



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA – UnB
UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA – UFPB
UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE - UFRN

MAURÍCIO CORRÊA DA SILVA

**AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO DE GOVERNOS MUNICIPAIS BRASILEIROS NA EXECUÇÃO
ORÇAMENTÁRIA DA DESPESA POR FUNÇÕES DE GOVERNO**

Natal – RN
2016

Professor Doutor Ivan Marques de Toledo Camargo

Reitor da Universidade de Brasília

Professora Doutora Sônia Nair Bão

Vice-Reitora da Universidade de Brasília

Professor Doutor Jaime Martins de Santana

Decano de Pesquisa e Pós-graduação

Professor Doutor Roberto de Goes Ellery Júnior

Diretor da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade

Professor Doutor José Antônio de França

Chefe do Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais

Professor Doutor Rodrigo de Souza Gonçalves

Coordenador-geral do Programa Multi-institucional e Inter-regional de Pós-Graduação em Ciências Contábeis da UnB, UFPB e UFRN

MAURÍCIO CORRÊA DA SILVA

**AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO DE GOVERNOS MUNICIPAIS BRASILEIROS NA EXECUÇÃO
ORÇAMENTÁRIA DA DESPESA POR FUNÇÕES DE GOVERNO**

Tese apresentada ao Programa Multi-institucional e Inter-regional de Pós-Graduação em Ciências Contábeis das UnB/UFPB/UFRN como requisito parcial à obtenção do grau de Doutor em Ciências Contábeis.

Orientador: Prof. Dr. José Dionísio Gomes da Silva

Área de Concentração: Mensuração Contábil

Linha de Pesquisa: Impactos da Contabilidade na Sociedade

Natal – RN
2016

Catálogo da Publicação na Fonte.
UFRN/ Biblioteca Setorial do CCSA

Silva, Maurício Corrêa da.

Avaliação de desempenho de governos municipais brasileiros na execução orçamentária da despesa por funções de governo/ Maurício Corrêa da Silva. - Natal, RN, 2016.

168f.

Orientador: Prof. Dr. Dr. José Dionísio Gomes da Silva.

Tese (Doutorado em Ciências Contábeis) - Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Universidade de Brasília. Universidade Federal da Paraíba. Programa Multi-institucional e inter-regional de Pós-graduação em Ciências Contábeis.

1. Gestão pública municipal - Tese. 2. Execução orçamentária da despesa - Tese. 3. Funções de Governo - Tese. 4. Avaliação de Desempenho - Tese. 5. Métrica quantitativa - Tese. I. Silva, José Dionísio Gomes da. II. Universidade Federal do Rio Grande do Norte. III. Universidade de Brasília. IV. Universidade Federal da Paraíba. VI. Título.

RN/BS/CCSA

CDU 351.72:657

MAURÍCIO CORRÊA DA SILVA

AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO DE GOVERNOS MUNICIPAIS BRASILEIROS NA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DA DESPESA POR FUNÇÕES DE GOVERNO

Tese submetida à apreciação da banca examinadora do Programa Multi-institucional e Inter-regional de Pós-Graduação em Ciências Contábeis (UnB/UFPB/UFRN), como requisito parcial à obtenção do grau de Doutor em Ciências Contábeis.

Aprovada em 09 de setembro de 2016

Prof. Dr. José Dionísio Gomes da Silva
Universidade Federal do Rio Grande do Norte
Orientador

Prof. Dr. José Matias-Pereira
Membro Interno vinculado – PPGCC - UnB/ /UFPB/UFRN

Prof. Dr. Erivan Ferreira Borges
Membro Externo vinculado – PPGCC - UnB/ /UFPB/UFRN

Profa. Dra. Rossana Guerra de Sousa
Membro Externo – não vinculada – UFRPE

Prof. Dr. Richard Medeiros de Araújo
Membro Externo – não vinculado – UNIFACEX

Natal – RN
2016

Aos meus familiares, em especial a minha esposa Virginia, meus filhos Tarcísio, Bárbara e Brenda, genro Nivaldo, irmãos e irmãs e aos meus pais (Joaquim e Iraci).

AGRADECIMENTOS

Ao meu orientador, Prof. Dr. José Dionísio Gomes da Silva, pela orientação, motivação, apoio e confiança.

Aos Professores José Matias-Pereira, Rossana Guerra de Sousa, Richard Medeiros de Araújo e Erivan Ferreira Borges pelas contribuições no projeto de pesquisa (fase inicial e qualificação). Suas observações e recomendações foram decisivas no redirecionamento deste estudo.

Aos Professores do Programa Multi-institucional e Inter-regional de Pós-Graduação em Ciências Contábeis (UnB/UFPB/UFRN) e as equipes de apoio das Secretarias da UnB e UFRN (Inez, Sara, Marileila, Artemísia, Hélio, Bandeira).

Aos Professores do Departamento de Ciências Contábeis da UFRN, especialmente ao Prof. Antônio Sales Mascarenhas, pela recepção e apoio na carreira de Professor do Magistério Superior, Profa. Aneide Oliveira Araujo pela amizade e orientações como Tutora e ao Prof. Erivan Ferreira Borges, pelo apoio e consideração.

A todos meus agradecimentos (esposa, filhos, irmãos, amigos, colegas do Curso de Doutorado etc.) e *especialmente a N. Senhora* no atendimento de minhas orações.

RESUMO

O objetivo geral desta pesquisa é avaliar o desempenho dos gestores públicos municipais na alocação dos recursos financeiros por meio da execução orçamentária da despesa em funções de governo, segundo a classificação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), com métricas de gestão por índices. A pesquisa é desenvolvida com o suporte da Teoria da Agência (assimetria da informação), da Teoria da Escolha Pública (comportamento dos gastos públicos por ocasião das eleições e análise positiva), da Teoria dos *Stakeholders* (partes interessadas e medição de desempenho) e da Teoria da Medição (métrica quantitativa na avaliação de desempenho), e o método utilizado é o empírico-analítico. O aspecto temporal para a análise de dados abrangeu o período de treze exercícios financeiros (2002 a 2014) com o critério de avaliação da eficiência alocativa. Os resultados revelam, com base no desempenho apurado pelo Índice de Desempenho de Funções de Governo (IDFG), que os municípios de São Bernardo do Campo (SP), Rio de Janeiro (RJ) e Santos (SP) se destacam com os melhores desempenhos (mais eficientes) dos municípios avaliados (avaliação comparativa das preferências alocativas dos recursos financeiros nas 19 funções de governo de competência dos gestores públicos municipais para atender as necessidades da população) e nas últimas posições (menos eficientes), estão os municípios de São Gonçalo (RJ), Aparecida de Goiânia (GO), Montes Claros (MG) e Feira de Santana. No Índice de Desempenho de Funções Sociais (IDFS), os municípios de Santos (SP) e São Bernardo do Campo (SP) estão nas primeiras posições (melhores desempenhos nas 9 funções de governo consideradas como sociais) e nas últimas posições (menos eficientes), estão os municípios de Feira de Santana (BA), Carapicuíba (SP), Aparecida de Goiânia (GO), São Gonçalo (RJ) e Belém (PA). Pode-se afirmar que do ponto de vista social, os resultados podem ser utilizados como forma de reduzir as assimetrias de informação para ampliar as possibilidades do conhecimento dos cidadãos para poderem exercer um dos seus direitos: o controle social. Como principal contribuição, tem-se a elaboração de instrumentos de avaliação de desempenho de gestores públicos por índices para medir *inputs*, operacionalizada por funções de governo nas diversas áreas de intervenção, que pode ser adaptada para medir *outputs* e *outcomes* em políticas públicas.

Palavras-chave: Execução orçamentária da despesa. Funções de Governo. Avaliação de Desempenho. Municípios. Métrica quantitativa.

ABSTRACT

The general goal of this research is to assess the performance of municipal public managers in the allocation of financial resources through the budget execution of the expenditure in government functions, according to the classification of the Ministry of Planning, Budget and Management (MPOG), with index-based management metrics. The research is conducted with the aid of the Agency Theory (asymmetry of information), of the Public Choice Theory (behavior of public spending on the occasion of the elections and positive analysis), of the Stakeholder Theory (interested parties and performance measurement) and of the Measurement Theory (quantitative metrics in the performance evaluation), and the method used is the empirical-analytical one. The time aspect for the analysis of the data encompassed the period of thirteen financial exercises (2002 to 2014) with the criterion of assessment of the allocative efficiency. The results show, based on the performance measured by the Government Function Performance Index (IDFG), that the municipalities of São Bernardo do Campo (SP), Rio de Janeiro (RJ) and Santos (SP) stood out with the best performances (more efficient) of the assessed municipalities assessed (comparative assessment of the allocative preferences of the financial resources in the 19 government functions under the responsibility of the municipal public managers aimed at fulfilling the needs of the population) and in the last positions (less efficient) are the municipalities of São Gonçalo (RJ), Aparecida de Goiânia (GO), Montes Claros (MG) and Feira de Santana. In the Social Function Performance Index (IDFS), the municipalities of Santos (SP) and São Bernardo do Campo (SP) are in the first positions (best performances in the 9 government functions deemed as social) and in the last positions (less efficient) are the municipalities of Feira de Santana (BA), Carapicuíba (SP), Aparecida de Goiânia (GO), São Gonçalo (RJ) and Belém (PA). One may state that, from the social point-of-view, the results may be used as a means of reducing the information asymmetries in order to expand the possibilities of awareness of the citizens so that they can exercise one of their rights: the social control. As the main contribution is the development of tools for assessing the performance of public managers per indexes in order to measure inputs, operationalized per government functions in the different areas of intervention, which may be adapted to measure outputs and outcomes in public policies.

Keywords: Budget execution of the expenditure. Government functions. Performance evaluation. Municipalities. Quantitative metrics.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Índice de Desempenho das Funções de Governo (IDFG) dos anos de 2002 a 2014 – <i>ranking</i>	89
Tabela 2 - IDFG, IDHM, IFDM e IRFS no ano de 2010.....	102
Tabela 3 – Índice de Desempenho das Funções Sociais (IDFS) dos anos de 2002 a 2014 – <i>ranking</i>	105
Tabela 4 - IDFS, IDHM, IFDM e IRFS no ano de 2010.....	114

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Fases da elaboração das políticas públicas.....	34
Quadro 2 - Modelos de análises de políticas públicas.....	36
Quadro 3 - Classificações de políticas públicas.....	37
Quadro 4 - Conceitos e modelos de avaliação de políticas públicas.....	41
Quadro 5 - Resumo dos indicadores de avaliação dos programas.....	42
Quadro 6 - Avaliação das funções saúde e educação em pesquisas acadêmicas....	45
Quadro 7 - Avaliação de eficiência técnica no setor público.....	46
Quadro 8 - Avaliações de desempenho no setor público com a ACP.....	47
Quadro 9 - Exemplos de índices sintéticos elaborados por órgãos públicos ou privados.....	53
Quadro 10 - Representação de faixa de municípios por número de habitantes.....	78
Quadro 11 - Escolhas de variáveis para calcular os índices de desempenhos com a ACP.....	80
Quadro 12 - Pressupostos necessários para utilizar a ACP.....	84
Quadro 13 – Fórmula de cálculo de índices de desempenhos realizados com a ACP.....	85
Quadro 14 – Preferências alocativas dos gestores públicos municipais (avaliação conjunta) – 19 funções de governo.....	99
Quadro 15 – Correlações de validação do IDFG.....	103
Quadro 16 – Preferências alocativas dos gestores públicos municipais (avaliação conjunta) – 9 funções de governo.....	110
Quadro 17 – Correlações de validação do IDFS.....	115

LISTA DE APÊNDICES

APÊNDICE A – Relação dos 50 municípios brasileiros mais populosos.....	140
APÊNDICE B - Determinantes das matrizes de correlação e testes de esfericidade de Bartlett - Índice de Desempenho das Funções de Governo (IDFG).....	141
APÊNDICE C - Cálculo dos escores do componente 1 do ano de 2002 dos municípios de São Paulo (SP) e Montes Claros (MG) – variáveis padronizadas (z-score) - Índice de Desempenho das Funções de Governo (IDFG).....	142
APÊNDICE D - Carga fatorial rotacionada e o coeficiente de determinação do fator 1 - IDFG.....	143
APÊNDICE E - Comunalidades - Método de rotação: VARIMAX com normalização de Kaiser - Índice de Desempenho das Funções de Governo (IDFG).....	145
APÊNDICE F - Autovalores (variância) do Índice de Desempenho das Funções de Governo (IDFG) de 2002 a 2014.....	146
APÊNDICE G - Autovetores (coeficientes - pesos das variáveis) - componente 1 - Índice de Desempenho das Funções de Governo (IDFG).....	147
APÊNDICE H - Estatísticas descritivas - Índice de Desempenho das Funções de Governo (IDFG).....	148
APÊNDICE I - Equações para calcular os escores do componente 1 do Índice de Desempenho das Funções de Governo (IDFG) - 2002 a 2014.....	151
APÊNDICE J – Escores do Índice de Desempenho das Funções de Governo (IDFG) dos anos de 2002 a 2005.....	152
APÊNDICE K – Escores do Índice de Desempenho das Funções de Governo (IDFG) dos anos de 2006 a 2009.....	153
APÊNDICE L – Escores do Índice de Desempenho das Funções de Governo (IDFG) dos anos de 2010 a 2014.....	154
APÊNDICE M - Determinantes das matrizes de correlação e testes de esfericidade de Bartlett - Índice de Desempenho das Funções Sociais (IDFS).....	155
APÊNDICE N - Cálculo dos escores do componente 1 do ano de 2002 dos municípios de São Paulo (SP) e Montes Claros (MG) – variáveis padronizadas (z-score) - Índice de Desempenho das Funções Sociais (IDFS).....	156
APÊNDICE O - Carga fatorial rotacionada e o coeficiente de determinação do fator 1 – IDFS.....	157
APÊNDICE P - Comunalidades - Método de rotação: VARIMAX com normalização de Kaiser - Índice de Desempenho das Funções Sociais (IDFS).....	158
APÊNDICE Q - Autovalores (variância) do Índice de Desempenho das Funções Sociais (IDFS) de 2002 a 2014.....	159
APÊNDICE R - Autovetores (coeficientes - pesos das variáveis) - componente 1 - Índice de Desempenho das Funções Sociais (IDFS).....	160
APÊNDICE S - Estatísticas descritivas - Índice de Desempenho das Funções Sociais (IDFS).....	161
APÊNDICE T - Equações para calcular os escores do componente 1 do Índice de Desempenho das Funções Sociais (IDFS) - 2002 a 2014.....	163
APÊNDICE U – Escores do Índice de Desempenho das Funções Sociais (IDFS) dos anos de 2002 a 2005.....	164
APÊNDICE V – Escores do Índice de Desempenho das Funções Sociais (IDFS) dos anos de 2006 a 2009.....	165
APÊNDICE W – Escores do Índice de Desempenho das Funções Sociais (IDFS) dos anos de 2010 a 2014.....	166
APÊNDICE X – <i>Ranking</i> dos municípios no IDFG, IDFS, IDHM, IFDM e IRFS no ano de 2010.....	167
APÊNDICE Y – <i>Ranking</i> dos municípios no IDFG, IDFS e INT e escores do INT.....	168

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACP	Análise de Componentes Principais
DCP-MG	Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais
DEA	Análise Envoltória de Dados
EUA	Estados Unidos da América
FIRJAN	Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IDHM	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
IDM	Índice de Desenvolvimento Municipal
IES	Instituição de Ensino Superior
IFDM	Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal
IFGF	Índice FIRJAN de Gestão Fiscal
INT	Índice Nacional de Transparência
IPRS	Índice Paulista de Responsabilidade Social
IRFS	Índice de Responsabilidade Fiscal, Social e de Gestão
IRBES	Índice de Retorno de Bem Estar à Sociedade
IUPERJ	Instituto Universitário do Rio de Janeiro
LOA	Leis Orçamentárias Anuais
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MPF	Ministério Público Federal
MPOG	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
PIB	Produto Interno Bruto
PPA	Plano Plurianual
RAP	Revista de Administração Pública
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
SOF	Secretaria de Orçamento Federal
TCU	Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	16
1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO.....	16
1.2 PROBLEMA DE PESQUISA	18
1.3 OBJETIVOS.....	20
1.4 JUSTIFICATIVA.....	21
1.5 ESTRUTURA DA PESQUISA	23
2 REVISÃO DA LITERATURA	24
2.1 FEDERALISMO FISCAL BRASILEIRO E DESCENTRALIZAÇÃO.....	24
2.2 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, FINANÇAS PÚBLICAS E CONTABILIDADE PÚBLICA	27
2.3 ANÁLISES DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	31
2.4 AVALIAÇÕES DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	38
2.5 INDICADORES SOCIAIS E ÍNDICES DE DESEMPENHOS	48
2.6 DELIMITAÇÃO DE TEORIAS.....	54
2.6.1 Teoria da Agência	55
2.6.2 Teoria da Escolha Pública	57
2.6.3 Teoria dos <i>Stakeholders</i>	63
2.7 PESQUISAS SOBRE GASTOS PÚBLICOS	66
2.8 ACCOUNTABILITY E TRANSPARÊNCIA	69
3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	76
3.1 CARACTERIZAÇÕES DA PESQUISA E DO MÉTODO	76
3.2 POPULAÇÃO, AMOSTRA E COLETA DE DADOS.....	77
3.3 ESCOLHAS DE VARIÁVEIS E O CRITÉRIO DE AVALIAÇÃO.....	79
3.4 TÉCNICA DE ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DOS DADOS.....	83
3.5 VALIDAÇÃO ESTATÍSTICA DOS ÍNDICES.....	87
4 RESULTADOS E DISCUSSÕES	89
4.1 Índice de Desempenho de Funções de Governo (IDFG).....	89
4.2 Índice de Desempenho de Funções Sociais (IDFS).....	105
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	118
REFERÊNCIAS	122
APÊNDICES	140

1 INTRODUÇÃO

1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO

Há diversos entendimentos sobre o que seja “políticas públicas”. Várias disciplinas abordam o tema e não existe uma única definição. Contudo, observa-se que o papel da política pública envolve a solução de problemas públicos.

De acordo com Secchi (2013), política pública é um conceito abstrato que se materializa por meio de instrumentos variados e tomam forma de programas públicos, projetos, leis, campanhas publicitárias etc. A forma mais didática de esclarecer um conceito é utilizar exemplos. Assim são exemplos de operacionalizações de políticas públicas nas diversas áreas de intervenção: saúde; educação; segurança, gestão; meio ambiente; saneamento; habitação; previdência social etc.

O estudo das políticas públicas é multidisciplinar com contribuições teóricas da área de políticas públicas, economia, ciência política, administração, sociologia e psicologia social (FARAH, 2011). As avaliações de uma política ou programa inscreve-se no campo das ciências sociais aplicadas, organiza e se desenvolve apoiada nos seus referenciais conceituais (CARVALHO, 2003).

O gasto público, segundo Rezende (1997), realizado por uma dada escala de governo, em um conjunto fixo de políticas públicas, em um dado ano fiscal, expressa com relativa precisão as preferências alocativas dos atores sociais.

Slomski (2001, 2007) afirma que os cidadãos pagam impostos e esperam obter em troca serviços públicos, os quais constituem função precípua da administração pública. O cidadão compõe o corpo contribuinte das fontes de recursos para a manutenção da entidade pública e essa tem como missão a prestação de serviços para o desenvolvimento e bem-estar social da coletividade.

Adicionalmente, observa-se que segundo Musgrave (1959), ocorre uma intervenção do governo na economia para promover ajustamentos na alocação de recursos (função alocativa); para promover ajustamentos na distribuição de renda (função distributiva) e para manter a estabilidade econômica (função estabilizadora). Para Giacomoni (2003), as funções alocativa, distributiva e estabilizadora são denominadas de funções fiscais e que Musgrave as considera também, como as próprias funções do orçamento.

A captação e a utilização de recursos para o Estado cumprir com os seus programas, projetos, atividades e operações especiais têm que passar obrigatoriamente, no Brasil, pelo Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Leis Orçamentárias Anuais (LOA). O PPA, a LDO e LOA estão previstos na Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988).

A Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (BRASIL, 2000b) estabelece também diretrizes para a LDO e LOA. Os recursos públicos (impostos, taxas, contribuições, empréstimos, financiamentos etc.) devem ser devidamente planejados e gerenciados para que sejam realizados os dispêndios (despesas públicas) em benefício da sociedade. A performance em *accountability* e o processo de transparência são essenciais na condução da coisa pública.

Os dispêndios públicos necessários para materializar as políticas públicas (programas, projetos, atividades etc.) são evidenciados pela contabilidade (pública). Neste sentido, a Lei nº 4.320, de 31 de março de 1964 (BRASIL, 1964), determina a adoção da contabilidade orçamentária e financeira, além da contabilidade patrimonial e industrial para evidenciar perante a Fazenda Pública a situação de todos quantos, de qualquer modo, arrecadem receitas, efetuem despesas, administrem ou guardem bens a ela pertencentes ou confiados.

As ações governamentais concretizadas em programas, projetos, atividades e operações especiais do governo federal, governos estaduais, governo distrital e governos municipais são registradas com o maior nível de agregação das diversas áreas de despesa que competem ao setor público com a denominação de função, conforme instruções contidas na Portaria nº 42, de 14 de abril de 1999, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MPOG – (BRASIL, 1999).

Em cumprimento às exigências determinadas pela Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964 (BRASIL, 1964), a Portaria nº 42, de 14 de abril de 1999, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MPOG – (BRASIL, 1999), alterada pela Portaria SOF nº. 54, de 04 de julho de 2011, da Secretaria de Orçamento Federal (SOF) – (BRASIL, 2011), atualizou a discriminação das despesas por funções (legislativa; judiciária; educação; assistência social; cultura; saúde; saneamento; habitação; urbanismo etc.).

Nos termos do Art. 6º da Portaria nº 42/1999 do MPOG (BRASIL, 1999), os orçamentos dos municípios passaram a cumprir as exigências da discriminação por funções de governo, a partir do exercício financeiro de 2002 e os Estados, o Distrito Federal e a União, a partir de 2000.

A finalidade principal da classificação funcional é fornecer as bases para a apresentação de dados e estatísticas sobre os gastos públicos nos principais segmentos em que atuam as organizações do estado. Desse modo, compreende-se que, a classificação funcional veio para melhorar o entendimento dos cidadãos sobre as ações do Governo, pois apresenta informações gerais sobre suas operações, como se fosse um orçamento resumido (GIACOMONI, 2000).

A classificação por ordem funcional visa conjugar as funções do Governo com os programas a serem desenvolvidos. Esta classificação, parte do entendimento amplo do conceito de função, ou seja, de uma classificação que procure identificar os objetivos da intervenção governamental no desenvolvimento social e econômico da comunidade (KOHAMA, 2009).

Segundo Silva (2009) e Bezerra Filho (2012), a classificação funcional serve como elemento agregador dos gastos públicos por área de ação governamental, nas três esferas de governo. Para Nascimento (2006), a referida classificação foi introduzida pelo Orçamento-Programa como um instrumento que permite o exercício da função planejamento no processo orçamentário.

1.2 PROBLEMA DE PESQUISA

As entidades públicas devem avaliar os seus programas para certificarem que os seus resultados sejam atingidos. As avaliações podem ser realizadas pelas próprias entidades ou pelos cidadãos. O desempenho do gestor público de forma eficiente é uma exigência constitucional.

Para Draibe (2001), os resultados ou desempenho de um dado programa são aferidos através de indicadores que medem os graus, as quantidades e os níveis de qualidade com que as metas programáticas foram cumpridas. Costa e Castanhar (2003) asseveram que a avaliação de desempenho sempre teve importância no setor público independentemente da conjuntura de crise.

A utilização de indicadores de desempenho para aferir os resultados alcançados pelos administradores é uma metodologia que está relacionada ao conceito de gerenciamento voltado para resultados, conforme esclarecimentos do Tribunal de Contas da União – TCU (BRASIL, 2000c). Na auditoria operacional, os indicadores de desempenho são usados para medir economicidade, eficácia, eficiência e efetividade (BRASIL, 2010).

Informações sobre desempenho, de acordo com o TCU, são essencialmente comparativas e um conjunto de dados isolados não diz nada a respeito do desempenho de uma entidade. Devem ser feitas comparações com metas ou padrões preestabelecidos, ou realizada uma comparação com os resultados atingidos em períodos anteriores, obtendo-se assim uma série histórica para análise de desempenho (BRASIL, 2000c).

A palavra desempenho, segundo o MPOG (BRASIL, 2009b), é um termo sujeito a inúmeras variações semânticas e conceituais e segundo uma abordagem abrangente, o desempenho pode ser compreendido como esforços empreendidos na direção de resultados a serem alcançados. Lins e Calôba (2006) asseveram que a análise de desempenho pode ser efetuada sob a ótica de uma organização que deseja melhorar seu desempenho, comparativamente a outras unidades.

A avaliação de desempenho para Helden, Johnsen e Vakkuri (2008) é entendida como um instrumento para indicar eficiência, eficácia e equidade no contexto do setor público. É utilizada principalmente para aumentar a racionalidade na tomada de decisão nas organizações, além de auxiliar na prestação de contas, no planejamento e controle.

Webb e Blandin (2006) esclarecem que as organizações governamentais devem adotar avaliação de desempenho em sistemas baseados em resultados. De acordo com Schillemans (2015), mecanismos de *accountability* estão entre os meios mais importantes com que os governos protegem e melhoram o desempenho das organizações do setor público e são de importância crucial nas democracias.

Ainda neste contexto, mensurar um desempenho, de acordo com Pereira (2011), expressa o sentido quantitativo do termo avaliação: refere-se à quantificação de atributos de um objeto, com o intuito de serem demonstrados numericamente.

Para avaliar o desempenho dos programas do governo, os resultados das ações de governo e as funções de governo de forma agregada ou individual são necessários estabelecer os critérios de

avaliação (CAIDEN; CAIDEN, 2001; COSTA; CASTANHAR, 2003; SECCHI, 2013). Os critérios de avaliação são medidas para a aferição do resultado obtido (COSTA; CASTANHAR, 2003). Para Secchi (2013), os critérios são mecanismos lógicos que servem como base para escolhas ou julgamentos.

Caiden e Caiden (2001) e Costa e Castanhar (2003) esclarecem que os critérios mais comuns de avaliação são: eficiência; eficácia; impacto (ou efetividade); sustentabilidade; análise custo-efetividade; satisfação do beneficiário; equidade; insumos (*inputs*); carga de trabalho (*workload*); resultados (*outputs*); custos (*costs*) e qualidade e oportunidade dos serviços (*service quality and timeliness*). A Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) determina que avaliação dos resultados da gestão orçamentária, financeira e patrimonial das entidades públicas obedeça ao princípio da eficiência.

Secchi (2013) relaciona como os principais critérios: economicidade; produtividade; eficiência econômica; eficiência administrativa; eficácia e equidade. Ferreira e Gomes (2009) incluem nos critérios de avaliação: a eficiência técnica, a eficiência alocativa, a eficiência econômica total e a eficiência de escala.

A eficiência alocativa é alcançada quando os recursos são distribuídos de uma forma que maximiza o bem-estar da sociedade (NINA; FERNÁNDEZ, 2011). Para Catalán e Ballve (2009), a eficiência alocativa mostra a capacidade de uma unidade escolher um conjunto de insumos, dados os preços e a referência tecnológica. Giraldes (2005) considera a eficiência distributiva como sinônimo de eficiência alocativa: avaliação da relação entre os recursos gerais da sociedade e os resultados obtidos através da sua utilização em termos de obtenção de bem-estar para todos os indivíduos.

As avaliações de eficiência da administração pública, especialmente nos municípios, conforme Nina e Fernández (2011), atingem um significado especial para o papel no desenvolvimento local, embora com alguma dificuldade quando os estudos são feitos em diferentes contextos.

A análise da despesa pública dos municípios é fundamental para a compreensão adequada do cumprimento das atribuições legais dos governos locais na provisão de serviços públicos. Essa conexão entre os resultados da execução orçamentária municipal e a efetividade no cumprimento das atribuições pelos municípios principia com a consideração de aspectos do planejamento da despesa pública (MENDES; SOUSA, 2006).

Para Klering e Schröede (2008), o papel dos municípios cresceu enormemente em importância, principalmente na promoção do desenvolvimento socioeconômico do seu território, da sua comunidade como um todo, e de cada indivíduo em particular. Neste contexto, Barbosa (2010) esclarece que a Constituição de 1988 outorgou aos municípios novas centralidades de execução de políticas públicas ao considerar a estratégia da proximidade do cidadão com o governo local.

Nesta conexão, observa-se que nas avaliações de políticas públicas (eficiência, eficácia, efetividade etc.), Secchi (2013) argumenta que os indicadores são utilizados para operacionalizar os critérios de avaliação e funcionam como artifícios (*proxies*) que podem ser criados para medir *input*, *output* e *outcome*. Os indicadores de *input* (entradas do sistema) são relacionados a gastos financeiros, recursos humanos empregados ou recursos materiais utilizados. Indicadores de *output*

são relacionados à produtividade de serviços/produtos, como a quantidade de buracos tapados nas estradas, quantidade de lixo coletado etc.

Indicadores de *outcome* (resultados) são relacionados aos efeitos da política pública sobre os *politytakers* (cidadãos) e à capacidade de resolução ou mitigação do problema para o qual havia sido elaborada. Indicadores de resultados são operacionalizados por meio de médias ou percentuais de satisfação dos usuários/cidadãos, qualidade dos serviços, acessibilidade da política pública, número de reclamações recebidas, receitas geradas pela prestação de serviços etc. Os indicadores de *input* medem esforços e os indicadores de *output* e *outcome* medem realizações (SECCHI, 2013).

Diante do exposto, este estudo propõe a seguinte questão central:

Qual foi o desempenho dos gestores públicos municipais na alocação dos recursos financeiros por meio da execução orçamentária da despesa por funções de governo?

A resposta a essa questão permitirá a sociedade avaliar a gestão pública municipal em relação aos recursos por ela disponibilizados e a forma como foram aplicados. Dessa forma, ao reduzir as assimetrias de informação, pode-se ampliar as possibilidades do exercício do controle social nos governos locais com o efeito da ação dos cidadãos participantes sobre as atividades do Estado.

1.3 OBJETIVOS

O objetivo geral desta pesquisa é avaliar o desempenho dos gestores públicos municipais na alocação dos recursos financeiros por meio da execução orçamentária da despesa em funções de governo, segundo a classificação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), com métricas de gestão por índices.

Visando atingir o objetivo geral, os objetivos específicos são:

- a) Escolher as funções de governo executadas pelos gestores municipais para operacionalizar a avaliação da execução orçamentária da despesa por índices de desempenhos;
- b) Construir um instrumento de avaliação de desempenho dos gestores públicos municipais na alocação de recursos financeiros na execução orçamentária de despesa em funções de suas competências, a ser aplicado em cada ano dos exercícios financeiros de 2002 a 2014;
- c) Elaborar um instrumento de avaliação de desempenho dos gestores públicos municipais na alocação de recursos financeiros na execução orçamentária de despesa em funções sociais, a ser aplicado em cada ano dos exercícios financeiros de 2002 a 2014;
- d) Distinguir as preferências alocativas dos gestores públicos municipais na alocação de recursos em funções de governo;
- e) Correlacionar os índices de desempenhos elaborados dos gestores públicos municipais (funções de competência e sociais dos gestores públicos municipais) com o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM); Índice de Desenvolvimento Municipal (IFDM), Índice de Responsabilidade Fiscal, Social e de Gestão (IRFS) e o Índice Nacional de Transparência (INT).

1.4 JUSTIFICATIVA

Esta pesquisa se justifica pela relevância que o tema avaliação de ações governamentais (políticas públicas) tem para a sociedade. Os governos devem pautar suas administrações no princípio da eficiência. Os cidadãos disponibilizam os recursos para as entidades públicas e assim têm o direito de exercer o controle social: participar, fiscalizar, monitorar e controlar a gestão pública.

Matias-Pereira (2012a) esclarece que dentre as justificativas de uma pesquisa deverão ser abordadas reflexões sobre a relevância do tema; as contribuições; o estímulo para a realização de novas pesquisas etc.

A compreensão das preferências alocativas de governos municipais na implementação das políticas públicas poderá servir como uma ferramenta para a sociedade avaliar a gestão. Uma maneira de avaliar o desempenho das entidades públicas é através de índices elaborados com métricas quantitativas. Neste contexto, observa-se que a execução orçamentária da despesa apresenta a realidade das decisões dos gestores públicos.

Neste estudo, as preferências alocativas são entendidas a partir da divisão dos recursos financeiros nas funções avaliadas (de competência e sociais dos gestores públicos municipais). A divisão dos recursos diz respeito ao fim último da ação do governo.

Os serviços de contabilidade, além de permitir o acompanhamento da execução orçamentária e levantar os balanços gerais, devem analisar e interpretar os resultados. Do ponto de vista social, pode-se ampliar o conhecimento dos cidadãos para poderem exercer o controle social. As pesquisas de avaliação de resultados de gestão pública contribuem com diminuição da assimetria da informação existente na relação entre o gestor público e os cidadãos. Portanto, os resultados deste estudo podem contribuir com a literatura sobre avaliação de eficiência nos governos locais e estimular a realização de outras pesquisas.

Ademais, existe uma conexão do tema abordado nesta investigação com os campos de estudo da Administração Pública, Finanças Públicas, Políticas Públicas e a Contabilidade (IUDÍCIBUS; MARTINS; CARVALHO, 2005; MARQUES, 2003; MAGALHÃES *et al.*, 2005; HELDEN; JOHNSEN; VAKKURI, 2008; BRANDALISE; FELLA; ZAMIN, 2009; SILVA, 2009; TAO, 2012). Por consequência, a evidenciação dessa discussão também resulta em contribuições para a literatura no campo da interdisciplinaridade dessas disciplinas.

Para Iudícibus, Martins e Carvalho (2005), é confortante poder expressar as dimensões da Contabilidade como uma forma eficaz de avaliação de desempenho econômico e financeiro (e social) de entidades e gestores; como insumo essencial para a tomada de decisões econômico-financeiras; como instrumento de *accountability* eficiente de qualquer gestor de recursos perante a sociedade.

Segundo Marques (2003), os principais objetivos da reforma da contabilidade pública são os seguintes: modernização administrativa; divulgação de técnicas de gestão pública; maior transparência administrativa; formulação de políticas públicas; avaliação de políticas públicas; redução do peso relativo do Estado; redução estrutural do déficit do Orçamento do estado e a diminuição da rigidez da despesa.

Magalhães *et al.* (2005) argumentam que a contabilidade das instituições públicas se tornou facilitadora indispensável ao cumprimento das normas estabelecidas pela LRF (normas de finanças públicas). É papel da contabilidade oferecer ao gestor público subsídios capazes de não apenas garantir o cumprimento das exigências legais, mas também, introduzir no setor público a cultura de planejamento contínuo, controle eficaz, equilíbrio das receitas e despesas públicas e o processo de tomada de decisão baseado em informações verídicas, sérias e que ofereçam à sociedade ações transparentes.

O tema avaliação de desempenho é uma questão central no setor público; a Nova Gestão Pública (NGP) reforçou sua importância e várias disciplinas são relevantes nos estudos, nomeadamente a economia, administração pública, contabilidade (gestão do setor público) e a sociologia. Quanto à disciplina administração pública, os pesquisadores da Europa e dos Estados Unidos preferem estudar as avaliações de desempenho e impactos, combinando várias teorias, como a teoria política. Na Europa existe, também, um interesse em avaliar as reformas do setor público (HELDEN; JOHNSEN; VAKKURI, 2008).

Os pesquisadores da Europa no caso da contabilidade realizam avaliação de desempenho, inspirados pela teoria da organização, teoria institucional e a realização de estudos de caso. Nos Estados Unidos existe pouco interesse nas avaliações de desempenho para os pesquisadores da contabilidade, sendo que o interesse maior é para os pesquisadores de administração pública. A pesquisa de avaliação de desempenho do setor público se beneficiaria de esforços interdisciplinares e comunicação mútua entre a administração pública e a contabilidade (HELDEN; JOHNSEN; VAKKURI, 2008).

Brandalise, Fella e Zamin (2009) esclarecem que a Administração Pública está intimamente ligada à Contabilidade, pois é através dela que se pode oferecer ao administrador as informações necessárias para que este possa tomar decisões durante sua gestão frente ao Poder Executivo e desta forma obter êxito. As Administrações Públicas, após a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), entraram na era do planejamento para que suas ações nos gastos públicos atendam os anseios da população. A Lei define regras para execução dos trabalhos e proíbe que se gaste mais do que se arrecada.

A contabilidade aplicada ao setor público, de acordo com Silva (2009) é organizada na forma de sistema de informações para subsidiar a administração pública sobre: 1) desempenho da unidade no cumprimento de sua missão; 2) avaliação de resultados obtidos na execução dos programas de trabalho com relação à economicidade, à eficiência, à eficácia e à efetividade; 3) avaliação de metas estabelecidas pelo planejamento; 4) avaliação dos riscos e das contingências.

Para Tao (2012), a contabilidade do setor público desenvolveu com base na contabilidade das empresas. O governo tende a preparar e divulgar informações de custo juntamente com as demonstrações financeiras para clarificar as condições fiscais. O objetivo é mostrar a responsabilidade do Estado perante os cidadãos e o mais importante, a melhor informação deve contribuir para decisões democráticas sobre as finanças públicas (TAO, 2012).

1.5 ESTRUTURA DA PESQUISA

A pesquisa está estruturada em cinco capítulos. O Capítulo 1 (Introdução) trata da contextualização, definição do problema, objetivos, justificativa para realizar a pesquisa (âmbito social e das disciplinas) e encerra com este subitem.

O Capítulo 2 (Revisão da Literatura) trata do referencial teórico-prático sobre temas relevantes para auxiliar na interpretação e na abordagem do tema do estudo (federalismo fiscal brasileiro e descentralização, administração pública, finanças públicas, contabilidade pública, políticas públicas, índices de desempenhos, teoria da agência, teoria da escolha pública, teoria dos *stakeholders*, pesquisas sobre gastos públicos, *accountability* e transparência).

O Capítulo 3 (Procedimentos Metodológicos) detalha como foi realizada a pesquisa (método, população, amostra e coleta de dados, escolha de variáveis e o critério de avaliação e a técnica de análise e interpretação dos dados e da validação estatística dos índices).

O Capítulo 4 (Resultados e Discussões) mostra os índices elaborados para avaliar o desempenho dos governos municipais, no período de 2002 a 2014 (Índice de Desempenho de Funções de Governo – IDFG e o Índice de Desempenho de Funções Sociais – IDFS) e as análises.

O Capítulo 5 (Considerações Finais) mostra, a partir das análises dos capítulos anteriores, os achados, o cumprimento dos objetivos específicos e a resposta para o problema de pesquisa.

2 REVISÃO DA LITERATURA

Este capítulo delimitou a literatura para contribuir com o desenvolvimento da pesquisa (tema e problema). A revisão da literatura diz respeito à fundamentação teórica que será adotada para tratar do tema e do problema de pesquisa (MATIAS-PEREIRA, 2012a). O estado da arte representa os levantamentos do que se conhece sobre determinado assunto, a partir de pesquisas realizadas nesta área (ROMANOWSKI; ENS, 2006). Para Farias e Farias (2014), é necessário escolher teorias, identificar os conhecimentos ou instrumentos relevantes para solucionar os problemas.

No primeiro tópico são referendados a situação dos municípios no federalismo fiscal brasileiro e descentralização e o contexto da pesquisa; no tópico seguinte aborda justificativas da correlação entre administração pública, finanças públicas e contabilidade pública; os dois tópicos seguintes discutem análises e avaliações de políticas públicas (conceito sem consenso quanto à definição).

O quinto tópico trata do processo de avaliação de políticas públicas por indicadores e índices e o tópico seguinte relaciona teorias para contribuir na solução do problema. Os dois últimos tópicos destacam pesquisas (estudos anteriores) relacionadas com gastos públicos e por consequência com as funções de governo e finaliza com o tópico de *accountability* e transparência (essenciais na gestão pública).

2.1 FEDERALISMO FISCAL BRASILEIRO E DESCENTRALIZAÇÃO

A federação brasileira apresenta uma peculiaridade quanto ao modelo clássico de pacto federativo, à medida que inclui o Município como integrante da federação, no mesmo patamar hierárquico da União e dos Estados-membros, participantes por excelência dessa forma de Estado.

Ao elevar o município à condição de ente federativo, a Carta Magna de 1988 também, garantiu ao mesmo as autonomias administrativa, política e financeira necessárias para o desempenho de suas funções sem a ingerência dos demais membros. No entanto, deve-se observar que a autonomia para a consecução de suas competências materiais e constitucionais encontra-se apenas formalmente concretizada devido à insuficiência de receitas próprias (GIROLDO; KEMPFE, 2012).

Ao tornar o financiamento dos gastos públicos de estados e municípios mais dependentes de recursos provenientes de transferências, a Constituição de 1988 tornou o cidadão menos consciente do ônus que suporta em decorrência dos gastos realizados por governadores e prefeitos (REZENDE, 1995).

A desvinculação da decisão de gastar, que representa um bônus político, da decisão de instituir o tributo necessário ao financiamento do gasto, que traduz em ônus político, propiciou um ambiente favorável ao descontrole e ao desperdício. A eficiência na utilização dos recursos públicos requer um controle permanente da sociedade sobre o estado (REZENDE, 1995). Para Rosenblatt e Shidlo (1996), os eleitores deveriam estar bem informados a respeito de como as receitas e despesas

de seus governos estaduais e/ou municipais se comparam com os de outras regiões no que diz respeito a sua capacidade financeira em relação à oferta de serviços públicos.

Adicionalmente, Araújo (2015) esclarece que o federalismo estruturado a partir da Constituição de 1988 pode ser entendido como fator atenuante das diferenças regionais existentes no território brasileiro. O modelo centralizado de federalismo cumpre a função de diminuir a distância entre os estados no que diz respeito a sua capacidade de implementar políticas públicas. As análises recentes sobre o caso brasileiro sugerem que a regulação de políticas exercida pelo governo federal e as transferências de recursos para os municípios ajudam a produzir um quadro menos desigual – e, portanto, menos heterogêneo – na promoção de serviços essenciais aos cidadãos.

Os municípios desde a promulgação da Constituição Federal em 1988, segundo Klering *et al.* (2011), foram guindados à condição de entes federados autônomos e independentes, mas houve repasse de atribuições que antes eram executadas pelos outros entes e que agora são executadas pelos municípios. Pode-se citar a área de saúde, por exemplo. Há alguns anos, todas as ações de saúde eram de responsabilidade da União e dos Estados.

Tomio (2005) esclarece que a Constituição de 1988 atribuiu uma autonomia plena aos municípios, elevando-os de fato ao *status* de ente federativo, com prerrogativas invioláveis por qualquer nível mais abrangente de governo. A descentralização política foi acompanhada da ampliação de recursos fiscais e das competências tributárias dos municípios e do mais expressivo processo de fragmentação dos municípios brasileiros.

Klering *et al.* (2011) também argumentam que o município tem crescido enormemente em importância tanto na oferta direta de bens e serviços públicos, quanto na promoção da cidadania, aperfeiçoando e acentuando as diferentes práticas de participação da sociedade na administração pública. Além desta dimensão política, o município tem também ocupado papel de destaque na promoção do desenvolvimento econômico e social das regiões, especialmente mediante a assunção de diferentes formas organizacionais, com ênfase para a formação de convênios, consórcios, programas, entre outras formas de atuação com forte orientação sistêmica.

Para Giroldo e Kempfe (2012), o município como membro federativo efetivamente gozará de forma plena sua autonomia quando alcançar sua independência financeira. O seu déficit econômico se encontra na repartição constitucional de competências para a instituição de tributos cuja arrecadação é economicamente insuficiente, fazendo com que dependa de transferências intergovernamentais, notadamente o Fundo de Participação dos Municípios. Este sistema não fortalece o federalismo cooperativo, à medida que torna o município vulnerável em relação às políticas tributárias dos demais membros federativos.

Na opinião de Souza (2002), os municípios possuem uma margem relativa de liberdade para determinar a alocação de seus recursos próprios e para financiar e administrar suas receitas, especialmente a partir de 1988, situação que começou a mudar no final dos anos 90. A maioria dos municípios tem de sobreviver às custas das transferências federais e estaduais, mostrando que muitos governos locais não aumentaram seu grau de independência política e financeira a partir da descentralização, o que afeta, obviamente, a autonomia política local.

Para Barbosa (2010), a promulgação da Constituição de 1988 outorgou aos municípios brasileiros novas centralidades de execução de políticas sociais. A proposta de municipalização das políticas públicas representou um desafio à tradição centralizadora e concentradora de poderes do Estado no Brasil. Contudo, a descentralização no campo das políticas públicas não significou um capítulo distinto das relações mais amplas entre governo e sociedade pela falta de recursos.

De acordo com Rezende (1995), a Constituição de 1988 inaugurou uma nova etapa do federalismo fiscal brasileiro, que ainda não está, todavia, concluída. A autonomia financeira foi confundida com liberdade para gastar sem a equivalente responsabilidade de tributar. A natureza da descentralização promovida pela Constituinte não contribuiu para a construção de um novo federalismo.

O federalismo e a descentralização possuem inúmeras interseções. Constituem ambos, de um ponto de vista mais geral, uma resposta do Estado à necessidade de atender à multiplicidade de demandas territorialmente diferenciadas, ou seja, de enfrentar o desafio de articular o geral com as particularidades na gestão pública (AFFONSO, 2000).

A descentralização é um conceito eminentemente político, pois significa governo próprio para as entidades descentralizadas. Governo próprio, por sua vez, implica autonomia - não soberania, que é atributo exclusivo dos Estados nacionais (MELLO, 1991).

A descentralização das políticas públicas tem sido um tema privilegiado na agenda pública contemporânea no Brasil e neste sentido os governos locais estariam alterando de modo significativo suas preferências alocativas por políticas públicas em função da descentralização. Assim, as preferências alocativas podem ser entendidas a partir de uma divisão do gasto público em três categorias distintas: gasto mínimo (função legislativa, judiciária; administração etc.); gasto social (educação e cultura; saúde e saneamento etc.) e gasto econômico (agricultura; comunicações; trabalho etc.) (REZENDE, 1997).

Um dos maiores desafios para a efetivação do processo de descentralização consiste na atribuição, aos Governos locais, de recursos financeiros que lhes permitam cumprir um papel efetivo no processo de desenvolvimento, capacitando-os financeiramente para a prestação dos serviços sob sua responsabilidade. Governos locais sem recursos para o desempenho de suas funções não passam de mera ficção como Governos (MELLO, 1991).

Matias-Pereira (2012b) assevera que a Constituição de 1988 ampliou a descentralização político-administrativa da federação brasileira, estabelecendo competências para os três níveis de governo: federal, estadual e municipal, bem como determinou a obrigatoriedade do planejamento governamental como está claramente definido no art. 165 da Constituição Federal (Plano Plurianual; Diretrizes Orçamentárias e Orçamentos Anuais).

Assim, Matias-Pereira (2012b) esclarece que o planejamento no Estado se apresenta como um processo contínuo que fundamenta, antecede e acompanha a elaboração orçamentária. O planejamento está baseado nos seguintes elementos: recursos disponíveis, natureza e importância das operações em curso e possibilidades futuras (MATIAS-PEREIRA, 2012b). Na elaboração orçamentária, Bezerra Filho (2012) lembra que devem ser observados os limites mínimos de gastos

com educação e saúde e o limite máximo para gastos com pessoal. Observa-se assim, que a obrigatoriedade legal desses gastos impõe restrições para as preferências alocativas dos governos.

2.2 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, FINANÇAS PÚBLICAS E CONTABILIDADE PÚBLICA

A Administração Pública é o instrumento de que dispõe o Estado para atingir os seus objetivos. O conceito de Administração Pública é amplo e complexo. A ausência de uma definição clara e consistente decorre da diversidade de sentidos da própria expressão.

A Administração Pública tem como propósito a gestão de bens e interesses qualificados da comunidade no âmbito dos três níveis de governo (federal, estadual e municipal). O termo serviço público também é de difícil definição e a maioria das suas definições deriva da contribuição dos teóricos e juristas do Direito Administrativo (MATIAS-PEREIRA, 2009).

A administração pública, como área de formação e como campo de estudos, para Farah (2011), constituiu-se tendo como objetivo a preparação de servidores públicos para a administração pública moderna, há mais de um século, nos Estados Unidos da América (EUA). A incorporação do estudo de políticas públicas pela disciplina no Brasil, por sua vez, ocorreu praticamente no mesmo momento em que esta incorporação ocorria nos Estados Unidos (por volta de 1968).

As ideias que fundamentam as propostas de reforma na Administração Pública não é assunto novo e os fundamentos para explicar a onda de reformas em países distintos como a Inglaterra, os Estados Unidos, Austrália, Nova Zelândia e Brasil são diversos (MATIAS-PEREIRA, 2009).

Neste contexto, para Gruening (2001), o movimento da Nova Gestão Pública (*New Public Management*) começou no final de 1970 e início de 1980. Seus primeiros praticantes surgiram no Reino Unido sob o comando da Primeira Ministra Margaret Thatcher e nos governos municipais nos Estados Unidos da América - EUA (por exemplo, Sunnyvale, Califórnia), que tinham sofrido mais fortemente da recessão econômica e fiscal. Em seguida, os governos da Nova Zelândia e Austrália se juntaram ao movimento.

Rajca (2010) destaca como os principais objetivos da Nova Gestão Pública – NGP (*New Public Management* - NPM): organizações públicas orientadas para o desempenho; planejamento e gestão estratégica; separação dos papéis do destinatário do serviço e o prestador do serviço; criação de relações de mercado e desenvolvimento da concorrência no processo de prestação de serviços; colocação do cliente no centro das atividades; trabalho e remuneração com condições flexíveis; separação da política pública da gestão operacional.

Para Johansson e Siverbo (2009), a chegada da Nova Gestão Pública (NGP) criou um aumento do interesse em técnicas de medição de desempenho, embora não seja uma nova ferramenta de gestão no setor público. Brinkerhoff e Brinkerhoff (2015) esclarecem que com o passar do tempo e o acúmulo de experiência, a hegemonia da Nova Gestão Pública (agora não mais nova) como a abordagem dominante para a reforma do setor público enfraqueceu, em especial em países em desenvolvimento.

Borges, Mário e Carneiro (2013) esclarecem que o modelo de gestão da Nova Gestão Pública (NGP) é balizado pela construção de indicadores de desempenho, muitos deles originários na contabilidade, dos quais o indicador custo está entre os mais importantes. Assim, para melhor atender às demandas de indicadores os países que implementaram reformas gerenciais afinadas com a Nova Gestão Pública também reformularam seus sistemas de contabilidade para permitir que informações como as de custos dos serviços e políticas públicas pudessem ser produzidas.

Os autores relatam como exemplo, o caso australiano, onde houve a compreensão de que uma mudança dessa magnitude perpassa todos os níveis da administração pública e é preciso embasamento teórico e legal, além da aceitação institucional para que ela aconteça (BORGES; MÁRIO; CARNEIRO, 2013).

Segundo Matias-Pereira (2009), o Estado existe fundamentalmente para realizar o bem-comum. Marques (2003) esclarece que a atividade econômica de um ente público, tendente a afetar bens à satisfação de necessidades que lhe estão confiadas é designada por Finanças Públicas.

A política do setor público, tanto como a do setor privado, pode ser errada e ineficiente; e o propósito básico do estudo das finanças públicas é pesquisar de que forma a eficácia da formulação e aplicação das políticas públicas pelo setor público pode ser melhorada. A necessidade de um setor público é necessária para guiar, corrigir e suplementar o sistema de mercado, que não pode desempenhar sozinha todas as funções econômicas (MUSGRAVE; MUSGRAVE, 1980). De acordo com Matias-Pereira (2012c), os governos são necessários à sociedade, tanto do ponto de vista institucional como organizacional.

As finanças públicas buscam prover, por meio das autoridades públicas, os bens e serviços públicos ou coletivos, que as pessoas não podem adquirir em pequenas quantidades, como educação, saúde pública, justiça, segurança pública, entre outros, e a maneira pela qual são financiados. Os ingressos públicos responsáveis pelo financiamento dos gastos do Estado provêm dos impostos, atividade produtiva do Estado e o do crédito ou empréstimos (MATIAS-PEREIRA, 2006).

Segundo Pereira (1997), a escola italiana desenvolveu a abordagem das finanças públicas em termos de troca voluntária (*voluntary exchange theory of public finance*), que no fundo redefine a problemática das finanças públicas em termos de uma visão contratualista do Estado em que é como se houvesse uma troca entre os impostos pagos pelos cidadãos e os bens e serviços recebidos através da despesa pública.

As Finanças Públicas, de acordo com Matias-Pereira (2012c), estão orientadas para a gestão das operações relacionadas com a receita, a despesa, o orçamento e o crédito público. Preocupa-se com a obtenção, distribuição, utilização e controle dos recursos financeiros do Estado

O tema orçamento público possui vínculos estreitos com diversas áreas do conhecimento: economia política, finanças públicas, administração pública, ciência política e direito seriam as mais afins, o que exige que a análise tenha uma visão multidisciplinar (MATIAS-PEREIRA, 2015).

No Brasil, as finanças públicas são disciplinadas, em especial, pela Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), pela Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964 (BRASIL, 1964) e pela Lei

Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (BRASIL, 2000b).

As prescrições sobre o papel da contabilidade pública estão nos Art. 83 a 105 da Lei nº 4.320/64 e no Art. 50 da LRF. O elenco das funções de governo que agregam o maior nível de agregação das diversas áreas das despesas públicas constam na Portaria nº 42/1999 – MPOG (BRASIL, 1999).

O objeto precípua das finanças públicas é o estudo da atividade fiscal, ou seja, aquela desempenhada pelos poderes públicos com o propósito de obter e aplicar recursos para o custo dos serviços públicos. A política fiscal orienta-se em duas direções: política tributária que se materializa na captação dos recursos e a política orçamentária que se refere especificamente aos gastos, ou seja, os atos e medidas relacionadas com a forma de aplicação dos recursos (MATIAS-PEREIRA, 2006).

A política orçamentária apresenta-se como relevante em todas as atividades governamentais. Musgrave e Musgrave (1980) esclarecem que na função alocativa da política orçamentária existe uma tentativa de assegurar um fornecimento eficiente de bens públicos. A função distributiva é justificada pela teoria dos bens públicos, sendo tão importante para a teoria das finanças públicas quanto as teorias do consumidor e da firma o são para a teoria econômica do setor privado. A função estabilizadora é necessária para manter o nível geral de emprego e de preços, haja vista que não são resultados automáticos do funcionamento do mercado.

A administração pública, de forma geral, sempre utilizou informações oriundas da contabilidade para a gestão da coisa pública. Muitas vezes, como é o caso brasileiro, essa análise possui um foco orçamentário. Contudo, a partir das reformas governamentais que tiveram início na década de 1970, foi introduzida uma nova visão e cultura no setor público, associada à Nova Gestão Pública (NGP), a qual defende ações voltadas para resultados, enfatizando a eficiência e buscando uma maior autonomia e responsabilização através da descentralização dos controles gerenciais (BORGES; MÁRIO; CARNEIRO, 2013).

A contabilidade governamental baseia-se na crença de que a cidadania tem o direito de receber abertamente fatos que podem levar ao debate público pelos cidadãos e os seus representantes eleitos. Os relatórios financeiros desempenham um papel importante no cumprimento do dever do governo para ser publicamente responsável em uma sociedade democrática (WILSON; RECK; KATTELUS, 2010).

A contabilidade governamental é uma área especializada que sofreu mudanças significativas ao longo das últimas décadas. As normas de contabilidade têm desenvolvido e as complexidades de preparação das demonstrações financeiras de entidades governamentais têm aumentado. A preparação de informações financeiras significativas para uma ampla gama de usuários não é uma tarefa fácil (ISTVÁNFYOVÁ; MEJZLÍK, 2010).

Hyndman e Liguori (2016) analisaram empiricamente no Reino Unido se a contabilidade do setor público passou da Administração Pública (AP) para a Nova Gestão Pública (NGP) e mais recentemente para a abordagem da Nova Governança Pública (NGP) e se estes sistemas (esquemas) são mutuamente exclusivos e concorrentes. As evidências encontradas foram que a

NGP não é um estado transitório e o debate político continua a utilizar seus argumentos e que os três sistemas (esquemas) aparecem como complementares, em vez de competirem.

A Austrália e a Nova Zelândia foram pioneiras na aplicação de práticas contábeis para todas as atividades do governo e atualmente estas práticas são defendidas por governos ao redor mundo (ROBB; NEWBERRY, 2007).

Unegbu (2014) esclarece que nenhum sistema no mundo pode fixar reivindicações para ser absolutamente estanque e a contabilidade como um sistema não é uma exceção. A partir das necessidades socioeconômicas e políticas da sociedade, a contabilidade cresce por rastrear os eventos históricos e atuais na economia e nos negócios.

De acordo com Silva Neto, Silva e Gonçalves (2015), a Contabilidade Aplicada ao Setor Público como mecanismo institucional e não-institucional fortalece a fiscalização, o controle, o monitoramento, a responsabilização e a sanção sobre os agentes públicos perante a sociedade e propicia a melhoria da *accountability*. Nesse contexto, uma das interligações das dimensões institucionais da *accountability* é com a Contabilidade.

Adicionalmente, Tao (2012) esclarece que a contabilidade do setor público tem por objetivo avaliar como os ativos e passivos foram alterados como resultado das operações de financiamento público. No entanto, ao considerar as condições das finanças públicas, há uma necessidade de discutir e considerar as perspectivas esperadas, a fim de esclarecer quais os recursos continuarão a ser recebidos no futuro, incorporando assim o aspecto de fluxos de caixa futuros. Outra prática útil, do ponto de vista da divulgação de informações, é preparar um balanço individual, além de um balanço financeiro abrangente, para cada agenda política significativa (por exemplo, obrigações de pensão pública).

Embora a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) busque uma aproximação das normas internacionais para o setor público, e isso tem sido feito mediante resoluções e decretos, a contabilidade pública brasileira ainda é orientada pela Lei Federal nº 4.320/64, que não foi alterada (BORGES; MÁRIO; CARNEIRO, 2013).

Aqueles que dependem de relatórios do governo, como os detentores de dívida, fornecedores e os cidadãos têm expectativas que as informações relatadas e divulgadas pelos governos sejam precisas e confiáveis. O uso de aceite internacional de normas de relatórios e o desenvolvimento e o incremento das competências profissionais de contabilidade do setor público, a melhoria da qualidade da informação e os mecanismos de transparência, e ainda a auditoria da informação relatada são necessários (BALL; PFLUGRATH, 2012).

Para Ouda (2015), os estudiosos da contabilidade do setor público devem adotar práticas contábeis relevantes na perspectiva do ponto de vista do usuário e do praticante. Os sistemas de informações financeiras devem atender as necessidades dos diferentes utilizadores. A natureza específica e a essência das entidades governamentais devem ser consideradas. Existe uma necessidade para o desenvolvimento de novos critérios para o reconhecimento e a mensuração de ativos como: obras de artes; antiguidades; coleção de livros raros; monumentos históricos; áreas de conservação; prédios históricos; sítios arqueológicos; reservas naturais e outros bens de capital público.

A adoção do regime de competência convencional deve levar em conta que as entidades do setor público são diferenciadas em propósito e essência. No domínio da contabilidade patrimonial do setor público, há uma necessidade urgente de incentivar os pesquisadores acadêmicos para explorar questões de relatórios financeiros que ajudarão na definição das normas de contabilidade, o que leva para a melhoria da prática da contabilidade do setor público (OUDA, 2015).

Os termos contabilidade pública, contabilidade governamental, contabilidade aplicada ao setor público, contabilidade do setor público, contabilidade das instituições públicas, nesta investigação, têm o mesmo significado:

- mostrar a responsabilidade do Estado perante os cidadãos e contribuir com a melhor informação para as decisões democráticas sobre as finanças públicas (TAO, 2012);
- subsidiar a administração pública na avaliação de resultados obtidos na execução dos programas de trabalho com relação à economicidade, à eficiência, à eficácia e à efetividade (SILVA, 2009);
- oferecer ao administrador público as informações necessárias para que este possa tomar decisões (BRANDALISE; FELLA; ZAMIN, 2009);
- facilitar o cumprimento das normas de finanças públicas estabelecidas pela LRF (MAGALHÃES *et al.*, 2005);
- avaliar o desempenho econômico e financeiro (e social) das entidades e dos gestores (IUDÍCIBUS; MARTINS; CARVALHO, 2005);
- proporcionar transparência administrativa e ajudar nos processos de formulação e avaliação de políticas públicas (MARQUES, 2003).

2.3 ANÁLISES DE POLÍTICAS PÚBLICAS

O conceito de políticas públicas não está isento de controvérsias que revelam visões de mundo diferenciadas e, em alguns casos, opostas. Para Melazzo (2010), pode assumir que a política pública pode ser compreendida como um campo de investigação que nasce da ciência política, como seriam as investigações em torno do estudo de governos, administração pública, relações internacionais e comportamento político (MELAZZO, 2010).

Não existe uma única, nem melhor, definição sobre o que seja política pública. Pode-se resumir política pública como o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (SOUZA, 2006).

A expressão *política*, segundo Matias-Pereira (2009), é derivada do adjetivo originado de *polis* – *politikós* – que significa tudo o que se refere à cidade e, por decorrência, o que é urbano, civil, público, inclusive sociável e social.

Rua (2009) esclarece que o termo “política”, no inglês, “*politics*”, faz referência às atividades políticas: o uso de procedimentos diversos que expressam relações de poder (ou seja, visam a influenciar o comportamento das pessoas) e se destinam a alcançar ou produzir uma solução pacífica de conflitos relacionados com as decisões públicas (RUA, 2009).

O termo “*policy*” é utilizado para referir-se à formulação de propostas, tomada de decisões e sua implementação por organizações públicas, tendo como foco temas que afetam a coletividade, mobilizando interesses e conflitos. Em outras palavras, “*policy*” significa a atividade do governo de desenvolver políticas públicas, a partir do processo da política (RUA, 2009).

Para Bucci (1997), políticas públicas são os programas de ação do governo para a realização de objetivos determinados num espaço de tempo certo e o seu conceito é mais amplo que o de serviço público. Os serviços públicos, segundo Aragão (2009), correspondem às atividades prestacionais em geral do Estado, ou seja, às funções que exerce para proporcionar diretamente aos indivíduos comodidades e utilidades, independentemente de poderem deles ser cobradas individualmente ou não, ou de serem titularidade do Estado.

Dias e Matos (2012) ensinam que as políticas públicas são ações governamentais dirigidas a resolver determinadas necessidades públicas e ocorrem em diferentes tipos, como: 1) política social: saúde, educação, habitação, previdência social; 2) política macroeconômica: fiscal, monetária, cambial, industrial; 3) política administrativa: democracia, descentralização, participação social; política específica ou setorial: meio ambiente, cultura, agrária, direitos humanos etc.

As políticas públicas para Guba e Lincoln (2011), são as ações realizadas, predominantemente e direta ou indiretamente pelo Estado para atender a demanda dos diferentes grupos sociais, seja beneficiando alguns ou prejudicando outros. Dias e Matos (2012) argumentam que o conceito de política pública pressupõe que há uma área ou domínio da vida que não é privada ou somente individual, mas que existe em comum com outros. Essa dimensão comum é denominada propriedade pública, não pertence a ninguém em particular e é controlada pelo governo para propósitos públicos.

Segundo Lima (2012), as políticas públicas representam um conjunto de decisões e não uma decisão isolada e que existem dois nomes para as mesmas: política pública estatal para as políticas cujo ator protagonista seja o Estado e a política privada de interesse público para as políticas, cujo ator protagonista não seja o estado, mas tenham o objetivo de enfrentar um problema da sociedade.

Os destinatários das políticas públicas são os indivíduos, grupos e organizações para os quais a política pública foi elaborada. Também conhecidos como *politytakers*, os destinatários geralmente são rotulados como uma categoria passiva de atores, ou seja, uma categoria que mais recebe influência do que provoca no processo de elaboração de políticas públicas (SECCHI, 2013).

A formulação de políticas públicas constitui-se no momento em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real (SOUZA, 2006). Para a construção de políticas públicas voltadas para a promoção da justiça social e da solidariedade, igualdade e equidade constituem valores essenciais (AZEVEDO, 2013).

Segundo Souza (2009), a análise de política pública passou a ser ministrada nos departamentos de ciência política, sociologia, economia e administração pública, e também nos centros de pesquisa fora das universidades. Nos Estados Unidos, a análise de políticas públicas, além de ser tratada como disciplina, aborda produção sem vínculos diretos e formais com o Estado,

diferente da tradição da Europa que se concentrava muito mais no Estado em suas respectivas instituições.

O estudo de Rua (2009) indica que a análise de política pode ter por objetivo tanto melhorar o entendimento acerca da política e do processo político, como apresentar propostas para o aperfeiçoamento das políticas públicas. De acordo com Souza (2009), existem diferenças entre avaliação de políticas públicas e análises de políticas públicas. As análises são estudos das causas e consequências das atividades do governo e avaliações se referem ao impacto ou o processo.

A análise de política, de acordo com Serafim e Dias (2012), constitui um conjunto de elementos que possibilita um rico olhar explicativo normativo sobre o processo de elaboração de políticas públicas. Trata-se de um estudo sobre a ciência do Estado em ação ou, ainda, de uma apreciação de uma particular metodologia de investigação social aplicada à análise da atividade concreta da autoridade pública.

Para Labra (1999), a análise da política pública é um campo complexo, dinâmico e mutante, exigindo do estudioso um cabedal de conhecimentos teóricos e de dados empíricos suficientes para que possa entender e explicar o que fazem os governos, como e por que o fazem. Esse tema, que está no âmago da ciência política e da análise das políticas, tem a ver com a capacidade do sistema político para tomar decisões que resolvam os inúmeros e contraditórios problemas colocados pela sociedade.

Grisa (2010) esclarece que a análise de políticas públicas começou a receber o *status* de área do conhecimento e disciplina acadêmica nos Estados Unidos da América (EUA), a partir da segunda metade do século XX, sob o rótulo de "*policy science*". A autora continua esclarecendo que a análise de políticas públicas envolve um complexo conjunto de elementos articulados, o que significa que, embora a ênfase em uma dimensão, as outras não devem ser ignoradas.

No Brasil, segundo Souza (2009), os trabalhos iniciais mais importantes da análise de políticas públicas situam-se, no geral, no fim da década de 1970 e começo dos anos de 1980, vinculados principalmente aos grupos acadêmicos do eixo Minas Gerais - Rio de Janeiro. Contudo, o referido autor esclarece que as iniciativas individuais ou de grupos, as instituições, os temas, as trajetórias e os caminhos da análise de políticas no Brasil vão mostrar-se bastante diversificados.

Uma das maneiras de tentar certo rastreamento do estudo de análise de políticas públicas no Brasil, segundo Souza (2009) é acompanhar a trajetória da ciência política e neste sentido a mesma iniciou no país a partir do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais ou DCP-MG, bem como do Instituto Universitário do Rio de Janeiro ou IUPERJ. O autor acrescenta que a Fundação Getúlio Vargas (FGV) no Rio de Janeiro, além de publicações como a Revista de Administração Pública ou RAP, teve um peso considerável na promoção de eventos ligados à análise de políticas públicas no Brasil (SOUZA, 2009).

No estudo de Viana (1996), quatro fases ou etapas das políticas públicas são identificadas de forma metodológica para a elaboração dessas. O Quadro 1 apresenta um resumo deste estudo.

Quadro 1 – Fases da elaboração das políticas públicas

Fases	Subfases
1) Construção da agenda	Elaboração da agenda; especificação de alternativas; escolha de uma alternativa (pelo Presidente, Legislativo ou autoridade competente); e implementação da decisão.
2) Formulação de políticas	Três subfases: primeira, quando uma massa de dados se transforma em informações relevantes; segunda, quando valores, ideais, princípios e ideologias se combinam com informações factuais para produzir conhecimento sobre ação orientada; e última, quando o conhecimento empírico e normativo é transformado em ações públicas, aqui e agora.
3) Implementação de políticas	Definição do problema quanto aos seus aspectos normativos e causais; decomposição do problema em suas partes constitutivas; demonstração de que é possível tratar partes do problema e identificação de soluções alternativas; estimativas brutas; e definição das estratégias de implementação.
4) Avaliação de políticas	Avaliação de impacto (mede a efetividade da política); avaliação da estratégia de implementação (qual foi mais produtiva); monitoramento (mede a eficiência gerencial e operacional).

Fonte: Viana (1996) – adaptado.

A seguir os esclarecimentos da referida autora quanto às fases de elaboração das políticas públicas (Quadro 1). Os fatores que influenciam a construção da agenda governamental são dois: os participantes ativos e os processos pelos quais algumas alternativas e alguns itens se tornam proeminentes. Os participantes ativos podem ser classificados como atores governamentais e atores não-governamentais. A formulação de políticas representa, de forma simplificada, a fase de elaboração de alternativas e escolha de uma delas. O processo de formação de políticas pode ser visto como um diálogo entre intenções e ações (VIANA, 1996).

A implementação de políticas deve ser vista em relação aos recursos governamentais envolvidos (normas legais, fundos etc.); a ação dos atores governamentais; aos burocratas do *street-level* e as características das organizações públicas (como trabalham). Os estudos de avaliação, por sua vez, são do tipo específico, compreendendo a investigação avaliativa e a avaliação propriamente dita. Esta última pode abarcar dois tipos de estudo: a avaliação de processo e a de impacto (VIANA, 1996).

O processo de elaboração de políticas públicas (*policy-making process*), segundo Secchi (2013), também é conhecido como ciclo de políticas públicas (*policy cycle*) e o modelo pode ser restringido em sete fases principais: 1) identificação do problema; 2) formação da agenda; 3) formulação de alternativas; 4) tomada de decisão; 5) implementação; 6) avaliação; e 7) extinção. Contudo, raramente o ciclo reflete a real dinâmica ou vida de uma política pública e assim as fases geralmente se apresentam misturadas e as sequências se alternam.

Um problema é a discrepância entre o *status quo* e uma situação ideal possível. Um problema político é a diferença entre o que é e aquilo que se gostaria que fosse realidade. A delimitação do problema envolve definir quais são seus elementos e sintetizar em uma frase a essência dele. Os partidos políticos, os agentes políticos e as organizações não governamentais são alguns dos atores

que se preocupam constantemente em identificar problemas políticos. A lista de prioridades de problemas ou temas relevantes é conhecida como agenda. Os problemas entram e saem das agendas. A formulação de alternativas de solução se desenvolve por meio de escrutínios formais ou informais das consequências do problema e dos potenciais custos e benefícios de cada alternativa disponível (SECCHI, 2013).

A tomada de decisões é vista como a etapa que sucede a formulação de alternativas de solução e representa o momento em que os interesses dos atores são equacionados e as intenções (objetivos e métodos) de enfrentamento de um problema político são explicitadas. A fase de implementação é aquela em que regras, rotinas e processos sociais são convertidos de intenções em ações. Elementos básicos de qualquer análise sobre o processo de implementação são pessoas e organizações, com interesses, competências (técnicas, humanas, de gestão) e comportamentos variados. Também fazem parte desse caldeirão analítico as relações existentes entre as pessoas, as instituições vigentes (regras formais e informais), os recursos financeiros, materiais, informativos e políticos (capacidade de influência) (SECCHI, 2013).

A atividade do *policymaker* é comparada com a atividade do médico, o problema político é a doença, a política pública é a prescrição médica e o instrumento de política pública é o tratamento escolhido para tentar solucionar/amenizar o problema. Os instrumentos de política pública são: regulamentação, aplicação da lei, impostos e taxas, subsídio e incentivo fiscal, prestação direta de serviço público, terceirização de serviço público, prestação privada de serviços de mercado, informação ao público, transferência de renda etc. (SECCHI, 2013).

A avaliação da política pública é a fase em que o processo de implementação e o desempenho da política pública são examinados com o intuito de conhecer melhor o estado da política e o nível de redução do problema que gerou. É o momento-chave para a produção de *feedback* sobre as fases antecedentes. A avaliação compreende a definição de critérios, indicadores e padrões (*performances standards*). O ciclo de política pública tem um fim no momento da sua morte ou extinção. Entretanto, algumas políticas públicas continuam vivas ou são substituídas por outras. As políticas do tipo redistributivo (por exemplo: décimo terceiro salário) são difíceis de serem extintas, como também as políticas do tipo distributivo (SECCHI, 2013).

As políticas públicas na perspectiva da avaliação são decisões governamentais que geram impacto tangível e mensurável ou substantivo, alterando as condições de vida de um grupo ou população ou produzindo mudanças em atitudes, comportamentos e opiniões (SILVA, 2010).

Na França, segundo Tinôco (2008), os principais modelos de análises de políticas públicas são: análise sistêmica; análise cognitiva e análise de redes. O Quadro 2 sintetiza os referidos modelos de análises de políticas públicas.

Quadro 2 - Modelos de análises de políticas públicas

Características/ Especificações	Análise Sistêmica de Políticas Públicas	Análise Cognitiva de Políticas Públicas	Análise de Redes
Abordagem	Holista	Holista	Individualismo Método / Holismo
Método	Dedutivo	Dedutivo	Indutivo
Pesquisa	Empírica e Qualitativa	Empírica e Qualitativa	Empírica e Qualitativa
Nível de Análise	Macrológico	Macrológico e Mesológico	Mesológico e Micrológico
Tipo de Análise	Sequencial e Sistêmica	Cognitiva	Estratégica
Entrada no Objeto de Estudo	Política Pública (Fases)	Políticas Públicas (produção da política)	Organizações e ações dos atores sociais
Unidades de Base de Análise	<i>Inputs, Outputs, Outcomes</i>	Referencial; Mediadores	Setor Atores Sociais
Objetivo visado	Explicação Sistêmica da Política Pública	Gênese e transformação da Política Pública	Apreensão das relações entre organizações e grupos de interesse.

Fonte: Tinôco (2008) – adaptado.

Segundo Tinôco (2008), a análise sistêmica de políticas públicas refere-se mais a um método de análise que propriamente a um modelo, pois tem sido utilizada por diferentes abordagens teórico-metodológicas vinculadas a disciplinas diversas.

O modelo de análise cognitiva de políticas públicas pode ser classificado na análise sequencial. O método sequencial ou processual foi introduzido por Harold D. Laswell em 1956, o qual dividiu a política num conjunto de fenômenos, desenvolvidos em uma sequência temporal: 1) Identificação do problema; 2) Desenvolvimento do programa ou da política; 3) Implementação da política; 4) Avaliação da política e; 5) Finalização do programa (TINÔCO, 2008).

A análise cognitiva de políticas públicas destaca a função cognitiva da ação pública. Parte do princípio de que a ação pública se organiza em torno de quadros (*frames*) que constituem o universo cognitivo dos atores e apresentam certa estabilidade. O conceito de redes de ação pública abrange diferentes definições e utilizações também diversas. O modelo de redes dependendo da corrente pode ser incluído em uma ou outra categoria. A análise de redes parte do princípio que o Estado mudou e não detém mais sozinho a capacidade de definir e implementar as políticas públicas (TINÔCO, 2008).

Quanto às classificações de políticas públicas, mesmo considerando a sua existência além da ação estatal e utilizando a literatura internacional, Souza (2010) comenta as seguintes classificações (Quadro 3):

Quadro 3 – Classificações de políticas públicas

Classificações		Abordagens / critérios
1. Três fontes principais		
a)	Marshall e a política social	Cidadania, classe social e status.
b)	Lowi e sua grande influência	Políticas distributivas, regulatórias, redistributivas e constituintes
c)	Acumulação e legitimação em O' Connor	Função de acumulação do Estado e Função de legitimação do Estado.
2. Outras classificações		
a)	Políticas setoriais	Setor ou área (educação, estradas, bem-estar e outras).
b)	Políticas adaptativas e política de controle	Políticas adaptativas: percentuais dos gastos do governo para saúde, etc. Políticas de controle: percentuais de gastos governamentais da comissão de planejamento, administrativas e salários.
c)	Política de regulação	Estrutura política (constituinte, distributiva, regulatória e redistributiva).
d)	Política Social e Política Econômica	Política social: trata a mercadoria como força de trabalho e a Política econômica referem-se à mercadoria moeda.
e)	Políticas Conjunturais e Políticas Estruturais	Políticas conjunturais: administração da demanda e Políticas estruturais: crises econômicas e institucionais
f)	Políticas Locais, Nacionais e as classificações de Brugué e Gomá	Políticas locais e nacionais: escalas de aplicação das políticas; Brugué e Gomá: Políticas econômicas e estruturais e as políticas de bem-estar.
g)	Políticas Universais e Políticas Localizadas	Grau de universalidade (situações mais gerais) ou grau de particularismo (multiplicação de situações particulares).

Fonte: Souza (2010) – adaptado.

De acordo com Souza (2010), existem diversas classificações para as políticas públicas e que tais classificações não estão imunes às críticas. Ainda de acordo com o referido autor, a expressão política social foi criada na Alemanha do século XIX, porém, foi Marshall que em 1967 atribuiu importância ao ligar o seu conceito com a ideia de direitos sociais e cidadania.

A classificação de Lowi em 1964 ressalta que a identificação dos tipos, áreas ou grandes categorias de políticas públicas seria um problema e sua definição seria dada através dos impactos sobre a sociedade ou o impacto esperado. Estas ações governamentais corresponderiam a arenas reais de poder com suas características próprias, estrutura política etc. (SOUZA, 2010).

A acumulação e legitimação em O'Connor passa mais pelas ações estratégicas do Estado. Quanto às outras classificações, Souza (2010), comenta de forma geral que as políticas setoriais são pouco teorizadas; as políticas adaptativas e políticas de controle são pouco conhecidas no Brasil; as políticas de regulação levam em conta a análise custos e benefícios; a política social trata da força de trabalho e política econômica da moeda (SOUZA, 2010).

As políticas conjunturais visam maximizar as respostas da política ligadas à forma de como emergem e aparecem na ordem do dia. As políticas estruturais funcionam como respostas às crises econômicas e institucionais e apresentar-se-iam como estratégias. As políticas locais poderiam ser contrapostas às políticas nacionais e as classificações de Brugué e Gomá tratam da regulação pública, da redistribuição de renda, conflito social e das dimensões emergentes. As políticas universais são classificadas em relação ao grau de universalidade ou grau de particularismo e as políticas focalizadas envolvem grupos geralmente assistencialistas (SOUZA, 2010).

Observa-se que o processo de análises de políticas públicas envolve todo o universo de elementos (*politics, policy, policytakers*) que tratam da sua elaboração. Na formulação e análises de políticas devem ser observadas variáveis ideológico-partidárias, institucionais e econômicas, como: atuação de *lobbies*; análises de custo-benefício e custo-eficiência e de risco; sustentação do crescimento econômico; restrições orçamentárias; agenda de fortalecimento do empreendedorismo; grau de investimento local; atração de capital externo e exploração de parcerias; qualificação de mão de obra e políticas de remuneração e por resultados; políticas de admissão e treinamento de pessoal; custos de proteção ambiental, entre outras.

Didaticamente a elaboração das políticas públicas pode ser dividida em quatro fases: construção da agenda, formulação de políticas, implementação de políticas e avaliação de políticas. Quando se avalia políticas públicas (uma das fases do processo), é necessário observar determinadas procedimentos. Desse modo, os tópicos 2.4 (avaliação de políticas públicas) e 2.5 (indicadores sociais e índices de desempenho) tratam desses procedimentos.

2.4 AVALIAÇÕES DE POLÍTICAS PÚBLICAS

A avaliação é um instrumento importante para a aplicação do gasto público, da qualidade da gestão, do controle social sobre a efetividade da ação do Estado, este último instrumentalizado pela divulgação de resultados das ações de governo (RAMOS; SCHABBACH, 2012). A produção e divulgação de avaliações rigorosas, permitem o exercício de um importante direito democrático: o controle sobre as ações de governo (ARRETCHE, 2009).

As avaliações de políticas e programas permitem que formuladores e implementadores tomem decisões de forma mais consistente, com maior conhecimento, otimizando o resultado do gasto público. A avaliação, a partir da percepção do cidadão, viabiliza o controle social sobre o uso de recursos públicos (MATIAS-PEREIRA, 2012b).

A literatura de avaliação de políticas públicas costuma distingui-la em termos de sua efetividade, eficácia e eficiência, distinção esta que é basicamente um recurso analítico destinado a separar aspectos distintos dos objetivos e por consequência, da abordagem e dos métodos e técnicas de avaliação (ARRETCHE, 2009).

Avaliação e pesquisa apresentam muitas afinidades e neste sentido, pode mencionar, entre outras, o conteúdo substantivo dos fenômenos estudados; as técnicas de coleta, organização e análise de dados; e a utilização dos resultados (FARIA, 2009).

Para Cohen e Franco (2012), um problema central das decisões públicas consiste em que os recursos sempre são escassos para satisfazer as necessidades existentes. A alocação do gasto público a determinados objetivos implica, em todos os casos, sacrificar outros. É especialmente relevante a decisão de destinar recursos para atender aos diversos usos possíveis. A primeira decisão consiste em fazer as alocações entre os diferentes âmbitos da ação pública (físico, econômico, social); depois entre setores sociais (saúde, educação etc.) e, posteriormente, entre programas de uma determinada área.

A composição e evolução da distribuição proporcional de recursos alocados por um governo traduz o tipo e a natureza do padrão de preferências alocativas de tal governo. Mendes (2013) argumenta que o gasto público brasileiro precisa ser adequado à demanda social. Quanto maior o desenvolvimento de uma região ou estado, menor a necessidade da ajuda estatal.

No que se refere as pesquisas de avaliação de políticas públicas, segundo Figueiredo e Figueiredo (1986), as mesmas se enquadram em dois tipos básicos: a avaliação de processos e a avaliação de impactos. A primeira refere-se à aferição da eficácia: se o programa está sendo (ou foi) implementado de acordo com as diretrizes concebidas para a sua execução e o seu produto atingirá (ou atingiu) as metas desejadas. A segunda diz respeito aos efeitos do programa sobre a população alvo (FIGUEIREDO; FIGUEIREDO, 1986).

Contudo, não há consenso quanto ao que seja avaliação. Ala-Harja e Helgason (2000) esclarecem que o conceito de avaliação admite múltiplas definições e variedades de disciplinas (economia, formulação de políticas e procedimentos administrativos, sociologia etc.) e clientes abrangidos no universo das avaliações.

A avaliação de políticas públicas foi posta a serviço da chamada reforma do Estado nas décadas de 1980 e 1990. Contudo, há uma diversidade de maneiras de se pensar a evolução do papel atribuído à pesquisa avaliativa desde o início do *boom* da avaliação de políticas e programas públicos, ocorrido nos Estados Unidos na década de 1960 (FARIA, 2005).

Cohen e Franco (2012) esclarecem que são estreitas as relações existentes entre avaliação e a pesquisa social, já que aquela supõe a utilização do conjunto de modelos, instrumentos e técnicas que constituem a chamada metodologia da pesquisa em ciências sociais.

Para Cotta (2001), a avaliação é, por definição, pesquisa social aplicada: busca um equilíbrio entre o rigor metodológico e técnico de uma investigação social e o pragmatismo e flexibilidade necessários a um instrumento de apoio ao processo decisório. Avaliar significa formar um juízo de valor com base na comparação entre uma situação empírica e uma situação ideal.

A avaliação, segundo Thoenig (2000), pode ser definida como um meio de aperfeiçoar a capacidade de aprender como conduzir mudanças bem-sucedidas e definir resultados alcançáveis nos campos da eficiência e eficácia públicas.

Guba e Lincoln (2011) argumentam que não existe nenhuma forma correta de definir avaliação, pois, se fosse possível encontrar esse sentido, isso poria fim, de uma vez por todas à discussão acerca de como a avaliação deve ser conduzida e sobre quais são seus propósitos. A avaliação, tal como a democracia, é um processo que, em sua melhor forma, depende da utilização sábia e bem informada dos interesses pessoais.

Os referidos autores esclarecem que a primeira geração de avaliação tinha o propósito de mensurar; a segunda geração de descrever, a terceira geração o juízo de valor. A quarta geração, que mais cedo ou mais tarde se provará de algum modo inadequada e exigirá reforma, é um modelo de avaliação em que as reivindicações, preocupações e questões dos grupos de interesse ou interessados (*stakeholders*) servem como enfoques organizacionais, que são implementados de acordo com os preceitos metodológicos do paradigma de investigação construtivista (GUBA; LINCOLN, 2011).

Cohen e Franco (2012) definem avaliação como uma atividade que tem como objetivo maximizar a eficácia dos programas na obtenção de seus fins e a eficiência na alocação de recursos para a consecução dos mesmos.

No estudo de Ramos e Schabbach (2012), avaliação é definida como sendo um instrumento importante para a melhoria da eficiência do gasto público, da qualidade da gestão, do controle social sobre a efetividade da ação do Estado, esse último instrumentalizado pela divulgação de resultados das ações de governo.

Na análise e avaliação de políticas implementadas por um governo, fatores de diferentes natureza e determinação são importantes. Especialmente quando se focaliza as políticas sociais (usualmente entendidas como as de educação, saúde, previdência, habitação, saneamento etc.), os fatores envolvidos para a aferição de seu “sucesso” ou “fracasso” são complexos, variados, e exigem esforço de análise. Estes diferentes aspectos devem estar sempre referidos a um contorno de Estado no interior do qual eles se movimentam (HÖFLING, 2001).

Os tipos de avaliação de políticas públicas podem ser agrupados da seguinte forma (sem excluir outras tipologias): a) conforme o agente que avalia e quem participa do processo de avaliação: avaliação externa e interna; 2) conforme a natureza da avaliação: avaliações formativas e somativas; 3) conforme o momento de realização da avaliação: avaliação *ex ante* e *ex post*; 4) conforme o tipo de problema ao qual a avaliação responde: avaliação de processos e avaliação de resultados (impactos) (RAMOS; SCHABBACH, 2012).

O êxito da avaliação de políticas públicas como um mecanismo de controle democrático passa, necessariamente, por duas condições: a primeira é a transparência dos atos do poder público e a segunda refere-se à incorporação de regras e procedimentos de fiscalização via participação social (CENEVIVA; FARAH, 2012).

Os conceitos e modelos de avaliação de políticas públicas na literatura especializada, de acordo com Tinôco, Souza e Oliveira (2011), são abordados de várias maneiras, mas de forma geral tratam dos ângulos de avaliação; do tipo de avaliação no tempo; da atitude do avaliador e as suas funções junto ao processo avaliativo e os modelos de avaliação tradicional e pluralista. O Quadro 4 apresenta um resumo de vários autores sobre os conceitos e modelos de avaliação de políticas públicas realizados por Tinôco, Souza e Oliveira (2011).

Quadro 4 – Conceitos e modelos de avaliação de políticas públicas

Autores / classificações / conceitos e modelos	
Ângulos de avaliação de políticas públicas	
Guba e Lincoln (2011)	- Primeira geração – caracterizada por testes de medição (Ex: coeficiente de inteligência);
	- Segunda geração – aspectos de medição mais elementos descritivos sobre parâmetros (conhecida hoje por avaliação formativa);
	- Terceira geração – incorpora o elemento: julgamento; tanto os objetivos como os desempenhos esperados devem possibilitar estabelecer juízos sobre a avaliação;
	- Quarta geração – usa a base construtivista e adota métodos qualitativos e participativos e incorpora os anseios, expectativas e visões dos <i>stakeholders</i> .
Tipo de avaliação situada no tempo	
Mény e Thoenig (1989)	- <i>Ex-ante</i> ou a <i>priori</i> – avaliação prospectiva e constitui um instrumento de ajuda à decisão;
	- <i>Ex-post</i> ou a <i>posteriori</i> (de balanço ou conclusiva) – avaliação retrospectiva que busca apreender os impactos gerados por uma política pública (eficácia externa da ação pública).
Atitude do avaliador e as suas funções junto ao processo avaliativo	
Mény e Thoenig (1989)	- Atitude descritiva – realização de inventário e lista; o avaliador procura apenas fornecer dados;
	- Atitude clínica – registra os resultados e explica por que os objetivos foram ou não alcançados;
	- Atitude normativa – o avaliador adota os valores eleitos por ele mesmo para se referenciar na medição dos resultados observáveis;
	- Atitude experimentalista – procura relações estáveis de casualidade em termos do conteúdo da política e o conjunto de efeitos no terreno, adotam-se as variáveis independentes como causas e as dependentes como efeitos.
Modelos de avaliação de políticas públicas	
Lascoumes (1998)	- Modelo tradicional – é considerada uma avaliação técnica, enfatiza os efeitos da política, mediante pesquisa do sistema causal que busca explicar o seu funcionamento; o avaliador é um especialista externo ao programa;
	- Modelo pluralista – questiona o postulado da supremacia dos experts e valoriza a representação política dos implicados. A delimitação do campo e dos objetivos são postos em discussão entre parceiros da política avaliada ao longo desse processo.

Fonte: Tinôco, Souza e Oliveira (2011) – adaptado.

Tinôco, Souza e Oliveira (2011) esclarecem que a literatura sobre avaliação quanto aos aspectos teóricos e metodológicos ainda é limitada no Brasil. Argumentam também que é preciso não descuidar dos propósitos perseguidos pela política ou ação pública, visto que a complexidade da avaliação exige do analista, especialista e do cidadão, preparação e capacidade crítica para apreender a dinâmica que perpassa a teoria da mudança social ou os objetivos coletivos definidos pelos participantes.

Dentre os critérios utilizados na avaliação das políticas públicas (tópico 1.2 deste estudo), destacam a efetividade, eficácia e eficiência (CAIDEN; CAIDEN, 2001; COSTA; CASTANHAR, 2003; SECHI, 2013). No Quadro 5, Draibe (2001) apresenta um resumo dos indicadores de desempenho, indicadores de efetividade, de eficiência e de eficácia.

Quadro 5 – Resumo dos indicadores de avaliação dos programas

Dimensões dos Programas		Indicadores	
Indicadores de Desempenho			
Dimensões	Tipo	Exemplos de Indicadores	
Metas	Metas físicas	Metas realizadas X metas previstas. Produção (% cumprimento das metas). Coberturas; produção, regularidade dos serviços prestados; qualidade das ações. Público-alvo: cobertura; focalização.	
	Metas financeiras	Metas realizadas X metas previstas.	
Indicadores de Efetividade			
Impactos	Variações / mudanças na realidade de intervenção	% crescimento do fenômeno / intensidade da mudança.	
Efeitos	Efetividade Social (Capital social; Opinião e satisfação dos atores)	Envolvimento de organizações da sociedade civil. Avaliação dos atores sobre os programas. Graus de satisfação dos beneficiários. Graus de adesão / satisfação dos agentes e beneficiários. Indução / reforço a associações / redes / parcerias.	
	Efetividade Institucional (Capacidades institucionais; sustentabilidade e reprodução)	Graus de Indução à Mudanças / Inovações / autonomia. Níveis de aprendizado institucional. Rotinização / institucionalização dos processos. Capacidade de transferência de metodologia.	
Indicadores de Eficácia			
Subprocessos ou Sistemas da Implementação	Sistema gerencial e decisório		Competência dos gerentes; capacidade implementar decisões; graus de centralização / descentralização.
	Processos de divulgação e informação		Diversificação dos canais; suficiência e qualidade das mensagens; % público atingido; adequação de prazos; agilidade do fluxo.
	Processos de seleção (de agentes implementadores e/ou de beneficiários)		Publicização; competitividade do processo; qualidades dos sistemas de aferição de mérito; adequação do grupo selecionado aos objetivos do programa.
	Processos de capacitação (de agentes e ou beneficiários).		Competência dos monitores. Duração e qualidade dos cursos: conteúdos; didáticas; avaliações dos beneficiados.
	Sistemas logísticos e operacionais (atividade-fim), financiamento e gasto provisão de recursos materiais		Suficiência dos recursos; prazos e fluxos; qualidade da infraestrutura; material de apoio.
	Processos de monitoramento e avaliação internos	Monitoramento	Regularidade; abrangência; agilidade na identificação de desvios e incorreções; capacidade / agilidade em recomendar correções (<i>feed back</i>).
Avaliação Interna		Regularidade; abrangência; graus de participação e comprometimento dos atores e <i>stakeholders</i> ; efetividade (em extrair lições, propor e recomendar melhoras, promover aprendizagem institucional).	
Indicadores de Eficiência			
Recursos	Custo	Relação custo / benefício; ou custo / efetividade.	
Prazos	Tempo / Produtividade	Metas X resultados X / tempo de realização.	

Fonte: Draibe (2001, p. 38).

A efetividade social, segundo Draibe (2001), representa a capacidade do programa em afetar o capital social do meio em que se realiza, em especial, a rede de articulações e parcerias específicas que facilitam sua execução. O conceito remete também aos níveis de adesão e satisfação dos agentes implementadores e da população alvo.

O conceito de efetividade institucional, por sua vez, remete às afetações provocadas pelo programa sobre as organizações e instituições responsáveis ou envolvidas na sua implementação. Entre os indicadores que podem captar tais efeitos, podem ser lembradas as variações de recursos organizacionais, de aprendizado, de capacidades institucionais e de hábitos ou comportamentos culturais das organizações envolvidas (DRAIBE, 2001).

As definições/conceitos de eficiência, eficácia e efetividade são abordadas por diversos autores. Segundo Modesto (2000), o princípio da eficiência compõe uma das faces materiais do princípio da legalidade da administração pública, destacado pela Constituição por razões pragmáticas e políticas. A obrigação de atuação eficiente, portanto, em termos simplificados, impõe: a) ação idônea (eficaz); b) ação econômica (otimizada); c) ação satisfatória (dotada de qualidade). É certo que o princípio da eficiência fortalece o chamado controle a *posteriori* de resultados.

O conceito de eficiência na esfera pública, para Figueiredo e Figueiredo (1986), é bidimensional: há a eficiência instrumental, definida pela relação estrita entre custos econômicos e benefícios que são, em geral, tangíveis e divisíveis e de outro, a eficiência política, definida pela relação entre os "custos" sociais ou políticos, e os benefícios deles derivados.

Chicóski (2004) argumenta que eficiência significa a realização de fins previamente determinados; surge como o modo de realização ótima e pode ainda designar exigências de celeridade por que se deve pautar a Administração Pública.

Santos e Souza (2007) esclarecem que o conceito de eficiência é obscuro (legislação e doutrina) quando se trata de serviços a serem prestados pelo Estado. Assim, um importante desafio a ser enfrentado diz respeito aos limites demarcatórios entre serviço eficiente e serviço adequado, no que se tem aportado a Administração para justificar a sua ineficiência.

A eficiência para Alcântara (2009) está relacionada à melhor utilização dos recursos para atingir um objetivo. É importante ressaltar que o conceito de eficiência apresenta necessariamente contornos diferenciados em organizações privadas e públicas. Nestas o que deve prevalecer é o interesse ou a necessidade dos cidadãos; naquelas, predominam o interesse financeiro e de seus proprietários e a maximização do lucro.

A eficiência no enfoque econômico para Bugarin (2001) substancia na dicotomia entre eficiência técnica e eficiência alocativa. Eficiência técnica implica na obtenção da maior produção possível dado um determinado nível de insumos básicos disponíveis – máquinas e mão-de-obra, em síntese.

A eficiência alocativa vincula-se à ideia de obtenção da produção do melhor conjunto de bens, empregando o melhor conjunto de elementos de produção. A eficiência alocativa significa a escolha do conjunto certo de produtos, alcançando se, também, o uso do conjunto certo de bens e serviços produtivos, como mão-de-obra e máquinas. Assim, a eficiência alocativa alcança tanto a questão de como distribuir os recursos produtivos (p. ex.: máquinas x mão-de-obra) na fabricação de

um determinado bem, como, também, como distribuir a própria produção entre diversos bens, em especial, aqueles com demanda complementar (BUGARIN, 2001).

Por avaliação de eficácia, entende-se a avaliação da relação entre os objetivos e instrumentos explícitos de um dado programa e seus resultados efetivos (FIGUEIREDO; FIGUEIREDO, 1986). A eficácia, para Alcântara (2009), é escolher certo o que fazer, ou seja, selecionar os objetivos adequados ou as alternativas corretas.

De acordo com Bugarin (2001), eficácia significa fazer o que é preciso fazer para alcançar determinado objetivo. Não se confunde com a eficiência, uma vez que se refere especificamente ao resultado do trabalho realizado, ou seja, se este é adequado a um fim proposto. Pode, todavia, ocorrer que o produto em si seja considerado adequado, no entanto, o seu processo se dê sem eficiência, levando a um resultado final não apropriado.

Por avaliação de efetividade, Figueiredo e Figueiredo (1986) esclarecem que representa o exame da relação entre a implementação de um determinado programa e seus impactos e/ou resultados, isto é, seu sucesso ou fracasso em termos de uma efetiva mudança nas condições sociais prévias da vida das populações atingidas pelo programa sob avaliação.

A efetividade pode ser objetiva, subjetiva e/ou substantiva. A efetividade objetiva é o critério de aferição da mudança quantitativa entre o antes e depois da execução do programa. A efetividade subjetiva torna-se o critério de aferição de mudanças psicológicas, de mudanças nos sistemas de crenças e valores e, notadamente, tem a função de aferir a percepção da população sobre a adequação dos resultados objetivos dos programas aos seus desejos, aspirações e demandas. A efetividade substantiva é o critério de aferição de mudanças qualitativas nas condições sociais de vida da população-alvo (FIGUEIREDO; FIGUEIREDO, 1986).

Para Bugarin (2001), efetividade é vista como a expressão do desempenho de uma empresa (organização) em função da relação entre os resultados alcançados e os objetivos propostos ao longo do tempo.

Barreto, Nery e Silva (2010) esclarecem que a pesquisa avaliativa com foco na efetividade deve utilizar abordagens metodológicas complementares, a fim de conferir maior compreensão do seu objeto, utilizando as técnicas da pesquisa qualitativa; também é certo que os aspectos quantitativos da atuação da política avaliada são essenciais à determinação do espectro da sua atuação sobre a realidade social.

Ainda em relação aos critérios de avaliação de políticas públicas, Secchi (2013) destaca que a economicidade se refere ao nível de utilização de recursos (*inputs*); a produtividade ao nível de saídas de um processo produtivo (*outputs*); a eficiência econômica trata da relação entre *outputs* (produtividade) e *inputs* (recursos utilizados) e que a eficácia corresponde ao nível de alcance de metas ou objetivos preestabelecidos.

Nas pesquisas avaliativas, as funções de governo mais avaliadas são as funções saúde e educação. O Quadro 6 elenca algumas dessas avaliações.

Quadro 6 – Avaliação das funções saúde e educação em pesquisas acadêmicas

Função/Funções	Autor(es)	Tema da Avaliação
Saúde e Educação	Faria, Jannuzzi, Silva (2008)	Eficiência de gastos dos gastos municipais
	Feitosa Lopes <i>et al.</i> (2010)	Eficiência de gastos dos gastos municipais
Saúde	Fahel (2007)	Acesso aos serviços de saúde
	Varela, Martins e Fávero (2012)	Avaliação de eficiência da atenção básica à saúde
Educação	Klein (2005)	Testes de rendimento escolar
	Pontón (2005)	Eficácia escolar do México em comparações com outros países
	Faria e Filgueiras (2007)	Sistemas de avaliação da educação do Chile e do Brasil
	Peña (2008)	Modelo de análise de eficiência
	Freites (2009)	Desempenho de universidades da América Latina
	Hemelt e Marcotte (2011)	Avaliação do impacto da taxa de matrícula em faculdades e universidades
	Vries (2011)	Qualidade da educação básica
	Johnes, Bradley e Little (2012)	Níveis de eficiência na educação continuada na Inglaterra
	Favero e Meier (2013)	Avaliação de escolas públicas
	Diel <i>et al.</i> (2014)	Desempenho de municípios em relação ao investimento público em educação
	Macêdo <i>et al.</i> (2015)	Eficiência de recursos públicos destinados à educação.

Fonte: dados da pesquisa.

Observa-se que a partir da divulgação e utilização do modelo matemático denominado de Análise Envoltória de Dados (DEA), as pesquisas de avaliação no setor público aumentaram. As avaliações de eficiência técnica (termos utilizados na DEA) comparam se uma ou mais entidades foram eficientes em relação às demais. Os termos *inputs* representam os insumos (recursos utilizados) e os *outputs* os produtos (resultados). O Quadro 7 apresenta um resumo de algumas pesquisas realizadas.

Quadro 7 – Avaliação de eficiência técnica no setor público

Área	Gestão Pública
Autor(es)	Santos e López (2006)
<i>Input</i>	Margem de autofinanciamento corrente; custos com pessoal; índice de pressão fiscal.
<i>Output</i>	Despesas de investimento real; poupança bruta; despesas per capita pública.
Área	Saúde e Educação
Autor(es)	Faria, Jannuzzi, Silva (2008)
<i>Input</i>	Gastos <i>per capita</i> com educação e cultura e com saúde e saneamento.
<i>Output</i>	Taxa de alfabetização de 10 a 14 anos; proporção de domicílios particulares permanentes com esgotamento sanitário adequado; proporção de domicílios particulares permanentes com saneamento adequado; o inverso da taxa de mortalidade por causas hídricas; proporção de crianças de 2 a 5 anos matriculadas em creches ou escolas de educação infantil; indicador de provimento social, ou seja, o complemento do déficit social, entendido como a proporção de domicílios particulares permanentes, com saneamento não adequado, com responsáveis com menos de 4 anos de estudo e com rendimento mensal de até 2 salários mínimos.
Área	Programa Bolsa Família
Autor(es)	Pedroso, Calmo e Bandeira (2009)
<i>Input</i>	Famílias beneficiárias do programa.
<i>Output</i>	Taxa de famílias com acompanhamento da agenda de saúde; taxa de crianças com informações de frequência escolar; taxa de atualização de cadastros e o Índice de Gestão Descentralizada.
Área	Saneamento
Autor(es)	Valdevino <i>et al.</i> (2010)
<i>Input</i>	Ligações totais (ativas e inativas) para o ano de 2006; volume de água produzido em 2006, expresso por 1.000m ³ /ano; despesa total com produtos químicos em 2006, expressa em R\$/ano e investimento realizado em 2005 com recursos próprios da prestadora de serviços, expresso em R\$/ano.
<i>Output</i>	Doenças causadas pela ingestão de água contaminada: febre tifoide e leptospirose; doenças causadas pelo contato com água contaminada: tracoma e esquistossomose e doenças transmitidas por insetos que se desenvolve na água: dengue e malária.
Área	Eficiência do Instituto de Pesquisa Clínica Evandro Chaga
Autor(es)	Jorge <i>et al.</i> (2011)
<i>Input</i>	Hora-médico; medicamentos; despesas com reagentes; materiais hospitalares.
<i>Output</i>	Exames; consultas; internações; produção científica; quantidades de pacientes.
Área	Educação
Autor(es)	Johnes, Bradley e Little (2012)
<i>Input</i>	Número total de docentes e alunos.
<i>Output</i>	Número de alunos reprovados e o número de alunos aprovados por áreas de ensino (saúde, artes, ciências, humanas, comércio, assistência social e serviços públicos).
Área	Saúde
Autor(es)	Varela, Martins e Fávero (2012)
<i>Input</i>	Despesa com atenção básica à saúde.
<i>Output</i>	Ações de enfermagem; ações médicas básicas; ações básicas em odontologia; ações executadas por outros profissionais.
Área	Educação
Autor(es)	Diel <i>et al.</i> (2014)
<i>Input</i>	Gastos com educação.
<i>Output</i>	Matrículas por habitantes; o número de docentes; o número de escolas e a média de notas escolares.
Área	Saneamento

Autor(es)	Hora <i>et al.</i> (2015)
Input	Despesas de exploração
Output	Volume de água consumido; extensão da rede de água; quantidade de ligações ativas de água; quantidade de ligações ativas de esgoto.

Fonte: dados da pesquisa.

Nos resultados das pesquisas do Quadro 7 foram elaborados *rankings* de eficiência técnica aonde é considerado eficiente a Unidade Tomadora de Decisão (DMU), denominação dada para as entidades que estão sendo avaliadas, que obtiveram escore 1 (100%) e a como ineficientes as demais (escores abaixo de 1).

Quanto aos resultados das pesquisas do Quadro 7, destacam as observações de Valdevino *et al.* (2010), quanto à falta de execução da função saneamento: muitas endemias, tais como a diarreia, cólera, leptospirose, tracoma etc. que estão relacionadas à precariedade ou falta de serviços de saneamento básico.

As avaliações de desempenho no setor público também são realizadas com a Análise de Componentes Principais (ACP). O Quadro 8 apresenta algumas pesquisas realizadas com a Análise de Componentes Principais (ACP).

Quadro 8 – Avaliações de desempenho no setor público com a ACP

Tema	Qualidade dos serviços de saúde na Índia na percepção dos pacientes
Autor(es)	Rao, Peters e Bandeen-Roche (2006)
Variáveis	Disponibilidade de medicamentos; aconselhamentos médicos; esclarecimentos dos médicos sobre a doença, sobre o tratamento; educação dos trabalhadores dos hospitais; utilidades dos trabalhadores dos hospitais; tempo disponibilizado pelos médicos para ouvir os pacientes; limpeza do hospital; água para os pacientes; condições sanitárias dos hospitais.
Coleta de dados	Questionário aplicado com pacientes dos centros primários de saúde, centros comunitários de saúde, hospitais distritais e hospitais distritais do sexo feminino no estado de Uttar Pradesh, no norte da Índia.
Tema	Eficácia gerencial nas organizações públicas e privadas selecionadas na Índia
Autor(es)	Azeem e Fatima (2007)
Variáveis	Setor privado: falta de profissionalismo; liderança; integração; resistência a mudança; imagem pública desfavorável; gerenciamento; participação nos resultados. Setor Público: influências ambientais externas; autoridade e responsabilidade; burocracia disfuncional, estrutura organizacional.
Coleta de dados	Questionário (gestores de topo, médio e baixo nível).
Tema	Desempenho e a infraestrutura das escolas públicas
Autor(es)	Marques (2010)
Variáveis	Satisfação; comprometimento; opinião; estrutura; desempenho e atitudes da população escolar estudada.
Coleta de dados	Questionário (Professores, alunos e escolas).
Tema	Fatores de desperdício ativo e passivo na área da saúde
Autor(es)	Dias <i>et al.</i> (2013)
Variáveis	Desperdício ativo: superfaturamento; licitação com desvio de recursos; desvio de recursos. Desperdício passivo: não pagamento de tributo; não execução de recurso; obra inacabada; inexistência ou fraca atuação do conselho; clientelismo; execução irregular de programas sociais; elefante branco; licitação irregular; fracionamento de licitação; licitação com falta de concorrência; licitação com laranja; desvio de finalidade para um mesmo setor; desvio de finalidade para outro setor; não ocorreu contrapartida; obra acabada com irregularidade; irregularidade não relacionada ao prefeito; má administração.

Coleta de dados	Relatórios de 102 municípios de auditoria elaborados pela Controladoria Geral da União (CGU).
Tema	Qualidade do serviço de transporte público na cidade de Johannesburg na África do Sul
Autor(es)	Govender (2014)
Variáveis	Confiança; conforto; serviço; segurança; acessibilidade
Coleta de dados	Entrevistas face-a-face com um questionário estruturado com 690 motoristas.
Tema	Análise dos indicadores de desempenho em municípios na região sul do Brasil
Autor(es)	Dal Vesco, Hein e Scarpin (2014)
Variáveis	Indicadores contábeis de desempenho: receitas; despesas; estrutura operacional; estrutura da dívida
Coleta de dados	Relatórios da Secretaria do Tesouro Nacional (STN)

Fonte: dados da pesquisa.

De acordo com Mingoti (2007), a Análise de Componentes Principais (ACP) reduz o número de variáveis a serem avaliadas e permite através dos escores das componentes principais, conduzir para uma ordenação dos elementos amostrais e assim calcular o desempenho das entidades.

Verifica-se inicialmente a complexidade que envolve o processo de avaliação, tanto no conceito do vocábulo (ALA-HARJA; HELGASON, 2000; THOENIG, 2000), quando na aplicação em políticas públicas (GUBA; LINCOLN, 2011; COHEN; FRANCO, 2012), pela falta de consenso e argumentações diferenciadas. Contudo, avaliar a execução das políticas públicas, como forma de buscar melhorias na gestão pública é necessário (RAMOS; SCHABBACH, 2012; COHEN; FRANCO, 2012; CENIVIVA; FARAH, 2012). O tópico a seguir (2.5), traz uma discussão sobre os indicadores sociais e índices de desempenho, os quais são considerados como *proxies* na avaliação de políticas públicas.

2.5 INDICADORES SOCIAIS E ÍNDICES DE DESEMPENHOS

Os indicadores sociais são medidas usadas para traduzir um conceito abstrato e informar algo sobre determinado aspecto da realidade para fins de pesquisa. Os índices de desempenhos são utilizados com o mesmo sentido.

Manso e Simões (2007) argumentam que os indicadores são uma parte necessária de um vasto leque de informação que pode ser usado para compreender o mundo, tomar decisões e planejar ações. Eles representam ferramentas que podem servir para se mudar, para se aprender ou até mesmo para propaganda, pelo que a sua presença afeta o comportamento.

De acordo com Siche *et al.* (2007), índices ou indicadores funcionam como um sinal de alarme para manifestar a situação do sistema avaliado, pois são valores estáticos, isto é, dão uma fotografia do momento atual. Pode-se conceituar índice como sendo um dado mais apurado que provém da agregação de um jogo de indicadores ou variáveis e que pode interpretar a realidade de um sistema e indicador normalmente é utilizado como um pré-tratamento aos dados originais..

Para Santagada (2007), os termos são utilizados com o mesmo significado, quando tratam de fornecer elementos para a elaboração e o acompanhamento do planejamento social (indicadores sintéticos ou índices sociais). Para a Fundação para o Prêmio Nacional da Qualidade (FPNQ), um indicador de desempenho é uma relação matemática que mede, numericamente, atributos de um

processo ou de seus resultados, com o objetivo de comparar esta medida com metas numéricas pré-estabelecidas (FPNQ, 1994).

O termo indicadores sociais surgiu no início da década de 1960 no contexto da corrida espacial norte-americana (LAND, 1983). Em termos acadêmicos, Land, Michalos e Sirgy (2012) esclarecem que *Ogburn* e seus colaboradores na Universidade de Chicago tiveram um papel fundamental no desenvolvimento da pesquisa com indicadores sociais na década de 1960 e 1970.

No caso brasileiro, segundo Santagada (1993), é relativamente recente o uso de indicadores sociais como instrumento de planejamento, pois a intenção de criar um sistema só ocorreu a partir de 1975. O governo brasileiro, no período entre 1975 e 1979, através do II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), reconheceu o agravamento da problemática social e propôs uma política de redução das desigualdades socioeconômicas. O objetivo dos indicadores sociais era o de fornecer elementos para a elaboração e o acompanhamento do planejamento social, sendo que a prioridade seria dada aos indicadores destinados a medir as variações nos níveis de bem-estar material, em especial dos grupos que estavam em situação de “pobreza absoluta”.

Jannuzzi (2002) esclarece que os indicadores sociais se prestam a subsidiar as atividades de planejamento público e formulação de políticas sociais nas diferentes esferas de governo. Possibilitam o monitoramento, por parte do poder público e da sociedade civil, das condições de vida e bem-estar da população e permitem o aprofundamento da investigação acadêmica sobre a mudança social e os determinantes dos diferentes fenômenos sociais. Para a pesquisa acadêmica, o indicador social é, pois, o elo entre os modelos explicativos da teoria social e a evidência empírica dos fenômenos sociais observados.

Na análise e formulação de políticas públicas sociais, Jannuzzi (2012) esclarece que a diferenciação dos indicadores quanto à natureza do ente indicado, se recurso (indicador-insumo), realidade empírica (indicador-produto) ou processo (indicador-processo) é bastante relevante.

Os indicadores-insumo correspondem às medidas associadas à disponibilidade de recursos humanos, financeiros ou de equipamentos (por exemplo: gasto monetário *per capita* nas diversas áreas de uma política social). Os indicadores-produto são aqueles vinculados às dimensões empíricas da realidade social (por exemplo: proporção de crianças fora da escola). Os indicadores-processo são indicadores intermediários, que traduzem em medidas quantitativas o esforço operacional de alocação de recursos humanos, físicos ou financeiros (indicadores-insumo), como por exemplo, número de consultas pediátricas (JANNUZZI, 2012).

Figueiredo Filho *et al.* (2013) esclarecem que os indicadores permitem estimar a efetividade das ações governamentais e avaliar em que medida o dinheiro público está sendo eficientemente utilizado. A construção e a divulgação de indicadores sociais têm um papel fundamental no planejamento e execução das ações públicas.

Um indicador social é uma medida em geral quantitativa, dotada de significado social substantivo, usado para substituir, quantificar ou operacionalizar um conceito social abstrato, de interesse teórico (para pesquisa acadêmica) ou programático (para a formulação de políticas). A seleção de indicadores é uma tarefa delicada, pois não existe uma teoria formal que permita realizar

sua orientação com estrita objetividade. Em tese, fundamentalmente, é preciso garantir que existe, de fato, uma relação recíproca entre indicando (conceito) e os indicadores propostos (JANNUZZI, 2002).

Os indicadores sociais consoantes as afirmações de Soligo (2012), não possuem o mesmo grau de consenso e nem a mesma força explicativa daqueles utilizados nas ciências exatas. Sua efetividade para explicação dos fenômenos analisados difere no espaço e no tempo. Um indicador útil em determinado lugar e época pode não ser proveitoso para outra região, ou até mesmo para a própria região em outro momento.

As propriedades de um indicador para seu emprego na pesquisa acadêmica ou na formulação e avaliação de políticas públicas, deve: (1) ter um grau de cobertura populacional adequado aos propósitos a que se presta; (2) ser sensível a políticas públicas implementadas; (3) ser específico a efeitos de programas setoriais; (4) ser inteligível para os agentes e públicos-alvo das políticas; (5) ser atualizável periodicamente, a custos razoáveis; (6) ser amplamente desagregável em termos geográficos, sociodemográficos e socioeconômicos; e (7) gozar de certa historicidade para possibilitar comparações no tempo (JANNUZZI, 2002).

Para Trzesniak (1998), na elaboração de indicadores quantitativos devem ser observadas as seguintes propriedades indispensáveis: 1) relevância (seletividade): o indicador deve retratar um aspecto importante, essencial, crítico do processo/sistema; 2) gradação de intensidade: o indicador deve variar suficientemente no espaço dos processos/sistema de interesse; 3) univocidade: o indicador deve retratar com total clareza um aspecto único e bem definido do processo/sistema; 4) padronização (estabilidade): a geração do indicador deve basear-se em uma norma, um procedimento único, bem definido e estável no tempo; 5) rastreabilidade: os dados em que a obtenção do indicador é baseada, os cálculos efetuados e os nomes dos responsáveis pela apuração devem ser registrados e preservados.

Guimarães e Jannuzzi (2005) argumentam que por mais rigorosas e criteriosas que aparentem serem as metodologias e práticas estatísticas utilizadas na construção de um tipo de índice composto, como no caso do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), suas hipóteses são muito arbitrárias. A operação de sintetização de indicadores sociais em um único índice é raramente apoiada em alguma teoria ou marco metodológico consistente.

A boa prática da pesquisa social recomenda que os procedimentos de construção dos indicadores sejam claros e transparentes, que as decisões metodológicas sejam justificadas, que as escolhas subjetivas – invariavelmente frequentes – sejam explicitadas de forma objetiva. Transparência metodológica é certamente um atributo fundamental para que o indicador goze de legitimidade nos meios técnicos e científicos, ingrediente indispensável para sua legitimidade política e social (JANNUZZI, 2005).

São encontradas diversas pesquisas que tratam da construção de índices e indicadores de desempenhos. Soares *et al.* (1999) construíram o Índice de Desenvolvimento Municipal (IDM) com a técnica multivariada da análise fatorial e a análise de componentes principais com o objetivo de traçarem um perfil de desenvolvimento dos municípios cearenses.

O IDM foi construído com base na média ponderada de 27 indicadores, classificados em índices setoriais. A pesquisa realizou uma hierarquia dos 187 municípios cearenses com base no

agrupamento de indicadores definidos como: fisiográficos; fundiários e agrícolas; demográficos e econômicos; de infraestrutura de apoio e sociais. Os autores enfatizaram que a criação do índice representa mais um passo para o estabelecimento de políticas públicas e a avaliação dos resultados das gestões municipais (SOARES *et al.*, 1999).

Cunha, Perez e Aidar (2001) esclarecem que uma das condições fundamentais para a construção de um indicador é que ele possa ser reaplicado periodicamente. Neste sentido, os pesquisadores construíram um indicador sintético educacional para os municípios em três etapas: (1) análise exploratória dos indicadores municipais de forma a avaliar sua adequação para a análise estatística proposta; (2) análise fatorial dos dados visando reconhecer as estruturas de correlação entre as variáveis; e (3) construção propriamente dita do indicador.

Os resultados obtidos mostraram-se muito alentadores, segundo os referidos autores. Por um lado, porque foram coerentes com o que se poderia esperar em função do que se conhece das diferenças regionais do país e, por outro lado, porque delineou uma nova e resumida forma de uso da riqueza de informação do Censo Escolar (CUNHA; PEREZ; AIDAR, 2001).

Manso e Simões (2007) criaram o Indicador de Qualidade de Vida (IQV) com o objetivo de mensurarem em uma medida única o bem-estar e a qualidade de vida dos portugueses. Na pesquisa utilizaram a técnica da estatística multivariada (análise fatorial e a análise de componentes principais) para sintetizarem e reduzirem a quantidade de variáveis.

As variáveis envolveram indicadores de natureza quantitativa divididas em três domínios: condições materiais (estações e postos de correios, centros de saúde, estabelecimentos de ensino pré-escolar, básico, profissional etc.); condições sociais (despesas em cultura, taxa de analfabetismo e taxa de abandono escolar, despesas municipais na gestão de águas, número de consultas nos centros de saúde etc.) e condições econômicas (despesas com as câmaras legislativas municipais, taxa de emprego e postos de trabalho etc.) (MANSO; SIMÕES, 2007).

Os resultados encontrados dos 278 municípios portugueses, para Manso e Simões (2007), foram dos tipos esperados e óbvios com os posicionamentos no *ranking* dos municípios de Lisboa e Porto e outros que são autênticas surpresas positivas e negativas, bem como penalizantes para alguns municípios.

Resende, Fernandes e Silva (2007) estabeleceram uma hierarquia entre os municípios do Sul de Minas, definindo os municípios com maiores ou menores potenciais de desenvolvimento industrial, comercial, social, agropecuário e de serviços. Foi utilizada na pesquisa a análise fatorial e a análise de componentes principais para analisar a correlação entre as variáveis e os respectivos fatores. Os principais resultados evidenciaram que do total de 155 cidades: 14,8% possuíam um potencial de desenvolvimento social considerado muito alto e 78,7%, um potencial de desenvolvimento industrial baixo.

Froehlich e Neumann (2007) investigaram a aplicação da análise fatorial exploratória na identificação do potencial de desenvolvimento humano dos municípios gaúchos das microrregiões de Porto Alegre, Montenegro, Gramado, Canela e Caxias do Sul.

A pesquisa de Froehlich e Neumann (2007) foi realizada com base nos dados do Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil do ano de 2000. Os resultados da pesquisa resultaram em uma

redução para quatro fatores principais que englobaram as dezoito variáveis avaliadas. As variáveis “Renda *per Capita*”, “Índice de Desenvolvimento Humano Municipal-Renda”, “Índice de Desenvolvimento Humano Municipal-Educação”, “Média de anos estudo pessoas de 25 anos ou + de idade”, “% pessoas que vivem em domicílios com telefone”, “Número de médicos residentes por mil habitantes”, “% pessoas que vivem em domicílios com banheiro e água encanada”, “% pessoas que vivem em domicílios com energia elétrica e televisor”, “Taxa de fecundidade total”, “População de 65 anos ou mais de idade” e “% pessoas de 25 anos ou mais analfabetas” foram correlacionadas ao fator 1, que correspondeu a explicação de 40,097% da variância.

Marques (2010) avaliou o desempenho e a infraestrutura das escolas públicas estaduais do Ensino Fundamental e Médio coordenadas pelo Núcleo Regional de Educação de Paranaíba (NREP) com a aplicação de estatística multivariada. A análise de componentes principais foi utilizada para reduzir o número de variáveis e analisar quais variáveis ou quais conjuntos de variáveis explicaram a maior parte da variabilidade total. A análise fatorial rotacionada pelo método Varimax obteve os indicadores de maior poder de explicação.

Os resultados da pesquisa de Marques (2010) revelaram que somente 11 das 66 escolas avaliadas tiveram aproveitamento final em relação ao desempenho e à infraestrutura, com percentual acima de 50% e ainda que nenhuma escola conseguiu aproveitamento superior a 70% do resultado esperado.

Soares *et al.* (2011) utilizaram a análise de componentes principais para estabelecerem um *ranking* na gestão dos municípios catarinenses. Os principais índices utilizados no modelo foram: liquidez corrente (ativo financeiro dividido pelo passivo financeiro); situação financeira líquida (ativo financeiro menos o passivo financeiro dividido pela receita total); estrutura de capital (passivo financeiro mais o passivo permanente dividido pelo ativo total).

A partir da análise da matriz de variância-covariância das variáveis escolhidas para a análise, o método apresentou o melhor número de componentes principais, combinações lineares das variáveis escolhidas, às quais foram utilizadas para estabelecer o *ranking*. No *ranking* de gestão, os municípios de Chapadão do Lageado e Abdon Batista apresentaram o melhor desempenho e os municípios de Florianópolis e Caçador, os piores (SOARES *et al.*, 2011).

No caso dos índices (indicadores) elaborados pelos órgãos públicos ou privados são utilizadas metodologias e práticas estatísticas que não refletem a totalidade dos fenômenos observados. As medidas estatísticas são utilizadas para traduzir quantitativamente conceitos abstratos sobre determinada realidade social. As hipóteses de construção de índices sintéticos (índices sociais) são arbitrarias (GUIMARÃES; JANNUZZI, 2005), mas segundo Secchi (2013), funcionam como medidas utilizadas nas avaliações de políticas públicas.

Neste contexto, o Quadro 9 relaciona alguns índices elaborados que avaliam parcialmente os fenômenos.

Quadro 9 – Exemplos de índices sintéticos elaborados por órgãos públicos ou privados

Índice Paulista de Responsabilidade Social (IPRS)	Fundação Sistema de Análise de Dados (Fundação SEADE)
Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB)	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP)
Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM)	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD)
Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal (IFDM)	Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (FIRJAN)
Índice FIRJAN de Gestão Fiscal (IFGF)	Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (FIRJAN)
Índice de Responsabilidade Fiscal, Social e de Gestão (IRFS)	Confederação Nacional dos Municípios (CNM)
Índice de Retorno de Bem Estar à Sociedade (IRBES)	Instituto Brasileiro de Planejamento e Tributação (IBPT)

Fonte: dados da pesquisa.

Os índices do Quadro 9 podem ser resumidos da seguinte forma: o IPRS é usado para identificar o perfil dos municípios paulistas (FUNDAÇÃO SEADE, 2015); o IDEB é utilizado como condutor de política pública em prol da qualidade da educação (INEP, 2015). O IDHM é uma medida composta de indicadores de três dimensões do desenvolvimento humano: longevidade, educação e renda (PNUD, 2015). O IFDM é um estudo que acompanha anualmente o desenvolvimento socioeconômico de todos os mais de 5 mil municípios brasileiros em três áreas de atuação: emprego e renda, educação e saúde (FIRJAN, 2015).

O IFGF é uma ferramenta de controle social que tem como objetivo estimular a cultura da responsabilidade administrativa, possibilitando maior aprimoramento da gestão fiscal dos municípios, bem como o aperfeiçoamento das decisões dos gestores públicos quanto à alocação dos recursos (FIRJAN, 2015). O IRBES é calculado com base na carga tributária em relação ao Produto Interno Bruto (PIB) e o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) (IBPT, 2015).

O IRFS é um instrumento que objetiva disseminar a cultura da responsabilidade fiscal associada à responsabilidade social. É calculado com base em três subíndices: fiscal (endividamento; suficiência de caixa; gasto com pessoal; superávit primário); gestão (custeio da máquina; legislativo *per capita*; legislativo em relação a receita corrente líquida; grau de investimento) e social (gastos com saúde e saneamento deduzidos as transferências do Sistema Único de Saúde - SUS; cobertura vacinal; taxa de mortalidade infantil; média de consultas médicas por habitante; gasto com educação; taxa de abrangência da rede municipal de ensino; taxa de abandono escolar da rede municipal de ensino; percentual de professores da rede municipal com formação superior) (CNM, 2015).

Os índices utilizados para medir a inflação também coletam dados parciais sobre a variação de preços. Por exemplo, o Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), elaborado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2015), reflete o custo de vida de famílias com renda mensal de 1 a 40 salários mínimos, residentes nas regiões metropolitanas de São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Porto Alegre, Curitiba, Salvador, Recife, Fortaleza e Belém, além do Distrito Federal e do município de Goiânia e é utilizado como índice oficial de inflação do Brasil.

Observa-se que os indicadores são utilizados para operacionalizar os critérios de avaliação de políticas públicas como *proxies* (aproximações) para medir *inputs*, *outputs* e *outcomes* (JANNUZZI, 2012; SECCHI, 2013) e assim quando utilizados nas pesquisas acadêmicas podem contribuir com observações sobre os fenômenos avaliados (FIGUEIREDO; FIGUEIREDO, 1986; FARIA, 2005; COHEN; FRANCO, 2012).

Adicionalmente, verifica-se que devem ser realizadas delimitações dos fenômenos a serem avaliados nas pesquisas avaliativas (JANNUZZI, 2012; SECCHI, 2013) e escolhido o critério de avaliação (CAIDEN; CAIDEN, 2001; COSTA; CASTANHAR, 2003; ARRETCHE, 2009; SECCHI, 2013), haja vista que esses estudos tratam de uma das etapas (fases) do tema políticas públicas e o seu universo requer uma demanda de variáveis.

O próximo tópico trata de algumas teorias aplicadas ao setor público que contribuem na avaliação de resultados deste estudo (relação entre os agentes públicos e a sociedade, comportamento dos políticos, dos eleitores, dos cidadãos, principais *stakeholders*).

2.6 DELIMITAÇÃO DE TEORIAS

A ideia completa da finalidade do Estado é complexa. Existem intervenções estatais que prejudicam uns e beneficiam outros. Nestes casos, entender o bem comum passa ser subjetivo. A administração pública, principalmente a brasileira, redefinida, modelada e remodelada com várias designações (Estado Gerencial, Patrimonialista, Burocrática, Nova Gestão Pública etc.) precisa fazer o seu papel em prol sociedade.

Gemelli e Filippim (2010) esclarecem que a administração pública visa atender o interesse público e às necessidades sociais e para Matias-Pereira (2009), o Estado existe fundamentalmente para realizar o bem comum.

Amaral (2006) destaca que a implantação do Departamento de Administração do Serviço Público (DASP), a reforma administrativa de 1967 e a criação do regime jurídico único de 1988 foram tentativas de melhorar a administração pública brasileira. Mas, a referida autora, argumenta que o federalismo *sui generis* existente no Brasil leva a uma disparidade de direitos, salários e requisitos para definir o papel dos quadros permanentes e dos cargos de confiança no exercício da função pública nos governos (federal, estadual, distrital e municipal), o que produz tensões na gestão de políticas públicas.

A situação da administração pública pode ser entendida com as assertivas dos pesquisadores a seguir. Os modelos de administração pública são pouco eficazes para produzir e alocar o bem público para a sociedade (SALM; MENEGASSO, 2009). A retórica da Nova Administração Pública é vendida no varejo como perfumaria importada (PESSOA, 2000). A Nova Gestão Pública (*New Public Management*) ignora ou reduz o papel dos políticos eleitos, recomendando a independência dos burocratas (PECI; PIERANTI; RODRIGUES, 2008).

No Canadá, Jones (2004) esclarece que a Nova Gestão Pública (*New Public Management - NPM*) foi desacreditada por vários especialistas em administração pública, sendo que o acadêmico Donald Savoie foi o mais enfático sobre o tema e Larry Jones (outro acadêmico), recomenda uma

parada no uso do termo NPM, porque significa coisas diferentes para pessoas diferentes, e seu uso é muitas vezes pejorativo e possui um viés político.

Neste contexto, para avaliar o desempenho e identificar as preferências alocativas dos recursos financeiros adotadas pelos gestores públicos municipais e assim avançar no desenvolvimento científico, Farias e Farias (2014) ensinam que as teorias são como partes indissociáveis do método científico. Para Martins e Theóphilo (2009), a função mais importante de uma teoria é explicar: dizer-nos por quê? como? quando? os fenômenos ocorrem.

Sen (2011) argumenta que as teorias podem ser inteiramente diversas e contrárias umas às outras, mas ainda assim têm a característica comum de buscar a igualdade de alguma coisa (alguma característica significativa na respectiva abordagem). Matias-Pereira (2012a) esclarece que as teorias são entendidas como um conjunto de hipóteses coerentemente interligadas, tendo por finalidade explicar, elucidar, interpretar ou unificar um dado domínio do conhecimento.

Para Farias e Farias (2014), na linguagem científica, a teoria surge como uma categoria importante, que dá início ao empreendimento, guia a pesquisa, auxilia na interpretação dos resultados e permite o acompanhamento da evolução dos achados ou até mesmo o abandono de uma linha que não se mostre promissora.

Diante do exposto sobre as teorias (MARTINS; THEÓPHILO, 2009; SEN, 2011; MATIAS-PEREIRA, 2012a; FARIAS; FARIAS, 2014), nesta investigação, foram utilizadas as seguintes teorias: Agência, Escolha Pública e *Stakeholders*.

2.6.1 Teoria da Agência

A Teoria da Agência foi formalizada no artigo seminal de Jensen e Meckling (1976). Ela explica o comportamento dos agentes da firma, em especial a relação entre acionistas e gestores e descreve muitas relações sociais que vão além do ambiente empresarial.

Suzart (2012), embasado na Teoria da Agência, afirma que há evidências de que os gestores públicos, ao invés de atender aos anseios sociais, podem buscar saciar interesses pessoais. O aumento do número de notícias sobre desvios e má gestão de recursos públicos corroboram com a assertiva.

Na relação de agência aplicada no setor público os cidadãos delegam aos gestores públicos a capacidade de decidir como empregar os recursos, que a sociedade disponibiliza ao Estado, e esperam que estes gestores maximizem suas utilidades, isto é, promovam ações que propiciem um bem-estar coletivo (SUZART, 2012).

Matias-Pereira (2005) observa que a Teoria da Agência analisa os potenciais conflitos entre o mandante e o mandatário. Para resolver esses problemas dever-se-á procurar uma solução ótima, que permita tanto ao agente como ao mandante aproximarem-se o máximo possível de sua utilidade pessoal máxima. Assim, a Teoria da Agência diz respeito àquele que, numa organização, delega responsabilidade a outro indivíduo, denominado agente, o qual age de acordo com os seus objetivos privados. Entretanto, o problema reside no fato de que, na administração em geral e na pública em particular, torna-se difícil a fiscalização do comportamento do agente.

Araújo e Sanchez (2005) esclarecem que segundo a Teoria da Agência o problema na relação governo/burocracia reside na assimetria de informação, ou seja, no fato de duas partes que se relacionam não deterem o mesmo conhecimento, colocando uma das partes – quem delega responsabilidades – em desvantagens no relacionamento com a outra.

Os referidos autores argumentam que aproveitar essa assimetria de informação pode levar a burocracia a buscar interesses distintos aos dos políticos eleitos. Isto é, pode haver o falseamento das metas estabelecidas pelo poder político, sendo que a corrupção burocrática é um exemplo disso. Os autores ainda afirmam que a corrupção, em qualquer de suas manifestações, representa um ônus insustentável para qualquer sociedade (ARAÚJO; SANCHEZ, 2005).

Marôcco (2009) esclarece que o modelo da Teoria da Agência encontra, no contexto da administração pública, subsídios para evidenciar o problema de agência ao destacar a questão da assimetria de informação presente no relacionamento entre o Estado (principal) e o agente burocrático. O domínio da informação, a competência técnica e o conhecimento específico atribuem ao agente um poder burocrático responsável pela execução da política e administração dos recursos públicos disponíveis, muitas vezes direcionados na defesa dos interesses e vantagens particulares caracterizando assim, uma forte evidência de um comportamento oportunista do agente burocrático.

Ainda de acordo com Marôcco (2009), os agentes políticos são representantes do Estado com atuação da plena liberdade funcional e autoridade pública suprema de governo, responsáveis por formular a política, as diretrizes do aparato público, bem como prover os recursos necessários para apoiar tomadas de decisões estratégicas no âmbito da esfera federal.

Para Filgueiras (2011), as primeiras objeções à Teoria da Agência assinalam o fato de ela concentrar o processo democrático na etapa eleitoral e conceber a política pelo mercado. Não há uma concepção abrangente sem uma noção mais ampla de público, em que o problema da responsabilização não atente apenas para os custos da delegação, mas também para o processo democrático como um todo. Além disso, essa concepção minimalista produz uma concepção restrita de cidadania, marcada pelo consumidor passivo de bens públicos e centrada numa perspectiva derivada de uma racionalidade instrumental.

A sociedade e os gestores públicos são partes de uma relação de agência, quando a primeira delega aos segundos o poder de utilizar os recursos públicos, com a condição de que os anseios sociais sejam atendidos. Nesta relação, o principal (a sociedade) procura certificar de que os agentes (os gestores públicos) atuem de modo a atender seus interesses (SUZART, 2012).

Usando o modelo principal-agente para interpretar fenômenos em políticas governamentais, Secchi (2013) assevera que se percebe uma cadeia de relacionamentos composta por três elos principais: 1) os cidadãos são o principal e os políticos eleitos são os agentes; 2) os políticos eleitos são o principal e os designados politicamente são os agentes; e 3) os designados são o principal e a máquina burocrática é o agente. O autor continua esclarecendo que o problema implícito em uma relação entre agente e principal é fazer que os interesses do principal sejam efetivamente levados adiante pelo agente.

Dente as contribuições da Teoria da Agência, pode-se destacar as análises da assimetria da informação (ARAÚJO; SANCHEZ, 2005; MARÔCCO, 2009) e os conflitos entre o mandante e o mandatário (MATIAS-PEREIRA, 2005).

Assim, a Teoria da Agência, na perspectiva da administração pública, apresenta-se como um arcabouço para a análise das relações entre a sociedade (principal) e os gestores públicos (agente). As ações tomadas pelo agente podem não estar dentro dos interesses do principal. O antagonismo de interesses deve ser monitorado e acompanhado pelo principal (cidadãos) através das análises das prestações de contas e nas participações em audiências públicas.

2.6.2 Teoria da Escolha Pública

Pereira (1997) esclarece que a Teoria da Escolha Pública foi escrita por economistas e um cientista político (origem mais recente da teoria), entre as décadas de cinquenta e sessenta: Kenneth Arrow em 1951, Duncan Black em 1958, Anthony Downs em 1957, Mancur Olson em 1965, William Riker, James Buchanan e Gordon Tullock em 1962. Neste contexto, Musgrave e Musgrave (1980) esclarecem que a maximização do voto foi esboçada pelo economista Joseph Schumpeter e devolvido por Anthony Downs: o político maximiza os seus votos de maneira a manter no poder e o eleitor maximiza os benefícios líquidos que ele obtém dos gastos governamentais em relação aos gastos que ele incorre em função da tributação.

O principal objetivo da Teoria da Escolha Pública é o de aplicar um método da ciência econômica a um objeto que tradicionalmente tem sido considerado no âmbito da ciência política: grupos de interesse, partidos políticos, processo eleitoral, análise da burocracia, escolha parlamentar e análise constitucional (PEREIRA, 1997).

Pereira (1997) esclarece também, que a Teoria da Escolha Pública foi, ao longo das últimas décadas, a principal crítica teórica de outra corrente (essa essencialmente econômica) que fundamenta a intervenção do Estado na economia - a economia do bem-estar (*welfare economics*). Enquanto a economia do bem-estar centrava na análise dos fracassos de mercado que justificavam a intervenção corretora do Estado, a Teoria da Escolha Pública veio clarificar os fracassos do governo e os limites da intervenção desse mesmo Estado.

A Teoria da Escolha Pública, segundo Correia (2000), incorpora um modelo central que consiste na aplicação da teoria do comportamento racionalista e maximizador ao comportamento político. O mercado e a atividade pública (legislativa, administrativa ou diretamente econômica) são tratados em termos paralelos.

Para Buchanan (2003), a Teoria da Escolha Pública envolve três pressupostos: 1) o individualismo metodológico, 2) a escolha racional, e 3) a política como troca. Os dois primeiros pressupostos de construção científica são aqueles que são tratados pela economia básica. O individualismo metodológico considera a unidade base de análise o indivíduo, ou seja, só este é sujeito de ações individuais ou coletivas e só ele tem preferências, valores e motivações. A escolha racional é utilizada por razões de operacionalidade da análise (os indivíduos são capazes de escolher

ações apropriadas). As pessoas na política buscam garantir coletivamente os seus próprios objetivos definidos em particular, que não são eficazmente protegidos através de trocas de mercado simples. Na ausência de interesse individual, não há interesse (BUCHANAN, 2003).

Segundo Plott (2014), os princípios comportamentais da Teoria da Escolha Pública com base no individualismo metodológico da economia são moldados pela interação de preferências individuais e das instituições para determinar as escolhas sociais.

Correia (1998) identifica três fatores como sendo os elementos fundamentais na Teoria da Escolha Pública: o individualismo metodológico, o subjetivismo e o contratualismo. O individualismo metodológico pode ser definido como a ideia de que o sujeito é a única fonte de avaliação de certa realidade. A concepção da realidade coletiva é concebida como forma de proporcionar aos agentes individuais as condições que são necessárias para a sua ação econômica, mas que não são realizáveis pelo seu esforço individual.

O subjetivismo, continua Correia (1998), atribui um papel econômico ativo ao Estado, através de estabilização conjuntural e da economia do bem-estar, para suprir os limites da atividade privada. Isso abre caminho a um processo de decisão social, em que o bem-estar da sociedade seja equacionado através da função de bem-estar social. Quanto ao contratualismo, a forte carga de análise institucional tomou o estudo da justificação das instituições sociais uma das mais interessantes manifestações da escolha pública. É assim que se ensaia a racionalização da origem das instituições, com o fim de permitir a crítica das suas formas concretas (CORREIA, 1998).

Hill (1999) argumenta que existem três razões básicas com base na Teoria da Escolha Pública que leva à conclusão do governo ineficiente: o efeito racional da ignorância, o efeito especial do interesse e o efeito miopia.

O efeito racional da ignorância sugere que os eleitores terão pouco incentivo para buscar informações, a fim de emitir um voto consciente, porque seus votos individuais não são susceptíveis de serem decisivos. O efeito especial do interesse argumenta que o processo político favorecerá questões que concentram benefícios mediante pequenos grupos de pessoas, mas também pode repartir os custos entre muitos outros eleitores. Este princípio, combinado com o efeito racional da ignorância, significa que o processo político não vai necessariamente levar a resultados eficientes, pois os programas com benefícios concentrados gerarão apoio considerável, mesmo que os custos superem os benefícios. O efeito miopia descreve que os políticos tendem a apoiar ações que tenham resultado imediato e facilmente reconhecido os seus benefícios (HILL, 1999).

Buchanan e Tullock (1962) observam que a Teoria da Escolha Pública se tornou um conjunto de teorias de falhas governamentais, como uma compensação para as teorias de falhas de mercado que já tinham surgido a partir da teoria da economia do bem-estar. Parte do crescimento de transferências do governo pode ser explicada pelo comportamento dos agentes políticos que competem por apoio eleitoral por meio de promessas de transferência discricionária.

De acordo com Forte (2012), foi o livro "*The calculus of consent*" de Buchanan e Tullock de 1962, que além de dar uma nova origem na pesquisa sobre a economia constitucional, deu uma abordagem científica para a Teoria da Escolha Pública por tratar de economia e política e que

influenciou também outras ciências sociais, como a sociologia, a filosofia política e a ética econômica, em que uma ordem constitucional é primordial.

A Teoria da Escolha Pública, segundo Pereira (1997), tem uma componente de análise positiva (previsão do resultado de escolhas coletivas, usando regras e procedimentos alternativos: votante mediano, teorema da impossibilidade de Arrow etc.) e outra de análise normativa (ênfase das regras e instituições para realizar as escolhas coletivas).

O teorema do votante mediano foi dos mais importantes resultados da Teoria da Escolha Pública e foi fornecido por Duncan Black em 1948 (PEREIRA, 1997). Segundo Black (1948), quando uma decisão é tomada por voto ou se chega por um grupo em que todos os membros não estão em completo acordo, não há nenhuma parte da teoria econômica que se aplica. O teorema do votante mediano funciona da seguinte forma: se X é um problema unidimensional, e todos os votantes têm preferências *single-peaked* definidas sobre X , então X_M , a posição mediana, não poderá perder se a regra da maioria for utilizada. Ou seja, aquele que divide a população de votantes em dois grupos de idêntica dimensão nunca perde (BLACK, 1948).

A hipótese fundamental do modelo teórico de comportamento da Teoria da Escolha Pública, segundo Correia (2000), é que em todas as esferas de ação os sujeitos particulares comportam-se da mesma forma que usam o mercado. A consequência imediata é que em todas as manifestações políticas, os sujeitos pretendem em última análise o seu próprio benefício.

O processo eleitoral, para Correia (2000), é governado pelos interesses dos governantes em serem reeleitos e pela tendência dos eleitores a reagirem ao estímulo material. No caso das ações coletivas, as escolhas incorporam valores para realizar a opção de um entre os diversos ótimos possíveis. A existência de intercâmbios em que estão envolvidos mais do que dois sujeitos torna-se um empecilho para resolver problemas econômicos, bem como a multiplicação de interesses gera o problema básico dos efeitos externos, sendo indiretamente agravado pela possibilidade de alguém recusar a participar na ação, já que pode dela beneficiar sem nada fazer (CORREIA, 2000).

Para Andrews e Kouzmin (1998), a Teoria da Escolha Pública foi desenvolvida por economistas neoclássicos da chamada Escola de Virgínia, cujo maior expoente intelectual é James Buchanan. Outros economistas e cientistas políticos foram incluídos como teóricos da Teoria da Escolha Pública com a adoção do pressuposto do racionalismo econômico, em que os indivíduos são maximizadores econômicos, motivados apenas por autointeresse nas suas interações econômicas, mas também nas suas interações sociais e políticas.

A abordagem da Teoria da Escolha Pública é sobretudo processual. Cada escolha coletiva, no processo político, é resultado das preferências dos agentes envolvidos na escolha (cidadãos num referendo, vereadores numa câmara municipal, deputados nas assembleias legislativas e na câmara dos deputados) e das regras e procedimentos que permitem passar de preferências diversas de cada indivíduo para uma única escolha coletiva. As decisões políticas e econômicas dos governos estão sujeitas a um conjunto de poderes repartidos por diferentes agentes com funções diferentes no sistema político (PEREIRA, 1997).

Andrews e Kouzim (1998) argumentam que a Teoria da Escolha Pública assume o pressuposto de que o autointeresse é a principal (senão a única) explicação para o comportamento humano. Neste sentido, indivíduos são motivados por incentivos e, principalmente, por sanções.

Através da despesa pública (quer em bens e serviços públicos, quer em transferências) se ganham votos e com aumentos de tributos geralmente se perdem votos e há uma tendência para que em regimes democráticos produzam (na ausência de restrições constitucionais) orçamentos do Estado com déficits e não superávits (PEREIRA, 1997).

Os governos se envolvem em ciclos político-econômicos caracterizados pelo aumento da despesa pública em período pré-eleitoral, seguidos por tensões inflacionárias e políticas restritivas no período pós-eleitoral. Tais situações são resultantes do processo democrático em si e não de a natureza particular da política econômica. Assim, pela Teoria da Escolha Pública as regras do jogo do processo democrático é que determinam as políticas e não (apenas) a especificidade do partido do governo (PEREIRA, 1997).

Borges (2001) enfatiza que segundo a Teoria da Escolha Pública o comportamento dos homens de governo é ditado por princípios utilitários e não pelo altruísmo ou interesse público. Os políticos agem tão somente para conseguir rendas, poder ou prestígio derivados do exercício de cargos públicos. Ainda de acordo com Borges (2001), a Teoria da Escolha Pública enxerga o processo político e sua intromissão nas transações comerciais privadas como uma ameaça à liberdade individual e ao processo econômico, vendo o mercado como o padrão institucional mais adequado para a organização das sociedades (BORGES, 2001).

Pereira (1997) esclarece que o primeiro dilema da Teoria da Escolha Pública é saber quais as regras que devem ser usadas para tomar decisões sobre o que é e não é do interesse público. Ou seja, que regras devem estar consignadas na Constituição para definir o jogo político: decisões políticas ou escolhas coletivas. Os governos não conseguem saber as preferências dos cidadãos em relação aos bens públicos nem avaliar corretamente os custos sociais de externalidades negativas (poluição, congestionamento urbano etc.).

Segundo Campos (2008), a Teoria da Escolha Pública procura estudar os processos de decisão política numa democracia, utilizando o instrumental analítico da economia, fundamentalmente os conceitos de comportamento racional e autointeresse da ação humana. A referida teoria constitui uma abordagem interdisciplinar da relação entre economia e política.

Dias (2010) esclarece que para compreender a Teoria da Escolha Pública (*Public Choice*), basta observar que o crescimento dos gastos públicos é devido ao autointeresse de eleitores, políticos e burocratas, ou seja, os economistas e cientistas políticos procuram demonstrar que os gastos públicos e a burocracia crescem de forma significativa e ineficiente, tornando a empresa pública menos eficaz que a empresa privada.

Ainda de acordo com Dias (2010), uma das principais críticas em relação à Teoria da Escolha Pública (*Public Choice*) é que esta seria uma visão simplista do mercado político, por considerar apenas algumas poucas variáveis, sendo que muitos outros fatores entrariam em questão na determinação de visões políticas. Questões relativas à análise do Governo, eleitores, legisladores e

burocratas e a falta da análise sobre o poder executivo, partidos políticos e outras organizações comprometem o encadeamento da teoria (DIAS, 2010).

A Teoria da Escolha Pública veio clarificar os problemas inerentes à tomada de decisão coletiva e pode ser usada para identificar os fracassos do governo, ou melhor, do setor público e do sistema político: ineficiência da administração pública, ausência de incentivos, problemas com obtenção de informação acerca das preferências dos cidadãos, rigidez constitucional, permeabilidade à atuação de *lobbies*, financiamento ilegal de partidos políticos etc. (PEREIRA, 1997).

Para Mueller (2015), ao examinar o comportamento dos governos alguns estudiosos (James Buchanan, Duncan, Anthony Downs entre outros) referem-se nas suas investigações como escolha pública (Teoria da Escolha Pública), escolha social (Teoria da Escolha Social) e como economia política (Teoria da Economia Política). Entretanto, cada uma destas rubricas tem muito em comum e que as pessoas que se referem a seu trabalho como escolha pública ou economia política estão empregando metodologias essencialmente idênticas. As contribuições para as escolhas públicas, estritamente definidas, são mais frequentes em análises positivas e empíricas de comportamento do governo do que aquelas em escolha social.

Para Correia (1999), a solução de conferir ao decisor a capacidade de representar a totalidade das avaliações da sociedade, foi uma das primeiras críticas metodológicas de Buchanan para a economia do bem-estar (*welfare economics*). O cálculo do bem-estar pressupõe a faculdade de decisão soberana técnica não interessada, o que tem limite evidente, quer ao nível da relação do decisor com a realidade, o que constitui o ponto nodal da escolha pública, quer ao nível da possibilidade de elaboração útil dos cálculos necessários. Assim, a Teoria da Escolha Pública analisa os problemas levantados por esta escola econômica, formulando uma crítica de fundo e de forma, sobretudo à função de bem-estar social.

Na literatura encontram-se pesquisas realizadas (FOUCAULT; FRANÇOIS, 2005; FOUCAULT; MADIES; PATY, 2008; AIDT; VEIGA; VEIGA, 2011; ABBOTT; JONES, 2013), na ótica da Teoria da Escolha Pública que destacam o comportamento oportunista dos gastos dos governos por ocasião das eleições (antes, durante e depois).

Foucault e François (2005) demonstraram por pesquisa empírica que as decisões de governo locais (91 cidades francesas mais populosas, avaliadas no período de 1977 a 2001) são influenciadas pela agenda política. As despesas operacionais e de capital aumentaram em anos eleitorais substancialmente e, em menor medida, nos anos anteriores às eleições o que prova a existência de um ciclo político-econômico oportunista. Em contraste, houve uma diminuição das despesas, independentemente da sua natureza, durante o ano seguinte ao da eleição. Isso inverte a presença de um ciclo de negócios político-partidária.

Foucault, Madies e Paty (2008) concluíram com evidências empíricas que os governos locais (municipais) da França apresentaram comportamento oportunista com aumentos de todas as categorias de despesas públicas em períodos pré-eleitorais. Concluíram também, que as despesas correntes em matéria de emprego temporário são susceptíveis de serem utilizadas para evitar problemas de coesão social nas cidades analisadas.

Os resultados empíricos divulgados na pesquisa de Aidt, Veiga e Veiga (2011) realizados em municípios portugueses apoiaram claramente a hipótese de que o oportunismo compensa como maiores gastos no ano eleitoral, quando comparado com o prazo médio de eleição ou, simplesmente em euros *per capita*. O oportunismo também será maior quando o titular concorre para a reeleição, quando ele pertence a um partido de esquerda, e quando há aumentos nas transferências de capital do governo central no ano eleitoral.

Abbott e Jones (2013) ao analisarem as despesas pró-cíclicas por diferentes níveis de governo (20 países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE entre 1995 e 2006), sob a ótica da Teoria da Escolha Pública, verificaram o impacto que a distribuição do poder fiscal em transferências intergovernamentais exerce como incentivos eleitorais em todos os ramos do governo sobre o padrão de ciclicidade em todas as categorias de despesas (por exemplo, corrente e investimentos em defesa, educação, segurança social e outros itens de linha orçamental).

No Brasil também são encontradas pesquisas (SAKURAI; GREMAUD, 2007; SAKURAI, 2009) que tratam do oportunismo dos gastos públicos no período eleitoral, embora não façam referência à Teoria da Escolha Pública.

Sakurai e Gremaud (2007) ao avaliarem o comportamento fiscal dos municípios paulistas, entre os anos de 1989 e 2001, com base em componentes específicos do orçamento público (despesas correntes, despesas com pessoal, transferências correntes e investimentos) encontraram evidências de impulsos positivos na despesa municipal nos anos eleitorais de 1992 e 1996.

Sakurai (2009) ao investigar os ciclos eleitorais na perspectiva da execução das funções orçamentárias dos municípios brasileiros, entre os anos de 1990 e 2005, encontrou evidências de forma mais expressiva em algumas funções específicas (saúde e saneamento, assistência e previdência, habitação e urbanismo e transportes). Especificamente para as duas primeiras funções, foi possível inferir que tais manipulações, elevadoras das suas respectivas despesas, podem ser canalizadas de forma relativamente mais imediata à população, uma vez que estas são, normalmente, foco de forte apelo político junto aos eleitores (SAKURAI, 2009).

Convém ressaltar que existem críticas a favor e contra a Teoria da Escolha Pública. Neste sentido para Oppenheimer (1985), as conclusões da Teoria da Escolha Pública têm consequências bastante graves, independentemente das características morais do comportamento político. Este comportamento não é necessariamente hediondo, mas ele tem algumas características que são de mau gosto. Os indivíduos podem ser manipulados, mas aqueles que se preocupam com a justiça podem predeterminar um resultado político. Não se pode esperar encontrar o mesmo grau de comportamento moral na política como se pode encontrar nos assuntos pessoais e de negócios.

Evans (2014) esclarece que após um debate existente entre a compatibilidade (ou não) da economia austríaca e a Teoria da Escolha Pública com abordagem subjetivista, concluiu que o enfoque racional dessa teoria chegou a um beco sem saída e que aborda para além dos limites máximos da economia e assim tornar-se uma paródia hiperlógica.

Meadowcroft (2014) argumenta que a crítica persistente que a Teoria da Escolha Pública não aborda adequadamente a questão do poder nas sociedades capitalistas contemporâneas não se fundamenta. A abordagem da teoria fornece uma base para uma política genuinamente consensual e

expõe o fato de que as concepções alternativas de política são fundamentalmente não-consensual. O paradigma da troca e do princípio da unanimidade servem como modelos idealizados para avaliar arranjos institucionais do mundo real. Na verdade, os estudiosos da Teoria da Escolha pública tendem a buscar suas próprias agendas de pesquisa, em vez de se envolver nessas críticas.

Como contribuições da Teoria da Escolha Pública, destacam (PEREIRA, 1997; HILL, 1999; ANDREWS; KOUZMIN, 1998).

- 1) maximização dos votos pelos políticos para se manterem no poder;
- 2) benefícios líquidos que o eleitor obtém dos gastos governamentais em relação aos gastos que ele incorre em função da tributação;
- 3) ciclos político-econômicos caracterizados pelo aumento da despesa pública em período pré-eleitoral, seguidos por tensões inflacionárias e políticas restritivas no período pós-eleitoral pelos governos (comportamento oportunista dos gastos públicos);
- 4) ineficiência da administração pública, ausência de incentivos, problemas com obtenção de informação acerca das preferências dos cidadãos, rigidez constitucional, permeabilidade à atuação de *lobbies*, financiamento ilegal de partidos políticos;
- 5) identificação de três razões básicas que leva à conclusão do governo ineficiente: o efeito racional da ignorância, o efeito especial do interesse e o efeito miopia;
- 6) os indivíduos são maximizadores econômicos, motivados apenas por autointeresse nas suas interações econômicas, interações sociais e políticas.

A Teoria da Escolha Pública apresenta abordagens entre a economia, a ciência política e a filosofia moral. Como resultado do amadurecimento de suas ideologias com o passar dos tempos, atualmente é utilizada para explicar diversas questões: globalização econômica; governança pública; composição das receitas e despesas públicas; política antitruste; política de defesa da concorrência; comportamento fiscal do Estado etc. Os estudos divulgados no periódico internacional *Public Choice* (ISSN 0048-5829) tem contribuído neste sentido.

2.6.3 Teoria dos *Stakeholders*

Para Freeman *et al.* (2010), a Teoria dos *Stakeholders* surgiu como uma versão para compreender e solucionar três problemas de negócios: compreensão de como o valor é criado e comercializado; conexão da ética e do capitalismo; e ajuda a pensar sobre a gestão de tal forma que os dois primeiros problemas são abordados. Muitas vezes a Teoria dos *Stakeholders* é aplicada de maneira incorreta ou inoportuna, como: desculpa para o oportunismo gerencial; preocupação com a distribuição de resultados financeiros e tratamento igualitário dos envolvidos.

O principal marco da Teoria dos *Stakeholders* tem normalmente sido atribuído à obra de Robert Edward Freeman de 1984, quando publicou seu livro de referência e desde então vários ensaios foram publicados com o objetivo de compor o mosaico desta teoria. Na Inglaterra, esta abordagem foi introduzida pelo Partido Trabalhista em 1997, com o objetivo de tornar a administração pública mais participativa, convidando a sociedade a participar de seus processos decisórios

(GOMES, 2006). Para McWilliams e Siegel (2001), o trabalho de Freeman é tido como seminal na fundamentação da Teoria dos *Stakeholders*.

O pressuposto principal da Teoria dos *Stakeholders* é que a eficácia de uma organização é medida pela sua capacidade de satisfazer não só os acionistas, mas também os agentes que têm uma participação na organização (GOMES, 2006). Ainda segundo esse autor, a gestão de governos locais é, de fato, um processo onde os *stakeholders* devem ser considerados em função do poder que eles podem exercer sobre as operações destas na definição de seus objetivos, bem como dos interesses que os une (GOMES, 2006).

A análise da Teoria dos *Stakeholders*, para Freeman *et al.* (2010), no processo de políticas públicas é útil para mapear os grupos constituintes, a estrutura de poder, as redes de políticas e a comunidade. Neste sentido, pode ser usada para identificar o potencial de cada parte interessada em controlar o grupo, formar coalizção, identificar o poder relativo etc.

Para Connolly e Hyndman (2013), a Teoria dos *Stakeholders* pode ser ligada a temas em contabilidade e *accountability*. O argumento central proposto por Freeman era que as organizações envolvidas com as partes interessadas numa base de confiança e cooperação mútua, iriam construir legitimidade e reputação que lhes daria uma vantagem competitiva sobre os rivais.

A Teoria dos *Stakeholders*, segundo Silveira, Yoshinaga e Borba (2005), possui suas raízes principalmente na sociologia, no comportamento organizacional e na política de interesses de grupos específicos em que os administradores formulam e implementam para satisfazer todos os grupos que tenham interesses em jogo na empresa. De acordo com Campos (2006), o principal segmento em que as organizações têm o objetivo de atender são os acionistas (*Stakeholders*), sendo que os demais (consumidores, empregados etc.) são importantes na medida em que puderem contribuir para a geração de lucros.

Donaldson e Preston (1995) esclarecem que a Teoria dos *Stakeholders* apresenta três dimensões: descritiva, instrumental e normativa. A descritiva revela-se quando a empresa utiliza o modelo para representar e entender as suas relações e papéis nos ambientes externo e interno; a instrumental é evidenciada quando o modelo é usado como uma ferramenta de gestão para os administradores; e a normativa surge quando a administração reconhece os interesses de todos os *stakeholders*, conferindo a estes uma importância intrínseca. A dimensão normativa desta teoria dá suporte à função objetivo da empresa.

A definição clássica de *stakeholders*, corresponde a qualquer grupo ou pessoa cujos interesses podem afetar ou ser afetados pelas realizações dos objetivos de uma organização. A Teoria dos *Stakeholders* é usada para identificar quem são os *stakeholders*; quais são as suas características; quais são as suas motivações e os recursos disponíveis (VIEIRA; COSTA; BOAVENTURA, 2011).

No setor de turismo, a pesquisa dos referidos autores identificou como principais *stakeholders*: Ministério do Turismo, Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE), Governo do Paraná, Federação do Comércio de Bens, Serviços e Turismo do Paraná (FECOMÉRCIO), Agência Brasileira de Viagens (ABAV), Associação Brasileira da Indústria de Hotéis

(ABIH), Empresa Brasileira de Turismo (EMBRATUR) e Dirigentes Municipais de Turismo (VIEIRA; COSTA; BOAVENTURA, 2011).

Segundo Ricardo (2012), na Teoria dos Stakeholders foi desenvolvido o conceito das partes interessadas, entendida como qualquer grupo ou indivíduo que pode afetar ou ser afetados pela realização do propósito da organização. Esta definição é desenvolvida no âmbito da gestão estratégica como uma abordagem para o planejamento estratégico com base em três níveis: 1) a partir de uma perspectiva racional para entender quais são as partes interessadas e as posições percebidas na organização; 2) a compreensão dos processos da organização utilizados de forma explícita ou implicitamente para gerenciar o relacionamento com seus *stakeholders* e deixá-los intervenientes no processo; 3) compreender o conjunto de operações ou transações entre a organização e seus *stakeholders* e deduzir se essas negociações cabem no mapa das partes interessadas e processos utilizados pela organização para interagir com os seus *stakeholders*.

No setor público os *stakeholders* são os ministros, oficiais do governo, parlamentares, contribuintes, clientes e público em geral, que possuem interesses legítimos, mas não necessariamente são possuidores de direitos (CAVALCANTE; DE LUCA, 2013).

De acordo com Falco (2000), na interpretação da *res publica* (coisa pública), pela Teoria dos *Stakeholders* a relação do agente principal é definida como uma forma de interação social em que o público principal é representado por qualquer centro decisório com poder para criar órgãos deliberativos formalmente estabelecidos pela Constituição.

Falco (2000) argumenta também, que a crescente insatisfação até agora demonstrada pelos cidadãos relacionada à gestão dos serviços públicos deve-se, pelo menos em parte, à consolidada presença de uma assimetria de informações entre os atores do sistema socioeconômico (instituições, cidadãos, empresas) que, inevitavelmente, obstaculiza a coordenação entre as instâncias dos cidadãos e as atividades das empresas de serviço público. Nesse sentido, o cidadão possui pouquíssimas informações, insuficientes tanto em termos qualitativos quanto quantitativos, para observar as atividades exercidas pela administração pública.

Para Harrison, Rouse e De Villiers (2012), na perspectiva da Teoria dos *Stakeholders* a prestação de contas e a medição de desempenho pode e deve ser utilizada no setor público. Como exemplo, no contexto escolar pode ser usado para identificar grupos de interessados que influenciam a criação de objetivos estratégicos. Isso inclui alunos, pais, o público em geral, potenciais empregadores de estudantes, os contribuintes, as comunidades adjacentes às escolas, professores, demais funcionários das escolas, gestores escolares, comitês escolares, conselhos escolares de curadores, governadores escolares, o departamento de educação e o governo.

Ainda de acordo com os referidos autores, a aplicação da abordagem a outras organizações do setor público ajuda os gestores identificar a finalidade da avaliação de desempenho, o principal interessado, o seu principal objetivo para a organização, e os indicadores de desempenho relevantes relacionados com esse objetivo. Os gestores também poderão abordar, de forma explícita, como as necessidades de outras partes interessadas podem ser cumpridas (HARRISON; ROUSE; DE VILLIERS, 2012).

A Teoria dos *Stakeholders* serve para explicar as relações entre uma determinada organização e as pessoas, grupos e outras organizações em seus ambientes e neste sentido pode ser utilizada para explicar situações entre a sociedade e a administração pública.

As principais contribuições da Teoria dos *Stakeholders* são (RICARDO, 2012):

- 1) identificação das partes interessadas e as posições percebidas na organização;
- 2) compreensão dos processos da organização utilizados de forma explícita ou implicitamente para gerenciar o relacionamento com seus *stakeholders* e deixá-los intervenientes no processo;
- 3) compreensão do conjunto de operações ou transações entre a organização e seus *stakeholders* e deduzir se essas negociações cabem no mapa das partes interessadas e processos utilizados pela organização para interagir com os seus *stakeholders*.

2.7 PESQUISAS SOBRE GASTOS PÚBLICOS

Dá-se o nome de gasto público (ou despesa pública) àquele que é realizado pelas administrações públicas. O gasto social é o gasto público que se destina a cobrir as necessidades básicas dos cidadãos (educação, saúde, saneamento etc.).

O gasto público é o elemento principal para a análise da provisão de bens e serviços públicos, à medida que por meio da execução orçamentária (despesas) que são ofertados bens e serviços para sociedade. Entretanto, não há garantia que o gasto público esteja de acordo com a demanda coletiva, haja vista que a demanda política tem prevalecido em várias situações (MENDES, 2013).

Para Samuelson (1954), a teoria da despesa pública ideal é dividida em duas categorias de produtos: bens de consumo privado ordinários que podem ser divididos entre diferentes indivíduos e os bens de consumo coletivo, que gozam todos em comum. Os bens individuais, segundo Bowen (1943), são divisíveis e passíveis de demanda individual (por exemplo, cenouras, máquinas de costura). Os bens sociais não são divisíveis em unidades e estão disponíveis para todas as pessoas (por exemplo, educação, proteção contra os inimigos). Portanto, os bens sociais estão sujeitos à demanda coletiva ou política, e não individual.

O planejamento da despesa pública, de acordo com Castro (2011) compreende três blocos de informação: classificação institucional; classificação funcional e estrutura programática. A classificação institucional visa identificar o poder, o órgão, a unidade orçamentária e a unidade administrativa dos recursos; a classificação funcional identifica a função de governo, subfunção, programa e ação (projetos, atividades e operações especiais). A classificação econômica classifica as despesas em duas categorias: despesas correntes e despesas de capital e são desdobradas em seus diversos níveis até se conhecer o item de gasto traduzido pelo esforço físico (CASTRO, 2011).

Existe uma distorção no direcionamento da despesa pública. O gasto público precisa sair da controvérsia fiscal e aprofundar na forma efetiva do atendimento da demanda social e da redução das desigualdades sociais e regionais. Existe um ciclo vicioso em que locais mais desenvolvidos atraem mais recursos e mais gastos públicos, o que reforça e perpetua as desigualdades (MENDES, 2013).

Os gastos públicos são objetos de pesquisas acadêmicas. Neste sentido, Bose, Haque e Osborn (2007) examinaram os efeitos do crescimento da despesa pública para um painel de 30 países em desenvolvimento ao longo dos anos 1970 e 1980, com um especial destaque para os gastos do governo desagregados.

Os resultados da pesquisa de Bose, Haque e Osborn (2007) revelaram que a parte das despesas de capital do governo no Produto Interno Bruto (PIB) é positiva e significativamente correlacionada com o crescimento econômico, mas as despesas correntes são insignificantes. A nível desagregado, as despesas de investimento do governo em educação e os gastos totais em educação são os únicos gastos que estão significativamente associados com o crescimento, uma vez que a restrição orçamentária e variáveis omitidas são levadas em consideração.

Silveira e Silveira (2008) avaliaram a qualidade da saúde nos estados brasileiros com a elaboração do Índice Relativo de Qualidade da Saúde (IRQS). Foram selecionados 17 (dezessete) indicadores na área de saúde para compor o referido índice: médicos por 1.000 habitantes; leitos por 1.000 habitantes; número de enfermeiros por 100 leitos; esperança de vida ao nascer; taxa de mortalidade neonatal precoce; número de consultas médicas etc.

Os resultados apontaram que o Brasil possui uma heterogeneidade em relação à qualidade da saúde em seus estados. Claramente observou-se uma supremacia dos estados das regiões Sul e Sudeste, o que representa que essas regiões são as que possuem melhores condições e indicadores de saúde nesse modelo. Também verificou que as regiões Norte e Nordeste apresentam-se defasadas em relação a outras regiões do país, e que se apresentam como as duas piores regiões em relação a qualidade da saúde sob a perspectiva da análise (SILVEIRA; SILVEIRA, 2008).

Varela, Martins e Corrar (2009) agruparam municípios paulistas quanto ao perfil dos gastos públicos *per capita* por função (saúde, educação, saneamento, segurança pública etc.) para descreverem as relações entre os grupos definidos pelo Índice Paulista de Responsabilidade Social (IPRS).

Os resultados indicaram que todos os grupos de municípios, de certo modo, apresentaram gastos elevados nas funções-meio e o montante de recursos aplicados nas funções sociais apresentou associação positiva com os indicadores socioeconômicos dos municípios. Entretanto, sabe-se que o perfil econômico e social dos municípios paulistas não pode ser explicado exclusivamente pelos gastos públicos, outros fatores podem exercer influência, como gastos privados, localização, perfil da população, critérios de transferências de recursos por outros entes governamentais, capacidade tributária etc. (VARELA; MARTINS; CORRAR, 2009).

Aristovnik (2011) mediu a eficiência relativa na utilização de despesas públicas dos novos países membros da comunidade europeia em comparação com os países selecionados da comunidade europeia mais a Croácia e os países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

Os resultados empíricos mostraram que a eficiência técnica no setor da educação difere significativamente entre a maioria dos países da comunidade europeia e os países da OCDE. A análise da eficiência mostra que o Japão, Coréia e Finlândia parecem ser os países mais eficientes na área do setor de educação. Quando se concentra apenas nos países da comunidade europeia,

Hungria, Estônia e Eslovênia parecem ter bons desempenhos de eficiência no domínio do ensino primário, secundário e superior, respectivamente (ARISTOVNIK, 2011).

Kondrotaite (2012) avaliou a qualidade dos serviços públicos em educação, saúde e assistência social em seis municípios da Lituânia com base em pesquisa de opinião pública.

Os principais resultados revelaram que o modelo de gestão dos serviços públicos orientados para o cliente não é aplicável na Lituânia; falta coordenação entre as partes no nível de gestão na organização de prestação de serviços públicos; as instituições municipais precisam organizar a adjudicação dos contratos públicos das empresas vencedoras às exigências dos moradores e envolver os moradores na avaliação dos procedimentos de prestação de serviços públicos; a infraestrutura das instituições dos serviços sociais precisa se reorganizar; devem ser implementados programas de prevenção de doenças de longo prazo; é necessário melhorar a rede de informação das instituições de ensino e implantar a educação pré-escolar obrigatória (KONDROTAITE, 2012).

Divino e Silva Júnior (2012) avaliaram o efeito da composição dos gastos públicos (corrente e de capital) sobre o crescimento da renda *per capita* dos municípios brasileiros no período 1991-2000. No modelo foi usado como referência para verificar como as variáveis estruturais: educação, distribuição de renda, expectativa de vida, renda *per capita* inicial, violência, e se a política fiscal afeta o crescimento econômico local, controlando para o nível de renda *per capita*.

Os resultados indicaram que municípios com renda abaixo da linha de pobreza, definida pelo Banco Mundial, tem uma necessidade maior de gastos correntes do que os que estão acima dessa linha. Estimções quadráticas permitiram derivar composições ótimas de gasto público que maximizam o crescimento econômico conforme a posição do município em relação à linha de pobreza (DIVINO; SILVA JÚNIOR, 2012).

Observa-se que as pesquisas anteriores tratam do gasto público como provisão de bens e serviços públicos (MENDES, 2013); no planejamento da despesa pública com base na classificação institucional, classificação funcional e estrutura programática (CASTRO, 2011); no crescimento da despesa pública para um painel de 30 países em desenvolvimento ao longo dos anos 1970 e 1980 (BOSE; HAQUE; OSBORN, 2007) e nas avaliações de eficiência de despesas públicas (ARISTOVNIK, 2011; KONDROTAITE, 2012).

Contudo, o impacto (efetividade social) das despesas públicas (funções de governo) na sociedade (público alvo), torna-se complexa para identificar quem realizou o gasto (situação ideal), haja vista que no Brasil, as três esferas de governo (federal, estadual e municipal) realizam provisões de serviços públicos (por exemplos, as funções saúde e educação têm competências comuns).

Assim, uma forma alternativa (situação real) é partir da alocação de recursos financeiros na execução orçamentária da despesa pública, evidenciada por funções de governo com avaliações realizadas por índices e indicadores (*proxies*). O procedimento metodológico de analisar situação ideal *versus* situação real, denominado de tipos ideais é orientado por Weber (2001). O tópico a seguir (2.8) trata do processo de *accountability* e transparência.

2.8 ACCOUNTABILITY E TRANSPARÊNCIA

Accountability e transparência são essenciais na gestão da coisa pública e assim é necessário conhecer esses termos que estão correlacionados com a execução orçamentária da despesa das entidades públicas.

Para Filgueiras (2011), com base na ideia de controle dos cidadãos sobre o governo e deste sobre si mesmo, o conceito de *accountability* assume um forte apelo moral. Trata-se, assim, de um conceito normativamente informado – um dever-ser do Estado democrático contemporâneo, mas que ganhou conformação substancial na teoria política a partir de uma abordagem empírica.

Ferry, Eckersley, Zakaria (2015) esclarecem que *accountability* tem sido associada com a chamada de um indivíduo prestar contas por suas ações para uma autoridade superior, com ênfase no escrutínio externo e a ameaça de eventuais sanções. A tendência de utilizar os termos *accountability* e transparência em conjunto sugere uma interpretação muito generalizada. A transparência refere-se à condução dos negócios de uma forma que torna decisões, regras e outras informações visíveis. No entanto, complementam um ao outro e ambos são necessários para o governo.

A performance em *accountability* dos governos locais requer quatro tipos de avaliações: 1) a sua conformidade com o devido processo de direito; 2) o acompanhamento da saúde fiscal para a sustentabilidade; 3) o monitoramento da prestação de serviços; 4) a satisfação dos cidadãos com os serviços locais (SHAH, 2014). Para Silva Neto, Silva e Gonçalves (2015), a informação contábil é um instrumento que proporciona a *accountability*, que pode ser considerada a razão de ser da Contabilidade.

Adicionalmente, Edwards, Yilmaz e Boex (2015) argumentam que a *accountability* é um elemento-chave da legitimidade do Estado. *Accountability* requer a separação vertical de poder entre elementos do Estado, bem como arranjos institucionais a nível local para separar os poderes (executivo, legislativo e judiciário). No topo da separação de poderes, *accountability* também requer um sistema eleitoral local, que garanta a concorrência política.

Chrisostom (2016) esclarece que a *accountability* é um conceito ético sobre o comportamento adequado e ele lida com as responsabilidades dos indivíduos e das organizações. O conceito é utilizado em ambientes práticos para descrever regras de governança e gestão nos serviços públicos e organizações privadas. O termo é muitas vezes usado como sinônimo de conceitos de transparência, responsabilidade, responsabilização e outras ideias associadas.

Buscando o significado da palavra *accountability* em dicionários, justamente para apreender com maior precisão o que o termo significa em inglês e como tem sido traduzido para o português, Pinho e Sacramento (2009) constataram que o significado do conceito envolve responsabilidade (objetiva e subjetiva), controle, transparência, obrigação de prestação de contas, justificativas para as ações que foram ou deixaram de ser empreendidas, premiação e/ou castigo. Assim, os autores concluíram com palavras otimistas, que esse conceito está em construção, assim como o de nação, e dentro dos parâmetros da democracia como valor universal, o que não é pouco para uma longa tradição de autoritarismo.

Perrin (2015) esclarece que a finalidade principal da *accountability* (alguns diriam a sua função principal) é a legitimação do exercício da autoridade, incluindo o mais adequado uso dos recursos públicos. Neste sentido, a *accountability* pode ser vista como um fim em si, com o objetivo de proporcionar maior confiança ou a garantia de que o governo está fazendo e como.

Lewis, O'Flynn e Sullivan (2014) argumentam que as organizações públicas cada vez mais devem prestar contas (*accountability*) das formas de garantir a qualidade dos serviços públicos. Isso coloca pressão sobre o conceito de prestação de contas, às vezes confundindo seus componentes, e ampliando o seu significado e alcance. Os políticos e os funcionários públicos devem demonstrar que o dinheiro dos contribuintes foi utilizado de forma eficaz e que as metas específicas estabelecidas foram cumpridas. As avaliações de desempenho devem ser mediadas por normas sociais e valores dominantes e o papel de prestação de contas também deve ser entendido em linha com essa cultura.

Em relação ao processo de transparência, Pires (2010) ensina que transparência é uma expressão que se presta a muitas acepções, sempre retendo as ideias de visibilidade, clareza, facilidade de acesso a informações, divulgação e, às vezes, de lisura, sinceridade e honestidade. O discurso democrático corrente coloca essa variável entre os requisitos básicos do que se entende por bom governo, nisso sendo reforçado por vertentes do discurso técnico, convergindo ambos para uma concepção de bom governo que une qualidade da representação política e das práticas de gestão da administração pública.

Para Matias-Pereira (2005), a questão da transparência passa a ter um lugar de destaque, visto que a corrupção se apresenta como um fenômeno que enfraquece a democracia, a confiança no Estado, a legitimidade dos governos e a moral pública. No caso brasileiro, é perceptível que a corrupção é um problema grave e estrutural da sociedade e do sistema político do país.

O processo de transparência das contas públicas nos termos da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) – (BRASIL, 2000b), alterada pela Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009 (BRASIL, 2009a), é assegurada mediante:

I – incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos;

II – liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público;

III – adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, que atenda a padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União.

Ainda de acordo com a referida legislação, deverão ser disponibilizadas a qualquer pessoa física ou jurídica o acesso a informações referentes a:

I – quanto à despesa: todos os atos praticados pelas unidades gestoras no decorrer da execução da despesa, no momento de sua realização, com a disponibilização mínima dos dados referentes ao número do correspondente processo, ao bem fornecido ou ao serviço prestado, à pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento e, quando for o caso, ao procedimento licitatório realizado;

II – quanto à receita: o lançamento e o recebimento de toda a receita das unidades gestoras, inclusive referente a recursos extraordinários.

As informações sobre as contas públicas são disponibilizadas em portais da transparência da União, dos Estados e dos Municípios. Entretanto, vários portais não cumprem as determinações legais e quando se deseja saber informações complementares sobre a aplicação dos recursos públicos, o cidadão não consegue.

Foi observado, neste sentido, que os municípios de Duque de Caxias - RJ, Jabotão dos Guararapes - PE, Ananindeua - PA, Campos dos Goytacazes - RJ, São João do Meriti – RJ não divulgaram informações sobre a execução orçamentária da despesa por funções de governo no ano de 2002; Belford Roxo – RJ em 2003; Nova Iguaçu – RJ e Sorocaba – SP em 2005, Mauá - SP em 2007 e São José dos Campos – SP em 2011 (municípios excluídos da amostra da presente investigação).

Neste contexto, as pesquisas de Cruz, Silva e Santos (2009), Cruz *et al.* (2012), Nunes *et al.* (2013) e Raupp (2014) ratificam os problemas de falta de informações em portais de transparência. Cruz, Silva e Santos (2009) verificaram o nível de transparência fiscal eletrônica nos sítios eletrônicos dos maiores municípios do Estado do Rio de Janeiro e concluíram que existem baixos níveis de transparência fiscal eletrônica que são considerados incompatíveis com o desenvolvimento socioeconômico dos municípios.

Cruz *et al.* (2012) verificaram o nível de transparência das informações acerca da gestão pública divulgadas nos portais eletrônicos de 96 municípios, incluídos entre os 100 mais populosos do Brasil. O nível de transparência da gestão pública foi verificado a partir de um modelo de investigação denominado Índice de Transparência da Gestão Pública Municipal (ITGPM), construído com base em códigos internacionais de boas práticas de transparência e governança, na legislação brasileira aplicável e nas experiências de pesquisas anteriores de natureza semelhante realizadas no Brasil e no exterior.

As evidências empíricas da pesquisa de Cruz *et al.* (2012) apontaram para baixos níveis de transparência, considerados incompatíveis com o nível de desenvolvimento socioeconômico dos municípios. Além disso, pode-se concluir que, no geral, existe associação entre as condições socioeconômicas dos municípios e os níveis de transparência na divulgação de informações acerca da gestão pública observados nos sítios eletrônicos dos grandes municípios brasileiros que compõem a amostra do estudo.

Nunes *et al.* (2013), com base nas determinações definidas pelas Leis Complementares nº 101/2000 e nº 131/2009, consolidadas no art. 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) avaliaram a aplicação dos instrumentos de transparência contidos nos sítios eletrônicos de 24 municípios do Rio Grande do Sul, 15 municípios de Santa Catarina e 12 municípios do Paraná. Os resultados da pesquisa mostraram que 75% dos municípios do Rio Grande do Sul, 66% dos municípios de Santa Catarina e 92% dos municípios do Paraná atenderam 70% ou mais dos requisitos preestabelecidos.

Raupp (2014) investigou a prestação de contas realizada pelo executivo de municípios do Estado de Santa Catarina nos portais eletrônicos. Dos 25 portais analisados, 19 apresentaram capacidade baixa em possibilitar a construção de prestação de contas, correspondendo a 76% do

universo pesquisado. Somente 24% dos executivos municipais atendem às exigências legais. Os resultados demonstram a quase inexistência de utilização dos portais para prestar contas dos gastos incorridos pelos executivos municipais.

O Ministério Público Federal – MPF (BRASIL, 2016) divulgou o Índice Nacional de Transparência (INT) de 3,92, como média das notas dos 5.568 municípios avaliados em uma escala de 0 a 10 em pesquisa realizada entre os dias 08 de setembro a 09 de outubro de 2015. No *ranking* de transparência dos Estados, o Estado do Espírito Santo (ES) ficou na 1ª posição com nota 10 e Mato Grosso do Sul (MS) ficou na última posição com a nota 1,4.

A avaliação do MPF (BRASIL, 2016) se baseou em questionário desenvolvido pela Ação nº 4/2015 da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e Lavagem de Dinheiro (ENCCLA), que selecionou as principais exigências legais e os itens considerados “boas práticas de transparência”. Na relação dos itens avaliados, figuram receita e despesa nos últimos seis meses; ferramenta de pesquisa de conteúdo; endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento; íntegra dos editais de licitação e dos contratos firmados; relatório de gestão do ano anterior; e possibilidade de pedidos de informação por meio eletrônico, assim como de acompanhamento da solicitação.

No *ranking* de transparência dos municípios por estados, na avaliação do MPF (BRASIL, 2016), figuram nas primeiras posições com a média 6,86 os municípios do Estado de Santa Catarina e de 6,06 para o Estado do Rio Grande do Sul. Os municípios do Estado do Maranhão (média 1,15) e Piauí (média 0,85) ficaram nas últimas posições. O município de São Paulo – SP ficou com a média 9,3 e Montes Claros – MG com 5,4.

Depreende-se assim, com fulcro no *ranking* de transparência dos municípios divulgado pelo MPF, que vários municípios precisam devolver práticas de transparência (Americana - SP com a nota: 2,8; Guimarães – MG – nota: 0,2 etc.) e outros precisam adotar (nota zero: Agricolândia - PI, Amapá do Maranhão – MA etc.). Estes resultados comprometem a performance em *accountability* nas avaliações elencadas por Shah (2014).

O Portal de Transparência da União (BRASIL, 2014) divulga os seguintes dados sobre o Programa Bolsa Família (*downloads* de dados): Unidade da Federal (UF); Código do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI) do Município; Nome do Município; Código da Função; Código da Subfunção; Código do Programa; Código da Ação; Número de Identificação Social (NIS) do Favorecido; Nome do Favorecido; Fonte-Finalidade; Valor Parcela e Mês de Competência. Entretanto, não são publicadas as quantidades de famílias beneficiadas e as quantidades de crianças cadastradas.

Deveriam ser divulgadas séries históricas com informações complementares sobre a execução do programa bolsa família (quantidade de famílias beneficiadas por ano, número de crianças cadastradas etc.). Caso alguém esteja interessado, deverá solicitar tais informações a Caixa Econômica Federal (CEF) e ao Ministério do Desenvolvimento Social (MDS). Entretanto, não há garantia de que as informações, que deveriam ser divulgadas no Portal de Transparência da União, sejam fornecidas.

A Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011) – (BRASIL, 2011), pelas quais os cidadãos podem obter informações não disponibilizadas nos Portais de Transparência pode não funcionar, haja vista que os gestores públicos podem alegar sigilo.

O Tribunal de Contas da União (TCU), a Controladoria-Geral da União (CGU), o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE-SP), o Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte (TCE-RN), o Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco (TCE-PE), o Tribunal de Contas do Estado da Bahia (TCE-BA), o Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE-RS) e o Tribunal de Contas do Distrito Federal (TC-DF) não liberaram os programas, guias e matrizes de auditoria, solicitados com base na Lei de Acesso à Informação.

O Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco (TCE-PE) e o Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE-RS), após interposição de recurso, liberaram parte dos programas de auditoria. Entretanto, o que liberaram não atende a solicitação. O Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás (TCM-GO) foi o único dos tribunais solicitados que liberou os programas de auditoria (na íntegra).

Os órgãos de auditoria alegaram sigilo, que os programas de auditoria incluem informações sobre o *modus operandi* das atividades de auditoria e que poderia atrapalhar as auditorias. Na realidade, existe um equívoco. Quando são disponibilizados os programas de auditoria sem nenhum preenchimento (conforme solicitação), ou seja, em branco, as entidades fiscalizadas poderão ter mais um documento que poderá ser utilizado para facilitar as organizações de suas atividades que são auditadas. Por exemplo, de posse das matrizes de auditorias, dos programas de auditoria de licitações e contratos feitos pelas entidades fiscalizadoras, o setor de licitações das entidades fiscalizadas poderia se organizar com essas orientações.

Ademais, na pesquisa de Bernardes, Santos e Rover (2015) foi verificado em 40 portais de municípios da Região Sul que nenhum atende à lei como um todo e não há padrão comum para identificação de informações.

Quando se faz necessário consultar séries históricas de despesas por função e receitas por categorias econômicas do Governo Federal (União), as informações estão disponíveis no sítio eletrônico da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) – (BRASIL, 2015) e não no Portal da Transparência da União, que está a cargo da Controladoria-Geral da União (CGU).

Convém ressaltar que os problemas de divulgação de dados ocorrem também nos Portais da Transparência dos Estados e dos Municípios e com as Secretarias e Controladorias Estaduais e Municipais (quando possuem). São necessárias várias consultas a diversos portais eletrônicos para obter as informações que deveriam ser disponibilizados no Portal da Transparência. O Índice Nacional de Transparência (INT) do MPF corrobora com as assertivas.

O Anexo I da Lei nº 11.768, de 14 de agosto de 2008 (BRASIL, 2008) estabelece como prioridades e metas e objetivos do governo federal vários programas, ações e produtos (unidades de medida), mas as informações no tocante à execução física não é divulgada. Por exemplo: como identificar o número de famílias que foram efetivamente beneficiadas com o seguinte programa: Programa 0122 - Serviços Urbanos de Água e Esgoto - 76520000 - Implantação de Melhorias

Sanitárias Domiciliares para Prevenção e Controle de Agravos - Família beneficiada (unidade) = 2.433 (previsão). Consta no referido anexo que a quantidade de famílias beneficiadas seria o produto.

Nas pesquisas de Cruz, Silva e Santos (2009), Cruz *et al.* (2012), Nunes *et al.* (2013) e Raupp (2014), MPF (BRASIL, 2016), de modo geral, foi verificado que vários portais da transparência não cumprem a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e quando são necessárias informações complementares, tais como a execução física de um programa, de uma ação do governo e dados em séries históricas, os cidadãos não conseguem obter tais informações.

Torna-se assim, necessário repensar o que deve ser disponibilizado nos Portais da Transparência. Se os contribuintes/cidadãos disponibilizam os recursos para as entidades públicas (pagam impostos), o governo deve prestar contas da aplicação dos recursos. As leis de diretrizes orçamentárias e as leis orçamentárias anuais determinam aplicações de recursos em ações que são produtos, como exemplo a situação citada da Lei nº 11.768, de 14 de agosto de 2008 (BRASIL, 2008), mas os resultados não são divulgados. Para executar um programa de governo são necessários recursos materiais, financeiro, de pessoal etc. e os resultados devem ser medidos, apurados, evidenciados.

Infere-se assim, que a transparência das contas públicas, dos resultados das ações governamentais, dos produtos, das execuções físicas necessita de aprimoramento. Outro fato é a linguagem apresentada na divulgação das informações: é necessária que seja utilizada uma linguagem acessível, afinal, os cidadãos têm o direito de exercer o controle social, mas para tal, é necessária uma revisão das normas atuais. Para Falco (2000), os cidadãos não possuem informações suficientes para observar as atividades da administração pública. Embora, essa assertiva seja do ano de 2000, a pesquisa de Miranda *et al.* (2008), também corrobora nesse sentido.

O controle social de políticas públicas, segundo Corbari (2004), é considerado como o efeito da ação do cidadão participante sobre os serviços públicos, ou seja, da sociedade sobre o estado, o que confere à democracia caráter mais participativo. Nesta perspectiva, a sociedade não exerce seu papel apenas no momento do voto, mas passa a legitimar os seus representantes ao longo do período em que os eleitos permanecem no poder. Assim, a responsabilidade pelas decisões políticas passa a ser dividida com o público-alvo (CORBARI, 2004).

Platt Neto *et al.* (2007) argumentam que do princípio da publicidade extrai-se que o povo tem o direito de conhecer os atos praticados na administração pública, passo a passo, para o exercício do controle social, derivado do exercício do poder democrático.

O controle social, segundo Matias-Pereira (2010), além de examinar os valores dos gastos públicos, preocupa-se, também com a sua economicidade, imparcialidade, racionalidade e a adequação do atendimento das necessidades da sociedade, utilizando de forma criteriosa os recursos públicos.

Conforme Almeida e Paula (2014), a avaliação das políticas públicas é considerada fundamental na atualidade por possibilitar a ampliação do controle social nos governos locais. Para isso acontecer, ocorreram duas dimensões fundamentais: a emergência da democratização do Estado (pautado pelos movimentos sociais desde a década de 1970) e a necessidade do redimensionamento das ações do Estado como resposta à crise fiscal intencionalmente conhecida.

O controle social para concretizar-se, conforme assevera Matias-Pereira (2014), depende de acesso à informação, para reduzir as assimetrias de informação entre os agentes públicos, transparência e publicidade; capacitação, ou seja, conhecimentos técnicos e políticos para atuação política; e mobilização da sociedade.

O controle social representa a participação do cidadão na gestão pública, na fiscalização, no monitoramento e no controle das ações da administração pública e no acompanhamento das políticas públicas, sendo um importante mecanismo de fortalecimento da cidadania.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

3.1 CARACTERIZAÇÕES DA PESQUISA E DO MÉTODO

Esta pesquisa, quanto aos objetivos, classifica-se como pesquisa de avaliação de resultados com a utilização da pesquisa quantitativa (empirismo). Martins e Theóphilo (2009) esclarecem que a pesquisa de avaliação é uma estratégia de investigação aplicada para avaliar programas, projetos, políticas etc. Bastos e Keller (2004) argumentam que a corrente metodológica do empirismo (pesquisa quantitativa) coloca a mensuração quantitativa como critério do que seria ou não científico, do que seria ou não verdadeiro.

O empirismo busca reproduzir as condições do fenômeno em laboratório, com a pretensão de reconstruir o ambiente propício capaz de superar subjetivismos, incursões de juízos de valor e influências ideológicas (BASTOS; KELLER, 2004). Foram realizadas consultas em livros, artigos de periódicos, sítios eletrônicos, anais de congressos, documentos oficiais etc. para destacar uma abordagem teórica para dialogar com a questão da pesquisa (pesquisa bibliográfica). Fachin (2002) esclarece que a pesquisa bibliográfica é base para as demais pesquisas.

O estudo foi desenvolvido com o método empírico-analítico (arquivo/empirista - banco de dados) que corresponde à utilização de técnica de coleta, tratamento e análise de dados com métricas quantitativas. Conforme Matias-Pereira (2012a), o processo de validação da prova científica no método empírico-analítico é feito por meio de testes de instrumentos, graus de significância e sistematização das definições operacionais.

Para Lopes *et al.* (2006), os métodos são caminhos que levam a sistematização e operacionalização do raciocínio, na medida em que se configura como norte do proceder científico. Matias-Pereira (2012a) esclarece que o método é um conjunto de técnicas, regras e procedimentos que devem ser adotados na realização de uma pesquisa científica.

A mensuração quantitativa é utilizada para calcular os índices de desempenho (instrumentos de avaliação) da execução orçamentária da despesa por funções de governo. A mensuração quantitativa está fundamentada na análise positiva da Teoria da Escolha Pública (PEREIRA, 1997) e na Teoria da Medição (ARIAS, 2010; COHEN; FRANCO, 2012; MARTINS, 2005).

Para Arias (2010), a Teoria da Representação da Medição ou simplesmente Teoria da Medição, a medição, no sentido mais amplo, é a atribuição de números a objetos ou eventos, de acordo com as regras. O autor esclarece ainda, que a estatística é uma ciência útil para a pesquisa empírica, seja em psicologia ou qualquer outra ciência. É geralmente conhecida como a ciência dos grandes números, porque suas leis e princípios atingem o seu prazo de validade máximo em grandes conjuntos de casos ou eventos.

De acordo com Cohen e Franco (2012), pela Teoria da Medição, os números são símbolos com dois significados: o quantitativo habitual, que implica que com eles podem ser realizadas operações algébricas, e o qualitativo, que pode significar uma denominação arbitrária ou estabelecer uma ordem. Martins (2005) esclarece que a estatística não cria leis ou teorias, seu grande valor está

em fornecer subsídios para que o pesquisador utilize as informações relevantes, visando à construção ou verificação de teorias.

Quanto aos índices de desempenho, observa-se que são utilizados nas pesquisas avaliativas que tratam do setor público: operacionalizar os critérios de avaliação e funcionam como artifícios (*proxies*) que podem ser criados para medir *input*, *output* e *outcome* (SECCHI, 2013); funcionam como um sinal de alarme para manifestar a situação do sistema avaliado (SICHE *et al.*, 2007); têm um papel fundamental no planejamento e execução das ações públicas (FIGUEIREDO FILHO *et al.*, 2013); se prestam a subsidiar as atividades de planejamento público e formulação de políticas sociais nas diferentes esferas de governo (JANNUZZI, 2002).

Adicionalmente, Jannuzzi (2005) recomenda que os procedimentos de construção dos indicadores sejam claros e transparentes e que as decisões metodológicas sejam justificadas. Neste sentido, são realizados nos tópicos seguintes os esclarecimentos correlatos.

3.2 POPULAÇÃO, AMOSTRA E COLETA DE DADOS

A população da pesquisa (universo) são todos os municípios brasileiros (5.570), segundo o IBGE (2014). A escolha dos municípios está fundamentada no crescimento de importância dos municípios na promoção do desenvolvimento socioeconômico (KLERING; CHRÖEDE (2008); na elevação de fato ao *status* de ente federativo (TOMIO, 2005); que a análise da despesa pública dos municípios é fundamental para a compreensão adequada do cumprimento das atribuições legais dos governos locais na provisão de serviços públicos (MENDES; SOUSA, 2006); que a Constituição de 1988 outorgou aos municípios novas centralidades de execução de políticas públicas ao considerar a estratégia da proximidade do cidadão com o governo local (BARBOSA, 2010) e que as avaliações de eficiência da administração pública, especialmente nos municípios, atingem um significado especial para o papel no desenvolvimento local (NINA; FERNÁNDEZ, 2011).

De acordo com Matias-Pereira (2012a), a amostra é parte da população ou do universo, selecionada de acordo com uma regra ou plano. Martins e Theóphilo (2009) esclarecem que na pesquisa quantitativa, os dados e as evidências coletados são filtrados, organizados e tabulados; enfim, preparados para serem submetidos a técnicas e/ou testes estatísticos.

As técnicas e/ou testes estatísticos para serem utilizados exigem uma série de suposições conceituais e de pressupostos (LEVINE; BERENSON; STEPHAN, 2000). A regressão exige como pressupostos a normalidade, a homocedasticidade, a independência de erros e a linearidades das variáveis (LEVINE; BERENSON; STEPHAN, 2000).

A análise fatorial exige como suposições: normalidade, linearidade e a matriz de correlações com valores significativos (PESTANA; GACEIRO, 2014; HAIR JR. *et al.*, 2005). A Análise de Componentes Principais (ACP) exige alta correlação, normalidade multivariada, determinante da matriz de correlação maior que 0.00001 (MINGOTI, 2007; FIELD, 2009; LATTIN; CARROLL; GREEN, 2011).

Para utilizar a análise multivariada, Hair Jr. *et al.* (2005) esclarecem que o pesquisador deve empregar uma série de técnicas de exame dos dados, tais como: tamanho da amostra; correlações

entre as variáveis; comunalidades; suposições conceituais etc. Segundo Johnson e Wichern (2007), a técnica multivariada da Análise de Componentes Principais (ACP) são necessários pelo menos 50 ou mais observações. Para Osborne e Costello (2004), os melhores resultados com a Análise de Componentes Principais ocorrem em análises de amostras grandes.

Diante do exposto, a amostra desta investigação é não probabilística (intencional) em que foram consideradas como elemento de escolha, os 50 municípios brasileiros (8.97% do universo) mais populosos brasileiros (ano base de 2013, dados disponibilizados pelo IBGE), que concentravam mais de 26% da quantidade dos habitantes do Brasil.

Para obter os 50 municípios mais populosos foram realizados os testes estatísticos e observado se possuíam os dados da execução orçamentária por funções de governo nos treze exercícios financeiros em avaliação. Quando o município não atendia essa regra, outro era incluído e realizado novamente os testes. Nessa regra, 10 municípios foram excluídos por não possuírem os dados da execução orçamentária da despesa por funções de governo, no período de 2002 a 2014 e Brasília-DF foi excluída por ter competência tributária de município e de estado. A relação dos municípios (amostra e excluídos) consta no Apêndice A. Os municípios da amostra são os mesmos nos treze exercícios financeiros (2002 a 2014) para permitir uma perspectiva dinâmica de avaliação desempenho.

Ainda neste contexto, o Quadro 10 esclarece a situação do tamanho dos municípios pelo número de habitantes, visando esclarecer a regra de escolha da amostra desta pesquisa.

Quadro 10 – Representação de faixa de municípios por número de habitantes

Quantidade de municípios mais populosos	Faixa do número de habitantes (população)	
30	11.821.876 São Paulo – SP	646.673 Uberlândia – MG
40	11.821.876 São Paulo – SP	494.200 Niterói – RJ
50	11.821.876 São Paulo – SP	444.136 Mauá – SP
60	11.821.876 São Paulo – SP	387.788 Carapicuíba – SP
100	11.821.876 São Paulo – SP	262.880 Várzea Grande – MT

Fonte: IBGE (2014) – adaptado.

Observa-se no Quadro 10, que ao aumentar o tamanho da amostra, os municípios incluídos na respectiva faixa apresentam uma dispersão do número de habitantes. Desse modo, a regra utilizada neste estudo para determinar o tamanho da amostra (intencional) foi a quantidade de municípios em que os seus dados, após serem testados cumpriam as suposições conceituais e de pressupostos da métrica quantitativa (Análise de Componentes Principais), utilizada para elaborar índice de desempenho e ainda, que disponha dos dados de execução orçamentária da despesa por funções de governo em cada um dos anos dos exercícios financeiros do período de 2002 a 2014 (MATIAS-PEREIRA, 2012a; MARTINS; THEÓPHILO, 2009; MINGOTI, 2007; FIELD, 2009; LATTIN; CARROLL; GREEN, 2011).

Antes de chegar a quantidade de 50 municípios, foram realizados testes estatísticos com amostras de 30 e de 40 municípios para verificar o atendimento da regra estabelecida (suposições conceituais e pressupostos da métrica quantitativa), mas essas quantidades apresentaram insignificância estatística no determinante da matriz de correlação, o que inviabilizou sua utilização. A inclusão de mais municípios (70, 80, 100 etc.) poderia resultar em uma dispersão para realizar as comparações de desempenho entre os grandes e pequenos municípios. De acordo Brown (1993) e Maher e Nollenberger (2009), devem ser feitas avaliações de desempenho entre municípios, considerando a quantidade de habitantes.

Os dados sobre os exercícios financeiros do período de 2002 a 2014 (aspecto temporal da pesquisa) foram extraídos dos Demonstrativos das Execuções das Despesas por Função/Subfunção, disponíveis no sítio eletrônico da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) (BRASIL, 2015) e a quantidade de habitantes de cada município do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2014).

3.3 ESCOLHAS DE VARIÁVEIS E O CRITÉRIO DE AVALIAÇÃO

As variáveis escolhidas foram as funções de governo (*inputs*) de competência dos gestores públicos municipais executadas ou não, no período de 2002 a 2014. Verifica-se assim, que as funções não executadas por algum município em determinado ano, também foram incluídas na avaliação, ou seja, foram atribuídos o valor zero para continuarem na pesquisa.

Os valores das funções de governo foram divididos pelo número de habitantes (*per capita*). O tamanho dos municípios por número de habitantes é recomendado por Brown (1993) e referendado por Maher e Nollenberger (2009), quando se avalia o desempenho.

As avaliações de resultados de ações governamentais (funções de governo, receitas etc.) divididas pelo número de habitantes (*per capita*) são observadas em várias pesquisas (LAVINAS, 2007; FARIA; JANNUZZI; SILVA, 2008; VARELA; MARTINS; CORRAR, 2009; DIVINO; SILVA JÚNIOR, 2012).

O Quadro 11 apresenta as funções de governo escolhidas para calcular os dois instrumentos de avaliação de desempenho dos gestores públicos municipais, conforme consta nos objetivos específicos.

Quadro 11 - Escolhas de variáveis para calcular os índices de desempenhos com a ACP

Avaliação de desempenho dos gestores públicos municipais na execução orçamentária de despesa em funções de governo de suas competências – total de 19 funções	
Legislativa (LEG) [1] Administração (ADM) [4] Assistência Social (ASS) [8] Previdência Social (PRE) [9] Saúde (SAD) [10] Trabalho (TRA) [11] Educação (EDU) [12] Cultura (CUL) [13] Direitos da Cidadania (DIR) [14] Urbanismo (URB) [15]	Habituação (HAB) [16] Gestão Ambiental (GES) [18] Ciência e Tecnologia (CIE) [19] Agricultura (AGR) [20] Indústria (IND) [22] Comércio e Serviços (COS) [23] Transporte (TRN) [26] Desporto e Lazer (DES) [27] Encargos Especiais (ENC) [28]
Avaliação de desempenho dos gestores públicos municipais na execução orçamentária de despesa em funções sociais de governo (gastos sociais) – total de 9 funções	
Assistência Social (ASS) [8] Previdência Social (PRE) [9] Saúde (SAD) [10] Educação (EDU) [12] Cultura (CUL) [13]	Direitos da Cidadania (DIR) [14] Urbanismo (URB) [15] Habituação (HAB) [16] Gestão Ambiental (GES) [18]
Funções excluídas da avaliação de desempenho dos gestores públicos municipais na execução orçamentária da despesa por funções de governo – total de 9 funções	
Valores atípicos	Judiciária (JUD) [2] Essencial à Justiça (ESS) [3] Defesa Nacional (DEF) [5] Segurança Pública (SEG) [6] Relações Exteriores (REL) [7] Saneamento (SAN) [17] Organização Agrária (ORG) [21] Comunicações (COM) [24] Energia (ENE) [25]
Legenda: [n] = sequência da função na Portaria nº 42/1999 – MPOG.	

Fonte: elaborado pelo autor, a partir das informações contidas na Portaria nº 42/1999 – MPOG.

O índice para avaliar o desempenho dos gestores públicos municipais na execução orçamentária de despesa em funções de governo de suas competências é composto de 19 funções (Quadro 11). Nesta pesquisa, foi denominado de Índice de Desempenho de Funções de Governo (IDFG). O IDFG foi aplicado em cada um dos treze exercícios financeiros, do período de 2002 a 2014, para assim, evidenciar uma perspectiva dinâmica de avaliação de desempenho.

O IDFG não encontra abordagem em outros estudos. Constitui, assim, uma contribuição desta pesquisa para servir como instrumento de avaliação de desempenho de gestores públicos municipais.

Do total de 28 (vinte e oito) funções de governo previstas pelo MPOG para agregar o maior nível das despesas que competem ao setor público (Portaria nº 42/1999 – MPOG), 9 (nove) foram excluídas (valores atípicos, ou seja, são valores diferentes das demais variáveis em análises): judiciária; essencial à justiça; defesa nacional; relações exteriores; organização agrária; comunicações e energia por não serem relacionadas nas suas áreas de competências e as funções segurança pública e saneamento por falta de execução por municípios da amostra, pelos motivos a seguir relatados.

Quanto à função segurança pública, os municípios podem e devem executar despesas com ações de segurança na forma de proteção preventiva, conforme preceitua a Constituição Federal

(parágrafo 8º do Art. 144) (BRASIL, 1988) e a Lei nº 13.022, de 08 de agosto de 2014 (BRASIL, 2014). Entretanto, foi observado que vários municípios (por exemplos: Olinda - PE; Carapicuíba - SP e Montes Claros - MG) não executaram as despesas na função, no período de 2002 a 2014 e outros, realizaram, como por exemplos, Santos (PERRENOUD, 2007) e Recife (RICARDO; CARUSO, 2007), em anos diferenciados nos exercícios financeiros avaliados.

A função saneamento, também foi excluída das avaliações por não ter sido executada por todos os municípios da amostra, como por exemplos os municípios de Natal – RN, Salvador – BA e Fortaleza – CE. Natal - RN (Resolução nº 004/2008, de 19 de junho de 2008) (NATAL, 2008), Salvador (BA) e Fortaleza (CE) que atribuíram por intermédio de contratos de concessão a execução para as Companhias de Águas e Esgotos dos referidos Estados e a partir de 2007 é que foi estabelecido o Plano Nacional de Saneamento Básico (PNSB) – Lei nº 11.445, de 05 de janeiro de 2007 (BRASIL, 2007).

Convém ainda esclarecer, que foi observado que vários municípios executaram despesas não relacionadas na sua área de competência, no período de 2002 a 2014, às quais são consideradas gastos extras, o que constitui mais um esclarecimento de suas exclusões no índice de avaliação de desempenho (valores atípicos). Por exemplos, os municípios de São Paulo – SP, Rio de Janeiro – RJ e Salvador – BA executaram despesas com a função judiciária nos anos de 2002 e 2010 e Fortaleza – CE com a função essencial à justiça, também em 2002 e 2010. Tais gastos foram realizados pelas Procuradorias Municipais na defesa da ordem pública.

Já o índice para avaliar o desempenho dos gestores públicos municipais em funções sociais de governo é composto de 9 funções (Quadro 11). Nesta pesquisa, foi denominado de Índice de Desempenho de Funções Sociais (IDFS). O IDFS também foi aplicado em cada um dos treze exercícios financeiros, do período de 2002 a 2014.

As funções sociais estão correlacionadas com os direitos sociais, previstos no Art. 6º da Constituição Federal (BRASIL, 1988): educação; saúde; alimentação; trabalho; moradia; lazer; segurança; previdência social; proteção à maternidade e à infância e a assistência aos desamparados e ainda, estão referendados nas pesquisas de Rezende (1997), Bovo (2001) e Lavinias (2007).

Como gastos sociais (bens semipúblicos), Rezende (1997) relaciona as funções: assistência social; previdência social; saúde; educação; cultura; urbanismo; habitação e saneamento. Bovo (2001) considera as despesas nas funções: educação e cultura; saúde e saneamento; assistência e previdência; habitação e urbanismo, constantes das execuções orçamentárias como funções sociais. Para Lavinias (2007), as funções assistência social e previdência social são gastos sociais do governo federal e as funções: assistência social; saúde; educação; direitos da cidadania; urbanismo; habitação; saneamento e gestão ambiental como gastos sociais dos governos municipais.

Contudo, o IDFS também constitui uma inovação na avaliação de desempenho de gestores públicos municipais em funções sociais, haja vista que nesta pesquisa se utiliza métrica quantitativa para elaborar o índice e as avaliações de Rezende (1997), Bovo (2001) e Lavinias (2007), foram realizadas com análise gráfica, valores médios *per capita* e percentual de variação, respectivamente.

Para avaliar o desempenho dos programas do governo, os resultados das ações de governo e as funções de governo de forma agregada ou individual são necessários estabelecer os critérios (CAIDEN; CAIDEN, 2001; COSTA; CASTANHAR, 2003, SECCHI, 2013).

Nesta investigação, o critério estabelecido nas avaliações de desempenhos (2002 a 2014) é o da eficiência alocativa (ROSENBLATT; SHIDLO, 1996; REZENDE, 1995; REZENDE, 1997; BUGARIN, 2001; GIRALDES, 2005; MENDES; SOUSA, 2006; HELDEN; JOHNSEN; VAKKURI, 2008; CATALÁN; BALLVE, 2009; NINA; FERNÁNDEZ, 2011; MENDES, 2013). Os recursos alocados por um governo traduzem o tipo e a natureza do padrão de preferências alocativas de tal governo (REZENDE, 1997). Os eleitores devem comparar as ofertas de serviços públicos de seus governos com os de outras regiões (ROSENBLATT; SHIDLO; 1996). As preferências alocativas se referem à divisão dos recursos financeiros públicos como sendo o fim último da ação do governo.

A eficiência alocativa avalia a relação entre os recursos gerais da sociedade e os resultados obtidos através da sua utilização em termos de obtenção de bem-estar para todos os indivíduos (GIRALDES, 2005). Segundo Bugarin (2001), a eficiência alocativa, trata a questão de como distribuir os recursos e a própria produção.

A eficiência alocativa mostra a capacidade de uma unidade escolher um conjunto de insumos (CATALÁN; BALLVE, 2009). A eficiência na utilização dos recursos públicos requer um controle permanente da sociedade sobre o estado (REZENDE, 1995). O gasto realizado em um conjunto fixo de políticas públicas expressa com relativa precisão as preferências alocativas (REZENDE, 1997).

A eficiência alocativa é alcançada quando os recursos são distribuídos de uma forma que maximiza o bem-estar da sociedade (NINA; FERNÁNDEZ, 2011). A avaliação de desempenho é entendida como um instrumento para indicar eficiência no contexto do setor público (HELDEN; JOHNSEN; VAKKURI, 2008). A análise da despesa pública é fundamental para compreender o cumprimento das atribuições legais dos governos locais na provisão de serviços públicos (MENDES; SOUSA, 2006).

Neste contexto, esta pesquisa avalia a eficiência da alocação dos recursos financeiros (*inputs*) para atender às comunidades de forma agregada nas funções de governo elencadas em consonância com a classificação dada pelo MPOG, a partir de uma visão macro de desempenho entre os gestores públicos municipais. O desempenho é apurado pelo resultado da ponderação dos coeficientes e as variâncias das variáveis (funções de governo) em relação aos escores padronizados, a partir de equações lineares. O efeito prático da avaliação é que o melhor desempenho traduz a maior eficiência alocativa na distribuição dos recursos financeiros para atender a população.

3.4 TÉCNICA DE ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DOS DADOS

A técnica de análise e interpretação dos dados escolhida para avaliar o desempenho dos gestores públicos municipais por índices foi a Análise de Componentes Principais (ACP). As variáveis observadas são decompostas em seus autovalores (variâncias) e autovetores (coeficientes normalizados) em equações de combinações lineares. Todas as variáveis observadas são padronizadas e incluídas nas equações dos escores de desempenho dos componentes principais. A padronização das variáveis é realizada pelo valor da variável menos a média do grupo das variáveis avaliadas divididas pelo desvio-padrão. A padronização é denominada de escore padrão ou *z-score*.

Larson e Farber (2010) esclarecem que o escore padrão ou *z-score* representa o número de desvios-padrão que um valor dado está a partir da média. Um *z-score* pode ser negativo, positivo ou zero. Se for negativo, o valor está abaixo da média. Se positivo, o valor correspondente está acima da média e se for zero, o valor correspondente é igual a média. Segundo Martins (2002), o *z-score* (escore padronizado), representa uma forma de demonstrar a melhor performance (desempenho) relativa. O *z-score* são utilizados nas equações lineares.

Conforme orientação de Hair Jr. *et al.* (2005), os termos conceituais da técnica escolhida devem ser esclarecidos. Neste sentido, a utilização da técnica da Análise de Componentes Principais (ACP) segue as orientações de Kaiser (1960), Mingoti e Silva (1997), Kubrusly (2001), Timm (2002), Jolliffe (2002), Osborne e Costello (2004), Hair Jr. *et al.*, (2005), Mingoti (2007), Ayres (2012), Vyas e Kumaranayake (2006), Johnson e Wichern (2007), Manly (2008), Field (2009), Lattin, Carroll e Green (2011) e Ribas e Vieira (2011).

A Análise de Componentes Principais (ACP), de acordo com Mingoti (2007), apresenta as seguintes características: modelo fatorial no qual os fatores são baseados na variância total; os escores dos componentes principais são utilizados para conduzir na análise estatística de dados ou para a simples ordenação (*ranking*) dos elementos amostrais observados, com o intuito de identificar aqueles que estão com maiores, ou menores, valores globais dos componentes; os escores de desempenho são calculados com base no somatório dos autovetores normalizados multiplicados pelas variáveis padronizadas (variáveis menos a média das variáveis divididas pelo desvio-padrão das variáveis). De acordo com Field (2009), a variância representa a variabilidade dos escores para qualquer medida (variável).

Segundo Lattin, Carroll e Green (2011), a Análise de Componentes Principais (ACP) permite que o pesquisador reorientar os dados de modo que as primeiras poucas dimensões expliquem o maior número possível de informações disponíveis. Johnson e Wichern (2007) esclarecem que, algebricamente, os componentes principais são combinações lineares particulares das variáveis aleatórias X_1, X_2, X_n . Geometricamente, estas combinações lineares representam a seleção de um novo sistema de coordenadas obtidas pela rotação do sistema original com X_1, X_2, X_n como eixos de coordenadas. Timm (2002) argumenta que os componentes principais são usados para descobrir e interpretar as dependências que existem entre as variáveis, e para examinar as relações que possam existir entre os indivíduos.

Para Kubrusly (2001), na construção de índices com combinações lineares de variáveis é desejável que estes tenham a maior variância possível e neste sentido a Análise de Componentes Principais (ACP) cria combinações lineares com a propriedade da máxima variância. Ainda de acordo com a autora, em análises estatísticas, a variância é muito usada, pois traz a informação contida na variável. De acordo com Vyas e Kumaranayake (2006), em termos matemáticos, a partir de um conjunto inicial de n variáveis correlacionadas, a Análise de Componentes Principais (ACP) cria índices ou componentes não correlacionados, sendo que cada componente é uma combinação linear ponderada das variáveis iniciais.

O primeiro componente é um índice de desempenho global (MINGOTI, 2007) e Manly (2008) esclarece que em termos de ordenação, pode esperar que os primeiros componentes principais sejam suficientes para descreverem as diferenças entre os objetos.

O Quadro 12 destaca os pressupostos necessários para utilizar a Análise de Componentes Principais (ACP) com base na literatura considerada.

Quadro 12 – Pressupostos necessários para utilizar a ACP

Pressupostos	Fontes
Não há consenso entre os estatísticos sobre o tamanho da amostra, mas os melhores resultados ocorrem em análises de amostras grandes	Osborne e Costello (2004)
Os dados da matriz de correlação devem ser altamente correlacionados, mas não independentes	Mingoti (2007); Field (2009); Lattin, Carroll e Green (2011)
A matriz de correlação e de covariância não pode ser matriz diagonal (dados independentes)	Mingoti (2007)
A matriz de correlação não pode ser identidade (coeficientes de correlação serão zero)	Field (2009)
O Teste de Esfericidade de Bartlett (normalidade multivariada) deve ser igual a 0.0000 (p-valor) com o qui-quadrado calculado maior que o qui-quadrado da tabela de distribuição (valor crítico)	Mingoti (2007); Field (2009)
O determinante da matriz de correlação deve ser maior que 0.00001	Field (2009)
Não há pressuposições em relação às variáveis originais	Ayres (2012)
As variáveis observadas não dependem de qualquer suposição sobre distribuição de probabilidade	Mingoti e Silva (1997)
As variáveis podem ser contínuas e distribuídas normalmente ou não	Jolliffe (2002)
O desenvolvimento dos componentes principais não requer uma aceitação normal multivariada e sim da matriz de correlação (ou a matriz de covariância)	Johnson e Wichern (2007)
Os componentes principais retidos devem ter autovalores (variâncias) maiores que um (Regra de Kaiser)	Kaiser (1960), Kubrusly (2001), Lattin, Carroll e Green (2011)
Devem ser utilizados somente os primeiros componentes principais, desde que a soma das variâncias seja uma porcentagem alta, ou seja, acima de 80% ou mais	Manly (2008), Ayres (2012)

As cargas dos componentes principais representam o seu poder de explicação da variância (coeficiente de determinação – R ²)	Lattin, Carroll e Green (2011)
---	--------------------------------

Fonte: elaborado pelo autor.

O Quadro 13 sintetiza a fórmula de calcular os índices de desempenho pela Análise de Componentes Principais (ACP), com base na literatura destacada com fontes de referências do Quadro 12.

Quadro 13 - Fórmula de cálculo de índices de desempenhos com a ACP

$Y_n = \sum A_n Z_n$ (equações lineares)
Y_n = escores dos componentes principais dos autovalores >1 [somatório dos autovetores normalizados multiplicados pelas variáveis padronizadas]
\sum = somatório
A_n = autovetores normalizados (coeficientes de autovetores de X_n) – ponderações das variáveis
Z_n = variáveis padronizadas $(X - \bar{x}) /$ desvio-padrão de X [variáveis menos a média das variáveis divididas pelo desvio-padrão das variáveis]
$IGD = \sum Y_n \lambda_n / \sum \lambda_n$ [somatório dos escores dos componentes principais dos autovalores >1 multiplicados pelos autovalores de cada componente dividido pelo somatório dos autovalores]
IGD = Índice Geral de Desempenho – ordenação [<i>ranking</i> de desempenho com base nos escores dos componentes principais dos autovalores >1]
λ_n = autovalores >1 (ponderação do Índice Geral de Desempenho)
Interpolação dos resultados na faixa de 100 a 0
Denominação dos índices elaborados:
- Índice de Desempenho de Funções de Governo (IDFG)
- Índice de Desempenho de Funções Sociais (IDFS).

Fonte: elaborado pelo autor.

Os autovetores são os coeficientes das variáveis X padronizadas usados para calcular os escores dos componentes principais (Quadro 13). Os autovetores representam o módulo unitário associado a cada autovalor e as direções dos eixos dos componentes principais (MANLY, 2008; AYRES, 2012). Os coeficientes de autovetores são utilizados para ponderar as variáveis (pesos) que são utilizados nos cálculos dos índices de desempenho. O somatório do quadrado dos autovetores é igual a 1 (FIELD, 2009; PESTANA; GAGEIRO, 2014). Quanto maior o autovetor, maior será a sua importância para representar cada componente (AYRES, 2012). Autovetor (álgebra linear) representa uma direção que é preservada por uma transformação linear.

Os autovalores representam o poder explicativo do componente em relação à variância das variáveis originais (observadas). Os autovalores são as variâncias dos componentes principais

(MANLY, 2008). Os autovalores representam o comprimento dos eixos dos componentes principais de um conjunto de dados e são medidos em unidades de variância (AYRES, 2012). O maior autovalor associado com cada um dos autovetores fornece um indicador único da importância de cada combinação linear (FIELD, 2009).

A variância explicada por cada componente (autovalor) é obtida pela soma dos valores elevados ao quadrado da matriz de componentes (PESTANA; GAGEIRO, 2014). A soma dos autovalores é igual a p , que representa o número de variáveis X escolhidas. O determinante de uma matriz é sempre o produto dos seus autovalores. Cada autovetor está associado a apenas um autovalor, ou seja, cada autovetor gera um único autovalor. Entretanto, cada autovalor pode gerar infinitos autovetores.

Os escores de desempenhos, segundo Lattin, Carroll e Green (2011), podem ser calculados em todas as equações dos componentes principais, mas os escores do componente 1 representam a maior variância (variabilidade). Para Manly (2008), o componente 1 tem a propriedade de ter a maior variância possível. Cada componente principal é uma combinação linear exata (isto é, somada ponderada) das variáveis originais. De acordo com Ribas e Vieira (2011), cada equação linear é similar à regressão múltipla, exceto pelo fato de que não há intercepto.

As cargas dos componentes principais são úteis para informar quanto da variância em cada uma das variáveis originais X são explicadas pelos componentes principais, sendo que o quadrado da carga (coeficiente de correlação) representa o coeficiente de determinação (R^2), ou seja, o poder de explicação da variável (LATTIN; CARROLL; GREEN, 2011). A soma dos valores elevados ao quadrado das cargas fatoriais dos componentes principais representa a comunalidade (FIELD, 2009).

Para melhorar as cargas fatoriais de cada variável e assim maximizar a soma das variâncias de cargas exigidas pela matriz, foi utilizada, nesta investigação, a rotação dos eixos denominada de VARIMAX (simplificação das colunas da matriz fatorial – rotação ortogonal), conforme recomendação feita por Field (2009).

Os fatores, segundo Field (2009), representam entidades estatísticas que podem ser visualizadas como eixos de um sistema de coordenadas onde as variáveis podem ser representadas. As coordenadas das variáveis ao longo de cada eixo representam a força do relacionamento entre a variável e cada fator (FIELD, 2009). As variáveis de maior poder de explicação (maior coeficiente de determinação – R^2) são as mais significativas (LATTIN; CARROLL; GREEN, 2011).

Ainda com relação a extração de fatores, Hair Jr. *et al.* (2005) recomendam a utilização de cargas fatoriais acima de ± 0.5 (significância prática) e Lattin, Carroll e Green (2011) argumentam que em termos de comunalidades (variância compartilhada) devem ser observados valores acima de 0.5. Isto representa um coeficiente de determinação (R^2) de no mínimo 50% (proporção da variância em uma variável explicada por outra variável ou incerteza reduzida). O Fator 1 explica a maior parcela da variância e sucessivamente vai diminuindo para os demais fatores.

De acordo com Field (2009), as comunalidades representam a proporção da variância comum dentro da variável incluída na análise que é explicada pelos componentes extraídos (FIELD, 2009). As comunalidades iniciais são iguais a 1 e, após a extração, variam entre 0 e 1, sendo mais próximos

de 0 quando os componentes comuns explicam baixa ou nenhuma variância da variável, e 1 quando toda a variância é explicada por todos os componentes (FÁVERO *et al.*, 2009).

Já os escores de desempenho calculados por Y_1 apresentam valores positivos e negativos que são utilizados para ordenar (ranquear) os resultados. As primeiras posições representam os melhores desempenhos. Assim, foi utilizada a interpolação, considerando o maior valor dos escores como 100 e o menor como zero (normalização de dados) para apresentar os resultados somente com valores positivos. Desse modo, o índice de desempenho (IDFG – IDFS) fica na faixa de 100 a 0. Os cálculos foram realizados com os *softwares*: BioEstat 5.0® (ARYES *et al.*, 2007) e SPSS Statistic 21® na Análise de Componentes Principais (ACP). Entretanto, foram realizados testes no MINITAB e no STATA e o BioEstat 5.0 apresentou compatibilidade com os exemplos apresentados por Mingoti (2007), Field (2009), Fávero *et al.* (2009) e Lattin, Carroll e Green (2011).

3.5 VALIDAÇÃO ESTATÍSTICA DOS ÍNDICES

Validade, segundo Hair Jr. *et al.* (2005), refere-se à habilidade dos indicadores em medir o conceito em estudo. A validade é determinada em grande parte pelo pesquisador, pois a definição original do conceito é proposta pelo pesquisador.

Para Bisquerra, Sarriera e Martínez (2004), a validade é definida como o grau em que um instrumento mede o que se pretende e geralmente utiliza-se a correlação para o cálculo do coeficiente.

Martins e Theóphilo (2009) esclarecem que um instrumento de medida tem validade quando mede o que realmente se propõe e há várias formas de evidenciar a validade, que são: aparente, de conteúdo, de critério etc.

A validação foi feita por intermédio do relacionamento (associações - correlações) do IDFG e o IDFS com o IDHM (Índice de Desenvolvimento Humano Municipal) do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), IRFS (Índice de Responsabilidade Fiscal, Social e de Gestão) da Confederação Nacional dos Municípios (CNM), IFDM (Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal) da Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (FIRJAN) e o INT (Índice Nacional de Transparência), elaborado pelo Ministério Público Federal (MPF) com a utilização da Correlação Linear de Pearson (r), a Correlação por Postos de Spearman (R^o) e a Correlação Canônica (R canônico).

As associações entre os índices elaborados (IDFG e IDFS) levam em conta que os municípios mais eficientes apresentam melhores índices de desenvolvimento humano, de responsabilidade fiscal e social e que possuem maiores índices de transparência. Que haja concordância dos postos ocupados pelos municípios elencados nos *rankings* de desempenhos em relação aos índices de desenvolvimento e de transparência. As correlações não são espúrias. Conforme esclarece Hair Jr. *et al.* (2005), a validade é determinada pelo pesquisador.

Para Martins (2002), a Correlação Linear de Pearson (r) é um indicador da força de uma relação linear entre duas variáveis intervalares. Quanto maior a qualidade do ajuste (ou associação linear), mais próximo de +1 ou -1 estará o valor do coeficiente r próximo de zero (a interpretação é

puramente matemática e está isenta de qualquer implicação de causa e efeito). Segundo Ayres (2012), para cada valor de r e o respectivo tamanho amostral será calculada a probabilidade, ou seja, o p -valor, podendo ser aceita ou rejeitada a hipótese de nulidade, ou seja, a correlação será significativa se o p -valor for igual ou menor que o nível alfa previamente estabelecido (nível de significância).

Os graus dos coeficientes de Correlação Linear de Pearson (r), para Dancey e Reidy (2006) são (valores positivos e negativos): perfeito (1); forte (0.7 a 0.9); moderado (0.4 a 0.6); fraco (0.1 a 0.3) e zero (0).

A Correlação por Postos de Spearman ($R\hat{o}$), para Stevenson (1981), é uma técnica não-paramétrica para avaliar o grau de relacionamento entre observações emparelhadas de duas variáveis, quando os dados se dispõem em postos. O objetivo do cálculo do coeficiente de correlação é determinar até que ponto dois conjuntos de postos concordam ou discordam.

Quando o $R\hat{o}$ de Spearman está próximo de +1.00, indica que os dois conjuntos são muito semelhantes e quando está próximo de -1.00, os conjuntos são bastante diferentes. Quando fica próximo de 0, sugere ausência de relacionamento entre os conjuntos (STEVENSON, 1981). Os graus dos coeficientes de Correlação por Postos de Spearman ($R\hat{o}$) são (valores positivos e negativos): muito forte (0.9); forte (0.7 a 0.9); moderado (0.5 a 0.7); fraco (0.3 a 0.5); desprezível (0 a 0.3).

De acordo com Ayres (2012), a Correlação Canônica tem como objetivo determinar a magnitude da relação entre dois conjuntos de variáveis. Para Hair Jr. *et al.*, (2005), a análise de Correlação Canônica é um modelo estatístico multivariado que facilita o estudo de inter-relações entre conjuntos de múltiplas variáveis dependentes e independentes.

A contribuição da técnica de Correlação Canônica, segundo Johnson e Wichern (2007), refere-se à identificação e à quantificação de relações existentes entre dois vetores de variáveis, em que o pesquisador pode, por exemplo, desejar avaliar eventuais relações entre variáveis pertinentes a políticas governamentais e variáveis econômicas.

Foi realizado ainda, o teste de confiabilidade. Para Bisquerra, Sarriera e Martínez (2004), a confiabilidade refere-se a constância ou estabilidade dos resultados que proporciona um instrumento de medida. Os coeficientes de confiabilidade são interpretados como uma correlação e valores altos (acima de 0.75) são confiáveis. O modelo de Guttman propõe seis coeficientes (Λ) e o mais alto representa o modelo (BISQUERRA; SARRIERA; MARTÍNEZ, 2004).

4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

Os cálculos necessários para a elaboração do IDFG (tópico 4.1) e do IDFS (tópico 4.2) constam nos Apêndices. Os Apêndices B ao L estão relacionados com o IDFG e os Apêndices M ao W com o IDFS. Os Apêndices X e Y referem-se tanto ao IDFG, quanto ao IDFS e o Apêndice A elenca os municípios selecionados para a amostra. A elaboração dos índices atende as propriedades de um indicador para emprego na pesquisa acadêmica para avaliar políticas públicas (TRZESNIAK, 1998; JANNUZZI, 2002) e a argumentação de Secchi (2013) e de Jannuzzi (2012) sobre medição de *inputs*, bem como aos testes de validade e de confiabilidade (BISQUERRA; SARRIERA; MARTÍNEZ, 2004, HAIR JR. *et al.*, 2005).

4.1 Índice de Desempenho de Funções de Governo (IDFG)

Os Apêndices J, K e L apresentam os escores de desempenho do IDFG transformados pela interpolação, considerando o maior valor dos escores como 100 e o menor como zero (normalização de dados), além das posições no *ranking* de desempenho da execução orçamentária da despesa por 19 funções de governo (Quadro 11). Os escores calculados pela Análise de Componentes Principais (ACP) apresentam valores positivos e negativos (Equações 1 a 4). Os escores positivos indicam que o município se encontra acima da percentagem média geral da amostra e os escores negativos indicam abaixo da média.

A Tabela 1 apresenta as posições finais do *ranking* de desempenho das 19 funções de governo (Quadro 11), evidenciadas por municípios posicionados na ordem decrescente do número de habitantes (Apêndice A). O IDFG foi aplicado em cada ano dos treze exercícios financeiros do período de 2002 a 2014.

Tabela 1 – Índice de Desempenho de Funções de Governo (IDFG) dos anos de 2002 a 2014 – *ranking*

Municípios/Anos/Posição	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	13	14
	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P
São Paulo (SP)	4º	4º	3º	5º	7º	3º	4º	2º	2º	2º	2º	4º	3º
Rio de Janeiro (RJ)	1º	1º	2º	1º	1º	4º	6º	11º	15º	7º	3º	6º	4º
Salvador (BA)	37º	30º	26º	40º	36º	45º	42º	44º	39º	41º	23º	48º	6º
Fortaleza (CE)	39º	38º	35º	41º	42º	31º	37º	36º	29º	36º	26º	26º	25º
Belo Horizonte (MG)	2º	8º	5º	11º	11º	5º	19º	3º	8º	4º	6º	3º	5º
Manaus (AM)	30º	23º	29º	28º	22º	37º	39º	41º	38º	37º	29º	40º	19º
Curitiba (PR)	10º	10º	8º	12º	4º	28º	7º	17º	16º	16º	5º	9º	14º
Recife (PE)	19º	18º	20º	21º	19º	24º	22º	27º	28º	38º	13º	15º	8º
Porto Alegre RS)	7º	6º	6º	8º	12º	6º	15º	7º	10º	12º	7º	7º	12º
Belém (PA)	36º	28º	21º	37º	35º	43º	36º	38º	45º	40º	21º	41º	41º
Goiânia (GO)	20º	24º	18º	23º	25º	16º	31º	18º	30º	27º	39º	8º	38º
Guarulhos (SP)	16º	19º	17º	22º	23º	23º	17º	26º	18º	21º	20º	18º	21º
Campinas (SP)	9º	5º	7º	4º	6º	12º	8º	5º	9º	14º	12º	17º	9º

São Luís (MA)	31°	33°	31°	27°	31°	21°	35°	22°	20°	20°	40°	29°	31°
São Gonçalo (RJ)	49°	49°	50°	50°	50°	50°	50°	48°	49°	49°	49°	50°	48°
Maceió (AL)	35°	42°	36°	43°	44°	41°	40°	43°	44°	44°	44°	46°	46°
Natal (RN)	32°	29°	34°	39°	21°	26°	16°	33°	37°	35°	30°	39°	15°
Teresina (PI)	40°	41°	40°	35°	40°	27°	32°	29°	27°	34°	36°	32°	29°
Campo Grande (MS)	14°	21°	13°	29°	20°	13°	18°	15°	7°	13°	33°	10°	11°
São Bernardo do Campo (SP)	3°	3°	1°	2°	5°	2°	1°	14°	1°	1°	4°	1°	2°
João Pessoa (PB)	38°	31°	19°	24°	34°	36°	34°	21°	26°	25°	32°	27°	33°
Santo André (SP)	18°	16°	42°	15°	28°	11°	27°	19°	11°	18°	35°	13°	30°
Osasco (SP)	26°	32°	24°	26°	41°	15°	28°	35°	5°	10°	18°	11°	17°
Ribeirão Preto (SP)	15°	15°	15°	17°	14°	14°	13°	4°	25°	17°	14°	21°	20°
Uberlândia (MG)	29°	34°	38°	33°	29°	32°	24°	34°	31°	32°	42°	33°	44°
Contagem (MG)	24°	39°	32°	34°	43°	30°	33°	32°	34°	29°	22°	34°	36°
Aracaju (SE)	17°	20°	16°	16°	26°	29°	21°	28°	32°	19°	19°	28°	26°
Feira de Santana (BA)	50°	47°	46°	45°	45°	46°	44°	45°	47°	43°	47°	43°	45°
Cuiabá (MT)	25°	25°	27°	30°	27°	34°	29°	30°	35°	23°	15°	23°	28°
Joinville (SC)	22°	14°	22°	7°	13°	17°	11°	16°	22°	22°	28°	30°	27°
Juiz de Fora (MG)	34°	27°	23°	19°	16°	18°	26°	20°	21°	15°	38°	24°	43°
Londrina (PR)	12°	12°	28°	13°	17°	19°	41°	10°	24°	6°	25°	25°	37°
Aparecida de Goiânia (GO)	47°	50°	49°	48°	48°	49°	49°	50°	50°	50°	48°	44°	49°
Niterói (RJ)	5°	2°	10°	9°	9°	8°	10°	13°	12°	9°	10°	14°	7°
Porto Velho (RO)	41°	43°	39°	38°	37°	35°	30°	25°	33°	31°	34°	37°	40°
Serra (ES)	33°	36°	43°	25°	15°	33°	12°	24°	23°	28°	16°	36°	24°
Caxias do Sul (RS)	13°	13°	11°	14°	10°	10°	14°	8°	13°	11°	17°	19°	23°
Vila Velha (ES)	44°	46°	44°	46°	39°	40°	38°	46°	40°	45°	37°	42°	32°
Florianópolis (SC)	21°	17°	12°	18°	18°	25°	9°	12°	17°	26°	11°	20°	13°
Macapá (AP)	43°	45°	45°	47°	47°	42°	47°	37°	46°	48°	46°	49°	47°
São José do Rio Preto (SP)	28°	26°	30°	32°	32°	22°	23°	31°	19°	33°	27°	16°	35°
Santos (SP)	11°	9°	4°	10°	8°	1°	2°	1°	4°	3°	1°	2°	1°
Mogi das Cruzes (SP)	27°	35°	33°	31°	30°	39°	25°	42°	36°	24°	24°	31°	16°
Diadema (SP)	23°	22°	25°	20°	24°	20°	20°	23°	14°	30°	31°	22°	22°
Betim (MG)	6°	11°	14°	6°	2°	9°	5°	9°	3°	8°	9°	12°	18°
Campina Grande (PB)	42°	37°	37°	42°	38°	44°	45°	40°	42°	42°	41°	38°	39°
Jundiaí (SP)	8°	7°	9°	3°	3°	7°	3°	6°	6°	5°	8°	5°	10°
Olinda (PE)	46°	44°	47°	44°	46°	47°	46°	47°	41°	47°	45°	45°	34°
Carapicuíba (SP)	48°	48°	48°	49°	49°	48°	48°	49°	48°	46°	43°	35°	42°
Montes Claros (MG)	45°	40°	41°	36°	33°	38°	43°	39°	43°	39°	50°	47°	50°

Legenda:

Anos: 02 = 2002; 03 = 2003; 04 = 2004; 05 = 2005; 06 = 2006; 07 = 2007; 08 = 2008; 09 = 2009; 10 = 2010; 11 = 2011; 12 = 2012; 13 = 2013; 14 = 2014. P = posição no ranking de desempenho.

Fonte: elaborado pelo autor.

Os dados das variáveis que compõem o IDFG (Tabela 1) atendem aos pressupostos previstos para utilizar a técnica da ACP (Quadro 12), conforme constam no Apêndice B: a matriz de correlação não é identidade e nem diagonal com o teste de significância menor que 0.05 (existe

correlação e não são independentes). O qui-quadrado calculado do Teste de Esfericidade de Bartlett é maior que o valor crítico (tabela de distribuição do qui-quadrado), assim atende aos esclarecimentos de Mingoti (2007) e os determinantes das matrizes são maiores do que 0.00001 (FIELD, 2009).

Os escores dos desempenhos do IDFG (Tabela 1) foram calculados com base em nove equações lineares (escores dos componentes principais 1 a 9) em cada ano (total de cento e dezessete equações) para obter a porcentagem superior a 80% da soma das variâncias (variabilidade dos escores) para os p componentes (MINGOTI, 2007; MANLY, 2008), conforme instruções contidas no Quadro 13.

O Apêndice C demonstra os cálculos dos escores do componente 1 (Y_1) do ano de 2002 dos municípios de São Paulo (SP) e Montes Claros (MG) com base nas 19 funções de governo (variáveis padronizadas – *z-escore*). O Apêndice I demonstra as equações para calcular os escores do componente 1 (Y_1) dos anos de 2002 a 2014. Os autovetores do componente 1 do IDFG constam no Apêndice G e os autovalores utilizados no IDFG no Apêndice F.

O município de São Bernardo do Campo (SP) destaca com o melhor desempenho (mais eficiente) na 1ª posição do *ranking* mostrado na Tabela 1 em cinco anos: 2004; 2008; 2010; 2011 e 2013 e em quatro anos estão os municípios do Rio de Janeiro (RJ): 2002; 2003; 2005 e 2006 e Santos (SP): 2007; 2009; 2012 e 2014. Isto significa que no conjunto das variáveis que compõem as 19 funções de governo os recursos médios aplicados superaram os demais municípios da amostra. Assim, o melhor desempenho (avaliação comparativa) pelo critério da eficiência alocativa significa maior eficiência na distribuição dos recursos financeiros nas funções de governo para atender as necessidades da população.

Os piores desempenhos (últimas posições) são indicados para os municípios de São Gonçalo (RJ) em seis anos: 2004; 2005; 2006; 2007; 2008 e 2013; Aparecida de Goiânia (GO) em quatro anos: 2003; 2009; 2010 e 2011; Montes Claros (MG) em dois anos: 2012 e 2014 e Feira de Santana (BA) em um ano: 2002. Isto significa baixa e falta de execução de despesas. O pior desempenho significa menor eficiência na distribuição dos recursos financeiros nas funções de governo para atender as necessidades da população.

São Gonçalo (RJ) não executou as funções: transporte em 2004; indústria em 2006 e 2007; habitação e ciência e tecnologia em 2008; trabalho e agricultura em 2004; 2005 e 2013; indústria; comércio e serviços em 2005; 2008 e 2013; direitos da cidadania; habitação e ciência da tecnologia nos anos de 2004; 2005; 2006; 2007 e 2013. Aparecida de Goiânia (GO) não executou as seguintes funções: previdência social; direitos da cidadania; agricultura e comércio e serviços nos anos de 2003, 2009; 2010 e 2011; trabalho e ciência e tecnologia em 2003, 2009 e 2010; transporte em 2009, 2010 e 2011; cultura em 2003 e gestão ambiental em 2011.

No *ranking* geral dos escores (negativos e positivos) de desempenho calculados pela Análise de Componentes Principais do IDFG, os resultados apontam que a maioria dos municípios (30) apresentou valores de escores negativos. Isto mostra uma tendência de que a execução das 19 funções que compõem a execução orçamentária *per capita* permaneceu, no período de 2002 a 2014, abaixo da porcentagem média geral dos 50 municípios.

Jundiá (SP) apresentou escores positivos (acima da média) em todos os anos; Betim (MG) apresentou escores positivos de 2002 a 2013. Belém (PA) apresentou escores negativos em todos os anos. Salvador (BA) apresentou escores negativos de 2002 a 2013 e Manaus (AM) apresentou escores negativos nos de 2002 a 2005; 2007 a 2014. Florianópolis (SC) apresentou escores negativos nos anos de 2007 e 2013 e Joinville (SC) apresentou escores negativos nos anos de 2002 a 2004 e de 2012 a 2014. Observa-se assim, que o porte do município não foi fator preponderante para evidenciar os resultados da aplicação dos recursos da execução orçamentária da despesa por funções de governo *per capita*.

Os municípios de Joinville (562.151 habitantes) e Florianópolis (469.690 habitantes) estão nas últimas posições (piores) do *ranking* de gestão dos municípios catarinenses no ano de 2007 e os municípios de Chapadão do Lageado (2.892 habitantes) e Abdon Batista (2.643 habitantes) apresentam o melhor desempenho com base nos índices de liquidez, situação financeira e estrutura de capital na pesquisa apresentada por Soares *et al.* (2011). Quanto ao município de Florianópolis, os resultados com base em desempenho relativo corroboram com os achados desta investigação sobre a questão do porte dos municípios.

Considerando que os municípios de Santos (SP) e Montes Claros (MG) aparecem, respectivamente, na 1ª e última posição (50ª) do *ranking* de desempenho do IDFG no ano de 2014 (Tabela 1), as equações (1) a (4) sintetizam como foram realizados os cálculos dos escores finais de desempenho. As instruções para elaboração dos índices constam no Quadro 13 (item 3.4 – Técnica de Análise e Interpretação dos Dados).

$$\text{IDFG (Santos)} = \frac{7.1539^n(4.6448^w) - 2.2344^n(2.4143^w) + 2.0872^n(1.6721^w) + 0.6036^n(1.5926^w) - 1.3717^n(1.3661^w) + 1.2258^n(1.3365^w) - 0.5844^n(0.8940^w) - 1.2346^n(0.8313^w) + 0.9891^n(0.7367^w)}{15.4884} = 2.0163 \text{ (100 na interpolação)}. \quad (1)$$

Onde:

n = escores dos componentes 1 a 9 (Y_n);

w = autovalores dos componentes 1 a 9.

$$Y_1 \text{ (Santos)} = \begin{matrix} 0.3003^A(1.1783^Z) & + & 0.1447^A(1.8074^Z) & + & 0.2202^A(0.9210^Z) & + \\ 0.3604^A(2.5946^Z) & + & 0.1280^A(1.0209^Z) & + & 0.1482^A(-0.7100^Z) & + \\ 0.3510^A(2.1539^Z) & + & 0.3584^A(4.0227^Z) & + & 0.1096^A(2.1007^Z) & + \\ 0.2427^A(2.2551^Z) & + & 0.3160^A(3.1505^Z) & + & 0.0952^A(0.5880^Z) & + \\ 0.1481^A(0.1210^Z) & - & 0.0772^A(-0.5767^Z) & - & 0.0053^A(-0.3072^Z) & + \\ 0.2238^A(2.1879^Z) & + & 0.1352^A(-0.5710^Z) & + & 0.2905^A(3.0795^Z) & + \\ 0.2449^A(0.0533^Z) & = & 7.1539 & & & \end{matrix} \quad (2)$$

Onde:

Y_1 = escores do componente 1;

A = autovetores (coeficientes – pesos das variáveis);

Z = variáveis padronizadas (funções de governo).

$$\text{IDFG (Montes Claros)} = \frac{-2.5372^n(4.6448^w) - 1.7241^n(2.4143^w) - 0.6238^n(1.6721^w) + 0.2569^n(1.5926^w) + 0.8406^n(1.3661^w) + 1.0293^n(1.3365^w) - 0.2848^n(0.8940^w) - 0.3808^n(0.8313^w) + 0.1765^n(0.7367^w)}{15.4884} = -0.9361 \text{ (0 na interpolação)} \quad (3)$$

Onde:

n = escores dos componentes 1 a 9 (Y_n);
 w = autovalores dos componentes 1 a 9.

$$\begin{aligned}
 Y_1 \text{ (Montes Claros)} = & 0.3003^A(-1.0733^Z) + 0.1447^A(-0.7560^Z) + 0.2202^A(-0.4181^Z) + \\
 & 0.3604^A(-0.8535^Z) + 0.1280^A(0.0468^Z) + 0.1482^A(-0.7050^Z) + \\
 & 0.3510^A(0.8734^Z) + 0.3584^A(-0.6842^Z) + 0.1096^A(0.3850^Z) + \\
 & 0.2427^A(0.6362^Z) + 0.3160^A(-0.6731^Z) + 0.0952^A(-0.6740^Z) + \\
 & 0.1481^A(0.2934^Z) - 0.0772^A(2.5100^Z) - 0.0053^A(-0.3073^Z) + \\
 & 0.2238^A(0.7150^Z) + 0.1352^A(-0.5720^Z) + 0.2905^A(-0.1102^Z) \\
 & + 0.2449^A(0.6594^Z) = -2.5372
 \end{aligned} \quad (4)$$

Onde:

Y_1 = escores do componente 1;

A = autovetores (coeficientes – pesos das variáveis);

Z = variáveis padronizadas (funções de governo).

Observa-se com base nas equações (1) e (3) que a diferença do escore de desempenho é resultante das aplicações de recursos nas funções de governo (variáveis), avaliados no contexto comparativo (desempenho) pela padronização das variáveis (conhecida também por variáveis estandardizadas ou escore padrão ou ainda *z-escore*).

Os autovetores (coeficientes das variáveis) e autovalores (usados como média ponderada) são os mesmos para todas os municípios, conforme consta nas equações (2) e (4) e (1) e (3), respectivamente. No caso dos autovalores não foi observado a regra de Kaiser (1960) em utilizar apenas valores acima de 1, haja vista que houve a necessidade de obter a porcentagem superior a 80% das variáveis para os p componentes, conforme recomendação de Mingoti (2007) e Manly (2008). Nas equações (2) e (4) foram demonstrados os escores de desempenho somente do componente 1 (Y_1).

A diferença de desempenho do município de Santos (SP) e Montes Claros (MG), pode ser observada nas equações (2) e (4). Os gastos de Santos (SP) estão 1.1783; 1.8074; 0.9210 e 2.5946 desvios-padrão acima da média nas funções (*per capita*): legislativa; administração, assistência social e previdência social, respectivamente e em Montes Claros (MG), os gastos estão abaixo da média em 1.0733; 0.7560; 0.4181 e 0.8535 desvios-padrão.

Maior gasto na execução da despesa por funções de governo não significa o melhor desempenho. Os resultados, neste estudo, apontam que o melhor desempenho está relacionado com: 1) a aplicação diversificada de recursos nas diversas funções de governo (variáveis); 2) as funções (variáveis) que são mais importantes no contexto do componente que integra o índice (por exemplo, no de 2008, São Bernardo do Campo aplicou menos recursos que o município de São Paulo, mas ficou na 1ª posição do *ranking* do IDFG, haja vista que aplicou mais recursos nas funções trabalho e transporte - São Paulo ficou na 2ª posição); 3) os resultados das variáveis padronizadas com desvios-padrão maiores (por exemplo, no ano de 2014, Salvador aplicou menos recursos que Goiânia, mas ficou na 6ª posição, haja vista que obteve maiores desvios-padrão em diversas funções de governo, tais como: urbanismo, comércio e serviços e transporte - Goiânia ficou na 38ª posição).

Os resultados do IDFG de 2002 a 2014 apontam que é o maior desempenho é a combinação da aplicação de recursos nas diversas funções que compõem a execução orçamentária da despesa.

Na Análise de Componentes Principais (ACP), além de usar os escores padronizados, as variáveis são ponderadas pelos autovetores para apurar os escores de desempenho de cada componente. Na elaboração do IDFG e IDFS, além de serem ponderadas pelos autovetores, os autovalores (variâncias) foram também, utilizados para ponderar os resultados das equações lineares com o objetivo de atingir mais de 80% da variância em vários componentes principais (9 equações lineares). Isto representa validação para elaborar índices de desempenho com a utilização da ACP.

Os resultados também apontam, que o desempenho é diminuído pela falta de aplicação de recursos em funções de governo (por consequência geram *z-score* negativos - abaixo da média) e pela aplicação de recursos menor que a média do grupo avaliado (*z-score* negativos).

O tamanho do município, considerado a partir da variável quantidade da população, também não é fator de melhor desempenho na aplicação dos recursos públicos. Observa-se na Tabela 1 que o município do Rio de Janeiro (RJ), São Bernardo do Campo (SP) e Santos (SP) obtiveram as primeiras posições do *ranking* e São Paulo (SP) ficou na 2ª posição.

As variações nas posições do *ranking* de um município não estão diretamente ligadas aos seus gastos de forma isolada e sim no contexto do grupo em que está sendo avaliado (desempenho). O desempenho de um ano independe de outro ano. Os índices de desempenho são apurados anualmente (historicidade é um dos requisitos necessários para os índices). As oscilações nas posições do *ranking* dos municípios é um fator positivo na avaliação de desempenho com a ACP: refletem as variações na alocação de recursos, as prioridades de um ano para o outro.

O município de Natal (RN) está nas posições: 32ª (2002); 29ª (2003); 34ª (2004); 39ª (2005); 21ª (2006); 26ª (2007); 16ª (2008); 33ª (2009); 37ª (2010); 35ª (2011); 30ª (2012); 39ª (2013); 15ª (2014) no IDFG (Tabela 1), no período avaliado. O somatório dos recursos *per capita* aplicados (nominais) foram de R\$ 519,49 (2002); R\$ 583,76 (2003); R\$ 684,97 (2004); R\$ 776,94 (2005); R\$ 907,67 (2006); R\$ 1.120,03 (2007); R\$ 1.254,47 (2008); R\$ 1.352,38 (2009); R\$ 1.314,63 (2010); R\$ 1.436,73 (2011); R\$ 1.556,79 (2012); R\$ 1.517,87 (2013) e de R\$ 2.116,69 (2014). Observa-se que uma maior aplicação de recursos em 2004 não resultou em um melhor desempenho dos obtidas em 2002 e 2003. A assertiva é válida também para comparar outros períodos (2012 em relação a 2007 e 2008).

A explicação da obtenção das posições do *ranking* (oscilações) decore da avaliação de desempenho relativo. Das 19 funções de governo que compõem o IDFG, Natal (RN) não executou em nenhum ano as despesas das funções: agricultura; indústria e transporte (funções relevantes na composição dos índices – desempenho relativo). Executou apenas em alguns exercícios as seguintes funções: direitos da cidadania (2012); trabalho (2004 e 2005); habitação (2007 a 2014); gestão ambiental (2004 a 2014) e ciência e tecnologia (2007 a 2011). Isto significa *z-scores* abaixo da média, o que reflete uma posição relativa no desempenho menor.

Ao comparar o *ranking* de Natal (RN) no ano de 2014 (15ª) com outros municípios, pode-se verificar alguns motivos de seu posicionamento. Por exemplos: 1) Manaus (AM) de porte maior em relação à população ficou na 19ª posição, devido os *z-scores* menores nas funções previdência social; urbanismo; habitação e desporto e lazer em relação a Natal; 2) Niterói (RJ) de porte menor em relação à população ficou na 7ª posição, haja vista ter obtido melhores *z-scores* em relação a Natal

nas funções: previdência social; saúde; educação; cultura; habitação; transporte e desporto e lazer. A comparação de desempenho realizada com base no porte dos municípios por número de habitantes pode ser realizada, conforme argumentos de Brown (1993), Maher e Nollenberger (2009) e Rosenblatt e Shidlo (1996).

Observa-se que existem outros fatores que podem influenciar o desempenho de um município, tais como a localização; o perfil da população, a capacidade tributária; as transferências de recursos por outros entes governamentais etc. (VARELA; MARTINS; CORRAR, 2009). Entretanto, nas pesquisas acadêmicas devem ser realizadas as delimitações das variáveis a serem abordadas.

Ademais, a avaliação de desempenho, neste estudo (IDFG – IDFS), envolve comparações na aplicação de recursos entre 50 entidades municipais com métrica quantitativa na medição de *inputs* (funções de governo *per capita*). As comparações atendem também, as observações do Tribunal de Contas da União – TCU (BRASIL, 2000c) e o aspecto quantitativo, as observações de Pereira (2011) e Secchi (2013).

Com base na estatística descritiva (valores mínimos, máximos, médias e desvios-padrão), conforme consta no Apêndice H, observa-se que não houve execução de despesas por alguns dos municípios da amostra nas funções: trabalho (por exemplos: Salvador de 2002 a 2004; São Gonçalo de 2002 a 2005; Aparecida de Goiânia de 2002 a 2010; Ribeirão Preto de 2009 a 2014); indústria (Natal de 2002 a 2006; Montes Claros de 2002 a 2006 e de 2011 a 2014); comércio e serviços (Campinas em 2002; Curitiba em 2014; Goiânia em 2012) e transporte (Fortaleza, Curitiba, Recife, Natal, Joinville, Jundiá em 2012, 2013 e 2014; Manaus de 2002 a 2014).

As funções saúde e educação destacam como executadas em todos os anos. Gastos com educação apresentaram os maiores valores mínimos nos anos 2002; 2003; 2004; 2006; 2007; 2008; 2013 e saúde em: 2005; 2009; 2010; 2011; 2012; 2014.

Nas 19 funções que compõem o IDFG, a função saúde apresentou os valores máximos gastos em: 2009; 2010; 2011; 2012; 2013; 2014 e urbanismo em: 2002; 2003; 2004; 2005; 2006; 2007; 2008.

No caso da função encargos especiais, pode-se considerar que uma situação ideal (utilizar apenas recursos arrecadados ou recebidos por transferências legais) é não ter despesas, ou seja, não utilizar recursos de terceiros. Mas, as entidades públicas recorrem aos empréstimos e financiamentos e assim terão que realizar os seus pagamentos. Entretanto, o município de Campo Grande (MS) destaca, no período de 2002 a 2014, por não ter realizado despesas na função encargos especiais.

O município de Aparecida de Goiânia (GO) aparece na 2ª posição em não utilizar recursos na função encargos especiais (2006 a 2014). Destacam também, por não utilizarem recursos de encargos especiais: Teresina (anos de 2002 a 2004), Ribeirão Preto (2002 a 2005) e Olinda (2004).

No levantamento realizado pela consultoria *Urban Systems* das 100 melhores cidades para investir e publicado na edição de abril de 2014 pela Revista Exame da Editora Abril (REVISTA EXAME, 2014), as cidades de Fortaleza (CE); Manaus (AM); Curitiba (PR); Recife (PE); Natal (RN); Joinville (SC) e Jundiá (SP) foram incluídas. Os quesitos avaliados foram: sociodemografia, economia, saúde, educação, finanças, transporte e telecomunicações. Quanto aos achados desta

pesquisa, pode-se deduzir que não foram os investimentos públicos municipais em transporte que tiveram relevância na inclusão das referidas cidades (estatística descritiva).

Nesta pesquisa, os resultados apontam que os gastos *per capita* com o legislativo no ano de 2007 em São Paulo (SP) foram de R\$ 29,55 e em Florianópolis (SC) foi de R\$ 60,52. Tais resultados são referendados pelos gastos em relação ao Produto Interno Bruto (PIB) *per capita* na pesquisa divulgada pelo Portal da Transparência Brasil (TRANSPARÊNCIA BRASIL, 2015): São Paulo com 0.5% em relação PIB *per capita* e Florianópolis com 1.4%. Isto significa maior gasto por município com menor orçamento (Florianópolis - SC).

Conforme explorado pela Teoria da Escolha Pública, o comportamento oportunista dos gastos dos governos por ocasião das eleições (antes, durante e depois) e divulgado nas pesquisas de Foucault e François (2005), Foucault, Madies e Paty (2008), Aidt, Veiga e Veiga (2011) e por Abbott e Jones (2013), pode ser observado no IDFG com base nos coeficientes (autovetores) do componente 1 (maior representatividade no coeficiente) mostrados no Apêndice G.

Nas eleições municipais de 2004, as funções de governo: legislativa; assistência social; previdência social; trabalho; urbanismo e transporte apresentam maior representatividade no ano eleitoral em relação ao ano anterior (2003) e posterior (2005). Fato idêntico para as eleições de 2008 nas funções: legislativa; administração; previdência social; saúde; trabalho; cultura e desporto e lazer e para as eleições de 2012: cultura; direitos da cidadania; comércio e serviços e desporto e lazer. A escolha dessas funções pelos gestores municipais sugere preferências alocativas de recursos para retornos (resultados) imediatos (Teoria da Escolha Pública). Em contrapartida, podem faltar recursos para atender ações de outras funções que poderiam beneficiar os cidadãos – principais interessados (Teoria dos *Stakeholders*).

Estes achados são convalidados com as pesquisas de Sakurai e Gremaud (2007) e Sakuri (2009), que também, encontraram aumentos de despesas em períodos eleitorais em municípios brasileiros.

O aumento de gastos nos anos eleitorais nas funções assistência social, previdência social e trabalho pode ser esclarecido com o efeito miopia como uma das razões que leva à conclusão do governo ineficiente defendida pela Teoria da Escolha Pública (HILL, 1999): os políticos tendem a apoiar ações que tenham resultado imediato e facilmente reconhecido os seus benefícios. Neste sentido, Correia (2000) argumenta que o processo eleitoral é governado pelos interesses dos governantes em serem reeleitos e pela tendência dos eleitores a reagirem ao estímulo material.

Ainda de acordo com Pereira (1997), com base na Teoria da Escolha Pública, observa-se que através da despesa pública (quer em bens e serviços públicos, quer em transferências) se ganham votos e como aumentos (visíveis) de tributos, geralmente se perdem votos. Para Matias-Pereira (2005), os conflitos entre o mandante e o mandatário pode ser analisado à luz da Teoria da Agência, mas alerta que a fiscalização do comportamento do agente na administração pública é difícil. Segundo Araújo e Sanchez (2005), a relação governo/burocracia reside na assimetria de informação: quem delega responsabilidades está em desvantagens no relacionamento com a outra.

Pelo modelo principal-agente da Teoria da Agência, conforme esclarecimentos de Secchi (2013), pode-se esclarecer que no IDFG, os cidadãos são os principais e os gestores públicos

municipais são os agentes. Pela Teoria dos *Stakeholders* (SILVEIRA; YOSHINAGA, BORBA, 2005; VIEIRA; COSTA; BOAVENTURA, 2011; RICARDO, 2012), como partes interessadas estão os cidadãos e os gestores públicos. Os cidadãos (*politytakers*) são os principais destinatários das políticas públicas e são rotulados como uma categoria passiva, mas essa situação pode mudar com os movimentos sociais (SECCH, 2013).

Na perspectiva da Teoria dos *Stakeholders* (HARRISON; ROUSE; DE VILLIERS, 2012), a medição de desempenho pode e deve ser utilizada no setor público. A assertiva ratifica a elaboração de índices de desempenho para servir como instrumento de avaliação da gestão pública (IDFG).

A elaboração de índices e *rankings* de desempenhos no setor público também é observada na literatura (SOARES *et al.*, 1999; CUNHA; PEREZ; AIDAR, 2001; MANSO; SIMÕES, 2007; RESENDE; FERNANDES; SILVA, 2007; FROEHLICH; NEUMANN, 2007; SILVEIRA; SILVEIRA, 2008; MARQUES, 2010; SOARES *et al.*, 2011). Entretanto, as abordagens diferem do presente estudo.

Convém ressaltar, que as comparações dos achados desta investigação com outros estudos, são parciais, haja vista que são realizadas avaliações de algumas funções de governo (principalmente saúde, educação) e não foram encontradas pesquisas similares na literatura pesquisada (SOARES *et al.*, 1999; CUNHA; PEREZ; AIDAR, 2001; MANSO; SIMÕES, 2007; RESENDE; FERNANDES; SILVA, 2007; FROEHLICH; NEUMANN, 2007; SILVEIRA; SILVEIRA, 2008; VARELA; MARTINS; CORRAR, 2009; FEITOSA LOPES *et al.*, 2010; MARQUES, 2010; ARISTOVNIK; 2011; SOARES *et al.*, 2011; VARELA; MARTINS; FÁVERO, 2012; JOHNES; BRADLEY; LITTLE, 2012; KONDROTAITE, 2012; FAVERO; MEIER, 2013; DAL VESCO HEIN; SCARPIN, 2014; DIEL *et al.*, 2014; MACÊDO *et al.*, 2015; HORA *et al.*, 2015) para avaliarem como *inputs* 19 funções de governo de competência dos gestores públicos municipais e 9 funções sociais, com a utilização de índices de desempenhos, elaborados com a métrica da Análise de Componentes Principais (ACP). Desse modo, observa-se que esta investigação contribui com a literatura de avaliação de políticas públicas em pesquisas acadêmicas.

Quanto ao tipo de avaliação de políticas públicas situada no tempo (MÉNY; THOENIG, 1989) e considerando que as funções de governo representam operacionalizações nas diversas áreas de intervenção: saúde, educação, habitação etc. (SECCHI, 2013), as avaliações dos IDFG e IDFS são consideradas *ex-post* ou a *posteriori*, ou seja, são avaliações retrospectivas que buscam apreender como foram realizadas as preferências alocativas de recursos nas funções de governo, observando o critério da eficiência alocativa (ROSENBLATT; SHIDLO, 1996; REZENDE, 1995; REZENDE, 1997; BUGARIN, 2001; GIRALDES, 2005; MENDES; SOUSA, 2006; HELDEN; JOHNSEN; VAKKURI, 2008; CATALÁN; BALLVE, 2009; NINA; FERNÁNDEZ, 2011; MENDES, 2013).

Analisando em conjunto as variáveis (funções de governo), observa-se que a variável educação (EDU) foi a mais importante (maior valor de autovetor – valores na faixa de 0.3331 a 0.3979) no componente 1 (maior variância possível), no período de 2002 a 2013 e em 2014 foi a variável previdência social (PRE), conforme registros no Apêndice G. Isto significa maior influência no cálculo do IDFG.

A variável legislativa (LEG) foi a segunda de maior valor no período de 2002 a 2012, saúde (SAD) em 2013 e cultura (CUL) no ano de 2014. Na terceira posição, a variável saúde (SAD) ficou de 2002 a 2007, previdência social (PRE) em 2008, 2011 e 2013, assistência social (ASS) em 2009 e 2010 e educação (EDU) em 2014). As variáveis agricultura (AGR), indústria (IND), ciência e tecnologia (CIE), direitos da cidadania (DIR), transporte (TRN) apresentaram os menores valores (menor importância na composição dos índices de desempenho).

No IDFG, a variância é igual a 19, que corresponde a 19 funções de governo utilizadas como variáveis e foram gerados também, 19 autovetores (coeficientes para todas as variáveis). Os autovalores dos componentes 1 a 9 (Apêndice F) foram utilizados como média ponderada para calcular o IDFG. No caso, no ano de 2002, o somatório dos componentes 1 a 9 representaram 82.65% da variância ($5.2177 + 2.1249 + 1.6846 + 1.4971 + 1.3102 + 1.2229 + 0.9883 + 0.9410 + 0.7169 = 15.7036 / 19$).

Conforme consta no Apêndice D, a proporção da variância da variável educação (EDU) no componente 1 no ano de 2002 é explicada em 74.47% (0.863^2) e no ano de 2014 é explicada em 38.93% (0.624^2). A função previdência social (PRE) no ano de 2002 foi explicada em 15.60 (0.395^2) e em 2014 em 4.45% (0.211^2). No período de 2002 a 2014, o maior coeficiente de determinação (R^2) foi obtido pela variável educação (EDU) no ano de 2003 em 82.44% (0.908^2).

As variáveis agricultura (AGR), indústria (IND), ciência e tecnologia (CIE), direitos da cidadania (DIR), transporte (TRN) apresentam os menores valores de cargas do componente 1. Isto significa baixo poder de explicação na composição das variáveis do componente 1. As variáveis não foram excluídas, haja vista que o propósito desta investigação é elaborar um índice de desempenho com 19 variáveis (funções de governo).

As preferências alocativas dos gestores públicos municipais dos recursos nas funções de governo elencadas pelo MPOG (funções de maior participação no índice de desempenho - variáveis de maior poder de explicação, ou seja, de maior coeficiente de determinação – R^2) são as mais significativas. O critério estatístico é da rotação das cargas fatoriais dos componentes principais pelo método Varimax para definir os coeficientes de determinação (R^2).

Neste contexto foi observado, as argumentações de Rezende (1997) sobre o gasto público realizado por uma dada escala de governo expressar as preferências alocativas dos atores sociais e Mendes (2013): o gasto público é o elemento principal para a análise da provisão de bens e serviços públicos, à medida que por meio da execução orçamentária (despesas) que são ofertados bens e serviços para sociedade.

O Fator 1 explica a maior parcela da variância e sucessivamente vai diminuindo para os demais fatores. Por exemplo, no ano de 2002, a variância explicada pelo Fator 1 foi de 23% com o autovalor de 4.2974 e pelo Fator 2 foi de 10% (autovalor de 1.8695). No IDFG, foram extraídos nove fatores, com exceção dos anos de 2004, 2009 e 2010 (no Apêndice D consta apenas a carga fatorial rotacionada e o coeficiente de determinação do Fator 1). O Fator 9 representa a última ordem das preferências alocativas (menor poder de explicação das variáveis que integraram as equações lineares dos escores dos componentes principais).

O Quadro 14 apresenta as variáveis (funções de governo) de maior poder de explicação (R^2): preferências alocativas dos gestores públicos municipais na execução orçamentária da despesa por 19 funções de governo, no período de 2002 a 2014. As funções de maior ordem de preferência são as mais relevantes nas preferências alocativas dos gestores públicos municipais avaliados e as de menor ordem de preferência são as funções menos relevantes.

Quadro 14 – Preferências alocativas dos gestores públicos municipais (avaliação conjunta) – 19 funções de governo

Ano	Fatores (ordem de preferência)	
2002	Fator 1: educação; legislativa e desporto e lazer; Fator 2: administração e gestão ambiental; Fator 3: trabalho e previdência social; Fator 4: indústria; Fator 5: ciência e tecnologia;	Fator 6: direitos da cidadania; Fator 7: transporte; Fator 8: agricultura; Fator 9: comércio e serviços. Isto representa 13 funções de governo como preferenciais; as demais não foram significativas.
2003	Fator 1: educação; legislativa; assistência social; habitação e saúde; Fator 2: trabalho; Fator 3: gestão ambiental; Fator 4: agricultura; Fator 5: comércio e serviços;	Fator 6: ciência e tecnologia; Fator 7: indústria; Fator 8: direitos da cidadania; Fator 9: transporte. São 13 funções de governo preferencias.
2004	Fator 1: legislativa; Fator 2: transporte; Fator 3: agricultura; Fator 4: urbanismo e indústria	Fator 5: gestão ambiental; Fator 6: comércio e serviços; Fator 7: direitos da cidadania. São 8 funções preferenciais.
2005	Fator 1: assistência social e educação; Fator 2: gestão ambiental; administração e trabalho; Fator 3: direitos da cidadania e ciência e tecnologia; Fator 4: comércio e serviços e urbanismo; Fator 5: encargos especiais;	Fator 6: habitação; Fator 7: transporte; Fator 8: agricultura; Fator 9: indústria. São 14 funções preferenciais.
2006	Fator 1: saúde e educação; Fator 2: desporto e lazer e previdência social; Fator 3: gestão ambiental e trabalho; Fator 4: ciência e tecnologia; Fator 5: indústria;	Fator 6: direitos da cidadania; Fator 7: urbanismo; Fator 8: comércio e serviços; Fator 9: agricultura. 12 funções preferenciais.
2007	Fator 1: assistência social; Fator 2: encargos especiais e previdência social; Fator 3: gestão ambiental e cultura; Fator 4: administração e trabalho; Fator 5: indústria e urbanismo;	Fator 6: ciência e tecnologia e habitação; Fator 7: transporte; Fator 8: agricultura; Fator 9: direitos da cidadania. 14 preferenciais.
2008	Fator 1: educação e assistência social; Fator 2: gestão ambiental; Fator 3: trabalho; Fator 4: ciência e tecnologia e habitação; Fator 5: urbanismo;	Fator 6: agricultura; Fator 7: administração; Fator 8: direitos da cidadania; Fator 9: indústria. 11 preferenciais.
2009	Fator 1: encargos especiais e assistência social; Fator 2: gestão ambiental e cultura; Fator 3: trabalho e transporte; Fator 4: indústria;	Fator 5: agricultura; Fator 6: habitação e ciência e tecnologia; Fator 7: direitos da cidadania. 11 preferenciais.
2010	Fator 1: assistência social e indústria;	Fator 5: urbanismo;

	Fator 2: cultura e gestão ambiental; Fator 3: direitos da cidadania e habitação; Fator 4: encargos especiais	Fator 6: administração e agricultura; Fator 7: ciência e tecnologia. 11 preferenciais.
2011	Fator 1: legislativa, previdência social e cultura; Fator 2: direitos da cidadania e transporte; Fator 3: desporto e lazer; Fator 4: administração; Fator 5: comércio e serviços;	Fator 6: agricultura; Fator 7: trabalho; Fator 8: indústria; Fator 9: ciência e tecnologia. 12 preferenciais.
2012	Fator 1: encargos especiais; educação e assistência social; Fator 2: comércio e serviços e urbanismo; Fator 3: habitação; Fator 4: administração; Fator 5: agricultura;	Fator 6: ciência e tecnologia; Fator 7: trabalho; Fator 8: indústria; Fator 9: transporte. 12 preferenciais.
2013	Fator 1: legislativa e assistência social; Fator 2: direitos da cidadania e transporte; Fator 3: comércio e serviços e urbanismo; Fator 4: ciência e tecnologia e trabalho; Fator 5: desporto e lazer;	Fator 6: administração; Fator 7: agricultura; Fator 8: gestão ambiental; Fator 9: indústria. 13 preferenciais.
2014	Fator 1: desporto e lazer; Fator 2: legislativa e previdência social; Fator 3: ciência e tecnologia e trabalho; Fator 4: direitos da cidadania; Fator 5: gestão ambiental;	Fator 6: transporte; Fator 7: administração; Fator 8: assistência social; Fator 9: indústria. 11 preferenciais.

Fonte: dados da pesquisa.

Observa-se no Quadro 14 que a função educação foi prioritária nas preferências alocativas nos anos de 2002, 2003 e 2008. Nos anos de 2005 e 2006 ficou na 2ª posição. A função saúde ficou na 5ª posição em 2003 e na 1ª posição em 2006. Entretanto, as duas funções foram executadas em todos os exercícios financeiros avaliados, mas não foram prioritárias nos anos de 2004, 2007 e de 2009 a 2011, 2013 e 2014.

Apesar da existência de percentuais mínimos de gastos nas funções saúde e educação, determinados pela Emenda Constitucional nº 29, de 13 de setembro de 2000 (BRASIL, 2000a) e a Lei Complementar nº 141, de 13 janeiro de 2012 (BRASIL, 2012), no caso da saúde e com base na Constituição de 1988 (BRASIL, 1988), na educação, verifica-se que os gestores públicos municipais alocaram recursos de forma diversificada, que resultou em preferências de alocação em outras funções, conforme consta no Quadro 14 (legislativa em 2004; assistência social em 2007; encargos sociais e assistência social em 2009; assistência social e indústria em 2010; legislativa, previdência social e cultura em 2011; legislativa e assistência social em 2013 e desporto e lazer em 2014).

Chamam atenção os gastos prioritários (1ª posição) com o pagamento de juros, encargos e parcelas de dívidas (função encargos especiais) nos anos de 2009 e 2012 e as preferências alocativas ainda nos exercícios de 2005, 2007 e 2010. Os gastos com a máquina administrativa (administração) se destacam (posições relativas nos fatores) nos anos de 2002 (4ª posição); 2005 (4ª); 2007 (6ª); 2008 (9ª); 2010 (9ª); 2011 (6ª), 2012 (7ª); 2013 (10ª) e em 2014 (9ª). Já os gastos com o poder legislativo (legislativa) também, se destacam nos anos de 2002 (2ª posição); 2003 (2ª); 2004 (1ª); 2011 (1ª); 2013 (1ª) e 2014 (2ª).

Quanto às despesas das funções das atividades-meio (administração, legislativa etc.), convém ressaltar que essas não devem ter gastos excessivos para não comprometerem outras funções das atividades-fim (urbanismo, transporte etc.). No Quadro 14, observa-se que a função legislativa foi prioritária em 2002 (2ª); 2003 (2ª); 2004 (1ª); 2011 (1ª) e 2013 (1ª).

No período de 2002 a 2014, a média de funções que representou a execução orçamentária da despesa das 19 funções foi 12. Isto significa (estatisticamente) as funções de ordens preferenciais na alocação dos recursos pelos gestores públicos municipais. As funções que apresentaram a menor ordem de preferência na alocação de recursos (Fator 9) foram: comércio e serviços; transporte; direitos da cidadania; indústria; agricultura e ciência e tecnologia.

No Fator 1, que concentra a maior variância (variabilidade), a função assistência social aparece como uma das preferências alocativas dos gestores (posições variadas) em oito exercícios financeiros, seguida de educação seis exercícios, legislativa em cinco; desporto e lazer, saúde e encargos especiais em dois exercícios cada e as demais aparecem uma vez (previdência social, habitação, indústria e cultura).

No caso da função assistência social (ações voltadas para o bem-estar dos munícipes: assistência ao idoso, assistência ao portador de deficiência; assistência à criança e ao adolescente e a assistência comunitária), os achados podem indicar uma tendência para o assistencialismo dos gestores públicos municipais.

As alocações de recursos na função assistência social tiveram aportes diferenciados em relação às demais funções nos exercícios financeiros de 2003 (por exemplos: Betim – MG e Jundiaí - SP), 2005 (Betim – MG e Rio de Janeiro -RJ), 2007 (Betim - MG, Jundiaí – SP e Juiz de Fora - MG), 2008 (Betim – MG, Juiz de Fora – MG e Ribeiro Preto - SP), 2009 (Betim – MG, Campinas – SP, Belo Horizonte – MG e São Bernardo do Campo - SP), 2010 (Betim – MG, Jundiaí –SP, Osasco – SP, Campinas – SP e Porto Alegre - RS), 2012 (Jundiaí – SP, Betim – MG e Porto Alegre - RS) e 2013 (Betim – MG, Jundiaí – SP, Porto Alegre – RS, Campinas – SP e Rio de Janeiro - RJ).

O posicionamento da função transporte no Quadro 14: 2002 (11ª); 2003 (13ª); 2004 (2ª); 2005 (12ª); 2007 (12ª); 2009 (6ª); 2011 (5ª); 2012 (12ª); 2013 (4ª); 2014 (8ª) e a falta de prioridade nos anos de 2006, 2008 e 2010, reflete os problemas da falta de aplicação de recursos na política urbana de oferta de serviços de transporte a cargo dos municípios (BRASIL, 2001). Por exemplos: Fortaleza (CE); Manaus (AM); Recife (PE); Guarulhos (SP) não realizaram investimentos nos exercícios financeiros de 2013 e 2014.

Neste contexto, segundo o IPEA (2013), o gasto com transporte público no Brasil pelos municípios é inadequado e há necessidade de que outros segmentos da sociedade, beneficiários do transporte, possam contribuir para o financiamento da atividade. As pesquisas de Cocco e Guasch (2016), Sampaio, Lima Neto e Sampaio (2006) e de Frederico (2001), apontam também, problemas de transportes coletivos na cidade de Florianópolis – SC; problema tarifária na região metropolitana do Recife e questões sobre planos de transporte, peculiaridades e implantações de vias metroviárias na região metropolitana de São Paulo, respectivamente.

Ainda em relação às variáveis, observa-se no Apêndice E (comunalidades), que 86.8% da variância associada à variável educação (EDU) é uma variância comum ou compartilhada nos

componentes principais no ano de 2002. Isto significa o poder de explicação da variável em termos do coeficiente de determinação (R^2), o que indica a importância da variável.

A variável legislativa (LEG) com a comunalidade de 0.915 (91.5%) é a mais importante dos componentes por compartilhar mais de sua variância. No período de 2002 a 2014, a variável que apresentou a maior comunalidade foi gestão ambiental (GES) no ano de 2013 (0.965 = 96.5%). Isto significa a variável de maior poder de explicação.

A variável que apresentou a menor comunalidade foi desporto e lazer (DES) no ano de 2004 (0.555). Considerando que o propósito do IDFG é aferir o desempenho com base em 19 funções de governo (variáveis padronizadas), não houve exclusão de nenhuma variável.

Com o IDFG elaborado e analisado, foram adotados procedimentos para sua validação. A Tabela 2 apresenta os escores de desempenho e o Apêndice X, o *ranking* (posições) dos municípios no IDFG, IDHM, IFDM e IRFS no ano de 2010 (comum a todos os índices), visando realizar as associações.

Tabela 2 - IDFG, IDHM, IFDM e IRFS no ano de 2010

Municípios	IDFG	IDHM	IFDM	IRFS
São Paulo (SP)	0.68	0.805	0.8510	0.453
Rio de Janeiro (RJ)	0.38	0.799	0.7938	0.465
Salvador (BA)	0.17	0.759	0.7125	0.391
Fortaleza (CE)	0.27	0.754	0.7355	0.455
Belo Horizonte (MG)	0.51	0.811	0.8090	0.459
Manaus (AM)	0.19	0.737	0.6725	0.473
Curitiba (PR)	0.37	0.823	0.8637	0.441
Recife (PE)	0.28	0.772	0.7749	0.421
Porto Alegre (RS)	0.44	0.805	0.7807	0.448
Belém (PA)	0.13	0.746	0.6958	0.434
Goiânia (GO)	0.27	0.799	0.8011	0.425
Guarulhos (SP)	0.36	0.763	0.8424	0.476
Campinas (SP)	0.46	0.805	0.8704	0.420
São Luís (MA)	0.35	0.768	0.7789	0.364
São Gonçalo (RJ)	0.02	0.739	0.6344	0.466
Maceió (AL)	0.14	0.721	0.6884	0.396
Natal (RN)	0.19	0.763	0.7629	0.402
Teresina (PI)	0.28	0.751	0.7457	0.460
Campo Grande (MS)	0.56	0.784	0.8172	0.506
São Bernardo do Campo (SP)	1.00	0.805	0.8563	0.497
João Pessoa (PB)	0.28	0.763	0.7486	0.463
Santo André (SP)	0.43	0.815	0.5306	0.458
Osasco (SP)	0.57	0.776	0.8260	0.474
Ribeirão Preto (SP)	0.29	0.801	0.8827	0.441
Uberlândia (MG)	0.26	0.789	0.8502	0.519
Contagem (MG)	0.24	0.756	0.8103	0.462
Aracaju (SE)	0.25	0.771	0.7438	0.413
Feira de Santana (BA)	0.09	0.712	0.6991	0.412
Cuiabá (MT)	0.23	0.785	0.8066	0.409
Joinville (SC)	0.32	0.809	0.8227	0.485
Juiz de Fora (MG)	0.34	0.778	0.7834	0.464
Londrina (PR)	0.30	0.778	0.8570	0.406
Aparecida de Goiânia (GO)	0.00	0.718	0.7543	0.476
Niterói (RJ)	0.41	0.837	0.7822	0.434
Porto Velho (RO)	0.24	0.736	0.7348	0.461
Serra (ES)	0.31	0.739	0.8130	0.513
Caxias do Sul (RS)	0.39	0.782	0.8379	0.510

Vila Velha (ES)	0.17	0.801	0.7902	0.468
Florianópolis (SC)	0.36	0.847	0.8358	0.497
Macapá (AP)	0.12	0.733	0.6605	0.410
São José do Rio Preto (SP)	0.35	0.797	0.9116	0.524
Santos (SP)	0.61	0.845	0.8685	0.444
Mogi das Cruzes (SP)	0.21	0.783	0.8328	0.499
Diadema (SP)	0.38	0.757	0.8234	0.453
Betim (MG)	0.63	0.749	0.7962	0.479
Campina Grande (PB)	0.15	0.721	0.6929	0.437
Jundiá (SP)	0.56	0.822	0.8746	0.534
Olinda (PE)	0.16	0.735	0.7297	0.447
Carapicuíba (SP)	0.05	0.749	0.7905	0.433
Montes Claros (MG)	0.15	0.771	0.7725	0.437

Fonte: dados da pesquisa.

Os escores do IDFG do ano de 2010 na Tabela 2 são apresentados em números decimais. São Bernardo do Campo (SP), escore 1 (melhor desempenho no IDFG) apresenta os escores de 0.805 (12º); 0.8563 (8º) e 0.497 (9º), respectivamente, no IDHM, IFDM e IRFS (Tabela 2 e Apêndice X). Na última posição do IDFG, aparece o município de Aparecida de Goiânia (GO) com o escore 0 e no IDHM com 0.718 (49º), IFDM de 0.7543 (35º) e IRFS de 0.476 (12º).

O município com o maior escore no IDHM (2010) - desenvolvimento humano - foi Florianópolis - SC (0.847); no IFDM (2010) - desenvolvimento socioeconômico - foi São José do Rio Preto - SP (0.9116) e no IRFS (2010) - responsabilidade fiscal e social - foi Jundiá - SP (0.534). As últimas posições foram, respectivamente, para: Feira de Santana - BA (0.712); Santo André - SP (0.5306) e São Luís - MA (0.364).

O Quadro 15 apresenta os resultados das correlações (Pearson e Spearman) utilizadas para a validação do IDFG.

Quadro 15 – Correlações de validação do IDFG

Correlação	Índices	Graus	P-valor	Significativas
Pearson	IDFG (2010) – IDHM (2010)	0.603 (M)	0.000	Sim
Pearson	IDFG (2010) – IFDM (2010)	0.490 (M)	0.000	Sim
Pearson	IDFG (2010) – IRFS (2010)	0.343 (F)	0.015	Sim
Spearman	IDFG (2010) – IDHM (2010)	0.694 (M)	0.000	Sim
Spearman	IDFG (2010) – IFDM (2010)	0.633 (M)	0.000	Sim
Spearman	IDFG (2010) – IRFS (2010)	0.352 (F)	0.012	Sim
Pearson	IDFG (2014) – INT (2015)	0.361 (F)	0.010	Sim
Spearman	IDFG (2014) – INT (2015)	0.333 (F)	0.018	Sim
Pearson	IDFG (2005 a 2009)* – IDHM (2010)	0.743 (FF)	0.000	Sim
Pearson	IDFG (2005 a 2009)* – IFDM (2010)	0.568 (M)	0.000	Sim
Pearson	IDFG (2005 a 2009)* – IRFS (2010)	0.249 (F)	0.082	Não
Spearman	Ranking de municípios** - INT (2015)	0.235 (D)	0.100	Não
Spearman	IDFG (2002 a 2014)***	0.626 (M)	0.000	Sim

Legenda:

FF = forte; M = moderado; F = fraco; D = desprezível;

* soma das médias dos gastos da execução orçamentária das 19 funções (IDFG) de 2005 a 2009;

** ranking de municípios pelo número de habitantes (São Paulo a Montes Claros);

*** correlação por postos entre os anos de 2002 a 2014 – dois a dois (menor valor de 0.626 entre os anos de 2009 e 2014).

Fonte: dados da pesquisa.

Observa-se no Quadro 15, com duas exceções que no nível 0.05 (risco de 5% - nível de

significância) que as correlações são significativas (os testes de normalidade também foram significativos para a correlação de Pearson). Isto significa que o desempenho dos gestores públicos municipais (IDFG) apresenta associação (correlação de Pearson) com o desenvolvimento humano (IDHM), socioeconômico (IFDM), responsabilidade fiscal e social (IRFS) e as práticas de transparência (INT). A exceção ocorreu por falta de significância estatística entre o IDFG (2005 a 2009) e o IRFS (2010).

Os achados desta pesquisa relacionados com a associação entre as condições socioeconômicas de municípios e os níveis de transparência na divulgação de informações acerca da gestão pública coincidem com os resultados da pesquisa de Cruz *et al.* (2012), observados nos sítios eletrônicos dos grandes municípios brasileiros.

No caso da correlação entre a soma das médias dos gastos das 19 funções de governo (IDFG) de 2005 a 2009 (grau de 0.568) com o IFDM (2010), observa-se, estatisticamente, que aumentos de gastos nas funções de governo podem resultar em aumentos no desenvolvimento socioeconômico (IFDM).

Verifica-se que houve concordância nos postos (posição no *ranking*) do IDFG (correlação de Spearman) com relação ao IDHM, IFDM, IRFS e INT. A exceção ocorreu entre o *ranking* de municípios pelo número de habitantes e as práticas de transparência (INT), por falta de significância estatística (Apêndice Y). Por exemplos: Niterói (RJ), Porto Alegre (RS), São Paulo (SP), São José do Preto (SP) estão nas posições 34^a, 9^a, 1^a, 41^a, por número de habitantes e obtiveram as posições no Índice Nacional de Transparência (INT): 1^a (nota 10); 2^a (10); 3^a (9,3) e 4^a (9), respectivamente.

Destacam no Quadro 15, as correlações fracas entre os postos ocupados pelos municípios no IDFG e aqueles do IRFS e INT. Por exemplos: São Bernardo do Campo (SP), São Paulo (SP), Betim (MG), Santos (SP) e Aparecida de Goiânia (GO) ocuparam as posições: 1^a; 2^a; 3^a, 4^a e 50^a no IDFG (2010); 9^a, 27^a, 11^a, 31^a e 12^a no IRFS (2010) e 37^a (nota 5,7); 3^a (9,3); 21^a (7,5); 7^a (8,7) e 50^a (1,4) no INT (Índice Nacional de Transparência), respectivamente (Tabela 1, Apêndices X e Y).

Observa-se também, no Quadro 15, que houve significância estatística nos postos ocupados (grau de concordância mínima de 0.626) pelos municípios nas comparações realizadas ano a ano (2002 a 2014). Por exemplo: São Paulo (SP) ocupou a 4^a, 4^a, 3^a, 5^a, 7^a, 3^a, 4^a, 2^a, 2^a, 2^a, 2^a, 4^a e 3^a posições de desempenho no IDFG (Tabela 1), respectivamente, nos anos de 2002 a 2014.

Quanto à Correlação Canônica (R canônico), foram realizados três testes, sendo que as variáveis X foram o IDFG e o IDFS de 2010 nos três testes e as variáveis Y do primeiro teste foram os IDHM e IRFS; no segundo, o IDHM e IFDM e no terceiro, o IFDM e IRFS, relativos aos anos de 2010 (último ano com todos os dados). O R canônico dos três testes para o primeiro vetor das variáveis canônicas foram de 0.6533 (Qui-quadrado = 26.5611, *p-valor* = <0.0001) para a associação entre IDFG – IDFS – IDHM – IRFS; 0.6522 (Qui-quadrado = 26.7509, *p-valor* = <0.0001) para o relacionamento entre IDFG – IDFS – IDHM – IFDM; 0.5345 (Qui-quadrado = 16.1053, *p-valor* = 0.0029) entre as variáveis IDFG – IDFS – IFDM – IRFS.

Segundo Ayres (2012), quando o *p-valor* for <0.01, o grau de relacionamento entre os dois grupos de variáveis (X e Y) são altamente significativos. Desse modo, pode-se afirmar que existe relacionamento entre os dois grupos de variáveis (*p-valor* significativo). Isto significa validação

(associação linear) do índice da execução orçamentária da despesa por funções de governo (IDFG), índice de desempenho de funções sociais (IDFS) com os IDHM, IRFS e IFDM.

No IDFG dos anos de 2002 a 2014 o Lambda foi de 0.994 (teste de confiabilidade). Isto significa que o IDFG proporciona um instrumento de medida na avaliação de desempenho dos gestores públicos municipais na alocação de recursos financeiros na execução orçamentária de despesa em funções de suas competências (19 funções).

4.2 Índice de Desempenho de Funções Sociais (IDFS)

Os Apêndices U, V e W apresentam os escores de desempenho das 9 funções sociais, transformados pela interpolação, considerando o maior valor dos escores como 100 e o menor como zero (normalização de dados), além das posições no *ranking* de desempenho. Os escores calculados pela Análise de Componentes Principais (ACP) apresentam valores positivos e negativos (Equações 5 a 8).

A Tabela 3 apresenta as posições finais do *ranking* de desempenho das 9 funções sociais de governo (Quadro 11), evidenciadas por municípios posicionados na ordem decrescente do número de habitantes (Apêndice A). O IDFS foi aplicado em cada ano dos treze exercícios financeiros do período de 2002 a 2014.

Tabela 3 – Índice de Desempenho de Funções Sociais (IDFS) dos anos de 2002 a 2014 – *ranking*

Municípios/Anos/Posição	02 P	03 P	04 P	05 P	06 P	07 P	08 P	09 P	10 P	11 P	12 P	13 P	14 P
São Paulo (SP)	10 ^o	11 ^o	12 ^o	16 ^o	9 ^o	9 ^o	6 ^o	4 ^o	3 ^o	6 ^o	3 ^o	4 ^o	4 ^o
Rio de Janeiro (RJ)	2 ^o	3 ^o	2 ^o	9 ^o	16 ^o	20 ^o	8 ^o	13 ^o	9 ^o	9 ^o	4 ^o	6 ^o	3 ^o
Salvador (BA)	41 ^o	45 ^o	46 ^o	49 ^o	42 ^o	46 ^o	46 ^o	48 ^o	40 ^o	44 ^o	41 ^o	45 ^o	33 ^o
Fortaleza (CE)	35 ^o	30 ^o	33 ^o	34 ^o	24 ^o	23 ^o	39 ^o	32 ^o	27 ^o	29 ^o	30 ^o	23 ^o	37 ^o
Belo Horizonte (MG)	8 ^o	5 ^o	4 ^o	4 ^o	3 ^o	2 ^o	3 ^o	2 ^o	8 ^o	11 ^o	9 ^o	3 ^o	5 ^o
Manaus (AM)	34 ^o	37 ^o	42 ^o	39 ^o	37 ^o	26 ^o	31 ^o	45 ^o	36 ^o	40 ^o	25 ^o	39 ^o	19 ^o
Curitiba (PR)	5 ^o	15 ^o	15 ^o	15 ^o	8 ^o	7 ^o	4 ^o	14 ^o	7 ^o	17 ^o	6 ^o	8 ^o	7 ^o
Recife (PE)	18 ^o	26 ^o	22 ^o	23 ^o	17 ^o	12 ^o	19 ^o	23 ^o	23 ^o	22 ^o	7 ^o	11 ^o	9 ^o
Porto Alegre (RS)	6 ^o	4 ^o	10 ^o	5 ^o	2 ^o	3 ^o	13 ^o	6 ^o	11 ^o	12 ^o	11 ^o	5 ^o	13 ^o
Belém (PA)	37 ^o	34 ^o	32 ^o	36 ^o	34 ^o	34 ^o	40 ^o	41 ^o	44 ^o	46 ^o	40 ^o	43 ^o	50 ^o
Goiânia (GO)	24 ^o	25 ^o	25 ^o	24 ^o	26 ^o	31 ^o	35 ^o	8 ^o	42 ^o	36 ^o	45 ^o	10 ^o	40 ^o
Guarulhos (SP)	25 ^o	29 ^o	30 ^o	30 ^o	28 ^o	28 ^o	25 ^o	25 ^o	16 ^o	20 ^o	34 ^o	21 ^o	18 ^o
Campinas (SP)	9 ^o	7 ^o	9 ^o	7 ^o	13 ^o	14 ^o	11 ^o	17 ^o	10 ^o	16 ^o	21 ^o	13 ^o	10 ^o
São Luís (MA)	27 ^o	33 ^o	36 ^o	33 ^o	36 ^o	37 ^o	37 ^o	34 ^o	35 ^o	14 ^o	31 ^o	32 ^o	39 ^o
São Gonçalo (RJ)	49 ^o	47 ^o	49 ^o	50 ^o	50 ^o	50 ^o	50 ^o	49 ^o	48 ^o	49 ^o	50 ^o	50 ^o	48 ^o
Maceió (AL)	39 ^o	44 ^o	35 ^o	42 ^o	31 ^o	44 ^o	48 ^o	40 ^o	46 ^o	41 ^o	46 ^o	47 ^o	47 ^o
Natal (RN)	33 ^o	35 ^o	43 ^o	37 ^o	35 ^o	33 ^o	23 ^o	37 ^o	31 ^o	37 ^o	37 ^o	37 ^o	16 ^o
Teresina (PI)	31 ^o	28 ^o	29 ^o	28 ^o	32 ^o	25 ^o	28 ^o	28 ^o	30 ^o	33 ^o	36 ^o	28 ^o	36 ^o
Campo Grande (MS)	19 ^o	20 ^o	13 ^o	20 ^o	10 ^o	11 ^o	18 ^o	15 ^o	21 ^o	18 ^o	27 ^o	17 ^o	12 ^o
São Bernardo do Campo (SP)	4 ^o	8 ^o	6 ^o	8 ^o	23 ^o	21 ^o	15 ^o	19 ^o	1 ^o	1 ^o	2 ^o	1 ^o	2 ^o
João Pessoa (PB)	43 ^o	21 ^o	28 ^o	21 ^o	25 ^o	36 ^o	38 ^o	30 ^o	34 ^o	30 ^o	39 ^o	29 ^o	38 ^o

Santo André (SP)	16º	6º	3º	10º	6º	5º	22º	7º	14º	5º	19º	16º	17º
Osasco (SP)	38º	32º	27º	31º	38º	41º	29º	22º	6º	8º	14º	15º	15º
Ribeirão Preto (SP)	15º	13º	19º	19º	20º	22º	14º	12º	17º	25º	20º	19º	23º
Uberlândia (MG)	28º	27º	31º	29º	29º	29º	27º	31º	32º	34º	17º	31º	42º
Contagem (MG)	32º	40º	39º	27º	49º	27º	33º	27º	29º	24º	35º	33º	29º
Aracaju (SE)	17º	22º	16º	11º	22º	19º	12º	18º	19º	4º	13º	18º	28º
Feira de Santana (BA)	50º	48º	45º	40º	44º	48º	45º	46º	47º	47º	47º	42º	44º
Cuiabá (MT)	30º	31º	34º	32º	21º	32º	30º	35º	39º	32º	18º	26º	24º
Joinville (SC)	14º	17º	11º	13º	14º	15º	17º	16º	20º	21º	22º	24º	22º
Juiz de Fora (MG)	21º	18º	20º	12º	12º	13º	21º	26º	26º	19º	23º	20º	25º
Londrina (PR)	12º	2º	8º	2º	7º	10º	26º	20º	22º	10º	16º	12º	32º
Aparecida de Goiânia (GO)	47º	49º	50º	48º	48º	49º	47º	50º	50º	50º	48º	49º	49º
Niterói (RJ)	3º	14º	17º	17º	18º	17º	20º	10º	13º	13º	12º	14º	8º
Porto Velho (RO)	42º	42º	18º	43º	47º	38º	16º	33º	18º	31º	28º	38º	31º
Serra (ES)	23º	24º	24º	22º	27º	16º	9º	29º	15º	26º	15º	36º	20º
Caxias do Sul (RS)	7º	9º	5º	14º	11º	8º	7º	3º	12º	15º	8º	22º	27º
Vila Velha (ES)	36º	39º	40º	45º	40º	40º	32º	43º	38º	42º	29º	46º	34º
Florianópolis (SC)	26º	23º	21º	25º	30º	30º	10º	5º	25º	28º	24º	30º	11º
Macapá (AP)	45º	46º	47º	47º	39º	35º	43º	38º	45º	43º	49º	48º	43º
São José do Rio Preto (SP)	22º	16º	26º	26º	19º	24º	34º	24º	28º	23º	33º	27º	26º
Santos (SP)	1º	2º	2º	1º	2º	1º							
Mogi das Cruzes (SP)	29º	36º	38º	38º	41º	42º	36º	36º	33º	35º	26º	35º	30º
Diadema (SP)	20º	19º	14º	18º	15º	18º	24º	21º	24º	27º	32º	25º	21º
Betim (MG)	13º	12º	23º	3º	5º	4º	5º	9º	5º	3º	10º	9º	14º
Campina Grande (PB)	46º	43º	48º	44º	46º	43º	42º	44º	41º	39º	43º	41º	45º
Jundiaí (SP)	11º	10º	7º	6º	4º	6º	2º	11º	4º	7º	5º	7º	6º
Olinda (PE)	44º	41º	37º	41º	45º	45º	44º	42º	37º	45º	42º	44º	35º
Carapicuíba (SP)	48º	50º	44º	46º	43º	47º	49º	47º	49º	48º	38º	34º	41º
Montes Claros (MG)	40º	38º	41º	35º	33º	39º	41º	39º	43º	38º	44º	40º	46º

Legenda:

Anos: 02 = 2002; 03 = 2003; 04 = 2004; 05 = 2005; 06 = 2006; 07 = 2007; 08 = 2008; 09 = 2009; 10 = 2010; 11 = 2011; 12 = 2012; 13 = 2013; 14 = 2014. P = posição no ranking de desempenho.

Fonte: elaborado pelo autor.

Os dados das variáveis que compõem o IDFS (Tabela 3) atendem aos pressupostos previstos para utilizar a técnica da ACP (Quadro 11), conforme constam no Apêndice M: a matriz de correlação não é identidade e nem diagonal com o teste de significância menor que 0.05 (existe correlação e não são independentes). O qui-quadrado calculado do Teste de Esfericidade de Bartlett é maior que o valor crítico (tabela de distribuição do qui-quadrado), assim atende aos esclarecimentos de Mingoti (2007) e os determinantes das matrizes são maiores do que 0.00001 (FIELD, 2009).

Os escores dos desempenhos do IDFS (na Tabela 3 consta apenas as posições do *ranking*) foram calculados com base em cinco equações lineares (escores dos componentes principais 1 a 5) em cada ano (total de sessenta e cinco equações) para obter a porcentagem superior a 80% da soma

das variâncias para os p componentes (MINGOTI, 2007; MANLY, 2008), conforme instruções contidas no Quadro 13.

O Apêndice N demonstra os cálculos dos escores do componente 1 (Y_1) do ano de 2002 dos municípios de São Paulo (SP) e Montes Claros (MG) com base nas 9 funções de governo (variáveis padronizadas – *z-score*). O Apêndice T demonstra as equações para calcular os escores do componente 1 (Y_1) dos anos de 2002 a 2014.

O município de Santos (SP) destaca com o melhor desempenho (mais eficiente) na 1ª posição do *ranking* das funções sociais (IDFS), mostrados na Tabela 3 em dez anos: 2002 a 2009, 2012 e 2014 e São Bernardo do Campo (SP) em 3 anos: 2010, 2011 e 2013. Isto significa que no conjunto das variáveis que compõem as funções de governo (total de 9), os recursos médios aplicados superaram os demais municípios da amostra.

Os piores desempenhos (menos eficientes) são indicados para os municípios de Feira de Santana (BA) em 2002; Carapicuíba (SP) em 2003; Aparecida de Goiânia (GO) em 2004; 2009; 2010 e 2011; São Gonçalo (RJ) em 2005, 2006, 2007, 2008, 2012 e 2013 e Belém (PA) em 2014. Isto significa baixa e falta de execução de despesas evidenciadas por funções sociais de governo.

Feira de Santana (BA) não executou em 2002 as funções: assistência social; cultura; direitos da cidadania; habitação e gestão ambiental. Carapicuíba (SP) não executou em 2003 as funções: previdência social e direitos da cidadania.

Aparecida de Goiânia (GO) não executou as funções previdência social e direitos da cidadania nos anos de 2009, 2010 e 2011; cultura; direitos da cidadania e habitação em 2004; habitação em 2009 e gestão ambiental em 2011. São Gonçalo (RJ) não executou as funções direitos da cidadania e habitação em 2005; 2007, 2008, 2012 e 2013 e habitação em 2006. Belém (PA) não executou em 2014 a função direitos da cidadania.

No *ranking* geral dos escores (negativos e positivos) de desempenho calculados pela Análise de Componentes Principais do IDFS, os resultados apontam que a maioria dos municípios (28) apresentou valores de escores negativos. Isto mostra uma tendência de que a execução das funções sociais *per capita* permaneceu, no período de 2002 a 2014, abaixo da percentagem média geral dos 50 municípios.

Fortaleza (CE) apresentou escores negativos nos anos de 2002 a 2005; 2008 a 2012 e 2014. Salvador (BA) apresentou escores negativos em todos os anos. Caxias do Sul (RS) apresentou escores positivos nos anos de 2002 a 2013. Londrina (PR) apresentou escores positivos nos anos de 2002 a 2007 e de 2009 a 2013. A observação sobre os escores negativos e positivos do IDFG também são válidas para o IDFS: o porte do município não foi fator preponderante para evidenciar os resultados da aplicação dos recursos da execução orçamentária dos gastos sociais (funções sociais) *per capita*.

Quanto ao desempenho relativo de municípios, Dal Vesco, Hein e Scarpin (2014) verificaram que municípios maiores nem sempre são os com melhores indicadores de desempenho. Na referida pesquisa, Londrina (PR) ficou na 7ª posição entre os municípios da Região Sul e nesta investigação aparece nas 12ª, 2ª, 8ª, 2ª, 7ª e 10ª posição, respectivamente nos anos de 2002 a 2007 (escores positivos). Desse modo, os achados dos referidos pesquisadores convalidam os desta investigação.

Considerando que os municípios de Santos (SP) e Belém (PA) aparecem, respectivamente, na 1ª e última posição (50ª) do *ranking* de desempenho do IDFS no ano de 2014 (Tabela 3), as equações (5) a (8) sintetizam como foram realizados os cálculos dos escores finais de desempenho.

$$\text{IDFS (Santos)} = \frac{6.7167^n(3.1217^w) + 0.4991^n(1.5070^w) + 1.4596^n(1.1133^w) - 0.9632^n(0.9659^w) - 0.4540^n(0.6755^w)}{7.3834} = 2.9942 \quad (100 \text{ na interpolação}). \quad (5)$$

Onde:

n = escores dos componentes 1 a 5 (Y_n);

w = autovalores dos componentes 1 a 5.

$$Y_1 \text{ (Santos)} = \begin{aligned} &0.3086^A(0.9350^Z) + 0.4218^A(2.5887^Z) + 0.2376^A(1.0260^Z) + \\ &0.4257^A(2.1789^Z) + 0.4619^A(4.0249^Z) + 0.1980^A(2.1348^Z) + \\ &0.3054^A(2.2570^Z) + 0.3536^A(3.1469^Z) + 0.1353^A(0.5993^Z) = 6.7167 \end{aligned} \quad (6)$$

Onde:

Y_1 = escores do componente 1;

A = autovetores (coeficientes – pesos das variáveis);

Z = variáveis padronizadas (funções de governo).

$$\text{IDFS (Belém)} = \frac{-2.1879^n(3.1217^w) - 0.4434^n(1.5070^w) - 0.4693^n(1.1133^w) - 0.2282^n(0.9659^w) - 0.6493^n(0.6755^w)}{7.3834} = -1.1756 \quad (0 \text{ na interpolação}) \quad (7)$$

Onde:

n = escores dos componentes 1 a 5 (Y_n);

w = autovalores dos componentes 1 a 5.

$$Y_1 \text{ (Belém)} = \begin{aligned} &0.3086^A(-0.3072^Z) + 0.4218^A(-1.4002^Z) + 0.2376^A(-0.1003^Z) + \\ &0.4257^A(1.3084^Z) + 0.4619^A(-0.5144^Z) + 0.1980^A(-0.5373^Z) + \\ &0.3054^A(1.0513^Z) + 0.3536^A(-0.5221^Z) + 0.1353^A(-0.5318^Z) = -2.1879 \end{aligned} \quad (8)$$

Onde:

Y_1 = escores do componente 1;

A = autovetores (coeficientes – pesos das variáveis);

Z = variáveis padronizadas (funções de governo).

A diferença na posição de desempenho do município de Santos (SP) e Belém (PA), pode ser observada nas equações (6) e (8). Os gastos de Santos (SP) foram 0.9350; 2.5887; 1.0260; 2.1789; 4.0249; 2.1348; 2.2570; 3.1469 e 0.5993 desvios-padrão acima da média nas funções (*per capita*): assistência social; previdência social; saúde; educação; cultura; direitos da cidadania; urbanismo; habitação e gestão ambiental, respectivamente e em Belém (PA), os gastos ficaram abaixo da média em 0.3072; 1.4002; 0.1003; 1.3084; 0.5144; 0.5373; 1.0513; 0.5221 e 0.5318 desvios-padrão.

Com base na estatística descritiva (valores mínimos, máximos, médias e desvios-padrão), conforme consta no Apêndice S, observa-se que as funções saúde, educação e urbanismo foram executadas em todos os anos.

Destacam como funções sociais não executadas por alguns dos municípios da amostra em todos os anos (2002 a 2014): previdência social (por exemplos: Osasco de 2002 a 2005; Diadema de

2002 a 2003; Manaus em 2013), direitos da cidadania (Belém de 2012 a 2014) e habitação (Manaus de 2002 a 2004). Já a função assistência social teve um município que não executou em 2002 (Feira de Santana) e cultura de 2002 a 2005 (Feira de Santana, Aparecida de Goiânia).

Já a função gestão ambiental não foi executada por alguns municípios no período de 2002 a 2005, no ano de 2007 e de 2009 a 2014 (por exemplos: Salvador, Aracaju e Natal em 2002; Salvador, Feira de Santana, Aparecida de Goiânia em 2005 e Aracaju em 2007 e de 2009 a 2014).

Pode ser observado no IDFS com base nos coeficientes (autovetores) do componente 1 (maior representatividade no coeficiente) mostrados no Apêndice R, o comportamento oportunista dos gastos dos governos por ocasião das eleições (antes, durante e depois), explorado pela Teoria da Escolha Pública, conforme pesquisas de Foucault e François (2005), Foucault, Madies e Paty (2008), Aidt, Veiga e Veiga (2011) e por Abbott e Jones (2013).

Nas eleições municipais de 2004, as funções de governo: assistência social; previdência social; saúde e urbanismo apresentaram maior representatividade no ano eleitoral em relação ao ano anterior (2003) e posterior (2005). Fato idêntico para as eleições de 2008 nas funções: previdência social e cultura e nas eleições de 2012: assistência social; previdência social; cultura; urbanismo; habitação e gestão ambiental. A escolha dessas funções pelos gestores municipais sugere preferências alocativas de recursos para retornos (resultados) imediatos (Teoria da Escolha Pública), o que pode resultar na falta de atendimento das necessidades dos cidadãos em outras funções (Teoria dos *Stakeholders*).

Estes achados são convalidados com as pesquisas de Sakurai e Gremaud (2007) e Sakuri (2009), que também, encontraram aumentos de despesas em períodos eleitorais em municípios brasileiros.

Pela Teoria dos Stakeholders (FALCO, 2000; RICARDO, 2012; HARRISON; ROUSE; DE VILLIERS, 2012), os cidadãos são os principais interessados na administração dos recursos públicos. Os problemas de assimetria informacional existentes entre os administradores públicos e a sociedade podem ser esclarecidos com a Teoria da Agência (ARAÚJO; SANCHEZ, 2005; MARÔCCO, 2009). Neste sentido, a elaboração de índices de desempenho (IDFG – IDFS) pode servir como instrumento para a sociedade avaliar a gestão pública e assim diminuir a assimetria informacional, que para Miranda *et al.* (2008), as informações produzidas pela contabilidade pública não são claras para a maioria dos cidadãos, independente do grau de escolaridade.

Os autovetores (coeficientes – pesos das variáveis) do IDFS constam no Apêndice R. Observa-se que variável educação (EDU) foi a mais importante (maior valor de autovetor) no período de 2002 a 2005 e de 2007 a 2013; em 2006 foi a variável saúde (SAD) e em 2014, foi a variável cultura (CUL). Isto significa maior influência no cálculo do IDFS, com base no componente 1. Na 2ª posição de importância, a variável saúde (SAD) ficou de 2002 a 2004, 2007, 2008 e 2010. Nos anos de 2005, 2011 a 2013 ficou na 2ª posição a função cultura (CUL), em 2006 foi a variável educação (EDU). Em 2009 ficou a variável assistência social (ASS) e em 2014, a variável previdência social (PRE). As variáveis: direitos da cidadania (DIR) e urbanismo (URB) apresentaram os menores valores (menor importância na composição dos índices de desempenho).

Os autovalores do IDFS constam no Apêndice Q. Observa-se que no ano de 2002, que o somatório dos componentes 1 a 5 utilizados como média ponderada para calcular o IDFS representaram 83.05% da variância ($3.5784 + 1.2227 + 1.1654 + 0.8591 + 0.6491 = 7.4747 / 9$). A variância total do IDFS é 9, que corresponde a soma dos autovalores e também, foram gerados 9 autovetores (coeficientes para todas as variáveis).

A proporção de variância explicada em cada uma das variáveis originais (cargas fatoriais rotacionadas do fator 1) do IDFS constam no Apêndice O. No ano de 2002, a proporção da variância da variável assistência social (ASS) no componente 1 é explicada em 87.98% (0.938^2) e no ano de 2014 é explicada em 1.69% (0.130^2). A função educação (EDU) no ano de 2002 foi explicada em 58.98% (0.768^2) e em 2014 em 15.52% (0.394^2).

As variáveis: direitos da cidadania (DIR) e urbanismo (URB) apresentam os menores valores de cargas do componente 1. Isto significa baixo poder de explicação na composição das variáveis do componente 1. As variáveis não foram excluídas, haja vista que o propósito desta investigação é elaborar um índice de desempenho com 9 variáveis (funções de governo). As cargas dos componentes principais do IDFS foram também, rotacionadas pelo método VARIMAX. No IDFS foram extraídos cinco fatores (no Apêndice O consta apenas a carga fatorial rotacionada e o coeficiente de determinação do Fator 1). O Fator 5 representa a última ordem das preferências alocativas (menor poder de explicação das variáveis que integraram as equações lineares dos escores dos componentes principais).

O Quadro 16 apresenta as variáveis (funções de governo) de maior poder de explicação (R^2), preferências alocativas dos gestores públicos municipais nos gastos sociais (9 funções sociais), no período de 2002 a 2014.

Quadro 16 – Preferências alocativas dos gestores públicos municipais (avaliação conjunta) – 9 funções de governo

Ano	Fatores (ordem de preferência)	
2002	Fator 1: assistência social e educação; Fator 2: habitação; Fator 3: urbanismo; Fator 4: direitos da cidadania;	Fator 5: gestão ambiental. Isto representa 6 funções de governo como preferenciais; as demais não foram significativas.
2003	Fator 1: assistência social; educação e habitação; Fator 2: previdência social; Fator 3: gestão ambiental;	Fator 4: direitos da cidadania; Fator 5: urbanismo. 7 funções preferenciais.
2004	Fator 1: educação e saúde; Fator 2: gestão ambiental; Fator 3: direitos da cidadania	Os fatores 4 e 5 não apresentaram funções com significância nas cargas fatoriais – 4 funções preferenciais.
2005	Fator 1: educação; saúde e cultura; Fator 3: direitos da cidadania;	Os fatores 2, 4 e 5 não apresentaram funções com significância – 4 funções sociais foram preferenciais.
2006	Fator 1: previdência social; Fator 2: gestão ambiental; Fator 3: urbanismo;	Fator 4: habitação; Fator 5: direitos da cidadania. 5 funções preferenciais.
2007	Fator 1: habitação; Fator 2: previdência social; Fator 3: gestão ambiental	Fator 4: urbanismo; Fator 5: direitos da cidadania. 5 funções preferenciais.
2008	Fator 1: assistência social; saúde e educação;	Fator 4: habitação; Fator 5: direitos da cidadania.

	Fator 2: gestão ambiental; Fator 3: urbanismo;	7 funções preferenciais.
2009	Fator 1: assistência social; saúde e educação; Fator 2: cultura; Fator 3: urbanismo;	Fator 4: habitação; Fator 5: direitos da cidadania. 7 funções preferenciais.
2010	Fator 1: assistência social e saúde; Fator 2: direitos da cidadania e habitação; Fator 3: previdência social e cultura;	Fator 4: urbanismo; Fator 5: gestão ambiental. 8 funções preferenciais.
2011	Fator 1: previdência social e cultura; Fator 2: assistência social e saúde; Fator 3: direitos da cidadania e habitação;	Fator 4: urbanismo; Fator 5: gestão ambiental. 8 funções preferenciais.
2012	Fator 1: assistência social; saúde e educação; Fator 2: direitos da cidadania e habitação; Fator 3: cultura	Fator 4: urbanismo; Fator 5: gestão ambiental. 8 funções preferenciais.
2013	Fator 1: educação; assistência social e saúde; Fator 2: urbanismo e cultura; Fator 3: direitos da cidadania;	Fator 4: gestão ambiental; Fator 5: habitação. 8 funções preferenciais.
2014	Fator 1: urbanismo e cultura; Fator 2: assistência social; Fator 3: habitação;	Fator 4: direitos da cidadania; Fator 5: gestão ambiental. 6 funções preferenciais.

Fonte: dados da pesquisa.

Chama atenção a falta de prioridade na ordem de preferências alocativas da função educação nos anos de 2010, 2011 e 2014 e da função previdência social nos anos de 2012 e 2013. Nos anos de 2010 e 2011 foram 8 funções preferenciais das 9 que foram incluídas no IDFS (Quadro 16) e em 2014, 6 funções preferenciais. O município de São Paulo (SP) diminuiu a aplicação de recursos em 2014 em relação aos dois anos anteriores (2012 e 2013) e Belém (PA) diminuiu em relação a 2013 e as prioridades na alocação dos recursos pelos gestores públicos também mudaram, haja vista que a avaliação de prioridades (preferências alocativas), nesta investigação, é feita de forma conjunta dos recursos aplicados pelos gestores públicos municipais.

As funções que apresentam a menor ordem de preferência na alocação de recursos (Fator 5) foram: gestão ambiental; urbanismo; direitos da cidadania e habitação. Já a função assistência social foi preferencial (1ª posição) nos anos de 2002; 2003, 2008; 2009; 2010 e 2012. Este resultado coincide com os achados do IDFG (a mais citada no Fator 1), o que corrobora com a tendência do assistencialismo dos gestores públicos municipais.

No Apêndice P constam as comunalidades do IDFS. Observa-se no ano de 2002, que 90.1% da variância associada à variável assistência social (ASS) é uma variância comum ou compartilhada nos componentes principais no ano de 2002. Isto significa o poder de explicação da variável em termos do coeficiente de determinação (R^2), o que indica a importância da variável. A variável que apresentou a menor comunalidade foi previdência social (PRE) no ano de 2002, com 60% da variância comum ou compartilhada. Não houve exclusão de variáveis, haja vista que todas as nove funções de governo foram consideradas como sociais e estão incluídas no IDFS.

Quanto à variável educação (EDU) que foi apontada como uma das mais importante - maior valor de autovetor (AYRES, 2012), no período avaliado, observa-se que os dois municípios que mais se destacaram no *ranking* de desempenho do IDFS, São Bernardo do Campo (SP) e Santos,

apresentaram resultados acima da média no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) da 4ª série / 5º ano do ensino fundamental nas edições de 2011 e 2013. Quanto ao ensino da 8ª série / 9º ano do ensino fundamental da rede municipal do ensino fundamental, São Bernardo do Campo (SP) vetou a divulgação. No sítio eletrônico do INEP (2015), não constam os motivos dos municípios terem vetado a divulgação dos resultados dos IDEB.

Os resultados do IDEB de 2011 e 2013 do ensino fundamental da rede municipal ratificam o desempenho aferido pelo IDFS: maior gasto não significa maior desempenho e sim um conjunto de fatores. Joinville (SC) apresentou as melhores médias dos IDEB de 2011 e 2013 no conjunto dos 50 municípios avaliados, mas utilizou menos recursos na educação nos dois anos anteriores à divulgação que vários municípios (Por exemplo: Campo Grande – MS).

Apesar de oito municípios terem vetado parte da divulgação dos IDEB de 2011 e 2013: São Paulo (SP); Guarulhos (SP); São Bernardo do Campo (SP); Santo André (SP); Osasco (SP); Diadema (SP); Carapicuíba (SP); Maceió (AL), observa-se que os 42 municípios restantes da amostra apresentam correlações significativas no nível 0.01 (2 extremidades) para as médias dos recursos utilizados na educação nos dois anos anteriores à divulgação dos IDEB de 2011 e 2013 com a média dos IDEB do ensino fundamental da rede municipal da 4ª série / 5º ano e 8ª série / 9º ano.

A correlação linear (r) foi de 0.659 (p -valor = 0.000) para o ensino da 4ª série / 5º ano e de 0.609 (p -valor = 0.000) para 8ª série / 9º ano. As variâncias dos fatores comuns (coeficiente de determinação = R^2), respectivamente, foram de 43.42% e 37.08%. Isto indica (matematicamente) que aumentos nos gastos com educação podem resultar em aumentos no IDEB.

Contudo, observa-se uma inversão na correlação ($r = -0.341$; p -valor de 0.233) dos gastos em educação nos municípios de Campinas, Belém; Salvador Guarulhos; São Luís; Curitiba; Goiânia; Porto Alegre; Recife; Manaus; Fortaleza; Belo Horizonte; São Paulo; Rio de Janeiro com os resultados apresentados na pesquisa de Diel *et al.* (2014), aonde os três primeiros municípios (Campinas, Belém e Salvador) foram considerados eficientes e os demais ineficientes. Os resultados da correlação não permitem inferências com base no p -valor de 0.233 (significância de 23%).

Ademais, observa-se que não basta aumentar os recursos. Macêdo *et al.* (2015) ao avaliarem a eficiência de recursos públicos destinados à educação nos municípios do Paraná concluíram que os menores municípios paranaenses tendem a possuir uma gestão mais eficiente. Os resultados apontaram que Curitiba e Londrina, as maiores cidades do Paraná, ocuparam o *ranking* dos 15 municípios menos eficientes e que o município de Colombo ficou na primeira posição do *ranking* de eficiência.

Outra questão sobre a função educação é apontada por Marques (2010): apesar de toda a preocupação com a qualidade do ensino, os índices do Sistema de Avaliação do Ensino Básico permanecem inalterados, aproximadamente 75% da população é classificada como analfabeta funcional, ou seja, mal sabe ler e/ou escrever e não consegue interpretar. Observa-se assim, que as afirmações de Macêdo *et al.* (2015) e Marques (2010) corroboram com os achados desta investigação de que o desempenho relativo depende da administração dos recursos e não da quantidade.

Analisando a eficiência dos gastos municipais na função educação, observa-se nas pesquisas de Faria, Jannuzzi e Silva (2008); Feitosa Lopes *et al.* (2010), Diel *et al.* (2014), o destaque que municípios do Estado do Rio de Janeiro; do Estado do Ceará e municípios com mais de 100 mil habitantes foram, respectivamente, eficientes em suas comparações. Contudo, apesar da União, os Estados e os Municípios investirem recursos na função educação, o Brasil ocupa a 60ª posição entre os 76 países avaliados, segundo notícia veiculada no sítio eletrônico G1 da Rede Globo (GLOBO.COM. G1, 2015), no estudo divulgado pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), sobre um *ranking* mundial de qualidade de educação.

No *ranking* mundial de qualidade de educação, em primeiro lugar está Cingapura, seguido de Hon Kong e Coreia do Sul. Na última posição está Gana. Enquanto no topo da lista ficou com os países asiáticos, as últimas 15 posições ficaram com os países sul-americanos: Argentina em 62º, Colômbia, em 67º, e Peru com 71º lugar. O *ranking* foi definido a partir de resultados de testes de matemática e ciências aplicados nestes países (GLOBO.COM. G1, 2015).

Quanto à variável saúde (SAD) que ficou na terceira posição de importância no período de 2002 a 2007 no IDFS com base nos autovetores, observa-se que a pesquisa de Varela, Martins e Fávero (2012), que avaliou a eficiência da atenção básica à saúde, ratifica os achados desta investigação sobre o desempenho relativo: os resultados indicaram que seria possível aumentar, consideravelmente, a quantidade de serviços de saúde prestados à população sem a necessidade de novas dotações orçamentárias na maioria dos municípios paulistas pesquisados.

A inclusão de outros fatores na avaliação de desempenho, tanto na área da saúde como das outras funções de governo pode ser observada na pesquisa de Dias *et al.* (2013). Os pesquisadores apontaram fatores relacionados ao desperdício ativo (superfaturamento; licitação com desvio de recursos; desvio de recursos) e desperdício passivo (não pagamento de tributo; não execução de recurso; obra inacabada; inexistência ou fraca atuação do conselho; clientelismo; execução irregular de programas sociais; elefante branco; licitação irregular; fracionamento de licitação etc.) na área da saúde.

No Quadro 16, observa-se que a função saúde não aparece na ordem de prioridades dos gastos com funções sociais nos anos de 2002, 2003, 2006, 2007 e 2014. Além das prioridades serem avaliadas, nesta investigação, de forma conjunta sobre as decisões dos gestores públicos na alocação de recursos nas 9 funções sociais de governo, o município do Rio de Janeiro (RJ) diminuiu a aplicação de recursos no ano de 2006 em relação a 2002 e 2003; Porto Alegre (RS) e Feira de Santana (BA) diminuíram no ano de 2003 em relação a 2002.

A questão de gastos na função saúde que no Brasil é realizada pela União, Estados e os Municípios, apesar de pesquisas (FAHEL, 2007; VARELA; MARTINS; FÁVERO, 2012) apontarem que vários municípios foram eficientes, carece de maiores investimentos e de gerenciamento quando comparada com outros países. De acordo com Fuentes (2014), em levantamento que mediu a eficiência dos serviços de saúde de 48 países, a partir de critérios de expectativa de vida, média do custo do serviço de saúde e quanto esse custo representa comparado ao PIB *per capita* de cada país, o Brasil ficou na última posição. Com destaque para Hong Kong em 1º lugar, Argentina na 32º, Colômbia na 42ª (FUENTES, 2014).

As preferências alocativas e os resultados das aplicações dos recursos públicos sociais apresentados nas pesquisas de Rezende (1997), Bovo (2001) e Lavinias (2007) foram avaliados, nesta investigação, com dados mais recentes. Entretanto, apresentam pontos em comum: os municípios são conservadores nas preferências alocativas (sem grandes alterações nos exercícios de 2002 a 2014) e houve aumento de gastos na área social (tendência geral).

Com o IDFS elaborado e analisado, foram adotados procedimentos para sua validação. A validação também foi realizada com o IDHM, IRFS, IFDM e o INT.

A Tabela 4 apresenta os escores de desempenho e o Apêndice X, o *ranking* (posições) dos municípios no IDFS, IDHM, IFDM e IRFS no ano de 2010 (comum a todos os índices), visando realizar as associações.

Tabela 4 - IDFS, IDHM, IFDM e IRFS no ano de 2010

Municípios	IDFS	IDHM	IFDM	IRFS
São Paulo (SP)	0.70	0.805	0.8510	0.453
Rio de Janeiro (RJ)	0.50	0.799	0.7938	0.465
Salvador (BA)	0.20	0.759	0.7125	0.391
Fortaleza (CE)	0.31	0.754	0.7355	0.455
Belo Horizonte (MG)	0.52	0.811	0.8090	0.459
Manaus (AM)	0.24	0.737	0.6725	0.473
Curitiba (PR)	0.54	0.823	0.8637	0.441
Recife (PE)	0.35	0.772	0.7749	0.421
Porto Alegre (RS)	0.48	0.805	0.7807	0.448
Belém (PA)	0.14	0.746	0.6958	0.434
Goiânia (GO)	0.16	0.799	0.8011	0.425
Guarulhos (SP)	0.42	0.763	0.8424	0.476
Campinas (SP)	0.50	0.805	0.8704	0.420
São Luís (MA)	0.26	0.768	0.7789	0.364
São Gonçalo (RJ)	0.03	0.739	0.6344	0.466
Maceió (AL)	0.10	0.721	0.6884	0.396
Natal (RN)	0.28	0.763	0.7629	0.402
Teresina (PI)	0.29	0.751	0.7457	0.460
Campo Grande (MS)	0.37	0.784	0.8172	0.506
São Bernardo do Campo (SP)	1.00	0.805	0.8563	0.497
João Pessoa (PB)	0.27	0.763	0.7486	0.463
Santo André (SP)	0.43	0.815	0.5306	0.458
Osasco (SP)	0.56	0.776	0.8260	0.474
Ribeirão Preto (SP)	0.39	0.801	0.8827	0.441
Uberlândia (MG)	0.28	0.789	0.8502	0.519
Contagem (MG)	0.29	0.756	0.8103	0.462
Aracaju (SE)	0.38	0.771	0.7438	0.413
Feira de Santana (BA)	0.08	0.712	0.6991	0.412
Cuiabá (MT)	0.20	0.785	0.8066	0.409
Joinville (SC)	0.38	0.809	0.8227	0.485
Juiz de Fora (MG)	0.31	0.778	0.7834	0.464
Londrina (PR)	0.36	0.778	0.8570	0.406
Aparecida de Goiânia (GO)	0.00	0.718	0.7543	0.476
Niterói (RJ)	0.46	0.837	0.7822	0.434
Porto Velho (RO)	0.39	0.736	0.7348	0.461
Serra (ES)	0.43	0.739	0.8130	0.513
Caxias do Sul (RS)	0.47	0.782	0.8379	0.510
Vila Velha (ES)	0.20	0.801	0.7902	0.468
Florianópolis (SC)	0.33	0.847	0.8358	0.497
Macapá (AP)	0.13	0.733	0.6605	0.410
São José do Rio Preto (SP)	0.30	0.797	0.9116	0.524
Santos (SP)	0.80	0.845	0.8685	0.444

Mogi das Cruzes (SP)	0.27	0.783	0.8328	0.499
Diadema (SP)	0.33	0.757	0.8234	0.453
Betim (MG)	0.60	0.749	0.7962	0.479
Campina Grande (PB)	0.18	0.721	0.6929	0.437
Jundiaí (SP)	0.66	0.822	0.8746	0.534
Olinda (PE)	0.23	0.735	0.7297	0.447
Carapicuíba (SP)	0.02	0.749	0.7905	0.433
Montes Claros (MG)	0.15	0.771	0.7725	0.437

Fonte: dados da pesquisa.

Os escores do IDFS do ano de 2010 na Tabela 4 são apresentados em números decimais. O município de São Bernardo do Campo (SP), escore 1 (melhor desempenho no IDFS) apresenta os escores de 0.805 (12º); 0.8563 (8º) e 0.497 (9º), respectivamente, no IDHM, IFDM e IRFS (Tabela 4 e Apêndice X). Na última posição do IDFS, aparece o município de Aparecida de Goiânia (GO) com o escore 0 e no IDHM com 0.718 (49º), IFDM de 0.7543 (35º) e IRFS de 0.476 (12º).

O Quadro 17 apresenta os resultados das correlações (Pearson e Spearman) utilizadas para a validação do IDFS.

Quadro 17 – Correlações de validação do IDFS

Correlação	Índices	Graus	P-valor	Significativas
Pearson	IDFS (2010) – IDHM (2010)	0.619 (M)	0.000	Sim
Pearson	IDFS (2010) – IFDM (2010)	0.502 (M)	0.000	Sim
Pearson	IDFS (2010) – IRFS (2010)	0.333 (F)	0.018	Sim
Spearman	IDFS (2010) – IDHM (2010)	0.642 (M)	0.000	Sim
Spearman	IDFS (2010) – IFDM (2010)	0.604 (M)	0.000	Sim
Spearman	IDFS (2010) – IRFS (2010)	0.337 (F)	0.017	Sim
Pearson	IDFS (2014) – INT (2015)	0.373 (F)	0.008	Sim
Spearman	IDFS (2014) – INT (2015)	0.368 (F)	0.009	Sim
Pearson	IDFS (2002 a 2009)* – IDHM Longevidade (2010)	0.520 (M)	0.000	Sim
Pearson	Função Educação** – IDHM Educação (2010)	0.598 (M)	0.000	Sim
Pearson	Função Saúde*** - IDHM Longevidade (2010)	0.363 (F)	0.010	Sim
Pearson	IDFS (2010) – IDHM Longevidade (2010)	0.454 (M)	0.001	Sim
Spearman	IDFS (2002 a 2014)*****	0.685 (M)	0.000	Sim

Legenda:

FF = forte; M = moderado; F = fraco; D = desprezível;

* soma das médias dos gastos sociais de 2002 a 2009;

**média dos gastos com a função educação *per capita* de 2005 a 2009;

***média dos gastos com saúde *per capita* de 2005 a 2009;

*****correlação por postos entre os anos de 2002 a 2014 – dois a dois (menor valor de 0.685 entre os anos de 2006 e 2014).

Fonte: dados da pesquisa.

Observa-se no Quadro 17, que as correlações são significativas no nível 0.05 (risco de 5% - nível de significância) com os testes de normalidade significativos para a correlação de Pearson. Isto significa que o desempenho dos gestores públicos municipais (IDFS) apresenta associação (correlação de Pearson) com o desenvolvimento humano (IDHM), socioeconômico (IFDM),

responsabilidade fiscal e social (IRFS) e as práticas de transparência (INT).

Foi observado também, as correlações significativas entre a soma das médias dos gastos sociais (funções sociais) de 2002 a 2009 com o IDHM Longevidade (2010), a média dos gastos com a função educação *per capita* de 2005 a 2009 e o IDHM Educação (2010), a média dos gastos com saúde *per capita* de 2005 a 2009 e o IDHM Longevidade (2010) e ainda entre o IDFS (2010) e o IDHM Longevidade (2010). Assim, estatisticamente, verifica-se que aumentos de gastos sociais (funções sociais) podem resultar em aumentos no desenvolvimento humano (IDHM).

Houve concordância nos postos (posição no *ranking*) do IDFS (correlação de Spearman) com relação ao IDHM, IFDM, IRFS e INT. Contudo, o posicionamento entre o IDFS e a responsabilidade fiscal e social (IRFS) e as práticas de transparência (INT) foram consideradas fracas. Por exemplos: Santos (SP), São Bernardo do Campo (SP), Rio de Janeiro (RJ), Niterói (RJ) ocuparam as posições: 1ª, 2ª, 3ª, 8ª no IDFS (2014) e estão nas posições: 31ª, 9ª, 18ª, 36ª no IRFS (2010) e 7ª (nota 8,7); 37ª (5,7); 9ª (8,5) e 1ª (10) no INT (2015), respectivamente (Tabela 3, Apêndices X e Y).

Observa-se também, no Quadro 17, que houve significância estatística nos postos ocupados (grau de concordância mínima de 0.685) pelos municípios nas comparações realizadas ano a ano (2002 a 2014). Por exemplo: São Paulo (SP) ocupou a 10ª, 11ª, 12ª, 16ª, 9ª, 9ª, 6ª, 4ª, 3ª, 6ª, 3ª, 4ª e 4ª posições de desempenho no IDFS (Tabela 3), nos anos de 2002 a 2014, respectivamente.

No IDFS dos anos de 2002 a 2014, o modelo de Guttman para testar a confiabilidade, resultou no Lambda de 0.992. Isto significa que o IDFS proporciona um instrumento de medida na avaliação de desempenho dos gestores públicos municipais na alocação de recursos financeiros na execução orçamentária de despesa em funções sociais.

No contexto geral, a partir das análises realizadas, observa-se que avaliação de desempenho dos gestores públicos municipais, com base em métrica de avaliação de gestão por índices na alocação de recursos financeiros, por meio da execução orçamentária da despesa em funções de governo, com os instrumentos de avaliação denominados de IDFG e IDFS, representa uma forma objetiva de avaliar a eficiência alocativa entre os recursos gerais da sociedade e a forma como foram aplicados, pelos seguintes motivos: 1) utilização de método (empírico-analítico) que supera subjetivismos (BASTOS; KELLER, 2004); mensuração quantitativa (ARIAS, 2010; COHEN; FRANCO, 2012; MARTINS, 2005); 3) proceder metodológico detalhado para utilizar a técnica da Análise de Componentes Principais (ACP) para elaborar os índices de desempenhos (TRZESNIAK, 1998; JANNUZZI, 2002; 2005; SECCHI, 2013); e 4) cumprimento de testes estatísticos de validação com o IDHM, IFDM, IRFS e INT e de confiabilidade (BISQUERRA; SARRIERA; MARTÍNEZ, 2004, HAIR JR. *et al.*, 2005).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Mecanismos de *accountability* estão entre os meios mais importantes com que os governos protegem e melhoram o desempenho das organizações do setor público. A contabilidade como instrumento de *accountability* fornece aos gestores da administração pública informações sobre a gestão da coisa pública. A reforma da contabilidade aplicada ao setor público tem a finalidade de modernizar a administração, proporcionar transparência administrativa, avaliar os gastos públicos etc.

Os gastos públicos, caracterizado pelo resultado das contas públicas, são a evidenciação das políticas de gestão efetuadas pelos governantes. As funções de governo sintetizam os segmentos em que as organizações do Estado atuaram em programas, projetos, atividades e em operações realizadas para o desenvolvimento social e econômico da sociedade. As funções de governo (saúde, educação, transporte, saneamento, cultura etc.) representam operacionalizações de políticas públicas nas diversas áreas de intervenção.

A execução orçamentária da despesa por funções de governo, conforme a classificação do MPOG, representa os resultados decorrentes das decisões dos gestores de diferentes ideologias partidárias (mudanças de governo), do cumprimento dos limites obrigatórios e constitucionais (restrições ao poder discricionário no orçamento) dos gastos, das mudanças de orientação dos instrumentos de planejamento do setor público (PPA – LDO – LOA). Enfim, representam a realidade das aplicações dos recursos em prol da sociedade.

As avaliações das políticas públicas podem ser realizadas por intermédio das pesquisas avaliativas. Neste sentido, a pesquisa avaliativa amparada nas teorias aplicadas ao setor público, bem como nos critérios de avaliação de políticas são relevantes para os cidadãos (controle social) ao diminuir a assimetria da informação e para os governantes, podem funcionar como um instrumento importante para a melhoria da eficiência do gasto público.

A elaboração de índices de desempenho do setor público pode ser realizada com a utilização dos métodos quantitativos, observando as propriedades (cobertura nacional, atualização a custos razoáveis, historicidade etc.) exigidas dos indicadores para o seu emprego na pesquisa avaliativa acadêmica e/ou na formulação e avaliação de políticas públicas. Neste sentido, a Análise de Componentes Principais (ACP) ao utilizar a variância (autovalores), coeficientes das variáveis (autovetores), os *z-scores* (padronização das variáveis), permite elaborar índices de desempenho a partir de equações lineares.

Quanto aos objetivos específicos da pesquisa, observa-se que foram cumpridos. As funções de governo foram escolhidas para operacionalizar a avaliação da execução orçamentária da despesa por funções de governo como entradas (*inputs*) do sistema (primeiro objetivo específico). Das 28 funções de governo classificadas pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), 19 foram escolhidas como funções de competência dos gestores públicos municipais na execução orçamentária da despesa (Índice de Desempenho de Funções de Governo - IDFG) e 9 funções, foram classificadas como funções sociais de governo (Índice de Desempenho de Funções Sociais - IDFS).

A elaboração de instrumentos de avaliação de desempenho dos gestores públicos municipais na alocação de recursos financeiros na execução orçamentária de despesa em funções de suas competências (segundo objetivo específico) e de funções sociais (terceiro objetivo específico) para ser aplicado em cada ano dos exercícios financeiros de 2002 a 2014 (perspectiva dinâmica de desempenho) foi cumprida com os índices denominados de IDFG e IDFS, respectivamente.

Os índices de desempenho foram elaborados a partir de equações lineares que congregam todas as variáveis definidas, ponderadas individualmente pelos coeficientes (autovetores) e pelos autovalores para obter uma variância superior a 80%.

O procedimento estatístico da rotação das cargas fatoriais dos componentes principais pelo método Varimax para definir os coeficientes de determinação (R^2) foi utilizado para distinguir as preferências alocativas dos gestores públicos municipais na alocação de recursos em funções de governo (quarto objetivo específico). As funções de maior ordem de preferência são as mais relevantes nas preferências alocativas dos gestores públicos municipais avaliados e as de menor ordem de preferência são as funções menos relevantes.

O último objetivo específico (quinto) que trata da correlação dos índices de desempenho elaborados na pesquisa (IDFG e IDFS) com o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM); Índice de Desenvolvimento Municipal (IFDM), Índice de Responsabilidade Fiscal, Social e de Gestão (IRFS) e o Índice Nacional de Transparência (INT) foi cumprido com a Correlação Linear de Pearson e de Postos de Spearman e a Correlação Canônica.

A correlação canônica entre as variáveis X (IDFG e o IDFS de 2010) e Y (IDHM, IFDM e IRFS de 2010) obtiveram um *p-valor* menor que 0.01. Isto significa validação (associação linear) do Índice de Desempenho de Funções de Governo (IDFG) e do Índice de Desempenho de Funções Sociais (IDFS) com os IDHM, IRFS e IFDM.

O teste de confiabilidade, também aplicado (modelo de Guttman), resultou nos coeficientes de 0.994 e 0.992 (Lambda), respectivamente, no IDFG e IDFS. Isto significa constância ou estabilidade dos resultados que proporciona aos índices serem considerados como instrumentos de medida.

Quanto aos índices elaborados com a utilização da técnica da Análise de Componentes Principais (ACP), os resultados apontam que o melhor desempenho está relacionado com a aplicação diversificada de recursos nas funções de governo e naquelas que são mais importantes no contexto do componente principal que integra o índice de desempenho (pesos das variáveis dado pelos autovetores).

Verifica-se que não existe correlação entre o maior gasto na execução da despesa por funções de governo com o melhor desempenho. O desempenho relativo depende da administração eficiente dos recursos e não da maior quantidade: municípios maiores nem sempre são os com melhores indicadores de desempenho.

O desempenho relativo depende de muitos fatores (gastos privados; localização; perfil da população; critérios de transferências de recursos por outros entes governamentais; capacidade tributária etc.) e a alocação de recursos financeiros em funções de governo corresponde a um desses fatores.

Os resultados também indicam, que o desempenho é diminuído pela falta de aplicação de recursos em funções de governo e pela aplicação de recursos menor que a média do grupo avaliado, haja vista que informações sobre desempenho são essencialmente comparativas.

O melhor desempenho (avaliação comparativa) pelo critério da eficiência alocativa significa maior eficiência na distribuição dos recursos financeiros nas funções de governo para atender as necessidades da população (funções de competência e sociais dos gestores públicos municipais avaliados). As preferências alocativas são entendidas a partir da divisão dos recursos financeiros nas funções avaliadas. A divisão dos recursos diz respeito ao fim último da ação do governo.

O desempenho dos gestores públicos municipais com base no Índice de Desempenho de Funções de Governo (IDFG) apontam que os municípios de São Bernardo do Campo (SP), Rio de Janeiro (RJ) e Santos (SP) estão com os melhores desempenhos (mais eficientes) e com os piores desempenhos (últimas posições – menos eficientes), estão os municípios de São Gonçalo (RJ), Aparecida de Goiânia (GO), Montes Claros (MG) e Feira de Santana. As funções de menor ordem de preferência na alocação de recursos são: comércio e serviços; transporte; direitos da cidadania; indústria; agricultura e ciência e tecnologia.

No Índice de Desempenho de Funções Sociais (IDFS), os municípios de Santos (SP) e São Bernardo do Campo (SP) estão nas primeiras posições (melhores desempenhos) e nas últimas posições (menos eficientes), os municípios de Feira de Santana (BA), Carapicuíba (SP), Aparecida de Goiânia (GO), São Gonçalo (RJ) e Belém (PA). As funções de menor ordem de preferência são: gestão ambiental; urbanismo; direitos da cidadania e habitação.

Os achados sobre o posicionamento dos municípios no *ranking* de desempenho (IDFG e IDFS) convalidam a assertiva de que maiores gastos na execução da despesa por funções de governo não significa o melhor desempenho: os municípios de São Paulo (SP), Salvador (BA), Fortaleza (CE) e Belo Horizonte (MG) não estão entre os de melhores desempenhos.

Finalizando o estudo, conclui-se que o problema de pesquisa está solucionado. A avaliação de desempenho dos gestores públicos municipais, com base em métrica de avaliação de gestão por índices, na alocação de recursos financeiros por meio da execução orçamentária da despesa em funções de governo, com os instrumentos de avaliação denominados de IDFG e IDFS, representa uma forma objetiva de avaliar a eficiência alocativa entre os recursos gerais da sociedade e a forma como foram aplicados.

Assim, do ponto de vista social, os resultados podem ser utilizados como forma de reduzir as assimetrias de informação para ampliar as possibilidades do conhecimento dos cidadãos para poderem exercer um dos seus direitos: o controle social.

Como principais contribuições do estudo ao desenvolvimento da literatura podem ser destacadas:

a) A evidenciação do processo de ligação da avaliação de desempenho de gestores públicos como sendo um dos pontos em comum no estudo da interdisciplinaridade das disciplinas: contabilidade (pública), administração pública, finanças públicas e políticas públicas;

b) O avanço em relação aos estudos anteriores conduzidos sobre funções de governo (classificações realizadas pelo MPOG) como exemplos de operacionalizações de políticas públicas de forma agregada, a partir de uma visão macro de desempenho dos gestores públicos municipais;

c) A abordagem do processo de *accountability* e transparência na área pública com reflexões sobre o acesso e a disponibilidade de informações sobre a gestão pública;

d) A perspectiva dinâmica de desempenho de gestores públicos municipais ao longo de treze exercícios financeiros (2002 a 2014);

e) A utilização da métrica da Análise de Componentes Principais (ACP) para criar índices de desempenho, inovando em relação aos estudos anteriores sobre funções de governo (utilização do número de variáveis);

f) A forma de identificar preferências alocativas de governos municipais na implementação de políticas públicas, a partir de significância estatística (coeficiente de determinação na rotação das cargas fatoriais dos componentes principais);

g) A elaboração de instrumentos de avaliação de desempenho de gestores públicos por índices para medir *inputs*, operacionalizadas por funções de governo nas diversas áreas de intervenção, que pode ser adaptada para medir *outputs* e *outcomes* em políticas públicas;

h) O acréscimo aos estudos já existentes sobre evidências relacionadas aos gastos públicos antes e após as eleições na perspectiva da Teoria da Escolha Pública com a utilização de instrumento de avaliação de variáveis (funções de governo) representativas.

Contudo, apesar do rigor metodológico, a pesquisa apresenta características que podem ser consideradas como limitações, e se referem a confiabilidade dos dados de recursos financeiros (*inputs*) coletados do sítio eletrônico da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e que os resultados observados são específicos para o estudo, ou seja, não podem ser generalizados. Cada amostra intencional, apresentará de forma individualizada os seus resultados.

Como sugestões para futuras pesquisas, recomenda-se a utilização de outros estratos na amostra de municípios, bem como os Estados e o Distrito Federal (o universo) e por anos de gestão, qualquer entidade pública (Federal, Estadual, Distrital e/ou Municipal) para avaliar o desempenho e identificar as preferências alocativas dos recursos nas funções de governo (*inputs*). As pesquisas avaliativas são relevantes para os cidadãos exercerem o controle social e para os governantes, podem servir como instrumentos de avaliação.

REFERÊNCIAS

- ABBOTT, A.; JONES, P. Procyclical government spending: a public choice analysis. **Public Choice** (2013) 154:243–258. DOI 10.1007/s11127-011-9816-9.
- AFFONSO, R. B. A. Descentralização e reforma do Estado: a federação brasileira na encruzilhada. **Economia e Sociedade**, Campinas, (14): 127-152, jun. 2000.
- AIDT, T. S.; VEIGA, F. J.; VEIGA, L. G. Election results and opportunistic policies: A new test of the rational political business cycle model. **Public Choice** (2011) 148: 21–44. DOI 10.1007/s11127-010-9644-3.
- ALA-HARJA, M.; HELGASON, S. Em direção às melhores práticas de avaliação. **Revista do Serviço Público**, Ano 51, Número 4, p.5-59, Out-Dez 2000.
- ALCÂNTARA, C. M. Os princípios constitucionais da eficiência e eficácia da administração pública: estudo comparativo Brasil e Espanha. **Constituição, Economia e Desenvolvimento: Revista da Academia Brasileira de Direito Constitucional**. Curitiba, 2009, n. 1, Ago-Dez. p. 24-49.
- ALMEIDA, B. C.; PAULA, S. L. O papel da avaliação de políticas públicas no contexto dos governos locais. **Planejamento e Políticas Públicas** – PPP, n. 42, 39-59, jan./jun. 2014.
- AMARAL, H. K. Desenvolvimento de competências de servidores na administração pública brasileira. **Revista do Serviço Público**, Brasília, 57 (4): 549-563, Out/Dez 2006.
- ANDREWS, C. W.; KOUZMIN, A. O discurso da nova administração. **Lua Nova**, São Paulo, 45, pp 97-129, 1998.
- ARAGÃO, A. S. O conceito de serviços públicos no direito constitucional brasileiro. **Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico**, n. 17, fev./mar./abr – 2009, p. 31-51, Salvador – Bahia.
- ARÁUJO, M.; SANCHEZ, O. A. A corrupção e os controles internos do Estado. **Lua Nova**, São Paulo, 65: p.137-173, 2005.
- ARAÚJO, V. Federalismo, centralização e diferenças regionais: o padrão de desigualdade das políticas não reguladas do Brasil pós-1988. **Perspectivas em Políticas Públicas**, Belo Horizonte, Vol. VIII, Nº 15, p. 63-99, jan/jun 2015.
- ARIAS, E. R. Estadística: Medición, Descripción e Inferencia. **Perspectivas Psicológicas**, Santo Domingo (Rep. Dom.), Volúmenes 6 y 7. Año X. 2010, 126-172, Edición Especial.
- ARISTOVNIK, A. An analysis of the efficiency of education spending in central and Eastern Europe. **Management, Knowledge and Learning (MakeLearn) International Conference, 22nd to 24th**. Celje, Slovenia, june 2011.
- ARRETCHE, M. T. S. Tendências nos estudos sobre avaliação. In: RICO, E. M. (Org.). **Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate**. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2009.
- AYRES, M. **Elementos de bioestatística: a seiva do açazeiro**. 2. ed. Belém: Supercores, 2012.
- _____. AYRES JÚNIOR, M.; AYRES, D. L.; SANTOS, A. A. S.; AYRES, L. L. **BioEstat 5.0** – Aplicações estatísticas nas áreas das ciências biomédicas. Belém, PA: Sociedade Civil Mamirauá, 2007. PA.

AZEEM, M. A.; FATIMA, S. Factors Hindering Managerial Effectiveness – A study of Select Public and Private Sector Organizations. **Asia-Pacific Business Review**, Volume III, Number 2, July-December 2007, pp.52-63.

AZEVEDO, M. L. N. Igualdade e equidade: qual é a medida da justiça social? **Avaliação**, Campinas; Sorocaba, SP, v. 18, n. 1, p. 129-150, mar. 2013.

BALL, I.; PFLUGRATH, G. Government accounting making Enron look good. **World Economics**, Vol. 13, No. 1, p. 1-18, January-March 2012.

BARBOSA, J. L. Política pública, gestão municipal e participação social na construção de uma agenda de direitos à cidade. **Scripta Nova - Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales**. Universidad de Barcelona. Vol. XIV, núm. 331 (51), 1 de agosto de 2010.

BARRETO, J. O. M.; NERY, I. S.; SILVA, M. R. F. **Aval**: revista avaliação de políticas públicas, Fortaleza, ano 3, v. 1, n. 5, p. 17-27, jan./jun. 2010.

BASTOS, C. L.; KELLER, V. **Aprendendo a aprender**: introdução à metodologia científica. 17. ed. Petrópolis: Vozes, 2004.

BERNARDES, M. B.; SANTOS, P. M.; ROVER, A. J. Ranking das prefeituras da região Sul do Brasil: uma avaliação a partir de critérios estabelecidos na Lei de Acesso à Informação. **Rev. Adm. Pública** - Rio de Janeiro, 49(3):761-792, maio/jun.2015.

BEZERRA FILHO, J. E. **Orçamento aplicado ao setor público**: abordagem simples e objetiva. São Paulo: Atlas, 2012.

BISQUERRA, R.; SARRIERA, J. C.; MARTÍNEZ, F. **Introdução à estatística**: enfoque informático com o pacote estatístico SPSS. Tradução de Fátima Murad. Porto Alegre: Artmed, 2004.

BLACK, D. On the rationale of group decision making. **Journal of Political Economy**. v. 56, p. 23-34. 1948.

BORGES, A. Democracia vs. eficiência: a teoria da escolha pública. **Lua Nova**, São Paulo, 53, p.159-206, 2001.

BORGES, T. B.; MÁRIO, P. C.; CARNEIRO, R. A implementação do sistema de custos proposto pelo governo federal: uma análise sob a ótica institucional. **Rev. Adm. Pública** - Rio de Janeiro, 47(2): 469-491, mar./abr.2013.

BOSE, N.; HAQUE M. E.; OSBORN, D. R. Public expenditure and economic growth: a disaggregated analysis for developing countries. **The Manchester School**, Vol 75, No. 5, September 2007, p.1-24.

BOVO, J. M. Gastos sociais dos municípios e desequilíbrio financeiro. **Revista de Administração Pública**, v, 35, n. 1, p. 93-117, 2001.

BOWEN, H. R. The Interpretation of Voting in the Allocation of Economic Resources. **The Quarterly Journal of Economics**, Vol. 58, No. 1. (Nov. 1943), pp. 27-48.

BRANDALISE, F.; FELLA, L. J.; ZAMIN, L. M. O contador público no contexto da gestão pública. **RACI - Revista de Administração e Ciências Contábeis do IDEAU**. Vol. 4 - n. 8 – p. 1-17, Janeiro - Junho 2009, Semestral.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília-DF, 05 de outubro de 1988.

_____. Emenda Constitucional nº 29, de 13 de setembro de 2000a. 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] República Federativa do Brasil**. Brasília-DF, 14 de setembro de 2000.

_____. Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000b (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF). Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília-DF, 05 de maio de 2000.

_____. Lei complementar nº 131, de 27 de maio de 2009a. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 28 de maio de 2009.

_____. Lei Complementar nº 141, de 13 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] República Federativa do Brasil**. Brasília-DF, 16 de janeiro de 2012.

_____. 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, Estados, Municípios e do Distrito Federal. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília-DF, 23 de março de 1964.

_____. Lei nº 11.768, de 14 de agosto de 2008. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2009 e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília-DF, 14 de agosto de 2008.

_____. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília-DF, 18 de novembro de 2011.

_____. Lei nº 13.022, de 08 de agosto de 2014. Dispõe sobre o Estatuto Geral das Guardas Municipais. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília-DF, 11 de agosto de 2014.

_____. Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico; altera as Leis n. 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; revoga a Lei nº 6.528, de 11 de maio de 1978; e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília-DF, 08 de janeiro de 2007.

_____. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília-DF, 17 de julho de 2001.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). Portaria nº 42, de 14 de abril de 1999. Atualiza a discriminação da despesa por funções de que tratam o inciso I do § 1º do art. 2º e § 2º do art. 8º, ambos da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, estabelece os conceitos de função, subfunção, programa, projeto, atividade, operações especiais, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília-DF, 15 de abril de 1999.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). Secretaria de Orçamento Federal (SOF). Portaria SOF nº. 54, de 4 de julho de 2011. Altera o Anexo da Portaria MPOG nº. 42, de 14 de abril de 1999, que atualiza a discriminação da despesa por funções, de que trata o Anexo 5 da Lei nº. 4.320, de 17 de março de 1964. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 05 de julho de 2011.

_____. Tribunal de Contas da União. **Técnicas de Auditoria**: indicadores de desempenho e mapa de produtos. Boletim do Tribunal de Contas da União. Brasília-DF: TCU, Coordenadoria de Fiscalização e Controle, 2000c, 32p.

_____. Tribunal de Contas da União. Portaria SEGECEX nº 33, de 23 de dezembro de 2010 - **Técnica de indicadores de desempenho para auditorias**. Brasília, 11 de janeiro de 2011 - Ano XLIV - Nº 3.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). Secretaria de Gestão. Melhoria da gestão pública por meio da definição de um guia referencial para medição do desempenho da gestão, e controle para o gerenciamento dos indicadores de eficiência, eficácia e de resultados do programa nacional de gestão pública e desburocratização. **Produto 4**: guia referencial para medição de desempenho e manual para construção de indicadores. Brasília-DF, dezembro de 2009b.

_____. Controladoria-Geral da União (CGU). **Portal da Transparência do Governo Federal**. Disponível em: <<http://www.portaltransparencia.gov.br/>>. Acesso em: 04 nov. 2014.

_____. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional (STN). **Sobre Prefeituras e Governos Estaduais**. Disponível em: <<https://www.tesouro.fazenda.gov.br/finbra-financas-municipais>>. Acesso em: 10 ago. 2015.

_____. Ministério Público Federal (MPF). **Ranking Nacional da Transparência**. Disponível em: <<http://www.combateacorrupcao.mpf.mp.br/ranking>>. Acesso em: 19 mai 2016.

BRINKERHOFF, D. W.; BRINKERHOFF, J. M. Public sector management reform in developing countries: perspectives beyond NPM orthodoxy. **Public Admin. Dev.**, 35, 222–237 (2015). DOI: 10.1002/pad.1739.

BROWN, K. W. The 10-Point Test of Financial Condition: Toward an Easy-to-Use Assessment Tool for Smaller Cities. **Government Finance Review**, p. 21-26, December 1993.

BUCCI, M. P. D. Políticas públicas e direito administrativo. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, ano 34, n. 133, p. 89-98, jan./mar. 1997.

BUCHANAN, J. M. Public choice: the origins and development of a research program. **Center for the Study of Public Choice at George Mason University**, v. 13, p.1-16, 2003.

_____. TULLOCK, G. **The Calculus of Consent**: Logical Foundations of Constitutional Democracy. Vol. 3. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1962.

BUGARIN, P. S. O princípio constitucional da eficiência: um enfoque doutrinário multidisciplinar. **R. TCU**, Brasília, v. 32, n. 87, p. 39-50, jan/mar 2001.

CAIDEN; G. E.; CAIDEN, N. J. Enfoques y lineamientos para el seguimiento, la medición y la evaluación del desempeño en programas del sector público. **Revista do Serviço Público**. Ano 52, Número 1, pp. 78-102, Jan-Mar, 2001.

CAMPOS, H. A. Falhas de mercado e falhas de governo: uma revisão da literatura sobre regulação econômica. **Prismas: Dir., Pol. Publ. e Mundial**, Brasília, v. 5, n. 2, p. 341-370, jul./dez. 2008.

CAMPOS, T. L. C. Políticas para Stakeholders: um objetivo ou uma estratégia organizacional? **RAC**, v. 10, n. 4, Out./Dez. 2006: 111-130.

CARVALHO, S. N. Avaliação de programas sociais: balanço das experiências e contribuição para o debate. **São Paulo em Perspectiva**, 17(3-4): 185-197, 2003.

CASTRO, D. P. **Auditoria, contabilidade e controle interno no setor público**: integração das áreas do ciclo de gestão: contabilidade, orçamento e auditoria e organização dos controles internos, como suporte à governança corporativa. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

- CATALÁN, P. H.; BALLVE, P. F. Análisis de la eficiencia del gasto municipal y de sus determinantes. **Economía**, Vol. XXXII, N° 63, pp. 113-178, semestre enero-junio 2009.
- CAVALCANTE, M. C. N.; DE LUCA, M. M. M. Controladoria como instrumento de governança no setor público. **REPeC – Revista de Educação e Pesquisa em Contabilidade**, Brasília, v. 7, n. 1, art. 5, p. 73-90, jan./mar. 2013.
- CENEVIVA, R.; FARAH, M. F. S. Avaliação, informação e responsabilização no setor público. **Rev. Adm. Pública** - Rio de Janeiro, 46 (4): 993-1016, jul./ago. 2012.
- CHICÓSKI, D. O princípio da eficiência e o procedimento administrativo. **R. Dir. Adm.**, Rio de Janeiro, 237: 93-118, Jul./Set. 2004.
- CHRISOSTOM, O. Ethical governance and political accountability in Bushenyi district local government. **Researchjournal's Journal of Management**, Vol. 4, No. 1, p. 1-9, January, 2016.
- COCCO, R. G.; GUASCH, C. M. As manifestações pelo transporte público no Brasil: uma leitura distinta a partir do caso da grande Florianópolis, estado de Santa Catarina. **Scripta Nova**, vol. XX, nº 528, p. 1-29, 2016.
- COHEN, E.; FRANCO, R. **Avaliação de projetos sociais**. 10. ed. Petrópolis: Vozes, 2012.
- Confederação Nacional dos Municípios (CNM). **Índice de Responsabilidade Fiscal, Social e de Gestão (IRFS)**. Disponível em: <<http://www.cnm.org.br/institucional/irfs>>. Acesso em: 09 jun 2015.
- CONNOLLY, C.; HYNDMAN, N. Towards charity accountability: narrowing the gap between provision and needs? **Public Management Review**, 15:7, 945-968, (2013). DOI: 10.1080/14719037.2012.757349.
- CORBARI, E. C. Accountability e controle social: desafio à construção da cidadania. **Cadernos da Escola de Negócios da UniBrasil**, p. 99-111, Jan/Jun 2004.
- CORREIA, C. P. A Teoria da Escolha Pública: sentido, limites e implicações. **Boletim de Ciências Econômicas**, XLI (1998), 241-276. Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra.
- _____. A Teoria da Escolha Pública: sentido, limites e implicações. **Boletim de Ciências Econômicas**, XLII (1999), 385-458. Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra.
- _____. A Teoria da Escolha Pública: sentido, limites e implicações. **Boletim de Ciências Econômicas**, XLIII (2000), 547-594. Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra.
- COSTA, F. L.; CASTANHAR, J. C. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. **RAP**, Rio de Janeiro 37 (5): 969-92, Set./Out. 2003.
- COTTA, T. C. Avaliação educacional e políticas públicas: a experiência do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB). **Revista do Serviço Público**, Ano 52, Número 4, p. 89-111, Out-Dez 2001.
- CRUZ, C. F.; FERREIRA, A. C. S.; SILVA, L. M.; MACEDO, M. A. S. Transparência da gestão pública municipal: um estudo a partir dos portais eletrônicos dos maiores municípios brasileiros. **RAP** - Rio de Janeiro, 46 (1):153-76, jan./fev.2012.
- _____. SILVA, L. M.; SANTOS, R. Transparência da gestão fiscal: um estudo a partir dos portais eletrônicos dos maiores municípios do Estado do Rio de Janeiro. **Contabilidade, Gestão e Governança**, Brasília. v. 12. n. 3, p. 102-111, set/dez 2009.
- CUNHA, J. M. P.; PEREZ, J. R. R.; AIDAR, T. Proposta metodológica de elaboração de indicador educacional sintético para os municípios. **Revista Brasileira de Estudos de População**, v.18, p. 139-159, n.1/2, jan./dez. 2001.

DAL VESCO, D. G.; HEIN, N.; SCARPIN, J. E. Análise dos indicadores de desempenho em municípios na região Sul do Brasil com até 100 mil habitantes. **Enf.: Ref. Cont.** UEM – Paraná, v. 33, n. 2, p. 19-34, maio/agosto 2014. DOI: 10.4025/enfoque.v33i2.18210

DANCEY, C. P.; REIDY, J. **Estatística sem matemática para psicologia**: usando SPSS para windows. Porto Alegre: Artmed, 2006.

DIAS, L. N. S.; MATIAS-PEREIRA, J.; FARIAS, M. R. S.; PAMPLONA, V. M. S. Fatores associados ao desperdício de recursos da saúde repassados pela União aos municípios auditados pela Controladoria Geral da União. **Revista Contabilidade & Finanças**, v. 24, p. 206-218, set./out./nov./dez. 2013.

DIAS, M. A. James Buchanan e a “Política” na escolha pública. **Estratégica**, vol.9 (08), p. 32-45, junho. 2010.

DIAS, R.; MATOS, F. **Políticas públicas**: princípios, propósitos e processos. São Paulo: Atlas, 2012.

DIEL, E. H.; DIEL, F. J.; SCHULZ, S. J.; CHIARELLO, T. C.; ROSA, F. S. Desempenho de municípios brasileiros em relação à estratégia de investimento público em educação. **Desenvolvimento em Questão**, Ano 12. n. 26, p. 79-107, abr./jun. 2014.

DIVINO, J. A.; SILVA JÚNIOR, R. L. S. Composição dos gastos públicos e crescimento econômico dos municípios brasileiros. **EconomiA**, Brasília (DF), v.13, n.3a, p. 507–528, set/dez 2012.

DONALDSON, T.; PRESTON, L. E. The stakeholder theory of the corporation: concepts, evidence and implications. **Academy of Management Review**, 20(1), 65-91, 1995.

DRAIBE, S. M. Avaliação de implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas. In: BARREIRA, M. C. R. N.; CARVALHO; M. C. B. (Org.). **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001.

EDWARDS, B.; YILMAZ, S.; BOEX, J. Decentralization as a post-conflict strategy: local government discretion and accountability in Sierra Leone. **Public Admin. Dev.** 35, 46-60, 24 January 2015. DOI: 10.1002/pad.1707.

EVANS, A. J. A subjectivist’s solution to the limits of public choice, reasserting the austrian foundations of subjectivist political economy. **Rev Austrian Econ** (2014) 27: 23-44. DOI: 10.1007/s11138-013-0227-7

FACHIN, O. **Fundamentos de metodologia**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

FAHEL, M. Desigualdades em saúde no Brasil: uma análise do acesso aos serviços de saúde por estratos ocupacionais. In: FAHEL, M.; NEVES, J. A. B. (Orgs.). **Gestão e avaliação de políticas sociais no Brasil**. Belo Horizonte: PUC Minas, 2007.

FALCO, S. E. Instrumentos de *voice giving* na relação entre os cidadãos e a administração pública: a carta dos serviços. **Revista do Serviço Público**, Ano 51, Número 3, p. 05-25, Jul-Set 2000.

FARAH, M. F. S. Administração pública e políticas públicas. **RAP - Rio de Janeiro** 45(3):813-36, Maio/Jun. 2011.

FARIA, C. A. P. A política da avaliação de políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais** - RBCS – São Paulo - vol. 20 nº 59, p. 97-110, outubro 2005.

_____. FILGUEIRAS, C. A. C. As políticas dos sistemas de avaliação da educação básica do Chile e do Brasil. In: HOCGMAN, G.; ARRETCHE, M.; MARQUES, E. (Orgs.). **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2007.

FARIA, F. P.; JANNUZZI, P. M.; SILVA, S. J. Eficiência dos gastos municipais em saúde e educação: uma investigação através da análise envoltória no estado do Rio de Janeiro. **Revista de Administração Pública** - Rio de Janeiro 42(1):155-177, Jan./Fev. 2008.

FARIA, R. M. Avaliação de programas sociais: evoluções e tendências. In: RICO, E. M. (org.). **Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate**. 6. ed. São Paulo, Cortez, 2009.

FARIAS, M. R. S.; FARIAS, K. T. R. Papel epistemológico da teoria e pesquisa em contabilidade. **Enf.: Ref. Cont.** UEM – Paraná, v. 33, n. 3, p. 121-135, setembro / dezembro 2014. DOI: 10.4025/enfoque.v33i3.24563.

FÁVERO, L. P.; BELFIORE, P.; SILVA, F. L.; CHAN, B. L. **Análise de dados: modelagem multivariada para tomada de decisões**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

FAVERO, N.; MEIER, K. J. Evaluating urban public schools: parents, teachers, and state assessments. **Public Administration Review**, Vol. 73, Iss. 3, pp. 401–412. 2013. DOI: 10.1111/puar.12022.

Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (FIRJAN). **Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal (IFDM)**. Disponível em: < <http://www.firjan.org.br/ifdm/>>. Acesso em: 09 jun. 2015.

_____. **Índice FIRJAN de Gestão Fiscal (IFGF)**. Disponível em: < <http://www.firjan.org.br/ifgf/>>. Acesso em: 09 jun. 2015.

FEITOSA LOPES, D. A.; NETO, N. T.; BARBOSA, M. P.; HOLANDA, M. C. Determinantes da eficiência dos gastos públicos municipais em educação e saúde: o caso do Ceará. **MPRA Munich Personal RePEc Archive** n. 24533, 20, p. 57-72. August. 2010 / 09:27.

FERREIRA, C. M. C.; GOMES, A. P. **Introdução à análise envoltória de dados: teoria, modelos e aplicações**. Viçosa: Editora UFV, 2009.

FERRY, L.; ECKERSLEY, P.; ZAKARIA, Z. Accountability and transparency in English local government: moving from 'matching parts' to 'awkward couple'? **Financial Accountability & Management**, 31(3), August 2015, p. 345-361.

FIELD, A. **Descobrendo a estatística usando o SPSS**. Tradução de Lorí Viali. 2. ed. Porto Alegre: Artmed, 2009.

FIGUEIREDO FILHO, D. B.; PARANHOS, R.; ROCHA, E. C.; SILVA JR, J. A.; MAIA, R. G. Análise de componentes principais para construção de indicadores sociais. **Rev. Bras. Biom.**, São Paulo, v.31, n.1, p. 61-78, 2013.

FIGUEIREDO, M. F.; FIGUEIREDO, A. M. C. Avaliação política e avaliação de políticas: um quadro de referência teórica. **Análise & Conjuntura**, Belo Horizonte, 1 (3): 107–127, set./dez. 1986.

FILGUEIRAS, F. Além da transparência: accountability e política da publicidade. **Lua Nova**, São Paulo, 84: p. 353-364, 2011.

FORTE, F. From The Calculus of Consent to public choice and to public economics in a public choice approach. **Public Choice** (2012) 152:285–288.

FOUCAULT, M.; MADIES, T.; PATY, S. Public spending interactions and local politics. Empirical evidence from French municipalities. **Public Choice**, (2008) 137: 57-80. DOI 10.1007/s11127-008-9312-z.

FOUCAULT, M. I; FRANÇOIS, A. La politique influence-t-elle les décisions publiques locales? Analyse empirique des budgets communaux de 1977 à 2001. In: **Politiques et Management Public**, vol. 23 n° 3, 2005. Le management public à l'épreuve de la politique. Actes du quatorzième Colloque international - Bordeaux, jeudi 17 mars et vendredi 18 mars 2005 organisé en collaboration avec Sciences-Po Bordeaux - Tome 1. pp. 79-100.

FREDERICO, C. S. Do planejamento tradicional de transporte ao moderno plano integrado de transportes urbanos. **São Paulo em Perspectiva**, v. 15, n. 1, p. 45-54, 2001.

FREEMAN, R. E.; HARRISON, J. S.; WICKS, A. C.; PARMAR, B.; COLLE, S. **Stakeholder Theory: The State of the Art**. Cambridge University Press, Cambridge, 2010.

FREITES, Z. M. Desafíos y perspectivas de la evaluación por resultados en la administración pública: un reto para la gestión universitaria. **Gestión y Gerencia**. Vol. 3, No. 3, p. 4-23, Diciembre 2009.

FROELICH, C.; NEUMANN, L. Desenvolvimento humano em municípios gaúchos: um estudo através da análise fatorial. **Perspec. Contemp.**, Campo Mourão, v. 2, n. 2, p. 79-100, jul./dez. 2007.

FUENTES, A. Impávido colosso. **Ranking sobre a eficiência dos serviços de saúde**. 23 de abril de 2014. Disponível em: <<http://veja.abril.com.br/blog/impavido-colosso/em-ranking-sobre-a-eficiencia-dos-servicos-de-saude-brasil-fica-em-ultimo-lugar/>>. Acesso em: 24 mai. 2016.

FUNDAÇÃO PARA O PRÊMIO NACIONAL DA QUALIDADE (FPNQ). **Indicadores de desempenho**. São Paulo: FPNQ, 1994.

Fundação SEADE - Fundação Sistema de Análise de Dados. **Índice Paulista de Responsabilidade Social (IPRS)**. Disponível em: <<http://www.iprsipvs.seade.gov.br/view/index.php?prodCod=1>>. Acesso em: 09 jun. 2015.

GEMELLI, I. M. P.; FILIPPIM, E. S. Gestão de pessoas na administração pública: o desafio dos municípios. **RACE**, Unoesc, v. 9, n. 1-2, p. 153-180, jan./dez. 2010.

GIACOMONI, J. **Orçamento público**. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2000.

_____. **Orçamento público**. 12 ed. São Paulo: Atlas, 2003.

GIRALDES, M. R. Avaliação do SNS em Portugal: equidade *versus* eficiência. **Economia da Saúde**, Vol. 23, Nº 2, p. 21-44, julho/dezembro 2005.

GIROLDO, C. N.; KEMPFE, M. Autonomia municipal e o federalismo fiscal brasileiro. **Revista de Direito Público**, Londrina, v. 7, n. 3, p. 3-20, set./dez. 2012. DOI: 10.5433/1980-511X.2012v7n3p3.

GLOBO.COM – G1. **Educação**. Disponível em: <<http://g1.globo.com/educacao/noticia/2015/05/brasil-ocupa-60-posicao-em-ranking-de-educacao-em-lista-com-76-paises.html>>. Acesso em 25 out. 2015.

GOMES, R. C. Stakeholder Management in the Local Government Decision-Making Area: Evidences from a Triangulation Study with the English Local Government. **RAC**, Edição Especial 2006: 77-98.

GOVENDER, K. K. Public transport service quality in South Africa: A case study of bus and mini bus services in Johannesburg. **African Journal of Business Management**, Vol. 8(10), pp. 317-326, 28 May, 2014. DOI: 10.5897/AJBM2014.7416.

GRISA, C. Diferentes olhares na análise de políticas públicas: considerações sobre o papel do Estado, das instituições, das ideias e dos atores sociais. **Sociedade e Desenvolvimento Rural on line** - v.4, n. 1, p. 96-116, Jun – 2010.

GRUENING, G. Originand theoretical basis of New Public Management. **International Public Management Journal**, 4 (2001), 1–25.

GUBA G. E.; LINCOLN, Y. S. **Avaliação de quarta geração**. Tradução de Beth Honorato. Campinas: Editora da Unicamp, 2011.

GUIMARÃES, J. R. S.; JANNUZZI, P. M. IDH, indicadores sintéticos e suas aplicações em políticas públicas: uma análise crítica. **R. B. Estudos Urbanos e Regionais**, v. 7, p. 73-90, n. 1 / maio 2005.

HAIR JR., J. F.; ANDERSON, R. E.; TATHAM, R. L.; BLACK, W. C. **Análise Multivariada de Dados**. Tradução de Adonai Schlup Sant'Anna e Anselmo Chaves Neto. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

HARRISON, J. A.; ROUSE, P.; DE VILLIERS, C. J. Accountability and Performance Measurement: A Stakeholder Perspective. **JCC: The Business and Economics Research Journal**, Volume 5, Issue 2, 2012, 243-258.

HELDEN, G. J. V.; JOHNSEN, A; VAKKURI, J. Distinctive research patterns on public sector performance measurement of public administration and accounting disciplines. **Public Management Review**, 10:5, 641-65, 2008. DOI: 10.1080/14719030802264366.

HEMELT, S. W.; MARCOTTE, D. E. The impact of tuition increases on enrollment at public colleges and universities. **Educational Evaluation and Policy Analysis**, December 2011, Vol. 33, No 4, pp. 435-457. DOI: 10.3102/0162373711415261.

HILL, P. J. Public Choice: A Review. **Faith & Economics** - Number 34 - Fall 1999 - Pages 1–10.

HÖFLING, E. M. Estado e políticas (públicas) sociais. **Cadernos Cedex**, ano XXI, nº 55, p. 30-41, novembro/2001.

HORA, A. L. B.; SHIMODA, E.; HORA, H. R. M.; COSTA, H. G. Análise da eficiência dos serviços de saneamento básico nos municípios do estado do Rio de Janeiro. **Pesquisa Operacional para o Desenvolvimento**. Rio de Janeiro, v.7, n.1, p. 55-81, janeiro a abril, 2015.

HYNDMAN, N.; LIGUORI, M. A. Public sector reforms: changing contours on an NPM landscape. **Financial Accountability & Management**, 32(1), February 2016, p. 1-34.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). **Cidades**. Disponível em: <<http://cidades.ibge.gov.br/xtras/home.php>>. Acesso em: 20 ago. 2014.

_____. **Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA)**. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/precos/inpc_ipca/defaultinpc.shtm>. Acesso em: 09 jun. 2015.

Instituto Brasileiro de Planejamento e Tributação (IBPT). **Índice de Retorno de Bem Estar à Sociedade (IRBES)**. Disponível em: <<https://www.ibpt.org.br/>>. Acesso em: 19 jun. 2015.

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). **Gasto com transporte público é inadequado**. 04 de julho de 2013. Disponível em: <<http://veja.abril.com.br/noticia/economia/gasto-com-transporte-publico-e-inadequado-diz-ipea>>. Acesso em: 24 mai. 2016.

Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). **Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB)**. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/web/portal-ideb>>. Acesso em: 09 jun. 2015.

ISTVÁNFYOVÁ, J.; MEJZLÍK, L. Accounting standards for the public and non-profit organization in the USA. **European Financial and Accounting Journal**, 2010, vol. 5, no. 2, pp. 71-81.

IUDÍCIBUS, S.; MARTINS, E.; CARVALHO, L. N. Contabilidade: aspectos relevantes da epopeia de sua evolução. **R. Cont. Fin.** – USP, São Paulo, n. 38, p. 7-19, Maio/Ago. 2005.

JANNUZZI, P. M. Considerações sobre o uso, mau uso e abuso dos indicadores sociais na formulação e avaliação de políticas públicas municipais. **RAP**, Rio de Janeiro 36 (1): 51-72, Jan./Fev. 2002.

_____. Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil. **Revista do Serviço Público** - Brasília, 56 (2): 137-160, Abr/Jun 2005.

_____. **Indicadores sociais no Brasil: conceitos, fontes de dados e aplicações**. 5. ed. Campinas: Alínea, 2012.

JENSEN, M. C.; MECKLING, W. H. Theory of the firm: managerial behavior, agency costs and ownership structure. **Journal of Financial Economics**, October 1976, V. 3, No. 4, pp. 305-360.

JOHANSSON, T.; SIVERBO, S. Explaining the utilization of relative performance evaluation in local government: a multi-theoretical study using data from Sweden. **Financial Accountability & Management**, 25(2), 197-224, May 2009.

JOHNES, J.; BRADLEY, S.; LITTLE, A. Efficiency in the further education sector in England. **Open Journal of Statistics**, 2012, 2, 131-140, Published Online January 2012.
DOI:10.4236/ojs.2012.21015.

JOHNSON, R. A.; WICHERN, D. W. **Applied Multivariate Statistical Analysis**. 6. ed. New Jersey: Prentice Hall, 2007.

JOLLIFFE, I.T. **Principal component analysis**. 2nd. edition. New York: Springer-Verlag, 2002.

JONES L. R. New public management has been completely discredited, thank god! **International Public Management Review**, Volume 5, Issue 2, p. 148-172, 2004.

JORGE, M. J.; CARVALHO, F. A.; FERREIRA, D. S.; AVELLAR, C. M.; SOUZA, A. C. Organizational change as a strategic tool: the case of a public organization in Brazil. **International Public Management Review**. Vol. 12, p. 85-94, Iss. 1, 2011.

KAISER, H. F. The application of electronic computers to factor analysis. **Educational and Psychological Measurement**, v. 20, p. 141-151, 1960.

KLEIN, R. Testes de rendimento escolar. In: SOUZA, A. M. (org.). **Dimensões da avaliação educacional**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2005.

KLERING, L. R.; SCHRÖEDE, C. S. Políticas e estratégias públicas municipais: novos desafios novos desafios e perspectivas para o desenvolvimento local. **REDES**, Santa Cruz do Sul, v. 13, n. 2, p. 144 - 160, mai/ago. 2008.

_____. BERGUE, S. T.; SCHRÖEDER, C. S.; PORSSÉD, M. C. S.; STRANZ, E.; KRUEL, A. J. Competências, papéis e funções dos poderes municipais no contexto da administração pública contemporânea. **Análise**, Porto Alegre, v. 22, n. 1, p. 31-43, jan./jun. 2011.

KOHAMA, H. **Contabilidade pública: teoria e prática**. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

KONDROTAITE, G. Evaluation of the quality of public services in Lithuanian municipalities. **Intellectual Economics**, 2012, Vol. 6, No. 3(15), p. 393-411.

KUBRUSLY, L. S. Um procedimento para calcular índices a partir de uma base de dados multivariados. **Pesquisa Operacional**, Vol. 21, Nº. 1, p. 107-117, junho de 2001.

LABRA, M. E. Análise de políticas, modos de policy-making e intermediação de interesses: uma revisão. **PHYSIS: Rev. Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, 9(2): 131-166, 1999.

LAND, K. C. Social Indicators. **Ann. Rev. Sociol.**, Palo Alto, v. 9, p.1-26, 1983. DOI: 10,1146 / annurev.so.09.080183.000245.

_____. MICHALOS, A. C.; SIRGY, M. J. (Ed.). **Handbook of social indicators and quality-of-life research**. Dordrecht, Netherlands: Springer Publishers, 2012.

LARSON, R.; FARBER, B. **Estatística aplicada**. Tradução de Luciane Ferreira Paulete Vianna. 4. ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2010.

LASCOUMES. Pratiques et modèles de l'évaluation. In: KRESSLER, M. C. *et al.* (Orgs.) **Evaluation des politiques publiques**. Paris: L'Harmattan, 1998. p. 23-33.

LATTIN, J.; CARROLL, J. D.; GREEN, P. E. **Análise de dados multivariados**. Tradução de Harue Avritscher. São Paulo: Cengage Learning, 2011.

LAVINAS, L. Gasto social no Brasil: programas de transferência de renda *versus* investimento social. **Ciênc. Saúde Coletiva** [online], vol.12, n.6, pp. 1463-1476, 2007.

LEVINE, D. M.; BERENSON, M. L.; STEPHAN, D. **Estatística: teoria e aplicações, usando Microsoft Excel em Português**. Rio de Janeiro: L T C, 2000.

LEWIS, J. M.; O'FLYNN, J.; SULLIVAN, H. Accountability: To Whom, in Relation to What, and Why? **Australian Journal of Public Administration**, vol. 73, no. 4, pp. 401–407. December, 2014. DOI:10.1111/1467-8500.12104.

LIMA, W. G. Política pública: discussão de conceitos. **Interface** (Porto Nacional), Edição número 05, p. 49-54, Outubro de 2012.

LINS, M. P. E.; CALÔBA, G. M. **Programação linear: com aplicações em teoria dos jogos e avaliação de desempenho**. Rio de Janeiro: Interciência, 2006.

LOPES, J. E. G.; PEDERNEIRAS, M. M. M.; SILVA, F. D. C.; MULATINHO, C. E. S.; PEREIRA, D. M. V. G. **O fazer do trabalho científico em ciências sociais aplicadas**. Recife: Universitária da UFPE, 2006.

MACÊDO, F. F. R. R.; KLOEPEL, N. R.; RODRIGUES JÚNIOR, M. M.; SCARPIN, J. E. Análise da eficiência dos recursos públicos direcionados à educação: estudo nos municípios do Estado do Paraná. **Administração Pública e Gestão Social**, 7(2), abr.-jun. 2015, 54-62.

MAGALHÃES, E. A.; FARONI, W.; MAGALHÃES, E. M.; SILVEIRA, S. F. R. A influência da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) na tomada de decisão pelos gestores públicos municipais. **Contab. Vista & Rev.** Belo Horizonte, v. 16, n. 3, p. 9-26, dez. 2005.

MAHER, C. S., NOLLENBERGER, K. Revisiting Kenneth Brown's "10-Point Test". **Government Finance Review**, October 2009.

MANLY, B. J. F. **Métodos estatísticos multivariados: uma introdução**. Tradução de Sara Ianda Carmona. 3. ed. Porto Alegre: Bookman, 2008.

MANSO, J. R. P.; SIMÕES, N. M. Os municípios e a qualidade de vida em Portugal: proposta metodológica com vista à sua mensuração e ordenação. **Observatório para o Desenvolvimento Econômico e Social**. Universidade da Beira Interior, Covilhã - Portugal, 2007.

MARÔCCO, A. P. A avaliação de implementação de política de ciência, tecnologia e inovação à luz da teoria da agência. **Jornal Eletrônico**, Ano 1 – Edição I – Julho 2009, p. 1-37, Faculdades Integradas Vianna Júnior.

MARQUES, A. F. Aplicação da análise multivariada na infraestrutura e no desempenho das escolas públicas do Ensino Fundamental e Médio pertencentes ao Núcleo Regional de Educação de Paranavaí. **Acta Scientiarum. Technology**, Maringá, v. 32, n. 1, p. 75-81, 2010. DOI: 10.4025/actascitechnol.v32i1.1188.

MARQUES, M. C. C. Tendências recentes de abordagem à contabilidade pública em Portugal. **Revista Contabilidade & Finanças - USP**, São Paulo, n. 31, p. 96-108, janeiro/abril 2003.

MARTINS, G. A. **Estatística geral e aplicada**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

_____. Falando sobre teorias e modelos nas ciências contábeis. **BBR – Brazilian Business Review**, Vol. 2, nº 2, Vitória-ES, Brasil – Jul / Dez 2005, pp. 131-144.

_____. THEÓPHILO, C. R. **Metodologia da investigação científica para ciências sociais aplicadas**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

MATIAS-PEREIRA, J. **Governança no setor público**. São Paulo: Atlas, 2010.

_____. **Manual de metodologia da pesquisa Científica**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2012a.

_____. **Curso de planejamento governamental**: foco nas políticas públicas e nos indicadores sociais. São Paulo: Atlas, 2012b.

_____. Reforma do estado e controle da corrupção no Brasil. **Caderno de Pesquisas em Administração**, São Paulo, v. 12, n. 2, p.1-17, abril/junho, 2005.

_____. **Curso de administração pública**: foco nas instituições e ações governamentais. 2. Ed. São Paulo: Atlas, 2009.

_____. Controle social e transparência: avaliação do modelo de acesso à informação no Brasil. **GIGAPP Estudos/Working Papers**, v. 32, p. 1-21, 2014.

_____. **Finanças Públicas**: foco na política fiscal, no planejamento e orçamento público. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2012c.

_____. **Curso de economia política**: foco na política macroeconômica e nas estruturas de governança. São Paulo: Atlas, 2015.

_____. **Finanças Públicas**: a política orçamentária no Brasil. 3. Ed. São Paulo: Atlas, 2006.

MCWILLIAMS, A.; SIEGEL, D. Corporate social responsibility: a theory of the firm perspective. **The Academy of Management Review**, 26(1), 117-127, 2001. DOI: 10.5465/AMR.2001.4011987.

MEADOWCROFT, J. Exchange, unanimity and consent: a defence of the public choice account of power. **Public Choice** (2014) 158:85–100. DOI 10.1007/s11127-012-9925-0.

MELAZZO, E. S. Problematizando o conceito de políticas públicas: desafios à análise e à prática do planejamento e da gestão. **Tópos**, V. 4, N° 2, p. 9-32, 2010.

MELLO, D. L. Descentralização, papel dos governos locais no processo de desenvolvimento nacional e recursos financeiros necessários para que os governos locais possam cumprir seu papel. **Rev. Adm. Púb.**, Rio de Janeiro, 25 (4): 199-217, out./ dez. 1991.

MENDES, C. C. Relações entre gasto público, demanda social e arranjos federativos: o caso do Nordeste Brasileiro. **Revista Econômica do Nordeste**, Volume 44, nº 01, p. 145-162, janeiro – março, 2013.

_____. SOUSA, M. C. S. O papel da demanda na despesa pública em educação e saúde em municípios brasileiros. **Texto para Discussão** (IPEA. Brasília), IPEA, Brasília-DF, v. 1, n.1197, p. 1-42, 2006.

MÉNY, Y.; THOENIG, J. C. **Politiques publiques**. Paris: Presses Universitaires de France, 1989.

MINGOTI, S. A. **Análise de dados através de métodos de estatística multivariada**: uma abordagem aplicada. 1ª reimpressão. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007.

_____. SILVA, A. F. Um exemplo de aplicação de técnicas de estatística multivariada na construção de índices de preços. **Nova Economia**, Belo Horizonte, v. 7, n. 2, p. 203-212, 1997.

MIRANDA, L. C.; SILVA, A. J. M.; RIBEIRO FILHO, J. F.; SILVA, L. M. Uma análise sobre a compreensibilidade das informações contábeis governamentais comunicadas pelo Balanço Orçamentário. **BBR - Brazilian Business Review**, Vol. 5, N.3 Vitória - ES, Set – Dez 2008, p. 209-228.

MODESTO, P. Notas para um debate sobre o princípio da eficiência. **Revista do Serviço Público**, Ano 51, Número 2, p. 105-120, Abr-Jun 2000.

MUELLER, D. C. Public choice, social choice, and political economy. **Public Choice**, 163 (3-4), 03/2015. DOI 10.1007/s11127-015-0244-0.

MUSGRAVE, R. A. **The theory of public finance: a study in public economy**. New York: McGraw-Hill, 1959.

_____. MUSGRAVE, P. B. **Finanças públicas: teoria e prática**. Tradução de Carlos Alberto Primo Braga. Rio de Janeiro: Campus, 1980.

NASCIMENTO, E. R. **Gestão pública**. São Paulo: Saraiva, 2006.

NATAL (Município). **Resolução nº 004/2008, de 19 de junho de 2008**. Estabelece as condições gerais na prestação dos serviços públicos de abastecimento de água potável e esgotamento sanitário no Município de Natal, em conformidade com a Lei Municipal nº 5.346/2001, Lei Federal nº 11.445/2007.

NINA, D. A.; FERNÁNDEZ, G. M. Q. Medición de la eficiencia asignativa mediante el análisis envolvente de datos en los municipios de Bolivia: caso municipios de Potosí. Departamento de Administración, Economía y Finanzas, **Revista Perspectivas**, Año 14, Nº 28, pp. 137-139, 2 do Semestre, 2011.

NUNES, G. S. F.; SANTOS, V.; FARIAS, S.; SOARES, S. V.; LUNKES, R. J. Análise dos instrumentos de transparência contidos na Lei de Responsabilidade Fiscal nos municípios da Região Sul. **Revista Ambiente Contábil – UFRN – Natal-RN**. v. 5. n. 2, p. 128 – 150, jul./dez. 2013.

OPPENHEIMER, J. A. Public choice and three ethical properties of politics. **Public Choice**, 45:241-255 (1985), pp. 241-255.

OSBORNE, J. W.; COSTELLO, A. B. Sample size and subject to item ratio in principal components analysis. **Practical Assessment, Research & Evaluation**, 9 (11), 2004.

OUDA, H. A. G. Making governmental accounting more practice-relevant: practitioner's perspective. **International Journal on Governmental Financial Management** - Vol. XV, No 1, 2015, pp. 9-35.

PECI, A.; PIERANTI, O. P.; RODRIGUES, S. Governança e New Public Management: convergências e contradições no contexto brasileiro. **O & S** – v. 15, n. 46, Julho/Setembro – 2008, pp. 39-55.

PEDROSO, M. M.; CALMO, P. C. D. P.; BANDEIRA, L. F. O uso da análise envoltória de dados para avaliação da gestão do Programa Bolsa-Família. **Com. Ciências Saúde**. 2009; 20 (1): 37-44.

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

PEREIRA, C. A. Avaliação de resultados e desempenhos. In: CATELLI, A. (Org). **Controladoria: uma abordagem da gestão econômica – GECON**. 2. ed. 9. Reimpressão. São Paulo: Atlas, 2011.

PEREIRA, P. T. A teoria da escolha pública (*public choice*): uma abordagem neoliberal? **Análise Social**, vol. xxxii (141), 1997 (2.º), 419-442.

PERRIN, B. Bringing accountability up to date with the realities of public sector management in the 21st century. **Canadian Public Administration / Administration Publique du Canada**, volume 58, no. 1 (march/mars 2015), pp. 183–203.

PERRENOUD, R. Políticas municipais de segurança: a experiência de Santos. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, São Paulo, Ano 1, Edição 1, 2007, p. 92-101.

PESSOA, R. S. Alerta! A Nova Administração Pública. **Revista da Ordem dos Advogados do Brasil** (Brasília), Brasília, v. 1, n.67, p. 31-39, 2000.

PESTANA, M. H.; GAGEIRO, J. N. **Análise de dados para ciências sociais: a complementaridade do SPSS**. 6. ed. Lisboa: Sílabo, 2014.

PINHO, J. A. G.; SACRAMENTO, A. R. S. *Accountability*: já podemos traduzi-la para o português? **RAP** - Rio de Janeiro 43(6): 1343-1368, nov./dez. 2009.

PIRES, V. Transparência, participação e orçamento participativo: reflexões a partir do caso brasileiro. **Temas de Administração Pública**, Araraquara, v. 4, n. 5, p. 1-14, 2010.

PLATT NETO, O. A.; CRUZ, F.; ENSSLIN, S. R.; ENSSLIN, L. Publicidade e transparência das contas públicas: obrigatoriedade e abrangência desses princípios na administração pública brasileira. **Contab. Vista & Rev.**, v. 18, n. 1, p. 75-94, jan./ mar. 2007.

PLOTT, C. R. Public choice and the development of modern laboratory experimental methods in economics and political science. **Const Polit Econ** (2014) 25:331–353.

PONTÓN, M. C. Análisis de los resultados obtenidos en estudios de eficacia escolar en México, comparados con los de otros países. **REICE. Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación**, 2005, Vol. 3, n. 2, pp. 80-108.

Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). **Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM)**. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/idh/IDHM.aspx?indiceAccordion=0&li=li_IDHM>. Acesso em: 09 jun. 2015.

RAJCA, L. The concept of new public management and local government reforms in selected western european countries. **Regional and Local Studies Special**, issue 2010, pp. 124-139.

RAMOS, M. P.; SCHABBACH, L. M. O estado da arte da avaliação de políticas públicas: conceituação e exemplos de avaliação no Brasil. **Rev. Adm. Pública** - Rio de Janeiro 46(5):1271-294, set./out. 2012.

RAO, K. D.; PETERS, D. H.; BANDEEN-ROCHE, K. Towards patient-centered health services in India - scale to measure patient perceptions of quality. **International Journal for Quality in Health Care**, 2006; Volume 18, Number 6: pp. 414–421.

RAUPP, F. M. Prestação de Contas de Executivos Municipais de Santa Catarina: uma Investigação nos Portais Eletrônicos. **Administração Pública e Gestão Social**, 6(3), jul-set 2014, p. 151-158.

REZENDE, F. Federalismo fiscal no Brasil. **Revista de Economia Política**, vol. 15, n 3, julho-setembro/1995, p. 5-17.

REZENDE, F. C. Descentralização, gastos públicos e preferências alocativas dos governos locais no Brasil (1980-1994). **Dados**, v. 40, n. 3, Rio de Janeiro, 1997. DOI: 10.1590/S0011-52581997000300005.

REZENDE, M. L.; FERNANDES, L. P. S.; SILVA, A. M. R. Utilização da análise fatorial para determinar o potencial de crescimento econômico em uma região do sudeste do Brasil. **Revista Economia e Desenvolvimento**, n. 19, p. 92-109, 2007.

REVISTA EXAME. **As 100 melhores cidades do Brasil para investir em negócios**. Edição 1064, ano 48, nº 8, de 30 abr. 2014.

RIBAS, J. R.; VIEIRA, P. R. C. **Análise multivariada com o uso do SPSS**. Rio de Janeiro: Ciência Moderna, 2011.

RICARDO, C. M.; CARUSO, H. G. C. Segurança pública: um desafio para os municípios brasileiros. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, São Paulo, Ano 1, Edição 1, p. 102-119, 2007.

RICARDO, G. Q. **Responsabilidade social universitária**: una nueva mirada a la relación de la universidad con la sociedad desde la perspectiva de las partes interesadas. Un estudio de caso. 2012. Tesis doctoral. Universidad de Valladolid. Facultad de Educación y Trabajo Social. Disponible en: <<http://uvadoc.uva.es/handle/10324/923>>. Acceso en: 19 abr. 2015.

ROBB, A.; NEWBERRY, S. Globalization: governmental accounting and international financial reporting standards. **Socio-Economic Review**, (2007) 5, 725–754. DOI: 10.1093/ser/mwm017.

ROMANOWSKI, J. P.; ENS, R. T. As pesquisas denominadas do tipo “estado da arte” em educação. **Diálogo Educ.**, Curitiba, v. 6, n.19, p.37-50, set./dez. 2006.

ROSENBLATT, D.; SHIDLO, G. Quem tem mais recursos para governar? Uma comparação das receitas per capita dos estados e dos municípios brasileiros. **Revista de Economia Aplicada**, vol. 16, nº 1 (61), p. 101-106, janeiro-março/1996.

RUA, M. G. **Políticas públicas**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração da UFSC. Brasília: CAPES: UAB, 2009.

SAKURAI, S. N. Ciclos políticos nas funções orçamentárias dos municípios brasileiros: uma análise para o período 1990 – 2005 via dados em painel. **Est. Econ.**, Pão Paulo, v. 39, n. 1, p. 39-58, janeiro-março, 2009.

_____. GREMAUD, A. P. Political business cycles: evidências empíricas para os municípios paulistas (1989 – 2001). **Econ. aplic.**, São Paulo, v. 11, n. 1, p. 27-54, janeiro-março, 2007.

SALM, J. F.; MENEGASSO, M. E. Os modelos de administração pública como estratégias complementares para a coprodução do bem público. **Revista de Ciências da Administração**, v. 11, n. 25, p. 68-96, set/dez, 2009.

SAMPAIO, B. R.; LIMA NETO, O.; SAMPAIO, Y. Eficiência na gestão do transporte público: lições para o planejamento institucional. **Planejamento e Políticas Públicas – PPP**, n. 29, p. 101-121, jun./dez. 2006.

SAMUELSON, P. A. The Pure Theory of Public Expenditure. **The Review of Economics and Statistics**, Vol. 36, No. 4. (Nov., 1954), pp. 387-389.

SANTAGADA, S. Indicadores sociais: contexto social e breve histórico. **Indicadores Econômicos FEE**, Porto Alegre, vol. 20, n. 4, p.245-255, 1993.

_____. Indicadores sociais: uma primeira abordagem social e histórica. **Pensamento Plural**, Pelotas [01]: p. 113-142, julho/dezembro 2007.

SANTOS, F. B.; SOUZA, M. J. S. O princípio constitucional da eficiência na defesa do consumidor de serviços públicos. **Revista de Direito e Liberdade**, v. 5, p. 393-402, 2007.

SANTOS, Y. F.; LÓPEZ, R. F. Aplicación del modelo DEA en la gestión pública. Un análisis de la eficiencia de las capitales de provincia españolas. **R.I.C.G - Revista Iberoamericana de Contabilidad de Gestión**. Volumen IV, nº 7. Enero-junio 2006, pp.165-202.

SCHILLEMANS, T. Calibrating public sector accountability: translating experimental findings to public sector accountability. **Public Management Review**, 08 Dec 2015, pp.1-20.

SECCHI, L. **Políticas públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2. Ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

SEN, A. **A ideia de justiça**. Tradução de Denise Bottmann e Ricardo Doninelli Mendes. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

SERAFIM, M. P.; DIAS, R. B. Análise de política: uma revisão da literatura. **Cadernos Gestão Social**, V.3, n.1, p.121-134, jan/jun 2012.

SHAH, A. Responsibility with accountability: a fair governance framework for performance accountability of local governments. **Zb. Rad. Ekon. Fak.** Rij., 2014, vol. 32, sv. 2, 343-377.

SICHE, R.; AGOSTINHO, F.; ORTEGA, E.; ROMEIRO, A. Índices versus indicadores: precisões conceituais na discussão da sustentabilidade de países. **Ambiente & Sociedade**, Campinas v. X, n. 2, p. 137-148, jul.-dez. 2007.

SILVA, L. M. **Contabilidade governamental**: um enfoque administrativo da nova contabilidade pública. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

SILVA, M. O. S. Avaliação de políticas e programas sociais: aspectos conceituais e metodológicos. In: SILVA, M. O. S. (Org.). **Avaliação de políticas e programas sociais**: teoria e prática. 2ª reimpressão. São Paulo: Veras Editora, 2010.

SILVA NETO, A. F.; SILVA, J. D. G.; GONÇALVES, R. S. Contabilidade aplicada ao setor público como mecanismo institucional estatal de melhoria da *accountability*. **REUNIR: Revista de Administração, Contabilidade e Sustentabilidade**, Vol. 5, n. 3, p.93-111, 2015.

SILVEIRA; B. C.; SILVEIRA, A. O. A. Índice relativo de qualidade de saúde no Brasil: uma aplicação da análise de componentes principais. Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural. **Anais...** Rio Branco – Acre, 20 a 23 de julho de 2008.

SILVEIRA, A. D. M.; YOSHINAGA, C. E.; BORBA, P. R. F. Crítica à teoria dos *stakeholders* como função-objetivo corporativa. **Caderno de Pesquisas em Administração**, São Paulo, v. 12, n. 1, p. 33-42, janeiro/março 2005.

SLOMSKI, V. **Mensuração do resultado econômico nas entidades públicas**: uma proposta. Chapecó: Argos, 2001.

_____. **Controladoria e governança na gestão pública**. São Paulo: Atlas, 2007.

SOARES, A. C. L. G.; GOSSON, A. M. P. M.; MADEIRA, M. A. L. H.; TEIXEIRA, V. D. S. Índice de Desenvolvimento Municipal: hierarquização dos municípios do Ceará no ano de 1997. **R. Paran. Desenv.**, Curitiba, n.97, p. 71-89, set./dez. 1999.

SOARES, M.; LYRA, R. L. W. C.; HEIN, N.; KROENKE, A. O emprego da análise de balanços e métodos estatísticos na área pública: o *ranking* de gestão dos municípios catarinenses. **RAP - Rio de Janeiro**, 45(5):1425-443, Set./out. 2011.

SOLIGO, V. Indicadores: conceito e complexidade do mensurar em estudos de fenômenos sociais. **Est. Aval. Educ.**, São Paulo, v. 23, n. 52, p. 12-25, mai./ago. 2012.

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**. Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 20-45.

_____. Governos e sociedades locais em contextos de desigualdades e de descentralização. **Ciência & Saúde Coletiva**, 7(3):431-442, 2002.

SOUZA, L. M. **Políticas públicas**: introdução às atividades e análise. Natal: EDUFRRN, 2009.

_____. Comentando as classificações de políticas públicas. **Cronos**, Natal-RN, v.11, n.3, p. 161-197, jul/ago 2010.

STEVENSON, W. J. **Estatística aplicada à administração**. São Paulo: Harper & Row do Brasil, 1981.

SUZART, J. A. S. As Instituições Superiores de Auditoria: um estudo do nível de transparência fiscal dos países. **Contabilidade, Gestão e Governança** – Brasília, v. 15, n. 3, p. 107–118, set./dez. 2012.

TAO, R. Public sector accounting - an interdisciplinary field involving accounting, economics, and jurisprudence. Policy Research Institute, Ministry of Finance, Japan, **Public Policy Review**, Vol.8, No.1, p. 45-66, June 2012.

THOENIG, J. C. A avaliação como conhecimento utilizável para reformas de gestão pública. **Revista do Serviço Público**, Ano 51, Número 2, p. 54-70, Abr-Jun 2000.

TIMM, N. H. **Applied multivariate analysis**. New York: Springer-Verlag, 2002.

TINÔCO, D. S. Modelos contemporâneos de análise de políticas públicas na França: análise sequencial, análise cognitiva e análise de redes. **Interface** - Natal/RN - v. 5 - n. 1, p. 43-56, jan./jun. 2008.

_____; SOUZA, L. M.; OLIVEIRA, A. B. Avaliação de políticas públicas: modelos tradicional e pluralista. **R. Pol. Públ.**, São Luís, v.15, n.2, p. 305-313, jul./dez. 2011.

TOMIO, F. R. L. Federalismo, municípios e decisões legislativas: a criação de municípios no Rio Grande do Sul. **Rev. Sociol. Polít.**, Curitiba, 24, p. 123-148, jun. 2005.

Transparência Brasil. **Estudo sobre o custo dos Legislativos estaduais e de capitais brasileiras**. Disponível em: <<http://www.transparencia.org.br/docs/orca-legislativo.pdf>>. Acesso em: 06 ago. 2015.

TRZESNIAK, P. Indicadores quantitativos: reflexões que antecedem seu estabelecimento. **Ci. Inf.**, Brasília, v. 27, n. 2, p. 159-164, maio/ago. 1998.

UNEGBU, A. O. Theories of accounting: evolution & developments, income determination and diversities in use. **Research Journal of Finance and Accounting**, Vol.5, No.19, p. 1-16, 2014.

VALDEVINO, A. A. F.; MEDEIROS, J. C. L.; NASCIMENTO, A. P.; PESSÔA, A. P. Avaliação da eficiência dos serviços de saneamento básico no combate às endemias nos municípios do Estado do Tocantins. **Informe Gepec**, Toledo, v. 14, n. 2, p. 166-181, jul./dez, 2010.

VARELA, P. S.; MARTINS, G. A.; FÁVERO, L. P. L. Desempenho dos municípios paulistas: uma avaliação de eficiência da atenção básica à saúde. **R.Adm.**, São Paulo, v.47, n.4, p. 624-637, out./nov./dez. 2012.

_____; _____. CORRAR, L. J. Perfil dos gastos públicos versus perfil econômico-social dos municípios paulistas. **RCO – Revista de Contabilidade e Organizações** – FEARP/USP, v. 3, n. 5, p. 80-97 jan./abr. 2009.

VIANA, A. L. Abordagens metodológicas em políticas públicas. **RAP**, Rio de Janeiro, 30 (2): 543. mar./abr. 1996.

VIEIRA, S. F. A.; COSTA, B. K.; BOAVENTURA, J. M. G. Análise de *stakeholders* aplicada em órgãos públicos: o caso da Secretaria de Estado do Turismo do Paraná. **Revista de Ciências da Administração**, v. 13, n. 31, p. 81–110, set/dez 2011. DOI: 10.5007/2175-8077.2011v13n31p81.

VRIES, M. S. Distinguishing symbolic and evidence-based policies: the Brazilian efforts to increase the quality of basic education. **International Review of Administrative Sciences**, 2011, vol. 77, n. 3, 435-450. DOI: 10.1177/0020852311407142.

VYAS, S.; KUMARANAYAKE, L. Constructing socio-economic status indices: how to use principal components analysis. **Health Policy and Planning**, 9 October 2006, 21 (6): 459-468. DOI: 10.1093/heapol/czl029.

WEBB, N. J.; BLANDIN, J. S. Evaluating executive performance in the public sector. **International Public Management Review – IPMR**, Volume 7, Issue 1, p. 98-117, 2006.

WEBER, M. **Metodologia das ciências sociais**. Partes 1 e 2. Tradução de Augustin Wernet. São Paulo: Cortez; Campinas, SP: Editora da UNICAMP, 2001.

WILSON, E. R.; RECK, J. L.; KATTELUS, S. C. **Accounting for governmental and nonprofit entities**. Fifteenth ed. New York, NY: McGraw-Hill/Irwin, 2010.

APÊNDICE A – Relação dos 50 municípios brasileiros mais populosos

Relação dos 50 municípios da amostra					
1	São Paulo (SP)	18	Teresina (PI)	35	Porto Velho (RO)
2	Rio de Janeiro (RJ)	19	Campo Grande (MS)	36	Serra (ES)
3	Salvador (BA)	20	São Bernardo do Campo (SP)	37	Caxias do Sul (RS)
4	Fortaleza (CE)	21	João Pessoa (PB)	38	Vila Velha (ES)
5	Belo Horizonte (MG)	22	Santo André (SP)	39	Florianópolis (SC)
6	Manaus (AM)	23	Osasco (SP)	40	Macapá (AP)
7	Curitiba (PR)	24	Ribeirão Preto (SP)	41	São José do Rio Preto (SP)
8	Recife (PE)	25	Uberlândia (MG)	42	Santos (SP)
9	Porto Alegre (RS)	26	Contagem (MG)	43	Mogi das Cruzes (SP)
10	Belém (PA)	27	Aracaju (SE)	44	Diadema (SP)
11	Goiânia (GO)	28	Feira de Santana (BA)	45	Betim (MG)
12	Guarulhos (SP)	29	Cuiabá (MT)	46	Campina Grande (PB)
13	Campinas (SP)	30	Joinville (SC)	47	Jundiá (SP)
14	São Luís (MA)	31	Juiz de Fora (MG)	48	Olinda (PE)
15	São Gonçalo (RJ)	32	Londrina (PR)	49	Carapicuíba (SP)
16	Maceió (AL)	33	Aparecida de Goiânia (GO)	50	Montes Claros (MG)
17	Natal (RN)	34	Niterói (RJ)		
Relação dos municípios excluídos da amostra por falta de dados da execução orçamentária por funções de governo					
Ano de 2002:			Ano de 2005:		
1	Duque de Caxias (RJ)		1	Nova Iguaçu (RJ)	
2	Jaboatão dos Guararapes (PE)		2	Sorocaba (SP)	
3	Ananindeua (PA)				
4	Campos dos Goytacazes (RJ)		Ano de 2007:		
5	São João de Meriti (RJ)		1	Mauá (SP)	
Ano de 2003:			Ano de 2011:		
1	Belford Roxo (RJ)		1	São José dos Campos (SP)	
Exclusão de Brasília (DF) da amostra					
Foi excluída por ter competência constitucional tributária para arrecadar e utilizar recursos como município (por exemplo: Imposto Predial e Territorial Urbano - IPTU) e Estado (Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores – IPVA).					

Fonte: dados da pesquisa.

APÊNDICE B - Determinantes das matrizes de correlação e testes de esfericidade de Bartlett - Índice de Desempenho de Funções de Governo (IDFG)

Anos	Determinante da matriz de correlação	Qui-quadrado aproximado			
		Calculado	Significância	Valor Crítico	Graus de Liberdade
2002	0.06635	402.458	0.000	202.432	171
2003	0.05731	408.584	0.000	202.432	171
2004	0.00010	348.287	0.000	202.432	171
2005	0.08841	390.450	0.000	202.432	171
2006	0.07063	399.845	0.000	202.432	171
2007	0.09988	385.349	0.000	202.432	171
2008	0.00010	357.342	0.000	202.432	171
2009	0.06974	400.375	0.000	202.432	171
2010	0.06032	406.448	0.000	202.432	171
2011	0.03849	425.235	0.000	202.432	171
2012	0.05205	412.613	0.000	202.432	171
2013	0.06899	400.826	0.000	202.432	171
2014	0.00010	368.425	0.000	202.432	171

Fonte: dados da pesquisa (*software* SPSS 21).

APÊNDICE C - Cálculo dos escores do componente 1 do ano de 2002 dos municípios de São Paulo (SP) e Montes Claros (MG) – variáveis padronizadas (z-escore) - Índice de Desempenho de Funções de Governo (IDFG)

Y ₁ (2002) =	0.3720 (LEG ¹) + 0.2100 (ADM ²) + 0.2892 (ASS ³) + 0.2761 (PRE ⁴) + 0.3264 (SAD ⁵) + 0.1667 (TRA ⁶) + 0.3949 (EDU ⁷) + 0.3018 (CUL ⁸) + 0.0497 (DIR ⁹) + 0.1146 (URB ¹⁰) + 0.2612 (HAB ¹¹) + 0.2213 (GES ¹²) + 0.0590 (CIE ¹³) - 0.0315 (AGR ¹⁴) - 0.0262 (IND ¹⁵) + 0.0902 (COS ¹⁶) + 0.0623 (TRN ¹⁷) + 0.2835 (DES ¹⁸) + 0.2146 (ENC ¹⁹)
São Paulo (SP) =	0.3720 (0.5722 ¹) + 0.2100 (- 1.1263 ²) + 0.2892(- 0.1346 ³) + 0.2761 (2.1833 ⁴) + 0.3264 (- 0.2490 ⁵) + 0.1667 (0.9773 ⁶) + 0.3949 (1.2242 ⁷) + 0.3018 (1.1142 ⁸) + 0.0497 (- 0.3203 ⁹) + 0.1146 (0.2678 ¹⁰) + 0.2612 (1.3611 ¹¹) + 0.2213 (- 0.0700 ¹²) + 0.0590 (- 0.1662 ¹³) - 0.0315 (0.1964 ¹⁴) - 0.0262 (- 0.3726 ¹⁵) + 0.0902 (- 0.2217 ¹⁶) + 0.0623 (1.2380 ¹⁷) + 0.2835 (0.5166 ¹⁸) + 0.2146 (3.1024 ¹⁹) = 2.6595
Montes Claros (MG) =	0.3720 (- 0.9866 ¹) + 0.2100 (- 0.6680 ²) + 0.2892 (- 0.5388 ³) + 0.2761 (- 1.0256 ⁴) + 0.3264 (0.1003 ⁵) + 0.1667 (- 0.5742 ⁶) + 0.3949 (- 0.8885 ⁷) + 0.3018 (- 0.6088 ⁸) + 0.0497 (- 0.4088 ⁹) + 0.1146 (- 0.7540 ¹⁰) + 0.2612 (- 0.6376 ¹¹) + 0.2213 (- 0.4953 ¹²) + 0.0590 (- 0.1662 ¹³) - 0.0315 (3.9030 ¹⁴) - 0.0262 (- 0.4086 ¹⁵) + 0.0902 (- 0.7439 ¹⁶) + 0.0623 (0.1939 ¹⁷) + 0.2835 (- 0.4690 ¹⁸) + 0.2146 (- 0.6739 ¹⁹) = - 2.3814
<p>Z-escore = variáveis padronizadas $(X - \bar{x}) / \text{desvio-padrão de } X$ [variáveis menos a média das variáveis divididas pelo desvio-padrão das variáveis]: LEG¹ = Legislativa; ADM² = Administração; ASS³ = Assistência Social; PRE⁴ = Previdência Social; SAD⁵ = Saúde; TRA⁶ = Trabalho; EDU⁷ = Educação; CUL⁸ = Cultura; DIR⁹ = Direitos da Cidadania; URB¹⁰ = Urbanismo; HAB¹¹ = Habitação; GES¹² = Gestão Ambiental; CIE¹³ = Ciência e Tecnologia; AGR¹⁴ = Agricultura; IND¹⁵ = Indústria; COS¹⁶ = Comércio e Serviços; TRN¹⁷ = Transporte; DES¹⁸ = Desporto e Lazer; ENC¹⁹ = Encargos Especiais.</p>	

Fonte: dados da pesquisa (*software* BioEstat 5.0).

APÊNDICE D - Carga fatorial rotacionada e o coeficiente de determinação do fator 1 - IDFG

	2002		2003		2004		2005	
	CF	R ²						
LEG	0.807	0.6508	0.795	0.6322	0.865	0.7475	0.631	0.3988
ADM	0.303	0.0921	0.405	0.1638	0.821	0.6733	0.335	0.1121
ASS	0.700	0.4903	0.748	0.5592	0.524	0.2748	0.794	0.6297
PRE	0.395	0.1560	0.404	0.1630	0.176	0.0310	0.322	0.1035
SAD	0.699	0.4887	0.718	0.5149	0.263	0.0693	0.634	0.4024
TRA	-0.017	0.0003	0.082	0.0067	0.192	0.0367	0.054	0.0029
EDU	0.863	0.7447	0.908	0.8244	0.617	0.3802	0.779	0.6074
CUL	0.591	0.3495	0.637	0.4060	0.308	0.0949	0.573	0.3284
DIR	0.138	0.0192	0.074	0.0055	0.066	0.0043	0.119	0.0142
URB	0.223	0.0496	0.281	0.0787	0.184	0.0339	0.408	0.1666
HAB	0.538	0.2891	0.732	0.5364	0.362	0.1311	0.243	0.0589
GES	0.212	0.0450	0.199	0.0396	0.149	0.0223	0.059	0.0035
CIE	0.011	0.0001	0.107	0.0115	-0.126	0.0160	-0.035	0.0012
AGR	0.025	0.0006	0.022	0.0005	-0.193	0.0374	0.103	0.0107
IND	-0.057	0.0033	-0.091	0.0083	-0.161	0.0259	-0.009	0.0001
COS	-0.064	0.0041	0.005	0.0000	0.009	0.0001	0.004	0.0000
TRN	0.118	0.0139	0.137	0.0186	-0.087	0.0076	0.187	0.0349
DES	0.798	0.6362	0.643	0.4129	0.462	0.2135	0.742	0.5511
ENC	0.514	0.2646	0.498	0.2477	0.185	0.0341	0.281	0.0789

	2006		2007		2008		2009	
	CF	R ²						
LEG	0.678	0.4601	0.693	0.4804	0.704	0.4952	0.440	0.1938
ADM	0.355	0.1257	0.381	0.1455	0.281	0.0792	-0.099	0.0098
ASS	0.673	0.4525	0.770	0.5935	0.797	0.6354	0.718	0.5157
PRE	0.219	0.0478	0.283	0.0801	0.639	0.4086	0.695	0.4834
SAD	0.766	0.5867	0.645	0.4161	0.669	0.4477	0.543	0.2948
TRA	0.112	0.0125	-0.236	0.0559	0.061	0.0038	0.090	0.0082
EDU	0.710	0.5045	0.508	0.2584	0.809	0.6540	0.553	0.3063
CUL	0.515	0.2648	0.396	0.1569	0.396	0.1568	0.261	0.0679
DIR	0.074	0.0055	0.000	0.0000	-0.002	0.0000	0.007	0.0001
URB	0.215	0.0461	0.265	0.0705	0.233	0.0541	0.310	0.0958
HAB	0.448	0.2006	0.369	0.1365	0.138	0.0189	0.009	0.0001
GES	0.190	0.0360	-0.084	0.0071	0.146	0.0214	0.142	0.0203
CIE	-0.027	0.0007	-0.021	0.0005	0.033	0.0011	0.303	0.0918
AGR	0.050	0.0025	0.083	0.0069	-0.021	0.0004	-0.019	0.0003
IND	-0.069	0.0048	-0.039	0.0015	-0.071	0.0051	-0.074	0.0055
COS	0.071	0.0050	0.164	0.0269	0.027	0.0007	0.348	0.1212
TRN	0.137	0.0188	0.035	0.0012	0.244	0.0597	0.154	0.0237
DES	0.225	0.0507	0.285	0.0812	0.599	0.3583	0.433	0.1871
ENC	0.202	0.0409	0.092	0.0085	0.639	0.4089	0.889	0.7895

	2010		2011		2012		2013		2014	
	CF	R ²								
LEG	0.395	0.1558	0.787	0.6195	0.434	0.1881	0.823	0.6777	0.127	0.0162
ADM	0.246	0.0603	0.061	0.0037	0.038	0.0014	0.101	0.0102	0.077	0.0060
ASS	0.808	0.6531	0.526	0.2766	0.741	0.5497	0.748	0.5589	0.109	0.0119
PRE	0.074	0.0054	0.766	0.5868	0.544	0.2955	0.605	0.3665	0.211	0.0445
SAD	0.592	0.3501	0.621	0.3860	0.426	0.1813	0.632	0.3994	0.258	0.0664
TRA	0.021	0.0004	-0.097	0.0094	0.072	0.0052	0.030	0.0009	-0.022	0.0005
EDU	0.665	0.4416	0.649	0.4218	0.757	0.5733	0.734	0.5390	0.624	0.3893
CUL	0.255	0.0652	0.740	0.5478	0.341	0.1166	0.509	0.2586	0.449	0.2019
DIR	-0.012	0.0001	0.008	0.0001	-0.050	0.0025	0.032	0.0010	0.052	0.0027
URB	0.083	0.0068	0.204	0.0417	0.353	0.1245	0.101	0.0101	0.402	0.1612
HAB	0.082	0.0067	0.264	0.0699	0.306	0.0939	0.150	0.0225	0.642	0.4123
GES	0.335	0.1119	0.311	0.0970	0.372	0.1383	0.180	0.0324	0.121	0.0145
CIE	0.031	0.0010	0.052	0.0027	0.031	0.0010	0.095	0.0090	-0.089	0.0079
AGR	0.261	0.0680	-0.050	0.0025	-0.013	0.0002	-0.045	0.0020	0.244	0.0597
IND	0.712	0.5063	-0.015	0.0002	-0.006	0.0000	-0.046	0.0021	-0.044	0.0019
COS	-0.208	0.0434	0.357	0.1272	0.061	0.0037	0.204	0.0415	0.071	0.0050
TRN	0.041	0.0017	0.229	0.0523	0.069	0.0047	0.170	0.0289	0.105	0.0110
DES	0.577	0.3332	0.280	0.0782	0.635	0.4035	0.282	0.0793	0.896	0.8024
ENC	0.212	0.0450	0.665	0.4429	0.824	0.6798	0.596	0.3547	0.396	0.1569

Legenda: CF = carga fatorial; R² = coeficiente de determinação.

Fonte: dados da pesquisa (software SPSS 21).

APÊNDICE E - Comunalidades - Método de rotação: VARIMAX com normalização de Kaiser - Índice de Desempenho de Funções de Governo (IDFG)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
LEG	.915	.843	.866	.805	.786	.851	.833	.734	.829	.851	.743	.808	.729
ADM	.889	.855	.772	.888	.856	.908	.879	.654	.723	.888	.889	.824	.861
ASS	.750	.744	.732	.760	.780	.795	.719	.747	.870	.823	.836	.851	.931
PRE	.790	.776	.629	.812	.881	.784	.803	.763	.820	.841	.823	.745	.821
SAD	.750	.759	.667	.760	.832	.811	.726	.686	.717	.772	.822	.752	.853
TRA	.844	.819	.783	.878	.881	.862	.856	.741	.718	.840	.857	.756	.819
EDU	.868	.930	.834	.875	.861	.832	.816	.814	.856	.860	.850	.835	.799
CUL	.685	.806	.582	.720	.694	.782	.743	.688	.708	.699	.747	.746	.815
DIR	.876	.866	.754	.742	.831	.797	.854	.864	.614	.845	.801	.832	.852
URB	.784	.819	.871	.841	.887	.809	.806	.700	.819	.845	.832	.841	.734
HAB	.748	.746	.571	.885	.768	.834	.801	.673	.775	.722	.797	.766	.877
GES	.815	.819	.813	.843	.900	.825	.835	.789	.686	.813	.798	.965	.649
CIE	.847	.811	.651	.697	.823	.775	.803	.740	.818	.863	.777	.775	.910
AGR	.897	.861	.721	.856	.871	.864	.879	.695	.710	.877	.828	.866	.683
IND	.837	.892	.685	.894	.769	.870	.923	.663	.624	.916	.867	.960	.933
COS	.897	.826	.735	.820	.921	.672	.819	.673	.652	.848	.860	.859	.680
TRN	.861	.923	.634	.841	.717	.860	.604	.676	.572	.724	.949	.867	.895
DES	.792	.819	.555	.709	.806	.756	.732	.824	.656	.896	.846	.909	.870
ENC	.859	.799	.691	.904	.735	.826	.799	.810	.779	.855	.853	.707	.713

Fonte: dados da pesquisa (*software* SPSS 21).

APÊNDICE F - Autovalores (variância) do Índice de Desempenho de Funções de Governo (IDFG) de 2002 a 2014

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
CP1	5.2177	5.5831	5.0227	5.4784	5.0580	5.0016	5.0552
CP2	2.1249	2.1184	2.0456	2.0637	2.2879	1.8695	1.7959
CP3	1.6846	1.4924	1.6007	1.8108	1.6968	1.7425	1.5124
CP4	1.4971	1.4278	1.5488	1.4245	1.5322	1.4428	1.3749
CP5	1.3102	1.2942	1.2325	1.2914	1.3298	1.2997	1.2661
CP6	1.2229	1.1479	1.0893	1.0495	1.1166	1.1679	1.1715
CP7	0.9883	0.9723	1.0063	0.8993	0.9967	1.0838	1.1188
CP8	0.9410	0.9382	0.8973	0.7808	0.7979	1.0259	1.0036
CP9	0.7169	0.7394	0.8066	0.7328	0.7833	0.8781	0.9305
CP10	0.6890	0.6404	0.7048	0.7055	0.7195	0.7942	0.7387
CP11	0.5555	0.5847	0.6298	0.5590	0.6682	0.548	0.6930
CP12	0.4850	0.4763	0.6071	0.4998	0.5071	0.5194	0.6009
CP13	0.3779	0.3967	0.4148	0.4308	0.4034	0.4534	0.4182
CP14	0.3100	0.3045	0.3852	0.3098	0.2677	0.3684	0.3754
CP15	0.2783	0.2828	0.3236	0.3033	0.2429	0.2497	0.3358
CP16	0.2212	0.2102	0.2503	0.2678	0.2297	0.1960	0.2167
CP17	0.1853	0.1771	0.1850	0.1686	0.1320	0.1420	0.1735
CP18	0.1192	0.1443	0.1476	0.1344	0.1267	0.1375	0.1419
CP19	0.0751	0.0694	0.1021	0.0898	0.1032	0.0794	0.0771

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
CP1	5.5000	5.2596	5.2697	5.3064	5.4709	4.6448
CP2	1.7566	2.2077	2.0596	1.9836	1.9512	2.4143
CP3	1.6399	1.6771	1.9427	1.6946	1.6263	1.6721
CP4	1.4311	1.3545	1.4378	1.5929	1.5527	1.5926
CP5	1.3149	1.1989	1.3768	1.2848	1.4171	1.3661
CP6	1.2432	1.1416	1.1356	1.2103	1.1133	1.3365
CP7	1.0475	1.1070	0.9615	1.1189	0.9682	0.8940
CP8	0.8924	0.8305	0.8800	0.8947	0.8539	0.8313
CP9	0.8003	0.7630	0.7144	0.7118	0.7088	0.7367
CP10	0.6724	0.6795	0.7001	0.6613	0.6495	0.6879
CP11	0.5519	0.6155	0.5582	0.4724	0.5638	0.6131
CP12	0.4920	0.5589	0.4857	0.4584	0.4453	0.5949
CP13	0.4390	0.4092	0.3613	0.4286	0.4315	0.4422
CP14	0.3832	0.3295	0.3093	0.3594	0.3725	0.3123
CP15	0.2862	0.2782	0.2690	0.2358	0.2588	0.2704
CP16	0.1940	0.2502	0.1822	0.1926	0.2408	0.2259
CP17	0.1476	0.1846	0.1725	0.1660	0.1799	0.1602
CP18	0.1323	0.0865	0.1222	0.1323	0.1088	0.1320
CP19	0.0755	0.0680	0.0613	0.0952	0.0866	0.0723

Legenda: CP = componentes principais.

Fonte: dados da pesquisa (software BioEstat 5.0).

APÊNDICE G - Autovetores (coeficientes - pesos das variáveis) - componente 1 - Índice de Desempenho de Funções de Governo (IDFG)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007
LEG	0.3720	0.3367	0.3443	0.3305	0.3361	0.3328
ADM	0.2100	0.1789	0.1802	0.1906	0.1555	0.2023
ASS	0.2892	0.2680	0.2815	0.2697	0.2796	0.2911
PRE	0.2761	0.2784	0.2928	0.2777	0.2469	0.3087
SAD	0.3264	0.3309	0.3223	0.3186	0.3129	0.3096
TRA	0.1667	0.1625	0.2250	0.1980	0.2194	0.0906
EDU	0.3949	0.3979	0.3960	0.3798	0.3890	0.3932
CUL	0.3018	0.3351	0.2710	0.3406	0.3065	0.2737
DIR	0.0497	0.0471	0.0204	0.0671	0.0338	0.0057
URB	0.1146	0.1584	0.2053	0.1640	0.1340	0.1485
HAB	0.2612	0.2941	0.2634	0.2313	0.1987	0.2249
GES	0.2213	0.1570	0.1420	0.1796	0.2128	0.1849
CIE	0.0590	0.0762	0.0718	0.0762	0.0801	0.0644
AGR	-0.0315	0.0624	0.0666	-0.0249	-0.0547	-0.0377
IND	-0.0262	-0.0345	0.0512	-0.0072	-0.0468	0.0351
COS	0.0902	0.1166	0.1173	0.1701	0.1932	0.1936
TRN	0.0623	0.0912	0.1340	0.1270	0.1272	0.1283
DES	0.2835	0.2584	0.2210	0.2716	0.2665	0.2763
ENC	0.2146	0.2462	0.2727	0.2474	0.3041	0.3013

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
LEG	0.3376	0.3284	0.3128	0.3383	0.3145	0.2674	0.3003
ADM	0.2070	0.2109	0.0552	0.1108	0.0985	0.0645	0.1447
ASS	0.2776	0.3319	0.3204	0.2872	0.2984	0.2983	0.2202
PRE	0.3392	0.3085	0.3201	0.3322	0.3273	0.3067	0.3604
SAD	0.3130	0.2968	0.3219	0.3008	0.1822	0.3133	0.1280
TRA	0.1183	0.0767	0.0849	0.0681	0.0720	0.1348	0.1482
EDU	0.3810	0.3720	0.3788	0.3823	0.3645	0.3331	0.3510
CUL	0.2934	0.2928	0.3009	0.3248	0.3289	0.3034	0.3584
DIR	-0.0135	-0.0475	0.1147	0.1369	0.1579	0.1455	0.1096
URB	0.1217	0.1146	0.1140	0.2217	0.2444	0.2200	0.2427
HAB	0.1433	0.1461	0.2432	0.1969	0.2469	0.2811	0.3160
GES	0.2079	0.2325	0.2335	0.1397	0.1627	0.1030	0.0952
CIE	0.0475	0.0544	0.0680	0.0382	0.0400	0.1547	0.1481
AGR	-0.0338	-0.0187	-0.0290	-0.0324	-0.0111	-0.0748	-0.0772
IND	-0.0743	-0.1404	0.1196	-0.0071	-0.0117	-0.0485	-0.0053
COS	0.2024	0.2447	0.1695	0.2031	0.2484	0.2141	0.2238
TRN	0.1099	0.0909	0.1359	0.1380	0.0981	0.2099	0.1352
DES	0.2837	0.2660	0.2955	0.2722	0.2973	0.2525	0.2905
ENC	0.2944	0.2676	0.2347	0.2656	0.2867	0.2777	0.2449

Fonte: dados da pesquisa (software BioEstat 5.0)

APÊNDICE H - Estatísticas descritivas - Índice de Desempenho de Funções de Governo (IDFG)

	2002				2003			
	Min	Max	Med	DP	Min	Max	Med	DP
LEG	4.88	55.84	21.86	9.46	5.72	59.16	24.60	10.28
ADM	32.38	340.69	98.71	58.81	32.99	341.17	108.40	59.87
ASS	0.00	41.80	16.78	9.43	2.69	48.90	19.77	10.86
PRE	0.00	145.66	39.24	37.77	0.00	141.95	42.69	41.17
SAD	24.39	367.95	162.81	76.98	26.71	341.96	184.47	78.55
TRA	0.00	24.01	2.99	5.21	0.00	32.10	3.12	5.31
EDU	42.71	261.06	134.53	52.88	41.50	296.99	151.55	62.37
CUL	0.00	20.99	6.75	5.28	0.00	16.16	6.80	5.19
DIR	0.00	4.27	0.37	0.90	0.00	4.56	0.31	0.87
URB	9.80	395.27	86.97	61.47	10.30	429.26	92.93	69.39
HAB	0.00	34.55	6.39	7.49	0.00	29.28	6.50	7.69
GES	0.00	89.08	6.94	13.59	0.00	118.85	9.42	19.03
CIE	0.00	4.83	0.11	0.68	0.00	6.52	0.16	0.92
AGR	0.00	14.09	1.58	3.21	0.00	71.82	2.89	10.34
IND	0.00	7.79	0.57	1.39	0.00	10.80	0.84	2.12
COS	0.00	12.82	2.52	3.39	0.00	11.09	2.63	3.25
TRN	0.00	164.96	15.87	30.48	0.00	115.83	13.53	23.67
DES	0.00	14.90	4.92	4.51	0.00	20.41	5.43	5.34
ENC	0.00	116.42	30.92	27.56	0.00	142.65	34.91	32.08
	2004				2005			
	Min	Max	Med	DP	Min	Max	Med	DP
LEG	5.77	57.91	26.15	10.77	6.91	64.20	27.83	11.63
ADM	32.70	444.88	127.42	77.59	34.73	472.37	121.83	69.24
ASS	3.29	51.48	21.43	12.21	4.26	60.00	23.45	13.13
PRE	0.00	278.84	54.87	62.42	0.00	250.05	57.34	55.93
SAD	33.09	346.74	202.35	83.79	88.80	392.57	232.90	88.28
TRA	0.00	39.87	4.25	7.62	0.00	38.39	4.16	7.75
EDU	56.62	336.17	166.25	66.48	79.96	356.46	185.06	70.38
CUL	0.00	20.53	7.56	5.43	0.00	20.99	7.82	5.68
DIR	0.00	4.73	0.39	1.01	0.00	4.63	0.44	0.95
URB	3.37	423.69	108.13	79.66	19.86	454.84	102.05	73.44
HAB	0.00	33.14	7.83	8.50	0.00	50.39	7.73	10.02
GES	0.00	137.91	11.38	23.76	0.00	128.93	9.52	20.47
CIE	0.00	13.46	0.31	1.90	0.00	14.84	0.40	2.12
AGR	0.00	16.72	1.43	3.02	0.00	8.93	1.27	2.41
IND	0.00	15.16	0.76	2.42	0.00	6.06	0.43	1.15
COS	0.00	11.52	2.46	3.12	0.00	14.42	2.97	3.70
TRN	0.00	120.81	15.52	26.57	0.00	100.22	15.44	25.37
DES	0.00	58.92	6.53	9.23	0.00	25.35	6.20	6.29
ENC	0.00	159.25	37.33	35.86	0.00	166.42	42.90	37.70
	2006				2007			
	Min	Max	Med	DP	Min	Max	Med	DP
LEG	6.90	68.45	30.64	12.93	1.43	63.13	34.03	14.22
ADM	29.03	435.49	149.55	91.09	25.40	489.70	161.44	91.50
ASS	1.67	75.28	25.11	15.22	2.06	89.14	29.57	17.21
PRE	0.00	264.21	65.75	60.37	0.00	293.67	85.00	72.34
SAD	44.36	406.04	258.69	96.88	46.31	505.67	308.33	113.12
TRA	0.00	54.25	4.98	8.72	0.00	219.11	12.20	36.63
EDU	75.01	405.80	207.06	75.95	103.60	467.72	253.45	91.30
CUL	0.08	28.04	9.57	6.93	0.39	43.94	12.04	9.47
DIR	0.00	5.49	0.78	1.47	0.00	6.23	0.94	1.57
URB	32.81	519.82	128.02	83.50	14.95	630.62	150.73	101.86

HAB	0.00	39.91	9.61	10.04	0.00	68.58	11.83	13.05
GES	0.04	162.01	11.33	24.58	0.00	163.01	13.50	25.43
CIE	0.00	12.76	0.51	1.86	0.00	11.09	0.54	1.71
AGR	0.00	12.24	1.59	3.24	0.00	28.63	2.33	5.08
IND	0.00	4.16	0.31	0.78	0.00	9.52	0.58	1.56
COS	0.00	18.42	3.92	4.97	0.00	35.89	5.00	7.18
TRN	0.00	136.59	18.26	35.17	0.00	163.91	21.47	42.79
DES	0.00	56.16	7.41	9.47	0.00	52.35	9.02	10.77
ENC	0.00	210.16	50.96	44.52	0.00	238.61	55.87	50.84
	2008				2009			
	Min	Max	Med	DP	Min	Max	Med	DP
LEG	9.16	76.15	37.13	15.09	8.89	91.08	40.84	16.83
ADM	25.71	346.35	169.83	77.47	30.51	431.95	180.34	87.25
ASS	8.61	100.70	34.14	20.19	6.93	94.12	36.64	21.07
PRE	0.00	386.42	102.30	88.67	0.00	356.20	111.52	87.98
SAD	113.82	604.21	364.92	128.15	143.56	641.13	409.66	142.96
TRA	0.00	199.02	8.55	28.02	0.00	234.28	9.74	33.00
EDU	121.59	534.30	295.14	106.10	137.46	634.08	315.06	113.13
CUL	0.37	47.94	14.63	10.95	0.01	54.29	14.06	12.02
DIR	0.00	8.80	0.98	1.78	0.00	9.90	1.06	1.96
URB	29.45	609.17	182.81	110.53	24.74	538.17	167.05	98.77
HAB	0.00	118.45	19.73	23.68	0.00	124.27	25.33	28.30
GES	0.02	187.39	15.54	28.53	0.00	234.34	17.20	34.74
CIE	0.00	11.44	0.66	1.93	0.00	15.00	0.98	2.95
AGR	0.00	23.82	2.63	5.40	0.00	15.41	2.03	3.39
IND	0.00	6.62	0.51	1.26	0.00	5.56	0.32	1.03
COS	0.00	24.76	4.87	6.30	0.00	31.62	5.54	7.24
TRN	0.00	241.21	24.87	50.17	0.00	237.32	23.65	47.04
DES	0.00	42.07	9.63	9.56	0.42	47.23	9.92	9.11
ENC	0.00	280.80	63.91	55.80	0.00	244.73	68.19	58.64
	2010				2011			
	Min	Max	Med	DP	Min	Max	Med	DP
LEG	7.13	80.42	40.71	16.23	12.52	104.81	45.78	17.70
ADM	41.31	472.71	196.01	86.35	34.75	703.10	223.39	116.09
ASS	0.00	133.08	41.53	24.41	11.32	117.05	46.70	25.55
PRE	0.00	343.13	118.60	84.24	0.00	378.26	137.63	95.72
SAD	183.93	757.60	453.91	148.17	210.81	876.41	519.27	174.45
TRA	0.00	27.63	6.45	7.28	0.00	33.39	7.04	8.25
EDU	152.79	649.46	347.13	124.26	175.60	776.00	400.05	143.45
CUL	0.48	52.30	16.65	11.86	0.56	70.16	18.53	14.30
DIR	0.00	22.74	2.09	3.92	0.00	26.98	2.46	4.85
URB	21.65	594.10	193.57	113.89	20.56	691.73	231.24	139.27
HAB	0.00	125.28	22.89	27.03	0.00	303.18	34.83	56.87
GES	0.00	219.64	22.63	37.66	0.00	132.71	23.03	30.16
CIE	0.00	28.10	1.18	4.28	0.00	31.89	1.52	5.22
AGR	0.00	13.76	2.09	3.73	0.00	22.10	2.78	4.95
IND	0.00	24.05	1.00	3.61	0.00	55.67	1.52	7.92
COS	0.00	32.08	6.89	8.84	0.00	34.30	7.95	9.71
TRN	0.00	309.71	29.03	57.99	0.00	310.51	31.73	60.22
DES	0.09	50.48	13.00	11.69	0.17	69.26	15.40	13.48
ENC	0.00	329.58	72.13	67.54	0.00	384.00	83.82	73.69
	2012				2013			
	Min	Max	Med	DP	Min	Max	Med	DP
LEG	13.46	114.38	50.67	19.24	17.11	115.05	52.02	17.61
ADM	34.68	734.27	241.17	123.60	33.16	466.40	212.95	96.44
ASS	4.08	139.51	51.57	29.43	3.37	127.58	46.24	28.22
PRE	0.00	481.20	165.17	114.10	0.00	532.78	174.87	125.79

SAD	238.96	1031.63	585.30	193.96	195.33	973.81	589.07	196.18
TRA	0.00	42.76	7.80	9.59	0.00	44.31	6.47	8.94
EDU	197.79	871.72	446.30	157.61	199.26	792.07	447.00	148.07
CUL	0.13	72.09	20.67	15.59	0.14	64.55	17.02	12.99
DIR	0.00	24.44	2.97	4.99	0.00	22.26	2.91	5.12
URB	15.66	779.16	264.96	159.93	16.45	731.22	215.35	144.31
HAB	0.00	195.84	26.40	36.68	0.00	124.48	18.61	28.39
GES	0.00	116.61	22.18	27.18	0.00	109.28	25.14	30.65
CIE	0.00	36.91	2.05	6.61	0.00	35.46	1.37	5.10
AGR	0.00	17.95	3.25	5.06	0.00	14.33	1.97	3.72
IND	0.00	4.83	0.40	1.04	0.00	4.17	0.33	0.93
COS	0.00	48.07	8.36	10.75	0.00	28.67	6.33	8.38
TRN	0.00	485.04	38.14	82.12	0.00	264.63	32.37	58.14
DES	0.18	69.94	15.97	15.87	0.24	56.38	12.39	10.81
ENC	0.00	413.71	92.15	74.48	0.00	403.61	101.67	89.51
	2014							
	Min	Max	Med	DP				
LEG	17.01	119.62	56.16	20.01				
ADM	87.85	819.85	266.01	130.93				
ASS	6.08	292.08	57.53	44.23				
PRE	0.00	573.16	203.33	136.93				
SAD	189.14	1097.52	647.84	230.73				
TRA	0.00	38.32	6.42	8.97				
EDU	153.26	847.74	496.03	163.52				
CUL	0.04	89.45	21.19	16.97				
DIR	0.00	15.86	2.28	3.81				
URB	22.79	681.55	254.33	171.23				
HAB	0.00	93.66	18.50	24.01				
GES	0.00	113.45	27.83	33.10				
CIE	0.00	64.01	3.12	10.62				
AGR	0.00	19.32	3.22	5.59				
IND	0.00	10.44	0.54	1.77				
COS	0.00	35.83	6.99	9.57				
TRN	0.00	300.39	33.83	59.05				
DES	0.29	61.43	15.33	13.56				
ENC	0.00	456.55	107.24	96.61				
Legenda: Min = mínimo; Max = máximo; Med = média; DP = desvio padrão.								

Fonte: dados da pesquisa.

APÊNDICE I - Equações para calcular os escores do componente 1 do Índice de Desempenho de Funções de Governo (IDFG) - 2002 a 2014

Y ₁ (2002) =	0.3720 (LEG) + 0.2100 (ADM) + 0.2892 (ASS) + 0.2761 (PRE) + 0.3264 (SAD) + 0.1667 (TRA) + 0.3949 (EDU) + 0.3018 (CUL) + 0.0497 (DIR) + 0.1146 (URB) + 0.2612 (HAB) + 0.2213 (GES) + 0.0590 (CIE) - 0.0315 (AGR) - 0.0262 (IND) + 0.0902 (COS) + 0.0623 (TRN) + 0.2835 (DES) + 0.2146 (ENC)
Y ₁ (2003) =	0.3367 (LEG) + 0.1789 (ADM) + 0.2680 (ASS) + 0.2784 (PRE) + 0.3309 (SAD) + 0.1625 (TRA) + 0.3979 (EDU) + 0.3351 (CUL) + 0.0471 (DIR) + 0.1584 (URB) + 0.2941 (HAB) + 0.1570 (GES) + 0.0762 (CIE) + 0.0624 (AGR) - 0.0345 (IND) + 0.1166 (COS) + 0.0912 (TRN) + 0.2584 (DES) + 0.2462 (ENC)
Y ₁ (2004) =	0.3443 (LEG) + 0.1802 (ADM) + 0.2815 (ASS) + 0.2928 (PRE) + 0.3223 (SAD) + 0.2250 (TRA) + 0.3960 (EDU) + 0.2710 (CUL) + 0.0204 (DIR) + 0.2053 (URB) + 0.2634 (HAB) + 0.1420 (GES) + 0.0718 (CIE) + 0.0666 (AGR) + 0.0512 (IND) + 0.1173 (COS) + 0.1340 (TRN) + 0.2210 (DES) + 0.2727 (ENC)
Y ₁ (2005) =	0.3305 (LEG) + 0.1906 (ADM) + 0.2697 (ASS) + 0.2777 (PRE) + 0.3186 (SAD) + 0.1980 (TRA) + 0.3798 (EDU) + 0.3406 (CUL) + 0.0671 (DIR) + 0.1640 (URB) + 0.2313 (HAB) + 0.1796 (GES) + 0.0762 (CIE) - 0.0249 (AGR) - 0.0072 (IND) + 0.1701 (COS) + 0.1270 (TRN) + 0.2716 (DES) + 0.2474 (ENC)
Y ₁ (2006) =	0.3361 (LEG) + 0.1555 (ADM) + 0.2796 (ASS) + 0.2469 (PRE) + 0.3129 (SAD) + 0.2194 (TRA) + 0.3890 (EDU) + 0.3065 (CUL) + 0.0338 (DIR) + 0.1340 (URB) + 0.1987 (HAB) + 0.2128 (GES) + 0.0801 (CIE) - 0.0547 (AGR) - 0.0468 (IND) + 0.1932 (COS) + 0.1272 (TRN) + 0.2665 (DES) + 0.3041 (ENC)
Y ₁ (2007) =	0.3328 (LEG) + 0.2023 (ADM) + 0.2911 (ASS) + 0.3087 (PRE) + 0.3096 (SAD) + 0.0906 (TRA) + 0.3932 (EDU) + 0.2737 (CUL) + 0.0057 (DIR) + 0.1485 (URB) + 0.2249 (HAB) + 0.1849 (GES) + 0.0644 (CIE) - 0.0377 (AGR) + 0.0351 (IND) + 0.1936 (COS) + 0.1283 (TRN) + 0.2763 (DES) + 0.3013 (ENC)
Y ₁ (2008) =	0.3376 (LEG) + 0.2070 (ADM) + 0.2776 (ASS) + 0.3392 (PRE) + 0.3130 (SAD) + 0.1183 (TRA) + 0.3810 (EDU) + 0.2934 (CUL) - 0.0135 (DIR) + 0.1217 (URB) + 0.1433 (HAB) + 0.2079 (GES) + 0.0475 (CIE) - 0.0338 (AGR) - 0.0743 (IND) + 0.2024 (COS) + 0.1099 (TRN) + 0.2837 (DES) + 0.2944 (ENC)
Y ₁ (2009) =	0.3284 (LEG) + 0.2109 (ADM) + 0.3319 (ASS) + 0.3085 (PRE) + 0.2968 (SAD) + 0.0767 (TRA) + 0.3720 (EDU) + 0.2928 (CUL) - 0.0475 (DIR) + 0.1146 (URB) + 0.1461 (HAB) + 0.2325 (GES) + 0.0544 (CIE) - 0.0187 (AGR) - 0.1404 (IND) + 0.2447 (COS) + 0.0909 (TRN) + 0.2660 (DES) + 0.2676 (ENC)
Y ₁ (2010) =	0.3128 (LEG) + 0.0552 (ADM) + 0.3204 (ASS) + 0.3201 (PRE) + 0.3219 (SAD) + 0.0849 (TRA) + 0.3788 (EDU) + 0.3009 (CUL) + 0.1147 (DIR) + 0.1140 (URB) + 0.2432 (HAB) + 0.2335 (GES) + 0.0680 (CIE) - 0.0290 (AGR) + 0.1196 (IND) + 0.1695 (COS) + 0.1359 (TRN) + 0.2955 (DES) + 0.2347 (ENC)
Y ₁ (2011) =	0.3383 (LEG) + 0.1108 (ADM) + 0.2872 (ASS) + 0.3322 (PRE) + 0.3008 (SAD) + 0.0681 (TRA) + 0.3823 (EDU) + 0.3248 (CUL) + 0.1369 (DIR) + 0.2217 (URB) + 0.1969 (HAB) + 0.1397 (GES) + 0.0382 (CIE) - 0.0324 (AGR) - 0.0071 (IND) + 0.2031 (COS) + 0.1380 (TRN) + 0.2722 (DES) + 0.2656 (ENC)
Y ₁ (2012) =	0.3145 (LEG) + 0.0985 (ADM) + 0.2984 (ASS) + 0.3273 (PRE) + 0.1822 (SAD) + 0.0720 (TRA) + 0.3645 (EDU) + 0.3289 (CUL) + 0.1579 (DIR) + 0.2444 (URB) + 0.2469 (HAB) + 0.1627 (GES) + 0.0400 (CIE) - 0.0111 (AGR) - 0.0117 (IND) + 0.2484 (COS) + 0.0981 (TRN) + 0.2973 (DES) + 0.2867 (ENC)
Y ₁ (2013) =	0.2674 (LEG) + 0.0645 (ADM) + 0.2983 (ASS) + 0.3067 (PRE) + 0.3133 (SAD) + 0.1348 (TRA) + 0.3331 (EDU) + 0.3034 (CUL) + 0.1455 (DIR) + 0.2200 (URB) + 0.2811 (HAB) + 0.1030 (GES) + 0.1547 (CIE) - 0.0748 (AGR) - 0.0485 (IND) + 0.2141 (COS) + 0.2099 (TRN) + 0.2525 (DES) + 0.2777 (ENC)
Y ₁ (2014) =	0.3003 (LEG) + 0.1447 (ADM) + 0.2202 (ASS) + 0.3604 (PRE) + 0.1280 (SAD) + 0.1482 (TRA) + 0.3510 (EDU) + 0.3584 (CUL) + 0.1096 (DIR) + 0.2427 (URB) + 0.3160 (HAB) + 0.0952 (GES) + 0.1481 (CIE) - 0.0772 (AGR) - 0.0053 (IND) + 0.2238 (COS) + 0.1352 (TRN) + 0.2905 (DES) + 0.2449 (ENC)

Fonte: dados da pesquisa (software BioEstat 5.0).

APÊNDICE J – Escores do Índice de Desempenho de Funções de Governo (IDFG) dos anos de 2002 a 2005

Municípios	2002	P	2003	P	2004	P	2005	P
São Paulo (SP)	76	4º	82	4º	81	3º	78	5º
Rio de Janeiro (RJ)	100	1º	100	1º	96	2º	100	1º
Salvador (BA)	24	37º	27	30º	30	26º	22	40º
Fortaleza (CE)	20	39º	19	38º	21	35º	19	41º
Belo Horizonte (MG)	84	2º	65	8º	72	5º	68	11º
Manaus (AM)	28	30º	31	23º	26	29º	32	28º
Curitiba (PR)	64	10º	62	10º	67	8º	68	12º
Recife (PE)	39	19º	38	18º	35	20º	38	21º
Porto Alegre (RS)	67	7º	72	6º	72	6º	73	8º
Belém (PA)	25	36º	29	28º	33	21º	25	37º
Goiânia (GO)	39	20º	31	24º	36	18º	36	23º
Guarulhos (SP)	43	16º	36	19º	38	17º	38	22º
Campinas (SP)	67	9º	75	5º	69	7º	84	4º
São Luís (MA)	28	31º	25	33º	23	31º	33	27º
São Gonçalo (RJ)	2	49º	2	49º	0	50º	0	50º
Maceió (AL)	26	35º	17	42º	20	36º	17	43º
Natal (RN)	28	32º	27	29º	22	34º	23	39º
Teresina (PI)	18	40º	18	41º	13	40º	28	35º
Campo Grande (MS)	45	14º	35	21º	44	13º	31	29º
São Bernardo do Campo (SP)	80	3º	83	3º	100	1º	98	2º
João Pessoa (PB)	22	38º	27	31º	35	19º	35	24º
Santo André (SP)	40	18º	42	16º	11	42º	52	15º
Osasco (SP)	30	26º	26	32º	32	24º	33	26º
Ribeirão Preto (SP)	45	15º	44	15º	40	15º	46	17º
Uberlândia (MG)	28	29º	23	34º	19	38º	30	33º
Contagem (MG)	31	24º	18	39º	23	32º	29	34º
Aracaju (SE)	41	17º	35	20º	38	16º	51	16º
Feira de Santana (BA)	0	50º	5	47º	9	46º	15	45º
Cuiabá (MT)	30	25º	30	25º	30	27º	30	30º
Joinville (SC)	35	22º	49	14º	33	22º	73	7º
Juiz de Fora (MG)	27	34º	29	27º	33	23º	44	19º
Londrina (PR)	54	12º	58	12º	29	28º	67	13º
Aparecida de Goiânia (GO)	3	47º	0	50º	1	49º	6	48º
Niterói (RJ)	75	5º	90	2º	53	10º	72	9º
Porto Velho (RO)	16	41º	15	43º	18	39º	25	38º
Serra (ES)	27	33º	21	36º	10	43º	34	25º
Caxias do Sul (RS)	46	13º	54	13º	49	11º	66	14º
Vila Velha (ES)	10	44º	10	46º	10	44º	12	46º
Florianópolis (SC)	38	21º	41	17º	45	12º	44	18º
Macapá (AP)	11	43º	11	45º	9	45º	9	47º
São José do Rio Preto (SP)	29	28º	30	26º	25	30º	30	32º
Santos (SP)	63	11º	63	9º	76	4º	71	10º
Mogi das Cruzes (SP)	30	27º	22	35º	22	33º	30	31º
Diadema (SP)	33	23º	34	22º	32	25º	43	20º
Betim (MG)	72	6º	61	11º	40	14º	78	6º
Campina Grande (PB)	15	42º	20	37º	19	37º	18	42º
Jundiaí (SP)	67	8º	69	7º	65	9º	90	3º
Olinda (PE)	8	46º	12	44º	7	47º	17	44º
Carapicuíba (SP)	3	48º	3	48º	3	48º	5	49º
Montes Claros (MG)	8	45º	18	40º	12	41º	27	36º

Legenda: P = posição no ranking de desempenho.

Fonte: elaborado pelo autor.

APÊNDICE K – Escores do Índice de Desempenho de Funções de Governo (IDFG) dos anos de 2006 a 2009

Municípios	2006	P	2007	P	2008	P	2009	P
São Paulo (SP)	72	7º	92	3º	79	4º	66	2º
Rio de Janeiro (RJ)	100	1º	79	4º	70	6º	48	11º
Salvador (BA)	27	36º	17	45º	13	42º	12	44º
Fortaleza (CE)	21	42º	32	31º	20	37º	21	36º
Belo Horizonte (MG)	62	11º	75	5º	40	19º	64	3º
Manaus (AM)	50	22º	28	37º	17	39º	19	41º
Curitiba (PR)	84	4º	34	28º	68	7º	42	17º
Recife (PE)	51	19º	38	24º	33	22º	29	27º
Porto Alegre (RS)	59	12º	73	6º	52	15º	54	7º
Belém (PA)	30	35º	20	43º	22	36º	21	38º
Goiânia (GO)	42	25º	48	16º	29	31º	38	18º
Guarulhos (SP)	47	23º	39	23º	50	17º	29	26º
Campinas (SP)	73	6º	60	12º	66	8º	56	5º
São Luís (MA)	34	31º	41	21º	23	35º	32	22º
São Gonçalo (RJ)	0	50º	0	50º	0	50º	2	48º
Maceió (AL)	19	44º	20	41º	16	40º	14	43º
Natal (RN)	50	21º	36	26º	52	16º	25	33º
Teresina (PI)	22	40º	36	27º	28	32º	27	29º
Campo Grande (MS)	50	20º	59	13º	47	18º	43	15º
São Bernardo do Campo (SP)	83	5º	96	2º	100	1º	44	14º
João Pessoa (PB)	31	34º	28	36º	26	34º	33	21º
Santo André (SP)	39	28º	67	11º	30	27º	38	19º
Osasco (SP)	21	41º	51	15º	30	28º	24	35º
Ribeirão Preto (SP)	55	14º	56	14º	54	13º	56	4º
Uberlândia (MG)	39	29º	31	32º	32	24º	25	34º
Contagem (MG)	21	43º	32	30º	26	33º	25	32º
Aracaju (SE)	41	26º	33	29º	37	21º	29	28º
Feira de Santana (BA)	17	45º	15	46º	13	44º	12	45º
Cuiabá (MT)	39	27º	30	34º	29	29º	27	30º
Joinville (SC)	58	13º	46	17º	55	11º	42	16º
Juiz de Fora (MG)	53	16º	46	18º	31	26º	36	20º
Londrina (PR)	53	17º	44	19º	14	41º	48	10º
Aparecida de Goiânia (GO)	10	48º	2	49º	2	49º	0	50º
Niterói (RJ)	70	9º	70	8º	60	10º	45	13º
Porto Velho (RO)	26	37º	30	35º	29	30º	30	25º
Serra (ES)	54	15º	31	33º	55	12º	31	24º
Caxias do Sul (RS)	67	10º	67	10º	54	14º	53	8º
Vila Velha (ES)	23	39º	20	40º	19	38º	12	46º
Florianópolis (SC)	51	18º	37	25º	60	9º	46	12º
Macapá (AP)	13	47º	20	42º	6	47º	21	37º
São José do Rio Preto (SP)	33	32º	40	22º	33	23º	27	31º
Santos (SP)	70	8º	100	1º	92	2º	100	1º
Mogi das Cruzes (SP)	37	30º	25	39º	32	25º	19	42º
Diadema (SP)	44	24º	42	20º	38	20º	31	23º
Betim (MG)	96	2º	68	9º	71	5º	49	9º
Campina Grande (PB)	23	38º	19	44º	13	45º	20	40º
Jundiaí (SP)	90	3º	72	7º	86	3º	55	6º
Olinda (PE)	15	46º	13	47º	10	46º	11	47º
Carapicuíba (SP)	10	49º	9	48º	5	48º	0	49º
Montes Claros (MG)	31	33º	27	38º	13	43º	20	39º

Legenda: P = posição no *ranking* de desempenho.

Fonte: elaborado pelo autor.

APÊNDICE L – Escores do Índice de Desempenho de Funções de Governo (IDFG) dos anos de 2010 a 2014

Municípios	2010	P	2011	P	2012	P	2013	P	2014	P
São Paulo (SP)	68	2º	88	2º	72	2º	63	4º	94	3º
Rio de Janeiro (RJ)	38	15º	70	7º	72	3º	51	6º	88	4º
Salvador (BA)	17	39º	24	41º	27	23º	9	48º	60	6º
Fortaleza (CE)	27	29º	31	36º	25	26º	25	26º	25	25º
Belo Horizonte (MG)	51	8º	76	4º	59	6º	80	3º	69	5º
Manaus (AM)	19	38º	31	37º	24	29º	14	40º	30	19º
Curitiba (PR)	37	16º	51	16º	62	5º	44	9º	44	14º
Recife (PE)	28	28º	30	38º	41	13º	36	15º	56	8º
Porto Alegre (RS)	44	10º	57	12º	48	7º	51	7º	45	12º
Belém (PA)	13	45º	26	40º	28	21º	14	41º	11	41º
Goiânia (GO)	27	30º	39	27º	19	39º	45	8º	15	38º
Guarulhos (SP)	36	18º	45	21º	29	20º	32	18º	30	21º
Campinas (SP)	46	9º	55	14º	43	12º	33	17º	51	9º
São Luís (MA)	35	20º	46	20º	18	40º	24	29º	20	31º
São Gonçalo (RJ)	2	49º	9	49º	3	49º	0	50º	1	48º
Maceió (AL)	14	44º	19	44º	12	44º	9	46º	6	46º
Natal (RN)	19	37º	32	35º	24	30º	14	39º	39	15º
Teresina (PI)	28	27º	33	34º	21	36º	22	32º	21	29º
Campo Grande (MS)	56	7º	55	13º	23	33º	40	10º	46	11º
São Bernardo do Campo (SP)	100	1º	100	1º	70	4º	100	1º	98	2º
João Pessoa (PB)	28	26º	40	25º	23	32º	25	27º	19	33º
Santo André (SP)	43	11º	47	18º	21	35º	38	13º	20	30º
Osasco (SP)	57	5º	61	10º	32	18º	40	11º	37	17º
Ribeirão Preto (SP)	29	25º	50	17º	40	14º	28	21º	30	20º
Uberlândia (MG)	26	31º	37	32º	15	42º	21	33º	11	44º
Contagem (MG)	24	34º	37	29º	27	22º	17	34º	18	36º
Aracaju (SE)	25	32º	47	19º	31	19º	24	28º	25	26º
Feira de Santana (BA)	9	47º	20	43º	6	47º	12	43º	9	45º
Cuiabá (MT)	23	35º	42	23º	36	15º	27	23º	21	28º
Joinville (SC)	32	22º	44	22º	24	28º	23	30º	23	27º
Juiz de Fora (MG)	34	21º	51	15º	20	38º	27	24º	11	43º
Londrina (PR)	30	24º	74	6º	25	25º	26	25º	17	37º
Aparecida de Goiânia (GO)	0	50º	0	50º	3	48º	10	44º	1	49º
Niterói (RJ)	41	12º	63	9º	46	10º	37	14º	56	7º
Porto Velho (RO)	24	33º	37	31º	21	34º	15	37º	12	40º
Serra (ES)	31	23º	39	28º	35	16º	15	36º	26	24º
Caxias do Sul (RS)	39	13º	58	11º	33	17º	29	19º	27	23º
Vila Velha (ES)	17	40º	18	45º	20	37º	12	42º	19	32º
Florianópolis (SC)	36	17º	39	26º	45	11º	28	20º	44	13º
Macapá (AP)	12	46º	13	48º	6	46º	7	49º	5	47º
São José do Rio Preto (SP)	35	19º	35	33º	25	27º	34	16º	18	35º
Santos (SP)	61	4º	83	3º	100	1º	81	2º	100	1º
Mogi das Cruzes (SP)	21	36º	40	24º	25	24º	22	31º	38	16º
Diadema (SP)	38	14º	37	30º	24	31º	28	22º	29	22º
Betim (MG)	63	3º	69	8º	47	9º	38	12º	31	18º
Campina Grande (PB)	15	42º	22	42º	17	41º	14	38º	13	39º
Jundiaí (SP)	56	6º	75	5º	48	8º	57	5º	49	10º
Olinda (PE)	16	41º	14	47º	9	45º	10	45º	18	34º
Carapicuíba (SP)	5	48º	15	46º	13	43º	17	35º	11	42º
Montes Claros (MG)	15	43º	28	39º	0	50º	9	47º	0	50º

Legenda: P = posição no ranking de desempenho.

Fonte: elaborado pelo autor.

APÊNDICE M - Determinantes das matrizes de correlação e testes de esfericidade de Bartlett - Índice de Desempenho de Funções Sociais (IDFS)

Anos	Determinante da matriz de correlação	Qui-quadrado aproximado			
		Calculado	Significância	Valor Crítico	Graus de Liberdade
2002	0.044	140.763	0.000	50.993	36
2003	0.022	173.129	0.000	50.993	36
2004	0.069	120.733	0.000	50.993	36
2005	0.045	140.378	0.000	50.993	36
2006	0.048	136.816	0.000	50.993	36
2007	0.061	126.097	0.000	50.993	36
2008	0.091	108.077	0.000	50.993	36
2009	0.051	133.998	0.000	50.993	36
2010	0.034	153.279	0.000	50.993	36
2011	0.036	149.792	0.000	50.993	36
2012	0.029	160.248	0.000	50.993	36
2013	0.043	142.507	0.000	50.993	36
2014	0.062	125.700	0.000	50.993	36

Fonte: dados da pesquisa (*software* SPSS 21).

APÊNDICE N - Cálculo dos escores do componente 1 do ano de 2002 dos municípios de São Paulo (SP) e Montes Claros (MG) – variáveis padronizadas (z-escore) - Índice de Desempenho de Funções Sociais (IDFS)

Y ₁ (2002) =	0.3597 (ASS ¹) + 0.3590 (PRE ²) + 0.4329 (SAD ³) + 0.4697 (EDU ⁴) + 0.3652 (CUL ⁵) + 0.0411 (DIR ⁶) + 0.1423 (URB ⁷) + 0.3359 (HAB ⁸) + 0.2560 (GES ⁹)
São Paulo (SP) =	0.3597 (- 0.1346 ¹) + 0.3590 (2.1834 ²) + 0.4329 (- 0.2490 ³) + 0.4697 (1.2249 ⁴) + 0.3652 (1.1142 ⁵) + 0.0411 (- 0.3203 ⁶) + 0.1423 (0.2679 ⁷) + 0.3359 (1.3611 ⁸) + 0.2560 (- 0.0701 ⁹) = 2.0741
Montes Claros (MG) =	0.3597 (- 0.5389 ¹) + 0.3590 (- 1.0257 ²) + 0.4329 (0.1001 ³) + 0.4697 (- 0.8885 ⁴) + 0.3652 (- 0.6087 ⁵) + 0.0411 (- 0.4088 ⁶) + 0.1423 (- 0.7540 ⁷) + 0.3359 (- 0.6376 ⁸) + 0.2560 (- 0.4952 ⁹) = -1.6234
<p>Z-escore = variáveis padronizadas $(X - \bar{x}) / \text{desvio-padrão de } X$ [variáveis menos a média das variáveis divididas pelo desvio-padrão das variáveis]: ASS¹ = Assistência Social; PRE² = Previdência Social; SAD³ = Saúde; EDU⁴ = Educação; CUL⁵ = Cultura; DIR⁶ = Direitos da Cidadania; URB⁷ = Urbanismo; HAB⁸ = Habitação; GES⁹ = Gestão Ambiental.</p>	

Fonte: dados da pesquisa (software BioEstat 5.0).

APÊNDICE O - Carga fatorial rotacionada e o coeficiente de determinação do fator 1 - IDFS

	2002		2003		2004		2005	
	CF	R ²	CF	R ²	CF	R ²	CF	R ²
ASS	0.938	0.8798	0.857	0.7350	0.843	0.7101	0.691	0.4775
PRE	0.339	0.1152	0.184	0.0339	0.725	0.5263	0.157	0.0245
SAD	0.703	0.4936	0.622	0.3863	0.734	0.5388	0.366	0.1341
EDU	0.768	0.5903	0.762	0.5814	0.506	0.2557	0.623	0.3887
CUL	0.234	0.0545	0.420	0.1761	0.230	0.0529	0.304	0.0923
DIR	0.000	0.0000	0.046	0.0021	0.031	0.0010	-0.004	0.0000
URB	0.046	0.0021	0.109	0.0119	0.161	0.0258	0.838	0.7019
HAB	0.221	0.0488	0.709	0.5033	0.162	0.0264	0.094	0.0089
GES	0.152	0.0231	0.088	0.0077	0.024	0.0006	-0.074	0.0054

	2006		2007		2008		2009	
	CF	R ²	CF	R ²	CF	R ²	CF	R ²
ASS	0.418	0.1747	0.676	0.4574	0.847	0.7168	0.875	0.7650
PRE	0.930	0.8654	0.056	0.0031	0.655	0.4291	0.637	0.4059
SAD	0.450	0.2021	0.686	0.4704	0.794	0.6304	0.815	0.6639
EDU	0.390	0.1519	0.463	0.2145	0.722	0.5216	0.736	0.5413
CUL	0.594	0.3526	0.170	0.0291	0.382	0.1460	0.309	0.0955
DIR	0.097	0.0093	0.035	0.0012	-0.036	0.0013	0.004	0.0000
URB	-0.052	0.0027	0.029	0.0008	0.069	0.0048	0.094	0.0089
HAB	0.003	0.0000	0.873	0.7616	0.119	0.0142	0.137	0.0188
GES	-0.120	0.0145	0.115	0.0132	0.035	0.0012	0.144	0.0207

	2010		2011		2012		2013		2014	
	CF	R ²	CF	R ²						
ASS	0.885	0.7825	0.085	0.0072	0.732	0.5364	0.818	0.6696	0.130	0.0169
PRE	0.206	0.0425	0.844	0.7129	0.416	0.1731	0.451	0.2032	0.703	0.4943
SAD	0.799	0.6385	0.451	0.2035	0.722	0.5218	0.728	0.5306	0.114	0.0131
EDU	0.692	0.4788	0.415	0.1722	0.712	0.5074	0.835	0.6971	0.394	0.1552
CUL	0.267	0.0715	0.838	0.7025	0.138	0.0190	0.291	0.0847	0.724	0.5248
DIR	0.004	0.0000	0.038	0.0014	0.018	0.0003	0.041	0.0017	0.075	0.0057
URB	0.101	0.0102	0.209	0.0438	0.161	0.0260	0.103	0.0107	0.897	0.8040
HAB	0.218	0.0474	0.252	0.0635	0.234	0.0546	0.236	0.0556	0.167	0.0279
GES	0.209	0.0438	0.075	0.0056	0.199	0.0395	0.157	0.0246	-0.059	0.0035

Legenda: CF = carga fatorial; R² = coeficiente de determinação.

Fonte: dados da pesquisa (software SPSS 21).

APÊNDICE P - Comunalidades - Método de rotação: VARIMAX com normalização de Kaiser - Índice de Desempenho de Funções Sociais (IDFS)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
ASS	.901	.824	.779	.658	.731	.792	.793	.853	.875	.883	.839	.859	.869
PRE	.600	.902	.721	.941	.881	.863	.668	.628	.817	.806	.734	.743	.651
SAD	.769	.749	.745	.746	.767	.769	.742	.770	.853	.883	.852	.754	.759
EDU	.839	.887	.812	.801	.774	.717	.715	.771	.800	.765	.764	.789	.786
CUL	.715	.792	.779	.735	.783	.725	.669	.748	.798	.819	.901	.828	.743
DIR	.892	.962	.933	.901	.971	.982	.986	.969	.786	.818	.816	.876	.934
URB	.896	.955	.941	.773	.847	.947	.951	.935	.949	.925	.933	.854	.834
HAB	.896	.751	.734	.968	.909	.815	.961	.954	.802	.738	.784	.929	.853
GES	.966	.852	.893	.928	.913	.882	.801	.806	.947	.966	.953	.923	.957

Fonte: dados da pesquisa (*software SPSS 21*).

APÊNDICE Q - Autovalores (variância) do Índice de Desempenho de Funções Sociais (IDFS) de 2002 a 2014

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
CP1	3.5784	3.9195	3.3555	3.6783	3.3500	3.3400	3.2067
CP2	1.2227	1.2340	1.4161	1.3224	1.3982	1.2278	1.2086
CP3	1.1654	1.0420	1.0814	0.9913	1.1569	1.0537	1.0433
CP4	0.8591	0.7872	0.7502	0.7812	0.9262	0.9633	0.9536
CP5	0.6491	0.6932	0.7343	0.6772	0.7458	0.9068	0.8747
CP6	0.5756	0.5550	0.5791	0.6406	0.5488	0.5300	0.6053
CP7	0.4394	0.3280	0.4652	0.3274	0.3681	0.4630	0.4944
CP8	0.3144	0.2942	0.3799	0.3229	0.2590	0.2729	0.3662
CP9	0.1960	0.1469	0.2383	0.2587	0.2469	0.2426	0.2472

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
CP1	3.4725	3.6941	3.6077	3.5132	3.6625	3.1217
CP2	1.3081	1.4144	1.4026	1.7117	1.3527	1.5070
CP3	1.0517	1.1316	1.1926	1.0413	1.1398	1.1133
CP4	0.8736	0.7940	0.7676	0.8768	0.7093	0.9659
CP5	0.7275	0.5935	0.6329	0.4990	0.6897	0.6755
CP6	0.5855	0.4830	0.5178	0.4823	0.4465	0.5497
CP7	0.4513	0.3447	0.3699	0.3916	0.4263	0.4801
CP8	0.3426	0.3142	0.2664	0.2783	0.3194	0.3571
CP9	0.1873	0.2304	0.2426	0.2057	0.2539	0.2298

Legenda: CP = componentes principais.

Fonte: dados da pesquisa (*software* BioEstat 5.0).

**APÊNDICE R - Autovetores (coeficientes - pesos das variáveis) -
componente 1 - Índice de Desempenho de Funções Sociais (IDFS)**

	2002	2003	2004	2005	2006	2007
ASS	0.3597	0.3376	0.3706	0.3563	0.4028	0.3917
PRE	0.3590	0.3352	0.3727	0.3324	0.3048	0.3313
SAD	0.4329	0.4233	0.4373	0.4318	0.4564	0.4449
EDU	0.4697	0.4639	0.4583	0.4375	0.4466	0.4524
CUL	0.3652	0.4124	0.3640	0.4341	0.4147	0.3840
DIR	0.0411	0.0850	0.0708	0.1425	0.1109	0.0342
URB	0.1423	0.1810	0.2200	0.2023	0.1762	0.1645
HAB	0.3359	0.3614	0.3322	0.3147	0.2684	0.3165
GES	0.2560	0.1966	0.1621	0.1898	0.2229	0.2417

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
ASS	0.3729	0.4180	0.3758	0.3465	0.3829	0.3766	0.3086
PRE	0.4128	0.3791	0.3758	0.3901	0.3994	0.3831	0.4218
SAD	0.4148	0.3995	0.4086	0.3990	0.2559	0.3988	0.2376
EDU	0.4606	0.4612	0.4373	0.4439	0.4342	0.4096	0.4257
CUL	0.4020	0.3842	0.3738	0.3995	0.4212	0.3870	0.4619
DIR	-0.0185	-0.0348	0.1739	0.2068	0.2019	0.2022	0.1980
URB	0.1333	0.1124	0.1136	0.2489	0.2896	0.2661	0.3054
HAB	0.2122	0.2111	0.3070	0.2768	0.3055	0.3183	0.3536
GES	0.2857	0.3214	0.2866	0.1749	0.2110	0.1478	0.1353

Fonte: dados da pesquisa (*software* BioEstat 5.0).

APÊNDICE S - Estatísticas descritivas - Índice de Desempenho de Funções Sociais (IDFS)

	2002				2003			
	Min	Max	Med	DP	Min	Max	Med	DP
ASS	0.00	41.80	16.78	9.43	2.69	48.90	19.77	10.86
PRE	0.00	145.66	39.24	37.77	0.00	141.95	42.69	41.17
SAD	24.39	367.95	162.81	76.98	26.71	341.96	184.47	78.55
EDU	42.71	261.06	134.53	52.88	41.50	296.99	151.55	62.37
CUL	0.00	20.99	6.75	5.28	0.00	16.16	6.80	5.19
DIR	0.00	4.27	0.37	0.90	0.00	4.56	0.31	0.87
URB	9.80	395.27	86.97	61.47	10.30	429.26	92.93	69.39
HAB	0.00	34.55	6.39	7.49	0.00	29.28	6.50	7.69
GES	0.00	89.08	6.94	13.59	0.00	118.85	9.42	19.03
	2004				2005			
	Min	Max	Med	DP	Min	Max	Med	DP
ASS	3.29	51.48	21.43	12.21	4.26	60.00	23.45	13.13
PRE	0.00	278.84	54.87	62.42	0.00	250.05	57.34	55.93
SAD	33.09	346.74	202.35	83.79	88.80	392.57	232.90	88.28
EDU	56.62	336.17	166.25	66.48	79.96	356.46	185.06	70.38
CUL	0.00	20.53	7.56	5.43	0.00	20.99	7.82	5.68
DIR	0.00	4.73	0.39	1.01	0.00	4.63	0.44	0.95
URB	3.37	423.69	108.13	79.66	19.86	454.84	102.05	73.44
HAB	0.00	33.14	7.83	8.50	0.00	50.39	7.73	10.02
GES	0.00	137.91	11.38	23.76	0.00	128.93	9.52	20.47
	2006				2007			
	Min	Max	Med	DP	Min	Max	Med	DP
ASS	1.67	75.28	25.11	15.22	2.1	89.1	29.6	17.2
PRE	0.00	264.21	65.75	60.37	0.0	293.7	85.0	72.3
SAD	44.36	406.04	258.69	96.88	46.3	505.7	308.3	113.1
EDU	75.01	405.80	207.06	75.95	103.6	467.7	253.4	91.3
CUL	0.08	28.04	9.57	6.93	0.4	43.9	12.0	9.5
DIR	0.00	5.49	0.78	1.47	0.0	6.2	0.9	1.6
URB	32.81	519.82	128.02	83.50	15.0	630.6	150.7	101.9
HAB	0.00	39.91	9.61	10.04	0.0	68.6	11.8	13.1
GES	0.04	162.01	11.33	24.58	0.0	163.0	13.5	25.4
	2008				2009			
	Min	Max	Med	DP	Min	Max	Med	DP
ASS	8.61	100.70	34.14	20.19	6.93	94.12	36.64	21.07
PRE	0.00	386.42	102.30	88.67	0.00	356.20	111.52	87.98
SAD	113.82	604.21	364.92	128.15	143.56	641.13	409.66	142.96
EDU	121.59	534.30	295.14	106.10	137.46	634.08	315.06	113.13
CUL	0.37	47.94	14.63	10.95	0.01	54.29	14.06	12.02
DIR	0.00	8.80	0.98	1.78	0.00	9.90	1.06	1.96
URB	29.45	609.17	182.81	110.53	24.74	538.17	167.05	98.77
HAB	0.00	118.45	19.73	23.68	0.00	124.27	25.33	28.30
GES	0.02	187.39	15.54	28.53	0.00	234.34	17.20	34.74
	2010				2011			
	Min	Max	Med	DP	Min	Max	Med	DP
ASS	0.00	133.08	41.53	24.41	11.32	117.05	46.70	25.55
PRE	0.00	343.13	118.60	84.24	0.00	378.26	137.63	95.72
SAD	183.93	757.60	453.91	148.17	210.81	876.41	519.27	174.45
EDU	152.79	649.46	347.13	124.26	175.60	776.00	400.05	143.45
CUL	0.48	52.30	16.65	11.86	0.56	70.16	18.53	14.30
DIR	0.00	22.74	2.09	3.92	0.00	26.98	2.46	4.85
URB	21.65	594.10	193.57	113.89	20.56	691.73	231.24	139.27
HAB	0.00	125.28	22.89	27.03	0.00	303.18	34.83	56.87

GES	0.00	219.64	22.63	37.66	0.00	132.71	23.03	30.16
	2012				2013			
	Min	Max	Med	DP	Min	Max	Med	DP
ASS	4.08	139.51	51.57	29.43	3.37	127.58	46.24	28.22
PRE	0.00	481.20	165.17	114.10	0.00	532.78	174.87	125.79
SAD	238.96	1031.63	585.30	193.96	195.33	973.81	589.07	196.18
EDU	197.79	871.72	446.30	157.61	199.26	792.07	447.00	148.07
CUL	0.13	72.09	20.67	15.59	0.14	64.55	17.02	12.99
DIR	0.00	24.44	2.97	4.99	0.00	22.26	2.91	5.12
URB	15.66	779.16	264.96	159.93	16.45	731.22	215.35	144.31
HAB	0.00	195.84	26.40	36.68	0.00	124.48	18.61	28.39
GES	0.00	116.61	22.18	27.18	0.00	109.28	25.14	30.65
	2014							
	Min	Max	Med	DP				
ASS	6.08	292.08	57.53	44.23				
PRE	0.00	573.16	203.33	136.93				
SAD	189.14	1097.52	647.84	230.73				
EDU	153.26	847.74	496.03	163.52				
CUL	0.04	89.45	21.19	16.97				
DIR	0.00	15.86	2.28	3.81				
URB	22.79	681.55	254.33	171.23				
HAB	0.00	93.66	18.50	24.01				
GES	0.00	113.45	27.83	33.10				

Legenda: Min = mínimo; Max = máximo; Med = média; DP = desvio padrão.

Fonte: dados da pesquisa.

APÊNDICE T - Equações para calcular os escores do componente 1 do Índice de Desempenho de Funções Sociais (IDFS) - 2002 a 2014

Y ₁ (2002) =	0.3597 (ASS) + 0.3590 (PRE) + 0.4329 (SAD) + 0.4697 (EDU) + 0.3652 (CUL) + 0.0411 (DIR) + 0.1423 (URB) + 0.3359 (HAB) + 0.2560 (GES)
Y ₁ (2003) =	0.3376 (ASS) + 0.3352 (PRE) + 0.4233 (SAD) + 0.4639 (EDU) + 0.4124 (CUL) + 0.0850 (DIR) + 0.1810 (URB) + 0.3614 (HAB) + 0.1966 (GES)
Y ₁ (2004) =	0.3706 (ASS) + 0.3727 (PRE) + 0.4373 (SAD) + 0.4583 (EDU) + 0.3640 (CUL) + 0.0708 (DIR) + 0.2200 (URB) + 0.3322 (HAB) + 0.1621 (GES)
Y ₁ (2005) =	0.3563 (ASS) + 0.3324 (PRE) + 0.4318 (SAD) + 0.4375 (EDU) + 0.4341 (CUL) + 0.1425 (DIR) + 0.2023 (URB) + 0.3147 (HAB) + 0.1898 (GES)
Y ₁ (2006) =	0.4028 (ASS) + 0.3048 (PRE) + 0.4564 (SAD) + 0.4466 (EDU) + 0.4147 (CUL) + 0.1109 (DIR) + 0.1762 (URB) + 0.2684 (HAB) + 0.2229 (GES)
Y ₁ (2007) =	0.3917 (ASS) + 0.3313 (PRE) + 0.4449 (SAD) + 0.4524 (EDU) + 0.3840 (CUL) + 0.0342 (DIR) + 0.1645 (URB) + 0.3165 (HAB) + 0.2417 (GES)
Y ₁ (2008) =	0.3729 (ASS) + 0.4128 (PRE) + 0.4148 (SAD) + 0.4606 (EDU) + 0.4020 (CUL) - 0.0185 (DIR) + 0.1333 (URB) + 0.2122 (HAB) + 0.2857 (GES)
Y ₁ (2009) =	0.4180 (ASS) + 0.3791 (PRE) + 0.3995 (SAD) + 0.4612 (EDU) + 0.3842 (CUL) - 0.0348 (DIR) + 0.1124 (URB) + 0.2111 (HAB) + 0.3214 (GES)
Y ₁ (2010) =	0.3758 (ASS) + 0.3758 (PRE) + 0.4086 (SAD) + 0.4373 (EDU) + 0.3738 (CUL) + 0.1739 (DIR) + 0.1136 (URB) + 0.3070 (HAB) + 0.2866 (GES)
Y ₁ (2011) =	0.3465 (ASS) + 0.3901 (PRE) + 0.3990 (SAD) + 0.4439 (EDU) + 0.3995 (CUL) + 0.2068 (DIR) + 0.2489 (URB) + 0.2768 (HAB) + 0.1749 (GES)
Y ₁ (2012) =	0.3829 (ASS) + 0.3994 (PRE) + 0.2559 (SAD) + 0.4342 (EDU) + 0.4212 (CUL) + 0.2019 (DIR) + 0.2896 (URB) + 0.3055 (HAB) + 0.2110 (GES)
Y ₁ (2013) =	0.3766 (ASS) + 0.3831 (PRE) + 0.3988 (SAD) + 0.4096 (EDU) + 0.3870 (CUL) + 0.2022 (DIR) + 0.2661 (URB) + 0.3183 (HAB) + 0.1478 (GES)
Y ₁ (2014) =	0.3086 (ASS) + 0.4218 (PRE) + 0.2376 (SAD) + 0.4257 (EDU) + 0.4619 (CUL) + 0.1980 (DIR) + 0.3054 (URB) + 0.3536 (HAB) + 0.1353 (GES)

Fonte: dados da pesquisa (*software* BioEstat 5.0).

APÊNDICE U – Escores do Índice de Desempenho de Funções Sociais (IDFS) dos anos de 2002 a 2005

Municípios	2002	P	2003	P	2004	P	2005	P
São Paulo (SP)	65	10 ^o	68	11 ^o	54	12 ^o	51	16 ^o
Rio de Janeiro (RJ)	84	2 ^o	83	3 ^o	77	2 ^o	62	9 ^o
Salvador (BA)	10	41 ^o	7	45 ^o	6	46 ^o	5	49 ^o
Fortaleza (CE)	17	35 ^o	25	30 ^o	23	33 ^o	22	34 ^o
Belo Horizonte (MG)	66	8 ^o	80	5 ^o	69	4 ^o	81	4 ^o
Manaus (AM)	22	34 ^o	16	37 ^o	12	42 ^o	18	39 ^o
Curitiba (PR)	76	5 ^o	52	15 ^o	49	15 ^o	53	15 ^o
Recife (PE)	36	18 ^o	33	26 ^o	39	22 ^o	43	23 ^o
Porto Alegre (RS)	75	6 ^o	82	4 ^o	58	10 ^o	79	5 ^o
Belém (PA)	16	37 ^o	20	34 ^o	25	32 ^o	20	36 ^o
Goiânia (GO)	30	24 ^o	33	25 ^o	36	25 ^o	39	24 ^o
Guarulhos (SP)	30	25 ^o	26	29 ^o	27	30 ^o	30	30 ^o
Campinas (SP)	65	9 ^o	73	7 ^o	59	9 ^o	72	7 ^o
São Luís (MA)	29	27 ^o	23	33 ^o	19	36 ^o	24	33 ^o
São Gonçalo (RJ)	1	49 ^o	2	47 ^o	0	49 ^o	0	50 ^o
Maceió (AL)	11	39 ^o	8	44 ^o	20	35 ^o	13	42 ^o
Natal (RN)	22	33 ^o	19	35 ^o	10	43 ^o	19	37 ^o
Teresina (PI)	25	31 ^o	29	28 ^o	30	29 ^o	32	28 ^o
Campo Grande (MS)	35	19 ^o	40	20 ^o	51	13 ^o	45	20 ^o
São Bernardo do Campo (SP)	77	4 ^o	73	8 ^o	66	6 ^o	66	8 ^o
João Pessoa (PB)	8	43 ^o	38	21 ^o	31	28 ^o	44	21 ^o
Santo André (SP)	52	16 ^o	79	6 ^o	73	3 ^o	60	10 ^o
Osasco (SP)	14	38 ^o	24	32 ^o	32	27 ^o	30	31 ^o
Ribeirão Preto (SP)	52	15 ^o	59	13 ^o	42	19 ^o	46	19 ^o
Uberlândia (MG)	28	28 ^o	29	27 ^o	26	31 ^o	30	29 ^o
Contagem (MG)	25	32 ^o	11	40 ^o	15	39 ^o	37	27 ^o
Aracaju (SE)	43	17 ^o	36	22 ^o	45	16 ^o	59	11 ^o
Feira de Santana (BA)	0	50 ^o	2	48 ^o	6	45 ^o	18	40 ^o
Cuiabá (MT)	26	30 ^o	25	31 ^o	22	34 ^o	28	32 ^o
Joinville (SC)	54	14 ^o	45	17 ^o	54	11 ^o	56	13 ^o
Juiz de Fora (MG)	34	21 ^o	41	18 ^o	41	20 ^o	58	12 ^o
Londrina (PR)	62	12 ^o	84	2 ^o	59	8 ^o	82	2 ^o
Aparecida de Goiânia (GO)	4	47 ^o	2	49 ^o	0	50 ^o	6	48 ^o
Niterói (RJ)	78	3 ^o	58	14 ^o	44	17 ^o	49	17 ^o
Porto Velho (RO)	10	42 ^o	9	42 ^o	44	18 ^o	12	43 ^o
Serra (ES)	31	23 ^o	34	24 ^o	37	24 ^o	44	22 ^o
Caxias do Sul (RS)	67	7 ^o	72	9 ^o	67	5 ^o	54	14 ^o
Vila Velha (ES)	17	36 ^o	14	39 ^o	13	40 ^o	11	45 ^o
Florianópolis (SC)	29	26 ^o	35	23 ^o	41	21 ^o	39	25 ^o
Macapá (AP)	7	45 ^o	6	46 ^o	5	47 ^o	7	47 ^o
São José do Rio Preto (SP)	34	22 ^o	46	16 ^o	36	26 ^o	38	26 ^o
Santos (SP)	100	1 ^o						
Mogi das Cruzes (SP)	26	29 ^o	19	36 ^o	17	38 ^o	18	38 ^o
Diadema (SP)	34	20 ^o	40	19 ^o	51	14 ^o	49	18 ^o
Betim (MG)	58	13 ^o	65	12 ^o	39	23 ^o	81	3 ^o
Campina Grande (PB)	7	46 ^o	8	43 ^o	3	48 ^o	12	44 ^o
Jundiaí (SP)	63	11 ^o	68	10 ^o	65	7 ^o	74	6 ^o
Olinda (PE)	8	44 ^o	10	41 ^o	18	37 ^o	17	41 ^o
Carapicuíba (SP)	3	48 ^o	0	50 ^o	7	44 ^o	10	46 ^o
Montes Claros (MG)	10	40 ^o	15	38 ^o	13	41 ^o	21	35 ^o

Legenda: P = posição no ranking de desempenho.

Fonte: elaborado pelo autor.

APÊNDICE V – Escores do Índice de Desempenho de Funções Sociais (IDFS) dos anos de 2006 a 2009

Municípios	2006	P	2007	P	2008	P	2009	P
São Paulo (SP)	53	9º	58	9º	84	6º	45	4º
Rio de Janeiro (RJ)	44	16º	41	20º	80	8º	31	13º
Salvador (BA)	17	42º	15	46º	14	46º	5	48º
Fortaleza (CE)	38	24º	41	23º	31	39º	20	32º
Belo Horizonte (MG)	74	3º	80	2º	90	3º	47	2º
Manaus (AM)	24	37º	35	26º	37	31º	7	45º
Curitiba (PR)	53	8º	60	7º	90	4º	31	14º
Recife (PE)	43	17º	52	12º	56	19º	25	23º
Porto Alegre (RS)	75	2º	79	3º	71	13º	40	6º
Belém (PA)	27	34º	26	34º	25	40º	9	41º
Goiânia (GO)	34	26º	30	31º	34	35º	35	8º
Guarulhos (SP)	32	28º	33	28º	48	25º	24	25º
Campinas (SP)	49	13º	48	14º	72	11º	29	17º
São Luís (MA)	25	36º	25	37º	34	37º	19	34º
São Gonçalo (RJ)	0	50º	0	50º	0	50º	3	49º
Maceió (AL)	29	31º	19	44º	12	48º	10	40º
Natal (RN)	26	35º	28	33º	51	23º	13	37º
Teresina (PI)	28	32º	37	25º	40	28º	21	28º
Campo Grande (MS)	53	10º	52	11º	59	18º	31	15º
São Bernardo do Campo (SP)	39	23º	41	21º	65	15º	29	19º
João Pessoa (PB)	34	25º	25	36º	32	38º	21	30º
Santo André (SP)	57	6º	64	5º	52	22º	38	7º
Osasco (SP)	22	38º	21	41º	38	29º	26	22º
Ribeirão Preto (SP)	41	20º	41	22º	66	14º	33	12º
Uberlândia (MG)	31	29º	33	29º	43	27º	21	31º
Contagem (MG)	11	49º	35	27º	35	33º	23	27º
Aracaju (SE)	40	22º	41	19º	71	12º	29	18º
Feira de Santana (BA)	15	44º	11	48º	15	45º	6	46º
Cuiabá (MT)	41	21º	28	32º	37	30º	15	35º
Joinville (SC)	47	14º	46	15º	61	17º	30	16º
Juiz de Fora (MG)	49	12º	49	13º	54	21º	23	26º
Londrina (PR)	54	7º	55	10º	45	26º	27	20º
Aparecida de Goiânia (GO)	12	48º	9	49º	14	47º	0	50º
Niterói (RJ)	42	18º	44	17º	55	20º	34	10º
Porto Velho (RO)	14	47º	24	38º	62	16º	20	33º
Serra (ES)	33	27º	45	16º	76	9º	21	29º
Caxias do Sul (RS)	52	11º	58	8º	83	7º	46	3º
Vila Velha (ES)	18	40º	21	40º	36	32º	9	43º
Florianópolis (SC)	31	30º	30	30º	72	10º	43	5º
Macapá (AP)	19	39º	25	35º	19	43º	13	38º
São José do Rio Preto (SP)	42	19º	38	24º	35	34º	25	24º
Santos (SP)	100	1º	100	1º	100	1º	100	1º
Mogi das Cruzes (SP)	17	41º	21	42º	34	36º	14	36º
Diadema (SP)	45	15º	44	18º	49	24º	26	21º
Betim (MG)	69	5º	75	4º	86	5º	35	9º
Campina Grande (PB)	14	46º	19	43º	20	42º	8	44º
Jundiaí (SP)	71	4º	64	6º	92	2º	34	11º
Olinda (PE)	15	45º	16	45º	17	44º	9	42º
Carapicuíba (SP)	16	43º	11	47º	3	49º	5	47º
Montes Claros (MG)	27	33º	22	39º	21	41º	12	39º

Legenda: P = posição no ranking de desempenho.

Fonte: elaborado pelo autor.

APÊNDICE W – Escores do Índice de Desempenho de Funções Sociais (IDFS) dos anos de 2010 a 2014

Municípios	2010	P	2011	P	2012	P	2013	P	2014	P
São Paulo (SP)	70	3º	51	6º	69	3º	62	4º	57	4º
Rio de Janeiro (RJ)	50	9º	44	9º	65	4º	60	6º	63	3º
Salvador (BA)	20	40º	11	44º	11	41º	9	45º	18	33º
Fortaleza (CE)	31	27º	24	29º	24	30º	30	23º	18	37º
Belo Horizonte (MG)	52	8º	42	11º	42	9º	62	3º	54	5º
Manaus (AM)	24	36º	13	40º	25	25º	16	39º	27	19º
Curitiba (PR)	54	7º	33	17º	52	6º	46	8º	48	7º
Recife (PE)	35	23º	28	22º	43	7º	43	11º	43	9º
Porto Alegre (RS)	48	11º	41	12º	41	11º	61	5º	38	13º
Belém (PA)	14	44º	10	46º	12	40º	11	43º	0	50º
Goiânia (GO)	16	42º	19	36º	6	45º	43	10º	15	40º
Guarulhos (SP)	42	16º	28	20º	20	34º	31	21º	31	18º
Campinas (SP)	50	10º	34	16º	28	21º	37	13º	42	10º
São Luís (MA)	26	35º	37	14º	23	31º	22	32º	16	39º
São Gonçalo (RJ)	3	48º	3	49º	0	50º	0	50º	2	48º
Maceió (AL)	10	46º	13	41º	3	46º	8	47º	5	47º
Natal (RN)	28	31º	17	37º	15	37º	17	37º	34	16º
Teresina (PI)	29	30º	22	33º	16	36º	25	28º	18	36º
Campo Grande (MS)	37	21º	32	18º	24	27º	33	17º	39	12º
São Bernardo do Campo (SP)	100	1º	100	1º	100	2º	100	1º	79	2º
João Pessoa (PB)	27	34º	24	30º	13	39º	24	29º	17	38º
Santo André (SP)	43	14º	51	5º	32	19º	33	16º	31	17º
Osasco (SP)	56	6º	47	8º	34	14º	35	15º	35	15º
Ribeirão Preto (SP)	39	17º	27	25º	31	20º	31	19º	26	23º
Uberlândia (MG)	28	32º	21	34º	32	17º	22	31º	12	42º
Contagem (MG)	29	29º	28	24º	19	35º	21	33º	23	29º
Aracaju (SE)	38	19º	51	4º	38	13º	31	18º	23	28º
Feira de Santana (BA)	8	47º	9	47º	2	47º	12	42º	8	44º
Cuiabá (MT)	20	39º	23	32º	32	18º	26	26º	26	24º
Joinville (SC)	38	20º	28	21º	27	22º	28	24º	26	22º
Juiz de Fora (MG)	31	26º	31	19º	26	23º	31	20º	25	25º
Londrina (PR)	36	22º	43	10º	33	16º	38	12º	19	32º
Aparecida de Goiânia (GO)	0	50º	0	50º	1	48º	3	49º	0	49º
Niterói (RJ)	46	13º	39	13º	41	12º	36	14º	48	8º
Porto Velho (RO)	39	18º	23	31º	24	28º	16	38º	20	31º
Serra (ES)	43	15º	26	26º	33	15º	20	36º	27	20º
Caxias do Sul (RS)	47	12º	36	15º	43	8º	30	22º	24	27º
Vila Velha (ES)	20	38º	12	42º	24	29º	9	46º	18	34º
Florianópolis (SC)	33	25º	24	28º	25	24º	23	30º	39	11º
Macapá (AP)	13	45º	12	43º	0	49º	5	48º	11	43º
São José do Rio Preto (SP)	30	28º	28	23º	22	33º	25	27º	25	26º
Santos (SP)	80	2º	66	2º	100	1º	86	2º	100	1º
Mogi das Cruzes (SP)	27	33º	21	35º	25	26º	20	35º	22	30º
Diadema (SP)	33	24º	26	27º	22	32º	26	25º	26	21º
Betim (MG)	60	5º	53	3º	41	10º	44	9º	36	14º
Campina Grande (PB)	18	41º	13	39º	7	43º	13	41º	6	45º
Jundiaí (SP)	66	4º	47	7º	63	5º	50	7º	50	6º
Olinda (PE)	23	37º	10	45º	9	42º	10	44º	18	35º
Carapicuíba (SP)	2	49º	6	48º	14	38º	20	34º	13	41º
Montes Claros (MG)	15	43º	14	38º	7	44º	14	40º	6	46º

Legenda: P = posição no ranking de desempenho.

Fonte: elaborado pelo autor.

APÊNDICE X – Ranking dos municípios no IDFG, IDFS, IDHM, IFDM e IRFS no ano de 2010

Municípios	IDFG	IDFS	IDHM	IFDM	IRFS
São Paulo (SP)	2º	3º	9º	9º	27º
Rio de Janeiro (RJ)	15º	9º	15º	25º	18º
Salvador (BA)	39º	40º	33º	42º	49º
Fortaleza (CE)	29º	27º	36º	39º	26º
Belo Horizonte (MG)	8º	8º	7º	21º	24º
Manaus (AM)	38º	36º	43º	47º	15º
Curitiba (PR)	16º	7º	4º	6º	32º
Recife (PE)	28º	23º	26º	32º	40º
Porto Alegre (RS)	10º	11º	10º	30º	29º
Belém (PA)	45º	44º	40º	44º	37º
Goiânia (GO)	30º	42º	16º	23º	39º
Guarulhos (SP)	18º	16º	30º	11º	13º
Campinas (SP)	9º	10º	11º	4º	41º
São Luís (MA)	20º	35º	29º	31º	50º
São Gonçalo (RJ)	49º	48º	41º	49º	17º
Maceió (AL)	44º	46º	48º	46º	48º
Natal (RN)	37º	31º	31º	34º	47º
Teresina (PI)	27º	30º	37º	37º	23º
Campo Grande (MS)	7º	21º	20º	18º	6º
São Bernardo do Campo (SP)	1º	1º	12º	8º	9º
João Pessoa (PB)	26º	34º	32º	36º	20º
Santo André (SP)	11º	14º	6º	50º	25º
Osasco (SP)	5º	6º	25º	15º	14º
Ribeirão Preto (SP)	25º	17º	14º	2º	33º
Uberlândia (MG)	31º	32º	18º	10º	3º
Contagem (MG)	34º	29º	35º	20º	21º
Aracaju (SE)	32º	19º	28º	38º	42º
Feira de Santana (BA)	47º	47º	50º	43º	43º
Cuiabá (MT)	35º	39º	19º	22º	45º
Joinville (SC)	22º	20º	8º	17º	10º
Juiz de Fora (MG)	21º	26º	23º	28º	19º
Londrina (PR)	24º	22º	24º	7º	46º
Aparecida de Goiânia (GO)	50º	50º	49º	35º	12º
Niterói (RJ)	12º	13º	3º	29º	36º
Porto Velho (RO)	33º	18º	44º	40º	22º
Serra (ES)	23º	15º	42º	19º	4º
Caxias do Sul (RS)	13º	12º	22º	12º	5º
Vila Velha (ES)	40º	38º	13º	27º	16º
Florianópolis (SC)	17º	25º	1º	13º	8º
Macapá (AP)	46º	45º	46º	48º	44º
São José do Rio Preto (SP)	19º	28º	17º	1º	2º
Santos (SP)	4º	2º	2º	5º	31º
Mogi das Cruzes (SP)	36º	33º	21º	14º	7º
Diadema (SP)	14º	24º	34º	16º	28º
Betim (MG)	3º	5º	38º	24º	11º
Campina Grande (PB)	42º	41º	47º	45º	35º
Jundiaí (SP)	6º	4º	5º	3º	1º
Olinda (PE)	41º	37º	45º	41º	30º
Carapicuíba (SP)	48º	49º	39º	26º	38º
Montes Claros (MG)	43º	43º	27º	33º	34º

Fonte: elaborado pelo autor.

APÊNDICE Y – Ranking dos municípios no IDFG, IDFS e INT e escores do INT

Municípios	IDFG (2014)	IDFS (2014)	INT (2015)	INT (escores)
São Paulo (SP)	3º	4º	3º	9.3
Rio de Janeiro (RJ)	4º	3º	9º	8.5
Salvador (BA)	6º	33º	31º	6.4
Fortaleza (CE)	25º	37º	16º	8.0
Belo Horizonte (MG)	5º	5º	14º	8.2
Manaus (AM)	19º	19º	48º	3.9
Curitiba (PR)	14º	7º	15º	8.1
Recife (PE)	8º	9º	12º	8.4
Porto Alegre (RS)	12º	13º	2º	10.0
Belém (PA)	41º	50º	10º	8.5
Goiânia (GO)	38º	40º	40º	5.4
Guarulhos (SP)	21º	18º	35º	5.8
Campinas (SP)	9º	10º	19º	7.6
São Luís (MA)	31º	39º	24º	7.0
São Gonçalo (RJ)	48º	48º	22º	7.4
Maceió (AL)	46º	47º	5º	9.0
Natal (RN)	15º	16º	28º	6.5
Teresina (PI)	29º	36º	25º	6.9
Campo Grande (MS)	11º	12º	42º	5.2
São Bernardo do Campo (SP)	2º	2º	37º	5.7
João Pessoa (PB)	33º	38º	6º	9.0
Santo André (SP)	30º	17º	27º	6.8
Osasco (SP)	17º	15º	29º	6.5
Ribeirão Preto (SP)	20º	23º	45º	4.7
Uberlândia (MG)	44º	42º	46º	4.6
Contagem (MG)	36º	29º	49º	3.0
Aracaju (SE)	26º	28º	43º	5.2
Feira de Santana (BA)	45º	44º	34º	6.0
Cuiabá (MT)	28º	24º	11º	8.5
Joinville (SC)	27º	22º	17º	7.9
Juiz de Fora (MG)	43º	25º	8º	8.6
Londrina (PR)	37º	32º	20º	7.6
Aparecida de Goiânia (GO)	49º	49º	50º	1.4
Niterói (RJ)	7º	8º	1º	10.0
Porto Velho (RO)	40º	31º	32º	6.4
Serra (ES)	24º	20º	26º	6.9
Caxias do Sul (RS)	23º	27º	23º	7.1
Vila Velha (ES)	32º	34º	36º	5.8
Florianópolis (SC)	13º	11º	18º	7.7
Macapá (AP)	47º	43º	47º	4.3
São José do Rio Preto (SP)	35º	26º	4º	9.0
Santos (SP)	1º	1º	7º	8.7
Mogi das Cruzes (SP)	16º	30º	39º	5.5
Diadema (SP)	22º	21º	38º	5.6
Betim (MG)	18º	14º	21º	7.5
Campina Grande (PB)	39º	45º	33º	6.3
Jundiaí (SP)	10º	6º	13º	8.3
Olinda (PE)	34º	35º	30º	6.5
Carapicuíba (SP)	42º	41º	44º	5.2
Montes Claros (MG)	50º	46º	41º	5.4

Legenda: INT = Índice Nacional de Transparência.

Fonte: dados da pesquisa.