitiba: 200.

WALKER, Jack L. The Diffusion of Innovations among the American States. **The American Political Science Review**, Vol. 63, No. 3 (Sep., 1969), pp. 880-899.

WARGAS, Tatiana. A Saúde como Política Pública. In: LUCCHESI, Patrícia T. R (Coord.). **Políticas públicas em Saúde Pública**. São Paulo: BIREME/OPAS/OMS, 2004. Disponível em: <[http://files.bvs.br/upload/M/2004/Lucchese\\_Politicass\\_publicas.pdf](http://files.bvs.br/upload/M/2004/Lucchese_Politicass_publicas.pdf)>. Acessado em: 26.abr.2017

WILLIS, Eliza; GARMAN, Christopher, HAGGARD, Stephan 1999. "The politics of decentralization in Latin America. **Latin American Research Review**, Vol. 34, No. 1, pp. 7-56. Pittsburgh: 1999

WITTMAN, D. Why Democracies Produce Efficient Results. **The Journal of Political Economy** 97(6): 1395-1424. Chicago: 1989.

**APÊNDICE A – REGRESSÃO TOBIT PARA VARIÁVEL DEPENDENTE DEA EM EDUCAÇÃO E SAÚDE, SEGUNDO  
VARIÁVEL INDEPENDENTE COMPETIÇÃO POLÍTICA E VARIÁVEIS CONTROLE**

Tobit regression                      Number of obs =    4881

LR chi2(52) = 2857.40

Prob > chi2 = 0.0000

Log likelihood = -15247.214

Pseudo R2 = 0.0857

<b>DEA Educação</b>				
<b>Variáveis</b>	<b>Coeficientes</b>	<b>Erro padrão</b>	<b>Estatística t</b>	<b>Valor p</b>
<b>Competição política (Muito Alta)</b>				
Alta competição	-.3174947	.3326424	-0.95	0.340
Média competição	-.1525649	.2988731	-0.51	0.610
Baixa competição	-.1016014	.317187	-0.32	0.749
Muito Baixa competição	-.2119184	.2752768	-0.77	0.441
<b>IFDM Emprego &amp; Renda</b>	2.618042	.6859901	3.82	0.000
<b>Randomização</b>	-.0845094	.592516	-0.14	0.887
<b>População (mil hab.)</b>	.0030804	.0010406	2.96	0.003
<b>Reeleição</b>				
Não reeleito	-1.332932	.3648227	-3.65	0.000
Eleito 1ª tentativa	-.6895211	.2267246	-3.04	0.002
Eleito 2ª tentativa	.928042	5.80403	0.16	0.873
<b>Escolaridade</b>				
Ensino fundamental completo	3.148442	5.759958	0.55	0.585
Ensino fundamental incompleto	3.239088	5.758957	0.56	0.574
Ensino médio completo	3.858829	5.753214	0.67	0.502
Ensino médio incompleto	3.371379	5.764873	0.58	0.559
Lê e escreve	4.475853	5.810068	0.77	0.441
Superior completo	3.677346	5.752652	0.64	0.523

Superior incompleto	2.411189	5.759984	0.42	0.676
<b>Sexo (Masculino)</b>	.5496609	.2868718	1.92	0.055
<b>Gasto</b>	.000024	.0001775	0.14	0.893
<b>Idade</b>	-.0104668	.0090543	-1.16	0.248
<b>Partido Presidente</b>	-2.572421	.8792011	-2.93	0.003
<b>Coligação Presidente</b>	1.622608	.8833914	1.84	0.066
<b>Partido Governador</b>	-.2533533	.2969113	-0.85	0.394
<b>Coligação Governador</b>	.2595231	.2549866	1.02	0.309
<b>Distância Brasília (mil Km)</b>	-3.888938	.2797911	-13.90	0.000
<b>Distância Capital (cem Km)</b>	.2696155	.0529197	5.09	0.000
<b>Região (Centro-Oeste)</b>				
Nordeste	-5.91652	.3852685	-15.36	0.000
Norte	-1.905951	.4867083	-3.92	0.000
Sudeste	1.270818	.3289332	3.86	0.000
Sul	4.881992	.4085116	11.95	0.000
<b>Partido</b>				
PC do B	-2.551686	1.264156	-2.02	0.044
PDT	-1.007634	.4413412	-2.28	0.022
PHS	1.056765	1.619621	0.65	0.514
PMDB	-1.218798	.3464296	-3.52	0.000
PMN	-4.91838	.9440943	-5.21	0.000
PP	-1.428739	.3964299	-3.60	0.000
PPS	-2.114346	.6138975	-3.44	0.001
PR	-.5241244	.4173089	-1.26	0.209
PRB		(omitted)		
PRP	2.238186	1.577396	1.42	0.156
PRTB	-.2859302	1.935633	-0.15	0.883
PSB	-1.590494	.4652348	-3.42	0.001
PSC	-3.313769	.8275337	-4.00	0.000
PSDB	.0768533	.3818405	0.20	0.840

PSDC	-0.6280541	2.189857	-0.29	0.774
PSL	-0.0366361	1.754151	-0.02	0.983
PT		(omitted)		
PT do B	-1.647825	2.196793	-0.75	0.453
PTB	-0.3309192	.4431758	-0.75	0.455
PTC	-0.371867	1.620272	-0.23	0.818
PTN	-2.752265	1.68934	-1.63	0.103
PV	1.091577	.7378315	1.48	0.139
<b>Cons</b>		90,51853	5.790.619	15.63
				0.000

Tobit regression                      Number of obs =    5162

LR chi2(52) =    606.45

Prob > chi2 =    0.0000

Log likelihood = -17673.864

Pseudo R2 =    0.0169

#### DEA Saúde

Variáveis	Coeficientes	Erro padrão	Estatística t	Valor p
<b>Competição política (Muito Alta)</b>				
Alta competição	.3544838	.4418291	0.80	0.422
Média competição	.4344179	.3974808	1.09	0.274
Baixa competição	.5533943	.4212798	1.31	0.189
Muito Baixa competição	.5874834	.3660564	1.60	0.109
<b>IFDM Emprego &amp; Renda</b>	3.723419	.8933033	4.17	0.000
<b>Randomização</b>	-0.2294813	.7888711	-0.29	0.771
<b>População (mil hab.)</b>	.0013726	.0009377	1.46	0.143
<b>Reeleição</b>				
Não reeleito	-0.3196879	.4865261	-0.66	0.511
Eleito 1ª tentativa	-0.2689761	.3023531	-0.89	0.374
Eleito 2ª tentativa	10.32469	7.965632	1.30	0.195

<b>Escolaridade</b>				
Ensino fundamental completo	-6.006015	7.905923	-0.76	0.447
Ensino fundamental incompleto	-6.63321	7.904349	-0.84	0.401
Ensino médio completo	-5.628122	7.896999	-0.71	0.476
Ensino médio incompleto	-5.967855	7.912429	-0.75	0.451
Lê e escreve	-5.236756	7.973233	-0.66	0.511
Superior completo	-6.459064	7.896224	-0.82	0.413
Superior incompleto	-6.555269	7.905718	-0.83	0.407
<b>Sexo (Masculino)</b>	.556344	.3842743	1.45	0.148
<b>Gasto</b>	-.0000851	.0002387	-0.36	0.722
<b>Idade</b>	-.004883	.0120973	-0.40	0.686
<b>Partido Presidente</b>	-2.838094	1.16919	-2.43	0.015
<b>Coligação Presidente</b>	2.819431	1.174641	2.40	0.016
<b>Partido Governador</b>	-1.530489	.4005451	-3.82	0.000
<b>Coligação Governador</b>	.9410778	.3451694	2.73	0.006
<b>Distância Brasília (mil Km)</b>	.0504018	.3751604	0.13	0.893
<b>Distância Capital (cem Km)</b>	-.0219327	.0704857	-0.31	0.756
<b>Região (Centro-Oeste)</b>				
Nordeste	-3.091286	.5175871	-5.97	0.000
Norte	-2.344153	.6478048	-3.62	0.000
Sudeste	1.668114	.4387532	3.80	0.000
Sul	2.688175	.54699	4.91	0.000
<b>Partido</b>				
PC do B	-6.913923	1.712664	-0.40	0.686
PDT	-.0914878	.5847374	-0.16	0.876
PHS	-1.140081	2.221295	-0.51	0.608
PMDB	.1688577	.460974	0.37	0.714
PMN	-.2298057	1.307199	-0.18	0.860
PP	-.7954415	.5254793	-1.51	0.130
PPS	-1.187457	.825203	-1.44	0.150

PR	-0.8617195	.5552701	-1.55	0.121
PRB	0	(omitted)		
PRP	.0609429	2.071659	0.03	0.977
PRTB	-2.907572	2.655485	-1.09	0.274
PSB	-1.173558	.6247327	-1.88	0.060
PSC	-.4025838	1.123518	-0.36	0.720
PSDB	.2890728	.5095551	0.57	0.571
PSDC	-5.079187	2.814682	-1.80	0.071
PSL	.033427	2.14074	0.02	0.988
PT	0	(omitted)		
PT do B	5.152162	3.056624	1.69	0.092
PTB	-1.758482	.5923942	-2.97	0.003
PTC	-3.50403	2.145521	-1.63	0.102
PTN	-2.894585	2.231217	-1.30	0.195
PV	.0463103	1.009035	0.05	0.963
<b>Cons</b>	90,49049	7.945.013	11.39	0.000