

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS
CURSO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS**

LAURA DUARTE SOSA

**QUALIDADE DO GASTO PÚBLICO BRASILEIRO: UMA ANÁLISE DOS GASTOS
ESTADUAIS COM SAÚDE, EDUCAÇÃO E SEGURANÇA**

Porto Alegre

2018

LAURA DUARTE SOSA

**QUALIDADE DO GASTO PÚBLICO BRASILEIRO: UMA ANÁLISE DOS GASTOS
ESTADUAIS COM SAÚDE, EDUCAÇÃO E SEGURANÇA**

Trabalho de conclusão submetido ao Curso de Graduação em Ciências Econômicas da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título Bacharel em Ciências Econômicas

Orientadora: Prof. Dra. Rosa Angela Chieza

**Porto Alegre
2018**

CIP - Catalogação na Publicação

Sosa, Laura Duarte

Qualidade do gasto público brasileiro: uma análise dos gastos estaduais com saúde, educação e segurança / Laura Duarte Sosa. -- 2018.

66 f.

Orientadora: Rosa Angela Chieza.

Trabalho de conclusão de curso (Graduação) -- Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Ciências Econômicas, Curso de Ciências Econômicas, Porto Alegre, BR-RS, 2018.

1. Gasto Público Estadual. 2. Qualidade do Gasto Público. I. Chieza, Rosa Angela, orient. II. Título.

LAURA DUARTE SOSA

QUALIDADE DO GASTO PÚBLICO BRASILEIRO: UMA ANÁLISE DOS GASTOS ESTADUAIS COM SAÚDE, EDUCAÇÃO E SEGURANÇA

Trabalho de conclusão submetido ao Curso de Graduação em Economia da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título Bacharel em Ciências Econômicas.

Aprovado em: Porto Alegre, 05 de dezembro de 2018.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dra. Rosa Angela Chieza. - Orientadora
UFRGS

Prof. Ms. Ario Zimmermann
UFRGS

Prof. Dr. Róber Iturriet Avila
UFRGS

RESUMO

O objetivo desta pesquisa é avaliar a qualidade do gasto público estadual brasileiro nas funções de saúde, educação e segurança pública no ano de 2016. Para isso é apresentada uma revisão das competências com relação ao financiamento e à execução da despesa das funções selecionadas. A partir da revisão da literatura sobre o tema, constrói-se 3 Índices, de Insumo, de Bem-estar e de Qualidade do Gasto Público (IQGP) para cada Unidade Federativa em relação a cada função analisada. Observou-se que para a saúde, maiores gastos na função resultam em maiores resultados de bem-estar. Para a função educação, se observa que índices de insumo baixos estão associados a níveis de bem-estar baixos, enquanto níveis de insumo altos geram retornos não proporcionais de bem-estar. Já em segurança pública, se observa que os estados com maiores gastos não necessariamente estão associados a melhores resultados de bem-estar. Por fim, com o objetivo de classificar relativamente a qualidade do gasto público nas Unidades Federativas, utiliza-se o critério, um estado com qualidade do gasto público alto, conforme definido neste trabalho, é todo aquele que apresenta IQGP superior à soma da média e do desvio padrão encontrados para cada função no ano de 2016. Assim, quatro estados apresentam alto IQGP em saúde: Rondônia, Acre, Tocantins e Mato Grosso do Sul. Seis estados com alto IQGP em educação: Rondônia, Acre, Amazonas, Tocantins, Espírito Santo e Santa Catarina. E por fim, quatro são estados com alto IQGP em segurança pública: Acre, Roraima, Tocantins e Paraíba.

Palavras-chave: Qualidade do Gasto Público. Gasto em educação. Gasto em saúde. Gasto em segurança.

Classificação JEL: H72

ABSTRACT

This work aims to evaluate the quality of public spending in Brazilian states regarding healthcare, education and public order and safety in the year of 2016. To do this, a revision of the competences relating to financing and executing the expenditure in all of those areas will be presented. After that, the different concepts of quality in public spending and the particular results obtained by other papers comprehending this issue will be analyzed. At last, some measurement will be made, using data coming from each of Brazilian states to construct indicators of public expenditure quality for the three addressed areas. The results show that, for healthcare, bigger spending means higher levels of welfare. When it comes to education, it is shown that lower levels of input generate lower levels of welfare, whilst higher levels of input are followed by non-proportional returns on the welfare level. For public order and safety, on the other hand, the data show that bigger spending is not necessarily linked to higher results in terms of welfare. To conclude, the criteria used to relatively classify the different states as having a good quality on public spending is to determine which of them present the indicator “Índice de Qualidade do Gasto Público” (IQGP) above the average – added to the respective standard deviation – for each of the areas analyzed. Thus, it is possible to conclude that the states with a high quality in public spending in healthcare are: Rondônia, Acre, Tocantins and Mato Grosso do Sul. The states with a high quality of expenditure in education are: Rondônia, Acre, Amazonas, Tocantins, Espírito Santo and Santa Catarina. And, ultimately, states with a high IQGP regarding public order and safety are: Acre, Roraima, Tocantins and Paraíba.

Keywords: Quality of Public Spending. Healthcare. Education. Public Order and Safety.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	8
2. ORGANIZAÇÃO DAS CONTAS PÚBLICAS NO BRASIL E A QUALIDADE DO GASTO PÚBLICO	10
2.1. Da Lei nº 4.320 a Constituição Federal de 1988.....	10
2.2. Constituição Federal /1988 e a Lei de Responsabilidade Fiscal/2000	13
2.3. Os gastos com saúde, educação e segurança no Brasil	18
2.4. Emenda Constitucional nº 95/2016 : teto de gastos	22
3. MENSURAÇÃO DA QUALIDADE DO GASTO PÚBLICO: REVISÃO TEÓRICA	25
3.1. Alguns conceitos sobre qualidade do gasto	25
3.2. Estudos em saúde.....	26
3.3. Estudos em educação	29
3.4. Estudos em segurança	31
4. O ÍNDICE DE QUALIDADE DO GASTO PÚBLICO EM SAÚDE, EDUCAÇÃO E SEGURANÇA PÚBLICA NOS ESTADOS SUBNACIONAIS	34
4.1. Metodologia.....	34
4.2. Qualidade do gasto público na função saúde	37
4.3. Qualidade do gasto público na função educação	41
4.4. Qualidade do gasto público na função segurança	44
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	48
REFERÊNCIAS	52
APÊNDICES	57
APÊNDICE A – Índices da função saúde	58
APÊNDICE B – Índices da função educação	61
APÊNDICE C – Índices da função segurança	65

1. INTRODUÇÃO

O estudo das ciências econômicas encontra sua razão de ser no objetivo de conciliar necessidades infinitas com recursos escassos. Mattos e Terra (2015) colocam que “(...) sob a ótica da teoria econômica, eficiência tem a ver exatamente com isso: obter o maior benefício possível de uma quantidade fixa de recursos.”. E o mesmo se aplica quando se trata do setor público: conciliar as demandas sociais crescentes, com uma capacidade limitada de recursos obtidos via tributação.

Motta (2013) destaca que se “... espera da Administração Pública o melhor atendimento de suas demandas sociais, pelo uso eficiente de recursos e transparência dos atos.”. Agregando à discussão, Rezende, Cunha e Bevilacqua (2010) afirmam que “o esgotamento das possibilidades de continuar sustentando o ajuste fiscal mediante aumento de impostos requer agora maior atenção aos gastos”. Sendo assim, a análise da qualidade do gasto público se faz fundamental como ferramenta de gestão para uma melhor tomada de decisão do administrador público.

Levando isso em conta, o objetivo deste trabalho é analisar a qualidade do gasto público brasileiro nos estados subnacionais, nas funções educação, saúde e segurança no ano 2016, a partir da construção de um índice que permita essa análise. A escolha dessas funções do estado se dá por representarem funções tipicamente atribuídas ao estado, além de figurarem entre as funções que mais absorvem recursos dos orçamentos públicos. Reconhece-se, entretanto, que no caso da educação, estudos de longo prazo permitiriam conclusões mais sólidas acerca do tema. Assim mesmo, no presente estudo, a construção do índice de qualidade do gasto público baseou-se nos trabalhos de Brunet, Bertê e Borges (2007;2009). A hipótese inicial é de que a qualidade do gasto varia entre estados, de modo que alguns estados apresentam espaço para redução de gasto, sem que isso interfira nos indicadores de qualidade. Além disso, se espera que a qualidade do gasto público gere retornos mais do que proporcionais de bem estar nos estados brasileiros,.

O Trabalho está estruturado, da seguinte forma: além da Introdução, no Capítulo 2 aborda-se um histórico sobre as mudanças na organização das contas

públicas no Brasil, desde 1985. No Capítulo 3 apresenta-se uma revisão da literatura sobre estudos acerca da qualidade do gasto público em educação, saúde e segurança e as abordagens adotadas, enquanto que no Capítulo 4, constrói-se o Índice de Qualidade do Gasto Público (IQGP) para cada estado nas funções saúde, educação e segurança. Por fim, apresentam-se as considerações finais sobre o tema.

2. ORGANIZAÇÃO DAS CONTAS PÚBLICAS NO BRASIL E A QUALIDADE DO GASTO PÚBLICO

Este Capítulo tem por objetivo descrever a relação entre as normas de finanças públicas no Brasil e o tema da qualidade do gasto público. Demonstrar de que forma a legislação que regula as contas públicas permite a análise e incentiva um gasto público de qualidade. Para isso, na Seção 2.1 analisa-se de que forma a Lei nº 4.320/1964 e os demais normas que precederam a Constituição Federal de 1988 relaciona-se com o tema da qualidade do gasto público. Na Seção 2.2 abordam-se os normativos da Constituição Federal de 1988 e da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) que tratam do tema em análise. Na Seção 2.3 abordam-se as atribuições e os limites constitucionais da União, estados e municípios nas funções saúde, educação e segurança. Por fim, na Seção 2.4 aborda-se a Emenda Constitucional nº 95/2016, que limita os gastos públicos apenas ao reajuste inflacionário por vinte anos e analisa-se se este limite tem relação com uma melhor qualidade do gasto público.

2.1. Da Lei nº 4.320 a Constituição Federal de 1988

A Lei 4.320 que entrou em vigor no dia 17 de março de 1964, estabelece em seu caput o que segue:

Art. 1º Esta lei estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, de acordo com o disposto no art. 5º, inciso XV, letra b, da Constituição Federal¹.
(BRASIL, 1964)

Essa Lei de 1964 prevê que as receitas e despesas públicas devem ser discriminadas no orçamento por fontes e funções do governo, respectivamente. Haverá ainda, um demonstrativo de receita e despesa segundo as Categorias Econômicas, outro por fontes e respectiva legislação e ainda, um quadro destacando as dotações por órgãos do governo e da administração. Além disso, a Lei de Orçamento deve ser acompanhada de quadros demonstrativos da receita e planos de aplicação de fundos especiais, quadros demonstrativos da despesa por funções segundo a categoria econômica, categoria econômica segundo as funções, pela

¹ Refere-se à Constituição Federal de 1946.

unidade orçamentária segundo categoria econômica e unidade orçamentária segundo a função e, por fim, quadro demonstrativo anual de trabalho de governo, em termos de realização de obras e de prestação de serviços.

Em relação à relevância da Lei 4.320/64, Afonso coloca que

Em meio século da aplicação, a lei somente foi mudada em pontos marginais (detalhes sobre o exercício financeiro), ainda assim por força de decretos-leis baixados ao final dos anos 1970. Nunca mais sofreu alterações, nem depois da redemocratização. Promulgada a Constituição de 1988, que atribuiu seu escopo a uma lei complementar, o STF já deliberou que a Lei 4.320/64 passou a ter tal força e segue vigente. (AFONSO, 2016, p.13)

Sendo assim, até hoje a Lei nº 4.320/1964 segue em vigor para estabelecer normas de estruturação e elaboração dos orçamentos e balanços de todos os níveis de governo, mesmo após a Constituição Federal de 1988 e da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) de 2000. Isto ocorre porque, o disposto na Lei de 1964 segue tão pertinente e atual para a organização das contas públicas, que não se fez necessária à elaboração de nova regra que trate do assunto. Destaque-se ainda que com a entrada em vigor da LRF em 2000, houve uma interpretação de que conteúdos não contemplados pela LRF seguem o disposto na Lei nº 4320/1964. No caso de conflito entre as normais, prevalece o disposto na Lei de Responsabilidade Fiscal.

Mudanças econômicas, sociais e políticas ocorridas nas últimas décadas do século passado fizeram com que se adotassem novas normas de finanças públicas a partir da década de 1980. De Abreu e Câmara (2015) destacam a crise da dívida dos anos 1980, o anacronismo institucional², a tensão social provocada pela incorporação de vários segmentos sociais anteriormente inexpressivos que passavam a questionar o modelo de relação entre estado e sociedade, a contínua alta inflação e a afirmação do liberalismo econômico no contexto internacional como fatores determinantes da reconfiguração institucional do Estado Brasileiro.

No início da década de 1980, o Orçamento Federal era dividido em dois documentos distintos: o Orçamento Fiscal (OF) e o Orçamento Monetário (OM). O

² Perda da noção de “coisa pública” em detrimento de interesses particulares, causando um sobre-endividamento público.

Orçamento Fiscal, que era elaborado pelo Executivo e passava pela aprovação do Legislativo incorporava apenas a administração direta, o que deixava de lado as autarquias, fundações, fundos, empresas estatais deficitárias, subsídios, encargos da dívida e grande parte das operações de crédito do Tesouro Nacional. Estas movimentações que ficavam de fora do Orçamento Fiscal, compunham o Orçamento Monetário, orçamento este que não era passível de aprovação por parte do Legislativo, o que conferia ao Poder Executivo grande autonomia sobre a política fiscal, tendo em vista que todo desequilíbrio orçamentário existente no Orçamento Monetário era automaticamente compensado pela emissão de moeda ou por títulos da dívida mobiliária federal.

Segundo Guardia (1997), a partir do período de redemocratização passou a ser insustentável a existência de dois orçamentos distintos, onde o Orçamento Fiscal (OF), que era o que possuía o aval do Legislativo, excluiu uma parcela importante das despesas federais. Por outro lado, com o advento da crise econômica pela qual o país passou na década de 1980, a compensação automática dos desequilíbrios fiscais, prevista no Orçamento Monetário (OM) passou a se tornar cada vez menos viável. Chieza (2008) dá destaque ainda ao redesenho das políticas tributárias e fiscais e reformas estruturais como condições de sustentabilidade da dívida pública, estabelecido como condicionalidade pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) para a obtenção de empréstimos.

Sendo assim, a partir do ano de 1985, se o processo de unificação orçamentária e grande parte dos dispêndios federais passou a compor o Orçamento Fiscal, mas ainda não a totalidade dos gastos. Foi a partir da promulgação da Carta Magna de 1988 que ocorreu a unificação do Orçamento Geral da União (OGU) e este passa a ser composto por três orçamentos: o Orçamento Fiscal, o Orçamento da Seguridade Social e o Orçamento de Investimento das Empresas Estatais.

Ainda sobre as mudanças ocorridas na década de 1980, Chieza (2008), coloca que a Constituição Federal de 1988 (CF/1988) trouxe três mudanças significativas no que diz respeito à matéria orçamentária: recuperação do planejamento da administração pública através da criação do Plano Plurianual (PPA) e da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) integrados à Lei Orçamentária Anual (LOA), retorno efetivo da função do Poder Legislativo para a aprovação dos planos

relacionados à gestão orçamentária e a conclusão do processo de unificação orçamentária fiscal e monetária.

Alonso (1999) dá destaque também para outra mudança relevante: a criação da Secretaria do Tesouro Nacional, a partir do Decreto nº 92.542/1986 e da sua responsabilidade pelo Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI), que permite a reunião e centralização dos gastos governamentais. Sobre isso, o autor expõe o que segue:

No Brasil, o controle dos gastos públicos experimentou um formidável avanço a partir de 1986, com a criação da Secretaria do Tesouro Nacional, do Ministério da Fazenda. O desenvolvimento e a implantação do Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI) significaram uma verdadeira revolução na gestão das finanças públicas no Brasil. O avanço foi tão significativo que, já no início desta década, o Brasil passou a ser referência internacional no controle informatizado de gastos governamentais. (ALONSO, 1999, p. 38)

Por fim, em relação ao período que antecede a Constituição Federal de 1988 cabe realçar a importância da Lei nº 4.320/1964 por sua colaboração no sentido de manter um padrão de organização das contas públicas, fundamental para a consolidação das contas públicas, permitindo uma análise mais realista das contas. Além disso, as mudanças sociais, políticas e econômicas do período se refletem em mudanças na condução da administração e das finanças públicas, que se consolidaram com o advento da Constituição Federal de 1988.

2.2. Constituição Federal /1988 e a Lei de Responsabilidade Fiscal/2000

Conforme exposto na Seção anterior, a CF/1988 é elaborada em um contexto de redemocratização, de tal sorte que em oposição a uma centralização do poder na União, existente até então, a nova Carta prevê uma autonomia maior aos entes federados e uma constante consulta ao Legislativo como forma de validação democrática das medidas adotadas pelo Poder Executivo. O caráter descentralizador que fundamenta a Carta Magna/1988 também se aplica ao tema da tributação e do orçamento, sobre o qual trata seu Título VI. Esse Título aborda a competência tributária e despesas previstas para os estados, municípios e para a União. Precisamente em seu Capítulo 2, trata com mais detalhes acerca da normatização das finanças públicas, sem que isso implique na revogação da Lei nº 4.320/1964.

A CF/1988 estabelece como instrumentos de planejamento a elaboração de três peças: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), além de manter a Lei Orçamentária Anual (LOA), para serem enviadas posteriormente para ampla discussão e aprovação no Legislativo. . Essa medida “(...) assegurou a integração do Congresso Nacional ao processo de planejamento público e, portanto, ao processo de definição de prioridades para a inserção da ação estatal na economia” (Guardia, 1997, p. 278). Destaque-se que essa nova CF/1988 passou a definir uma nova relação entre o Poder Executivo e Legislativo pois além da aprovação de novos planos, conforme citado, permitiu que os parlamentares apresentassem emendas, sempre que indicando a origem do recurso, quando necessário. Além disso, as propostas de alterações da LOA, por exemplo, devem atender ao disposto na LDO e no PPA. .

O PPA é um plano de médio prazo que tem a função de estabelecer estratégias e metas da administração pública para um período de quatro anos e onde devem constar os investimentos de maior impacto. As propostas iniciais são enviadas pelas secretarias e órgãos públicos para a Secretaria do Planejamento, onde são consolidadas e organizadas na forma de um projeto de lei, que é encaminhado então para o chefe do Executivo. Uma vez tendo aprovado a proposta, o projeto segue para o Legislativo no primeiro ano de governo, para ser votada. Uma vez votado e tendo sofrido todas as alterações necessárias, o Projeto do PPA é sancionado pelo chefe do executivo e publicado pelo Diário Oficial, passando a vigorar sempre no segundo ano de mandato do governo atual até o primeiro ano de mandato do próximo governo. Sendo o PPA, o documento de mais alto grau de importância no sistema de planejamento dos Entes público das três esferas de Governo.

É importante mencionar que o PPA ainda carece de uma Lei Complementar específica para tratar de alguns temas que ainda deixam margem à interpretação, como é o caso da falta de definição exata do que se considera um “programa de duração continuada” ou se os casos das regionalizações previstas se referem a todos os níveis de governo ou a algum em específico. Destaque-se que apesar de vetado o artigo que tratava acerca do PPA, a Lei de Responsabilidade Fiscal atribui

um caráter mais gerencial à contabilidade pública e legisla sobre questões relativas à LDO e à LOA.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) tem o objetivo de, como o próprio nome sugere, estabelecer as diretrizes a serem seguidas pela LOA a partir do que já foi proposto e aprovado pelo Plano Plurianual em vigor. Ocorre, no entanto, que a partir da Lei de Responsabilidade Fiscal a LDO passa a receber novas e importantes atribuições. Além de servir como elo entre o PPA e o Orçamento (LOA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias estabelece diretrizes como critérios e formas de limitação de empenho; dispões sobre o controle de custos e avaliação de resultados; disciplina as transferências entre entidades públicas e privadas; quantifica o resultado primário com o objetivo de reduzir a dívida pública e ainda define limites no que tange à expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado.

A elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) ocorre de uma forma um pouco diferente do PPA e da LOA tendo em vista que é feita pelo Ministério do Planejamento em conjunto com o Ministério da Fazenda, no caso da União. A função da LDO é atrelar as metas e prioridades dispostas no PPA às reais possibilidades previstas em caixa. Ou seja, a LDO aborda um caráter mais geral, servindo de balizadora e apontando os rumos prioritários a serem seguidos ao longo do exercício financeiro, deixando os casos mais particulares e específicos para o Orçamento Anual. Quando da formulação da Lei de Responsabilidade Fiscal, foi incumbido à LDO o papel de principal responsável pela obtenção de um equilíbrio nas contas públicas, tendo em vista os conjuntos de metas que, uma vez aprovados, passam a ser compromisso de governo. (NASCIMENTO E DEBUS, 2002)

A formulação do projeto da Lei Orçamentária Anual (PLOA) ocorre em moldes bastante semelhantes ao do Plano Plurianual: uma vez elaborado, o PLOA deve ser enviado para apreciação e posterior aprovação no Legislativo.

Segundo previsto na Carta Magna vigente, no parágrafo 5º do artigo 165, o Orçamento Anual deve compreender:

I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;

II - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;

III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público. (BRASIL, 1988)

A Constituição Federal de 1988, conforme destaca Giacomoni (2004), traz importantes novidades no que se refere à gestão das instituições do Estado, ou seja, dá um caráter muito mais gerencial – que se contrapõe ao antigo caráter burocrático- para a administração pública. Sendo assim, passa a haver uma valorização a uma visão planificada de Estado viabilizando uma ótica mais equilibrada no que se refere às finanças públicas.

Já no primeiro artigo do Capítulo 2, Artigo 163, existe a previsão da criação de Lei Complementar que disponha sobre temas como finanças e dívida pública:

Art. 163. Lei Complementar disporá sobre:
 I - finanças públicas;
 II - dívida pública externa e interna, incluída a das autarquias, fundações e demais entidades controladas pelo Poder Público;
 III - concessão de garantias pelas entidades públicas;
 IV - emissão e resgate de títulos da dívida pública;
 V - fiscalização financeira da administração pública direta e indireta;
 VI - operações de câmbio realizadas por órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;
 VII - compatibilização das funções das instituições oficiais de crédito da União, resguardadas as características e condições operacionais plenas das voltadas ao desenvolvimento regional. (BRASIL, 1988)

Levando em consideração que em 1998, ainda não havia sido criada uma Lei Complementar para tratar do disposto no artigo 163 da Carta Magna, a Emenda Constitucional nº19 estabelece a elaboração e encaminhamento de um projeto de Lei Complementar ao Congresso Nacional, para suprir essa falta, em um prazo máximo de 180 dias.

Utilizando como referencial o Fundo Monetário Internacional (FMI), o *Fiscal Responsibility Act* da Nova Zelândia, o Tratado de Maastricht da Comunidade Econômica Europeia e o *Budget Enforcement Act* (BEA) dos Estados Unidos é então elaborada a Lei 101/2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

Segundo Chieza (2008) e Nascimento e Debus (2002), a LRF é inspirada pelo BEA no que tange a sua rigidez, que se reflete nas metas fiscais de resultados e no

Fiscal Responsibility Act pela importância dada à transparência. Por sua vez, o Tratado de Maastricht viabiliza a coordenação para o alcance de metas comuns a todos os entes subnacionais, além de estabelecer que mais importante do que atingir necessariamente um objetivo, é a tendência do seu cumprimento. O FMI por sua vez, teve uma grande influência no desenho da Lei de Responsabilidade Fiscal pela cobrança de que essa lei respeitasse os critérios de transparência, planejamento, publicidade, relatórios e prestações de contas.

A Lei de Responsabilidade Fiscal tem por objetivo estabelecer normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, estabelecendo a implantação do chamado sistema de informações de custo, por exemplo. Entende-se por gestão fiscal responsável conforme previsto no primeiro parágrafo do artigo 1º da LRF

[...] a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar. (BRASIL, 2000).

Assim, o equilíbrio entre receitas e despesas passa a ser demandado em relação às contas primárias³, com o objetivo de que o estado gaste apenas aquilo que arrecada. A partir disso, a Lei de Responsabilidade Fiscal prevê metas e limites de gasto com renúncia de receitas, despesa de pessoal, seguridade social, dívida pública, operações de crédito, concessão de garantia e inscrição em restos a pagar. Portanto, quando de sua implantação, não só a LDO sofreu alterações importantes, mas também a LOA. As principais modificações em relação ao Orçamento Anual dizem respeito ao Anexo de Metas fiscais, onde se apresenta a compatibilidade entre a programação do orçamento e as metas da LDO, à previsão de uma reserva de contingência em percentual da RCL e à apresentação das despesas relativas a dívida e suas respectivas receitas que devem estar destacadas na Lei.

A LRF pode ser considerada como um novo código de regras para a gestão fiscal, uma vez que apresenta regras de gestão financeira, orçamentária e de transparência, já previstas pela Constituição de 1988. Dentre as mediadas de

³ Contas primárias são aquelas que não consideram as receitas e despesas provenientes de juros

transparência, destacam-se a publicação do Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO), que permite o acompanhamento das receitas e despesas públicas ao longo do ano, permitindo uma comparação entre a execução prevista no orçamento e a real execução da receita e da despesa. Publicação de caráter obrigatório para todos os níveis de governo, inclusive para municípios com menos de 50 mil habitantes, o RREO deve ser publicado bimestralmente, sob o risco de punições fiscais e penais quando do seu descumprimento. O RREO é composto por duas peças fundamentais, o balanço orçamentário das receitas e despesas classificadas de acordo com a sua respectiva categoria econômica e o demonstrativo de execução das despesas, classificadas por categoria econômica, grupo de natureza e função e subfunção.

Para a realização do estudo de caso apresentado no Capítulo 4, a classificação da despesa utilizada é a funcional. Essa classificação da despesa tem por objetivo identificar em que áreas de atuação do governo as despesas ocorrem. Nessa classificação as despesas são divididas por funções e subfunções conforme estabelecido na Portaria MOG nº 42/1999⁴. A partir da classificação funcional da despesa, é possível verificar as prioridades dadas por cada governo às referidas funções. É importante destacar que no caso dos Estados, na média, as Funções com mais dispêndio se referem à saúde, educação e segurança quando se consideram os gastos com a função Encargos Especiais (composto principalmente por gastos com a dívida interna).

As normas que antecedem e a própria Constituição Federal de 1988, conforme exposto na Seção 2.1 e nesta Seção, não explicitam uma preocupação com a qualidade do gasto público. Entretanto, não há como pensar em qualidade do gasto público sem que exista uma organização, sistematização, consolidação e transparência das contas públicas.

2.3. Os gastos com saúde, educação e segurança no Brasil

O Brasil é uma república federativa e, portanto, as responsabilidades de gastos são compartilhadas entre os entes federados. Isso quer dizer que cada nível

⁴ A Portaria MOG nº42/1999 estabelece 29 Funções e suas respectivas subfunções. As funções são enumeradas de 1 a 28 e acrescidas da Função 99 cujas subfunções associadas são as Reservas do Regime Próprio de Previdência Social e a Reserva de Contingência.

de governo é incumbido da provisão de bens e serviços essenciais para a população. O objetivo desta Seção é apresentar quais as obrigações de cada ente federado no que diz respeito à provisão de saúde, educação e segurança no Brasil, dando ênfase no que tange às Unidades Federadas uma vez que é o nível de governo estudado neste trabalho.

O Sistema Único de Saúde (SUS) é estabelecido pela Constituição Federal de 1988, como parte do processo de reforma sanitária das décadas de 1980 e 1990, que foi concluído com a legislação básica que orientou sua implantação e seu funcionamento. Uma característica fundamental dessa reforma foi a descentralização da prestação dos serviços de saúde para o nível municipal. O SUS tem suas responsabilidades divididas da seguinte forma: coordenação e definição de políticas⁵, regulamentação⁶, financiamento e prestação de serviços. A responsabilidade pelo financiamento do SUS é compartilhada entre a União os estados e os municípios. Cabe destacar que nos últimos anos, com as mudanças nas repartições de recursos, os estados e municípios têm uma responsabilidade maior sobre o financiamento da saúde, em detrimento da União. A prestação de serviços, por sua vez, é dividida da seguinte forma: atenção básica e secundária é de responsabilidade municipal, enquanto a gestão de instituições de alto nível é de responsabilidade do governo estadual. O governo federal pode atuar por meio de hospitais universitários, por exemplo, ainda que grande parte dos serviços financiados pelo SUS seja realizada por prestadores de serviços privados. (BANCO MUNDIAL, 2007).

A partir do disposto no artigo 198 da Constituição Federal/1988, na Emenda Constitucional nº 29/2000, na Lei Complementar nº 141/2012 e na Emenda Constitucional nº 86/2015, ficam definidas as seguintes aplicações mínimas para as ações e serviços públicos de saúde: mínimo de 15% de aplicação da Receita Corrente Líquida da União, 12% das receitas dos estados e 15% das receitas dos municípios.

⁵ A responsabilidade por essa função é do Ministério da Saúde, mas os Estados e Municípios (em menor grau) têm um papel complementar.

⁶ Função essencialmente federal através do Ministério da Saúde e de agências como Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA) e Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS) e, mais uma vez, os Estados e Municípios podem atuar complementarmente.

O caso específico do Distrito Federal varia entre 12% e 15%, a depender da origem dos recursos. Além disso, recursos advindos do orçamento da seguridade social também são responsáveis pelo orçamento da saúde. Apesar de os principais recursos do Sistema Único de Saúde vir da União, os principais executores dos planos nacionais de saúde, são os estados, municípios, ONGs e, inclusive, a iniciativa privada.

Em relação à educação Castro e Sadeck (2003) expõem que a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 212, e a Lei nº 9.384/1996, também conhecida como Lei de Diretrizes Básicas da Educação Nacional (LDB), distribuíram as responsabilidades pelo sistema de educação brasileiro entre os diferentes níveis federativos, permitindo a existência de três sistemas públicos de ensino, baseado na cooperação entre os entes federados. Sendo assim, para cada nível de governo há a responsabilidade de manter e expandir o sistema de ensino como contrapartida do seu financiamento. O financiamento dos gastos com educação possuem dois tipos de componentes, um protegido e outro flexível. O financiamento público protegido diz respeito àquelas receitas provenientes das vinculações constitucionais à educação e que, portanto, podem ser previstas em função da expectativa de arrecadação. Os autores destacam que:

Para calcular o valor dessa capacidade de financiamento público associado à área educacional, admite-se como hipótese que os três níveis de governo respeitam essa imposição legal:

- União vincula à educação, já descontados os 20% da Desvinculação das Receitas da União (DRU), 18% dos recursos oriundos da receita de impostos federais a ela destinados, de acordo com o artigo 212 da Constituição Federal;
- Estados vinculam à educação 25% das receitas de impostos que arrecadam, como também daquelas que lhes são transferidas, de acordo com o artigo 212 da CF;
- Municípios vinculam à educação 25% das receitas resultantes de impostos, o que inclui os recursos provenientes de transferências, de acordo com o artigo 212;
- Contribuição social do salário-educação (quotas estadual e federal). (CASTRO E SADECK, 2003, p. 12)

Já o financiamento público flexível diz respeito a recursos advindos de operações de créditos realizados com órgãos nacionais e internacionais, convênios, contribuições sociais ou recursos próprios. Estes últimos recursos são classificados

assim por dependerem de negociações políticas anuais e que são, portanto, incertos.

Uma vez os recursos arrecadados, são distribuídos entre os entes federados a partir do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), do Fundo de Participação dos Estados (FPE) e do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB). Após a redistribuição de recursos, grande parte da arrecadação da União se dissipa para os municípios, enquanto os estados mantêm relativamente estável sua parcela de financiamento. Essa redistribuição de recursos vai ao encontro da alocação de responsabilidades pelos diferentes entes federativos. Isso porque, conforme bem colocado pelo Banco Mundial (2017) os gastos da União com educação em sua maioria vão para o ensino superior, enquanto aos estados fica assignada a responsabilidade pelo ensino médio. Além disso, o provimento do ensino fundamental deve ser acordado entre estados e municípios. Já o ensino infantil e pré-escolar é definido como uma responsabilidade municipal.

Em relação à segurança, a CF/1988 trata em seu artigo 144 estabelece que

A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:

- I - polícia federal;
- II - polícia rodoviária federal;
- III - polícia ferroviária federal;
- IV - polícias civis;
- V - polícias militares e corpos de bombeiros militares. (BRASIL, 1988)

Apesar de não dar uma definição do que vem a ser segurança pública. Segundo o disposto no texto na Carta Magna de 1988 “a segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio...”. Define ainda, que os órgãos responsáveis pela segurança devem ser a polícia federal, polícia rodoviária federal e polícia ferroviária federal – sob a responsabilidade da União – e policiais civis, policiais militares e corpo de bombeiros militares – sob a responsabilidade dos estados e da União no caso do Distrito Federal (BRASIL,

1998). Aos municípios é permitida a criação de guardas municipais, como o objetivo de proteger seus bens, serviços e instalações.

É dever da União elaborar estratégias e implantar programas de controle da violência e da criminalidade. Aos estados, cabe a execução de ações de segurança, manutenção de presídios, coordenar a Polícia Militar, Civil e os Bombeiros Militares, o que torna esse nível de governo o principal responsável pela segurança pública. Em relação ao financiamento, os maiores recursos são provenientes do tesouro estadual, mas destaca-se que os recursos repassados pela União⁷ ocupam o primeiro e o segundo lugar quando se analisam recursos recebidos de outras fontes (PERES et al., 2014). Segundo Costa (2017), os recursos federais financiam majoritariamente os investimentos em segurança pública, enquanto os recursos estaduais se destinam principalmente para gastos com pessoal e custeio.

As vinculações constitucionais de saúde e educação se apresentam com o objetivo de garantir à população um nível mínimo de bem-estar no que se refere a essas áreas. Apesar de cumprir com o objetivo de garantir esse mínimo de bem-estar, não existe a preocupação de que esse recurso seja utilizado da melhor maneira possível. Assim, vemos que tão importante quanto separar parte do orçamento para serviços essenciais como saúde, educação e inclusive segurança, é garantir que esse recurso seja empregado da melhor forma pelo tomador de decisão, garantindo o maior bem-estar possível para a população, levando em consideração os recursos disponíveis. Peres et al. (2014), ao analisar o caso da segurança pública coloca que há outras formas de garantir recursos, que não a vinculação constitucional, mas admite que a segurança pública, por se tratar de um tema tão complexo, demandaria uma forma de financiamento tão complexa como a da saúde e da educação.

2.4. Emenda Constitucional nº 95/2016 : teto de gastos

O objetivo da Emenda Constitucional nº 95/2016 é destacado por Macêdo (2017):

O objetivo principal desse regime é inibir o crescimento da despesa primária da União em percentual superior ao da inflação medida pelo IPCA (acumulado em doze meses completados em junho do ano de envio da

⁷ Os principais repasses da União aos Estados vêm do Programa Nacional de Segurança Pública e Cidadania (PRONASCI) e do Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP).

proposta de lei orçamentária ao Congresso Nacional), ressalvados os gastos que o ADCT expressamente exclui da incidência de limite individualizado. (MACÊDO, 2017, p.6)

A referida Emenda Constitucional institui a proibição de crescimento real das despesas primárias da União por 20 anos, medida que passou a vigorar a partir do ano 2017. Essa Emenda Constitucional, também chamada Teto dos Gastos, prevê a possibilidade de o Presidente da República propor um novo método de reajuste das despesas primárias que atualmente são corrigidas pelo IPCA, a partir do décimo exercício de vigência da Emenda, ou seja, a partir de 2027.

No que se refere aos gastos com saúde e educação, a Emenda Constitucional nº 95/2016 deixa de vincular os gastos obrigatórios dessas áreas com a Receita Corrente Líquida e passa a ter como base de cálculo para o reajuste o montante aplicado no ano anterior, a partir de 2018, conforme o disposto no artigo 107, parágrafo primeiro:

Cada um dos limites a que se refere o **caput** deste artigo equivalerá:

I - para o exercício de 2017, à despesa primária paga no exercício de 2016, incluídos os restos a pagar pagos e demais operações que afetam o resultado primário, corrigida em 7,2% (sete inteiros e dois décimos por cento); e

II - para os exercícios posteriores, ao valor do limite referente ao exercício imediatamente anterior, corrigido pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA, publicado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, ou de outro índice que vier a substituí-lo, para o período de doze meses encerrado em junho do exercício anterior a que se refere a lei orçamentária. (BRASIL, 2016)

Assim, o previsto na EC nº 95/2016 não impacta os dados analisados neste trabalho, mas com certeza dá uma importância ainda maior à qualidade quando da execução de um gasto público, para que uma redução de despesa não resulte em uma redução qualitativa em áreas fundamentais. Cabe destacar que os efeitos da EC 95 têm impactos diretos sobre os gastos da União. Entretanto, para a renegociação da dívida dos estados, a criação de leis que provisionem um teto de gastos semelhante para as unidades federativas é uma exigência fundamental.

Enquanto alguns estados visam se adaptar às exigências federais para a renegociação das dívidas buscando a aprovação de leis estaduais com esse fim, outros se mostram bastante resistente à proposta, entrando inclusive com recursos no Judiciário questionando os limites impostos pelo acordo. Tendo entrado em vigor em 2018 as regras válidas para a União no seu reajuste de gastos com educação e

saúde, era esperado o mesmo por parte dos estados. Conforme dito, grande parte dos estados ainda não conseguiu se adequar às mudanças propostas pelo Teto dos Gastos, o que ficou para ser resolvido em 2019 por se tratar do início de um novo governo, tanto federal quanto estadual.

Tendo apresentado neste capítulo as movimentações cada vez mais drásticas no sentido da busca por um equilíbrio fiscal, fica nítida a necessidade de que essa redução de gastos não gere uma redução na qualidade das provisões públicas, principalmente em áreas básicas fundamentais, como é o caso de saúde, educação e segurança pública, principalmente nos próximos vinte anos.

Sendo assim, para manter a qualidade apesar da redução de recursos, é fundamental uma avaliação dos dispêndios no sentido de manter a efetividade e eficácia do gasto, respeitando os princípios de eficiência⁸ e economicidade que são esperados por parte do setor público tendo em vista sua responsabilidade com a população. A partir dessa ideia, o capítulo próximo abordará estudos realizados nas áreas de saúde, educação e segurança, com o objetivo de mensurar e propor gastos públicos de qualidade.

⁸ Eficiência, conforme Miranda (2006) pode ser definida como a “relação entre insumos utilizados e produtos gerados”, de tal sorte que quanto maior a produção dada uma quantidade fixa de insumos ou quanto menor a quantidade de insumo necessário para uma produção fixa, maior é a eficiência. Ainda, segundo a definição simplificada de Motta, Maciel e Pires (2014), eficiência é “fazer mais com menos”.

3. MENSURAÇÃO DA QUALIDADE DO GASTO PÚBLICO: REVISÃO TEÓRICA

O objetivo deste Capítulo é apresentar uma revisão de literatura sobre a mensuração da qualidade do gasto público. Para atingir esse objetivo, na Seção 3.1 aborda-se, de forma não exaustiva, alguns conceitos sobre qualidade do gasto público. Nas Seções 3.2, 3.3 e 3.4 apresenta-se a revisão de literatura sobre a qualidade do gasto em saúde, educação e segurança pública, respectivamente.

3.1. Alguns conceitos sobre qualidade do gasto

Apesar de ser um tema que tem aparecido cada vez mais entre os estudos dedicados a finanças públicas, o conceito de qualidade do gasto público ainda é bastante variável. As principais definições giram em torno dos conceitos de eficiência e economicidade⁹, mas há ainda os que associem qualidade do gasto com efetividade e equidade¹⁰. Ocorre ainda, que muitas vezes esses conceitos se mesclam e tomam formas diferentes quando dos estudos empíricos acerca da qualidade do gasto público. Destaque-se ainda, que muitas vezes a escolha de critérios a serem considerados na hora da definição está vinculada à ótica do estudo a ser realizado que pode ser, entre outras, econômica, contábil ou administrativa.

Quando se busca através de um estudo verificar o nível de aproveitamento dos recursos destinados a determinados projetos, estamos tratando de analisar a eficiência no uso desse recurso. Dito de outra forma, nesse tipo de abordagem se objetiva verificar se seria possível um maior nível de resultados mantendo o nível de recursos constante ou se seria possível manter o indicador de resultados ainda que houvesse uma diminuição no gasto despendido.

Existe ainda uma visão mais administrativo-gerencial de qualidade do gasto público, que visa analisar a qualidade do gasto no nível de custos, seguindo o conceito da economicidade. Em relação a esse tipo de estudo, tem-se trabalhos como o de Leal e Mahler (2016) tratando do uso da Nota Fiscal eletrônica como mecanismo de informação para o gestor público no que diz respeito aos preços de

⁹ Um gasto eficaz é aquele que atinge o objetivo ao qual se propõe.

¹⁰ Efetividade é a união entre a eficácia e a eficiência, ou seja, é a capacidade de cumprir um objetivo da melhor forma possível. Equidade, por sua vez, refere-se à distribuição justa dos recursos existentes para determinada área.

mercado existentes para a formulação de um sistema de preços de referência nas compras públicas. Há ainda a dissertação de Motta (2010) que compara o sistema de compras público brasileiro com o sistema de compras privado e com o sistema de compras público norte-americano. As conclusões nas quais o estudo chega são de que “... o sistema brasileiro de compras não contribui substancialmente para a melhora da eficiência do gasto público federal.” (Motta, 2010, p ix) e de que o sistema de compras públicas brasileiro poderia ser classificado como corruptocêntrico, pois tem por razão central o combate à corrupção, deixando de lado a questão da eficiência.

O conceito de efetividade se apresenta, por exemplo, em estudos que buscam verificar se o gasto público teve os impactos e consequências esperadas., critério muito abordado em análises de políticas públicas. Sendo assim, um gasto de qualidade é aquele que atinge os objetivos que se propôs a cumprir.

A análise equitativa tem por objetivo analisar o impacto gerado pelo dispêndio público quando de sua ocorrência no que diz respeito ao acesso a direitos básicos. Tendo em vista o caráter recessivo do sistema tributário brasileiro, o estudo da distribuição equitativa do gasto apresenta um papel fundamental na análise do impacto do setor público sobre a sociedade como um todo. Ainda mais se levamos em conta a característica assistencialista e garantidora de direitos da Constituição de 1988. Sendo assim, esse tipo de estudo busca verificar se o Estado perpetua a concentração de recursos ou age de forma redistributiva.

Apesar de escolhermos a eficiência como principal critério para a análise da qualidade do gasto público, que será realizada no quarto Capítulo, ao longo deste vamos analisar trabalhos que utilizam óticas diversas sobre o conceito de qualidade do gasto público - sempre deixando claro o critério escolhido - para a análise do gasto brasileiro com saúde, educação e segurança na esfera pública.

Por fim cabe ainda dar destaque ao que colocam Motta, Maciel e Pires (2014) no que se refere a uma abordagem de qualidade do gasto, onde defendem que o ideal seria uma análise multidimensional do gasto público, tendo em vista a relevância de todos os critérios apresentados anteriormente.

3.2. Estudos em saúde

Os trabalhos realizados sobre a qualidade do gasto público em saúde levam em consideração a complexidade da estrutura de entrada e saída de recursos destinados ao seu financiamento. Tendo em vista a já mencionada estrutura de gastos, onde os municípios são os principais responsáveis pela provisão de atenção básica e secundária, grande parte dos trabalhos se dedica a estudar a qualidade do gasto no nível municipal. Sendo ainda os estados responsáveis por instituições de alto nível, há também alguns trabalhos que se dedicam a analisar os gastos estaduais.

Entre os estudos realizados a nível municipal, cabe dar destaque ao trabalho de Dias et al (2013) que tem por objetivo identificar os fatores que se associam com o desperdício de recursos públicos, com enfoque nos gastos em saúde pública. Esse estudo é feito a partir da análise de relatórios da Controladoria Geral da União que apresentam os resultados de fiscalizações realizadas em diversos municípios brasileiros para verificar o correto uso dos repasses federais. Analisando o ano de 2010, o estudo classifica através de 20 variáveis encontradas, o desperdício de recursos em ativo (associado à corrupção) e passivo (associado à ineficiência). Enquanto o desperdício ativo está associado a um benefício privado em detrimento de um prejuízo causado ao ente público, o desperdício ocorre quando o ente privado não recebe benefício em contrapartida. A partir de uma análise fatorial, utilizando-se das frequências encontradas em cada tipo de irregularidade categorizada pela CGU, se concluiu que enquanto os níveis de desperdício ativo, associados à corrupção, eram insignificantes, os níveis de desperdício passivo, associado à ineficiência apresentavam significância e poderiam ser resolvidos, possivelmente, através da utilização de mecanismos de governança e gestão. Cabe mencionar que resultados semelhantes foram obtidos no estudo de Dias, Matias-Pereira e Pamplona (2012) acerca da análise de ineficiência dos repasses da União para a área da saúde.

Ramos, Pinheiro e Batista (2016) seguiram uma abordagem semelhante para a análise dos desperdícios ativo e passivo do município de Belém. No entanto, a base de dados utilizada foi a prestação de contas do município em diferentes anos. Assim, o foco passa a ser o entendimento do “comportamento” do gasto público de Belém ao longo do intervalo de tempo mencionado. Por conclusão, o estudo mostra

que o principal desperdício em saúde se dá por má gestão, o que está associado ao desperdício passivo de recursos públicos.

Com o objetivo de analisar os problemas que levam à falta de efetividade no Sistema Único de Saúde (SUS), o Banco Mundial (2007) realizou um estudo a nível estadual e municipal, relacionado ao processo de planejamento e orçamento e chegou a algumas conclusões: primeiro, aponta alguns problemas gerais no próprio funcionamento do processo de administração pública, tendo em vista que os planos de saúde anuais, por exemplo, servem mais para cumprir exigências legais do que como planejamento propriamente dito. Além do mais, outros desafios que aparecem para uma maior efetividade do sistema único de saúde são a falta de incentivo à mão de obra, influência política no momento do planejamento e na definição de prioridades, falta de recursos humanos para operar certos equipamentos médicos e a falta de clareza no papel das autoridades regionais de saúde.

A partir de diversas fontes de dados, como o Sistema de Informações sobre Orçamento Público em Saúde (SIOPS), Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde, Dias (2010) analisa a eficiência da prestação de serviços de atenção básica nos municípios brasileiros através da metodologia *Data Envelopment Analysis*. O estudo realizado com dados do ano de 2006 aponta, através de regressão linear, os fatores que se associam a municípios com maiores ou menores índices de eficiência. Enquanto melhores índices de eficiência estão associados a municípios das regiões Norte e Nordeste e fatores como melhores saneamentos e maiores portes populacionais, piores índices de desempenho se associam a capitais e a fatores como proporção de população idosa e relação médicos-enfermeiros (quanto maior o número de médicos por enfermeiro, pior a eficiência). Outra observação importante colocada pelo autor é de que os resultados, por se referirem à eficiência apenas, devem ser observados com cautela uma vez que eficiência não implica necessariamente em uma qualidade da prestação do serviço ou em uma distribuição equitativa de recursos.

Ainda buscando analisar a qualidade do gasto público em saúde, o estudo de Santos (2008) realiza uma análise de eficiência do uso dos recursos municipais de saúde para o período compreendido entre 1997 e 2000, através da construção de

uma fronteira de possibilidades de produção construída através de dados do Censo e do Sistema de Informações Financeiras (SIAFI) do Tesouro Nacional. Os resultados do estudo apontam que o indicador de mortalidade infantil parece ser o indicador mais adequado para a construção da fronteira de possibilidades de produção. A partir disso, o estudo aponta que alguns municípios de São Paulo, Rio Grande do Sul e Paraná se destacam positivamente em relação à eficiência dos gastos em saúde, enquanto que o estado de Minas Gerais se destaca negativamente, com muitos municípios entre os piores colocados no *ranking* de eficiência. Além do mais, o estudo conclui que uma utilização intensiva em tecnologia reduz a ineficiência, que uma maior participação de transferências na receita e os programas “Saúde da Família” e “Agentes Comunitários da Saúde” se associam a um maior nível de ineficiência e, por fim, que a parceria com o setor privado parece trazer benefícios no sentido de uma maior eficiência no uso dos recursos.

3.3. Estudos em educação

Explorando estudos realizados com o objetivo de analisar a qualidade do gasto em educação no Brasil, observamos que Ferraz, Finan e Moreira (2008), ao analisar a relação da má gestão e da corrupção com o desempenho educacional, encontram que a corrupção tem significantes impactos negativos sobre a habilidade cognitiva em português e matemática dos estudantes da quarta série. Os dados utilizados pelos autores foram dos relatórios de auditoria aos municípios da CGU e da Prova Brasil.

Ainda neste tema, o estudo de Brunet, Bertê e Borges (2009) busca avaliar a qualidade do gasto público em educação básica realizado por estados, municípios e Distrito Federal em 2007 e realizar uma análise comparativa com o ano de 2005. Ao comparar o gasto por aluno com o resultado obtido pelos alunos da rede pública no Sistema de Avaliação do Ensino Básico e no Exame Nacional do Ensino Médio, observa-se que menores despesas resultaram em melhor qualidade do gasto a nível estadual. Por outro lado, a nível municipal, uma elevação das despesas resultou em um melhor desempenho dos alunos, ainda que nem sempre de forma eficaz. Na comparação entre os anos 2005 e 2007, não foram observadas mudanças significativas nos resultados das análises.

Em estudo semelhante ao anterior, Diaz (2012) analisa a relação entre gasto municipal em educação pública com o nível de aprendizado dos estudantes que é avaliado pelo Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) para o ano de 2005. A partir do uso de modelos multiníveis, como o objeto de investigar efeitos individuais e contextuais simultaneamente, foi possível concluir que apenas um aumento no percentual de gasto municipal com educação ou mesmo um aumento no percentual de gasto municipal com educação primária não são garantias de uma melhora na qualidade da educação.

Em mais um trabalho realizado com o objetivo de verificar a eficiência do gasto municipal com educação, Monteiro (2015) compara o gasto público municipal com o desempenho educacional – utilizando critérios múltiplos - para o período 1997-2012. Apesar de encontrar uma relação entre aumento do gasto municipal em educação com aumento da escolaridade entre a população jovem, não é possível afirmar que aqueles municípios que mais investiram em educação melhoraram relativamente a qualidade do ensino. Isso significa que apesar do aumento do gasto nessa função se mostrar eficaz para o período analisado, não é possível afirmar que este gasto ocorre de uma maneira eficiente.

Rocha e Giuberti (2007) realizam um estudo com o objetivo de identificar quais componentes do gasto público influenciam no crescimento econômico dos estados brasileiros. O estudo realizado para o período 1966-2003, decompõe e analisa a influência de cada componente do gasto a partir de sua categoria funcional e de sua categoria econômica, utilizando-se de dados obtidos pelo IBGE e disponibilizados pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. A partir da abordagem da categoria econômica, o trabalho identifica os gastos de capital como promotores do crescimento econômico, enquanto os gastos correntes se apresentam produtivos até certo nível. Já o gasto decomposto por categoria funcional, foi analisado através de quatro funções relevantes: saúde, educação, comunicação e transporte e defesa. Assim, vê-se que os gastos com transporte, educação e defesa são produtivos, ou seja, contribuem com o crescimento econômico dos estados.

Focando no nível estadual, Zoghbi et al. (2009) buscam mensurar a eficiência relativa dos gastos em ensino fundamental e médio. Para isso, constroem

indicadores de desempenho a partir das seguintes variáveis: nota no SAEB (Sistema de Avaliação da Educação Básica), distorção idade-série, taxa de concluintes e taxa de alunos que frequentam o ensino fundamental. Uma vez construído o indicador de desempenho, este é comparado com duas medidas de insumo diferentes: a primeira é a de gastos estaduais por aluno e a segunda é um índice composto de número de professores por aluno, média de horas-aula e percentual de escolas públicas com biblioteca e computadores por aluno matriculado. Tendo sido construída a fronteira de possibilidades de produção através do método FDH (Free Disposable Hull), o estudo apresenta as seguintes conclusões: por um lado, observa-se que os estados com melhor desempenho não necessariamente são os estados com melhor eficiência; além disso, nota-se que a maioria das unidades da federação apresenta espaço para melhorar sua eficiência, uma vez aplicadas melhores práticas de gestão de recursos.

3.4. Estudos em segurança

Chadarevian (2007) em um dos poucos estudos acerca da qualidade do gasto público em segurança se propõe a analisar a eficiência do gasto público nessa área tendo em vista os altos dispêndios dos governos estaduais, dando destaque a São Paulo e Rio de Janeiro, nesta função e propor medidas para que se melhore a qualidade do gasto público. A partir da análise da relação da violência (utilizando a taxa de homicídios por 100 mil habitantes) com os gastos per capita, o autor observa que não há qualquer relação entre o gasto em segurança pública e o nível de violência para os estados brasileiros selecionados. Assim, o estudo aponta outros fatores que contribuem para explicar o nível de violência: presença do crime organizado, poder econômico regional, nível de desigualdade e pelo nível de urbanização. Por fim a conclusão que se chega é a de que a ineficiência parece estar ligada essencialmente ao modelo de gestão de segurança pública analisado.

Em outro estudo, Pereira Filho, Tannuri-Pianto e Sousa (2010) verificam a ineficiência dos serviços estaduais de segurança pública. Os dados utilizados para a estimação foram os salários de policiais militares, salários de policiais civis, salário de delegados como insumos e o inverso da taxa de homicídios como produto. Além disso, outras medidas econômico-demográficas foram usadas como variáveis explicativas. As conclusões obtidas a partir desse trabalho em relação às unidades

federativas foram de que São Paulo é, em média, o estado mais-custo eficiente, enquanto o Distrito Federal é o menos custo-eficiente. Além disso, em relação às variáveis explicativas o estudo demonstra que a maior participação do mercado de drogas, a razão entre policia militar e civil, a taxa de abandono do ensino médio e a desigualdade de renda são os principais fatores que resultam em maiores índices de ineficiência.

Diferentemente do que acontece para as funções educação e saúde, há poucos estudos analisando a qualidade do gasto público em segurança, de forma que os estudos acerca do gasto com segurança pública fazem parte de estudos realizados para diversas funções. É o caso do estudo realizado por Silva Filho (2013) nos municípios cearenses para o ano de 2009. Este estudo constrói um indicador de qualidade do gasto público, a partir de uma análise do gasto per capita para as variáveis selecionadas. No caso da segurança pública, as variáveis escolhidas para o estudo foram gastos com policiamento, defesa civil e outros gastos na função de segurança pública. Feito isso, o estudo compara o Índice de Qualidade do Gasto Público entre grupos de municípios divididos por intervalos construídos a partir do tamanho da população- onde o Grupo I se refere a municípios com até dez mil habitantes enquanto o Grupo V é composto por municípios com mais de cem mil habitantes. Como era de se esperar, para a função segurança pública, os Índices de Qualidade do Gasto em segurança pública são maiores em municípios com maior número de habitantes. O estudo deixa claro ainda que pode ser que isso ocorra em função de que um maior gasto em segurança se faz necessário em função de um maior índice de violência.

Em outro estudo acerca de múltiplas funções, Brunet, Bertê e Borges (2007), a partir da criação de um índice também denominado Índice de Qualidade do Gasto Público, mas que compara *inputs* (gasto per capita na função) e *outputs* (indicadores de resultado) para as funções saúde, educação, segurança, Legislativo e judiciário a nível de unidade federativa, os autores chegam a uma conclusão bastante interessante sobre o gasto com segurança pública. Conforme o previsto com base na literatura referente à Teoria do Crime, observa-se que as unidades da Federação com maior gasto em segurança possuem menores índices de retorno, o que significa

que seus níveis de violência e criminalidade (homicídios, roubos, furtos e óbitos em acidente de trânsito) são maiores.

Estendendo para o nível internacional, pode-se dizer que um dos estudos precursores sobre o tema foi a pesquisa publicada em 1997 sobre prisões norte-americanas, onde Hart, Shleifer e Vishny (1997) se propõe a responder a seguinte questão: até que ponto é vantajoso o setor público prover diretamente um serviço ao invés de privatizá-lo ou, em outras palavras, quando devemos terceirizar ou contratar servidores públicos para suprir uma demanda por serviços públicos. Através deste estudo, algumas conclusões foram encontradas: a terceirização é mais vantajosa do que a provisão direta do setor público quando a redução dos custos através da redução de qualidade pode ser controlada, quando é importante que ocorra inovações de qualidade e quando questões sindicais são um problema. Por outro lado, a prestação direta do serviço é preferível quando redução de custo não gera redução na qualidade, quando inovações não se fazem necessárias e quando o nível de corrupção é muito elevado nos contratos públicos com o setor privado.

4. O ÍNDICE DE QUALIDADE DO GASTO PÚBLICO EM SAÚDE, EDUCAÇÃO E SEGURANÇA PÚBLICA NOS ESTADOS SUBNACIONAIS

O objetivo deste Capítulo é realizar uma análise comparativa entre a qualidade do gasto das unidades federativas em saúde, educação e segurança pública no ano de 2016 a partir da construção do Índice de Qualidade do Gasto Público. Para atingir este objetivo apresenta-se na Seção 4.1 a metodologia; na Seção 4.2 os dados e a análise do gasto com a função saúde; na Seção 4.3 e 4.4 apresentam-se os dados e análise das funções educação e segurança pública, respectivamente.

4.1. Metodologia

No presente trabalho, é utilizada a metodologia adotada por Brunet, Bertê e Borges (2007) e Brunet, Bertê e Borges (2009). Sendo assim, o índice construído para comparar a qualidade do gasto público entre os estados brasileiros é uma relação entre o nível de bem-estar da população do estado e a quantidade de despesa e pode ser assim expresso:

$$IQGP = \frac{\text{Nível de bem - estar}}{\text{Quantidade de despesa}}$$

Cabe destacar que tendo em vista a padronização dos indicadores selecionados, utiliza-se o tratamento estatístico denominado Escore Padronizado pelo Método da Função Distribuição Acumulada Normal, o que atribui a cada indicador um valor que varia entre zero e um.

O IQGP é construído para cada uma das funções que se busca analisar. Sendo assim, o numerador é formado a partir do chamado “índice de bem-estar”, que busca representar o nível de bem-estar da população é obtido a partir da seguinte fórmula:

$$\text{Índice de Bem - estar} = \frac{f_1 \left(\frac{EB_1 - M_1}{DP_1} \right) + f_2 \left(\frac{EB_2 - M_2}{DP_1} \right) + \dots + f_n \left(\frac{EB_n - M_n}{DP_n} \right)}{n}$$

Na função acima indicada, f representa a Função Normal da diferença entre o Escore Bruto (EB) de cada unidade da federação e a Média (M), dividido pelo Desvio

Padrão (DP) de cada indicador. Sendo assim, o Índice de Bem-estar é dado pela relação entre o somatório das Funções Normais e o número total de indicadores da função selecionada (n).

De outro modo, o índice de bem-estar pode ser assim indicado:

$$\text{Índice de Bem - estar} = \left[\sum_{i=1}^n (EBi - Mi)DPi^{-1} \right] n^{-1}$$

O Índice de Bem-estar varia em um intervalo de 0 a 1 e é construído a partir da normalização dos dados brutos. Quanto mais próximo de um, melhor é o índice de bem-estar de dada unidade da federação. É importante destacar que os indicadores de bem-estar selecionados podem ter impactos positivos ou negativos no bem-estar da população. Sendo assim, quando o indicador tem impacto positivo, o indicador do sinal é positivo e quanto menor o escore bruto, melhor o indicador normalizado. De modo análogo, quando o indicador tem impactos negativos sobre o bem-estar, seu sinal é negativo e quanto menor o escore bruto melhor o indicador normalizado. Taxa de aprovação e taxa de reprovação são exemplos de indicadores que impactam de modo positivo e negativo, respectivamente, o bem-estar da população.

O denominador do Índice de Qualidade do Gasto Público é dado pela quantidade de despesa em cada uma das funções que estamos analisando. Como esse gasto varia relativamente em cada unidade da federação em função da quantidade de contribuintes e de usuários dos serviços públicos, o Índice de insumo é dado por:

$$\text{Índice de insumo} = \left[\left(\frac{DT}{POP} \right) - md \right] / dp$$

Nessa fórmula é possível observar que o Índice de insumo de cada unidade da federação é dado pela relação entre Despesa Total (DT) liquidada dividida pela população (POP) da UF, menos a média (md) da despesa per capita e o desvio padrão (dp) da despesa per capita. Esse índice varia de 0 a 1, ou seja, quanto mais próximo de 1, maior o gasto per capita.

Cabe ressaltar que os valores utilizados para a despesa são valores liquidados no ano de 2016 em cada uma das unidades da federação para as funções saúde, educação e segurança. A escolha da fase da despesa liquidação ocorre por este ser o estágio em que o estado efetivamente recebe o produto ou serviço que, tem impacto sobre a população.

O Índice de Qualidade do Gasto Público é, portanto expresso da seguinte forma:

$$IQGP = \frac{[\sum_{i=1}^n (EBi - Mi)/DPi]n^{-1}}{\left[\left(\frac{DT}{POP}\right) - md\right] dp^{-1}}$$

A escolha dessa forma de analisar a qualidade do gasto público ocorre pela possibilidade de o IQGP permitir sua construção a partir de dados públicos e disponíveis na internet. Além disso, a interpretação do Índice de Qualidade do Gasto Público permite a comparação da qualidade do gasto entre as unidades da Federação e sua interpretação é bastante intuitiva. É esperado um desempenho mínimo de qualidade do gasto igual a um (1,00), para que um estado seja considerado eficaz, pois neste caso existe uma relação de equilíbrio entre despesa e resultado. Valores inferiores a um são considerados ineficazes.

As funções saúde, educação e segurança foram escolhidas para análise pois são funções típicas do estado e são as funções que representam os maiores gastos das unidades da federação, ficando atrás apenas das funções encargos especiais e previdência. As fontes de dados para a construção dos Índices de Bem-estar de cada função serão explicitadas nos subcapítulos respectivos a cada função. Já as fontes dos dados obtidos para a construção do índice de insumo serão aqui explicitadas.

Os dados das despesas liquidadas em cada função nas unidades da Federação foram obtidos a partir do site da transparência do Ministério da Fazenda para a maioria das UFs. As exceções são os estados de Mato Grosso, Roraima e Goiás, cujos dados de despesas liquidadas foram obtidos nos seus respectivos sites de transparência por não estarem disponíveis no site do Ministério da Fazenda. Já a população de cada unidade da Federação foi obtida a partir das estimativas de população do IBGE enviadas o Tribunal de Contas da União.

Cabe dar destaque ainda ao critério adotado por Brunet, Bertê e Borges (2007) com relação à classificação da qualidade do gasto público e que será adotado aqui. Realizando uma análise comparativa, será considerado um estado com qualidade do gasto baixo todo aquele estado que obtiver um IQGP, para a função analisada, menor do que um, ou seja, onde o retorno de bem estar em função do gasto seja menos do que proporcional. Será considerado médio o desempenho do estado que apresenta um IQGP entre um e a média mais o desvio. Um estado com qualidade do gasto relativamente alto será considerado o que apresenta IQGP maior do que a média mais um desvio.

4.2. Qualidade do gasto público na função saúde

Para a construção do Índice de Qualidade do Gasto Público em saúde foram selecionadas as seguintes *próxies* de bem-estar: taxa de mortes maternas por cem mil nascidos vivos, taxa de óbitos infantis por mil crianças nascidas vivas, taxa de morte por causas evitáveis por cem mil habitantes, taxa de incidência tuberculose por cem mil habitantes, taxa de incidência da AIDS por cem mil habitantes e taxa de imunizações por público-alvo.

A Tabela 1 apresenta os índices de bem-estar, de insumo e de qualidade do gasto, calculados para cada uma das Unidades Federativas na função saúde. Seguindo essa análise, destaca-se que o estado com o melhor Índice de Qualidade do Gasto Público é Rondônia, onde se observa que para cada unidade de insumo aplicada em saúde, há um retorno de 2,31 unidades de bem-estar. Os seguintes dois melhores colocados, Tocantins e Acre, também estão na região norte e apresentam retornos de 2,3 e 1,98 unidades de bem-estar para cada unidade de insumo, respectivamente.

Os dois piores IQGP estão no sudeste, nos estados Rio de Janeiro e São Paulo. Tendo em vista que São Paulo apresenta um desempenho igual à média de todos os estados, existe um espaço para a redução do gasto público nessa função, sem que isso afete o desempenho em relação ao bem-estar da população paulista. Essa afirmação é feita ao comparar o estado de São Paulo com Roraima, uma vez que ambos apresentam o mesmo índice de desempenho. Assim, se observa que São Paulo poderia reduzir seu gasto com saúde em mais de 50%, ao mesmo nível

de Roraima, e manter o nível de bem-estar, na média. Já o Rio de Janeiro, apresenta uma oportunidade de melhora de desempenho no que diz respeito ao insumo, mas principalmente no que se refere ao bem-estar da população, segundo os critérios adotados, uma vez que este índice apresenta um valor significativamente baixo.

Entre os dez estados com maiores índices de insumo se observa que cinco deles estão entre os dez melhores índices de bem-estar: Ceará, Paraná, Goiás, Distrito Federal e Minas Gerais, ainda que este último traga um retorno de bem-estar menor do que um. Por outro lado, entre os dez melhores ÍQGP, observa-se que a metade apresenta índices de bem-estar superiores à média: Rondônia, Acre, Tocantins, Espírito Santo e Mato Grosso do Sul.

Analisando os dez piores desempenhos em bem-estar, observamos que sete desses estados apresentam índices de insumo inferior à média (0,45). Assim é possível concluir que baixo desempenho em saúde está associado a baixos gastos nessa função. Em contrapartida, maiores despesas na função podem ser associadas a maiores indicadores de bem-estar, até certo nível, uma vez que observamos que São Paulo, Minas Gerais e Rio Grande do Sul que apresentam os três maiores gastos na função, não obtêm um retorno proporcional em bem-estar.

Seguindo as análises dos estados, é possível identificar que Alagoas, Sergipe e Mato Grosso do Sul possuem o mesmo nível de gasto por habitante (pouco mais de 550 reais por habitante), mas diferentes retornos de bem-estar. Assim, comparando os três estados, observamos uma possibilidade de melhoria para Alagoas e Sergipe em termos de bem-estar. De outro modo, comparando Maranhão e Pernambuco, vemos que ambos estados apresentam o mesmo nível de bem-estar, de tal forma que Pernambuco poderia reduzir seu gasto e manter o nível de bem-estar. No entanto, o índice de bem-estar destes dois estados é muito baixo, de forma que não se justifica uma redução de recursos, mas sim uma melhoria na gestão dos recursos existentes para que haja maior retorno de bem-estar.

Outra comparação cabível é a dos estados de Tocantins e Piauí: vemos que uma vez que ambos estados possuem o mesmo índice de insumo, Piauí tem espaço para melhorar o bem-estar de sua população sem que se fizesse necessário um aumento no gasto por habitante. Por fim, se destaca positivamente o Espírito Santo,

uma vez que esse estado apresenta um índice de bem-estar superior à média, apesar de os recursos empregados em saúde serem inferior à média das Unidades Federativas.

Tabela 1 – Índice de Qualidade do Gasto Público na função saúde para as unidades da Federação no ano de 2016

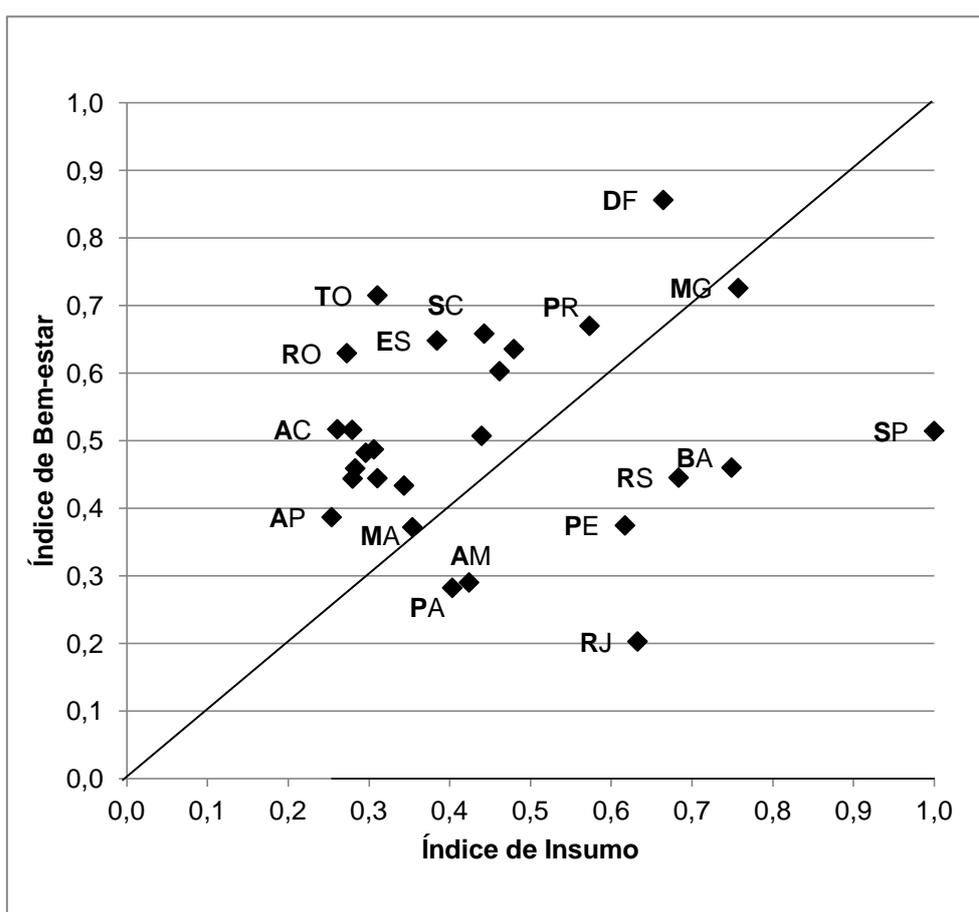
Região	Unidade Federativa	Índice de Insumo	Índice de bem-estar	IQGP	Classificação
Norte	Rondônia	0,27	0,63	2,31	1
	Acre	0,26	0,52	1,98	3
	Amazonas	0,42	0,29	0,68	22
	Roraima	0,44	0,51	1,15	18
	Pará	0,40	0,28	0,70	21
	Amapá	0,25	0,39	1,52	10
	Tocantins	0,31	0,71	2,30	2
Nordeste	Maranhão	0,35	0,37	1,05	19
	Piauí	0,31	0,44	1,43	12
	Ceará	0,46	0,60	1,31	14
	Rio Grande do Norte	0,31	0,49	1,59	8
	Paraíba	0,30	0,48	1,63	6
	Pernambuco	0,62	0,37	0,61	25
	Alagoas	0,28	0,46	1,62	7
	Sergipe	0,28	0,44	1,59	9
Bahia	0,75	0,46	0,61	24	
Sudeste	Minas Gerais	0,76	0,73	0,96	20
	Espírito Santo	0,38	0,65	1,69	5
	Rio de Janeiro	0,63	0,20	0,32	27
	São Paulo	1,00	0,51	0,51	26
Sul	Paraná	0,57	0,67	1,17	17
	Santa Catarina	0,44	0,66	1,49	11
	Rio Grande do Sul	0,68	0,45	0,65	23
Centro oeste	Mato Grosso do Sul	0,28	0,52	1,85	4
	Mato Grosso	0,34	0,43	1,26	16
	Goiás	0,48	0,64	1,33	13
	Distrito Federal	0,66	0,86	1,29	15

Fonte: Elaboração própria

A Figura 1 apresenta a distribuição dos índices de insumo e de bem-estar da função saúde para o ano de 2016. Por questões de clareza da análise, se inclui o rótulo da Unidade Federativa apenas nos pontos mais relevantes do gráfico e que se quer dar destaque. A linha que corta o gráfico em um ângulo de 45° representa o

retorno proporcional entre insumo e produto, ou seja, os pontos ao longo da linha apresentam um IQGP igual a um. Os estados localizados abaixo da linha apresentam uma qualidade do gasto que pode ser considerada baixa. Se verifica que a pior qualidade de bem-estar se apresenta, conforme mencionado anteriormente, no estado do Rio de Janeiro, representado graficamente como o ponto com o ângulo mais próximo de zero, caso se traçasse uma reta partindo da origem.

Figura 1 – Gráfico da relação entre Índice de Insumo e Índice de Bem-estar na função saúde para as unidades da Federação no ano de 2016



Fonte: Elaboração própria

Seguindo os critérios descritos na Seção 2.1 para a classificação relativa dos estados brasileiros quanto ao desempenho da qualidade do gasto, se observa que para a função de saúde, a média observada do IQGP é de 1,28 enquanto o desvio padrão é de 0,53. Assim, há quatro estados onde se considera que o gasto público em saúde tem qualidade alta: Rondônia, Acre, Tocantins e Mato Grosso do Sul. Dos

demais estados, 15 estão entre os de qualidade do gasto público médio e oito onde se observa uma qualidade do gasto público ruim.

4.3. Qualidade do gasto público na função educação

Para a construção do Índice de Qualidade do Gasto Público em educação foram selecionadas as seguintes variáveis como indicativas de bem-estar: taxa de aprovação da rede estadual para o ensino fundamental, taxa de aprovação da rede estadual para o ensino médio, taxa de reprovação da rede estadual para o ensino fundamental, taxa de reprovação da rede estadual para o ensino médio, taxa de abandono da rede estadual para o ensino fundamental, taxa de abandono da rede estadual para o ensino médio, taxa de analfabetismo de pessoas com 15 anos de idade ou mais, média de anos de estudo de pessoas com 25 anos ou mais, taxa de distorção idade-série¹¹ média das instituições estaduais para o ensino fundamental e taxa de distorção idade-série média das instituições estaduais para o ensino médio.

A Tabela 2 apresenta os índices de bem-estar, de insumo e de qualidade do gasto para cada uma das Unidades Federativas na função educação. Seguindo essa análise, destaca-se que o estado com o melhor Índice de Qualidade do Gasto Público é Rondônia, onde se observa que para cada unidade de insumo aplicada em saúde, há um retorno de 2,13 unidades de bem-estar. O pior desempenho ocorre na Bahia, onde se obtém um retorno de bem-estar de 0,33 unidades para cada unidade de insumo empregada.

Analisando os estados com os dez maiores IQGP, se observa que à exceção do estado de Goiás, todos os demais apresentam um desempenho superior à média em relação ao índice de bem-estar e inferior à média em relação ao índice de insumo. Por outro lado, considerando os dez maiores índices de insumo, vê-se que sete estados apresentam um desempenho de bem-estar acima da média. Curiosamente, em relação aos dez menores índices de insumo, ocorre o inverso: sete estados apresentam índice de bem-estar inferior à média dos estados. Dos dez maiores índices de insumo, a maioria não oferece retornos proporcionais de bem-estar. Já dos dez melhores desempenhos de bem-estar, sete resultam em retornos proporcionais. A partir dessa análise, fica perceptível que há um nível médio ótimo

¹¹ A taxa de distorção idade-série apresenta o percentual de alunos em cada série com idade superior à recomendada.

de equilíbrio entre índice de insumo e de resultado, onde índices de insumos muito altos não resultam em retornos proporcionais de bem-estar, enquanto insumos muito baixos se refletem em baixos níveis de bem-estar, ainda que proporcionais, o que não é desejável.

Tabela 2 – Índice de Qualidade do Gasto Público na função educação para as unidades da Federação no ano de 2016

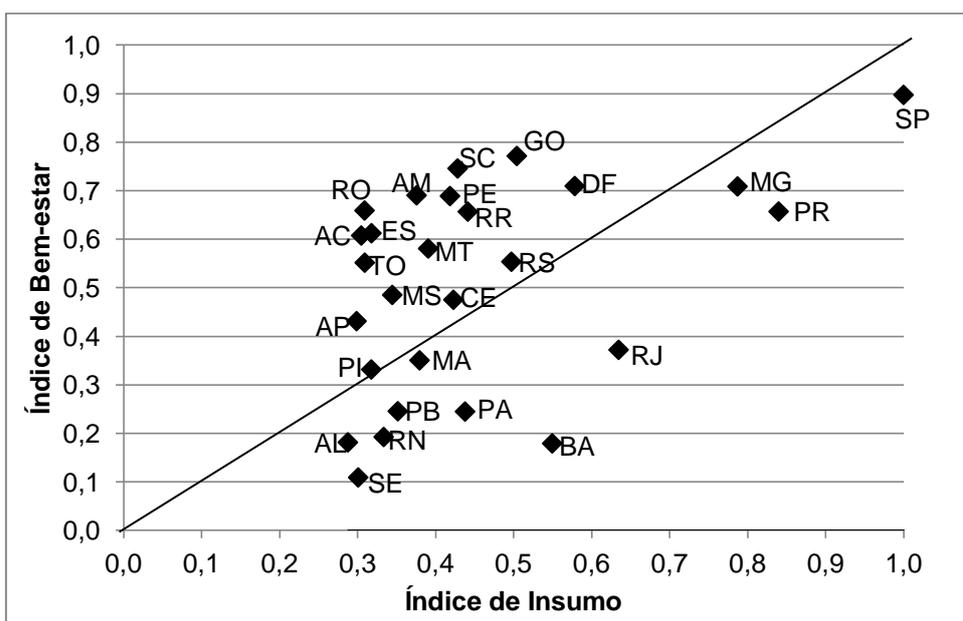
Região	UF	Índice de Insumo	Índice de bem-estar	IQGP	Classificação
Norte	Rondônia	0,31	0,66	2,13	1
	Acre	0,30	0,61	2,00	2
	Amazonas	0,38	0,69	1,84	4
	Roraima	0,44	0,66	1,49	9
	Pará	0,44	0,25	0,56	25
	Amapá	0,30	0,43	1,44	11
	Tocantins	0,31	0,55	1,79	5
Nordeste	Maranhão	0,38	0,35	0,92	17
	Piauí	0,32	0,33	1,04	16
	Ceará	0,42	0,48	1,12	14
	Rio Grande do Norte	0,33	0,19	0,58	24
	Paraíba	0,35	0,25	0,70	21
	Pernambuco	0,42	0,69	1,65	7
	Alagoas	0,29	0,18	0,63	22
	Sergipe	0,30	0,11	0,36	26
Bahia	0,55	0,18	0,33	27	
Sudeste	Minas Gerais	0,79	0,71	0,90	18
	Espírito Santo	0,32	0,61	1,93	3
	Rio de Janeiro	0,63	0,37	0,59	23
	São Paulo	1,00	0,90	0,90	19
Sul	Paraná	0,84	0,66	0,78	20
	Santa Catarina	0,43	0,75	1,74	6
	Rio Grande do Sul	0,50	0,55	1,11	15
Centro oeste	Mato Grosso do Sul	0,34	0,49	1,41	12
	Mato Grosso	0,39	0,58	1,49	10
	Goiás	0,50	0,77	1,53	8
	Distrito Federal	0,58	0,71	1,23	13

Fonte: Elaboração própria

Analisando graficamente a função educação, se observa onze estados abaixo da linha que indica um retorno proporcional entre despesa e bem-estar. Isso significa

que mais de dez Unidades da Federação não conseguem gerar um bem-estar para a população de forma proporcional ao recurso empregado na função. Destacam-se negativamente os estados de Sergipe e Bahia com os piores IQGP, ou seja, com os menores retornos de bem-estar para cada unidade de insumo.

Figura 2 – Gráfico da relação entre Índice de Insumo e Índice de Bem-estar na função educação para as unidades da Federação no ano de 2016



Fonte: Elaboração própria

Se observa ainda um desempenho ruim entre os estados do nordeste no que diz respeito ao bem-estar, com exceção de Pernambuco, uma vez que todos os demais estados da região apresentam um desempenho abaixo da média em relação ao bem-estar. Por outro lado, ao analisar o índice de insumo da região norte e nordeste, se observa que todos os estados apresentam um baixo dispêndio na função educação por habitante, abaixo da média, com exceção do estado da Bahia que apesar de gastar mais do que os demais estados da região, apresenta o segundo pior desempenho em bem-estar, resultando em um retorno de 0,33 unidades de bem-estar para cada unidade de insumo.

Ao analisar as possibilidades de melhora de desempenho, se constata que o Paraná apresenta uma oportunidade de economia de recursos, mantendo o desempenho de bem-estar. Essa afirmação é baseada na comparação desse estado

com o estado de Rondônia, que apresenta o mesmo índice de desempenho (0,66), empregando menos da metade de recursos. Outra comparação possível é entre Roraima e Pará, onde ambos estados despendem recursos próximos à média dos estados, porém Roraima tem um resultado muito melhor do que o do Pará em relação ao bem-estar, o que faz com que tenha um retorno bem superior ao dobro de Pará. Ou seja, a qualidade do gasto público de Roraima é quase três vezes melhor do que a do Pará.

Seguindo os critérios descritos na Seção 2.1 para a classificação relativa dos estados brasileiros quanto ao desempenho da qualidade do gasto, se observa que para a função de educação, a média observada do IQGP é de 1,19 enquanto o desvio padrão é de 0,53. Assim, há seis estados onde se considera que o gasto público em educação tem alta qualidade: Rondônia, Acre, Amazonas, Tocantins, Espírito Santo e Santa Catarina. Dos demais estados, 10 estão entre os de qualidade do gasto público médio – incluindo todas as UFs do Centro-Oeste e 11 onde se observa uma qualidade do gasto público ruim.

4.4. Qualidade do gasto público na função segurança

Para a construção do Índice de Qualidade do Gasto Público em segurança foram selecionadas as seguintes taxas por cem mil habitantes: taxa de estupros, taxa de furtos de veículo, taxa de homicídios dolosos, taxa de lesão corporal seguida de morte, taxa de roubo de veículo, taxa de latrocínio.

Na função segurança pública, o estado com melhor qualidade do gasto público no ano de 2016 foi o Acre, com um retorno de 2,5 unidades de bem-estar para cada unidade de insumo empregada. Já os piores desempenhos se encontram na região Sudeste, no qual o bom desempenho de bem-estar vem acompanhado de altos gastos por habitante. Identifica-se, entretanto, ao comparar o Espírito Santo com o estado do Rio de Janeiro, que este último poderia reduzir seus gastos a pouco mais de um terço do atual e manter o seu nível de bem-estar gerado.

Entre os dez estados com melhor qualidade do gasto, mensurado a partir do retorno obtido pelo insumo empregado, observa-se que todos os estados apresentam um dispêndio abaixo da média (0,44). Em relação ao bem-estar, oito dos dez estados apresenta desempenho melhor ou igual à média (0,52). Ainda, se

analisados os melhores índices de bem-estar, oito apresentam estados inferiores ou iguais à média de gasto. Assim, vê-se que os melhores retornos obtidos são observados nos estados que menos gastam em segurança pública, o que faz com que se observe que gastos elevados não se refletem em retornos proporcionais de bem-estar. Assim, na função segurança pública, o aumento de gasto não implica automaticamente em melhores benefícios à população.

Tabela 3 – Índice de Qualidade do Gasto Público na função Segurança para as unidades da Federação no ano de 2016

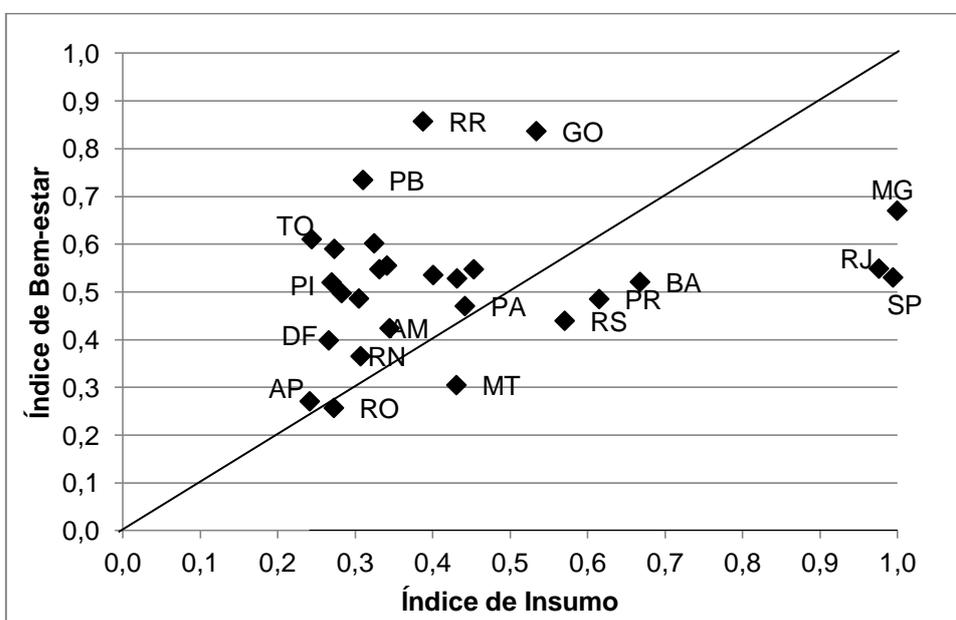
Região	UF	Índice de Insumo	Índice de bem-estar	IQGP	Classificação
Norte	Rondônia	0,27	0,26	0,94	20
	Acre	0,24	0,61	2,50	1
	Amazonas	0,34	0,42	1,23	14
	Roraima	0,39	0,86	2,21	3
	Pará	0,44	0,47	1,07	19
	Amapá	0,24	0,27	1,12	18
	Tocantins	0,27	0,59	2,16	4
Nordeste	Maranhão	0,34	0,56	1,63	9
	Piauí	0,27	0,52	1,93	5
	Ceará	0,40	0,54	1,34	13
	Rio Grande do Norte	0,31	0,37	1,19	17
	Paraíba	0,31	0,73	2,37	2
	Pernambuco	0,45	0,55	1,21	16
	Alagoas	0,30	0,49	1,60	10
	Sergipe	0,28	0,50	1,76	7
Bahia	0,67	0,52	0,78	22	
Sudeste	Minas Gerais	1,00	0,67	0,67	25
	Espírito Santo	0,33	0,55	1,65	8
	Rio de Janeiro	0,98	0,55	0,56	26
	São Paulo	0,99	0,53	0,53	27
Sul	Paraná	0,61	0,49	0,79	21
	Santa Catarina	0,43	0,53	1,22	15
	Rio Grande do Sul	0,57	0,44	0,77	23
Centro oeste	Mato Grosso do Sul	0,32	0,60	1,86	6
	Mato Grosso	0,43	0,30	0,71	24
	Goiás	0,53	0,84	1,57	11
	Distrito Federal	0,27	0,40	1,50	12

Fonte: Elaboração própria

Conforme mostra a Figura 3, muitas Unidades da Federação encontram-se próximas da linha que representa o equilíbrio entre insumo e bem-estar, ou seja, retorno de uma unidade de bem-estar para cada unidade de insumo. Chama a atenção ao analisar os dados, que os estados do Acre e do Amapá, apesar de gastarem aproximadamente a mesma quantidade por habitante (243 reais e 228 reais, respectivamente) na função segurança pública, obtêm retornos distintos de bem-estar. Sendo assim, o Amapá poderia mais do que duplicar o retorno de bem-estar para seus habitantes, mantendo o mesmo nível de gasto.

Outro caso que chama a atenção é o dispêndio do Rio Grande do Norte e da Paraíba para segurança: ambos apresentam um índice de insumo de 0,31, enquanto o índice de bem-estar do Rio Grande do Norte (RN) é 0,37 e o da Paraíba é 0,73. Assim, seguindo o exemplo de desempenho da Paraíba, o RN poderia melhorar o retorno de bem-estar à sua população ao menos ao mesmo nível do outro estado. Rondônia, Tocantins, Piauí e Distrito Federal apresentam o mesmo índice de insumo, mas distintos índices de bem-estar. Esses quatro estados apresentam retornos próximos ou superiores a um, no entanto, Rondônia e o Distrito Federal poderiam melhorar consideravelmente o seu índice de bem-estar, ao menos até o nível de Tocantins.

Figura 3 – Gráfico da relação entre Índice de Insumo e Índice de Bem-estar na função segurança pública para as unidades da Federação no ano de 2016



Fonte: Elaboração própria

Seguindo os critérios descritos na Seção 2.1 para a classificação relativa dos estados brasileiros quanto ao desempenho da qualidade do gasto, se observa que para a função de segurança pública, a média observada do IQGP é de 1,37 enquanto o desvio padrão é de 0,57. Assim, há quatro estados onde se considera que o gasto público em segurança tem alta qualidade: Acre, Roraima, Tocantins e Paraíba. Dos demais estados, 15 estão entre os de qualidade do gasto público médio e oito onde se observa uma qualidade do gasto público ruim.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho teve por objetivo identificar a qualidade do gasto público em saúde, educação e segurança nos estados brasileiros no ano de 2016 através da construção de três indicadores de desempenho: índice de insumo, índice de bem-estar e, a partir destes, o índice de qualidade do gasto público para cada uma das unidades federativas e para cada uma das funções que se busca analisar.

O estudo da qualidade do gasto só é possível graças a toda a evolução na organização das contas públicas brasileiras, em todos os níveis, através dos avanços nas normas de planejamento público, representados através, em especial do Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual. As funções em saúde e educação apresentam características próprias no que se refere à responsabilidade pelo financiamento e pela provisão dos serviços, conforme exposto no Capítulo 2, onde se refere à legislação que imputa em obrigações com saúde, educação e segurança. O interessante desta obrigação constitucional é que ela reflete o caráter assistencialista presente na Constituição de 1988, que possui uma forte relação com o estado de bem estar social, muito característico da época. Entretanto, devido às mudanças de caráter social e políticas ocorridas desde então, a Emenda Constitucional nº95/2016, se relaciona com uma visão neoliberal de Estado, que vai à contramão das ideias da Carta Magna de 1988.

No que se refere à provisão de saúde, cabe dar destaque que o gasto que se apresenta aqui como destinado a essa área, trata apenas do que é empregado pelo nível estadual, excluindo os recursos empregados em saúde básica que é responsabilidade dos municípios. O mesmo se estende ao caso da educação, uma vez que a análise aqui presente trata do governo estadual, que é responsável pela educação de nível médio e que compartilha a responsabilidade pela educação de nível fundamental. Por fim, os gastos totais em segurança pública são bem representado pelo que as unidades federativas despendem, por ser este o nível de governo responsável por essa função.

O conceito de Qualidade do Gasto Público é um conceito bastante amplo, que compreende diversos significados: equidade, eficiência, economicidade, eficácia e efetividade. Sendo assim, existem diversos trabalhos que se propõem a discutir nas mais diversas abordagens se os gastos nas funções selecionadas para análise são

utilizados da melhor forma possível, e isso para todos os níveis de governo. A partir dos estudos existentes, observa-se que em muitos casos os governos poderiam melhorar a qualidade do gasto público, principalmente no que se refere aos gastos de custeio e investimento, uma vez que os gastos com pessoal – que representam grande parte dos gastos nas funções analisadas – são bastante engessados tendo em vista a relativa estabilidade do funcionalismo público. Assim, quando necessárias e pertinentes, as possibilidades de redução de gasto, se referem a ações com o objetivo de reduzir o desperdício de insumos por meio de práticas como redução dos custos de materiais através de sistemas de custos para facilitar o processo licitatório ou mesmo as compras individuais que eventualmente se fazem necessárias.

Em relação à construção dos índices de insumo, bem-estar e de qualidade do gasto público através de dados do ano de 2016 para cada unidade federativa e para cada uma das funções analisadas (saúde, educação e segurança), cabe ressaltar que os índices apresentam valores padronizados e normalizados, construídos comparativamente, de modo que os dados devem sempre ser analisados conjunta e relativamente. Apesar da simplicidade do indicador de qualidade do gasto público, ele traz informações relevantes acerca do retorno obtido por unidade federativa em cada função. O Índice de Qualidade do Gasto Público deve ser analisado em conjunto com o índice de insumo e de bem-estar, já que não vale de nada um bom resultado em termos de eficiência (relação insumo-produto), se o indicador não oferece à população níveis mínimos de bem-estar.

Os resultados apresentados para a saúde indicam que para essa função, baixos níveis de gasto implicam em baixos níveis de bem-estar, enquanto altos gastos implicam em altos níveis de bem-estar. Levando em consideração a vinculação constitucional de receitas que vigorava no ano de 2016 para o financiamento da saúde, pode-se dizer que esta vinculação é plenamente justificada, pois quanto mais se emprega em saúde, melhores são os indicadores. Destaca-se ainda que segundo o critério de classificação comparativa entre os estados, apenas Rondônia, Acre, Tocantins e Mato Grosso do Sul são classificados como tendo um Índice de Qualidade do Gasto Público alto. Por fim cabe destacar que o bem-estar da população dos estados não é resultado apenas do gasto estadual, mas também

dos gastos federais e municipais, dando destaque aos recursos advindos do SUS e do Fundo de Participação dos Municípios, por exemplo.

Os indicadores observados na função educação, por sua vez, apresentam o seguinte comportamento: gastos muito baixos na função retornam níveis abaixo do desejado em bem-estar, enquanto gastos muito altos não geram um retorno proporcional ao dispêndio. Assim, para essa função, considera-se que o ideal é um nível moderado de gasto. As vinculações constitucionais previstas para o ensino se justificam, na medida em que é necessária a garantia de um nível de gasto mínimo em educação, entretanto deve ser exigido do administrador público, um comprometimento com a eficiência no uso desse recurso. Para essa função, seguindo o critério de classificação comparativa, os estados de Rondônia, Acre, Amazonas, Tocantins, Espírito Santo e Santa Catarina são classificados como tendo um Índice de Qualidade do Gasto Público alto. É pertinente colocar, entretanto, que um estudo mais voltado ao longo prazo poderia avaliar e explicar melhor o desempenho com relação à educação, por se tratar de uma função que traz resultados a longo prazo.

A última função analisada foi a de segurança pública, onde o comportamento observado é de que um maior dispêndio na função, representado pelos estados de Minas Gerais, Rio de Janeiro e São Paulo em 2016, pode até resultar em um nível relativamente médio de bem-estar, mas não implica em retornos proporcionais. Esses resultados parecem indicar que para essa função, a preocupação com a equidade deve ter destaque, uma vez que os estados citados acima, apesar de figurarem entre os mais ricos, apresentam uma forte desigualdade no que diz respeito à renda e o acesso a recursos. Assim, para além de gastar discricionariamente em armas e equipamentos, deve haver um investimento em trabalho tático, para que se obtenha um gasto mais efetivo em segurança pública e uma preocupação com a equidade na distribuição dos recursos. Tendo em vista o critério de classificação comparativa entre os estados, apenas Acre, Roraima, Tocantins e Paraíba são classificados como tendo um Índice de Qualidade do Gasto Público alto. Destaque-se ainda, que no que diz respeito à segurança pública, seus resultados não são só explicados com o gasto investido nessa função, mas também em outras, como educação por exemplo.

Uma consideração que se faz necessária é a da limitação do indicador analisado. Conforme dito anteriormente, a qualidade do gasto público não pode ser analisada como um todo, uma vez que os índices de cada estado são influenciados pelo desempenho dos demais estados, uma vez que são construídos sob a influência da média e do desvio-padrão observados. Assim, sempre que analisado o caso de uma UF, essa análise é realizada comparativamente aos demais estados no período. Portanto, quando são sugeridos mecanismos para a melhoria do bem-estar, por exemplo, deve-se analisar o caso do estado em específico e sugerir mudanças baseadas no comportamento dos demais estados. Tendo em vista a questão da relatividade, um estado ter o mais elevado índice de bem-estar, não quer dizer que o bem-estar desse estado nessa função é absolutamente bom. Ou seja, o bem-estar é o mais alto para o Brasil em 2016, mas não necessariamente reflete o que é esperado pela população nessa função.

Conforme já mencionado, a vantagem na utilização deste método de avaliar a qualidade do gasto público é a acessível compreensão dos resultados e sua fácil verificação, o que permite que o índice seja construído para as mais diversas funções do estado, para todos os níveis e para todos os anos com dados disponíveis. Destaque-se, que nos apêndices são apresentados os dados abertos e as fontes utilizadas para a construção do IQGP. Por fim, ressalta-se que a análise de qualidade do gasto público deveria idealmente ser analisada de uma maneira multidimensional, que levasse em conta múltiplos princípios de qualidade do gasto, tais como eficiência, eficácia, efetividade, economicidade, equidade. Fica, portanto, como sugestão de futuras pesquisas, a construção de um índice que englobe todas as abordagens de qualidade do gasto existente, ainda que, possivelmente isso implique em uma interpretação de resultados muito mais elaborada e complexa do que a apresentada no presente trabalho.

REFERÊNCIAS

AFONSO, José Roberto. Orçamento público no Brasil: história e premência de reforma. **Espaço Jurídico Journal of Law**. V. 17, n. 1, p. 9-28. Joaçaba, 2016.

ALONSO, Marcos. Custos no serviço público. **Revista do Serviço Público**, v. 50, n. 1, p. 37-63, 1999.

BANCO MUNDIAL. **Governança no Sistema Único de Saúde (SUS) do Brasil: melhorando a qualidade do gasto público e gestão de recursos**. 2007. Disponível em < <http://repositorio.asc.es.edu.br/handle/123456789/1302>>. Acesso em 12 de novembro de 2018.

_____. **Um ajuste justo: análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil**. Washington, DC: BIRD/Banco Mundial, 2017.

BRASIL. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. **Diário Oficial da União**, 1964. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L4320.htm>. Acesso em 12 de novembro de 2018.

_____. **Constituição da república federativa do Brasil**: promulgada em 05 de outubro de 1988. Brasília. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em 12 de novembro de 2018.

_____. Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998. Modifica o regime e dispõe princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, 1998. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm#art144%C2%A71iii>. Acesso em 12 de novembro de 2018.

_____. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, 2000. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em 12 de novembro de 2018.

_____. Emenda Constitucional nº 29, de 12 de setembro de 2000. Altera os arts. 34, 35, 156, 160, 167 e 198 da Constituição Federal e acrescenta artigo ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para assegurar os recursos mínimos para o financiamento das ações e serviços públicos de saúde. **Diário Oficial da União**, 2000. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc29.htm>. Acesso em 12 de novembro de 2018.

_____. Lei Complementar nº 141, de 13 de janeiro de 2012. Regulamenta o § 3o do art. 198 da Constituição Federal para dispor sobre os valores mínimos a

serem aplicados anualmente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios em ações e serviços públicos de saúde; estabelece os critérios de rateio dos recursos de transferências para a saúde e as normas de fiscalização, avaliação e controle das despesas com saúde nas 3 (três) esferas de governo; revoga dispositivos das Leis nos 8.080, de 19 de setembro de 1990, e 8.689, de 27 de julho de 1993; e dá outras providências. Diário Oficial da União, 2012. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp141.htm>. Acesso em 12 de novembro de 2018.

_____. Emenda Constitucional nº 86, de 17 de março de 2015. Altera os arts. 165, 166 e 198 da Constituição Federal, para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária que especifica. Diário Oficial da União, 2015. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc86.htm>. Acesso em 12 de novembro de 2018.

_____. Emenda Complementar nº 95, de 15 de dezembro de 2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Diário Oficial da União, 2016. Disponível em: < <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/2016/emendaconstitucional-95-15-dezembro-2016-784029-publicacaooriginal-151558-pl.html>>. Acesso em 12 de novembro de 2018.

BRUNET, Júlio Francisco Gregory; BERTÊ, Ana Maria de Aveline; BORGES, Clayton Brito. **Qualidade do gasto público em educação nas redes públicas estaduais e municipais**. 2009.

_____. Estudo comparativo das despesas públicas dos estados brasileiros: um índice de qualidade do gasto público. **Tesouro Federal**, Brasília, 2007.

CASTRO, Jorge Abrahão.; SADECK, Francisco. Financiamento do gasto em educação das três esferas em 2000. Brasília, DF: IPEA, 2003. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=4184>. Acesso em 20 de novembro de 2018.

CHIEZA, Rosa Angela. **O ajuste das finanças públicas municipais à Lei de Responsabilidade Fiscal: os municípios do RS**. Tese de doutorado, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre. 2008.

CHADAREVIAN, Pedro C. Segurança pública no Brasil: uma análise da eficiência dos gastos. In: ZYLBERSTAJN, Hélio (Org.). **Qualidade do gasto público no Brasil: sugestões para melhorar os resultados das políticas públicas, sem aumento de impostos**. São Paulo, FIPE, 2007. p. 47-73.

COSTA, Arthur Trindade M. A Senasp e as políticas estaduais de segurança. In: IPEA. **Atlas da Violência**. Brasília, 2017. Disponível em: < <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8077>>. Acesso em 18 de novembro de 2018.

DE ABREU, Cilair Rodrigues; CÂMARA, Leonor Moreira. O orçamento público como instrumento de ação governamental: uma análise de suas redefinições no contexto da formulação de políticas públicas de infraestrutura. **Revista de**

Administração Pública, v. 49, n. 1, p. 73-90, 2015. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/42962>>. Acesso em 18 de novembro de 2018.

DIAS, Lidiane Nazaré da Silva; MATIAS-PEREIRA, José; PAMPLONA, Vanessa Mayara Souza. **Determinantes do Desperdício Ativo (Corrupção) e Passivo (Ineficiência) nos Gastos com Saúde Pública Municipal Via Análise Fatorial**. In: Encontro de Administração Pública e Governo, 2012, Bahia. Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração (ANPAD). Disponível em: <www.anpad.org.br/admin/pdf/2012_EnAPG417.pdf>. Acesso em 12 de novembro de 2018.

DIAS, Lidiane Nazaré da Silva et al. Fatores associados ao desperdício de recursos da saúde repassados pela união aos municípios auditados pela Controladoria Geral da União. **R. Cont. Fin – USP**, 24 (63), p. 206-218. 2013. Disponível em: <www.scielo.br/pdf/rcf/v24n63/04.pdf>. Acesso em 18 de novembro de 2018.

DIAZ, Maria Dolores Montoya. Qualidade do gasto público municipal em ensino fundamental no Brasil. **Revista de Economia Política**, v. 32, n. 1, p. 128-141. 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-31572012000100008>. Acesso em 18 de novembro de 2018.

FERRAZ, Claudio; FINAN, Frederico; MOREIRA, Diana Bello. **Corrupção, má gestão, e desempenho educacional: evidencias a partir da fiscalização dos municípios**. In Anais do Encontro Nacional de Economia, Salvador, BA, Brasil, 36. 2008. Disponível em: <www.anpec.org.br/encontro2008/artigos/200807211421560.pdf>. Acesso em 12 de novembro de 2018.

GUARDIA, Eduardo Refinetti. **O processo orçamentário do governo federal: considerações sobre o novo arcabouço institucional e a experiência recente**. Instituto de Economia do Setor Público, 1997.

HART, Oliver; SHLEIFER, Andrei; VISHNY Robert W. The proper scope of government: Theory and an application to prisons. **The Quarterly Journal of Economics**, 112 (4), 1127-1161. 1997. Disponível em: <scholar.harvard.edu/files/shleifer/files/proper_scope.pdf>. Acesso em 12 de novembro de 2018.

LEAL, José Paulo; MAHLER, Paulo Ricardo. **Atenção com o preço justo de mercado – economizando nas compras públicas com o uso da nota fiscal eletrônica**. IX Congresso CONSAD de Gestão Pública. Brasília. 2016.

MACÊDO, M. F. Efeitos do Novo Regime Fiscal. **Orçamento em discussão**. Brasília, n. 38, 2017. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/531628/OED0038.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 20 de novembro de 2018.

MATTOS, Enlison; TERRA, Rafael. Conceitos sobre Eficiência. In: BOUERI Rogério; ROCHA, Fabiana; RODOPOULOS, Fabiana (Org.). **Avaliação da**

Qualidade do Gasto Público e Mensuração da Eficiência. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2015. p. 211-233. Disponível em: <www.tesouro.fazenda.gov.br/-/tesouro-nacional-lanca-livro-sobre-qualidade-do-gasto>. Acesso em 12 de novembro de 2018.

MIRANDA, Rogério Boueri. Uma avaliação da eficiência dos municípios brasileiros na provisão de serviços públicos usando “data envelopment analysis”. **Boletim de Desenvolvimento Fiscal**, v.3, p. 32-42, 2006. Disponível em:<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_nlinks&ref=000146&pid=S0101-4161200900040000400018&lng=pt> . Acesso em 18 de novembro de 2018.

MONTEIRO, Joana. Gasto Público em Educação e Desempenho Escolar. **Revista Brasileira de Economia**, Rio de Janeiro , v. 69, n. 4, p. 467-488. 2015 . Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-71402015000400467&lng=pt&nrm=iso>.

MOTTA, Alexandre Ribeiro. **O combate ao desperdício no gasto público: uma reflexão baseada na comparação entre os sistemas de compra privado, público federal norte-americano e brasileiro.** Dissertação de mestrado, Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia, Campinas, SP, Brasil. 2010. Disponível em: www.recursoshumanos.sp.gov.br/Arquivos/Promocao/Biblioteca/Disserta%C3%A7%C3%A3o_Alexandre%20Ribeiro%20Motta_Unicamp_Versao%20Final.pdf. Acesso em 12 de novembro de 2018.

MOTTA, Alexandre Ribeiro; MACIEL, Pedro Jucá; PIRES, Valdemir. **Qualidade do gasto público: revisitando o conceito em busca de uma abordagem polissêmica articulada.** Brasília DF: Escola de Administração Fazendária, 2014. (Texto para discussão n. 18). Disponível em: <www.esaf.fazenda.gov.br/assuntos/biblioteca/textos-para-dissertacao/gastopublico.pdf>. Acesso em 12 de novembro de 2018.

MOTTA, Paulo Roberto de Mendonça. **O estado da arte da gestão pública.** Revista de Administração de Empresas – FGV, 53 (1), p. 82-90. São Paulo. 2013. Disponível em: <www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-75902013000100008> . Acesso em 12 de novembro de 2018.

NASCIMENTO, Edson Ronaldo; DEBUS, Ilvo. **Lei Complementar no. 101/2000: entendendo a lei de responsabilidade fiscal.** Secretaria do Tesouro Nacional, 2002.

PEREIRA FILHO, Oliveira Alves; TANNURI-PIANTO, Maria Eduarda; SOUSA, Maria da Conceição Sampaio de. Medidas de custo-eficiência dos serviços subnacionais de segurança pública no Brasil: 2001-2006. **Economia Aplicada**, v. 14, n. 3, p. 313-338, 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-80502010000300003>. Acesso em 18 de novembro de 2018.

PERES, Ursula Dias et al. Segurança Pública: reflexões sobre o financiamento de suas políticas públicas no contexto federativo brasileiro. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, v. 8, n. 1, p. 132-153, 2014. Disponível em: <

<http://www.forumseguranca.org.br/publicacoes/seguranca-publica-reflexoes-sobre-o-financiamento-de-suas-politicas-publicas-no-contexto-federativo-brasileiro/>>. Acesso em 18 de novembro de 2018.

RAMOS, Karla Danielly da Silva; PINHEIRO, Aílton Castro; BATISTA, Katya Regina Matos. Saúde pública: um estudo sobre os desperdícios ativo e passivo dos relatórios de prestação de contas da saúde do município de Belém-Pará. **Revista Paraense de Contabilidade** – CRCPA, 1 (1). 2016. Disponível em: <crcpa.org.br/publicacoes/index.php/RPC/article/view/6>. Acesso em 12 de novembro de 2018.

REZENDE, Fernando; CUNHA, Armando; BEVILACQUA, Roberto. Informações de custos e qualidade do gasto público: lições da experiência internacional. **Revista de Administração Pública**. v. 44 n. 4, p. 959-992, ago. 2010. Disponível em: <www.scielo.br/pdf/rap/v44n4/v44n4a09.pdf>. Acesso em 12 de novembro de 2018.

ROCHA, Fabiana; GIUBERTI, Ana Carolina. Composição do gasto público e crescimento econômico: uma avaliação macroeconômica da qualidade dos gastos dos Estados brasileiros. **Economia Aplicada**, v. 11, n. 4, p. 463-485, 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1413-80502007000400001&script=sci_arttext&tIng=es>. Acesso em 14 de novembro de 2018.

SANTOS, Éverton Gomes Ferreira de Abreu dos. **Uma avaliação comparativa da eficiência dos gastos públicos com saúde nos municípios brasileiros**. 2008. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/12/12138/tde-13012009-152753/pt-br.php>>. Acesso em 18 de novembro de 2018.

SILVA FILHO, Luís Abel da. Análise multidimensional do gasto público nos municípios cearenses. **Revista Econômica do Nordeste**. v. 44 n. 2, p. 523-542. 2013. Disponível em: <ren.emnuvens.com.br/ren/article/view/72/52>. Acesso em 12 de novembro de 2018.

ZOGHBI, Ana Carolina Pereira et al. Mensurando o desempenho e a eficiência dos gastos estaduais em educação fundamental e média. **Estudos Econômicos**. São Paulo, v. 39, n. 4, p. 785-809, 2009.

APÊNDICES

APÊNDICE A – Índices da função saúde

UF	Despesa	Índice de Insumo	Ranking	Mortes maternas	Índice	Ranking	Óbitos infantis	Índice	Ranking
RO	507,68	0,27	25	56,39	0,64	13	13,42	0,52	14
AC	427,33	0,26	26	57,06	0,62	14	15,15	0,25	20
AM	1.436,02	0,42	13	71,71	0,31	20	15,97	0,16	23
RR	1.525,15	0,44	12	52,74	0,71	8	18,46	0,02	27
PA	1.316,60	0,40	14	74,81	0,25	21	15,67	0,19	22
AP	378,09	0,25	27	109,53	0,01	27	18,30	0,02	26
TO	755,82	0,31	19	75,41	0,24	22	12,48	0,67	8
MA	1.024,69	0,35	16	99,55	0,02	26	14,99	0,27	19
PI	755,87	0,31	18	80,88	0,16	24	16,24	0,13	25
CE	1.651,24	0,46	10	58,62	0,59	15	12,64	0,65	10
RN	727,93	0,31	20	68,33	0,38	18	12,81	0,62	11
PB	662,99	0,30	21	87,37	0,09	25	12,64	0,65	9
PE	2.536,43	0,62	7	54,31	0,68	9	13,93	0,44	17
AL	577,04	0,28	22	51,91	0,73	7	14,31	0,38	18
SE	555,88	0,28	23	55,87	0,65	12	15,36	0,23	21
BA	3.376,04	0,75	3	61,05	0,54	16	15,99	0,16	24
MG	3.434,80	0,76	2	46,94	0,81	4	11,49	0,80	6
ES	1.205,73	0,38	15	39,32	0,90	3	11,68	0,78	7
RJ	2.628,74	0,63	6	71,65	0,31	19	13,64	0,48	15
SP	12.067,05	1,00	1	51,21	0,74	6	11,09	0,85	5
PR	2.281,57	0,57	8	47,08	0,81	5	10,51	0,90	4
SC	1.543,35	0,44	11	30,43	0,96	1	8,75	0,98	1
RS	2.940,18	0,68	4	38,89	0,91	2	10,18	0,92	2
MS	552,02	0,28	24	65,99	0,43	17	12,91	0,60	12
MT	961,35	0,34	17	78,46	0,19	23	13,82	0,45	16
GO	1.751,47	0,48	9	55,46	0,66	11	13,02	0,59	13
DF	2.821,65	0,66	5	55,38	0,66	10	10,31	0,91	3
	Escore bruto: despesa liquidada em reais per capita			Escore bruto: mortes maternas por 100 mil nascidos vivos			Escore bruto: óbitos infantis por mil crianças nascidas vivas		
	Fonte: Ministério da Fazenda e Portais estaduais da transparência			Fonte: MS/SVS/CGIAE - Sistema de Informações sobre Mortalidade - SIM			Fonte: MS/SVS/CGIAE - Sistema de Informações sobre Mortalidade - SIM		

UF	Morte por causas evitáveis			Incidência de tuberculose			Incidência de AIDS		
	Índice	Ranking		Índice	Ranking		Índice	Ranking	
RO	298,89	0,75	9	43,64	0,39	18	18,13	0,55	16
AC	276,73	0,86	5	53,39	0,20	24	8,69	0,93	1
AM	258,74	0,92	3	81,74	0,01	27	30,04	0,06	25
RR	265,06	0,90	4	31,70	0,67	8	33,45	0,02	27
PA	290,71	0,80	6	50,82	0,25	22	26,90	0,13	22
AP	251,06	0,94	2	36,30	0,56	16	27,99	0,10	23
TO	295,58	0,77	7	13,63	0,93	1	12,59	0,82	5
MA	296,30	0,77	8	34,60	0,60	11	19,97	0,45	19
PI	330,59	0,54	11	24,78	0,80	6	13,14	0,80	6
CE	323,86	0,59	10	45,17	0,36	19	14,40	0,75	8
RN	340,83	0,47	15	34,10	0,61	10	14,42	0,75	9
PB	363,35	0,31	19	34,88	0,60	13	10,93	0,88	2
PE	403,54	0,11	25	58,73	0,12	25	19,80	0,46	17
AL	383,60	0,20	23	36,26	0,56	15	14,80	0,73	10
SE	363,19	0,31	18	35,13	0,59	14	16,42	0,65	14
BA	338,09	0,49	14	34,63	0,60	12	12,37	0,83	3
MG	364,16	0,31	20	19,40	0,87	4	12,44	0,83	4
ES	334,70	0,51	12	31,36	0,67	7	17,34	0,60	15
RJ	477,88	0,01	27	80,99	0,01	26	26,82	0,13	21
SP	367,84	0,29	21	45,39	0,36	20	16,09	0,66	12
PR	384,09	0,19	24	21,91	0,84	5	16,34	0,65	13
SC	337,66	0,49	13	31,78	0,66	9	29,20	0,07	24
RS	425,78	0,05	26	53,35	0,20	23	31,75	0,03	26
MS	368,96	0,28	22	42,80	0,41	17	19,83	0,45	18
MT	344,79	0,44	16	46,53	0,33	21	20,45	0,42	20
GO	357,21	0,35	17	15,35	0,92	2	14,26	0,75	7
DF	243,65	0,95	1	15,42	0,92	3	15,38	0,70	11
	Escore bruto: morte por causas evitáveis por cem mil habitantes			Escore bruto: incidência de tuberculose por 100 mil habitantes			Escore bruto: incidência de AIDS por 100 mil habitantes		
	Fonte: MS/SVS/CGIAE - Sistema de Informações sobre Mortalidade - SIM			Fonte: Ministério da Saúde/SVS - Sistema de Informação de Agravos de Notificação - Sinan Net			Fonte: Ministério da Saúde		

UF	Imunizações	Índice	Ranking
RO	63,77	0,92	2
AC	46,91	0,23	21
AM	48,27	0,29	17
RR	57,41	0,72	8
PA	41,43	0,08	27
AP	56,62	0,69	9
TO	60,94	0,85	4
MA	43,38	0,12	25
PI	46,94	0,23	20
CE	56,44	0,68	10
RN	42,23	0,09	26
PB	50,1	0,37	16
PE	51,43	0,43	14
AL	44,88	0,16	23
SE	47,05	0,24	19
BA	44,35	0,14	24
MG	57,58	0,73	7
ES	51,19	0,42	15
RJ	47,98	0,27	18
SP	45,94	0,20	22
PR	55,32	0,63	11
SC	58,88	0,78	5
RS	53,86	0,56	12
MS	63,55	0,91	3
MT	58,32	0,76	6
GO	53,6	0,54	13
DF	75,28	1,00	1
Escore bruto: quantidade de imunizações por público alvo			
Fonte: Programa Nacional de Imunizações			

APÊNDICE B – Índices da função educação

UF	Despesa	Índice de Insumo	Ranking	Aprovação EF	Índice	Ranking	Aprovação EM	Índice	Ranking
RO	594,74	0,31	23	89,4	0,79	8	83,6	0,85	5
AC	555,14	0,30	24	91,7	0,87	4	80,6	0,69	8
AM	1.194,53	0,38	16	92,2	0,89	3	84,4	0,88	4
RR	1.753,52	0,44	9	86,6	0,65	11	79,8	0,64	9
PA	1.723,50	0,44	10	78,2	0,19	21	73,2	0,21	21
AP	498,54	0,30	26	81,8	0,37	18	72,8	0,19	23
TO	597,43	0,31	22	83,7	0,48	16	81,1	0,72	7
MA	1.228,16	0,38	15	81,8	0,37	18	79,4	0,61	10
PI	675,36	0,32	21	81,6	0,36	20	79,4	0,61	10
CE	1.598,50	0,42	12	83,6	0,48	17	83,4	0,84	6
RN	821,07	0,33	19	76,8	0,14	23	70,1	0,09	25
PB	983,72	0,35	17	78,1	0,19	22	74,5	0,28	18
PE	1.561,27	0,42	13	89,5	0,79	7	90,9	0,99	1
AL	391,13	0,29	27	75,6	0,11	25	73,8	0,24	20
SE	518,01	0,30	25	70,5	0,02	26	69,1	0,06	26
BA	2.650,50	0,55	6	68,8	0,01	27	73,0	0,20	22
MG	4.866,03	0,79	3	89,6	0,80	6	79,4	0,61	10
ES	677,32	0,32	20	84,5	0,53	13	78,5	0,55	15
RJ	3.375,19	0,63	4	75,9	0,11	24	73,9	0,25	19
SP	17.424,60	1,00	1	94,1	0,93	1	84,6	0,89	3
PR	5.516,50	0,84	2	84,5	0,53	13	78,7	0,56	14
SC	1.643,88	0,43	11	89,4	0,79	8	79,0	0,58	13
RS	2.216,88	0,50	8	84,6	0,53	12	71,3	0,13	24
MS	920,09	0,34	18	84,4	0,52	15	75,9	0,37	17
MT	1.324,13	0,39	14	93,3	0,91	2	66,5	0,02	27
GO	2.274,03	0,50	7	91,1	0,85	5	85,0	0,90	2
DF	2.892,64	0,58	5	87,3	0,69	10	78,5	0,55	15
	Escore bruto: despesa liquidada em reais per capita			Escore bruto: taxa de aprovação no Ensino Fundamental da rede estadual			Escore bruto: taxa de aprovação no Ensino Médio da rede estadual		
	Fonte: Ministério da Fazenda e Portais estaduais da transparência			Fonte: INEP - Ministério da Educação			Fonte: INEP - Ministério da Educação		

UF	Reprovação EF	Índice	Ranking	Reprovação EM	Índice	Ranking	Abandono EF	Índice	Ranking
RO	8,0	0,80	6	8,2	0,87	4	2,6	0,66	12
AC	6,0	0,89	4	9,9	0,77	7	2,3	0,71	9
AM	5,1	0,91	2	5,8	0,95	1	2,7	0,65	13
RR	10,0	0,67	10	11,7	0,64	11	3,4	0,53	16
PA	15,5	0,28	23	11,7	0,64	11	6,3	0,12	24
AP	14,2	0,37	20	17,0	0,20	22	4,0	0,43	17
TO	13,3	0,43	17	11,8	0,63	13	3,0	0,60	15
MA	12,8	0,47	14	11,9	0,62	14	5,4	0,22	22
PI	13,1	0,45	15	9,0	0,83	6	5,3	0,23	21
CE	10,1	0,67	11	6,9	0,92	2	6,3	0,12	24
RN	19,0	0,11	24	19,4	0,08	25	4,2	0,40	18
PB	13,5	0,42	18	10,6	0,72	8	8,4	0,02	26
PE	9,5	0,71	8	7,4	0,91	3	1,0	0,86	3
AL	14,6	0,34	22	10,8	0,71	9	9,8	0,00	27
SE	23,5	0,02	26	16,6	0,22	19	6,0	0,15	23
BA	26,2	0,00	27	18,9	0,10	24	5,0	0,27	20
MG	8,3	0,78	7	13,4	0,48	15	2,1	0,74	8
ES	14,0	0,38	19	16,9	0,20	21	1,5	0,81	6
RJ	19,8	0,08	25	17,2	0,18	23	4,3	0,38	19
SP	4,5	0,93	1	10,9	0,70	10	1,4	0,82	5
PR	13,2	0,44	16	14,2	0,41	17	2,3	0,71	9
SC	9,9	0,68	9	13,9	0,44	16	0,7	0,89	1
RS	14,3	0,36	21	21,2	0,04	26	1,1	0,86	4
MS	12,7	0,48	13	14,9	0,35	18	2,9	0,61	14
MT	5,8	0,89	3	21,7	0,03	27	0,9	0,87	2
GO	6,6	0,86	5	8,7	0,85	5	2,3	0,71	9
DF	11,1	0,60	12	16,6	0,22	19	1,6	0,80	7
	Escore bruto: taxa reprovação no Ensino Fundamental da rede estadual			Escore bruto: taxa reprovação no Ensino Médio da rede estadual			Escore bruto: taxa de abandono no Ensino Fundamental da rede estadual		
	Fonte: INEP - Ministério da Educação			Fonte: INEP - Ministério da Educação			Fonte: INEP - Ministério da Educação		

UF	Abandono EM	Índice	Ranking	Analfabetismo	Índice	Ranking	Anos de estudo	Índice	Ranking
RO	8,2	0,59	12	6,7	0,68	14	7,0	0,27	19
AC	9,5	0,44	17	13,1	0,23	20	7,0	0,27	19
AM	9,8	0,40	19	6,9	0,67	15	8,0	0,65	9
RR	8,5	0,56	13	6,6	0,69	13	8,6	0,84	5
PA	15,1	0,03	26	9,3	0,49	16	7,1	0,30	15
AP	10,2	0,36	20	5,0	0,79	7	8,7	0,86	4
TO	7,1	0,71	6	10,4	0,41	17	7,3	0,38	12
MA	8,7	0,53	14	16,7	0,08	25	6,2	0,08	19
PI	11,6	0,22	22	17,2	0,06	26	6,3	0,09	18
CE	9,7	0,42	18	15,2	0,13	23	6,6	0,15	16
RN	10,5	0,33	21	14,7	0,15	21	7,2	0,34	12
PB	14,9	0,04	25	16,3	0,09	24	6,6	0,15	15
PE	1,7	0,98	1	12,8	0,25	18	7,1	0,30	12
AL	15,4	0,03	27	19,4	0,03	27	6,1	0,06	14
SE	14,3	0,06	24	14,7	0,15	21	6,9	0,23	12
BA	8,1	0,60	11	13,0	0,23	19	6,8	0,20	12
MG	7,2	0,70	9	6,2	0,72	8	7,8	0,57	9
ES	4,6	0,90	3	6,2	0,72	8	8,0	0,65	7
RJ	8,9	0,51	15	2,7	0,89	2	9,0	0,92	3
SP	4,5	0,91	2	2,8	0,89	3	9,2	0,95	2
PR	7,1	0,71	6	4,5	0,81	6	8,1	0,69	4
SC	7,1	0,71	6	2,8	0,89	3	8,2	0,72	3
RS	7,5	0,67	10	3,2	0,87	5	8,5	0,81	2
MS	9,2	0,47	16	6,3	0,71	10	7,8	0,57	3
MT	11,8	0,20	23	6,5	0,70	11	7,5	0,45	3
GO	6,3	0,79	5	6,5	0,70	11	7,9	0,61	2
DF	4,9	0,89	4	2,6	0,90	1	10,1	0,99	1
	Escore bruto: taxa de abandono no Ensino Médio da rede estadual			Escore bruto: taxa de analfabetismo entre pessoas de 15 anos ou mais			Escore bruto: média de anos de estudo de pessoas com 25 anos ou mais		
	Fonte: INEP - Ministério da Educação			Fonte: PNAD Contínua - IBGE			Fonte: PNAD Contínua - IBGE		

UF	Defasagem média EF	Índice	Ranking	Defasagem média EM	Índice	Ranking
RO	30,5	0,48	14	33,2	0,61	13
AC	24,9	0,68	10	34,9	0,54	15
AM	22,7	0,75	7	44,8	0,16	23
RR	28,8	0,54	12	27,6	0,82	4
PA	40,9	0,15	23	52,7	0,03	27
AP	33,5	0,37	17	38,4	0,38	16
TO	29,0	0,53	13	32,7	0,63	12
MA	40,2	0,17	22	38,9	0,36	17
PI	36,6	0,27	19	43,4	0,20	22
CE	33,8	0,36	18	31,7	0,67	11
RN	36,9	0,26	20	50,9	0,05	26
PB	37,9	0,23	21	40,0	0,32	19
PE	32,7	0,40	16	30,9	0,71	9
AL	43,8	0,10	25	43,2	0,20	21
SE	42,6	0,12	24	49,8	0,06	25
BA	48,9	0,04	27	46,0	0,13	24
MG	15,1	0,91	3	28,9	0,78	5
ES	25,4	0,66	11	30,5	0,72	8
RJ	44,3	0,09	26	40,3	0,31	20
SP	9,2	0,97	2	15,2	0,99	1
PR	20,4	0,81	5	24,4	0,90	3
SC	19,1	0,84	4	23,4	0,92	2
RS	24,8	0,68	9	33,7	0,59	14
MS	31,8	0,43	15	39,6	0,33	18
MT	5,3	0,99	1	30,0	0,74	7
GO	24,3	0,70	8	29,5	0,76	6
DF	22,2	0,76	6	30,9	0,71	9
	Escore bruto: distorção média dos estudantes do ensino fundamental em escolas estaduais			Escore bruto: distorção média dos estudantes do ensino médio em escolas estaduais		
	Fonte: INEP - Ministério da Educação			Fonte: INEP - Ministério da Educação		

APÊNDICE C – Índices da função segurança

UF	Insumo	Índice de Insumo	Ranking	Estupros	Índice	Ranking	Furtos de veículo	Índice	Ranking
RO	404,76	0,27	23	54,22	0,02	26	213,68	0,04	25
AC	242,89	0,24	26	4,41	0,87	1	0,00	0,90	1
AM	779,16	0,34	14	21,89	0,50	20	67,32	0,63	13
RR	988,43	0,39	13	7,58	0,82	6	20,61	0,84	4
PA	1.242,31	0,44	9	9,10	0,79	7	41,53	0,75	8
AP	228,15	0,24	27	54,33	0,02	27	99,83	0,44	19
TO	407,84	0,27	22	27,66	0,36	21	93,68	0,48	18
MA	762,01	0,34	15	14,25	0,69	10	46,69	0,73	10
PI	388,91	0,27	24	20,33	0,54	17	74,37	0,59	14
CE	1.051,15	0,40	12	17,16	0,62	12	54,97	0,69	12
RN	589,09	0,31	19	5,93	0,85	3	45,93	0,73	9
PB	605,42	0,31	18	11,13	0,76	8	7,90	0,88	2
PE	1.295,10	0,45	8	18,63	0,59	14	47,81	0,72	11
AL	577,64	0,30	20	13,64	0,70	9	17,15	0,85	3
SE	459,13	0,28	21	19,73	0,56	16	40,65	0,76	7
BA	2.302,37	0,67	4	6,28	0,84	4	35,78	0,78	6
MG	7.540,15	1,00	1	7,48	0,82	5	136,56	0,25	21
ES	713,51	0,33	16	18,47	0,59	13	77,03	0,57	16
RJ	5.122,10	0,98	3	19,25	0,57	15	75,94	0,58	15
SP	6.115,90	0,99	2	20,33	0,54	18	227,88	0,02	26
PR	2.044,44	0,61	5	37,04	0,17	22	181,47	0,10	23
SC	1.195,04	0,43	10	42,53	0,10	23	198,77	0,06	24
RS	1.834,57	0,57	6	14,34	0,69	11	170,81	0,12	22
MS	679,08	0,32	17	52,90	0,03	25	84,55	0,53	17
MT	1.191,57	0,43	11	48,86	0,04	24	102,95	0,43	20
GO	1.665,48	0,53	7	5,88	0,85	2	27,29	0,81	5
DF	368,02	0,27	25	21,36	0,52	19	232,57	0,02	27
	Escore bruto: despesa liquidada em reais per capita			Escore bruto: ocorrências de estupros por cem mil habitantes			Escore bruto: ocorrências de furtos de veículo por cem mil habitantes		
	Fonte: Ministério da Fazenda e Portais estaduais da transparência			Fonte: SINESPJC - Ministério da Justiça e Segurança Pública			Fonte: SINESPJC - Ministério da Justiça e Segurança Pública		

UF	Homicídio doloso			Lesão corporal seguida de morte			Roubo de veículo		
	Índice	Ranking		Índice	Ranking		Índice	Ranking	
RO	31,44	0,41	17	0,34	0,60	15	107,15	0,38	17
AC	52,04	0,05	26	0,12	0,72	4	0,00	0,95	1
AM	25,11	0,59	13	0,87	0,27	25	89,61	0,50	13
RR	2,53	0,96	1	0,19	0,68	7	13,03	0,92	3
PA	40,28	0,20	23	0,57	0,45	21	76,75	0,59	11
AP	39,12	0,23	21	1,66	0,03	26	26,46	0,88	5
TO	24,59	0,60	12	0,33	0,61	13	52,84	0,75	8
MA	29,77	0,46	15	0,45	0,53	20	69,11	0,65	10
PI	19,96	0,72	9	0,44	0,54	19	103,42	0,40	16
CE	35,29	0,31	20	0,38	0,57	16	112,50	0,34	21
RN	51,54	0,05	25	3,17	0,00	27	192,86	0,03	27
PB	31,20	0,42	16	0,05	0,76	2	7,50	0,93	2
PE	33,88	0,35	19	0,27	0,64	12	124,44	0,26	22
AL	48,44	0,08	24	0,18	0,69	6	112,33	0,34	20
SE	57,11	0,02	27	0,40	0,56	17	109,45	0,36	19
BA	39,85	0,21	22	0,71	0,36	24	90,80	0,49	14
MG	19,33	0,73	8	0,26	0,64	11	67,39	0,66	9
ES	29,72	0,46	14	0,33	0,61	14	83,65	0,54	12
RJ	20,26	0,71	10	0,22	0,67	9	175,66	0,06	25
SP	7,21	0,93	2	0,01	0,78	1	159,71	0,10	24
PR	12,39	0,87	5	0,44	0,54	18	109,09	0,36	18
SC	9,54	0,90	3	0,61	0,43	22	44,34	0,80	7
RS	22,83	0,65	11	0,25	0,65	10	155,07	0,12	23
MS	17,97	0,76	6	0,15	0,71	5	18,34	0,90	4
MT	32,85	0,38	18	0,67	0,39	23	95,87	0,46	15
GO	10,83	0,89	4	0,12	0,73	3	36,34	0,84	6
DF	19,21	0,74	7	0,20	0,68	8	188,90	0,03	26
	Escore bruto: ocorrências de homicídio doloso por cem mil habitantes			Escore bruto: ocorrências de lesão corporal seguida de morte por cem mil habitantes			Escore bruto: ocorrências de roubos de veículo por cem mil habitantes		
	Fonte: SINESPJC - Ministério da Justiça e Segurança Pública			Fonte: SINESPJC - Ministério da Justiça e Segurança Pública			Fonte: SINESPJC - Ministério da Justiça e Segurança Pública		

UF	Latrocínio	Índice	Ranking
RO	2,07	0,09	24
AC	1,84	0,17	22
AM	2,25	0,05	25
RR	0,39	0,92	1
PA	2,45	0,03	27
AP	2,43	0,03	26
TO	0,85	0,74	7
MA	1,62	0,28	20
PI	1,53	0,33	19
CE	0,97	0,68	12
RN	1,21	0,53	14
PB	1,00	0,66	13
PE	0,89	0,72	9
AL	1,67	0,25	21
SE	0,88	0,73	8
BA	1,35	0,44	16
MG	0,43	0,91	3
ES	1,23	0,51	15
RJ	0,93	0,70	10
SP	0,73	0,80	6
PR	0,53	0,88	5
SC	0,52	0,88	4
RS	1,40	0,41	17
MS	0,97	0,68	11
MT	1,94	0,14	23
GO	0,42	0,91	2
DF	1,41	0,40	18
Escore bruto: ocorrências de latrocínio por cem mil habitantes			
Fonte: SINESPJC - Ministério da Justiça e Segurança Pública			