



X Encontro Brasileiro de Administração Pública.
ISSN: 2594-5688
secretaria@sbap.org.br
Sociedade Brasileira de Administração Pública

INDICADOR DE PERFORMANCE DOS GOVERNOS ESTADUAIS NO BRASIL

Constantino Cronemberger Mendes, Guilherme Resende Oliveira, Rafael Terra De Menezes

[ARTIGO] GT 18 Performance dos governos subnacionais e locais na administração pública

INDICADOR DE PERFORMANCE DOS GOVERNOS ESTADUAIS NO BRASIL

Resumo

A baixa eficiência do Estado brasileiro é uma das principais razões para o alto gasto governamental e a restrita oferta de bens e serviços públicos para a sociedade. Este estudo apresenta uma visão geral sobre a literatura de avaliação da performance e eficiência do setor público, além de aplicar a metodologia de Afonso, Schuknecht e Tanzi (2005) para avaliar as Unidades Federativas (UF) do país. Foram analisados os gastos dos dez últimos anos, dos entes estadual e municipal, além de indicadores de resultados. Apesar dos estados do centro-sul terem melhores performance (eficácia), não necessariamente eles estão entre os mais eficientes na provisão de serviços públicos. Visando maior efetividade e eficiência, sugere-se uma revisão dos gastos públicos, rearranjo federativo sobre a distribuição de recursos governamentais e mudanças na gestão das políticas públicas.

Palavras-chave: avaliação, performance, eficiência, estados, indicadores.

Abstract

The low efficiency of the Brazilian State is one of the main reasons for high government spending and the restricted supply of public goods and services to society. This study presents an overview of the literature on performance evaluation and efficiency of the public sector, as well as applying the methodology of Afonso, Schuknecht and Tanzi (2005) to evaluate the Federative Units (UF) of Brazil. We analyzed the expenditures of the last ten years, of state and municipal levels, as well as outcome indicators. Although the mid-south states perform better (effectiveness), not necessarily they are between the most efficient in providing public services. Aiming for greater effectiveness and efficiency, it is suggested a public expenditure review, federative rearrangement on the distribution of governmental resources and changes in the management of public policies.

Keywords: evaluation, performance, efficiency, states, indicators.

Classificação JEL: H21, C54.

Área Anpec: 5 - Economia do Setor Público

1. Introdução

O problema econômico fundamental é sabidamente a escassez. Por isso a eficiência no uso dos recursos é tão importante para a economia. Vários fatores podem fazer com que os mercados acabem não atingindo a eficiência. Falhas de mercado (informação assimétrica ou incompleta, bens públicos e concentração de mercado) podem determinar níveis de produção e consumo que não sejam ótimos do ponto de vista social. Do ponto de vista individual, preferências intertemporais inconsistentes (que provoquem arrependimentos) podem resultar em decisões ineficientes dos consumidores. Pelo lado da firma, incentivos ruins, problemas de informação assimétrica ou incompleta (e.g. problema de agente-principal) podem causar ineficiência técnica.

O setor público, em princípio, deveria produzir o bem público correto, na quantidade correta, com a composição de insumos mais adequada, e com a menor quantidade possível de insumos. A ineficiência do setor público já se manifesta no processo de arrecadação dos impostos que financiam a atividade e os gastos do governo. Os incentivos para a eficiência na aplicação dos recursos públicos podem ser mais fracos. Pode haver problemas de informação assimétrica na relação eleitor-burocrata. Os objetivos do burocrata podem não contemplar o bem-estar dos eleitores, e podem levar ao uso inadequado de insumos, ao uso dos insumos errados e à provisão dos bens errados (menos necessários). Diversos estudos mostraram que a ineficiência em alocação dos recursos está diretamente associada com a produtividade e eficiência produtiva (RESTUCCIA e ROGERSON, 2008; HSIEH e KLENOW, 2009; BANERJEE e MOLL, 2010; JONES, 2011; DA-ROCHA, TAVARES e RESTUCCIA, 2016; e ADAMOPOULOS et al., 2017).

Dentre os determinantes da ineficiência no setor público podemos mencionar a corrupção, em que os recursos públicos são destinados a atenderem interesses de terceiros, levando à produção – para um dado orçamento – de bens e serviços de qualidade inferior, em menor quantidade ou desnecessários. Outra fonte de ineficiência na aplicação dos recursos é a sua captura por setores socioeconômicos. Recursos destinados a áreas importantes para a sociedade podem ser capturados para a produção de bens e serviços menos valorizados, por exemplo, dentre os recursos para educação, grande parte atende a educação superior ao invés da educação básica, onde o retorno é maior (CUNHA; HECKMAN, 2010). Funcionários públicos responsáveis por áreas sensíveis ao funcionamento do governo, ou com maior influência política, podem capturar parte do orçamento para aumentar seus rendimentos.

A quantidade de fatores que contribuem para a ineficiência do setor público é desanimadora. Mas afinal, há como reduzir essa ineficiência? Algumas experiências nesse sentido têm sido propostas. Em primeiro lugar temos a introdução de sistemas de *accountability*. Esses sistemas requerem que as informações sejam tornadas públicas para que os eleitores possam acompanhar o desempenho dos governos eleitos e dos servidores públicos. A descentralização dos recursos é uma forma de melhorar a eficiência na alocação dos recursos. Por conhecerem melhor as demandas locais, prefeitos e vereadores alocariam o recurso de modo mais eficiente. No entanto, uma crítica pertinente à essa teoria do federalismo fiscal é a de que a qualificação dos funcionários locais é frequentemente menor e a fiscalização do uso dos recursos é mais difícil, o que cria oportunidades de má gestão e corrupção.

Neste trabalho propomos o uso de um indicador multidimensional, baseado em Afonso Schuknecht e Tanzi (2005), que busca mensurar resultados da atuação do setor público, denominado PSP – *Public Sector Performance*. Em cada dimensão tentamos associar o gasto público correspondente para calcular indicadores de eficiência. Os gastos e os resultados englobam os setores públicos locais e estaduais e são agregados por Unidade Federativa (UF). Mais do que classificar as unidades em mais ou menos eficientes, a ideia é apresentar um indicador que sirva de base para a formulação de metas de longo prazo para as unidades federativas em que os índices de eficiência refletem o esforço necessário para o atingimento das metas (unidades muito ineficientes teriam mais espaços para melhorarem seus resultados ou para reduzir o uso de recursos).

Um importante obstáculo para a implantação de um sistema de *accountability* é a disponibilidade e a qualidade das informações. Como o indicador proposto é multidimensional e voltado para os governos estaduais e municipais agregados por UF, as dificuldades nesse sentido são grandes. Para a maior eficácia desse sistema de *accountability* a qualidade das informações deveria ser bastante melhorada. Outra dificuldade colocada em discussão se refere ao estabelecimento da correspondência entre gastos e

resultados. Por exemplo, a expectativa de vida pode ser afetada pelo gasto com saúde, mas também pelo gasto em saneamento e educação.

Este estudo está dividido em 6 seções contando com esta introdução. A seção 2 apresenta e discute alguns conceitos, tópicos relacionados a revisão dos gastos públicos, além de fazer uma breve revisão da literatura sobre estimação de eficiência no setor público. A seção 3 apresenta a metodologia do indicador de performance do setor público (PSP) para governos subnacionais. A seção 4 apresenta os dados e indicadores de gastos. A seção 5 apresenta os resultados. Por fim, a última seção 6 apresenta as considerações finais.

2. Uma visão geral sobre a literatura de avaliação do setor público

O conceito de eficiência pode ser analisado e classificado de várias maneiras. Podemos mencionar as eficiências: técnica, alocativa, escala e social. A eficiência técnica é a capacidade de uma unidade produzir o máximo possível de produtos com uma determinada quantidade de insumos, ou produzir uma dada quantidade com o mínimo de insumos. Já a eficiência alocativa diz respeito à melhor combinação de insumos para minimizar os custos. A eficiência de escala considera a escala ótima de produção, que é influenciada pelos retornos constantes ou variáveis da função de produção. Por fim, a eficiência social reflete os objetivos do governo de obter o maior bem-estar social possível usando os recursos disponíveis.

Afonso, Schuknecht e Tanzi (2005) destacam que também é possível que os objetivos certos sejam perseguidos, mas de forma ineficiente. Mesmo que o governo defina os objetivos corretos, estabelecendo prioridades de gasto com categorias específicas de bens públicos, é possível que os recursos sejam capturados dentro dessas categorias para a produção de bens e serviços menos valorizados pela sociedade. Por exemplo, dado um orçamento para a saúde considerado ótimo pela sociedade, grupos de prestadores de serviço com influência sobre a divisão do orçamento da saúde podem pressionar para que os recursos sejam direcionados para hospitais de alta tecnologia que atendam regiões ricas, em vez de hospitais voltados aos cuidados básicos atendendo regiões mais pobres.

Boueri, Rocha e Rodopoulos (2015) ressaltam o papel das diversas instituições de pesquisa como componentes dos sistemas de avaliação no Brasil. Entre elas podemos destacar o IPEA, instituições de pesquisa estaduais, e universidades. Tais instituições contribuem expressivamente com o debate sobre as políticas públicas brasileiras, especialmente por meio de participações na construção, monitoramento e avaliação (M&A) de políticas federais, bem como sistematizam bases de dados que servem de insumos a análises realizadas por especialistas de todo o país. O Tribunal de Contas da União (TCU) e a Controladoria-Geral da União (CGU) também desenvolvem atividades com características de M&A, apesar de se valerem de ferramentas e metodologias distintas dentre as muitas disponíveis. Há outras iniciativas setoriais em âmbito federal, como departamentos espalhados pelos diversos órgãos da administração e que têm o M&A como parte de suas atribuições.

O Banco Mundial (2017) publicou um relatório que pode ser considerada uma análise do gasto público brasileiro. A RGP é um dos trabalhos da instituição que atua há mais de quatro décadas no Brasil. O estudo, em colaboração com os servidores públicos brasileiros, oferece uma série de opções de corte de gastos para o atual cenário. Uma das principais conclusões do estudo é a de que diversos programas e políticas governamentais, que utilizam vultosos recursos, não são eficazes e beneficiam os cidadãos de forma regressiva. Portanto, “o Governo Brasileiro gasta mais do que pode e, além disso, gasta mal” (Banco Mundial, 2017). O Banco sugere que seria possível economizar recursos sem prejudicar o acesso e qualidade dos serviços aos mais pobres.

Do ponto de vista empírico, para saber se o governo está utilizando os recursos de forma eficiente é comum analisar a eficiência do gasto público. Para este fim, diferentes metodologias são utilizadas, entre elas a de *Data Envelopment Analysis* (DEA), *Stochastic Frontier Analysis* (SFA) e *Full Disposability Hull* (FDH), assim como a metodologia proposta por Afonso, Schuknecht e Tanzi (2005), que utiliza indicadores denominados *Public Sector Efficiency* (PSE).

É recomendável considerar os gastos ou insumos de vários anos na análise da eficiência do setor público, pois os resultados obtidos não são decorrentes apenas dos gastos ou insumos atuais (SMITH; STREET, 2005). Assim, devemos levar em consideração o contexto histórico na análise do setor público.

Por exemplo, a expectativa de vida não depende apenas do gasto em saúde atual, mas do gasto em saúde das últimas décadas. Este efeito dinâmico faz com que seja possível penalizar gestões eficientes que herdaram um contexto histórico negativo e beneficiar gestões ineficientes com contextos históricos positivos.

Análises de eficiência podem ser conduzidas no nível de países, estados ou municípios, ou outros tipos de organizações territoriais possíveis, como províncias ou microrregiões. Instituições ligadas ao setor público tais como escolas, hospitais ou delegacias também podem constituir *Decision Making Units* (DMU's). A vantagem da análise de DMU's desagregadas como estados, municípios ou distritos é que estas se encontram dentro de um mesmo contexto geográfico e institucional. Os agentes são mais homogêneos e, possivelmente, têm metas e objetivos semelhantes. DMU's mais agregadas, como os países, podem enfrentar uma série de idiosincrasias que podem ser consideradas erroneamente como ineficiência (AFONSO; SCHUKNECHT; TANZI, 2005).

A quantidade de estudos aplicados sobre eficiência é enorme, com grande foco em análise de firmas e indústrias. Estudos que focam a eficiência do setor público também são bastante numerosos. Para filtrar esses estudos, nos concentramos aqui naqueles publicados em revistas reconhecidas na área de economia.

2.1. Estimação de fronteiras e determinantes da eficiência

Afonso, Schuknecht e Tanzi (2005) analisam a eficiência dos governos de países membros da OCDE. Os autores calculam indicadores agregados PSP e PSE para medir a eficiência geral do setor público. No caso específico, as despesas são expressas como proporção do gasto público no PIB. Os resultados sugerem que países europeus são menos eficientes do que outros membros da OCDE e que países com governos menores são, em geral, mais eficientes do que países com governos maiores.

Afonso, Romero-Barrutieta e Monsalve (2013) também analisam a eficiência das atividades dos governos de países da América Latina. Eles estimam os indicadores PSP e PSE, além de estimarem as eficiências dos governos por DEA. A fronteira eficiente é definida por Chile, Guatemala e Peru, sendo que a eficiência média encontrada utilizando o método DEA voltado para o insumo foi de 80%. Na análise, o governo brasileiro tem baixa eficiência e baixa performance. Os pesquisadores realizam em segundo estágio para observar os fatores que determinam a eficiência e performance dos países. Foi observado que maior transparência e qualidade regulatória melhoram a eficiência do setor público.

De Sousa e Stošić (2005) calculam a eficiência de municípios brasileiros na provisão de bens públicos. Para isso, utilizam os métodos DEA e FDH, juntamente com o método Jackstrap que permite eliminar outliers e possíveis erros de medida no banco de dados. Os resultados sugerem que municípios pequenos tendem a serem menos eficientes do que municípios maiores. Os autores argumentam que esses resultados podem ser explicados pela existência de economias de escala, ou pelo excesso de gastos devido aos *royalties* ou fatores climáticos. Outro ponto levantado é que a ineficiência em determinados municípios pode estar correlacionada com fatores exógenos como questões políticas, fatores climáticos, demográficos, socioeconômicos, que não foram possíveis de serem controlados no estudo.

Adam, Delis e Kammass (2011) analisam a eficiência relativa de 19 países da OECD. Primeiramente, foram calculados indicadores de eficiência (PSE), por DEA, para cinco subcontas do setor público e para dois indicadores gerais (agregando as subcontas). Os autores também utilizam uma metodologia semi-paramétrica para avaliar o impacto sobre a eficiência de práticas administrativas do governo, fatores socioeconômicos exógenos e fatores atribuídos a sorte. Os resultados mostram que esses dois últimos fatores influenciam menos na eficiência do fornecimento de serviços para os cidadãos. Outro ponto destacado pelos autores é que países com governo de direita, altas taxas de participação do eleitorado e sistemas fiscais descentralizados apresentam melhores indicadores de eficiência (PSE).

2.2. Impactos da eficiência em variáveis selecionadas

Afonso, Schuknecht e Tanzi (2010) estudam o impacto da eficiência do gasto público em medidas de desigualdade econômica. Os pesquisadores observam que um aumento da eficiência do gasto público leva a aumento da igualdade de renda do país. De acordo com Angelopoulos, Philippopoulos e Tsionas (2008) analisam a relação entre eficiência do gasto público e crescimento. Os autores encontram evidências de que

o tamanho do governo não tem impacto no crescimento isoladamente, mas sim quando combinado com eficiência. Isto é, quanto mais eficiente, maior o impacto do governo no crescimento econômico.

Afonso e Aubyn (2006) usam escores do Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (PISA) para analisar a eficiência dos sistemas educacionais de diferentes países em relação ao tempo de instrução e número de alunos por professor. Para isso, utilizam uma análise semi-paramétrica em dois estágios e encontram uma relação positiva entre a eficiência, o PIB per capita e o nível educacional da população adulta.

Zoghbi, et al. (2011) avaliam a eficiência dos gastos em educação fundamental dos municípios paulistas. Para isso, utilizam a metodologia FDH (Free Disposable Hull). Além de calcular os escores de eficiência para os municípios, estes foram agregados por região administrativa, tamanho da população, PIB e partido político. Por fim, os autores analisam a relação entre eficiência e municipalização, e verificam que os municípios que possuem a rede de ensino mais municipalizada são mais eficientes quando o indicador de resultado é proficiência dos alunos.

Gearhart (2016) estima a eficiência do sistema de saúde dos países da OECD utilizando uma metodologia não paramétrica mais robusta (estimador hiperbólico de ordem α). Os resultados encontrados corroboram os de outros trabalhos, ou seja, que os Estados Unidos apresentam um dos sistemas de saúde mais ineficientes. No entanto, se os gastos per capita forem substituídos pelos gastos com saúde financiados pelo setor público, os Estados Unidos encontram-se entre os primeiros em termos de eficiência na área de saúde. O autor chama atenção para o fato deste estimador ter a mesma limitação dos estimadores paramétricos no que diz respeito a não conseguir remover a heterogeneidade entre países, e que a inclusão de variáveis adicionais pode introduzir um viés nas estimativas. O autor estima especificações com vários produtos relacionados na área de saúde e encontra correlações a partir de 0,657, o que é baixo para usar os escores como ferramenta de *accountability*.

3. Indicadores de Performance (PSP_i)

Segundo Instituto Brasileiro de Planejamento e Tributação (IBPT, 2015), o Brasil é o país cujos serviços públicos prestados à sociedade têm o pior retorno. O estudo faz uma comparação do Brasil com os 30 países que possuem as maiores Cargas Tributárias (CT) do mundo e leva em consideração a razão entre o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e a carga tributária em relação ao PIB. De acordo com o trabalho, em 2013, o Estado brasileiro arrecadava 35,0% do PIB e oferecia um retorno aos contribuintes equivalente a um IDH de 0,744, que o colocava atrás de países com cargas tributárias semelhantes, a exemplo de Espanha (CT: 33,20% / IDH: 0,869) e Grécia com (35,90% / 0,853). Obviamente a medida como proporção do PIB não leva em consideração o nível de renda do país. Mas ao considerar o nível de renda per capita ajustada pela paridade do poder de compra (PPP), países semelhantes apresentam cargas tributárias menores. Quanto maior a quantidade de competências tem o ente federativo, ou a área/setor governamental, maior o desafio de ser avaliado, pois a multiplicidade de projetos, atividades e/ou ações abrange dimensões que dificultam comparações. Portanto, a construção metodológica de um indicador sintético de qualidade do setor público é uma tarefa complexa.

Avaliação dos gastos públicos requer comparações entre DMU's, que no caso do setor público podem ser países, estados, municípios, escolas, hospitais, etc. O presente trabalho estabelece como unidades de análise os estados brasileiros (UF's), incluindo aí os municípios que fazem parte de cada estado. A razão para a escolha dessa unidade de análise é porque esta é a unidade de análise que conta com maior quantidade e qualidade de informação disponível para análises de eficiência.

No Brasil, há índices e rankings que refletem os resultados das administrações estaduais e municipais. Entre eles destaca-se o ranking de competitividade dos estados, publicado anualmente pelo Centro de Liderança Pública e ligado à revista *The Economist*. Esse ranking, concebido em 2011, é um dos mais importantes porque teve grande adesão por parte dos governadores estaduais e cobertura da mídia.

O índice Firjan de Gestão Fiscal (IFGF) faz uma radiografia das contas públicas municipais, responsáveis por um quarto da carga tributária brasileira, isto é, quase meio trilhão de reais. O IFGF utiliza informações oficiais disponibilizadas pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), por meio do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi), e é composto por cinco indicadores:

Receita Própria, Gastos com Pessoal, Investimentos, Liquidez e Custo da Dívida. O último IFGF analisou 4.544 municípios (937 prefeituras não declararam suas contas até a data limite prevista em lei) e detectou que 85,9% tinham situação fiscal difícil ou crítica. De acordo com FIRJAN (2017), o problema fiscal brasileiro é estrutural e similar nos três entes federativos: alto comprometimento com gastos obrigatórios, especialmente despesas com pessoal. A gravidade da situação se revela no descumprimento das principais legislações sobre finanças públicas, com destaque para a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

Este estudo busca contribuir para a promoção da gestão racional dos recursos ao propor indicadores de qualidade e eficiência do setor público que reflitam objetivos dos governos subnacionais e permitam a avaliação do estado atual e desenvolvimento das diferentes áreas analisadas. Para isso adota-se a metodologia proposta por Afonso, Schuknecht e Tanzi (2005). Os autores propõem um indicador de eficiência baseado em um indicador de desempenho do setor público.

$$PSP_i = \sum_{j=1}^n PSP_{ij}$$

Em que PSP_{ij} é um indicador que compreende indicadores de Oportunidade e Musgravianos¹. Os indicadores de Oportunidade abrangem sete dimensões: 1) Administrativa; 2) Educação; 3) Saúde; 4) Segurança; 5) Justiça; 6) Ambiental e; 7) Infraestrutura Pública. Os indicadores musgravianos medem o desempenho do setor público do país em três dimensões: 8) Distribuição de Renda; 9) Estabilidade; 10) Performance Econômica. O subscrito j denota cada dimensão, e o subscrito i denota a unidade de análise.

3.1. Indicadores de Oportunidade

As dimensões de Indicadores de Oportunidade consistem em: 1) Administrativa; 2) Educação; 3) Saúde; 4) Segurança; 5) Justiça; 6) Meio-Ambiente e 7) Infraestrutura Pública. A seguir apresentamos a justificativa de cada dimensão.

3.1.1. Dimensão Administrativa

A primeira dimensão busca captar o desempenho administrativo do governo. Indicadores nesse sentido são particularmente difíceis de serem mensurados. A dimensão administrativa refere-se à capacidade do governo de gerir de forma satisfatória a relação entre governo e sociedade, garantindo que os serviços providos pelo setor público tenham qualidade adequada e se limitem ao essencial, não impondo fardos tributários excessivos sobre o setor privado. Esta dimensão mede o peso da aplicação de impostos, a qualidade da aplicação da lei e defesa dos direitos, assim como disfunções administrativas e aplicação da justiça. Como se pode observar, todos estes são aspectos fundamentais à boa gestão do governo e, portanto, são observados em diferentes análises do setor público².

Cinco tipos de indicadores foram inicialmente considerados na análise da qualidade da administração pública: corrupção, qualidade do judiciário, economia informal e regulação e qualidade da burocracia. Destes, selecionamos dois indicadores para medir a qualidade da administração pública: 1) corrupção e 2) informalidade. A dimensão de justiça é discutida separadamente em seção posterior.

3.1.1.1. Corrupção

A corrupção do setor público é especialmente problemática no Brasil, onde a participação do Estado na economia é muito alta em comparação com os demais países (semelhantes ou não), o que amplia as possibilidades de uso indevido dos recursos. A percepção da corrupção é generalizada, o que pode ter impactos diretos sobre a disposição a realizar atividades econômicas no país. Por exemplo, o índice de percepção da corrupção da Transparência Internacional para o país cresceu entre 2016 e 2017, o que fez com que o país caísse da 79ª para a 96ª posição no ranking.

Indicadores de corrupção são, portanto, imprescindíveis para a avaliação da administração pública. Entretanto, a própria natureza da corrupção dificulta a sua mensuração, pois a atividade é ilegal e deixa poucos registros. Normalmente são utilizados diferentes métodos para estimar a presença de corrupção, que

¹ Buscam refletir as principais tarefas do governo segundo Richard A. Musgrave.

² Ver Angelopoulos, Philippopoulos & Tsionas (2008) e Afonso, Schuknecht & Tanzi (2005).

podem ser divididos, em duas categorias: os índices de percepção da corrupção e os índices de corrupção estrutural. Indicadores de percepção de corrupção são problemáticos, pois pressupõe comparabilidade entre as escalas individuais.

Uma alternativa é utilizar índices de corrupção estrutural. Estes indicadores utilizam as informações disponíveis para estimar a corrupção do país. Há dados bastante úteis, como por exemplo os do Tribunal de Contas da União (TCU) que informam os Responsáveis com Contas Julgadas Irregulares (Cadirreg), os licitantes inidôneos, os indivíduos inabilitados para exercer funções públicas e os indivíduos com processos relacionados a administração pública. Os dados das auditorias do TCU permitem uma mensuração da corrupção nos estados brasileiros. Mas, em geral, se referem a obras e programas federais realizados nos estados e municípios. Esta é uma medida limitada da corrupção. Por isso, não é uma alternativa factível em termos de *accountability*.

O Ministério Público Federal (MPF), por sua vez, coleta e organiza informações sobre corrupção relacionada à administração pública nos estados e seus municípios. Na página do MPF podemos conhecer o número de processos judiciais (em que houve autuação). Com isso, podemos construir indicadores por 100 mil habitantes. Os crimes a quem se referem os processos são: os crimes contra a ordem tributária, contra o patrimônio, crimes de responsabilidade, crimes de funcionários públicos contra a administração em geral, crimes de particulares contra a administração em geral e improbidade administrativa.

3.1.1.2. Informalidade

Dentro da dimensão administrativa incluímos uma medida de informalidade para refletir a falha do Governo em garantir um ambiente propício e estimulante para a atividade econômica. Desenhos institucionais pouco incentivadores da atividade econômica ou excesso de carga tributária, taxas e regulações podem resultar em uma taxa de informalidade elevada. Quando os benefícios de atuar legalmente superam os custos em maior medida do que na informalidade, o agente escolherá o setor formal. Um dos papéis do Governo é contribuir com as instituições que garantam que as pessoas estejam ocupadas formalmente.

Um problema importante é a dificuldade de se estimar o tamanho da economia informal, pois agentes na informalidade não querem ser identificados (Schneider 2002). Portanto, é necessário algum método que consiga com as informações disponíveis estimar a economia informal. Há diferentes indicadores que servem a este propósito, como por exemplo: a demanda monetária, o uso de energia elétrica, o tamanho mercado de trabalho informal e o modelo DYMIMIC (dynamic multiple-indicators multiple-causes de Schneider 2002).

A escolha dos indicadores para mensuração da economia informal foi feita com base da literatura sobre o tema. A mensuração da economia informal normalmente é realizada para países e estados, sendo que o método MIMIC é comumente utilizado nos trabalhos observados. Apesar do mérito no uso de medidas abrangentes, para fins de *accountability*, a simplicidade costuma ser uma virtude. Portanto, escolhemos trabalhar como o indicador de taxa de informalidade. Esse indicador pode ser calculado com dados da PNAD. Foi utilizada a metodologia do IBGE para cálculo da taxa de informalidade para maior consistência e reproduzibilidade.

3.1.2. Dimensão Educacional

A educação é uma importante função governamental e está relacionada com diferentes benefícios como o crescimento da renda, o bem-estar social, a saúde e as liberdades individuais no sentido colocado por Sen (1999). Outro aspecto importante da educação é que esta proporciona igualdade de oportunidades à população (Afonso, Schuknecht e Tanzi 2005). Vários estudos que analisam a eficiência econômica governamental consideram a educação como uma das funções governamentais devido a sua importância social e econômica (Ver alguns desses estudos nos Tabelas 1 e 2).

Para medir a qualidade do ensino, é necessário avaliar se os alunos estão aprendendo o conteúdo adequado à etapa de ensino em que se encontram. Para isso, poderíamos usar as proficiências medidas em exames padronizados como a Prova Brasil e o SAEB. Como o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) já contempla desempenho e taxa de aprovação, e consiste em um indicador com ampla aceitação, optamos por usar esse indicador para medir a qualidade da educação. O indicador tem fórmula

dada por $IDEBS_j = A_{sj} \times P_{sj}$. O termo A_{sj} representa a taxa de aprovação na etapa s do ciclo j , P_{sj} representa o indicador de performance na etapa s do ciclo j que é uma média padronizada entre 0 e 10 dos desempenhos em matemática e leitura no SAEB ou na Prova Brasil. O indicador inclui alunos da rede pública (estadual e municipal).

3.1.3. Dimensão de Saúde

Em qualquer comparação de qualidade do setor público, indicadores de saúde são levados em consideração e têm grande influência sobre o bem-estar social. Gastar mais não garante um melhor sistema de saúde, muito menos melhores indicadores na área. Diversos estudos (ver Tabela 10) apontam que países ou estados que gastam mais são mais ineficientes, apesar de, na média, terem melhores resultados. Os dados mostram que atualmente o Brasil tem uma expectativa de 75 anos, enquanto, na média, os países da OCDE chegam a 80 anos. Japoneses, por sua vez, têm uma expectativa de vida que chega a 84 anos. OCDE (2018) mostra que a saúde pública brasileira consome 4,4% do PIB, e tem uma baixa eficiência, quando comparada com a de outros países.

Uma boa parte das avaliações de eficiência da área da saúde tem sido realizada no nível micro, como em hospitais. Outra parte analisa os indicadores agregados por municípios³. Seja como for, é fundamental comparar a eficiência na saúde entre os sistemas, considerando seus produtos e resultados, em que produtos consistem em internações ou atendimentos, e resultados podem ser variáveis como taxa de mortalidade ou expectativa de vida.

A expectativa de vida é o indicador de resultados mais utilizado pelos estudos que avaliam a eficiência na saúde. Inclusive, porque essa é uma informação levantada pela maior parte dos países e, no caso do Brasil, verificada para os diferentes entes federativos por meio da Tábua de mortalidade do IBGE, apesar da limitação periódica no caso dos municípios (apenas em anos de Censo Demográficos). O outro indicador de resultado a ser analisado neste trabalho é a taxa de mortalidade infantil, também utilizado pela literatura, apesar de ser mais disseminado nas avaliações de eficácia do que os estudos sobre eficiência. No Brasil, esse dado está disponível no Datasus (Ministério da Saúde), que contém informações para todos os níveis territoriais.

3.1.4. Dimensão de Segurança

A segurança pública é uma função fundamental do governo, sendo necessária para a manutenção da paz e da ordem necessárias para vida em sociedade (ARISTOVNIK, SELJAK; MENCINGER, 2014). Há uma relação estreita entre a segurança e a atividade econômica. Quanto maiores os riscos à integridade física e psicológica das pessoas e à propriedade privada, maiores serão os custos econômicos e menores os incentivos à atividade econômica. A criminalidade é um problema conhecido dos brasileiros. A taxa de homicídios tem crescido nos últimos anos no Brasil, e.g. de 26,1 por cem mil habitantes em 2005 passou para 28,9 por cem mil habitantes em 2015 (IPEA/DIST 2018). Segundo a OCDE o número de homicídios no país é o pior entre 38 países analisados, e sete vezes mais alto que a média da OCDE.

As principais variáveis utilizadas nos estudos observados para mensurar o produto da segurança pública foram o número de crimes resolvidos, em que estes são divididos entre crimes violentos e não violentos. Como insumos foram utilizados principalmente o número de policiais, de veículos e a despesa com segurança pública. Os insumos são escolhidos de forma a mensurarem a quantidade de trabalho e de capital utilizados na atividade.

Pereira Filho, Tannuri-Pianto e Sousa (2010) propõem o uso da taxa de homicídios por 100 mil habitantes por ter menos erro de mensuração. A OCDE também considera a taxa de homicídios uma boa medida para o nível de segurança geral se o objetivo for medir a eficiência do sistema público de segurança. Neste estudo optamos pela utilização da taxa de homicídios por 100 mil habitantes.

3.1.5. Dimensão de Justiça

O Poder Judiciário é uma das instituições mais importantes para o funcionamento da República e dos mercados. Um sistema judicial fraco pode ser um grande obstáculo ao desenvolvimento. Recentemente, houve um alto crescimento das despesas judiciárias, de modo que a incorporação de tecnologias e de

³ Ver Marinho (2003) e Souza et al.(2010).

recursos humanos não acompanhou a demanda de serviços judiciais, refletindo em uma elevada taxa de congestionamento – processos em tramitação não finalizados no ano (SOUZA, 2015).

O Banco Mundial (2018), por meio do Relatório *Doing Business* de 2018, classificou o Brasil em 125 de 190 países em ‘Facilidade de fazer negócios’. A pesquisa mede aspectos da regulação de 10 áreas que afetam os negócios, ressaltando a força das instituições legais. Assim, o país ficou em 184º no ranking do subíndice ‘Pagamento de taxas’, 131º no ‘Registro de propriedade’ e 47º na ‘Execução de contratos’, sendo os dois últimos aspectos diretamente relacionados à Justiça, já que levam em conta a ‘qualidade dos processos judiciais’.

Castro (2011) oferece uma análise descritiva de indicadores tradicionais do desempenho das varas de justiça do Brasil e sugere um conjunto de indicadores de eficiência para os estados: casos resolvidos por juiz, taxa de congestionamento, taxa de atendimento da demanda e duração média dos casos. Apesar de alguns estudos ressaltarem uma relação da economia de escala na eficiência dos tribunais, outros não encontraram tal relação. Portanto, para alguns casos, a economia de escala pode ser um fator importante para aumentar a eficiência na prestação de serviços judiciais. O indicador escolhido para mensurar a Dimensão de Justiça foi a taxa de congestionamento processual. Com este indicador é possível observar a capacidade da justiça em atender a demanda da população observando o número de sentenças em relação ao total de processos no sistema.

3.1.6. Dimensão Ambiental

O meio ambiente é parte fundamental da atividade econômica. Em várias situações relacionadas ao meio ambiente enfrentamos falhas de mercado e de governo. A superexploração de um recurso comunitário –e.g. pesca predatória, desmatamento, etc -, ou a produção excessiva de externalidades negativas ao meio ambiente - e.g. poluição do ar, do solo e dos rios pela atividade econômica ou doméstica – constituem falhas de mercado. O governo falha ao destinar poucos recursos às áreas com alto retorno social, mas pouco retorno eleitoral, ou ainda, ao permitir a captura de recursos públicos por agentes públicos e privados, resultando em subprovisão ou má alocação de recursos públicos aos cidadãos. O Brasil é um dos principais poluidores do mundo, sendo sua emissão de gás carbônico de 451 milhões de toneladas em 2015, o décimo sexto maior emissor dos 142 países analisados (OCDE, 2018). Entretanto este alto nível de poluição se deve às dimensões populacionais brasileiras, visto que a emissão de gás carbônico per capita é relativamente baixa no Brasil, igual a 2,2 toneladas por pessoa, abaixo da média mundial e ocupando a 124ª posição entre os 142 países analisados (OCDE, 2018).

Para mensurar a poluição por estados, deve-se considerar a poluição que estes geram em função das suas atividades produtivas. Desta forma, a variável poluição, como dióxido de carbono emitido ou de outros gases poluentes, deve ser ponderada pela produção ou pela população do estado. É possível obter dados de poluição para o Brasil, e para os estados brasileiros, por meio do site do SEEG (Sistema de Estimativas de Emissões e Remoções de Gases de Efeito Estufa). A poluição do solo é medida pelo percentual do lixo que vai para destinações adequadas (aterros sanitários, estação de separação para reciclagem, etc). A poluição dos rios pode ser medida pelo percentual de esgoto tratado. Essas informações estão disponíveis no Sistema Nacional de Informações de Saneamento (SNIS).

3.1.7. Dimensão de Infraestrutura Pública

Entre as áreas que o setor público gasta mais seus recursos está a infraestrutura pública, que abrange quase todos os setores, a exemplo do saneamento básico, que tem maior relação com as áreas de saúde e meio ambiente. Como diversos desses aspectos foram analisados anteriormente, esta seção foca na área de transporte.

Apesar de Afonso, Schuknecht e Tanzi (2005) utilizarem um indicador ligado à infraestrutura de comunicações para a dimensão de infraestrutura pública, no Brasil não é interessante verificar a eficiência do gasto público a nível estadual sobre as telecomunicações, pois as obrigações de universalização do serviço são apenas das concessionárias de telefonia, sendo a regulação competência da Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel). Portanto, devido à não competência administrativa das UFs e seus municípios sobre a infraestrutura de telecomunicações, esse indicador não foi escolhido para medir performance de infraestrutura.

Também não faz sentido verificar a infraestrutura ligada à energia elétrica, a qual até os anos 90/2000 era produzida, na sua maioria, por empresas estatais ligadas aos governos estaduais. Além disso, a competência para regular e fiscalizar a geração, transmissão e distribuição de energia é da Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL). Assim, os indicadores escolhidos para infraestrutura foram: Acesso a Saneamento e Transporte.

3.1.7.1. Acesso a Saneamento

O acesso à água e esgoto é um direito humano reconhecido pela Organização das Nações Unidas (ONU) e fundamental para a promoção da saúde pública. O saneamento é uma das áreas mais carentes do Brasil. De acordo com a Organização Mundial da Saúde (2017), o Brasil está na 63ª posição no que se refere ao percentual de pessoas que usam serviços de saneamento com segurança. De acordo com o indicador, em 2015, 40,3% da população urbana tinha acesso a saneamento básico adequado⁴, enquanto, na média, os países da América do Norte e Europa tinham um índice de 78%. Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), preconizados pela ONU, orientam políticas públicas nacionais e atividades de cooperação internacional, prevendo melhorias nesses indicadores com urgência.

Os estudos nacionais utilizam como fonte de dados o Sistema Nacional de SNIS, que capta informações das companhias estaduais, empresas e autarquias municipais, empresas privadas e prefeituras, como prestadores de serviços. Em 2016, o sistema atingiu 98% de representatividade da população urbana do Brasil, com informações de 5.172 municípios. Fornece indicadores para a medição de desempenho da prestação de serviços e, por isso, é a principal fonte de informações para o planejamento, monitoramento e avaliação do setor de saneamento no Brasil.

O índice de tratamento de água e esgoto estão entre os indicadores mais importantes da área de saneamento. Contudo, ao tratar da proporção de atendimento em relação à população, perde-se a noção da dimensão do sistema. Assim, sugere-se a utilização dos indicadores em valores absolutos, como por exemplo o número de clientes atendidos. Outro indicador importante, que avalia a qualidade e a eficiência do sistema de abastecimento de água, é o volume de água tratada desperdiçada, isto é, que se perde entre o tratamento e o consumo. De acordo com o SNIS de 2016, 38,1% da água tratada no Brasil era desperdiçada na distribuição. Além desse indicador, é possível utilizar as perdas de faturamento, perdas por ligação, pessoal próprio por mil ligações, tarifa média praticada, entre outros. Por exemplo, Scriptore e Toneto Júnior (2012) mostram que as tarifas das empresas privadas tendem a ser maiores que as das públicas locais e menores que as regionais, e o desempenho financeiro das privadas é, em média, melhor.

Há uma infinidade de indicadores de produto do saneamento. Nesse trabalho, no entanto, para fins de *accountability* é melhor usar indicadores de resultado ao invés de produtos. Assim, escolhemos os dois indicadores mais abrangentes que são o percentual de domicílios com acesso a água e o percentual de domicílios com coleta de esgoto.

3.1.7.2. Transporte

O transporte público urbano impacta diretamente na qualidade de vida nas cidades. Portanto, o setor público deve estabelecer regulações para proteger os direitos dos usuários e empresas do modo a assegurar a qualidade do transporte Carvalho, Syguiy e Silva (2015). Além disso, são evidentes os efeitos positivos da infraestrutura pública nas atividades econômicas.

No Brasil, as informações sobre os sistemas urbanos ou metropolitanos de transporte são de responsabilidade dos estados e municípios e, portanto, não possuem a mesma metodologia de levantamento e sistematização. Logo, a comparabilidade entre os sistemas fica prejudicada. Uma alternativa para avaliar os gastos públicos na área de transporte rodoviário, modal mais importante e utilizado no país, seria comparar a extensão e condições das vias rodoviárias. A Confederação Nacional do Transporte (CNT) avalia e publica anualmente esta informação por meio do Anuário CNT do Transporte, que é uma das fontes do ranking de competitividade dos estados (CLP).

⁴ Indicador do WHO/UNICEF Joint Monitoring Programme (JMP) for Water Supply, Sanitation and Hygiene, disponível em <https://washdata.org/>.

Dentre os indicadores avaliados e disponíveis para refletir a qualidade da infraestrutura de transportes nos estados, escolhemos o percentual da rede pavimentada duplicada e um indicador de quilômetros de rodovia pavimentada por quilômetro quadrado de área.

3.2. Indicadores Musgravianos

Os demais indicadores que constituem índices de performance são aqueles denominados por Afonso, Schuknecht e Tanzi (2005) como Musgravianos. Esses indicadores buscam mensurar e qualificar a economia. São consideradas tarefas Musgravianas do governo a promoção de: 8) distribuição de renda; 9) estabilidade; e 10) crescimento econômico. Os indicadores referentes a essas tarefas são apresentados em sequência.

3.2.1.1. Dimensão de Desigualdade

Uma das principais tarefas do governo é reduzir a concentração de renda. Para isso, o governo utiliza seu poder de tributar e realizar gastos ou transferências. Há controvérsias sobre qual a extensão da utilização da ferramenta de tributação e transferências pelo governo. De um lado, a tributação gera naturalmente distorções ao mudar os incentivos dos agentes econômicos. Por isso, mesmo que faça sentido pensar que a transferência aumenta o bem-estar social ao retirar um real de alguém mais rico e repassá-lo para alguém mais pobre (devido a utilidade marginal decrescente do dinheiro), as distorções em termos de incentivos podem mais do que compensar negativamente os ganhos das transferências. Por outro lado, a desigualdade pode suscitar violência e instabilidade social. Mesmo quando a pobreza não é grande, o sentimento de desigualdade pode gerar conflitos e insatisfações. Mas, em geral, desigualdade e pobreza caminham lado a lado.

A literatura que busca medir a eficiência do setor público não costuma usar indicadores de desigualdade de renda como *output* ou *outcome*. A maior parte dos indicadores de desigualdade se refere à renda, mas a forma como o governo realiza transferência é em grande parte via provisão de bens in-kind (como saúde, educação, habitação e saneamento). Assim, esses indicadores de desigualdade que focam na renda podem subestimar a capacidade do estado em distribuir renda. De todo modo, considerando que é muito difícil medir as transferências in-kind, e ainda, que parte significativa das despesas públicas se dá via transferências como previdência e assistência, optamos por usar o índice de Gini para mensurar desigualdade.

3.2.1.2. Dimensão de Estabilidade

O segundo indicador musgraviano se refere a estabilidade econômica. Afonso, Schuknecht e Tanzi (2005) utilizam o coeficiente de variação do crescimento do PIB para medir estabilidade econômica. Considerando que a taxa de inflação pode refletir uma economia com a política fiscal e monetária fora de controle, os autores também usam a taxa de inflação como uma medida de estabilidade.

A função do governo como estabilizador da economia é bastante debatida ainda hoje. A linha que divide a promoção da estabilidade e a atuação ativa na promoção do crescimento é tênue. Por vezes seria melhor o governo garantir um ambiente institucional adequado para que a economia se recupere sozinha do que atuar firmemente na economia doméstica. O indicador de estabilidade escolhido para compor o indicador musgraviano de estabilidade é o coeficiente de variação da taxa de crescimento do PIB.

3.2.1.3. Dimensão de Performance Econômica

Os indicadores de performance econômica se destacam entre os demais por refletirem melhor o bem-estar da população do que outros indicadores. Os estudos de Afonso, Schuknecht e Tanzi (2010) e Afonso, Schuknecht e Tanzi (2005) usam dados do PIB como proxy para o bem-estar. Logicamente, o conceito de bem-estar pode ser amplo, baseado em um conjunto de liberdades individuais, como o direito de ir e vir, de liberdade política e de opinião, a liberdade de realizar o seu potencial cognitivo, e de ter atendidas as necessidades básicas mediante a oferta da própria força de trabalho.

O PIB não capta todas essas dimensões do bem-estar, por isso ele é complementar aos demais indicadores já mencionados, e serve para capturar a parcela do bem-estar que se deve à renda e ao consumo. Como mencionado na seção anterior, a função do Governo de promover o crescimento econômico é

altamente discutível. Adotamos a abordagem *mainstream* da economia segundo a qual o governo deve se limitar a atuar nas áreas em que é indispensável e onde há falhas de mercado, se restringindo a melhorar as instituições que governam o ambiente de negócios. O indicador escolhido para essa dimensão é o PIB per capita.

Tabela 1 – Resumo dos Indicadores de performance (PSP)

Indicadores	Dimensão	Indicadores	
Indicadores de Oportunidade	Administrativa		
	Corrupção	Processos Judiciais por 1000 habitantes	
	Informalidade	Percentual de trabalhadores ocupados em funções informais	
	Educação		IDEB EF 1º ciclo
			IDEB EF 2º ciclo
			IDEB EM
			Taxa de Conclusão do EM aos 19 anos
	Saúde		Mortalidade infantil
			Esperança de vida ao nascer
	Segurança		Taxa de homicídios
	Justiça		Taxa de congestionamento processual
	Ambiental		Emissão de dióxido de carbono/PIB
			% aterro sanitário
		% tratamento de esgoto	
Infraestrutura		% rodovia duplicada	
		Rodovia pavimentadas/km2	
		Acesso a água	
		Coleta de esgoto	
Indicadores Musgravianos	Desigualdade	Índice de Gini	
	Estabilidade	Coefficiente de variação da taxa de crescimento do PIB	
	Performance	PIB per capita	

Fonte e elaboração: autores.

4. Resultados

De modo geral, o resultado dos indicadores de desempenho ocorreu conforme o esperado, com os estados do Sudeste, Sul e Centro-Oeste nas primeiras posições e os do Norte e Nordeste nas últimas. Além do indicador padrão, que utiliza pesos iguais para as dimensões, foram apresentados os resultados do PSP ponderado pelos gastos agregados das UFs nas dimensões (PSP P), isto é, que leva em consideração pesos maiores nas dimensões com maiores despesas – caso da saúde e educação. Neste caso, o DF se tornaria o primeiro colocado, com Santa Catarina na segunda posição e São Paulo, (1º no PSP) na terceira. Neste

sentido, os resultados se aproximam daqueles encontrados nos rankings de competitividade de outras instituições.

Esta seção não pretende aprofundar os resultados setoriais. O gráfico abaixo apresenta os resultados do indicador PSP do Brasil, como uma média ponderada pela população do PSP das UFs, além do melhor e pior estado no ranking geral. Destaca-se que apesar de algumas UFs terem tido uma boa classificação final, elas podem ter sido mal ranqueadas em determinadas dimensões, como no caso do DF, segunda posição final, com pior índice na dimensão administrativa.

Tabela 2 – Indicadores de performance (PSP) por dimensão

UF	Admin	Educa	Saúde	Segur	Justiça	Ambie	Infra	Desig	Estab	Perfor	PSP	PSP P
SP	9.1	7.01	8.74	9.91	1.58	9.6	7.58	5.15	7.64	5.13	7.14	7.09
DF	4.05	6.65	9.01	7.4	5.25	6.88	9.89	3.08	8.37	9.97	7.05	7.34
SC	8.57	7.08	10	9.33	1.37	9.22	4.98	9.19	6.4	4.04	7.02	7.11
RS	7.98	5.57	8.94	6.88	5.92	9.78	5.15	6.56	7.65	3.82	6.82	6.54
PR	8.42	5.97	8.52	7.08	4.17	9.39	5.56	6.97	7.53	3.79	6.74	6.56
MG	8.51	6.37	8.21	8.01	3.9	8.33	5.32	6.48	6.81	2.46	6.44	6.18
MS	8.66	4.84	6.98	7.39	2.64	8.28	3.82	6.87	7.51	3.63	6.06	5.95
RJ	8.26	4.95	7.01	5.55	0.85	9.75	7.31	6.49	4.89	4.14	5.92	5.79
GO	8.25	5.6	6.39	4.02	3.02	7.79	5	7.83	7.76	2.67	5.83	5.76
MT	8.2	4.94	6.1	5.58	4.79	4.63	2.99	8.13	7.76	4.08	5.72	5.82
ES	8.26	5.59	8.56	6.3	2.75	9.46	5.24	6.82	0.01	2.7	5.57	5.4
TO	7.95	5.2	6.24	5.28	4.05	6.34	2.82	6.99	8.46	1.77	5.51	5.39
AP	6.91	4.26	4.36	3.38	10	9.76	1.35	5.43	6.74	1.5	5.37	4.67
PB	7.86	3.39	6.1	5.94	4.17	7.74	4.89	5.12	7.25	0.95	5.34	4.76
RO	7.19	4.07	5.01	5.01	5.87	4.67	0.62	8.41	8.24	1.96	5.11	4.96
CE	8.1	4.36	6.35	4.82	2.65	8.12	3.4	5.18	6.66	1.04	5.07	4.81
RR	8.01	5.79	3.28	4.16	8.49	4.05	2.98	4.38	7.22	1.91	5.03	4.73
PE	7.56	3.84	5.93	3.64	2.66	8.95	4.37	4.27	6.84	1.36	4.94	4.61
SE	7.52	2.92	4.91	0.71	6.78	8.2	5.31	4.08	7.17	1.29	4.89	4.32
RN	7.84	3.91	7.1	2.65	2.51	7.18	3.77	4.33	7.95	1.29	4.85	4.78
AL	8.11	3.05	4.82	2.48	0.36	8.03	4.15	7.05	8.95	0.94	4.79	4.56
AC	7.66	4.5	5.49	4.04	5.96	5.36	1.56	4.99	5.28	1.27	4.61	4.43
MA	6.24	3.26	4.15	5.82	4.27	6.46	1.87	6.17	6.81	0.61	4.57	4.06
BA	7.23	3.35	5.02	3.73	0.01	7.44	4.09	5.23	8.27	1.23	4.56	4.39
AM	6.18	3.65	4.35	5.33	0.07	8.22	2.73	4.57	5.78	2.02	4.29	4.12
PA	6.52	3.28	4.54	3	3.89	6.32	1.32	5.26	7.45	1.23	4.28	4.09
PI	6.9	2.63	3.91	8.04	1.21	3.77	2.43	4.77	5.99	0.68	4.03	3.69
BR	8.06	5.28	7.18	6.57	2.67	8.45	5.23	5.9	7.03	3.09	5.95	5.77

Fonte e elaboração: autores.

A média nacional do PSP foi de 5,95, no entanto, em algumas dimensões as avaliações médias foram muito ruins, caso da Justiça e Performance. Inclusive, em algumas situações, a média do Brasil é maior do que a melhor UF, São Paulo, caso das dimensões Desigualdade e Justiça, indicando que esse estado tem um amplo espaço para melhorar, inclusive, porque o indicador é muito próximo da UF pior classificada.

5. Considerações finais

O estudo discute os principais conceitos de desempenho (performance) e eficiência no setor público, lançando luz sobre os objetivos do governo, nas suas três esferas – federal, estadual e municipal – e aprofundando as algumas questões necessárias para sua melhoria. Além da discussão teórica, o trabalho aplica a metodologia de Afonso, Schuknecht e Tanzi (2005) para avaliar as UFs do país.

Algumas instituições publicam anualmente *rankings* relativos ao desempenho dos estados, isto é, referentes aos seus indicadores de resultado, os quais representam a situação de diversos setores. No entanto, há uma grande dificuldade em sintetizar objetivamente um contexto multifacetado e altamente dinâmico, as demandas sociais variam conforme as preferências dos cidadãos. Por outro lado, a capacidade do governo de ofertar bens e serviços é limitada, especialmente no atual contexto fiscal da economia brasileira. Assim, é urgente implementar soluções que permitam identificar as situações mais urgentes e, portanto, que devam ser priorizadas. Neste sentido, o estudo é inovador porque avança na avaliação de eficiência do ente público estadual.

A maioria das avaliações de eficiência são voltadas para setores específicos. Logo, se restringem a relacionarem insumos e produtos exclusivos às áreas do conhecimento relacionadas. Esta pesquisa vai além e busca analisar a eficiência do setor público como um todo, analisando a totalidade dos gastos estaduais e municipais de diversas funções. A análise empírica contribui para o *accountability*, que pode ser complementada com ferramentas como a avaliação de políticas públicas e a revisão de despesas públicas, abordadas brevemente no trabalho. Ademais, o estudo também seguiu o padrão da literatura e examinou os resultados por dimensão, embasado em uma série de obras aplicadas, para aprofundar os fatores referentes a cada área. Esse resultado é relativamente pioneiro, já que as avaliações anteriores se limitam a verificar apenas o desempenho, e na maioria dos casos das de eficiência, foram realizadas análises de áreas específicas.

Os resultados mostram que apesar dos estados do centro-sul terem melhores desempenho (eficácia), não necessariamente eles estão entre os mais eficientes na provisão de serviços públicos. De modo geral, os estados com as melhores situações, representadas por indicadores de resultados que traduzem o contexto, estão entre os menos eficientes, ou seja, eles gastam uma alta quantia de recursos para atingi-las. Por outro lado, as UFs mais pobres e carentes, têm um baixo dispêndio financeiro e apresentam resultados medianos, o que as habilita como eficientes. Ademais, os resultados do DEA com orientação no produto apresentam maior relação com o PSP.

Uma extensão do trabalho pode ser realizada para verificar os determinantes da eficiência. Assim, em um segundo estágio, pode-se verificar a influência dos gastos com pessoal (proporção), investimento e demais componentes da despesa pública, identificando sua relação com os coeficientes de eficiência. Possivelmente, UFs com menor comprometimento com despesas obrigatórias, a exemplo da com pessoal, possuem maior margem de manobra e podem se permitir a inovar nos gastos públicos, além de investir mais. Outros componentes que podem ser investigados no segundo estágio são os fatores ambientais, contextuais. Por exemplo, provavelmente, estados com maior escolaridade média têm melhores servidores e são mais cobrados, do ponto de vista de controle social, logo, podem ser mais eficientes.

Outra extensão é avaliar e ranquear os municípios, afinal, as competências e responsabilidade são claramente identificadas, apesar da sobreposição de algumas áreas com o ente estadual. Neste sentido, é possível analisar a qualidade da oferta dos serviços públicos municipais em relação ao seu dispêndio de

recursos financeiros, fazendo uma análise similar a realizada nessa pesquisa. Uma das dificuldades é a falta de indicadores a nível municipal. Outra diz respeito à periodicidade, que compromete a publicação rotineira e dificulta a identificação de causalidade entre as políticas públicas e seus efeitos.

Por fim, outras variáveis podem ser aplicadas e testadas para se construir o *ranking*, tanto de desempenho quanto de eficiência. Contudo, o embasamento na literatura e a simplicidade na construção do que foi apresentado neste estudo, permitem afirmar que o setor público pode oferecer muito mais sem elevar o seu nível de gastos, inclusive, é possível fazer melhor gastando menos.

6. Referências

- ADAM, A.; MANTHOS D.; PANTELIS, K. Public sector efficiency: leveling the playing field between OECD countries. *Public Choice*, v. 146, p. 163-183, 2011.
- AFONSO, A.; SCHUKNECHT L.; TANZI V. Public sector efficiency: an international comparison. *Public choice*, 2005: 321--347.
- AFONSO, A.; SCHUKNECHT L.; TANZI V. Public sector efficiency: evidence for new EU member states and emerging markets. *Applied Economics* 42, n. Taylor e Francis (2010): 2147-2164.
- AFONSO, A.; ROMERO-BARRUTIETA A.; MONSALVE E. Public sector efficiency: evidence for Latin America, *Discussion Paper No. IDB-DP-279*, 2013.
- AFONSO, A.; AUBYN M. Cross-country efficiency of secondary education provision: A semi-parametric analysis with non-discretionary inputs. *Economic modelling* (Elsevier) 23 (2006): 476-491.
- ARISTOVNIK, A.; JANKO, S; JERNEJ, M. Performance measurement of police forces at the local level: A non-parametric mathematical programming approach. *Expert Systems with Applications*, v. 41, p. 1647-1653, 2014.
- BANCO MUNDIAL. Um Ajuste Justo: Análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil.” *Brasil: Revisão das Despesas Públicas I Síntese*, Novembro, 2017.
- BANERJEE, A.V.; MOLL, B. Why Does Misallocation Persist? *American Economic Journal: Macroeconomics*, v. 2, n. 1, p. 189–206, 2010.
- BOUERI, R; ROCHA F.; RODOPOULOS F. *Avaliação da Qualidade do Gasto Público e Mensuração da Eficiência*. Brasília: Secretária do Tesouro Nacional, 2015.
- DE SOUSA, M. C.; STOŠIĆ, B. Technical efficiency of the Brazilian municipalities: correcting nonparametric frontier measurements for outliers. *Journal of Productivity analysis* (Springer) 24 (2005): 157-181.
- GEARHART, Richard. The Robustness of Cross-Country Healthcare Rankings Among Homogeneous OECD Countries, *Journal of Applied Economics*, v. 19, 2016.
- JONES, C. I. Misallocation, economic growth, and input-output economics. Cambridge: NBER, jan-2011. (Working Paper 16742).
- ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÓMICO. Relatórios Econômicos OCDE: Brasil. Fevereiro, 2018.
- PEREIRA FILHO, O. A.; TANNURI-PIANTO M. E.; SOUSA M. C. S. Medidas de custo-eficiência dos serviços subnacionais de segurança pública no Brasil: 2001-2006. *Economia Aplicada* (SciELO Brasil) 14 (2010): 313-338.
- RESTUCCIA, D.; ROGERSON, R. Policy Distortions and Aggregate Productivity with Heterogeneous Establishments. *Review of Economic Dynamics*, v.11, n.4, p. 707–720, 2008.
- SMITH, P.; STREET, A. Measuring the efficiency of public services: the limits of analysis. *Journal of the Royal Statistical Society: Series A* (Statistics in Society), n.168, p. 401-417, 2005.
- ZOGHBI, A. C.; MATTOS E. M., ROCHA F.; ARVATE P. Uma Análise da Eficiência nos Gastos em Educação Fundamental para os Municípios Paulistas. *Planejamento e políticas públicas*, 2011.