

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E CONTABILIDADE DE
RIBEIRÃO PRETO
DEPARTAMENTO DE CONTABILIDADE
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CONTROLADORIA E CONTABILIDADE

RAFAEL RAVANELLI

Origens institucionais e o *Value for Money* da educação nos municípios brasileiros

ORIENTADOR: PROF. DR. André Carlos Busanelli de Aquino

RIBEIRÃO PRETO

2013

Prof. Dr. João Grandino Rodas
Reitor da Universidade de São Paulo

Prof. Dr. Sigismundo Bialoskorski Neto
Diretor da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto

Prof. Dr. Vinícius Aversari Martins
Chefe do Departamento de Contabilidade

RAFAEL RAVANELLI

Origens institucionais e o *Value for Money* da educação nos municípios brasileiros

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Controladoria e Contabilidade da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo, para obtenção do título de Mestre em Ciências.

ORIENTADOR: PROF. DR. ANDRÉ CARLOS
BUSANELLI DE AQUINO

RIBEIRÃO PRETO

2013

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

FICHA CATALOGRÁFICA

Ravanelli, Rafael

Origens institucionais e o nível de *Value for Money* da educação nos municípios brasileiros. Ribeirão Preto, 2013.

100 p. : il. ; 30 cm

Dissertação de Mestrado, apresentada à Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto/USP. Área de concentração: Controladoria e Contabilidade.

Orientador: André Carlos Busanelli de Aquino.

1. *Value for Money*. 2. Nova Economia Institucional 3. Gestão Pública 4. Municípios.

FOLHA DE APROVAÇÃO

Nome: RAVANELLI, Rafael

Título: Origens institucionais e o *Value for Money* da educação nos municípios brasileiros

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Controladoria e Contabilidade na Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo como requisito para obtenção do título de Mestre em Ciências.

Área de Concentração: Controladoria e Contabilidade.

Aprovado em:

Banca Examinadora

Prof. Dr. _____ Instituição: _____
Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr. _____ Instituição: _____
Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr. _____ Instituição: _____
Julgamento: _____ Assinatura: _____

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus pela proteção divina, por sempre ter guiado os caminhos de minha vida, pela força, perseverança e oportunidades de crescimento.

À minha avó Nair (In memoriam) por ser o exemplo de força e sabedoria que tenho em minha vida, por todo carinho, incentivo, amor, educação que teve por mim. Sinto muitas saudades da senhora, Vó. A minhas avós Dirce, Ilce e meu avô Hélio por tudo o que sempre fizeram por mim e continuam fazendo e aos meus pais por tudo. Vocês são as pessoas mais importantes de minha vida, não sei expressar minha gratidão a vocês por terem permitido e terem me incentivado a chegar aonde cheguei, amo vocês de todo o meu coração.

Agradeço meus amigos e familiares pelo apoio e incentivo e compreenderem minha ausência. Agradeço especialmente Thiago, Juliana, Silvelaine e Flávio por todo apoio, amizade e bons momentos que tivemos e a minha prima Carol pelo incentivo em tudo que faço.

Agradeço minha namorada Ana pela compreensão de minha ausência, incentivo, carinho e auxílio nos momentos críticos.

Agradeço a todos os professores da FEA- RP pelo ensino que tive e por terem formado o profissional que sou. Agradeço especialmente aos professores Davi e Bonacim por me incentivarem a fazer o mestrado, por todo auxílio, conhecimento, conselhos e amizade.

Agradeço ao meu orientador Prof, André Carlos Busanelli de Aquino pela orientação, paciência, incentivo e oportunidades durante minha orientação e por todo auxílio no decorrer deste trabalho.

Agradeço a todos os funcionários da FEA- RP, em especial Vânia, Érica, Matheus e Rose pela disposição, auxílio e paciência e também todos aqueles que estiveram envolvidos com essa pesquisa.

Resumo

O presente estudo apresenta os condicionantes institucionais para o nível de eficiência da gestão municipal da educação no Brasil. A evolução dos princípios da administração pública no Brasil, estabelecidos pela Constituição de 1988 e ampliados pela Emenda Constitucional nº 19/1998, por serem instituições formais, patrocinadas pelo governo, ainda não surtiram efeito a ponto de alterarem o *modus operandi* do governo em nível municipal, ou de disseminar a implantação de novas tecnologias de gestão em larga escala (ex. NPM). No mínimo dois fatores inibem tal disseminação institucional, a ausência de incentivos aos agentes públicos a adotarem como direcionadores de desempenho tais princípios, e efeitos institucionais informais que atuam como *path dependence* (ancoragem) à plena adoção. Portanto, mesmo a eficiência sendo princípio da administração pública, as equipes de administração municipal apresentarão um descolamento em relação à adoção do princípio. Da mesma forma, o fato do município não declarar o uso de uma métrica VFM (*Value for Money*) não significa que não exista uma eficiência atingida por escolhas econômicas mesmo que feitas sem um framework de gestão. Desta forma, existe um nível de VFM implícito da administração municipal, que por hipótese seria função da presença de instituições informais favoráveis à adoção das instituições formais. Foram criadas *proxies* para VFM para educação básica, assim como um índice de VFM para os 5565 municípios brasileiros controlados por disponibilidade e acesso a recursos e porte. A presença de instituições informais foi captada por variáveis socioeconômicas e históricas. Os resultados sugerem que além de fatores como PIB *per capita* e investimentos públicos em educação, as tradições locais, denominadas Instituições no presente trabalho, afetam a política pública considerada. Efeitos institucionais podem afetar tanto positivamente o nível de VFM quanto negativamente, dependendo do tipo da instituição instalada na localidade.

Palavras-Chave: Nova Economia Institucional, município, gestão pública, Value for Money.

ABSTRACT

The following research presents institutional drivers for education services efficiency level in Brazilians local government management. The federal Constitution and a additional law establishes and expands principles for the public administration. Since those principles are formal institutions, implemented by government, they did not have yet an effect in local public management or promoted new ways of management such as the New Public Management. At least two things might block this institutional improvement: The lack of incentives for public managers to use these principles as drivers for higher efficiency, and institutional effects that act as path dependent. Even though local government does not declare the use of a VFM (Value for Money) index, It does not mean that there is no level of efficiency in decisions taken without a management framework. Therefore, there is a implied VFM in local public management, that is affected by the presence of informal institutions, favorable to formal institutions that enhance efficiency. Proxies for VFM were identified for public management in public education services, such as a VFM index for Brazilians local government, considering the access and availability of resources and size. Informal institutions are proxy by historical and socioeconomics variables. Results suggests that not only GDP *per capita* and public investments in education affects public policies, institutional effects are able to affect positively the level of VFM negatively, according to the institution that is considered.

Keywords: New Economics Institution, local government, public management, Value for Money.

Sumário

1. Introdução	11
2. O “Value for Money” e o “Best Value” como métricas de desempenho.....	14
2.1 O conceito de “Value for Money” e “Best Value for Money”:	14
2.2 As dimensões do Value for Money	18
2.3 A mensuração do VFM	19
2.4 O “Value For Money” Framework	22
2.4.1 O “Best Value Framework” - A Experiência Britânica.....	25
2.5 Experiências internacionais envolvendo o VFM.....	28
2.6 O Value for Money no Brasil	29
3. As instituições Brasileiras	31
3.1 Análise Institucional Histórica	35
3.1.1 As Instituições do Brasil Colônia.....	35
3.1.2 As Instituições do Brasil Imperial	39
3.1.3 As Instituições da República Velha.....	44
3.1.4 As Instituições da Era Vargas	47
3.1.5 As Instituições do Período Democrático e Regime Militar	49
3.1.6 As Instituições da Nova República	52
3.2 As Instituições e suas interações com a Administração Públicas e Regiões	55
4. As Instituições formais brasileiras e interação entre os agentes	58
5. O sistema Nacional de Educação.....	64
5.1 Descentralização administrativa e regulação	66
5.2 Limites mínimos de aplicação de recursos na educação	68
5.3 Forma de financiamento.....	68
6. Organização do sistema de ensino municipal	70
7. Desenvolvimento das Hipóteses	74
8. Aspectos metodológicos.....	76
8.1 Definição das Variáveis de VFM	76
8.2 Especificações do Modelo de VFM e Instituições	77
9. Análise dos resultados	80
9.1 Análise da dimensão “Economia”	82
9.2 Análise da dimensão “Eficiência”	83

9.3 Análise da dimensão “Eficácia”	84
9.4 Demais considerações	85
10. Considerações Finais	87
Referências	88
Anexo A – Resultado da Regressão para a dimensão “ Economia”	98
Anexo B – Análise fatorial para a dimensão “Eficácia”	99
Anexo C - Evolução das funções municipais e financiamento da educação.....	100

1. Introdução

A Constituição Federal de 88, alterada pela EC 19/98, estabelece a eficiência como um princípio a ser seguido pela administração pública no exercício de suas atividades, porém espera-se que os gestores públicos ainda não tenham buscado a eficiência na extensão devida, devido à ausência de incentivos para atingi-la ou devido a instituições informais que reduziram a aplicação da eficiência como direcionador das decisões da arena de escolha pública de um governo municipal.

Entende-se que a prestação de um serviço público é eficiente se o processo para entregar o serviço escolhido é o que consome o menor nível de recursos possíveis e entrega o maior nível de output possível.

Nesse âmbito, o *Value for Money* (VFM) é uma métrica de desempenho que relaciona *inputs* e *outputs*, e permite a análise da eficiência da gestão no seu uso de insumos e execução de sua função. Mas mesmo a métrica não sendo formalmente implantada sob um framework de gestão nas entidades públicas, as decisões dos gestores municipais possuem algum nível de VFM implícito nessas decisões.

Dessa forma, o presente estudo identificou o VFM implícito nas decisões de políticas públicas na área de educação dos municípios brasileiros. Ou seja, observou o consumo de recursos utilizados por esse conjunto de políticas públicas e os resultados obtidos por elas.

A discussão do VFM implícito nas decisões dos gestores públicos apresentada no presente trabalho é feita comparativamente entre os municípios da federação brasileira, e considera os fatores institucionais informais que afetam o VFM obtido. Pois, como as instituições formais são comuns a todos os municípios, as diferenças de eficiência seriam afetadas pelas instituições informais existentes em cada região do Brasil.

Logo, o estudo tem o seguinte problema de pesquisa: Qual nível de Value for Money implícito nas políticas públicas de educação municipal e quais os efeitos institucionais explicariam a diferença entre municípios?

O objetivo de estudar especificamente a política educacional brasileira se deve pelo fato de ser o principal determinante da discrepância de rendas entre indivíduos e possuir impactos na renda no longo prazo, pois a educação é uma política pública que promove a igualdade de oportunidades no mercado de trabalho e conseqüentemente promove a distribuição de renda (MENEZES FILHO et al., 2004).

Como os impactos da educação na renda são de longo prazo, espera-se que os agentes políticos ao se promoverem tenham preferências por ações que reflitam no curto prazo, ao invés do longo prazo. Nesse aspecto, a saúde, por exemplo, possui seus efeitos observáveis no curto prazo, enquanto a educação possui seus efeitos observáveis apenas no longo prazo. Dessa forma, é mais provável que os agentes públicos busquem ações que privilegiem resultados observáveis no curto prazo, mesmo que as ações de longo prazo possuam maiores benefícios tanto econômicos quanto sociais para toda a sociedade.

Adicionalmente, a educação, por ter seus recursos definidos por instituições formais e um caráter de longo prazo, não observável no curto prazo, teria suas alocações de recursos mais sensíveis aos efeitos institucionais informais.

Os *outputs* das políticas públicas de educação são controlados pelo porte do município, renda per capita, dependência de recursos da União e Estado. Com o uso dos controles adotados, se observa uma escala com o nível de VFM implícito existente nos municípios brasileiros, esses níveis existentes são analisados sob a perspectiva da análise institucional comparada, que identifica as instituições informais que afetam a eficiência dos municípios brasileiros.

A análise institucional da eficiência se deve ao fato de as instituições afetarem fatores como saúde, educação e especialização, sendo que no longo prazo as instituições teriam efeitos além das transações econômicas, o que implica impacto na eficiência econômica a ser obtida (GREIF, LAITIN, 2004).

Considerando os efeitos que as instituições possuem no nível de VFM, a pesquisa identifica a partir do período do Brasil Colonial até a atualidade as instituições informais que possuíram interação com a administração pública, consequentemente afetando seus arranjos organizacionais, apontando tanto as instituições que incentivaram maior desenvolvimento econômico em algumas regiões como as instituições que frearam o desenvolvimento.

Tal interação institucional é presente desde o período colonial e se reproduziu até a atualidade. Dessa forma, a análise institucional apresentada na pesquisa identifica as instituições locais que resultaram em maior ou menor desenvolvimento econômico ao longo do tempo, e como essas instituições afetam a política pública de educação.

A pesquisa visa preencher a lacuna existente sobre o uso do *Value For Money* em políticas públicas, ao apresentar o conceito da métrica e os mecanismos adotados internacionalmente para mensurá-lo e como as instituições locais afetam o “*Value for Money*”.

É apresentado nas próximas seções o conceito de *Value for Money*, a sua adoção internacional, a experiência britânica com a adoção, os mecanismos de mensuração e o conceito na realidade nacional, a análise institucional histórica do Brasil, fazendo um panorama desde o período colonial até a República de 1988 e o funcionamento do sistema educacional brasileiro análise preliminar dos resultados e considerações preliminares da pesquisa.

2. O “Value for Money” e o “Best Value” como métricas de desempenho

Um dos objetivos da *New Public Management*, ou Nova Gestão Pública (NPM) é o aumento de transparência nas ações governamentais no que se refere ao desempenho e uso de recursos pelos dos órgãos públicos (TIMMERS, 2000; CAVALUZZO; ITTNER, 2004). Nesse âmbito, o *Value for Money* (VFM) é uma métrica de *accountability*¹ utilizada para planejamento e controle, a qual possui orientação voltada para os resultados do ente público na sua prestação de bens e serviços à comunidade (BOVAIRD; HALACHIMI, 2001; BOVAIRD; LÖFLER, 2002).

Embora o termo VFM esteja presente em várias políticas públicas, principalmente no Reino Unido, se observa que há uma escassez de estudos sobre o tema (McADAM; WALKER, 2004). O Reino Unido é pioneiro na adoção de práticas de VFM em suas políticas públicas e desde 1997 possui uma iniciativa de uso dessas práticas em suas políticas públicas, sendo o uso das técnicas obrigatórias a partir do ano 2000. Tal iniciativa é chamada “ Best Value Regime” (BOVAIRD, 2000; HALACHIMI; MONTGOMERY, 2000).

A adoção de práticas de VFM não é uniforme, foram observados vários métodos de implantação dessas técnicas no Reino Unido (MARTIN, 2000), de forma que fatores institucionais influenciam tanto a adoção dessas técnicas como o atingimento das metas estabelecidas, assim como há influências dessa adoção nos níveis sociais, econômicos e políticos (COOPER; HOPPER, 2007; DiMAGGIO, 1983).

2.1 O conceito de “Value for Money” e “Best Value for Money”:

Entre as práticas adotadas da gestão privada pelo setor público, encontram-se a contabilidade por competência, demonstrações consolidadas, *accountability*, mensuração de desempenho e desempenho, adoção de sistemas de custeio e adoção de orçamentos de longo prazo (COOPER; HOPPER, 2007, BROADBENT; GUTHRIE, 2008). O conceito VFM tem sua origem nessas práticas de gestão do setor privado, que posteriormente foram adotadas pelo setor público sob o rótulo da NPM (JACOBS, K, 1998).

O VFM é uma iniciativa governamental para introduzir técnicas formais no setor público para alocar recursos de forma racional e ausentes de influência política ou gerencial, com a finalidade de melhor alocação social dos recursos empregados pelo setor público (SHAOUL, 2005), mas mesmo a métrica não sendo formalmente implantada sob um

¹ *Accountability* é um termo referente à responsabilização ou prestação de contas de gestores por seus atos praticados em determinado período (ABRUCIO, 2005).

framework de gestão nas entidades públicas as decisões dos gestores municipais possuem algum nível de VFM implícito.

Logo, o VFM como métrica de desempenho indica o grau com que os recursos públicos estão sendo empregados para produzir valor, em resumo é o quanto de valor que cada unidade monetária de recursos empregados gera. Para isso, se espera que uma métrica quando adotada, possua acurácia e baixo viés das propriedades a serem mensuradas para realizar sua função de promover maior eficiência e eficácia através do processo de tomada de decisão (CAVALUZZO; ITTNER, 2004).

O conceito tornou-se uma abordagem adotada principalmente pelo setor público para avaliar o valor de suas políticas e projetos públicos (JACOBS, 1998), sua definição é expressa como um aumento de qualidade do bem ou serviço prestado, sem o aumento do custo, ou uma redução de custos sem alteração da qualidade (CHRISTENSEN, M, YOSHIMI, H., 2000).

Dessa forma, aumentar o nível de produtos e serviços (*outputs*) e manter o de recursos utilizados (*inputs*) indica um maior VFM do que o status inicial e manter o nível de *outputs* e diminuir o nível de *inputs*.

Apesar da importância desse termo devido sua ampla adoção, o construto permanece sem uma definição clara e os termos de sua mensuração continuam ambíguos (GRIMSEY, D.; LEWIS, M., 2005), de forma que o VFM não é um conceito unitário, mas um construto social, o que o caracteriza como um indicador formativo², recebendo definições diferentes, porém semelhantes. Além da definição, a esfera de adoção e as práticas associadas não são uniformes entre os que adotam as práticas de VFM (Quadro 1):

² Conforme Bisbe et al. (2007) um construto formativo é formado ou induzido por indicadores que refletem as características inerentes do construto.

Quadro 1: Definição e meios de se obter “Value for Money” adotados

Autores	Local	Unidade de Adoção	Definição de VFM	Mecanismos para obter VFM
BECHBERGER, E. et al. (2011)	USA e UK	Órgãos de Controle	Economia, eficiência e efetividade.	Auditorias, entrevistas com clientes, avaliação de desempenho.
CAHILL, D.; ANDREW, J. (2009)	Escócia	Unidades prisionais	Economia, eficiência e eficácia.	Privatização, descentralização, relação custo-benefício.
CHRISTENSEN, M.; YOSHIMI, K. (2000)	Japão e Austrália	Prefeituras japonesas e agências públicas australianas	Aumento de qualidade, sem o aumento de custos.	Mensuração de desempenho, descentralização administrativa, auditoria de performance.
HENJEWELE, C.; SUN, M.; FEWINGS, P. (2011)	UK	Parcerias Público-Privadas	Qualidade, eficiência e efetividade.	Análise financeira de receita e custos.
DEMIRAG, I.; KHADAROO, I. (2009)	UK	Parcerias Público-Privadas	Economia, eficiência e Efetividade.	Análises financeiras de fluxo de caixa e risco; mensuração de desempenho, transparência.
GRIMSEY, D.; LEWIS, M. K. (2005)	UK e Austrália	Parcerias Público-Privadas	A combinação ótima entre custo e qualidade para atender as necessidades do usuário.	Comparações, técnicas de avaliação econômica. Análise de custos e benefícios dos setores públicos e privados.
GRÖNLUND, A.; SVÄRDSTEN, F.; ÖHMAN, P. (2011)	Suécia	Agências, departamentos e órgãos governamentais	Economia, efetividade e eficiência.	Avaliação de performance, accountability, auditorias de compliance e qualidade
HALACHIMI, A.; MONTGOMERY, L. (2000)	UK	Agências e departamentos públicos	Relação entre custos e benefícios	Descentralizações, privatizações, Benchmarking, transparência.
JACOBS, K. (1998)	Nova Zelândia	Órgãos de controle	Economia, eficiência e eficácia.	Compliance, foco no output , consulta aos usuários, mensuração de performance
KHADAROO, I. (2008)	UK e Irlanda do Norte	Órgãos de controle	O montante contábil e a comparação entre os custos e benefícios entre a PPP e o empreendimento público tradicional.	Tomada de decisão, análise financeira de custos dos parceiros públicos e privados, transferência de riscos.
MICHELA, A.; LAPSLEY, I. (2008)	UK	Agências e departamentos públicos	Economia, efetividade e eficiência.	Accountability, Transparência.
KARKATSOULIS, P. (2000)	Grécia	Não especificado	Relação ótima entre qualidade e custo.	Descentralização administrativa, benchmarking com os usuários, tomada de decisão.
POLLIT, C. (2003)	5 países	Órgãos de Controle Europeus	Economia, eficiência e efetividade.	Accountability, Transparência, mensuração de desempenho.

Pelo quadro acima, as práticas de VFM são identificadas e aplicadas em qualquer unidade do setor público, apesar de maior foco em parcerias público-privadas e órgãos de controle, devido aos procedimentos técnicos necessários de se apresentar a viabilidade das parcerias frente aos empreendimentos públicos (DEMIRAG, I; KHADAROO, I; 2009;

KHADAROO, I; 2008) e de os órgãos de controle terem o papel de assegurar estabilidade econômica e financeira do setor público (JACOBS, 1998).

A definição de VFM conforme exposto no Quadro 1 é entendida como a junção de eficiência, economia e eficácia, também adotada como sinônimo de efetividade, embora a definição não seja unânime. Christensen, M. e Yoshimi, K (2000) e Grimsey, D. e Lewis, M. K. (2005) consideram VFM como um aumento na qualidade sem aumento nos custos, que engloba em sua essência os conceitos de economia, eficiência e eficácia adotado por alguns autores.

Enquanto Khadarro (2008) e Demirag e Khadarro (2009) apresentam uma definição de aspectos financeiros para a métrica, a qual é a diferença monetária entre o custo de o empreendimento ser executado pelo setor público e pelo setor privado. De forma que essa definição é uma definição técnica possível de adoção, porém limitada na comparação necessária entre as esferas públicas e privadas, enquanto a métrica VFM pode ser aplicada em qualquer esfera, embora seja comumente adotado pelo setor público, conforme Jacobs (1998) afirma.

Apesar da falta de unificação do conceito VFM, é observado que ele visa a maior relação entre qualidade do bem ou serviço prestado e seu custo. Logo, tal relação compreende que o conceito VFM engloba as dimensões de economia, eficiência e eficácia ou efetividade, as quais são adotadas por alguns autores, portanto no presente trabalho são consideradas como sinônimos.

Outra métrica adota para o VFM é o “*Best Value*” (BV), a qual se refere ao melhor *outcome* de um processo. De forma que enquanto o VFM é uma métrica que relaciona inputs e outputs, o BV é o melhor resultado possível dessa relação entre outputs e inputs (HALACHIMI, MONTGOMERY, 2000), sendo o BV uma extensão do VFM.

O Conceito “*Best Value*” é semelhante ao VFM, de forma que se observam referências ao “*Best Value Framework*”, nas práticas da administração pública do Reino Unido, como sinônimas do construto “*Best Value*” (Ex: GUEDES; MARTIN, 2000; BOVAIRD; HALACHIMI, 2001; MCADAM; WALKER, 2003).

O fato de serem adotados como sinônimo se dá pela expectativa de que o setor público obtenha o máximo de VFM possível de suas atividades executadas, de forma que os valores de VFM e BV seriam próximos (BARNETT et al., 2010), logo presume-se que os VFM’s subentendidos pelos gestores são próximos ou iguais ao BV.

2.2 As dimensões do Value for Money

As três variáveis: Economia, Eficiência e Eficácia, assim como o conceito de VFM, não possuem um conceito universal, mas apenas indicadores que refletem suas propriedades. (DEMIRAG, I, 2008; MARTIN, S, 2000; JACOBS, K, 1998; ARNALBOLDI, M, LAPSLEY, I, 2008).

O balanceamento entre as três dimensões do VFM é estipulado conforme o ambiente em que se realiza a adoção das práticas de VFM (CHRISTENSEN, M. YOSHIMI, H., 2000) e o grau de maturidade de cada parte do processo, a qual é dada pela existência de sistemas de custeio e mensuração de desempenho e a funcionalidade destes (BOVAIRD, T.; HALACHIMI, A. 2001).

“Economia” se refere ao menor preço do *input* utilizado, permitindo avaliar a gestão da entidade quanto à sua habilidade aquisição de insumos a valor de mercado (SHAOUL, 1998; HALACHIMI, A.; MONTGOMERY, L., 2000).

Quanto às esferas de eficiência e efetividade ou eficácia, as definições são ambíguas e pouco esclarecidas, entretanto suas definições foram institucionalizadas nos termos em que os órgãos de controle definem (HEALD, 2003). Eficiência pode ser entendida como aumento dos *outputs* sem absorver novos recursos (FARREL, 1957), como os insumos são mensurados pelo custo, uma definição de eficiência é a melhor razão entre *outputs* e custos (SHAOUL, 1998).

Entretanto, Shaoul (1998) apresenta que essa definição não permite identificar se um desempenho é superior devido a um melhor uso dos recursos ou se é devido ao baixo preço de aquisição dos insumos utilizados.

A eficiência *per se* não é capaz de ser identificada, sendo necessárias comparações com demais unidades que produzem ou fornecem o mesmo bem ou serviço, ou metas a serem cumpridas, porém, outro aspecto que se considera é que a qualidade dos bens e serviços prestados é homogênea (GEDDES, M; MARTIN, S., 2000).

A “Eficácia” é a extensão em que os objetivos pretendidos são atingidos, relacionando assim o output com os objetivos finais a serem atingidos (GRÖNLLUND et al, 2011). Porém para ser capaz de determinar sua efetividade ou eficácia, o setor público necessita de esforços entre seus órgãos, no que se refere sobre compartilhamento de dados referentes à satisfação do usuário sobre os bens e serviços recebidos do setor público, o que implica um papel proativo

do governo para identificar as necessidades das comunidades para realizar suas atividades de prestação de serviços (BOVAIRD, T.; LÖFFLER, E., 2003).

O VFM, devido a suas dimensões, envolve uma avaliação de trade-off entre custo e qualidade para determinar a viabilidade da atividade estatal, porém observa-se uma interpretação errônea do conceito, que leva a frequentemente os agentes públicos a considerarem o projeto de menor custo como VFM, sem uma adequada avaliação da qualidade do projeto a ser executado e se tal projeto trará os resultados esperados pela sociedade (GRIMSEY, D.; LEWIS, M., 2005).

2.3 A mensuração do VFM

A ambiguidade e falta de consenso sobre a definição do VFM implícito nas decisões de gestão pública, assim como de suas dimensões é refletida nas formas de mensuração adotadas para se avaliar o VFM de um bem ou serviço realizado.

As técnicas adotadas de obtenção do VFM não são uniformes, sendo que cada órgão possui autonomia para definir o modo de mensurar o VFM ou há uma metodologia estabelecida por algum órgão superior, fato observado no Reino Unido durante a implantação formal de técnicas de VFM na administração pública britânica (MARTIN, 2000).

Apesar de os mecanismos adotados de mensuração de VFM diferirem entre países e entre órgãos públicos de um mesmo país, se observa pelo Quadro 1 que as técnicas adotadas implicam maior *accountability* e transparência por parte do governo, devido à necessidade de identificação clara e objetiva dos responsáveis e processos dos bens e serviços.

Embora, a necessidade de *accountability* e transparência refletirem em maior participação e diversificação dos responsáveis pela avaliação e coordenação entre unidades centrais e independentes, o elo entre as unidades são fracos ou mal definidos, prejudicando o processo de avaliação de VFM, soma-se ainda a necessidade de recursos e profissionais adequados para realizarem as avaliações (OECD, 2010).

A escolha do método de mensuração do VFM é problemática, devido ao fato de a métrica englobar os benefícios financeiros e não financeiros futuros do projeto (DEMIRAG; KHADAROO, 2011), de modo que o VFM implícito de um projeto pode variar conforme o modelo de mensuração adotado.

Seguindo essa linha, o Banco Mundial (2004) apresenta métodos que visam mensurar o VFM da atividade estatal. Os métodos apresentados pelo Banco Mundial podem ser

substitutos de outras técnicas ou complementares, o Banco apresenta ainda a recomendação de duas práticas gerenciais a serem adotadas pelo setor público: Modelos de gestão e modelos de identificação de riscos.

Entre os métodos recomendados pelo Banco Mundial (2004) para se mensurar o VFM estão o uso de questionários para captar as condições das políticas executadas e sua evolução no tempo através de escalas de satisfação do usuário e consumo de recursos, incentivando assim maior participação popular na tomada de decisão para aumentar a efetividade das políticas.

As técnicas utilizadas para se mensurar o VFM dos serviços públicos podem ser aplicadas antes da implantação de uma política pública para decisões de terceirização, realização de parcerias público-privadas ou após a execução da política para se avaliar o VFM obtido.

As técnicas *ex-post*, são denominadas auditoria de *performance* ou auditoria de *Value for Money*. Tais auditorias são realizadas através do julgamento da *performance* obtida, utilizando critérios e evidências, para comparar o realizado com o planejado e avaliar o desempenho comparado com outros prestadores do mesmo serviço (BARNETT et al, 2010).

A auditoria de VFM é decomposta em três auditorias, cada uma avaliando uma dimensão do VFM. Mas devido à dificuldade de definição de cada uma das esferas, outras abordagens são utilizadas como forma complementar de assegurar o VFM, o que resulta em auditorias com técnicas que visam avaliar a confiabilidade e segurança dos sistemas de informação, o relacionamento entre órgãos técnicos e políticos, clareza dos objetivos a serem atingidos nos diferentes níveis da organização e viabilidade financeira das propostas políticas (GRÖNLUND et al, 2011).

Pollit (2003) analisou quais eram os critérios e quais as abordagens de avaliação do VFM das auditorias de cinco países europeus, os critérios encontrados eram os princípios de economia, eficiência e efetividade, acrescidos de noção de boas práticas de gestão, que por não serem definidas objetivamente eram alvos de contestações. As técnicas em uso envolvem análise documental, entrevistas, realização de estudos de casos e análises econômicas e estatísticas, e mais recentemente o foco em grupos específicos e desenvolvimento de modelos de avaliação.

Na Nova Zelândia, a implantação de auditorias de VFM foi uma tentativa de reduzir o desperdício de recursos públicos. A reestruturação para atender as demandas informacionais das novas auditorias resultou em delegações de funções, transferências de poderes decisórios

para níveis inferiores, separação entre compradores e executores, adoção de preços de transferências entre unidades e competitividade entre os órgãos (JACOBS, 1998).

Isso demonstra que apesar de as técnicas de mensuração terem sido refinadas conforme os órgãos adquiram maior experiência, as estratégias para mensurar o VFM das políticas executadas apresentam disparidades por causa da adequação do ambiente em que foram implantadas e da estrutura adotada pelo setor público (BRIGNALL; MODELL, 2000; POLLIT, 2003).

Enquanto as auditorias de VFM avaliam os efeitos das políticas *ex-post*, as técnicas *ex-ante* de VFM são adotadas principalmente para projetos de concessão ou terceirizações. A análise anterior à execução do projeto visa avaliar os impactos financeiros e o risco do projeto. Esse método envolve a avaliação da *trade-off* entre custo e qualidade para determinar a viabilidade do projeto em termos de cumprir seus objetivos estabelecidos (CAHILL; ANDREW, 2009).

O modelo de avaliação de VFM *ex-ante* é concentrado no aspecto financeiro metodológico para construir o PSC (Public Sector Comparator), uma métrica que tem por finalidade refletir o custo de o setor público desenvolver o projeto ao invés de terceirizar ou realizar parcerias público-privadas. (KHADAROO, 2008; DEMIRAG, KHADAROO, 2011).

Os primeiros passos para o uso do PSC é a decisão do projeto, em seguida, o setor público inicia um processo competitivo entre possíveis fornecedores que apresentam propostas, na análise das propostas recebidas os fatores financeiros e não financeiros são avaliados e tal avaliação é considerada equivalente ao um teste de VFM (GRIMSEY; LEWIS, 2005).

O PSC é um fluxo de caixa descontado das receitas e custos, incluindo os riscos de o setor público fazer o projeto (DEMIRAG; KHADAROO, 2011). O cálculo do PSC inclui o tempo de se realizar o projeto, financiamento, os riscos e as especificações de desempenho, soma-se também o custo dos riscos a serem assumidos pelo governo (GRIMSEY; LEWIS, 2005).

Entretanto, a metodologia é criticada devido à subjetividade em torno da taxa de desconto a ser adotada, dificuldade de prever o fluxo de caixa e ainda o pressuposto que os custos do governo são ocorridos no momento inicial ao invés de serem distribuídos no tempo de execução do projeto (SHAOUL, 2005).

Outro problema da metodologia é a transferência de riscos para o setor privado, já que não é possível a previsão e ponderação dos resultados oriundos dos eventos futuros incertos

(POLLOCK et al 2002). Outra limitação da transferência do risco é que deve ser considerado o risco total do projeto e não o compartilhado, pois a atenção ao risco total assumido pelo setor público como um todo é sensível ao mecanismo de entrega do serviço adotado (HEALD, 1999).

Tal metodologia de VFM considera o risco específico de um projeto, e não o risco assumido pelo governo como um todo, pois embora uma área tenha seus custos reduzidos, outros serão impostos em outras áreas do governo, invalidando o VFM obtido, soma-se o fato de o PSC para fins de parcerias publico-privadas concentrarem os ganhos do projeto nas firmas e socializar as perdas existentes, gerando exclusão social e desigualdade de renda (HEALD, 1999, SHAOUL, 2005).

Independente da técnica de mensuração adotada, elas possuem limitações referente à definição do que será mensurado, acurácia e confiabilidade das mensurações e dados e influências externas, tais aspectos metodológicos e conceituais deslocaram a mensuração do VFM para a economia feita, desconsiderando a eficiência e efetividade dos projetos e políticas desenvolvidos (SHAOUL, 2005; WHITE, 2009).

A mensuração do VFM pode ser feita através de técnicas qualitativas e análises sujeitas a maior subjetividade de análise, quanto por técnicas quantitativas, através de desenvolvimento de modelos que capturem as dimensões do VFM. Logo, um aumento do nível de VFM depende de um efeito positivo em qualquer um dos indicadores selecionados de cada área para compor o índice, maior será o índice geral de VFM.

2.4 O “Value For Money” Framework

Apesar de ser um indicador de desempenho, o VFM é entendido como um conceito de gestão a ser aplicado no setor público, tal modelo de gestão visa assegurar que as atividades desenvolvidas pelo setor público foram feitas da melhor forma possível, voltadas a resultados (JACOBS, 1998; HALACHIMMI; MONTGOMERY, 2000). Jacobs (1998) apresenta que a mudança para um modelo de gestão voltado a resultados na Nova Zelândia implicou mudanças administrativas no setor público para assegurar o cumprimento dos objetivos.

Um modelo de gestão, ou *framework* é uma descrição das estratégias de implantação e gestão de todos os níveis da organização, unindo os objetivos, iniciativas e resultados com a estratégia da organização, o que permite identificar os centros de excelência para o desenvolvimento e propagação das práticas (McADAM; WALKER, 2003).

O framework de gestão pública que dominou as reformas administrativas a partir da década de 80 é a NPM, a qual introduziu mecanismos para a obtenção de melhores níveis de eficiência dos serviços públicos. Entre as formas de se obter essa eficiência, são recomendados pelo *framework* da NPM a adoção de *accountability*, privatizações, auditorias e mensuração de *performance*, descentralizações, flexibilidade de gestão, planejamento e gestão estratégicos (GRUENING, 2001).

Esses *frameworks* do setor público visam permitir a implantação de mecanismos de gestão, a fim de auxiliar no planejamento, execução e monitoramento dos serviços públicos para atingir maior eficiência do governo em suas atividades, embora não seja unânime a adoção de todas as técnicas entre os que adotam o *framework* (HOOD, 1995; MARTIN, 2000; GRUENING, 2001).

Há uma abordagem de baixo para cima, comprometida com o envolvimento das comunidades para obter melhores serviços públicos e governança (MAILE; HOGGET, 2001). Devido às experiências típicas de cada local, são observadas diversas abordagens para obtenção do VFM entre unidades governamentais de um mesmo país (MARTIN, 2000) e diferenças entre países (CHRISTENSEN; YOSHIMI, 2001).

Dessa forma, a implantação de práticas gerenciais voltadas a resultados na administração pública demanda reformas em sua estrutura para que esteja apta a mensurar as dimensões dos indicadores dos objetivos pré-estabelecidos (HOOD, 1995).

Enquanto o *framework* de gestão da NPM visava melhoria dos serviços através de uma redução do papel do Estado, o *framework* de gestão do VFM visa a melhor forma de realizar os serviços, independente de ser feito pelo setor público ou privado (BOVAIRD, HALACHIMI, 2001), considerando aspectos não financeiros de longo prazo da prestação de serviços (GRIMSEY; LEWIS, 2005).

Sendo assim, um “*Framework de Value for Money*” significa a adoção de um modelo de gestão, ou guia voltado a resultados, que possui como recomendações foco no cidadão, identificação dos objetivos a serem atingidos e responsabilidade do setor público em entregar o produto desejado pelo cidadão (KHADAROO, 2008).

Embora, o *framework* de VFM incorpore abordagens gerenciais da NPM, ele expande o papel da sociedade através de uma participação mais ativa durante o processo decisório e avaliação do desempenho ocorrido, incentiva o aumento do inter-relacionamento entre as unidades governamentais e fornecedores (BOVAIRD; HALACHIMI, 2001), e demanda uma

melhor coordenação entre o governo central e demais membros administrativos (GUEDES; MARTIN, 2000), quando comparado com as recomendações da NPM.

Embora não seja o único, o *framework* britânico, conhecido como o “Best Value Regime” tem sido o modelo seguido por outros países, como a Irlanda (GREWIS; LEWIS, 2005). Pois esse framework apresenta um modelo de reavaliação de serviços do setor público em todos os níveis, e avaliar se os serviços e bens ofertados possuem qualidade e custos semelhantes de outros fornecedores e demanda também participação ativa da população (MARTIN, 2000).

No Governo de Queensland (2012), Austrália, já houve a implantação de um *framework* de VFM, o qual é destinado a parcerias público-privadas. O framework de Queensland compreende um conjunto de procedimentos para avaliar as diversas opções de projetos disponíveis e passíveis de implantação, e identifica, dentre os projetos, o que oferece o melhor resultado para o governo e para a comunidade.

O Departamento de Desenvolvimento Internacional do Reino Unido (2012) considera que todos os serviços providos pelo setor público estão sujeitos ao seu *framework*, que tem por finalidade obter “Eficiência”, “Economia” e “Eficácia”. O *framework* inclui a participação de um quadro de gestores, responsáveis por assegurar os melhores níveis de VFM, comitê de investimento para alocar recursos e desenvolver o planejamento estratégico, departamento chefe para fins de *accountability* e um quadro de consultores e profissionais capazes de aplicar os princípios de “Eficiência”, “Economia” e “Eficácia”.

Ao contrário dos demais, o National Audit Office (NAO) (2012), órgão semelhante ao Tribunal de Contas da União, apresenta um *framework* analítico de como se identificar o VFM dos projetos executados, é um *framework* voltado a auditoria de VFM, e considera a relação *inputs* e *outputs/ outcomes*. Nesse framework, há recomendações de como se fazer um planejamento, implantação e monitoramento que assegurem o VFM.

O *framework* mostra também como obter a escala ótima de recursos e a maneira de financiar esses recursos, como estabelecer as consequências do projeto feito e identificar suas falhas e sucesso, e uma análise do que pode ser melhorado e avaliação dos riscos para aprimorar a *performance* de projetos futuros. O NAO além de oferecer um modelo para obter VFM nas políticas públicas, é o responsável por examinar o VFM das políticas no Reino Unido, porém na prática o órgão tem avaliado a economia que o setor público tem feito ao invés do VFM (SHAOUL, 2005).

Embora alguns *frameworks* sejam semelhantes entre si, com mesmos objetivos, eles podem ser implantados de modos diferentes, devido a diferenças de relacionamento entre as esferas, visões estratégicas e monitoramento, como no caso da Inglaterra, Escócia e País de Gales (NUTLEY et al, 2012).

Logo, para adoções de um *framework* de “*Value for Money*” serem bem sucedidas, é necessário um conhecimento profundo do ambiente econômico, político e social em que o *framework* será implantado, para assegurar a efetividade das atividades desenvolvidas pelo setor público, além de preparar a estrutura operacional para realizar as atividades que busquem VFM (KARKATSOULIS, 2000).

Embora, não haja limites ou contra recomendações de adoção de um *framework* de VFM, deve-se preparar a capacidade operacional do órgão para aplicar os princípios e técnicas de VFM, pois há a necessidade de autonomia administrativa dos órgãos para poderem executar os procedimentos necessários a fim de se obter os resultados pretendidos com a reforma administrativa (KARKATSOULIS, 2000; HALACHIMI, 2000; REICHARD, 2003; SCHEDLER, 2003; McADAM; WALKER, 2004).

2.4.1 O “Best Value Framework” - A Experiência Britânica

A experiência britânica com a adoção de técnicas de VFM nas diversas esferas da administração pública foi um fenômeno do Reino Unido que buscava o fim do excessivo *outsourcing* feito pela administração pública, que buscava apenas o menor custo, não havendo considerações sobre a qualidade do serviço prestado (ARNALBOLDI; LAPSLEY, 2008).

O fenômeno de adoção de práticas gerenciais de uma gestão baseada em valor é observado em outros países, porém o Reino Unido é o local em que se tem feito o uso mais intensivo da adoção de práticas de VFM, que no Reino Unido receberam o rótulo de “*Best Value Regime*” (HALACHIMI; MONTGOMERY, 2000).

Foi em 1997, que o Partido Trabalhista apresentou um manifesto com o comprometimento de abolir o *Compulsory Competitive Tendering* (CCT), regime cujo foco era a redução de custos do setor público (BOVAIRD, HALACHIMI, 2001). Sendo que no ano de 1999, o parlamento adotou o “*Best Value Framework*”, uma estrutura conceitual que visa assegurar que a administração pública, em todos os seus níveis hierárquicos, faça uso apropriado do recurso público.

A legislação foi introduzida na Inglaterra e País de Gales e adotada voluntariamente pela Escócia e Irlanda do Norte (MCADAM; WALKER, 2003). A partir do ano 2000, iniciou-se o “*Best Value Regime*” com a adoção compulsória do Framework sobre BV para Inglaterra e Escócia, (BOVAIRD, 2000).

O *framework* estabelece princípios a serem seguidos para se obter um melhor desempenho do setor público, porém não indica a forma de serem atingidos os desempenhos estabelecidos, de forma que cada unidade administrativa está apta a adotar os procedimentos que lhe são conveniente, o que resultou em abordagens diferentes em cada localidade (MARTIN, 2000).

O modelo do “*Best Value Regime*”, inicialmente, seria aplicado apenas aos municípios, polícia e bombeiros das localidades da Inglaterra e Escócia, porém passou a ser adotado em outros setores e esferas, de forma que qualquer unidade administrativa, independente da esfera, está apta a adotar os princípios do “*Best Value Regime*” (GUEDES; MARTIN, 2000). Enquanto os princípios do “*Best Value Framework*” tiveram origem no parlamento do Reino Unido, o desenvolvimento das técnicas operacionais diferiram entre Inglaterra, Escócia e outras partes do Reino Unido (ARNABOLDI; LAPSLEY, 2008).

Halachimi e Montgomery (2000) afirmam que o BV é um framework voltado a *performance* e demanda que qualquer unidade pública prestadora de bens e serviços, publiquem anualmente um relatório de sua performance e uma reavaliação dos serviços prestados a cada cinco anos.

Nesse relatório as agências prestadoras de serviços precisam necessariamente demonstrar que aplicaram uma revisão de *performance*, a qual compreende quatro aspectos, os “4C’s” do BV, esses “C’s” referem-se a à revisões de: “*Challenge, compare, compete e consult*” (Desafiar, comparar, competir e consultar), como meio de assegurar aos cidadãos que os princípios estabelecidos pelo framework estão sendo cumpridos”(MCADAM ; WALKER, 2003).

A revisão de *Challenge performance*, ou performance de desafio busca avaliar como e porquê um serviço está sendo fornecido e se ele deve ser fornecido pelo ente público. O objetivo dessa revisão é atender as necessidades locais, pois a demanda pelos serviços é mais um reflexo dos hábitos e costumes do que resposta às situações correntes (MCADAM; WALKER, 2003; DETR, 1998a).

A *Compare performance* (Desempenho Comparativo) visa comparar com outros provedores públicos e privados de serviços similares o desempenho na entrega de um serviço,

levando em consideração a satisfação dos consumidores e potenciais fornecedores de inputs para esses serviços e prestar explicações sobre diferenças de performance (GUEDES; MARTIN, 2000; DETR, 1998^a).

Consulte performance (Desempenho consultivo) busca agir junto aos usuários dos serviços com o objetivo de estabelecer metas de desempenho, a forma de consulta dos serviços dependerá da natureza desses serviços e tópicos relacionados, é esperado que as comunidades estejam envolvidas em identificar os indicadores relevantes em sua esfera para posteriormente para criar metas em nível superiores, tais planos tem por objetivo ser um meio de assegurar a *accountability* local (McADAM; WALKER, 2003; DETR, 1998a).

A *Compete performance* (Desempenho competitivo) tem por finalidade demonstrar que os meios de se prestar serviços serão obtidos através de um processo competitivo. Pois, a adoção de Benchmarking é entendido como sendo o processo de mensurar sistematicamente seus processos e desempenhos e compará-los com concorrentes com a finalidade de se obter a melhor *performance* comparativa (BOVAIRD, 2000).

Evidências de outros países sugerem pontos que o *BV Framework* poderia adotar para aumentar o VFM de seus serviços ações, como maior transparência nos contratos, maior envolvimento da comunidade, sistemas de custeio que permitam comparar o custo do serviço com seu resultado e indicadores de desempenho para a comunidade (BOVAIRD, HALACHIMI, 2001).

Apesar da extensa adoção do *Best Value Regime*, em todos as unidades do setor público, durante a implantação houve falta de clareza de como adotar os indicadores de *performance* e *benchmarking*, o que resultou em pouco uso da informação gerencial gerada (McADAM; WALKER, 2004).

O resultado da falta de clareza na implantação e adoção do *framework*, Lapsley (2009) afirma que é devido a algumas práticas como o uso de consultoria externa para identificação de preferências da população, uso de tecnologia da informação e às auditorias de *performance* que não atingiram seu objetivo, havendo baixo VFM nessas atividades. A primeira devido ao fato de se dedicarem a atividades operacionais e não de consultoria, o segundo não teve a abordagem estratégica necessária e o último, porque os requerimentos para satisfazer a auditoria consumiam recursos humanos que poderiam ser aplicados em outras áreas ao invés de satisfazer os formulários, que serviam apenas para *compliance* e não para melhora dos serviços.

2.5 Experiências internacionais envolvendo o VFM

Além do Reino Unido, é observada a presença de práticas de VFM em outros locais, que visam uma melhor gestão dos recursos públicos para atender a sociedade. Entre os países que adotam essas práticas se encontram os EUA, Nova Zelândia, Austrália e Canadá.

Os EUA, não adotam o termo BV ou VFM, mas o *Value Engineering* (VE). No contexto americano, para obter o VE, que é sinônimo de VFM, são estabelecidas metas anuais ligadas ao orçamento, ao final do período fiscal, espera-se que os relatórios contenham a divulgação da *performance* do ano assim como a explicação para as metas não atingidas e foco na transparência das relações com fornecedores (HALACHIMI; MONTGOMERY, 2001), entre as práticas adotadas estão a avaliação de performance, onde o desempenho passado é um fator chave para a assinatura de contratos, descentralização das decisões e maior pressão do mercado para forçar a eficiência e combater a corrupção (PRIKS, 2012).

Nova Zelândia e Austrália adotam ênfase nas terceirizações e privatizações como forma de minimizar a corrupção e obter desempenho, havendo padrões claros de qualidade a serem obtidos, envolvimento da população na formulação do orçamento, análise do custo e benefícios dos projetos a serem executados (BOVAIRD; HALACHIMI, 2001).

O Canadá possui um foco na redução dos *inputs* para maximizar eficiência, sua ênfase é nos processos desenvolvidos, a melhora de *performance* está ligada ao orçamento e planejamento financeiro das unidades, exige-se ainda a divulgação dos planos de negócios afim de rever a performance passada e divulgação das metas e estratégias para alcançá-las, assim como são feitas auditorias de performance para avaliar o nível de VFM existente (HALACHIMI; MONTGOMERY, 2001).

Apesar de abordagens diferentes para atingir o maior VFM possível, as implantações são feitas a qualquer nível governamental (governos locais, como municípios, agências reguladoras e órgãos do governo central), assim como pode ser aplicado tanto para a aquisição de serviços quanto para investimentos feitos pelo próprio órgão governamental (BOVAIRD, 2000; BOVAIRD; HALACHIMI, 2001).

Referente a parcerias público-privadas, Grewis e Lewis (2005) compararam a abordagem de VFM de 29 países e identificaram que elas se baseiam na análise custo-benefício e outras técnicas de avaliação, mas estão adotando o PSC, nas práticas de parcerias, os autores identificaram que Reino Unido, Austrália, Canadá, Holanda, África do Sul e Japão são países onde as parcerias estão mais bem estabelecidas.

2.6 O Value for Money no Brasil

Uma das características do Brasil é o desperdício do setor público, cuja redução seria feita através de melhoria da gestão pública, em um cenário global competitivo. A adição do custo da ineficiência pública nos custos dos produtos nacionais prejudica a competitividade dos produtos, afetando negativamente o desenvolvimento econômico, dessa maneira, uma máquina pública eficiente possui impactos diretos no crescimento econômico do país (TRIDAPALLI et al, 2010).

No cenário brasileiro, a discussão sobre VFM é limitada já que não há estudos sobre o tema no cenário nacional, embora existam estudos sobre a eficiência do setor público (ex: FARIA et al, 2008; REZENDE et al., 2010; FADEL; REGIS FILHO, 2008), a metodologia adotada nesses estudos mensura a economia dos gastos públicos e não o VFM do setor público.

Alguns estudos apresentam técnicas de gestão adotadas no cenário nacional à luz da experiência britânica, como é apresentada por Costa Correia (2008), que compara as experiências britânicas e mineiras em parcerias público-privadas sob a perspectiva de como o ambiente institucional influencia o arranjo de governança dos empreendimentos.

Outro procedimento para auferir o VFM é encontrado em Slomski (1996), o que sugere auferir a eficiência do gasto público através da mensuração do resultado econômico. Essa demonstração proposta por Slomski (1996) é uma demonstração de resultado em que os outputs do governo são mensurados pelo seu valor de mercado e os gastos incorridos são deduzidos, o resultado final seria um indicador de eficiência do governo. Porém tal metodologia não é capaz de mensurar a eficiência governamental de setores como segurança nacional e polícia, devido à ausência de valor de mercado para esses serviços.

Ainda, podem ser considerados exemplos de técnicas de VFM no cenário nacional às Parcerias Públicas Privadas, as quais foram regulamentadas pela Lei 11.079/2004. Entretanto a Lei não prevê a utilização de mecanismos de VFM ou o PSC, que são oriundos do modelo inglês, os quais podem ser empregados, caso feitas as devidas adaptações para modalidade de contratação como as concessões, que são praticadas há décadas no cenário brasileiro (PENA 2008).

Mas apesar de a Lei não impor o critério do VFM, adotando uma metodologia semelhante ao modelo inglês, a Lei estabelece que seja demonstrado conveniência e

oportunidade em detrimento do modelo de concessão comum. As diferenças entre concessões e parcerias público-privadas é pelo fato de a primeira ser para obras e serviços com sustentabilidade econômico-financeira, enquanto a segunda, não é necessário à sustentabilidade (COSTA, 2008).

3. As instituições Brasileiras

Douglas North (1989) define instituições como sendo as regras do jogo, essas instituições incluem i) leis formais, aquelas determinadas por um governo ou grupo de governos como leis legislativas e acordos internacionais, ii) normas e regras determinadas por organizações, ou associação de agentes como regras de clubes e regras internas de um firma e iii) aquelas que surgiram da interação contínua entre os indivíduos como a cultura, códigos de conduta e crenças que afetam os arranjos organizacionais de diferentes modos.

As instituições também afetam fatores como saúde, identidade, habilidade, conhecimento e especialização, já que no longo prazo, instituições teriam implicações além das transações econômicas, que estão no seu escopo (GREIF, LAITIN, 2004). Essas implicações das instituições no longo prazo permitem considerar a racionalidade limitada dos indivíduos, já que não assumem arranjos que permitam melhorar sua eficiência econômica ou status quo.

Sob a *New Institutional Economics* (NIE), assume-se que indivíduos de racionalidade limitada que não possuem informação completa ou livre de custo, por causa disso enfrentam incerteza e incorrem em custos de transações para minimizar a incerteza, que permeia as transações entre agentes (MENARD, C.; SHIRLEY, M., 2005).

Para reduzir os custos de transações, indivíduos estabelecem instituições formais e informais e o modo como essas instituições são desenvolvidas oferecem incentivos diferentes aos agentes, portanto, a eficiência de um mercado depende de suas e dos mecanismos existentes que facilitam as transações e também do comportamento cooperativo (NORTH, 1989, 1994; MENARD; SHIRLEY, 2005).

Conforme a complexidade das transações de um determinado mercado aumenta, estruturas institucionais mais desenvolvidas são necessárias a fim de que os ganhos das transações possam ser obtidos. Essa evolução da complexidade demanda que as sociedades desenvolvam instituições mais complexas, que sejam capazes de permitir a existência das transações (NORTH, 1989, 1994). Logo, as instituições afetam os custos de transações, consequentemente a eficiência econômica é afetada (WILLIANSO, 2009).

A evolução institucional é resultado das decisões dos agentes econômicos à luz de percepções com o objetivo de reduzir incertezas na busca de seus objetivos (NORTH in MENARD, SHIRLEY, 2005). Sendo assim, as mudanças institucionais são um processo

moldado pelas percepções dos autores sobre as consequências de suas ações, (NORTH, 1994).

Conforme North (1994), as mudanças institucionais seriam resultado da relação incessante entre instituições e indivíduos em um ambiente de recursos escassos e competitivo, o que condicionaria uma mudança institucional, pois a competição obriga as organizações a buscarem vantagem competitiva para sobreviverem.

Essa competição seria a responsável por moldar uma estrutura institucional, que oferece um conjunto de incentivos refletido nas habilidades, conhecimentos e direção dos investimentos, conforme os agentes percebem que essas habilidades e investimentos oferecem os maiores retornos, gerando economias de escala e retornos crescentes (NORTH, 2005). Dessa forma, as mudanças institucionais são incrementais, pois apenas modificam de forma marginal as instituições existentes (NORTH, 1994).

Um processo é *path dependent* quando um movimento inicial a uma direção determina os demais movimentos na mesma direção, limitando a gama de escolhas futuras a um determinado conjunto definido pela escolha inicial. Porém isso não significa que decisões de eventos passados antecipam as tomadas de decisões futuras para os mesmos eventos de forma determinística (NORTH, 1990).

Essa característica autoreforçante da dependência do caminho, de se limitar a apenas um determinado conjunto de escolhas delimitado pelo movimento inicial, pode levar a exclusão de escolhas que permitam melhores resultados, isso implica que determinados fatores históricos podem permitir a perpetuação das ineficiências existentes nos mercados, os quais não são capazes de corrigir tais ineficiências e continuam a gerar resultados não desejados pelos agentes (MODELL et al., 2007).

As instituições estarão em equilíbrio quando sujeitas apenas a mudanças endógenas. A sensibilidade das instituições a choques exógenos influenciará a taxa de mudança institucional e afetará a instituição no longo prazo, pois não reforçará mais o comportamento associado com a mudança, ou com novos elementos institucionais para suportar a mudança (GREIF, 2004).

Dentro de um ambiente institucional, pessoas e grupos estabelecem formas de interagir, barganhar, trocar, o que aqui será denominado “arranjo”. Este arranjo pode ser os esforços esperados e os outputs esperados que cidadão e prefeito possuem para o evento gestão municipal, ou entre um grupo privado e um legislador, ou entre duas famílias no poder. Esses arranjos têm em si crenças compartilhadas do que é aceito e esperado naquela

comunidade, implantando um conceito (mesmo que não implícito) do que é ética e moralmente aceito.

A continuidade desse arranjo depende da existência de retornos crescentes e custos de aprendizagem e coordenação (NORTH, 1994; PIERSON, 2000) e a sensibilidade das instituições a choques externos (GREIF, 2004). Portanto, ao sofrer um choque institucional externo, a taxa de mudança institucional para a adesão da nova instituição será afetada pelas instituições já existentes que suporta o comportamento do agente.

Devido ao efeito institucional na eficiência, é feito na pesquisa uma análise institucional dos municípios brasileiros para identificar as instituições que inibem ou aceleram o impacto de um choque de uma instituição formal na eficiência local. No caso dos municípios brasileiros, após o choque externo formal da Constituição de 88, houve o choque formal da Lei nº 101/2.000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal. Antes da aprovação da referida Lei, não havia incentivos aos prefeitos para manterem uma gestão com superávits, ou limitando o uso da máquina pública para se promoverem politicamente em ano de eleição.

Tais instituições surgidas são aplicadas a todos os municípios existentes anteriormente aos choques e posteriormente a eles, enquanto a instituição for válida e crível. Isso significa que um grupo de agentes, no caso os representantes políticos, compartilham crenças sobre uma nova legislação e devido sua função legislativa, aprovam uma lei que implanta as mudanças pretendidas em todos os municípios da nação. Entretanto as instituições informais presentes nos municípios afetam o funcionamento do par Legislativo e Executivo, e dependendo da atuação conjunta desses poderes, pode-se chegar a níveis ótimos de VFM, observada a disponibilidade de serviços públicos.

A atuação entre os dois poderes seria afetada pelas instituições informais que suportam as crenças compartilhadas dos agentes políticos, levando-os a reproduzir o mesmo comportamento continuamente, com alterações marginais (*path dependence*).

As instituições diferem em relação à frequência com que mudam (Williamsom, 2000). O modo como os níveis interagem entre si colocam restrições nos níveis que seguem abaixo, de forma que o sistema institucional está interligado. Entretanto ainda não há resposta sobre como as restrições das instituições informais afetam a eficiência econômica no longo prazo. A figura abaixo ilustra os níveis institucionais identificados por Williamsom (2000):

Nível de Análise	Frequência (em anos)	Propósito
Enraizamento: Instituições informais, costumes, tradições, normas e religião.	De 100 a 1000 anos	Não cumulativa: Espontânea
Regras formais do jogo: Judiciário, burocracia, direitos de propriedade.	De 10 a 100 anos	Adotar o ambiente institucional certo: 1° ordem de economia
Governança: alinhamento das estruturas de governança com as transações	De 1 a 10 anos	Adotar a estrutura correta: 2° ordem de economia
Alocação de recursos e emprego (preços e quantidades, alinhamento de incentivos)	Contínuo	Adotar as condições marginais certas: 3° ordem de economia

Fonte: Williamsom (2000)

As instituições formais podem ser modificadas em espaços curtos de tempo, vide a substituição de uma lei por outra e outro aspecto das instituições formais é que elas podem ser impostas, através do patrocínio de indivíduos para aprovação ou adoção de determinada lei ou sistema político. Ao passo que as instituições informais possuem uma alteração lenta, podendo ser milenar ou secular.

A troca de instituições formais existentes é um mecanismo de procurar a se adequar as instituições informais. Se as instituições formais sofrerem barreiras das instituições informais, haverá falhas políticas e econômicas, afetando assim a eficiência a ser obtida (NORTH, 1989). Assim, as regras formais surgem como resposta às informações vigentes integrando com elas e podendo reforça-las ou alterá-las com o tempo.

As instituições como regras do jogo visam fornecer um arcabouço que reduzam as incertezas e asseguram direitos de propriedade (NORTH, 1989). Com o advento da colonização portuguesa, formas institucionais foram adotadas como mecanismos de se mitigar as incertezas que permeavam a colonização e assim atingir a eficiência econômica das atividades dos colonizadores.

As formas institucionais desenvolvidas são resultado de esforços dos agentes de minimizar custos de transações, e a preferência de uma instituição sobre outra seria devido a maior funcionalidade para os agentes (PIERSON, 2000) e o ponto de partida para análise do impacto das instituições é a identificação das instituições relevantes dos períodos históricos em consideração (GREIF, 1998).

Acemoglu et al (2001) e Acemoglu e Johnson (2005) dividem as formas institucionais desenvolvidas em duas categorias: Direitos de Propriedade e Extrativistas. A instituição Direitos de Propriedade, na definição dos autores, está relacionada com a distribuição do poder político na sociedade e incentivo a atividade econômica, devido a maior certeza do retorno do investimento realizado.

Enquanto instituições extrativistas se caracterizam por apenas uma pequena parcela populacional deter o poder político e econômico e expropriação pela elite ou pelo governo, através de impostos. Acemoglu et al (2001) continua que instituições extrativistas são menos eficientes em estimular o desenvolvimento econômico por não incentivar a entrada de novos investidores e combater novas lideranças políticas.

Indivíduos se esforçam menos quando não recebem todos os benefícios de seus esforços (ALCHIAN, DEMSETZ, 1973), afirmação que reforça a importância dos direitos de propriedade para o desenvolvimento econômico. Nessa linha, a ausência de instituições de direitos de propriedade, ou a fragilidade dessas instituições representam limitações para os mais pobres melhorarem seus *status quo* (GALIANI; SCHARGRODSKY, 2010).

As divergências entre instituições de direitos de propriedade e instituições extrativistas são resultado da conjuntura de colonização europeia, implicando em diferenças na forma de governo e sucesso econômico das sociedades colonizadas (ACEMOGLOU et al., 2009).

Dessa forma a presente pesquisa identifica as instituições surgidas no desenvolvimento histórico e social do Brasil e as classifica conforme as categorias apresentadas, assim como identifica os efeitos institucionais latentes.

Salienta-se que a presente pesquisa não analisa o impacto dos arranjos institucionais existentes, mas as instituições individualizadas. Apesar de ser reconhecido que cada conjunto de instituições possua impactos combinados diferentes na eficiência local, tais efeitos combinados não são analisados.

3.1 Análise Institucional Histórica

A partir da metodologia de análise institucional histórica de Greif (1998), são identificados os períodos históricos abaixo e suas instituições relevantes para o período, o qual compreende a colonização portuguesa, o período imperial, a República Velha, o Regime Militar e a Nova República.

3.1.1 As Instituições do Brasil Colônia

Entre 1500 e 1822, o Brasil foi uma colônia portuguesa dividida em territórios de grande extensão denominados capitanias hereditárias. As capitânicas hereditárias foram

distribuídas aos donatários, que eram comerciantes, nobres e burocratas que tinham relações com a coroa.

Os donatários não eram autorizados a vender ou dividir as capitânicas, mas possuía controle sobre elas, o que lhes assegurava poderes no âmbito econômico e administrativo. No primeiro, eles tinham autoridade para arrecadar tributos e receber pagamentos para licenciar instalação de engenhos e no segundo, possuíam o monopólio da justiça, e autoridade para doar sesmarias e fundar vilas (FAUSTO, 1995), funções que tornavam os donatários semelhantes aos administradores públicos.

Fausto (1995) apresenta que durante o período colonial houve uma divisão de funções entre o Estado e a Igreja, o primeiro foi o responsável pela administração da Colônia, assim como seu povoamento, enquanto a segunda era responsável pela educação e catequização dos colonos.

Quanto às políticas de saúde no período colonial, a assistência à saúde era prestada por homens de ofício, formados nas instituições portuguesas, que residiam nas principais cidades e vilas, e pelos jesuítas que criaram as santas casas de misericórdias com assistência caritativa (PIRES, 1989).

Com o insucesso das capitânicas, foi instituído o Governo-Geral, que foi composto por governadores indicados pelo Rei e passaram a assumir a função de administração e judiciária antes delegada aos donatários, que teriam seus direitos recuperados pela Coroa. A nova modalidade de governo instituiu figuras responsáveis pela justiça, patrulhamento da costa e controle e crescimento da arrecadação, o que representou um aumento na centralização administrativa promovida pela metrópole (FAORO, 1995).

O Governo-Geral representou uma centralização administrativa, dado o fracasso do modelo de capitânicas hereditárias adotado. Tal centralização tinha como finalidade o aumento e controle da arrecadação de tributos e a defesa do território, porém a dificuldade de comunicação entre a sede do governo-geral com as demais capitânicas era precária, limitando a ação do governador-geral (FAUSTO, 1995).

A escolha dos governadores era baseada pela confiança que o Rei depositava neles e não de acordo com a capacidade administrativa dos governadores, não há no modelo do governo-geral segurança jurídica aos cidadãos, as câmaras, com a instituição do Governo-Geral, perderam parte de seus poderes, como a nomeação de juizes (HOLANDA, 1991; FAUSTO, 1995).

Os detentores dos cargos passaram a adquirir toda a autoridade e utilizaram as Câmaras para executarem suas ordens. As câmaras, presentes nas vilas e cidades³, tinham a função de poder legislativo, judiciante e executivo, e ainda estabeleciam moratória da dívida de engenhos, até serem limitadas pela centralização do Governo-geral (PRADO JÚNIOR, 2006; FAUSTO, 1995).

As Câmaras instaladas nos municípios eram compostas pelos grandes proprietários rurais e comerciantes voltados a exportação por serem os sujeitos que estavam no topo da pirâmide social, situação observada principalmente no Nordeste. Esse modelo adotado representava a estrutura patriarcal existente, na qual o homem mais idoso continuava a tradição aristocrática, possuía a lealdade de seus parentes e era detentor de escravos, soma-se ainda ao modelo as funções econômicas e sociais que a família patriarcal desempenhava (SMITH, 1947).

A presença do Estado na Colônia, inicialmente, era reduzida, o que levou grupos privados a assumirem suas funções. Devido ao modelo patriarcal, criando um entrelaçamento entre sociedade e Estado, as famílias dominantes usam a máquina pública para benefício próprio, baseado em laços familiares e pessoais, tal situação implica que não há a impessoalidade do Governo, mas interesses particulares e discricionários que não ofereciam garantias aos cidadãos (FAUSTO, 1995).

Durante o período colonial, o Nordeste concentrava a maior parcela da atividade econômica e urbana, fazendo uso dos engenhos. Abaixo dessa região, que compreende atualmente o sul e sudeste, o cenário nacional era pouco povoado com baixa expressão econômica e ao contrário do Nordeste, em que predominava a presença africana, a população indígena era mais acentuada.

A colonização do Nordeste foi marcada pelo cultivo da cana-de-açúcar em grandes propriedades com o uso de mão-de-obra escrava, devido à escassez de mão-de-obra assalariada (PRADO JÚNIOR, 2006). A cultura de cana-de-açúcar teve êxito, devido ao clima, principalmente na região nordestina (Do Maranhão ao Recôncavo baiano) e no Rio de Janeiro (Região de Campos).

Furtado (2009) apresenta que o desenvolvimento do nordeste no período colonial foi sustentado pela demanda externa de açúcar, o que levava a dependência da cultura do açúcar da expansão do comércio europeu, e identificou duas características dessa estrutura colonial, que eram a tendência de concentração de renda e desenvolvimento lento do mercado interno.

³ As vilas e cidades surgiram com o Governo Geral em 1549, a diferença entre as duas era que a primeira podia ser instituída por donatários e governadores, enquanto as cidades eram exclusividade da Coroa.

Na região Norte, a população se infiltrou pelas vias fluviais de forma rala e linear, através da fundação de Belém, O comércio era baseada em especiarias como o cravo e a canela, peixes e tartarugas, foi através do extrativismo vegetal e animal que a região Norte desenvolve sua economia, a qual utiliza o indígena devido à adaptação dele a selva (PRADO JÚNIOR, 1996; VIANNA, 1935). Até o século XVIII a região teve pouca importância, apenas o Maranhão teve relativa prosperidade com o plantio de algodão durante o séc. XVIII (FAUSTO, 1995).

Fausto (1995) apresenta que ao contrário do Nordeste, a região centro-sul era baixamente povoada e de pouca expressão econômica e abrigava plantio de produtos mais diversificados do que o nordeste, o que resultou em uma maior interiorização. Nessa região, se destacava a pecuária no Rio Grande do Sul e Santa Catarina, o bandeirismo em São Paulo, e a mineração no norte de Minas Gerais no século XVIII.

A pecuária desenvolvida no período promoveu o comércio entre as regiões, saindo o gado do sul do país, concentrando-se em São Paulo e daí distribuído aos compradores, essa pecuária, também existente no Mato Grosso, se articulou com a mineração. (FURTADO, 2009).

O Bandeirismo em São Paulo foi responsável pela interiorização do país, assim como escravizar os índios e vende-los como escravos, enquanto a mineração em Minas Gerais resultou em uma sociedade com a combinação de mão-de-obra escrava e livre em uma economia não caracterizada pela monocultura e nem voltada para o mercado externo (SMITH, 1973; FAUSTO, 1995).

Embora a renda média da mineração fosse inferior à açucareira, ela era menos concentrada devido a maior participação de mão-de-obra livre que se reunia em centros urbanos, a região combinou a pecuária, engenho de açúcar, produção de farinha, com a mineração e depois a manufatura o que impediu que a região regredisse com a crise da mineração, apesar de não ter existido desenvolvimento endógeno viável de manufatura capaz de substituir essa atividade, a região ficou estagnada (FURTADO, 2009; FAUSTO, 1995).

Com a decadência da exportação de açúcar e queda da mineração, o sistema colonial entrou em crise, assim como a metrópole enfrentava, por volta do século XVIII, como resposta a essa situação, o Marquês de Pombal é nomeado para alterar o modelo português. A administração pombalina resultou em confisco de propriedade dos Jesuítas, maior dinâmica de comércio para os produtos da colônia, tornando-os atrativos para o mercado europeu (FAUSTO, 1995).

Pombal também promoveu o povoamento de regiões desertas da colônia, como forma de evitar invasores estrangeiros, como franceses e ingleses, assim como o desenvolvimento de uma manufatura interna, que utilizava insumos da metrópole ou do reino e criação de pequenas unidades de manufatura que pudessem ser integradas a unidades maiores para acabamento dos produtos (DINIZ SILVA in BETHELL, 2004).

Posterior à administração pombalina que teve muito de seus atos abandonados pela coroa portuguesa, apesar de melhora na balança comercial, deu-se a vinda da família Real ao Brasil, fugindo das tropas napoleônicas. Com a vinda da família Real, houve o deslocamento do aparato administrativo da metrópole para se instalar na colônia, resultando na abertura dos portos e incentivos à manufatura e indústria (FAUSTO, 1995).

Como consequência da chegada da Família Real, os proprietários rurais passaram comercializar com qualquer um, sem as limitações do antigo sistema, de forma que foram os beneficiários do liberalismo.

A vinda da família Real resultou em uma escalada de gastos e aumentos de impostos, para financiar a corte no país e as expedições militares na bacia do prata. Esse comportamento da corte levou a insatisfação do Nordeste, devido às desigualdades regionais, resultando em revoltas como a Revolução Pernambucana de 1817 (FAUSTO, 1995; PRADO JÚNIOR, 2006).

Como resultado da insatisfação com a coroa e a presença das ideias da Revolução Francesa, o liberalismo passou a ser apoiado pelos membros rurais por atender os interesses de tanto se desvincular de Portugal e suas restrições, quanto permitir a liberdade do comércio e autonomia administrativa e jurídica, porém sem renunciar à escravidão e o latifúndio (COSTA, 2007).

A mudança para o período Imperial representou uma ruptura com o modelo anterior, visto que a descentralização existente na colônia, representada pelas Câmaras, é eliminada com a concentração de poderes e funções na figura do Imperador e seu aparato administrativo. Dessa forma, as instituições da colônia perdem seus efeitos institucionais com o novo modelo, dado a alteração nos arranjos existentes entre os agentes.

3.1.2 As Instituições do Brasil Imperial

A chegada da família Real e da abertura dos portos resultou na possibilidade de expansão de comércio e consumo da colônia. Com retorno da corte para Portugal, o rei tentou

impor medidas restritivas ao comércio e consumo, como antes da abertura dos portos, fato que levou o descontentamento da colônia e reforçou a opção pela Independência (FAUSTO, 1995).

Após a Independência, as oligarquias rurais, de origem patriarcal, continuaram a controlar a administração, legislatura e a justiça, já que os municípios não tinham autonomia e os recursos eram limitados. A estrutura patriarcal remanescente da época colonial não foi alterada, de forma que o poder político e econômico continuou concentrado nas mãos dos grandes fazendeiros ou difuso entre famílias rivais (SMITH, 1973; COSTA, 2007,), mesmo que o sistema eleitoral do império fosse censitário e indireto, de modo que apenas quem comprovasse determinada renda e homem maior de 25 podiam votar na escolha dos deputados das assembleias provinciais, as exigências permitiam que uma parcela significativa da população participasse do processo político (DANTAS, 2009).

As províncias passaram a ser divididas em municípios conforme a Carta Constitucional de 1824, porém os municípios necessitavam que as Assembleias aprovassem suas demandas. Portanto, assim como no período colonial, eram nos municípios em que se localizava a responsabilidade administrativa, exercida pelas Câmaras, entretanto os municípios não investiram, devido à incapacidade ou falta de incentivos, em serviços básicos essenciais, resultando em falta de serviços de saúde, educação e saneamento para a população (SMITH, 1973, CASTRO, 2006).

Outra medida do Império foi delegar às províncias as decisões econômicas e políticas. As assembleias legislativas passaram a legislar sobre a economia municipal, receitas e despesas dos municípios e províncias, impostos próprios e autonomia para sua definir sua administração (DANTAS, 2009).

Essa autonomia provincial reforçou o poder das oligarquias devido à possibilidade de demitir e contratar funcionários públicos nas Assembleias Provinciais, permitindo que elas perseguissem adversários políticos ou realizassem trocas de favores, assim, as províncias passaram a obter recursos próprios à custa do enfraquecimento da União (FAUSTO, 1995).

A política de saúde adotada pelo Império possuía caráter sanitarista, ou seja, tinha por finalidade evitar as epidemias que apareciam nos centros urbanos, enquanto os atendimentos eram prestados pelas casas de misericórdias aos que podiam pagar pelos serviços (PIRES, 1989)

Quanto à política educacional do Império, a Constituição estabelecia que a educação primária fosse gratuita para todos os cidadãos, e a partir de 1836, a responsabilidade de

educação primária e secundária foi transferida para os governos das províncias, nesse período a educação no norte e nordeste era menos atrasada do que no sul e centro-oeste (SMITH, 1973).

No Segundo Império, a partir de 1840, a política relaciona-se com o grande comércio e agricultura para sustentar-se politicamente, porém os movimentos políticos liderados pelos liberais passaram a defender a autonomia provincial, desenvolvimento das cidades e promoção do ensino superior, levando a classe cafeeira e burguesia a aproximar-se do movimento republicano (FAUSTO, 1995).

Além das mudanças na estrutura governamental e participação política, que continua censitária até 1881, os arranjos econômicos são alterados. Embora a relevância do açúcar e algodão tenha diminuído, continuaram com os produtos de maior significância do nordeste, soma-se a economia de subsistência da região (FURTADO, 2009).

Fausto (1995) continua que no âmbito econômico, ao final do séc. XIX, a economia açucareira já não podia se beneficiar da mão-de-obra barata como antes, e a crise externa contribuiu para agravar a situação dessa região, enquanto o sul se beneficiava do café e da mão-de-obra europeia, a qual foi deslocada para áreas como o Vale do Paraíba, inicialmente, e depois para oeste paulista e a região fronteira de Minas Gerais.

Durante o império, marcado pela política liberal, se observa um relativo progresso industrial. A industrialização ocorrida no período concentrou-se em São Paulo, Minas Gerais e Rio Grande do Sul, por causa de disponibilidade de mão-de-obra, capitais e infraestrutura de transportes que possibilitou as indústrias para substituição de importações. A indústria não afetou a urbanização, mas a expansão comercial foi a responsável pelo desenvolvimento dos núcleos urbanos, os quais passaram a serem melhorados conforme os fazendeiros se deslocaram para os centros (COSTA, 2007).

Já na metade do século XIX podem ser identificadas características produtivas diferentes entre as regiões do país, as quais podem ser divididas em três setores (FURTADO, 2009). No nordeste, seus arranjos sociais são moldados pelo açúcar, algodão ao litoral e pecuária de subsistência no interior, em uma faixa do Maranhão até o Sergipe, e são voltados essencialmente para o mercado externo com tendência a concentração de terras, enquanto a Bahia teve sua economia modificada com o cacau na sua região litorânea desse estado.

No sul, predominou a economia agropecuária para subsistência, porém os produtores conseguiram exportar os excedentes de produção, enquanto os colonos que se localizavam no litoral se aproveitaram da expansão do mercado urbano. As exportações da região aos demais

estados permitiu que a pecuária sulista se articulasse com a economia brasileira, devido a expansão do mercado interno (FURTADO, 2009).

Destaca-se que a região do Paraná e Mato Grosso, constituída de colonos europeus ocorreu uma segregação, os localizados no interior se dedicaram a agricultura de subsistência e o plantio da erva mate, cuja exportação aumentou consideravelmente sua renda, enquanto a faixa litorânea da região foi impulsionada com as exportações da erva mate e expansão do mercado urbano (FURTADO, 2009).

O último arranjo refere-se à atividade cafeeira que hoje compreende os estados do sudeste, porém nesse primeiro momento o estado de São Paulo ainda desempenhava um papel secundário. Enquanto no Nordeste, os latifúndios eram originários de sesmarias, o mesmo não aconteceu no sudeste, em que os primeiros cafeicultores eram comerciantes ou pequenos proprietários (FAUSTO, 1995).

O local de desenvolvimento do café na região sudeste combinava fatores como clima, proximidade com o porto e abundância de mão-de-obra, devido ao fim do ciclo do ouro na província mineira (FURTADO, 2009). O desenvolvimento da economia cafeeira deslocou o eixo econômico do Norte para o Sul do país, o que levou o Império, ao buscar apoio, oferecer benefícios aos produtores de café (FAUSTO, 1995).

Apesar de semelhanças na estrutura do açúcar e do café, as principais diferenças são o fato de que na primeira, o senhor de engenho não desenvolveu uma consciência clara de seus interesses, enquanto os cafeicultores, além da prévia experiência comercial, foram responsáveis por todo o processo, desde a aquisição de terras à comercialização, assim como interferir na política financeira e econômica do estado (FURTADO, 2009).

Outro marco do período imperial refere-se à urbanização, enquanto no período colonial, o engenho inibia a formação de núcleos urbanos, e estes eram dependentes dos latifúndios e continham a população marginalizada, a partir da segunda metade do século XIX, com o incentivo à industrialização e a vinda dos imigrantes europeus para centros urbanos no sudeste com a finalidade de exercerem atividades artesanais e comerciais, levaram ao desenvolvimento de um mercado interno (COSTA, 2007).

No período assinalado, com a decadência da atividade açucareira no nordeste e a baixa produtividade da agricultura de subsistência, surgem as ondas migratórias para a Bahia, com a produção de cacau e para a Amazônia, onde a exploração da borracha ganhou significância econômica, levando ao surgimento de um pólo econômico regional, com expansão bancária,

porém a atividade levou a concentração de renda, por se concentrar nas mãos de poucos intermediários (FAUSTO, 1995).

No sul, o imigrante, ao invés de se dedicar ao trabalho assalariado, adquire pequenas propriedades, que leva a distinguir do resto do país com produção de subsistência voltada ao comércio exterior e consumo interno no país, por fim o centro-oeste passa a ser local de instalação das fazendas de gado (PRADO JÚNIOR, 2006).

As instituições herdadas do período colonial como o patriarcalismo são minimizadas devido ao teor das ideias liberais que pregavam um estado mínimo e ao surgimento de uma classe burguesa, mas o patrimonialismo se mantém, assim como o clientelismo e o privatismo (HOLANDA, 1991). O período imperial é o marco do maior povoamento do interior do país, assim como a inserção da economia em um contexto capitalista.

A adoção do liberalismo e abolição da escravidão impactou de modos diferentes as regiões e as camadas populacionais. No Nordeste a baixa mobilidade do mercado de trabalho surgido levou os escravos, inicialmente, a trocarem apenas de engenhos, mantendo salários relativamente baixos, enquanto na região cafeeira, havia uma maior dinâmica, devido à rápida expansão da lavoura de café para outras direções, permitindo salários substancialmente maiores (FURTADO, 2009).

Com a abolição do tráfico, o capital liberado passa a ser utilizado para investimentos em bancos, indústrias e empresas de navegação, localizado na região sudeste e os escravos se deslocam da região norte para o sul, devido aos maiores salários (FAUSTO, 1995).

Porém nesse ponto a mão-de-obra europeia se tornou mais atrativa por causa de sua maior produtividade frente a dos escravos libertos. A inversão dos pólos econômicos se dá pela estagnação do açúcar, que passa a concorrer com o de beterraba, ao passo que o algodão passa a enfrentar a concorrência oriental. Nesse momento, a cultura do café passa gradativamente a adquirir a importância comercial que viria ter até a república, como resultado, os capitais especulativos são alocados no café (PRADO JÚNIOR, 2006).

Na segunda metade do século XIX, ocorre a grande seca no Ceará, que durou de 1877 a 1880, levando a população a se deslocar para a capital, culminando em uma crise sanitária e moral, a seca resultou em programas assistencialistas, porém não foram suficientes para amenizar a seca, o que levou a construção de obras públicas no nordeste (KENNY, 2002). Dado a ineficiência da política assistencialista, o discurso moral de valorização do trabalho impulsiona a construção de ferrovias e açudes no nordeste. Adicionalmente, o apelo social da

seca e o aproveitamento político pelas elites locais resultaram em transferências para as províncias superiores ao necessário para combater a seca (GRENNFIELD, 2001).

Dessa forma, observa-se que a seca leva ao surgimento da estratégia política de utilizar situações de calamidades como forma de obtenção de renda para província ao invés de investimento em capital produtivo, inclusive a Constituição permite vantagens financeiras para municípios em situação de calamidade pública.

3.1.3 As Instituições da República Velha

A transição do Império para a República representou a troca de um modelo centralizado na figura do Imperador, em que se criou uma dependência dos municípios das províncias e estas do governo central para a descentralização federalista vista na República. As relações políticas se davam entre o Imperador e a elite agrária, excluindo-se assim a elite urbana e a nova elite cafeeira, responsável pela maior parcela da produção de riqueza (COSTA, 2001).

Essa nova elite insatisfeita aliou-se ao movimento republicano, cujos representantes políticos eram de São Paulo, Rio Grande do Sul e Minas Gerais e defendiam a autonomia dos Estados, permitindo que instituíssem impostos para financiar o exercício dessa autonomia (FAUSTO, 1995). Portanto, os ideais políticos adotados na República implicaram a autonomia dos estados para promover o próprio desenvolvimento, nesse aspecto o sudeste teve um desenvolvimento mais acentuado, devido à cultura do café em expansão.

Mesmo com a autonomia dos estados, em situações de calamidade pública, o governo federal intervia como forma de minimizar os impactos do evento em questão, abrindo créditos adicionais para as localidades, reproduzindo a cultura política de dependência de transferências para geração de renda, a qual era moeda de troca em relações clientelistas entre a elite e o resto do povo, de forma que se reforçava a autoridade local (KENNY, 2002).

Enquanto o sistema patriarcal e patrimonial da Colônia era voltado para os interesses do grupo dominante, que atuava de forma colaborativa na vida pública, na República Velha, o sistema eleitoral é voltado para a vida pública, entretanto ambos eram formados pelos mesmos princípios, independente da esfera do governo (VIANNA, 1987).

O sistema eleitoral vigente permitia o voto direto e universal e que todos maiores de 21 votassem, porém não fez referência às mulheres (FAUSTO, 1995). Apesar de não ter surgido um patriarcalismo com a República, houve o surgimento de uma plutocracia, o grupo

de maior poder econômico (HOLANDA, 1991) que controlava os partidos nacionais, resultando assim na política dos governadores.

Ao contrário do Império, marcado pela concentração de poder na figura do Imperador, a República adotou o modelo norte-americano, permitindo assim maior descentralização dos estados, que surgem com a República, deslocando o eixo decisório para os estados em um regime de bens e relações pessoais que culminam na política dos governadores (FAORO, 1995).

Essa plutocracia, surgida com a República, permitiu que as oligarquias agrárias espalhassem por todas as regiões, concentrando-se no açúcar no Nordeste, no látex na Amazônia, na pecuária no vale do São Francisco e Rio Grande do Sul, no cacau no litoral da Bahia, no café no vale do Paraíba e Oeste de São Paulo e do mate no Mato Grosso e Paraná (CARONE, 1970).

A Constituição de 1891 previa autonomia municipal, porém estava sujeito à interferência dos Governadores que passaram a nomear o prefeito dos municípios. Tais figuras recebiam o título de “Coronel”, que ficava responsável por agremiar votos para a oligarquia do governador, que em troca, entregava a administração municipal, assim como os cargos públicos ao coronel (NUNES, 1997; FAORO, 1995; VIANNA, 1987).

Nas instituições locais, os partidos, surgidos de movimentos republicanos e organização política dos militares, possuíam exclusivamente fins políticos e não tinham influência além dos limites do município em que se encontrava, sendo que cada um possuía um Coronel, os quais eram geralmente os proprietários terra que tinham base de poder local e pertenciam a Guarda Nacional durante a primeira república (VIANNA, 1987; FAUSTO, 1995).

O coronelismo, ocorrido principalmente no nordeste, chefismo, em áreas do Vale do São Francisco e caudilhismo na região gaúcha, sendo que tais instituições estão relacionadas à posse da propriedade, e a dependência social e econômica da figura do coronel, chefe ou caudilho (CARONE, 1971). Os coronéis apesar de sua influência política, não dominaram a cena política na primeira república, pois dependiam do governador estadual para atender as demandas da população (FAUSTO, 1995).

Na região Sul, estavam presentes, em algumas localidades, os caudilhos, que se assemelhavam aos coronéis, devido a propriedade da terra e uso da força, com a diferença de utilizarem o carisma e liderança individual para suas legitimações e maior proximidade com as classes mais baixas, implicando assim no caudilhismo (MACHADO TAVARES, 2011). O

chefismo, ao contrário das demais instituições, se baseava não na propriedade, mas da criação de gado e comércio exportador, se diferenciando assim das demais (PEREIRA IVO, 2001).

O coronelismo e as demais instituições são o reflexo de outra instituição, o clientelismo, a qual é resultante da desigualdade social e da impossibilidade de os cidadãos usufruírem de bens públicos como assistência social, é um sistema de barganha em que a parte desfavorecida oferece seu voto em troca de algum favor do coronel (FAUSTO, 1995).

Dessa forma, o coronelismo e caudilhismo estão ligados à hegemonia social do dono de terras, porém a dinâmica do mercado de trabalho durante a república, aumento das pequenas propriedades, principalmente na região Sul e Sudeste, reduziram o grau de dependência dos senhores de terras, de forma que essas figuras se limitam ao período da República Velha (CARONE, 1970). Pois devido à perda da capacidade de os coronéis (assim como Chefes e Caudilhos) controlarem o voto da população, eles deixam de ser atrativos para o governo, que passa a realizar barganha clientelista com a população, sem o intermédio desses agentes políticos (CARVALHO, 1997).

No âmbito das políticas públicas, a descentralização promovida pela República, tornou responsabilidade dos estados à política de saúde pública, que manteve seu caráter sanitarista em doenças contagiosas ou parasitárias (BERTOLLI FILHO, 2006). A partir de 1893, com uma lei do Senado, os estados passam a prestar socorro médico aos cidadãos em vias públicas, que até então também eram prestados pelas instituições de caráter filantrópico, hospitais militares e profissionais da área (PIRAS, 1989). A educação na primeira república manteve suas características do Império, sendo obrigatoriamente fornecida pelas províncias gratuitamente.

O cenário econômico foi marcado pela importância do café na pauta de exportações, se destacando na produção do sudeste o estado de São Paulo, que se caracteriza pela diversidade agrícola, urbanização e industrialização (HOLANDA, 1991; FAUSTO, 1995).

Apesar da prosperidade do café na formação de uma nova classe empresária que tem um papel fundamental no próximo passo do desenvolvimento do Brasil, pois embora no século XIX fossem observadas manufaturas espalhadas pelo país, elas eram apenas para o mercado local e a partir do século XX, as indústrias passaram a se concentrar na região sudeste, o que levou a discrepância de rendas entre as regiões. (BIELSCHOWSKY in ARAÚJO et al., 2009; CASALI et al. 2010).

Casali et al. (2010) apontam que o desenvolvimento do indústria de bens de capital e insumo possibilitaram um salto da estrutura produtiva paulista e carioca devido ao excedente

financeiro do café, os cafeicultores investiam esse recursos nas indústrias diretamente ou por meio da intermediação bancária, o que levou a instalação das indústrias mais modernas na região cafeeira, enquanto nas demais regiões as manufaturas e indústrias eram simples e destinadas ao mercado local.

No Rio Grande do Sul, a atividade econômica era destinada a produção de gêneros alimentícios e fumo e criação de porcos, ao contrário de São Paulo que visava à exportação, o Rio Grande do Sul desenvolveu o seu mercado interno (FAUSTO, 1995).

Enquanto o centro-oeste é povoado para a criação de gado, a borracha amazônica, apesar de sua importância econômica até 1910, decaiu a partir desse período devido aos custos e competição asiática, a ausência de diversificação econômica acentuou a crise na região (PRADO JÚNIOR, 2006; FAUSTO, 1995).

No Nordeste houve um processo de centralização de capitais com o surgimento das usinas, o que levou a população a deslocar-se para o interior o sertão e agreste nordestino para exercer a pecuária de subsistência, de forma que o crescimento da região era endógeno, decaindo a renda conforme a pecuária se expandia (ARAÚJO; SANTOS in ARAÚJO et al, 2009).

3.1.4 As Instituições da Era Vargas

A era Vargas compreende o período de 1930 com a chegada de Vargas ao poder até 1945 com sua saída. Esse período pode ser dividido de 1930 a 1937 e de 1937 a 1945. O primeiro período é marcado pela burocratização da administração pública nacional.

A reforma da administração pública promovida por Vargas teve início em 1936 com o Departamento Administrativo do Setor Público (DASP), responsável por introduzir os princípios da administração burocrática clássica, que inclui os princípios centralizadores e hierárquicos (BRESSER PEREIRA, 1996).

O DASP teve entre suas realizações a obrigatoriedade de concurso para o serviço público, uniformização de cargos e funções e criação de autarquias, quebrando o laço patrimonial existente até o fim da República Velha (BRESSER PEREIRA in PINHEIRO; WILHEIN; SANCHES, 2001).

A herança colonial, representada pelo patrimonialismo e aversão à impessoalidade e à burocracia contribuiu para que a centralização e autoritarismo do poder público fossem traços da administração pública brasileira, porém essas características não impediram as tentativas

de reformas da administração pública, que tiveram início no governo de Vargas (PAULA, 2005).

A reforma trouxe para a administração pública noções de eficiência, meritocracia e aperfeiçoamento do funcionário e a revisão das estruturas permitiram o surgimento dos ministérios federais, como o do Trabalho, Indústria e Comércio e o ministério de Educação e Saúde, sendo o último fundado em 1930 com a finalidade de expandir o ensino superior e secundário, e instituir o currículo e a duração dos estudos (WAHRLICH, 1974; FAUSTO, 1995).

Assim como a educação, a saúde foi centralizada e manteve seu caráter sanitarista (BERTOLLI FILHO, 2006). Inicialmente as políticas de saúde eram destinadas a algumas classes trabalhadoras, mas devido a pressões sociais, o Estado passou a prestar assistência médica através dos Institutos de Assistência Previdência (BERTOLLOZI; GRECO, 1996).

No âmbito social, a chegada de Vargas ao poder representou a troca da oligarquia agrária pelas oligarquias excluídas no regime anterior que se aliaram a burguesia industrial e camadas médias urbanas (COSTA, 2008). Por causa da revolução de 1930, os direitos constitucionais foram suspensos, culminando na revolução de 32.

Posteriormente devido às pressões políticas e sociais, é promulgada uma nova constituição em 1934, apesar de semelhante à de 1891, a nova carta continha intenções nacionalistas de recursos minerais e áreas estratégicas, regulamentação do mercado de trabalho, estabelecia o ensino primário obrigatório e gratuito e mantinha um estado central fraco (FAORO, 1995; FAUSTO, 1995).

Por causa da crise deflagrada em 1929, o governo Vargas inicia uma política anticíclica através da compra do excedente de café por preços mínimos, gerando uma socialização das perdas do setor cafeeiro pela economia, porém o excedente do café é aplicado na cultura do algodão (FURTADO, 2009).

A desvalorização cambial como forma de promover a socialização das perdas, encareceu a importação dos produtos, estimulando a indústria nacional no processo de substituição de importações (PRADO JÚNIOR, 1995; FURATDO, 2009).

A partir do Estado Novo em 1937, a intervenção estatal na economia e sociedade, teve início o desenvolvimento de uma indústria de base nacional, como forma de substituição das importações, somado a um plano dos tenentistas par atendimento homogêneo das necessidades regionais como forma de combater as oligarquias nordestinas e paulistas, dando início a um autoritarismo na administração pública (FAUSTO, 1995).

A política de Vargas tinha a finalidade de reduzir a luta de classes através da intervenção estatal, que estimularia o desenvolvimento econômico ao representar os interesses nacionais no plano econômico ao invés de interesses particulares (FAUSTO, 1995). Para atingir esse objetivo, Vargas adotou uma política populista, definida como uma política econômica voltada para crescimento e distribuição de renda através de gastos governamentais com pouca disciplina fiscal e monetária (BRESSER PEREIRA, 1991).

Ao final da era Vargas, os investimentos feitos em infraestrutura contribuíram para o desenvolvimento industrial, assim como a participação do governo na criação de Volta Redonda (FAUSTO, 1995). Ao contrário do trabalhador brasileiro, o imigrante europeu além de consumidor estava potencialmente no mercado de trabalho devido a sua melhor qualificação, resultando no deslocamento das regiões sudeste e sul frente às demais, com uma maior redistribuição da renda criada pela industrialização do período (PRADO JÚNIOR, 1995; FURTADO, 2009).

No cenário municipal, o governo provisório com a finalidade de mitigar a estrutura municipal patrimonial e clientelista dos coronéis, nomeou para cada município um prefeito, junto a um conselho através de hierarquias e racionalizações visando maior eficiência estatal, enquanto no estado Novo, foram reduzidas as receitas municipais através de centralização na figura do governo central e a eletividade do prefeito, subordinado ao controle de um departamento administrativo (LEAL, 1997).

As reformas de Vargas transformam o patrimonialismo pessoal que imperava desde a colônia em um patrimonialismo estatal, que faz uso do comércio como política econômica, surgindo assim um capitalismo político, que resulta em uma camada social que se renova, porém não representante dos interesses nacionais (FAORO, 1995).

3.1.5 As Instituições do Período Democrático e Regime Militar

Após a saída de Vargas em 45, é promulgada uma nova Constituição em 46, que permitia as Constituições Estaduais imporem prefeitos nas capitais e municípios com estâncias hidrominerais que recebem benefícios físicos ou financeiros da União ou estados e restabeleceu a eletividade dos prefeitos (LEAL, 1997). Durante o período de 1946 a 1964, foram criadas a Companhia Energética do São Francisco, a Petrobrás, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDES) e outras 13 empresas (COSTA, 2008).

Durante o período entre 1946 e 1964, o apogeu da industrialização nacional é durante o governo de Juscelino Kubitschek com foco na produção de bens duráveis, principalmente a indústria automobilística (GREMAUDY et al, 2008).

Da Constituição de 1946 até o golpe militar em 1964, a administração pública não passou por mudanças significativas, exceto pela tendência de criação de órgãos nas administrações diretas e indiretas (LIMMA JÚNIOR, 1998).

Os governos de caráter populista deste período se caracterizavam pela relação da cultura patrimonialista, que não foi erradicada por Vargas, e a busca de maior eficiência estatal, já que as reformas foram limitadas pelas forças políticas que sustentavam o governo (PAULA, 2005).

A industrialização do período ficou concentrada no centro-sul, que comprava os insumos do nordeste e revendia bens industriais à região, implicando transferência de renda do nordeste para o centro-sul, soma-se a captura pelas oligarquias dos instrumentos de ajuda do governo federal a região, que estimulava as relações clientelistas (ARAÚJO; SANTOS in ARAÚJO et al, 2010).

Após a chegada dos militares ao poder, houve uma concentração de poderes no Executivo federal, transformando os estados e municípios em dependentes de transferências de recursos federem, devido à centralização ocorrida e ainda houve a instituição da COMESTRA (Comissão Especial de Estudos da Reforma Administrativa), cujos trabalhos e revisões resultaram no Decreto Lei 200/67 (COSTA, 2008).

A reforma administrativa, iniciada com o Decreto Lei 200/67, ao expandir a administração direta, retirou da administração central a prestação de serviços e delegou essas competências com a finalidade de maior flexibilidade das decisões (WAHRLICH, 1974). O Decreto Lei 200/ 67 definia os preceitos de organização e funcionamento do aparelho administrativo, sendo que a administração deveria ser guiada pelos princípios do planejamento, da descentralização, do controle e de delegação de competências (COSTA, 2008).

A liderança e implantação da reforma eram responsabilidade da SEMOR (Subsecretária de Modernização e Reforma Administrativa) e do DASP, porém tais órgãos não foram capazes de incrementar a profissionalização do setor público, pois as administrações indiretas recrutavam sem concursos (LIMA JÚNIOR, 1998), resultando na continuidade do patrimonialismo na administração pública.

Após o Decreto Lei 200/67, ocorreram entre 1979 e 1982, os programas de desburocratização e desestatização, que possuíam a finalidade de maior agilidade e dinamismo aos órgãos públicos através de maior foco nas necessidades sociais, trazendo um caráter social e político para os programas governamentais (COSTA, 2008).

Durante o período democrático, as políticas de saúde incluíam ações sanitárias e atendimento aos trabalhadores que contribuíam para fundos de pensões. A interferência política na saúde resultou na troca de leitos, ambulância e vacinas por votos, houve também a inviabilização de projetos de saneamento, caracterizando o clientelismo, assim como permitiu oligarquias se beneficiarem de recursos federais para prestar atendimento privado aos enfermos, como aconteceu no Maranhão (BERTOLLI FILHO, 2006).

A responsabilidade pela educação no período democrático foi delegada aos estados, que recebiam recursos financeiros da União, porém não havia uma diretriz nacional para a educação, resultando que cada estado criou sua política educacional (ROMANELLI, 1991).

A centralização durante o regime militar implicou na delegação de funções do Ministério da saúde a outras pastas, como as tarefas sanitárias, delegadas a cultura e educação, a ausência de investimentos na política resultou em uma epidemia de meningite nas cidades de São Paulo, Rio de Janeiro, Porto Alegre e Belo Horizonte, que foi controlada em 1977 (BERTOLLI FILHO, 2006).

Foi com a Lei 6.229/75 que criou o Sistema Nacional de Saúde, que definia como responsabilidade da Previdência social o atendimento curativo e aos Estados e municípios as ações de caráter coletivo (BERTOLOZZI, GRECO, 1996), enquanto as políticas educacionais foram determinadas pela Constituição de 1967 estabelecia que a educação fosse fornecida pelos estados e obrigatória e de caráter gratuito dos sete ao quatorze anos (BRASIL, 1967).

Ao final do período militar houve uma retomada de políticas de saneamento através da análise das relações entre as causas e as doenças, ocorrendo à regionalização do atendimento por área e população, esse novo modelo teve como princípios a descentralização do planejamento e administração e repasses por produtividade (BERTOLOZZI GRECO, 1996).

A União para sustentar o modelo econômico realizou investimentos inferiores ao necessário na expansão da educação, surgindo o déficit educacional, enquanto o ensino médio e superior cresceu a taxas superiores da demanda no primeiro momento, mas ao final do período, a situação se inverteu (ROMANELLI, 1991).

A centralização na figura do poder federal implicou que os municípios eram autônomos para fins administrativos, e permitia a eletividade dos prefeitos, apesar de haver a

possibilidade de nomeação de prefeitos para municípios considerados de interesse nacional (BRASIL, 1967). A lei nº 5.449 de 1968 lista os municípios considerados de interesse nacional, sujeitos a intervenção na escolha dos prefeitos.

Embora, até 1975 as atividades industriais foram concentradas na região sudeste, a partir desse período passa a ocorrer um processo de descentralização da região sul e sudeste, em direção ao norte e nordeste, com a implantação de complexos econômicos regionais, como o pólo petroquímico da Bahia, agricultura irrigada na Vale do São Francisco e Vale do Açu e produção de grãos no oeste baiano (NASSER, 2000).

As políticas econômicas durante o período se caracterizaram pelo caráter regionalista, com investimentos destinados a infraestrutura no Norte e Nordeste, através da criação das superintendências, como a Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM) e a Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), com foco no nordeste, por causa da força regionalista da elite e crise social, e na Amazônia devido ao controle político do território (DINIZ, 2009).

Durante o regime militar, os investimentos realizados pelo governo federal foram espalhados pelas demais regiões como forma de desconcentrar a indústria, a região norte, com os incentivos da SUDAM, instalou empresas de consumo não duráveis, enquanto no nordeste os projetos da SUDENE eram voltados para o mercado interno e exportação, o centro-oeste se beneficiou da expansão agrícola (DINIZ, 1995).

Para o período, o patrimonialismo, clientelismo e a oligarquia do grupo plutocrata mantiveram-se presentes na administração pública, enquanto o populismo foi combatido através da centralização feita pelo governo federal, ressurgindo assim um autoritarismo na administração pública. A intervenção federal na economia, ao desconcentrar os investimentos no sudeste permitiu o desenvolvimento das demais regiões, embora problemas de mão de obra e tecnologia fossem presentes, principalmente no nordeste (ARAÚJO, SANTOS in ARAÚJO et al, 2009).

3.1.6 As Instituições da Nova República

Enquanto a República Populista conciliou o patrimonialismo e bolsões de eficiência administrativa, o regime militar predominou a tecnocracia estatal, que apesar de aumento da eficiência, excluiu a sociedade dos processos decisórios, que permitiu dois tipos de patrimonialismo: o Burocrático e o Político, sendo o primeiro controlador da economia e o

segundo caracterizado por vínculos políticos através da concessão de cargos públicos (PAULA, 2005).

A chegada da Nova República implicou uma reforma do aparelho estatal através da redefinição de seu papel, racionalização dos procedimentos e estabelecimento de metas, através de transparência, descentralização e universalidade de acesso aos serviços públicos (COSTA, 2008) como mecanismo de retirar o patrimonialismo do setor público, o que resultou em um enrijecimento do estado e forte burocratização (BRESSER PEREIRA, 1996).

Com o início da redemocratização, de caráter populista e nacional-desenvolvimentista é promulgada a Constituição de 1988, representando a volta da burocratização ao retirar a distinção de administração direta e indireta, porém determinou a exigência de concursos para carreira no setor público, como forma de combater o patrimonialismo presente na Administração pública (BRESSER PEREIRA, in PINHEIRO et al, 2001).

Apesar desse aumento na burocracia instituído pela nova reforma, houve o avanço na democratização da esfera pública, maior controle social da gestão, descentralização política administrativa e retomada do planejamento, (COSTA, 2008).

Após a eleição do presidente Fernando Henrique Cardoso, a reforma administrativa gerencial foi o tema da gestão pública com o objetivo de ajustar a situação fiscal dos municípios no curto prazo e no médio prazo, aumentar a eficiência do serviço público, voltando sua atenção para as necessidades da população (BRESSER PEREIRA, 2006).

Tal reforma teve início com a criação do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), encabeçado por Luiz Carlos Bresser-Pereira, que conseguiu aprovar o plano diretor de reforma do estado (BRESSER PEREIRA, 2008). O plano diretor teve como finalidade a redefinição do papel do Estado que deixa de ser responsável pelo desenvolvimento econômico e se torna promotor e regulador da atividade econômica (COSTA, 2008).

Apesar da reforma gerencial, não há indicativos de que ela extinguiu o patrimonialismo, conseqüentemente o clientelismo, pois devido ao mantimento da tecnocracia se permitiu a reprodução do patrimonialismo e do autoritarismo, já que não ocorreu a inserção da sociedade na tomada de decisão (PAULA, 2005), implicando na continuidade das práticas patrimonialistas, clientelistas, plutocráticas e populistas.

Pois apesar das evoluções e reformas ocorridas, o poder político continuou a ser exercido e mantido pela parcela de maior poder aquisitivo, que fez uso da máquina pública ao

realizar barganhas clientelistas para atender seus interesses particulares (CASTOR, JOSÉ, 1998; CARBONE, 2000).

A nova Constituição alterou as políticas públicas de saúde e educação, as quais passaram a ser de responsabilidade conjunta dos níveis executivos, nessa estrutura, as diretrizes são centralizadas pelos ministérios e executadas pelos municípios, que são financiados pelos estados e União.

O cenário macroeconômico foi caracterizado pela austeridade fiscal, metas de inflação e privatizações durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, sucedido por Luís Inácio Lula da Silva, que manteve a política macroeconômica do governo anterior, que ao contrário de seu antecessor que enfrentou um cenário econômico debilitado e mercado por crises, teve um cenário de crescimento mundial e valorização dos produtos exportados no mercado mundial (GIAMBIAGI et al, 2005).

Apesar, do cenário econômico favorável, o Estado passa a ter função de promover o desenvolvimento regional (MEDEIROS et al, 2007; NASSER, 2000). A necessidade de desenvolvimento regional é devido a discrepância de renda entre as regiões, que devido à formação econômica de cada local adquiriu características próprias que as diferem das demais.

Nessa linha, Lemos et al. (2003) identificou que áreas como Uberlândia no Triângulo Mineiro, São José do Rio Preto, no Noroeste Paulista, Dourados no Mato Grosso do Sul e Rondonópolis no Mato Grosso desenvolvem um núcleo industrial integrado a agropecuária, ao passo que uma faixa contígua entre Porto Alegre e Belo Horizonte constitui um polígono industrial. Esses municípios possuem em comum o fato de Dourados, Rondonópolis e Uberlândia terem sido fundadas inicialmente por bandeirantes, trazendo consigo a instituição do bandeirismo, enquanto São José do Rio Preto presenciou uma oligarquia cafeeira.

Essa faixa contígua coincide com o polígono industrial que é delimitado por Belo Horizonte- Uberlândia-Londrina/ Maringá – Porto Alegre- Florianópolis- São José dos Campos- Belo Horizonte, que contém os principais pólos de alta tecnologia (DINIZ, 1993) como o vale do Paraíba.

A partir do norte de Minas até o Nordeste setentrional e Norte do país surgem enclaves agropecuários ou extrativos com centros urbanos circundados por áreas de cultura de subsistência, sem ocorrer integração entre elas, dessa forma, os pólos industriais do Nordeste, formado pelas capitais de Salvador, Fortaleza, Recife e Belém, não interagem com a região

sul-sudeste, apesar da atividade industrial ali presente, como as indústrias de transformação em Sergipe, Paraíba e no Ceará (LEMOS et al, 2003; SILVA; NETO, 2009).

A dinâmica regional apresenta que apesar de haver maior concentração de indústrias no sul e sudeste, conseqüentemente maior concentração de capital e de mão-de-obra qualificada, há a tendência de deslocamento de atividades de mão-de-obra intensiva para o nordeste (SILVA; NETO, 2009).

3.2 As Instituições e suas interações com a Administração Públicas e Regiões

Historicamente as instituições que interagiram com a administração pública foram o patriarcalismo, como resultado da posição do senhor de engenho na sociedade colonial e o patrimonialismo, expropriação do bem público para fins privados, nas regiões em que se predominava a cultura da cana de açúcar como no Nordeste, da extensão do Maranhão ao Recôncavo baiano e no Rio de Janeiro, na Região de Campos.

Enquanto na localidade que hoje é o estado de São Paulo, surgiu o bandeirismo, uma instituição de caráter comercial e a Mineração no norte de Minas, que conciliou mercado interno diversificado e mão-de-obra livre e escrava.

Durante o império, apesar da mudança do cenário institucional formal, as estruturas patriarcais continuaram a controlar o aparelho estatal, continuando a reprodução do patrimonialismo, que ao contrário do colonial, que atendia apenas aos interesses dos senhores de engenho. A região Sul, devido a Revolução farroupilha, presencia uma instituição diferente denominada privatismo.

A República Velha presencia o surgimento de uma plutocracia, a oligarquia do grupo de maior poder econômico. Estas oligarquias, conforme Carone (1970) concentraram-se no açúcar no Nordeste, no látex na Amazônia, na pecuária no vale do São Francisco e Rio Grande do Sul, no cacau no litoral da Bahia, no café na região sudeste e do mate no Mato Grosso e Paraná. Resultando no convívio das oligarquias com o patrimonialismo e clientelismo.

Nas localidades de maior concentração de terras, que são resultado do modelo de colonização, como no Nordeste, surge o coronelismo, instituição representada pela figura do senhor de terras que pertencia a Guarda Nacional, ao mesmo tempo se tem a figura do caudilho no sul e do chefe no vale do São Francisco. O coronelismo e demais instituições são uma derivação da oligarquia plutocrática, já que o coronel, caudilho ou chefe era quem

detinha a importância social e econômica, apesar de barganhar com o governo estadual para legitimar seu poder.

A Era Vargas implanta a burocracia e o autoritarismo na administração pública, porém ela não é suficiente para eliminar o patrimonialismo e clientelismo existente. Com o governo de Vargas surge o populismo, devido a maior intervenção estatal na economia. Nesse período as oligarquias agrárias do período anterior são substituídas pelas oligarquias aliadas a burguesia industrial, que se mantiveram até o período do Regime Militar.

A centralização feita a partir de 64 reduziu a influências das oligarquias, porém os investimentos realizados no período destinados a áreas de influência de oligarquias como no Nordeste, permitiram a reprodução do clientelismo e patrimonialismo. Houve ainda a descentralização de investimentos como pólo petroquímico da Bahia, agricultura irrigada na Vale do São Francisco e Vale do Açu e produção de grãos no oeste baiano, somado as ações da SUDAM e SUDENE.

Com a Nova República, houve uma burocratização da Administração Pública, que apesar das reformas realizadas, não implica a extinção das práticas patrimonialistas, clientelistas e populistas, as quais são características de todos os níveis da administração pública, potencialmente aplicáveis a todos os municípios. A partir de 88, as dinâmicas regionais resultaram em maior concentração industrial no sul e sudeste, enquanto no norte de Minas e Nordeste há presença de atividades agropecuárias e extrativistas que não se integram com os centros urbanos, por fim, o polígono industrial (DINIZ, 1999) delimita as áreas com concentração de maior tecnologia.

Em suma, é observado que a historicamente a práticas patrimonialistas e clientelistas estão mais presentes em algumas regiões, como o Nordeste, e a estrutura social de concentração de terras implicaram em menor desenvolvimento econômico dessas localidades, enquanto nas regiões que houve presença de pequenas propriedades, as instituições assinaladas apresentaram menores impactos.

Outro ponto de análise são as oligarquias, enquanto houve presença de oligarquias agrárias até o Estado Novo, quando foram substituídas em alguns locais pela burguesia industrial. É observado que nas localidades destas novas oligarquias, como o Sul e Sudeste, ocorreu maior desenvolvimento industrial e econômico, resultando em discrepância de renda entre as regiões.

Os efeitos institucionais foram primeiramente devidos ao patriarcalismo, que criou o patrimonialismo que por sua vez originou o clientelismo. Apesar da alteração do

patriarcalismo pela plutocracia, gerando as oligarquias agrárias dominantes durante a república velha, as demais instituições não são alteradas.

Carone (1970) identifica as oligarquias e suas dinâmicas regionais, com a qual há o populismo. Outras instituições extrativistas são o extrativismo mineral e vegetal, localizados principalmente no Norte e Nordeste do país, que se remete desde o período da colônia para o segundo caso.

Greif (1994) aponta que a eficiência de uma sociedade é influenciada por fatores políticos, econômicos, sociais e legais, de modo que diferentes relações entre os fatores institucionais podem implicar em níveis diferentes de eficiência dentro de uma sociedade e entre relações econômicas.

Algumas instituições como o coronelismo, chefismo e caudilhismo são localizadas em um determinado período. Porém a institucionalização é *path dependent*, sendo assim as instituições subsequentes possuem características de suas predecessoras, reforçando algumas trajetórias (PIERSON, 2000; MODELL et al.; 2007), já que nas referidas localidades não houve modificação da propriedade de terras ou da estrutura social.

Sob a classificação institucional apresentada, é passível de identificar que as principais instituições surgidas no Brasil, mesmo que limitadas a determinados períodos históricos como o coronelismo, possuem efeitos institucionais latentes que impactam o nível de eficiência nacional, devido ao caráter *path dependente* de tais instituições informais. Observa-se no quadro XX abaixo as instituições identificadas classificadas conforme Acemoglu e Johnson (2002).

Quadro 3: Instituições conforme Classificação de Acemoglu e Johnson (2002)

Instituições Extrativistas	Instituições de Direito de Propriedade
Patriarcalismo	Bandeirismo
Patrimonialismo	Pequenas Propriedades
Clientelismo	Burguesia Industrial
Oligarquismo	Burocracia
Plutocracia	
Extrativismo Vegetal ou Mineral	
Populismo	
Coronelismo e suas variações regionais	
Privatismo	

4. As Instituições formais brasileiras e interação entre os agentes

As relações políticas entre os poderes Legislativo e Executivo brasileiro, independente do nível em que ocorre, são caracterizadas por um jogo em que há barganha entre as partes da transação, que não necessariamente buscam o maior bem estar público, mas apenas maximizar sua própria utilidade, como resultado da relação de agência existente entre as esferas públicas e a sociedade (RAVANELLI et al, 2012).

Nesse jogo, marcado pelo comportamento racional-limitado dos agentes, as barganhas visam alocar os recursos para as áreas em que os agentes políticos se promovam. As áreas de governo sofrem transferências para outras funções conforme o jogo político acontece. Nesse contexto, a educação sofre com desvios de seus recursos adicionais para outras áreas, porém devido à exigência constitucional mínima, há um limite para a barganha nessas funções de política pública.

Dado esse limitação de expropriação de recursos para outras áreas, os agentes políticos então alocariam os recursos na função educação com viés de curto prazo para se promoverem politicamente com a finalidade ou de se reelegerem ou seu sucessor político.

O mínimo de investimento exigido é devido à obrigação constitucional surgida em 1988, em que demanda que o município seja o responsável pela implantação de políticas de educação. As atribuições de um município foram modificadas desde o surgimento da figura municipal durante o império brasileiro.

A figura dos municípios surge com o Império, mas desde a colônia, os governos locais possuíam funções administrativas. No período colonial, não havia a figura do município, mas a existência de vilas e cidades que eram governadas pelas Câmaras municipais, compostas pelos proprietários de engenhos, essa instituição possuía finanças e patrimônio próprio, assim como a nomeação de juízes, porém com o Governo Geral, a função judiciária passou à Coroa (FAUSTO, 1995, p. 46).

Após o fim do período colonial, com a Proclamação da Independência, foi promulgada a Constituição do Império. Devido ao conteúdo da Carta Constitucional do Império em 1824, as províncias passaram a ser divididas em municípios, e cada um possuía uma Câmara, responsável pela função administrativa, cujos membros eram eleitos pelo povo (MELLO, 2001; CASTRO, 2006).

Após a transição para a República, houve a promulgação de uma nova Constituição, que alterou o papel dos municípios, assim como a autonomia desses municípios. A

promulgação da Constituição de 1891 assegurou autonomia municipal, e nesse período surge à figura do prefeito, separando a função Executiva e Legislativa da Executiva, porém a Assembleia Legislativa possuía a competência para elaborar o orçamento local, nesse período a população escolhia seus representantes (FAUSTO, 1995).

Com a chegada de Vargas ao poder, encerrando o período da República Velha, é promulgada a Constituição de 1934, cujo conteúdo levou a um fortalecimento da autonomia municipal, através da eletividade de prefeitos e vereadores, assim como a definição dos tributos municipais, assim com a implantação do orçamento (COSTA, 2008; MELLO, 2001).

Mas foi somente em 1938, já no Estado Novo, com a publicação do Decreto-Lei nº 311 que estabeleceu as bases da estrutura territorial ainda vigente, determinando que os municípios delimitassem suas fronteiras e questões litigiosas, assim como houvesse um população mínima e construções (BRASIL, 1937). No período Getulista, a centralização pelo governo central levou a redução das receitas municipais e subordinava a escolha do prefeito à nomeação do governador (LEAL, 1997).

Com a edição de uma nova Constituição em 1946, após o fim do Estado Novo, voltou a eletividade dos prefeitos pelo povo, assim como ampliação dos tributos municipais, de forma que houve uma volta à maior autonomia do município, modelo mantido até o Regime Militar (MELLO, 2001).

A mudança do Regime Político, em 1964, levou a implantação da Carta Constitucional de 1967, modificada pela Emenda Constitucional nº1/69 centralizaram o poder no Executivo Federal, porém mantiveram certa autonomia aos municípios, assim como manteve os benefícios de transferências da Federação e dos Estados para os municípios. Após a EC nº 1/69, que estabelecia regras mais rígidas para a criação de municípios, foi substituída pela Constituição de 1988.

Com a nova constituição, os municípios de estância hidromineral e de fronteira passaram e ter os prefeitos nomeados, a centralização no executivo federal reduziu a capacidade de tributação municipal, limitados a imposto territorial e de serviços (MELLO, 2001).

Após o Regime Militar, a antiga Constituição foi substituída pela de 1988. A Constituição de 88 deixa explícito que os governos municipais possuem um Executivo, caracterizado pela figura do prefeito e uma Câmara Legislativa, constituída pelos vereadores que são escolhidos pelo povo a cada quatro anos (LENZA, 2011), a Constituição ainda estabelece as áreas de competência dos municípios e suas responsabilidades.

Após a Constituição de 88, com a finalidade de evitar o surgimento desenfreado de municípios que estariam exclusivamente sob o controle estatal, foi promulgada a EC n. 15/96, que deu uma nova redação ao art. 18, § 4.

Essa redação mais rígida da Constituição se deve ao fato de distritos se converterem em municípios pelo simples fato de a lei permitir que fizessem, e foi o que a população e elite local desses municípios perceberam, resultando em 1.405 municípios criados entre 1984 até 1997 (GOMES; McDOWELL, 2000).

Embora os municípios possuam restrições devido à superioridade de leis federais e estaduais, eles possuem competência administrativa para atuar de forma comum ou paralela com os demais entes públicas de cuidar da saúde e assistência social, proporcionar acesso à educação, preservação ambiental e outras responsabilidades dada pelo art. 23 da CF/88.

Além das competências em comum, existem as competências privativas dos municípios, que estão no art. 30⁴, III a IX da Constituição, entre as competências estão em manter programas de educação e prestar atendimento à saúde, em cooperação com União e Estado, de forma que o município é o principal responsável pela gestão dos programas de saúde e educação que são oferecidos a população, assim como instituir tributos para seu autofinanciamento.

Logo, percebe-se que com a nova Constituição, os municípios receberam da União, a responsabilidade de serem os executores das políticas públicas, enquanto União e Estados prestam suporte técnico e financeiro aos municípios, situação a qual é resultado do federalismo no cenário nacional.

Essa situação caracteriza que os municípios são os principais responsáveis pela execução das políticas públicas, assim como o resultado dessas políticas, enquanto os níveis superiores seriam responsáveis pela normatização e repasse de tributos arrecadados para

⁴ O artigo 30 da CF/88 dispõe: Compete aos Municípios - legislar sobre assuntos de interesse local; II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber; III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei; IV - criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual; V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial; VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental; VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população; VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano; IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.

programas específicos, situação que caracteriza uma descentralização administrativa nos níveis do governo.

Tal descentralização ocorrida a partir de 88 é vista como um mecanismo de aumentar a accountability do setor público e eficiência, principalmente se o poder público estiver próximo dos cidadãos, o que é o caso dos municípios, já que os governos estaduais não possuem a coordenação necessária para executar suas funções básicas nos municípios (ABRUCIO, 2005).

A Constituição de 88 foi a primeira a apresentar, no âmbito do federalismo, a figura autônoma dos municípios, implicando maior descentralização em relação do governo central, tal descentralização observada após a Constituição de 88 é defendida por melhorar a eficiência alocativa e equidade dos serviços públicos, embora não se tenha um consenso sobre se de fato ocorre essa melhora dos serviços públicos (CAVALCANTE, 2011), e também houve com o advento da nova Constituição o estabelecimento das responsabilidades dos municípios, conforme estão apresentadas no art. 30 da Constituição.

Devido ao conteúdo do artigo 30, as políticas sociais e as funções básicas do Estado, como saúde e educação passaram a ser plenamente executadas pelos municípios, sendo formuladas e financiadas por eles em alguns casos, mas não houve o planejamento necessário para financiar os municípios e a coordenação com os demais órgãos (BOVO, 2001; ABRUCIO, 2005).

Desde a Constituição de 1946 até o ano de 1986, durante o governo de José Sarney, os governos municipais contavam com órgãos de assistência técnica, que desempenharam um papel importante na capacitação dos funcionários municipais e na modernização da administração pública municipal (MELLO, 2001). Assim os municípios após a Constituição de 88 não dispunha de suporte dos órgãos para implantar as políticas públicas, o que resultou em falta de eficiência e ausência de planejamento (BOVO, 2001).

A descentralização ocorrida com o federalismo foi marcada pela ausência de planejamento e improvisos para atender a população, já que muitos municípios não possuíam arrecadação própria o suficiente para financiar as políticas, o que resultou em aumento de gastos por parte dos municípios e agravou a situação fiscal deles, refletindo no declínio e perda da qualidade dos serviços prestados (BOVO, 2001; MELLO, 2001).

Devido ao fato de os municípios serem os responsáveis pelo financiamento das políticas sociais, a que descentralização e municipalização das políticas sociais dependem de uma reformulação do sistema tributário que permita aos municípios ampliarem suas fontes de

arrecadação e receitas (BOVO, 2001). Afinal, os tributos municipais estão definidos pela Constituição no art. 156 I a III⁵ e com o modelo de financiamento de políticas públicas adotado, tais tributos são insuficientes para atividades além de execução de políticas públicas.

Os serviços que competem a cada esfera de poder não são claramente definidos pela Constituição, de forma que são observadas redes municipais, estaduais e federais de saúde e educação no mesmo município, o que dificulta que o cidadão identifique o responsável pela ineficiência ou ausência desses serviços.

Porém, há a tendência de enfatizar o papel dos municípios como os responsáveis de prestar serviços ao público, no lugar dos Estados e da União, o que é uma inovação e uma consequência do federalismo brasileiro (MELLO, 2001; CAVALCANTE, 2011), mas devido à orientação da Constituição de 88, presume-se que os governos municipais são os principais responsáveis pelos serviços públicos.

A descentralização dos municípios tem resultado no surgimento de municípios menores, os quais representam a maior parcela dos municípios existentes, porém, apenas uma pequena parcela da população está nesses municípios. Pela tabela 2 abaixo é possível identificar que 73% dos municípios brasileiros até 2001, possuíam até 20.000 habitantes, situação que passou para 70% em 2011. Apesar do período de uma década, houve pouca variação no perfil dos municípios brasileiros no que se refere ao seu tamanho.

Tabela 1- Classes de tamanho da população dos Municípios

Classe de Município	2001		2011	
	Total	Percentual	Total	Percentual
Até 5 000 hab.	1371	25%	1303	23%
De 5 001 a 20 000 hab.	2688	48%	2612	47%
De 20 001 a 100 000 hab.	1275	23%	1367	25%
De 100 001 a 500 000 hab.	194	3%	245	4%
Mais de 500 000 hab.	32	1%	38	1%
Total	5560	100%	5565	100%

Fonte: IBGE

⁵ Art. 156. Compete aos Municípios instituir impostos sobre: I - propriedade predial e territorial urbana; II - transmissão "inter vivos", a qualquer título, por ato oneroso, de bens imóveis, por natureza ou acessão física, e de direitos reais sobre imóveis, exceto os de garantia, bem como cessão de direitos a sua aquisição; III - serviços de qualquer natureza, não compreendidos no art. 155, II.

Devido ao fato de 70% dos municípios serem compostos por até 20.000 habitantes, muitos podem incorrer em gastos que são superiores as necessidades desses municípios, de forma que não podem se aproveitarem de ganhos de escala.

Na área da educação, é obrigatório o gasto mínimo de 25% do orçamento, porém esse gasto não implica melhora da qualidade do serviço ou do nível de oferta de serviços (BOVO, 2001), sendo assim, essa política pública não é guiada para fins de eficiência do gasto público. Assim como a educação, a saúde exige um investimento mínimo de 12% do orçamento dos municípios, o que pode levar os municípios a investirem além da capacidade ótima de recursos, o que resultaria em ineficiência, consequentemente gastos públicos desnecessários.

Outro fator que influencia a eficiência dos gastos públicos é como o gasto é feito. Por causa da Lei de Responsabilidade Fiscal, os municípios possuem o teto de 60% da receita corrente líquida para todo o governo municipal em gastos com recursos humanos, porém a lei estabelece que do teto estabelecido, 54% são os gastos máximos que o Executivo pode incorrer.

5. O sistema Nacional de Educação

Uma consequência direta do processo de descentralização administrativa é a transferência para os governos locais da entrega de serviços públicos como educação e saúde, por terem informação para alcançar melhor eficiência alocativa. Em alguns países a descentralização é acompanhada da definição de padrões mínimos de qualidade e limites orçamentários impostos pelo governo central, como é o caso do Brasil (DE MELLO, 2003).

A partir do Estado Novo, com a Constituição de 1934, a política de educação passa a contar com recursos mínimos de investimentos estipulados constitucionalmente, característica que se manteve até a Constituição atual. Desse modo, a exigência de mínimo constitucional limita o Executivo municipal a realizar subinvestimentos em educação, portanto, comparativamente, a eficiência da gestão estará mais associada em como alocar os recursos do que quanto de recurso alocar.

A educação brasileira, durante o período colonial, foi delegada a Igreja (FAUSTO, 1995, p. 60), enquanto no período do Império, a carta de 1824 estabelecia que a educação primária fosse gratuita para todos os cidadãos, e a partir de 1836, a responsabilidade de educação primária e secundária foi transferida para os governos das províncias, nesse período a educação no norte e nordeste era menos atrasada do que no sul e centro-oeste (SMITH, 1973).

Com a chegada de Vargas no poder, a educação foi centralizada na figura do Executivo Federal, refletindo o autoritarismo do modelo de governo. O resultado desse modelo centralizador foi à criação Ministério da Educação e Saúde (MEC) em 1930 (FAUSTO, 1995).

O MEC é o órgão de governo que assumiu a função de estabelecer as diretrizes educacionais, característica que se manteve nas constituições posteriores, que instituíram a responsabilidade desse governo federal de estabelecer as diretrizes da educação pública.

Até 1961, época da promulgação da primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), não existiam conteúdos mínimos a serem ministrados e se desenhava um plano geral de educação baseado em uma escola única, pública, laica, obrigatória e gratuita.

O processo de descentralização começa pelos estados nas constituições de 1824 e 1946, e chega aos municípios na constituição de 1988 (BRASIL, 1824, 1946, 1988). A Constituição de 1988 delegou aos municípios a responsabilidade de fornecerem educação à população sob os princípios nela enunciados. Uma das justificativas dessa descentralização é que ela promoveria melhor eficiência alocativa e equidade dos serviços públicos (BOVO, 2001), já

que os governos estaduais não possuem a coordenação necessária para executar suas funções básicas nos municípios (ABRUCIO, 2005).

Nesse processo, as funções básicas do Estado, como saúde e educação passaram a ser plenamente executadas pelos municípios, sendo formuladas e financiadas por eles em alguns casos, entretanto não houve o planejamento necessário para financiar os municípios e a coordenação com os demais órgãos executivos da Administração Pública (BOVO, 2001; ABRUCIO, 2005).

Apesar de a Constituição estabelecer a responsabilidade dos municípios na educação, foi com a LDB de 1996, que a municipalização foi intensificada. Pois com a edição da LDB, houve a criação do FUNDEF que repassava os recursos financeiros conforme o número de alunos matriculados, criando o incentivo para a gestão municipal aderir ao novo sistema em implantação.

O período entre 1996 e 2002 é o momento de maior intensidade em que os municípios assumem a responsabilidade da educação básica e com isso passam a receber os repasses federais do FUNDEF, que seriam destinados a compensar a assunção de despesas com educação, incluindo a assunção dos professores (SOUZA, FARIA; 2004). Dessa forma, as políticas públicas de educação passam a ser influenciadas pelos governos locais, através de indicações com possível cunho político para diretores e secretários de educação.

Tem-se então, o efeito institucional municipal gerado ao longo de décadas de interação de grupos locais de interesse, que influenciaram o modus operandi de alocação de recursos municipais no Brasil, afetando a alocação de recursos de educação a partir de 1996 (quando grande parte das decisões de alocação de recursos passa do nível estadual e federal para o municipal) e com a entrada do FUNDEF, nesse mesmo ano (FUNDEB a partir de 2006).

Apesar dos incentivos à municipalização, ela não foi uniforme nos estados. Cassuce et al (2011) apresentam que a transferência gradual de responsabilidade foi elaborada individualmente por cada Estado e se observa que em locais como São Paulo e Mato Grosso do Sul houve melhora dos indicadores de ensino, enquanto no Ceará, Bahia e Santa Catarina não houve mudanças significativas, apesar de um aumento na qualidade com a municipalização do ensino.

O aumento na qualidade da educação observado por Cassuce et al. (2011) corrobora os argumentos de que a descentralização dessa política resultaria em melhores níveis de qualidade. Significando assim, que a autonomia adquirida a partir de 1996 para melhorar o nível do ensino público, resultou em ganhos nos indicadores de ensino na década seguinte

(2000-2010), entretanto há evidências de que o modelo de municipalização não representou um movimento a uma nova gestão de recursos e programas educacionais, mas transferência de encargos sem os recursos e meios necessários aos municípios (SOUZA; FARIA, 2004).

Apesar do movimento de municipalização, salienta-se que nem todo o sistema foi municipalizado. Conforme o Censo Escolar de 2012, 80% da oferta de educação fundamental nos anos iniciais tinha sido municipalizada, enquanto aproximadamente 50% dos anos finais do fundamental foram municipalizados, porém, aproximadamente 99% das creches e pré-escolas já foram municipalizadas.

Neste processo, atualmente o Brasil possui um sistema educacional (i) descentralizado administrativamente até os municípios, (ii) que prevê limites mínimos de aplicação de recursos na educação definidos pelo governo federal, e (iii) é financiado com recursos garantidos pelo governo federal (calculados com base em demanda local). A seguir são tratados cada um dos três pontos.

5.1 Descentralização administrativa e regulação

O sistema educacional brasileiro, a partir de 1996, passa a ter a responsabilidade compartilhada entre governo central (federal) e subnacionais (estados e municípios), e passa a ser dividido em educação infantil, ensino fundamental, ensino médio e educação superior (Lei 9.394/1996). Cada uma dessas etapas será descentralizada, regulada, e financiada de formas distintas, tendo o governo federal (Ministério da Educação e Cultura) como regulamentador geral do sistema.

O quadro 4 apresenta os órgãos reguladores de cada nível de ensino e o responsável pela prestação do serviço. Apesar de o quadro destacar que o ensino também pode ser oferecido por organizações privadas com ou sem fins lucrativos (como empresas privadas ou fundações de direito privado), evidenciando que também estas estão sob a regulação do Ministério e Secretarias, o foco da análise é no serviço público gratuito, ofertado por escolas e institutos.

Quadro 4: Regulação e descentralização do sistema educacional brasileiro

Nível de Ensino	Regulador	Organizações prestadoras de serviço	Controle societário	Esfera da prestação do serviço (quando público)
Pós-Graduação	CAPES	Universidades, Faculdades ou Institutos	Público ou Privado	Federal ou Estadual
Graduação	SERES			Não Estipulado
Ensino Técnico	SETEC	Institutos		Estadual
Ensino Médio	SEB	Escolas		Municipal/Estadual
Ensino Fundamental				Municipal
Educação Infantil				

É competência da União e Estados a organização e manutenção de suas instituições de ensino superior, assim como supervisão, avaliação e credenciamento desses estabelecimentos de ensino. Isso significa que enquanto cabe aos órgãos do governo a gestão administrativa e definição dos conteúdos curriculares, cabe aos órgãos normatizadores, no caso do ensino superior CAPES e SERES ⁶estabelecerem as diretrizes educacionais e conteúdo programático a ser atendido pelas instituições de ensino, de modo que elas estão subordinadas às orientações dessas fundações pertencentes ao MEC.

Pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação, os Estados devem garantir ensino fundamental, e prioritariamente o ensino médio, a todos que demandarem, garantindo ainda transporte e assistência médica. Cabe aos municípios à educação infantil (creche e pré-escola), e prioritariamente o ensino fundamental, e também programas suplementares para garantir o acesso, como a Educação de Jovens Adultos (EJA).

A regulação da educação básica, que compreende educação infantil, ensino fundamental e ensino médio, é feita pela Secretaria da Educação Básica (SEB). A SEB fundamenta suas normatizações no conteúdo da LDB, não podendo estipular atividades ou programas que infrinjam essa lei complementar. Tal fato é relevante, pois qualquer resolução da SEB que contrariar a LDB é considerada ilegal e todos os recursos destinados ao programa anulado devem ser suspensos.

Entre as atribuições da SEB está a de definir o conteúdo curricular estipulado pela LDB e zelar pela qualidade da educação pública, para isso desenvolve programas que visam

⁶ A regulação do ensino superior (bacharelado, licenciatura e tecnológico) e de pós-graduação *lato sensu* foi delegada à Secretaria de Regulação e Supervisão do Ensino Superior (SERES) (Decreto nº 7.480/2011, nº 7.690/2012). Enquanto a regulação da pós-graduação *stricto sensu* foi delegada à uma das agências do MEC, a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) (Leis nº 8.405/92 e nº. 11.502/2007).

incrementar a qualificação dos professores, infraestrutura das escolas e prêmios de desempenho acadêmico.

A educação profissional, cursada paralela ou subsequente ao ensino médio, prepara o aluno para a atividade profissional técnica. O nível técnico compreende a qualificação profissional, educação profissional técnica e educação tecnológica de graduação e pós-graduação, podendo ser oferecida dentro da instituição de ensino médio, em outras instituições especializadas em ensino profissional ou no próprio ambiente de trabalho. É regulamentado pela Secretária de Educação Profissional e Tecnológica (SETEC), a qual é pertencente ao Ministério da Educação e Cultura.

Além das responsabilidades dos órgãos federativos, a Lei de Diretrizes determina as obrigações das instituições educacionais, independente do nível, que incluem responsabilidade de execução e elaboração de plano pedagógico, acompanhamento da presença de alunos, reporte de seu desempenho aos responsáveis e cumprimento das normas comuns e do seu sistema de ensino. A lei ainda possui entre os princípios norteadores da Educação a valorização do profissional de educação, assim como sua qualificação.

5.2 Limites mínimos de aplicação de recursos na educação

Outro aspecto da função educação é a definição constitucional de seu financiamento. Os limites constitucionais que determinam recursos mínimos para a educação estiveram presentes desde a Constituição de 37, embora a base de cálculo do mínimo a ser investido tenha sido alterada conforme novas constituintes foram promulgadas. A atual Constituição estabelece o percentual mínimo de investimento da União, Estados e municípios (18% para os primeiros e 25% para o último da receita resultante de impostos). A receita em questão é estipulada como a base de cálculo do percentual a ser investido em educação, seu cálculo é feito através da soma das receitas tributárias dos municípios e as transferências resultante de impostos, exemplificando, nesse cálculo entra o IPTU do município e o ICMS recebido do Estado.

Adicionalmente, a União, através do MEC estipula o valor mínimo por aluno a ser aplicado na educação, tal recurso é outro repasse constitucional, oriundo de um fundo estadual.

5.3 Forma de financiamento

A Lei de Diretrizes determina a fonte de recursos que financiam o sistema educacional. A fonte de recursos são as receitas de impostos dos entes federativos, transferências entre os membros, salário-educação e incentivos fiscais, havendo a possibilidade de novos recursos serem obtidos através de outras leis.

Além da Lei nº 9.394/ 96, ocorreu à promulgação da Emenda Constitucional nº 14/ 96, que determinava a destinação de 60% dos recursos da educação para o ensino fundamental, ainda a referida lei criou o Fundo Nacional de Desenvolvimento do Ensino Fundamental (FUNDEF), em que os membros federativos colaboravam com o fundo de caráter contábil, existente no âmbito de cada estado e recebiam um montante financeiro proporcional ao número de alunos matriculados no ensino fundamental.

O FUNDEF ficou em vigor até 2006, quando através da Emenda Constitucional nº 53 foi instituído o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB), cujas diferenças do FUNDEF são a destinação de 60% do montante para pagamento de salários dos profissionais de educação básica. O fundo engloba todos os níveis da educação básica, não apenas o nível fundamental como anteriormente (FUNDEB, 2008).

O FUNDEB é calculado com base no número de alunos matriculados na rede de ensino, e de cada nível de ensino, assim como o fato de a matrícula ser em uma instituição rural ou urbana recebe um fator de ponderação determinado pela União para fins de distribuição dos recursos (FUNDEB, 2008). Observa-se que para esses repasses constitucionais, o único critério é o número de matrículas na educação básica, o que impede interferência política na aquisição desses recursos.

Adicionalmente, como forma de controle do uso do FUNDEB, há o Conselho do FUNDEB nas três esferas governamentais, com forma de incentivar o controle público, já que os membros do conselho devem atender exigências como análise das contas prestadas, observar o andamento de obras e utilização de bens adquiridos com recursos do fundo, e encontrando irregularidades podem entrar em contato com a Câmara dos vereadores ou Ministério Público (FUNDEB, 2008).

Dessa forma a educação possui duas principais fontes de recursos, a primeira é o percentual de 25% da receita oriunda de impostos dos municípios, compreendidas as transferências federais e estaduais e a segunda são os repasses do FUNDEB, cujo valor mínimo por aluno é estipulado anualmente pela União em lei complementar. O FUNDEB é

um fundo estadual, cujo valor quando não atingir os valores estipulados em lei, receberá complementação da União para atingir o valor mínimo legal.

Dessa forma, um gestor municipal dispõe de 60% do FUNDEB para pagar os salários dos profissionais da educação básica e os outros 40% do repasse são destinados à manutenção das instituições de ensino, considerando os 25% da receita de impostos, esse valor pode ser destinado tanto à manutenção das instituições de ensino como a ampliação da rede de ensino e pagamento de salários. Entretanto, o investimento realizado em um ano, no período subsequente passa a ser um centro de despesa, o que limita a expansão da infraestrutura, pois o município pode não ter recursos suficientes para continuar financiando os novos locais de ensino ou novos equipamento e as despesas que eles devido à manutenção e custeio.

6. Organização do sistema de ensino municipal

Os recursos oriundos do percentual da RCL a serem destinados à educação são executados conforme a arrecadação do mês de referência, o valor do FUNDEB é repassado pelos governos estaduais e federais, visto que são os responsáveis pelo recolhimento dos valores. Os recursos são creditados em conta específica do Banco do Brasil, de modo que na data de transferência do município para o fundo, já ocorre à contrapartida do fundo para o município (FUNDEB, 2008). Entretanto, o valor do fundo varia conforme a receita arrecadada, sendo que tais flutuações nos valores podem impactar a gestão da educação, caso haja muita dependência desses recursos para executá-la.

Os recursos depositados ficam sob a responsabilidade do Executivo local, que delega a responsabilidade de gestão à secretária de educação, que não pode transferir os fundos, devendo utilizar a conta específica do Banco do Brasil para movimentá-los, o que permite um controle maior sobre a destinação dos recursos, permitindo identificar se foram de fato aplicados na educação.

A secretária de educação, além da gestão dos recursos, é responsável pela implantação das políticas de educação, que para formular o desenvolvimento do Plano Municipal de Ensino (PME) interage com os conselhos municipais, os quais são facultativos e criados através de lei orgânica municipal e iniciativa do prefeito (SOUZA; FARIA, 2004).

Os municípios que não instalaram os conselhos, responsáveis pela normatização municipal, continuam subordinados ao conselho estadual, o mesmo ocorre caso o município não tenha organizado seu sistema de ensino (NUNES et al; 2011), o que implica que apenas

a gestão dos recursos ficam a mão dos secretários de educação, enquanto deliberações sobre programas pedagógicos ficam a cargo do secretário estadual.

Tais conselhos não possuem apenas caráter normativo, mas é também uma ferramenta para participação local, devido à transparência e fundamentação das decisões exigidas do executivo local (SOUZA; FARIA, 2004).

A secretária de educação, o conselho de educação e as instituições escolares formam o sistema de ensino municipal. Esse sistema demanda uma coordenação da secretária de educação para que as escolas elaborem e implantem suas propostas pedagógicas, situação que exige maior autonomia da instituição escolar para gerenciar seus profissionais e recursos materiais e financeiros (GRACINDO in BRZEZINSKI, 2008).

Sendo assim, as decisões sobre alocação de docentes, indicação de diretores, planos de ensino competem à secretária de educação, a responsável pela alocação de recursos financeiros e físicos, desde que atendidas às exigências legais, entretanto há uma centralização na figura da secretária de educação que permite pouca margem de discricionariedade para as escolas executarem seus próprios projetos (RUSSO, 2005).

A centralização nesse órgão do executivo municipal possui implicações na manutenção das unidades de ensino, pois além de poder indicar o diretor, gestor dos recursos físicos das unidades, que não necessariamente seja o mais apto, o modelo burocrático existente impede que sejam atendidas as demandas de reparos de forma tempestiva, o que não ocorreria se cada unidade tivesse seu próprio orçamento (DEMO, 2007).

Dada à estrutura do funcionamento do ensino público municipal, há três principais categorias de despesa, que são a despesa com pessoal, o custeio das instalações existentes, através de reformas, aquisição de material de consumo e investimentos em novas unidades ou ativos imobilizados como computadores, projetores ou móveis.

No movimento de municipalização do estado de São Paulo houve inicialmente a transferência do quadro de pessoal (professores e funcionários) para os municípios e convênios firmados para o uso das instalações físicas (MARTINS, 2003), mas, assim como nos demais estados, os arranjos surgidos não são uniformes, de modo que há convênios entre o próprio poder público e entre o governo e o mercado e por causa dessa heterogeneidade, define-se escola municipal, àquela que o prefeito indica o diretor (RAZO et al., 2005).

Considerando que não há depreciação dos ativos públicos, esse modelo não possui impactos na gestão, porém com a inclusão da despesa de depreciação com a nova

contabilidade pública, pode haver um movimento de transferências de propriedades como forma de melhorar os resultados dos Estados, em detrimento dos municípios.

O segundo ponto é o custeio do sistema, além de financiar os salários dos professores, há a necessidade dos materiais de consumo para permitir o funcionamento da escola, porém os salários desses profissionais consomem a maior parte dos recursos destinados à educação, de modo que a manutenção possui recursos inferiores ao necessário para promover melhores instalações, as quais impactam positivamente a qualidade do ensino (RUSSO, 2005, SAMPAIO; MARIN, 2005, CAVALIERI; PAZELLO in ARVARTE, BIDERMAN, 2005), logo a insuficiência de recursos para manter instalações adequadas, também afetariam o desempenho dos alunos.

Outro aspecto a ser relevado é o papel dos professores, cujo piso salarial nacional da categoria, que desde 2009 é estipulado pelo Ministério da Educação, porém os Estados podem determinar os seus pisos salariais para a categoria desde que sejam superiores ao piso nacional, conseqüentemente os municípios podem determinar salários superiores aos pisos.

Apesar de existir uma política de valorização do profissional de educação, as escolas presenciam alta rotatividade dos docentes, devido a fatores como falta de material adequado ou suficiente para o exercício da profissão e principalmente aos baixos salários que a categoria recebe (SAMPAIO; MARIN, 2004).

O fator salarial é apresentado como um dos motivos responsáveis pela queda de novos entrantes na carreira docente, (TARTUCE et al, 2010), sinalizando a existência de um salário de eficiência superior ao praticado atualmente na categoria, que possivelmente implicará no longo prazo escassez desses profissionais.

A permanência de docentes então se daria pelo fato de sua remuneração ser superior à média nacional, apesar de serem inferiores as remunerações de nível superior, e pela característica de os interessados pela docência serem oriundos de classes sociais mais baixas (BARBOSA, 2012; TARTUCE et al, 2010).

O objetivo constitucional do sistema de ensino público é a alfabetização, qualidade do ensino e possibilidade de permanência na escola, enquanto outros programas do Ministério da Educação e Cultura visam fornecer melhor infraestrutura para as escolas, como o incentivo à aquisição de laboratórios de informática e de bibliotecas e também a promoção da qualificação do profissional de ensino, somado a um modelo de financiamento público com transferências específicas para o desenvolvimento do sistema de ensino.

Tendo em vista a finalidade da educação, o gestor municipal precisa conciliar a qualidade do ensino público, assim como a quantidade de vagas a serem disponibilizadas à população. O primeiro objetivo é atingido com o uso da infraestrutura e capital humano já existente, enquanto o a oferta é feita através da expansão das unidades escolares. Porém, uma vez finalizada uma nova unidade escolar, no exercício seguinte ela constitui parte do custeio, reduzindo assim os recursos para continuar a expansão do ensino.

Portanto, discutir as dimensões de VFM em educação implica identificar como um gestor local consegue ser econômico, eficiente e eficaz. Economia em VFM conforme apresentado significa adquirir insumos ao menor custo, porém dadas as limitações constitucionais, um município estará sendo econômico quando os recursos investidos em educação sejam próximos dos 25% da RCL somado as transferências do FUNDEB, outra possível definição de economia é uma variação de gastos inferior a variação do número de alunos.

A eficácia é o objetivo da política de educação, a qual envolve a distorção entre idade e série do aluno e aumento da qualidade de ensino, a queda do analfabetismo é considerada aqui uma externalidade da política educacional, pois para ocorrer, necessariamente, demanda eficácia do ensino público. Por fim, eficiência em educação envolve a relação entre o tempo médio de aula e o rendimento escolar (COOSE, 2000).

7. Desenvolvimento das Hipóteses

Enquanto o modelo de governo adotado no Brasil torna todas as instituições formais aplicáveis a todos os membros da federação, cada qual possui suas próprias instituições informais, que interagem com as instituições formais, enquanto elas são válidas e críveis produzindo assim níveis de *outputs* que incluem, mas não se limitam aos produtos de transações econômicas.

Acemoglu et al (2001) e Acemoglu e Johnson (2005) apresentam que as instituições podem ser consideradas Instituições de Direitos de Propriedade e instituições extrativistas. As instituições de Direitos de Propriedade, conforme apresentado anteriormente, estão relacionadas com a distribuição de poder político na sociedade e incentivo a atividade econômica devido a maior certeza do retorno do investimento realizado.

Enquanto as instituições extrativistas são caracterizadas pela atividade agropecuária, alto risco de expropriação pelas elites ou pelo governo, alocação forçada de recursos, expropriação dos impostos e exploração de mão-de-obra. Os autores continuam que instituições extrativistas são menos eficientes em estimular o desenvolvimento econômico por não incentivar a entrada de novos investidores e por combaterem novas lideranças políticas que podem surgir.

Pela análise institucional histórica das regiões brasileiras, é observado que na região sul e sudeste as instituições implicaram uma estrutura social marcada pela pequena propriedade e investimento de capital na capacidade produtiva e conseqüentemente maior qualificação de mão de obra. Salienta-se que a presença de imigrantes europeus contribuiu para a melhor qualificação da mão-de-obra, apresentando assim instituições de direitos de propriedade.

Ao passo que o norte manteve atividades extrativistas vegetais e animais com baixa necessidade de capital e qualificação de mão de obra, enquanto o nordeste desenvolveu uma estrutura social que promoveu a segregação social, baixa qualificação de mão de obra e não desenvolveu o mercado interno.

Outro aspecto nordestino é que a elite nordestina não utilizou os excedentes das usinas para investir na formação de capital, mas utilizou esse excedente para consumo, transferindo assim a renda para as regiões sul e sudeste, produtoras de bens de consumo e duráveis.

Logo, as instituições bandeirismo, burguesia, propriedade privada são instituições de direitos de propriedade e se espera que elas afetem positivamente o nível de VFM de um

município e que estejam presentes. Enquanto as instituições patriarcalismo, coronelismo, patrimonialismo, clientelismo, oligarquia, plutocracia, privatismo e extrativismo vegetal e mineral são instituições denominadas extrativistas.

O populismo também é uma instituição extrativista, devido a sua característica de expropriar a parte de maior poder aquisitivo, seja através de impostos ou confisco e expropria no longo prazo os benefícios recebidos pela camada mais pobre devido a crises macroeconômicas (ACEMOGLOU et al., 2013).

Dada essa constatação, apesar de algumas instituições como o patrimonialismo, clientelismo e populismo serem encontrados em todos os níveis da administração pública, as intensidades que são encontradas diferem entre elas. Como o patrimonialismo e clientelismo são mitigados pela burocracia, o populismo não enfrenta barreiras, fora os limites de gasto, o que leva a primeira hipótese:

H1: Efeitos Institucionais de Instituições Extrativistas afetam negativamente o nível de VFM local.

Considerando a segunda classificação institucional dos autores, formula-se a segunda hipótese:

H2: Efeitos Institucionais de Instituições de Direitos de Propriedade afetam positivamente o nível de VFM local.

8. Aspectos metodológicos

Devido à necessidade de identificar se as variáveis e comportam conforme estabelecido pelas hipóteses, é adotado um experimento para a presente pesquisa. O método do experimento demanda um argumento teórico desenvolvido que defina as variáveis independentes e hipóteses a serem testadas e manipuladas (ABERNETHY et al. 1999).

8.1 Definição das Variáveis de VFM

Para a mensuração do VFM da educação são selecionadas variáveis que visam refletir cada uma das dimensões de econômica, eficiência e eficácia do VFM. Para a dimensão “Eficácia” as variáveis selecionadas foram operacionalizadas pela técnica de análise fatorial para a mensuração do VFM dessa dimensão do conceito.

A adoção da técnica de análise fatorial na presente pesquisa se deve pelo fato de a técnica otimizar o resultado do modelo a ser adotado, ao sumarizar as dimensões determinadas e eliminar a multicolineariedade das variáveis, pois a inclusão de muitas variáveis aumenta a possibilidade de inclusão de variáveis que não estão correlacionadas, logo podem levar a distorção dos resultados do modelo (HAIR et al.p. 91, 2009).

Por causa dessa característica da técnica adotada e pelo fato de o conceito de eficácia possuir mais de um objetivo definido pelo governo, que demanda que tais dimensões sejam consideradas como parte do construto “Eficácia”, o uso da técnica visou aprimorar a operacionalização da variável no modelo adotado e assim evitar que a inclusão de muitas variáveis crie viés na operacionalização.

A tabela abaixo apresenta as variáveis de VFM na educação identificadas no tópico referente ao sistema educacional:

Quadro 5– Variáveis selecionadas e respectiva dimensão de VFM

Economia	Eficiência	Eficácia
<ul style="list-style-type: none">• Percentagem do investido em educação oriundo da receita de impostos e transferências, deduzida dos 25% constitucionais e transferências.• Variação de gastos inferior à variação do número de alunos	<ul style="list-style-type: none">• Produto entre o tempo médio de aula e taxa de aprovação	<ul style="list-style-type: none">• IBED do ensino fundamental dos anos iniciais e finais (IDEB)• Taxa de distorção série-idade do fundamental (DISTFUND)

8.2 Especificações do Modelo de VFM e Instituições

Para a análise do impacto institucional no nível de VFM é adotada a técnica de regressão múltipla. Essa técnica permite que a maximização do poder preditivo de um modelo ao incluir as variáveis identificadas como relevantes para o fenômeno a ser analisado (HAIR et al., 2009, p. 160-161). Devido à finalidade de identificar quais instituições afetam o VFM de educação, a técnica de regressão múltipla torna-se apropriada.

O VFM foi dividido em suas três dimensões, de modo que cada uma é analisada isoladamente par abordar as diferenças institucionais em cada dimensão do conceito. O modelo adotado. O modelo possui como varáveis dependentes as variáveis identificadas no tópico anterior, como *proxy* para VFM em cada uma de suas dimensões.

Como variáveis independentes para captar os efeitos institucionais no nível de VFM são adotadas *variáveis contínuas* para as instituições selecionadas, assim como variáveis de controles para características geográficas, históricas e econômicas.

A operacionalização do modelo é dividida em três etapas, a primeira operacionalização refere-se à dimensão “Economia”, cujo modelo é igual ao modelo genérico apresentado. Para a dimensão “Eficiência”, é incluída no modelo genérico a variável de VFM para essa dimensão, com o a finalidade de isolar os efeitos institucionais na eficiência da educação, excluindo assim efeitos de maiores gastos públicos.

O mesmo procedimento descrito para a esfera de “Eficiência” é realizado para a “Eficácia”, ao serem incluídas as duas variáveis de eficiência identificadas como mecanismo de excluir o efeito dessas dimensões do fenômeno observado.

É apresentado na equação 1, o modelo genérico que estabelece a relação entre VFM, instituições e controles.

*VFM = concentração de terra + IDH + Gini + PIB da agropecuária
 + PIB da administração pública + PIB da Indústria + altitude local
 + temperatura média local + porte do município + idade do município
 + distância da capital + Proporção de municípios com TV
 + Proporção de municípios com computadores + Gasto por aluno
 + Salário do professor*

A variável concentração de terra no modelo foi incluída pelo fato da desigualdade de distribuição de terras estar associada a menores níveis de políticas públicas como a de educação. O argumento para variável seria o fato de a elite agrária não ter incentivos para desenvolver políticas públicas de educação devido aos retornos menores que a atividade agrária teria com uma mão de obra de mais qualificada, conseqüentemente menores níveis de desenvolvimentos industriais seriam obtidos como conseqüência da falta de qualificação (GALOR et al, 2009).

O índice de Gini entra no modelo como forma de capturar a desigualdade oriunda de instituições extrativistas associadas à agricultura, pois grandes áreas plantadas resultaram em maior desigualdade econômica e impediram o desenvolvimento de instituições de direitos de propriedade que promovem crescimento de longo prazo (NUMM, 2009).

O IDH é a medida adotada para captar a influência de longevidade na qualidade das instituições, assim como maior acesso a educação, como forma de promover melhores instituições e renda para financiar melhores instituições (ACEMOGLU et al. 2001; 2005; EICHER et al. 2009).

A variável PIB da Indústria refere - se respectivamente ao grau de urbanização da localidade, de modo que tal proxy seria uma medida para instituições de direitos de propriedade (ACEMOGLU et al, 2001; 2005). Seguindo a lógica de Acemoglu et al. (2001 e 2005) para PIB da Indústria, PIB da agropecuária é uma *proxy* adotada para refletir instituições extrativistas, oriundas da atividade agrária, enquanto PIB da administração pública é a medida utilizada para refletir instituições extrativistas, oriundas da expropriação pelo governo.

Entre as variáveis de controle, o modelo inclui a idade do município, temperatura média, altitude e distância da capital do respectivo estado. Tais proxies foram inseridas para controlar os efeitos geográficos no desempenho educacional, e são utilizadas como proxies para estudos que visam estabelecer relações entre geografia e desempenho econômico (DELL et al, 2008; ENGERMAN; SOLOKOFF, 2002).

Adicionalmente, como variáveis de controle foram inseridas: Tamanho da população, salário médio dos professores municipais e gasto público por aluno para mitigar o efeito que

porte, salário como fator de motivação e excesso de gastos por aluno, oriundos de capacidade de arrecadação possam ter nas dimensões de VFM.

As variáveis RTV e RPC referem-se à presença de televisores e computadores nos domicílios. A primeira variável é devido ao maior acesso a informação que a população obtêm. Jensen e Oster (2009) apresentam que a presença de televisores promovem a divulgação de programas governamentais, incentivando o uso dos recursos de saúde e educação e comportamentos sociais como melhor nível educacional.

Além do nível educacional, há o impacto da mídia em promover maior transparência da atividade política que levaria a maior ação governamental nos assuntos em destaques (BESLEY; BURGESS, 2002). Como a presença de computadores nos domicílios permite acesso a maior número de informações e possivelmente mais tempestivas, essa variável foi incluída no modelo.

Abaixo é apresentada a tabela com a estatística descritiva das variáveis adotadas, assim como o período ao qual os dados se referem.

Tabela 2 - Estatística descritiva das variáveis

Variável	Ano	N	Mínimo	Máximo	Média	Desvio-Padrão
Concentração de Terra	2006	5538	,06	,98	,7115	,11922
Gini	2010	5557	,28	,81	,5031	,06632
IDH	2010	5269	,42	,86	,6585	,07190
PIB per capita	2010	5266	2269,82	296884,69	12488,0590	13969,64990
PIB da Indústria	2010	5564	,01	,93	,1603	,12498
PIB da Administração Pública	2010	5564	,01	,81	,2856	,15123
PIB da agropecuária	2010	5564	0,00	,78	,2128	,15373
Temperatura	2013	4974	14,00	28,04	22,7315	2,98713
Altitude	2013	5563	0,00	1628,00	408,3236	294,54881
Distância da Capital	2013	5563	0,00	1476,28	250,6493	164,80569
Ano de Fundação	2013	5500	1534,00	1997,00	1944,6242	57,02617
% de domicílios com TV	2010	5565	,20	1,00	,9080	,08235
% de domicílios com PC	2010	5565	0,00	,73	,2133	,13993
% da Receita de impostos gasta em educação	2011	5562	0,00	45,09	26,7477	7,16135
Gasto por aluno	2011	5562	0,00	44717,58	4093,2703	2219,75975
População do município	2010	5565	0,00	11316149,00	34567,5376	204468,31476
Salário do Professor	2010	5557	0,00	4248,05	1137,8301	412,09245
Tem médio de aula	2011	5560	0,00	9,80	4,2979	,55354
Gasto Total por aluno	2008-2011	5243	6021,89	100491,06	13726,1502	4175,71124
Rendimento escolar	2011	5161	0,00	1,00	0,8500	0,23000
IDEB anos iniciais	2011	5322	0,000	8,300	4,63091	1,283592
IDEB anos finais	2011	3419	0,000	6,800	3,34232	1,367168

9. Análise dos resultados

Nesta seção são apresentadas as análises individuais de cada esfera do conceito VFM e os efeitos institucionais no nível de VFM em cada esfera. A tabela abaixo apresenta os coeficientes encontrados, assim como sua significância estatística para explicar o efeito institucional no diferentes níveis de VFM existentes na política de educação pública, controlados por variáveis econômicas, geográficas e históricas.

Tabela 3 - Interação entre Instituições e as Dimensões de *Value for Money*

Variável	Sinal Previsto	Economia			Eficiência			Eficácia		
		Coeff.	Estatística-t	Sig.	Coeff.	Estatística-t	Sig.	Coeff.	Estatística-t	Sig.
Constante			1,561	,119		4,629	,000***		-12,545	,000***
Concentração de Terra	-	-,061	-4,451	,000***	,080	6,449	,000***	-,089	-9,923	,000***
IDH	+	,012	,897	,370	-,002	-,163	,871	,055	6,117	,000***
GINI	-	-,023	-1,493	,136	-,009	-,647	,518	-,141	-14,163	,000***
PIB da indústria	+	-,055	-2,702	,007	-,081	-4,346	,000***	-,021	-1,545	,122
PIB da administração pública	-	-,052	-1,872	,061	-,164	-6,497	,000***	-,182	-10,013	,000***
PIB da agropecuária	-	-,007	-,321	,748	-,165	-7,811	,000***	,106	7,178	,000***
Proporção de domicílios com TV	+	-,039	-2,174	,030	,083	5,040	,000***	,143	12,142	,000***
Proporção de domicílios com Computadores	+	,194	7,584	,000***	,021	,899	,369	,137	8,039	,000***
Temperatura média	Controle	-,011	-,796	,426	,005	,371	,711	-,034	-3,853	,000***
Altitude local	Controle	,004	,297	,767	,086	6,726	,000***	,163	17,413	,000***
Distância do Capital	Controle	,018	1,272	,203	,059	4,654	,000***	,069	7,470	,000***
Idade do município	Controle	-,002	-,171	,865	,011	,877	,380	,021	2,428	,015**
População do município	Controle	,026	1,917	,055	-,024	-1,985	,047	-,027	-3,124	,002**
Salário do professor	Controle	-,039	-2,578	,010	-,011	-,755	,450	,075	7,331	,000***
Gasto por aluno	Controle	-,364	-23,901	,000***	,394	26,830	,000***			
Gasto acumulado por aluno	Controle							,018	2,124	,034**
Economia	Controle				-,125	-10,177	,000***			
Eficiência	Controle							,296	30,522	,000***
N		5564			5181			4704		
R ²		0,108			0,31			0,674		
Teste – F		45,813			156,406			608,364		
Sig.		0			0			0		

*** 1% de nível de significância; ** 5% de significância

9.1 Análise da dimensão “Economia”

Para a operacionalização dos resultados para a dimensão economia, inicialmente adotou-se como variável dependente a Variação de gastos inferior pela variação do número de alunos, entretanto essa variável não apresentou nenhuma significância no modelo estatístico⁷apresentado.

Por outro lado, ao considerar como economia a segunda variável proposta, o modelo apresentou significância. Embora haja o mínimo constitucional, os municípios podem investir abaixo desse mínimo estipulado, porém há sanções de outras esferas de governo. Dado essa constatação, o modelo considerou que municípios que gastam menos, desconsiderando o valor inferior ao mínimo constitucional, são mais eficientes.

O modelo então apresenta que há duas variáveis que apresentaram sinais diferentes dos previstos, que são o PIB da indústria e a proporção de domicílios com TV. Como foram consideradas proxies para instituições de direitos de propriedade, era esperado que esses aspectos locais incentivassem maior economia dos gastos públicos.

Entretanto, por não serem métricas perfeitas, a primeira pode sinalizar uma tendência de localidades industriais a investirem além do necessário como forma de promover maior qualificação de mão-de-obra para a indústria, enquanto a segunda pode levar a demanda populacional por mais investimentos locais em educação, mesmo que tais investimentos não sejam necessários na localidade.

Excluindo essas duas variáveis que divergem do esperado, apenas outras quatro apresentam significância conforme o modelo adotado. A concentração de terra contribui para menores níveis de economia, demonstrando a falta de incentivos para desenvolver a política de educação e também a ausência de incentivos de desenvolver outras áreas de governo.

Pois, o desenvolvimento da educação e de outras áreas de governo podem levar a instituições de direitos de propriedade, de modo que contribuiria para menor rentabilidade da atividade agrária da elite e consequente perda de influência.

Considerando que essa área de política pública é alvo de leis que estipulam gasto mínimo, somado a repasses constitucionais vinculados e leis que direcionam os gastos, há menor margem de ação para os agentes públicos expropriarem a população, de forma que essa burocracia da educação contribui para minimizar o efeito que tanto instituições extrativistas ou de direitos de propriedade possam ter na política considerada.

⁷ Os resultados estatísticos desse modelo são apresentados no anexo.

Para analisar a economia, foram propostas duas variáveis, uma que observada à variação de gastos com educação e variação de número de alunos e a segunda o descolamento do mínimo constitucional. A regressão, ao apresentar a ausência de significância para a primeira variável e de poder preditivo, indica que as instituições podem não afetar os gastos no sistema de educação, sendo que o gasto seria afetado apenas pelo número de alunos, dado a rigidez das instituições formais que regulam a política.

Mas, como a segunda variável apresentou poder preditivo, apesar de baixo, é um indicativo de que apesar de talvez as instituições não afetarem os gastos com educação, elas afetam os gestores públicos a maior parcimônia ou não com o recurso público ao investirem em educação, ou seja, há influência, mesmo que pequena nas decisões de gestores públicos na alocação de recursos para a educação.

9.2 Análise da dimensão “Eficiência”

A definição de eficiência apresentada implica uma combinação dos fatores de tempo de aula e de rendimento do aluno. A função eficiência desses fatores implica maior acesso a disponibilidade de recursos (COOSE, 2000). Pois caso não houvesse disponibilidade de insumos para atividades, espera-se que os alunos fossem dispensados e não ficassem retidos no ambiente escolar, ou que o mau uso dos recursos impedisse o desenvolvimento de outras atividades, limitando assim o tempo de aula.

A variável economia foi incluída no modelo para controlar essa dimensão, devido à definição dada à dimensão ela resulta uma relação inversa com eficiência. Entretanto para a análise, observa-se que a relação é diretamente proporcional, pois para o tópico anterior os valores foram invertidos para facilitar a interpretação. Logo, a economia impacta positivamente a eficiência, resultando melhor uso dos recursos disponíveis.

As variáveis Concentração de renda, PIB da Indústria e IDH apresentaram sinais opostos ao previstos. O IDH contém em seu cálculo a renda local e nível educacional, o que permite que o aluno ou adquira sua educação com familiares com maior nível educacional e assim dispensando o serviço de educação ou que a família possua recursos para financiar atividades dos jovens que não sejam no âmbito da sala de aula.

O PIB da indústria negativamente relacionado pode indicar iniciativas privadas que forneçam educação adicional aos estudantes, ao invés de buscar tais atividades nas escolas, enquanto instituições extrativistas podem incentivá-los ao trabalho juvenil, pois maior

qualificação nas localidades dessas instituições significa um retorno marginal na renda decrescente, ao contrário de locais com indústria.

Conforme exposto por Nunn (2009), locais com maior predominância de desigualdade de terras possuem menor desenvolvimento econômico e social, implicando acesso limitado das famílias da localidade a bens e serviços. De modo que haveria um incentivo ao uso eficiente dos recursos, inclusive no uso de bens públicos, devido à escassez existente na localidade.

A eficiência também está relacionada ao gasto por aluno, logo, a maior disponibilidade de recursos financeiros influencia maior eficiência, provavelmente como forma de manter os recursos adicionais ou devido à pressão social para melhor uso dos recursos da educação. Ainda há de se considerar que o acesso à informação, pela variável de domicílios com TV, permite que a população demande da gestão pública melhor uso e aplicação dos recursos anunciados.

A população do município também está relacionada em certo grau com a eficiência do recurso público, porém negativamente, provavelmente por questões de coordenação dos insumos aplicados nas escolas. O porte do município foi adotado como controle, sendo que análises sobre a ausência de custos de escalas não são objeto da presente pesquisa.

O modelo possui um valor preditivo superior ao da dimensão Economia, porém tal poder explicativo é relativamente baixo para serem feitas afirmações a questão da influência institucional na eficiência da política pública de educação.

9.3 Análise da dimensão “Eficácia”

Para a dimensão eficácia, apenas o PIB da indústria não apresentou valor estatisticamente significativo. O que permite considerar que a variável não reflete adequadamente instituições de direitos de propriedade como esperado, visto que foi a única variável a não se comportar conforme o modelo previsto.

Uma possibilidade para o comportamento dessa variável é o baixo impacto que o PIB da indústria possui nos municípios, que é em média 16% do PIB local, considerando que um município não declara falência no Brasil, não há incentivos para desenvolver esse setor de maior valor agregado para arrecadação e que promove melhores instituições.

A regressão utilizada para a dimensão eficácia não considerou a variável dependente economia, mas o valor gasto por aluno acumulado dos últimos quatro anos. Como o resultado

da educação é observado no longo prazo os gastos realizados possuem efeitos em períodos posteriores ao que foram realizados, por isso adotou-se o gasto acumulado para controle dessa dimensão.

Observa-se que maiores gastos de fato implicam maior eficácia da política de educação, assim como maior eficiência. Esses controles demonstram que embora maior eficiência esteja relacionada com a qualidade, a economia de recursos não necessariamente. Tal fato pode ser devido ao ponto ótimo de gastos do governo local com educação que não necessariamente é o menor gasto possível.

Logo, um município econômico pode estar subinvestindo em educação, o que possivelmente afetará em determinado período de tempo às demais dimensões do VFM. Entretanto considerações, como redução do número de novos alunos e transferência de alunos para a rede privada implicarão menores gastos, mas não significa que resultarão em quedas dos índices das demais dimensões.

Os coeficientes adotados corroboraram com os previstos inicialmente, além de poder explicativo, o que sinaliza a adequação do modelo ao fenômeno que está sendo estudado. Implicando no efeito de instituições extrativistas e de direitos de propriedade na eficácia de uma política pública.

O poder explicativo do modelo está alinhado com o poder explicativo de Acemoglu et al. (2001; 2005), o que valida o modelo adotado. Dessa forma se observa que enquanto as instituições possuem pouco efeito nas dimensões economia e eficiência do VFM. As instituições afetam a eficácia do VFM, portanto, o efeito das instituições informais são sentidos nos resultados observáveis no longo prazo, conseqüentemente sujeitos a influência dessas instituições por não serem observáveis no curto prazo.

9.4 Demais considerações

Embora observado o efeito institucional na educação dos municípios brasileiros, o modelo adotado não considera fatos exógenos como a influência do programa de assistência social Bolsa Família, o qual exige como contrapartida do valor pecuniário mensal, a frequência escolar dos filhos. Uma das limitações da presente pesquisa é a ausência de controles para a influência que tal programa social possa ter nas dimensões de VFM da educação.

Entretanto, estudos como o de Oliveira e Soares (2013) apontam que o programa, desde seu início, diminui a probabilidade de repetência dos beneficiários em 10%, considerado baixo pelos autores, mas com significância estatística, outro aspecto encontrado foi que as escolas sucateadas são os maiores obstáculos a melhores níveis educacionais e não o programa em si.

Portanto, apesar de a presente pesquisa não ter adotado controles para o efeito do Bolsa Família na política educacional, não se torna limitada por causa da ausência desse controle, visto que os resultados educacionais estão mais relacionados com a situação socioeconômica do aluno do que com repasses do programa, embora seja constatado que ele reduziu a discrepância de alunos na linha da pobreza com os demais alunos da escola pública (CIRENO et al. 2013).

10. Considerações Finais

Os resultados apresentados indicam que enquanto as dimensões de economia e eficiência da educação possuem pouca influência de instituições, a eficácia da política pública é influenciada pela presença das instituições, aqui definidas como sendo extrativistas ou de direitos de propriedade.

O fato de pouco poder explicativo nas duas primeiras dimensões de VFM consideradas, possivelmente está relacionado com o caráter observável de curto prazo de ações que desloquem recursos para a educação, assim como a divulgação de como o uso está sendo realizado, enquanto a eficácia não é possível de observação.

Pois embora possa haver recursos existentes e bom uso deles, isso não implica uma política educacional bem sucedida, de modo que deve haver um direcionamento para a política de educação pública com objetivos definidos e passíveis de mensuração.

Dessa forma, o presente estudo demonstra que além do impacto de investimentos, intervenção pública no sistema de ensino, instituições também afetam a política de educação de um município.

Entre as contribuições da pesquisa está o preenchimento de uma lacuna sobre os estudos de VFM no cenário nacional, ao apresentar o conceito, a experiência internacional envolvendo técnicas de VFM, com destaque para a experiência britânica e modelos de mensuração de VFM adotados em outros países para avaliação de projetos de infraestrutura ou políticas públicas.

Outra contribuição está relacionada ao funcionamento da educação pública no Brasil, compreendendo a interação das esferas de governo e responsabilidades de órgãos locais, funcionamento do modelo de financiamento da educação e das unidades escolares, adicionalmente a análise institucional histórica apresenta as principais instituições surgidas no cenário nacional e suas características.

Entre as limitações do trabalho estão a ausência de controles exógenos para características socioeconômicas como a dependência de recursos do Bolsa Família, embora estudos demonstrem baixo impacto nos resultados educacionais obtidos pela referida política. Outra limitação da pesquisa são as métricas utilizadas, que apesar de serem adotadas em outros estudos, há ressalvas de que elas podem refletir outros efeitos além dos institucionais, devendo haver cuidado na interpretação dos resultados encontrados.

Referências

ABERNETHY, M. A.; CHUA, W. F.; LUCKETT, P. F.; SELTO, F. H. Research in managerial accounting: learning from others' experiences. **Accounting and Finance**, Cidade: Richmond, v. 39, p. 1-27, 1999.

ABRUCIO, F. L. Reforma do Estado no federalismo brasileiro: a situação das administrações públicas estaduais. **Revista Da Administração Pública**, Cidade: Rio de Janeiro, v. 39, n. 2, p. 401-420, 2005.

ACEMOGLU, D.; JOHNSON, S.; ROBINSON, J. A. The colonial origins of comparative development: an empirical investigation. **The American Economic Review**, Cidade: Nashville, v. 91, n. 5, p. 1369-1401, 2001.

ACEMOGLU, D., JOHNSON, S., ROBINSON, J.A. Reversal of fortune: geography and institutions in the making of the modern world income distribution. **Quarterly Journal of Economics**, Cidade: Cary, n. 118, p. 1231-1294, 2002.

ACEMOGLU, D.; JOHNSON, S. Unbundling institutions, **Journal of Political Economy**, Cidade: Chicago, v. 113, n. 5, p. 949-995, 2005.

AGUIAR, M. A. S. Conselhos escolares: espaço de cogestão da escola. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 3 n. 4, p. 173-183, 2009.

ANDREW, J.; CAHILL, D. Value for money? neo-liberalism in new south wales prisons. **Australian accounting review**, Cidade: Richmond, v. 49 n. 19, p. 144-152, 2009.

ARAÚJO, J; SANTOS, V. M **Desigualdades Regionais e Nordeste em Formação Econômica do Brasil**. In: ARAÚJO, T. P.; SALVADOR, R. W. V.; MACAMBIRA, J. 50 anos de Formação Econômica do Brasil: Ensaio sobre a obra clássica de Celso Furtado. p. 177- 200. Rio de Janeiro: IPEA, 2009.

ARNABOLDI, M.; LAPSLEY, I. Making management auditable: the implementation of best value in local government. **ABACUS**, Cidade: Richmond, v. 44, n. 1, p. 22-47, 2008.

BARBOSA, A. Implicações dos baixos salários para o trabalho dos professores brasileiros, **Revista Educação e Políticas em Debate**, Cidade: Uberlândia, v. 2 n. 2, p. 384-408, 2012.

BARNETT, C. et al. **Measuring the Impact and Value for Money of Governance & Conflict Programmes**. ITAD, 2010. Final Report.

BECHBERGER, E. et al. The national audit office uses or to assess the value for money of public services. **Interfaces**. Cidade: Abingdon, v. 41 n. 4, p. 365-374, 2011.

BERTOLLI FILHO, C. **História da Saúde Pública no Brasil**. São Paulo: Ática. 2006.

BERTOLOZZI, M. R.; GRECO, R. M. As políticas de saúde no Brasil: reconstrução histórica e perspectivas atuais. **Revista Escola de Enfermagem USP**. Cidade: São Paulo. v. 30, n. 3, p. 380- 398, 1996.

BESLEY, T; BURGESS R. The Political Economy of Government Responsiveness: Theory and Evidence from India. **Quarterly Journal of Economics** . Cidade: Cary, v. 117, n. 4, p. 1415–51, 2002.

BIELSCHOWSKY, R. **Formação Econômica do Brasil: Uma obra-prima do estruturalismo cepalino**. In: ARAÚJO, T. P.; SALVADOR, R. W. V.; MACAMBIRA, J. 50 anos de Formação Econômica do Brasil: Ensaio sobre a obra clássica de Celso Furtado. Rio de Janeiro: IPEA, 2009. p. 49- 67.

BISBE, J.; BATISTA-FOGUET A, J.; CHENHALL, R. Defining management accounting constructs: A methodological note on the risks of conceptual misspecification. **Accounting, Organizations and Society**, Cidade: Oxford, v.32, p.789-820, 2007.

BRZEZINKI, I. **LDB: dez anos depois: Reinterpretação sob diversos olhares**. São Paulo, Cortez, 2008.

BORGES, A. Federalismo, dinâmica eleitoral e políticas públicas no Brasil uma tipologia e algumas hipóteses. **Sociologias**. Cidade: Porto Alegre, v. 12, n. 24, p. 120-157, 2010.

BOVAIRD, T. Best value in the united kingdom: using benchmarking and competition to achieve value for money. **International Review of Administrative Sciences**. Cidade: Londres, v. 66, p. 415–431, 2000.

BOVAIRD, T.; HALACHIMI, A. Learning from international approaches to best value. **Policy & Politics**, Cidade: Hoboken, v. 29, n. 4, p. 451–463, 2001.

BOVAIRD, T.; LÖFFLER, E. Moving from excellence models of local service delivery to benchmarking "good local governance", **International Review of Administrative Sciences**. Cidade: Londres, v.68 n. 1, p. 9-24, 2002.

BRASIL, Constituição Política do Império do Brasil de 25 de março de 1824. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao24.htm> Acesso em: out. 2013.

BRASIL, Constituição dos Estado Unidos do Brasil de 10 de novembro de 1937. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao37.htm>. Acesso em: set. 2013.

BRASIL, Constituição dos Estado Unidos do Brasil de 18 de setembro de 1946). Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm> Acesso em: set. 2013.

BRASIL, Emenda Constitucional N° 1 de 17 de outubro de 1967. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm> Acesso em: jan. 2013.

BRASIL, Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 16 de Junho de 1934. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao34.htm> Acesso em: set. 2013.

BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm> Acesso em: fev. 2013.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Crise econômica e reforma da Estado no Brasil**. São Paulo: Editora 34, 1996.

BRESSER PEREIRA, L. C. **Reforma do Estado para a cidadania: A reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional**. Brasília: Enap, Editora 34, 1998.

BRESSER PEREIRA. Do estado patrimonial ao gerencial. In: PINHEIRO P. S. G; WILHEIM J; SACHS I; GARCIA, A. **Brasil: Um Século de Transformações**. São Paulo: Cia. Das Letras, 2001, p. 222-259.

BRESSER PEREIRA, L. C. O modelo estrutural de gerência pública. Rio de Janeiro: **Revista de Administração Pública**. Cidade: Rio de Janeiro. v. 42, n. 2 p. 391-410, 2008.

BRIGNALL, S; MODELL, S., An institutional perspective on performance measurement and management in the 'new public sector'. **Management Accounting Research**. Cidade: Londres, v 11, p. 281-306, 2000.

BROADBENT, J; GUTHRIE, J., Public sector to public services: 20 years of " contextual" accounting research. **Accounting, Auditing & Accountability Journal**. Cidade: Bingley, v. 21 n. 2, p. 129-169, 2008.

CARBONE, P. P. Cultura organizacional do setor público brasileiro: desenvolvendo uma metodologia de gerenciamento da cultura **Revista de Administração Pública** . Cidade: Rio de Janeiro, v. 34, n. 2,p.1-5, 2000.

CARVALHO, J. M. Mandonismo, coronelismo, clientelismo: uma discussão conceitual **DADOS**. Cidade: Rio de Janeiro, v. 40, n. 2, p.229- 250, 1997.

CASALI, G.F. R.; SILVA, O. M. CARVALHO, F. M. Sistema regional de inovação: estudo das regiões brasileiras. **Revista de Economia Contemporânea**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 3,p.515-550, 2010.

CASTOR, B. V. J; JOSÉ, H. A. A. reforma e contra-reforma: a perversa dinâmica da administração pública brasileira. **Revista de Administração Pública**. Cidade: Rio de Janeiro v. 32, n. 6,p. 97-111, 1998.

CASTRO, J. N. de. **Direito municipal positivo**. 6. ed. Belo Horizonte: Del Rey. 2006.

CAVALLUZZO, K.; ITTNER, C. Implementing performance measurement innovations: evidence from government. **Accounting Organizations and Society**. Cidade: Oxford, v. 29, p. 243-267, 2004.

CASSUCE, F. C. C., COELHO, F.R. C., LIMA, J. E. Municipalização e qualidade de Ensino Fundamental no Município Ponte Nova, Minas Gerais. **Planejamento e Políticas Públicas**. Cidade: Brasília, n. 37,p. 133- 151, 2011.

CIRENO, F; SILVA, J; PROENÇA, R. P. Condicionais, desempenho e percursos

escolar de beneficiários do Bolsa Família. In: IPEA. Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania. Brasília, 2013, cap, 19, p. 297- 304.

COSTA, E. V. **Da Monarquia à República**. 8. ed. São Paulo: Unesp. 2007.

COSTA CORREIA, M. B. **abordagens institucionalistas das parcerias público-privadas: as experiências da Inglaterra e de Minas Gerais**. 2008. 163 f. Dissertação (Mestrado em Administração de Empresas) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2008.

DE BORGER, B; KERSTENS, K., Cost efficiency of Belgian local governments: A comparative analysis of FDH, DEA, and econometric approaches. **Regional Science and Urban Economics**. Cidade: Amsterdam, v. 26, p. 145-170, 1996.

De Mello, L. Fiscal Decentralization and Subnational Expenditure Policy, Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD)/International Monetary Fund (IMF), **Unpublished**. 2003.

D'AVILA, F. P., O Clientelismo como Gramática Política Universal. **Revista Saúde Coletiva**.Cidade: Rio de Janeiro, v. 13 n.2, p. 149-160, 2003.

DELL, M; JONES, B. F; OLKEN, B. A. Climate change and economic growth: evidence from last century. Cidade: Massachusetts, **working paper** n. 14132.

DEMIRAG, I; KHADAROO, I., Accountability and value for money: a theoretical framework for the relationship in public–private partnerships. **Journal of Management Government**. Cidade: New York, v. 15, p. 271–296, 2011.

DEMO, P. **Desafios Modernos da Educação, Editora**. ed. 14 Petrópolis: Vozes, 2007

DEPARTMENT FOR INTERNAL DEVELOPMENT, **DFID's Approach to Value for Money (VFM)**, 2009. Disponível em: <http://www.dfid.gov.uk/Documents/publications1/DFID-approach-value-money.pdf> Acesso em : Dezembro de 2012.

DiMAGGIO, P. J; Powell, W. W. The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields american, **Sociological Review**. Cidade: Chinchester, v. 48, n. 2, p. 147-160, 1983.

DINIZ, C. C. Desenvolvimento poligonal no Brasil: nem desconcentração, nem continua polarização. **Nova Economia**, Belo Horizonte, v. 31 n. 1,p. 35-64, 1993.

DINIZ, C. C. A Dinâmica Regional Recente da economia Brasileira e suas Perspectivas. **Texto para discussão**. n. 375, IPEA, 1995.

DINIZ, C.C. Celso Furtado e o Desenvolvimento Regional. **Nova Economia**, Belo Horizonte, v. 19, n. 2, pp. 227-249, 2009.

EICHER, T; GARCIA-PENALOSA, C; YPERSELE, T. V. Education, corruption and the distribution of income. **Journal of economics**. Cidade: Secaucus, v. 14, n. 2, 2006.

ENGERMAN, S. L.; SOLOKOFF, K. L. Factor Endowments, inequality, path of development among new world economics. Cidade: Cambridge, **Working paper** n. 9259, 2002.

FARIA, F. P., JANNUZZI, P. M; SILVA, S., Eficiência dos gastos municipais em saúde e educação: uma investigação através da análise envoltória no estado do Rio de Janeiro. **Revista da Administração Pública**. Cidade: Rio de Janeiro, v. 42 n.1n), p. 155-177, 2008.

FAORO, R.A aventura liberal numa ordem patrimonialista. **Revista USP**. Cidade: São Paulo, n. 17, p.14-29, 1993.

FAORO, R. **Os Donos do Poder: Formação do patronato político brasileiro**. São Paulo: Globo, 1995, v.2 .

FARREL, M. J.; The Measurement of Productive Efficiency, **Journal of the Royal Statistical Society**. Cidade: Chinchester, v. 120, n. 2, 1957

FAUSTO, B. **História do Brasil**. 2. Ed São Paulo: EDUSP. 1995..

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA, **Material de Orientação**, Brasília: Ministério da Educação, 2008.

FURTADO, C. **Formação Econômica do Brasil**, São Paulo, Companhia das Letras,2009 p. 351.

GALOR, O; MOAV, O; VOLLRATH, D. Inequality in landownership, the emergence of human-capital promoting institutions and the great divergence. **Review of economics studies**. Cidade: Oxford, n. 76, p. 143-179, 2006.

GEDDES, M; MARTIN, S., The policy and politics of Best Value: currents, crosscurrents and undercurrents in the new regime. **Policy & Politics**, Cidade: Hoboken, v.28 n. 3, p. 379–395, 2000.

GIAMBIAGI, F. CASTRO, L. B. VILLELA, L. VILLELA, A. HERMANN, J. **Economia Brasileira Contemporânea**, 1 ed Rio de Janeiro: Ed. Campus. 2005.

GREIF, A; LAITIN, D., A theory of endogenous institutional change. **American Political Science Review**. Cidade: New York, v, 98 n. 4, p.633-652, 2004.

GREIF, A., Cultural beliefs and the organization of society: a historical and theoretical reflection on collectivist and individualist societies. **The Journal of Political Economy**. Cidade: Chicago, v.102 n.5, p. 921-950, 2004.

GREMAUDY, A. P.; VASCONCELLOS. M. A. S.; JÚNIOR, R. T. **Economia Brasileira Contemporânea**. 7 ed São Paulo: Editora Atlas.. 2008 p. 659.

GREENFIELD, G. M. **The Realities of Images:Imperial Brazil and the Great Drought**. American Philosophical Society. Cidade: Filadélfia, v. 91. 2001.

GRIMSEY, D; LEWIS, K. L., Are public private partnerships value for money? evaluating alternative approaches and comparing academic and practitioner views. **Accounting Forum**,

Cidade: Londres, v. 29, p. 345–378, 2005.

GRÖNLUND, A., SVÄRDSTEN, F; ÖHMAN, P., Value for money and the rule of law: the (new) performance audit in Sweden. **International Journal of Public Sector Management**. Cidade: bucks, v.24 n. 2, p. 107 - 121, 2011.

GRUENING, G. Origin and theoretical basis of new public management. **International Public Management Journal**. Cidade: Bucks, v.4, p. 1-25, 2001

HALACHIMI, A; ONTGOMERY, V., Best Value and Accountability: Issues and Observations. **International Review of Administrative Sciences**. Cidade: Londres, v 66, p. 393–414, 2000.

HALACHIMI, A. value for money, best value and measuring government performance: an introduction to the symposium. **International Review of Administrative Sciences**. Cidade: Londres, v. 66, p. 387–391, 2001.

HEALD, D. DOWDALL, A. capital charging as a vfm tool in public services. financial, **Accountability and Management**. Cidade: Chinchester, v. 15, n. 3-4, p. 209-228, 1999.

HEALD, D. Value for money tests and accounting treatment in PFI schemes. **Accounting, Auditing & Accountability Journal**. Cidade: Yorks, v.16, n. 3, p. 342-371, 2003.

HENJEWLE, C; SUN, M; FEWINGS, P. Critical parameters influencing value for money variations in PFI projects in the healthcare and transport sectors. **Construction Management and Economics**, Cidade: Abingdon, n. 29 v.8,p 825-839, 2011.

HOLANDA, S.B. **Raízes do Brasil**,ed. 22, Rio de Janeiro: Editora José Olympio, 1991.

HOOD, C. The "New Public Management" in the 1980s: variations on a theme. **Accounting Organization Society**. Cidade: Oxford, v.20, n. 2-3, p. 93-109, 1995.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS **Censo Escolar ANÍSIO TEIXEIRA (INEP)**. Disponível em: <www.inep.gov.br/basica-censo>. Acesso em: 2013

JACOBS K. Value for money auditing in New Zealand: competing for control in the public sector ,**British Accounting Review**. Cidade: Londres, v.30, n.4, p.343-360, 1998.

JENSEN, R; OSTER, E; The power of TV: cable television and women's status in India. The quarterly journal of economics. Cidade: Cary, v. 124, n. 3, p. 1057 – 1094, 2009.

KARKATSOULIS, P. The social context of a 'value-for-money'-based administrative reform. **International Review of Administrative Sciences**. Cidade: Londres v. 66, n. 3 p. 463–478, 2000.

KHADAROO, I., 2008. The actual evaluation of school PFI bids for value for money in the UK public sector. **Critical Perspectives on Accounting**: Cidade: Londres, v. 19, n. 8 p.

1321–1345, 2008.

LAPSLEY, I., New Public Management: The Cruellest Invention of the Human Spirit? **ABACUS**. Cidade: Richmond, v. 45 n. 1, pp. 1-21, 2008.

LEAL, V. N. **Coronelismo, Enxada e voto**. 3 ed. Rio de Janeiro: Nova fronteira, 1997.

LEMOS, M. B.; DINIZ, C.C.; GUERRA, L. P. A Nova Configuração Regional Brasileira e sua geografia econômica. **Estudos Econômicos**. São Paulo. v. 33, n. 4, p. 665-700, 2003.

LYRA, A. T. D. **Organização Política e Administrativa do Brasil**. s.l.:Companhia Editora Nacional, 1941

MACHADO TAVARES, F. M. Três Variantes do Personalismo na Política da América Hispânica: O Caudilhismo, o Bolivarianismo e o Populismo como expressões de afirmação regional. **Cadernos PROLAN/USP**. Cidade: São Paulo, v. 1, p. 38-52, 2011

MARTIN, S. Implementing best value: local public services in transition, **Public Management**. Cidade: Washington, v. 78, n. 1, p. 209 - 227, 2000.

McADAM, R; O'NEIL, L. Evaluating best value through clustered benchmarking in UK local government: building control services. **International Journal of Public Sector Management**.Cidade: bucks, v. 15 n. 6, p. 438 – 457, 2002.

McADAM R., WALKER T. An inquiry into balanced scorecards within best value implementation in UK local government, **Public Administration**. Cidade: Chinchester, v. 81 n. 4 p. 873-892, 2003

MCADAM, R.; WALKER, T., Evaluating The Best Value Framework In Uk Local Government Services. **Public Administration And Development**. Cidade: Chinchester, v. 24, p. 183–196, 2004.

MEDEIROS, M. BRITTO, T. SOARES, F. Transferência de Renda no Brasil. **Novos Estudos – CEBRAP**, São Paulo. n. 79, p. 5- 21, 2007.

MENEZES FILHO, NAÉRCIO A.; MENDES, M; ALMEIDA, E. S. O diferencial de salários formal-informal no Brasil: segmentação ou viés de seleção? **Revista Brasileira de economia**. Cidade: Rio de Janeiro, v. 58, n. 2, p. 235-248, 2004.

MODELL, S Triangulation between case study and survey methods in management accounting research: An assessment of validity implications. **Management Accounting Research**. Cidade: Londres, v. 16, p.231-254, 2005.

MODELL, S., JACOBS, K; WIESEL, F., A process (re)turn? Path dependencies, institutions and performance management in Swedish central government. **Management Accounting Research**. Cidade: Londres, v. 18, p. 453–475, 2007.

NASSER, B. Economia, regional, desigualdade regional no brasil e o estudo dos eixos nacionais de integração e desenvolvimento. **Revista do BNDES**. Rio de Janeiro, v. 7 n. 14, p. 145-178, 2000.

NATIONAL AUDIT OFFICE, **Analytical framework for assessing Value for Money**. Disponível em: <http://www.bond.org.uk/data/files/National_Audit_Office__Analytical_framework_for_assessing_Value_for_Money.pdf> Acesso em: Dezembro de 2012.

NORTH, D. C., Institutions and economic growth : an historical introduction. **World Development**. Cidade: Kindlington, v. 17 n. 9, p. 1319-1332, 1989.

NORTH, D., The historical evolution of polities. **International Review of Law and Economics**. Cidade: Filadélfia, v. 14, n. 4 p. 381-391, 1994.

NUNN, N. The importance of history for economic development. **Annual review of economics**. Cidade: Palo Alto, n. 1, p. 65-92, 2009.

OLIVEIRA, L. F. B; COARES, S. S. Bolsa Família e repetência: Resultados a partir do Cadúnico, projeto frequência e censo escolar. In: IPEA. Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania. Brasília, 2013, cap, 18, p. 283- 296.

PIERSON, P., The limits of design: explaining institutional origins and change. governance: **An International Journal of Policy and Administration**. Cidade: Londres, v.13 n. 4, p. 475-499, 2000.

PIRES, D. **Hegemonia Médica na saúde e a enfermagem**. São Paulo: Cortez, 1989.

PEREIRA IVO, I. Coronelismo e contexto histórico. **História e Ensino**, Cidade: Londrina. v.7 p. 61-82, 2001.

POLLOCK, A; SHAOUL, J; VICKERS N. Private finance and “value for money” in NHS hospitals: a policy in search of a rationale?**British Medical Journal**. Cidade: Londres, v. 325, p. 1205-1209, 2002

POMBO, R. **História do Brasil**, São Paulo, Editora Melhoramentos, ed. 12, 1998.

PRADO JÚNIOR, C. **História Econômica do Brasil**, São Paulo. Editora Brasiliense, 2006.

QUEENSLAND GOVERNMENT, **Public private partnerships guidance material**, 2008. Disponível em: < <http://www.treasury.qld.gov.au/office/knowledge/docs/public-private-partnership-guidance/index.shtml>> Acesso em: Dezembro de 2012.

RAVANELLI, R. ; COSTA, D. R. M. ; BONACIM, C. A. G. . Indicatives of Bargain existence in Brazilian Budgetary Process. In: 2012 American Accounting Association Annual Meeting, 2012, Whashington. 2012 American Accounting Association Annual Meeting, 2012.

RAZO, R.; FERNANDES, C.; SOARES, S. **O impacto da municipalização no ensino fundamental brasileiro: uma estimativa por scores de propensão utilizando os dados do censo escolar**. 2005. Disponível em: <http://www.econ.puc-rio.br/pdf/seminario/2005/artigo_versao2_cris.pdf>. Aceso em: 07 nov. 2013.

REICHARD, C. Local public management reform in germany, **Public Administration**. Cidade: Chinchester, v. 81, n. 2, p. 345-363, 2003.

REZENDE, F., CUNHA, A; BEVILACQUA, R., Informações de custos e qualidade do gasto público: lições da experiência internacional. **Revista da Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 44 n. 4, p. 959-992, 2000.

ROMANELLI, O. O. **História da educação no Brasil**. Petrópolis: Editora Vozes. 14. Ed. 1991, p. 267.

RUSSO. M. H. Imaginário e burocracia na escola Pública: Quando a realidade submete a fantasia e subordina o pedagógico. **Cadernos de Pós-graduação**, São Paulo, v.4 p. 65-73, 2005.

SAMPAIO, M. M. F. ; MARIN, A. J. Precarização do trabalho docente e seus efeitos sobre as práticas curriculares. **Revista Educação e Sociedade**. Cidade: Campinas, v. 25, n. 89, p. 1203-1225, 2004.

SCHEDLAR, K. Local and regional public managements reforms in switzerland, **Public Administration**. Cidade: Chinchester v. 81, n. 2, p. 325- 344, 2003.

SILVA, M. V. B.; NETO, R. M. T. Dinâmica da Concentração da Atividade industrial no Brasil entre 1994 e 2004: Uma análise a partir de economias de aglomeração e da Nova Geografia Econômica. **Economia Aplicada**.Cidade: Ribeirão Preto, v. 13, n.2, p. 299- 331, 2009.

SHAOUL, J., Charging for capital in the NHS trusts: to improve efficiency? **Management Accounting Research**. Cidade: Londres, v. 9, p. 95-112, 1998.

SHAOUL, J. A critical financial analysis of the Private Finance Initiative: selecting a financing method or allocating economic wealth? **Critical Perspectives on Accounting**, Cidade: Londres, v.16 n. 4, p. 441-471, 2005.

SLOMSKI, Valmor. Mensuração do resultado econômico em entidades públicas: uma proposta. São Paulo, 1996.128 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) - Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade. São Paulo: 1996.

SMITH, T. L. **Brazil: People and Institutions**, Louisiana State University Press, 1973.

SOUZA, D. B; FARIA L. C. M. Reforma do estado, descentralização e municipalização do ensino no brasil: a gestão política dos sistemas públicos de ensino pós-ldb 9.394/96. ensaio: **Avaliação de Políticas Públicas**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 45, p. 925-944, 2004.

TARTUCE, G. L. B; NUNES, M. M. R.; ALMEIDA, P. C. A. Alunos do ensino médio e atratividade da carreira docente no Brasil. **Cadernos de Pesquisa**. Cidade: São Paulo, v. 40, n. 140, p. 445- 477, 2010.

TEIXEIRA, L. H. G. Conselhos Municipais de Educação: Autonomia e Democratização do Ensino. **Cadernos de Pesquisa**. Cidade: São Paulo, v. 34, n. 123, p. 691-708, 2004.

TIMMERS, H. Government Governance: corporate governance in the public sector, why and how? 2000. Disponível em:<[HTTP// www.ecgi.org/codes/documents/public_sector.pdf](http://www.ecgi.org/codes/documents/public_sector.pdf)> Acesso em: 20 jun. 2011.

TRIDAPALLI, J. P., FERNANDES, E; MACHADO, W. V. Gestão da cadeia de suprimento do setor público: uma alternativa para controle de gastos correntes no Brasil. **Revista da Administração Pública**. Cidade: Rio de Janeiro, n. 45 v.2, p. 401-43, 20113

VIANNA, O. **Instituições Políticas Brasileiras**, vols 1 e 2. Rio de janeiro, Editora Record, 1991.

WAHRLICH, B. M. S.. Reforma administrativa federal brasileira: passado e presente. **Revista de Administração Pública**, Rio de janeiro, v. 8, n.2, p. 27-75, 1974.

WILLIAMSON, O. E., The new institutional economics: taking stock, looking ahead. **Journal of Economic Literature**. Cidade: Nashville, v. 38 n. 3, p. 595-613, 2000.

White, H., Some Reflections on Current Debates in Impact Evaluation', **Working Paper 1**, Cidade: New Dehli, .2009.

World Bank Operations Evaluation Department '**Monitoring and Evaluation: Some Tools, Methods and Approaches**', The World Bank, Cidade: Washington DC, Second Edition, 2004.

Anexo A – Resultado da Regressão para a dimensão “ Economia”

Tabela 1 - Modelo de regressão para variável razão variação de gastos em educação e variação do número de alunos

Variável	Coeficiente	Teste - T	Sig.
(Constante)		-0,012	0,991
Concentração de terra	0,024	1,697	0,09
IDH	0,026	1,79	0,073
GINI	-0,034	-2,12	0,034
PIB per capita 2010	-0,002	-0,115	0,908
RINDPIB	0,022	0,998	0,318
RADMPUB	0,04	1,356	0,175
RAGRO	0,021	0,885	0,376
TEMPERATURA	0,029	2,008	0,045
ALTITUDE	0	0,01	0,992
DISTANCIACAPITAL	-0,006	-0,433	0,665
FUNDACAO	-0,006	-0,42	0,675
RTV	-0,012	-0,654	0,513
RNET	0,02	0,758	0,448
POPTOT	0,001	0,084	0,933
Salario do Prof.	-0,002	-0,135	0,892
N	5.518		
R ²	0		
Teste - F	0,999		
Sig.	0		

Anexo B – Análise fatorial para a dimensão “Eficácia”

Quadro 1 - Teste KOM e esfericidade de Bartlett

Kaiser-Meyer-Olkin Medida de Adequação.	,715
Teste de Esfericidade de Bartlett	Approx. Chi-quadrado
	df
	Sig.
	3823,615
	3
	,000

Quadro 2 – Matriz anti – imagem

		Ideb Inicial	Ideb Final	Distorção série e idade
Anti-imagem (Covariância)	Ideb Inicial	,530	-,216	-,122
	Ideb Final	-,216	,430	-,226
	Distorção série e idade	-,122	-,226	,511
Anti-imagem (Correlação)	Ideb Inicial	,749 ^a	-,451	-,234
	Ideb Final	-,451	,673 ^a	-,482
	Distorção série e idade	-,234	-,482	,734 ^a

a) Medidas de adequação da amostra

Quadro 3 – Variância total explicada

Componente	Auto-valores iniciais		
	Total	% de variância	% acumulada
1	2,280	75,997	75,997
2	,423	14,085	90,082
3	,298	9,918	100,000

Anexo C - Evolução das funções municipais e financiamento da educação

Quadro 1 –Evolução das funções municipais e financiamento da educação

Brasil Colonial	Brasil Império	República Velha	Constituição de 1934
Vilas e Cidades	Províncias divididas em municípios	Separação do Legislativo e Executivo	Eleições para prefeito e vereador Tributos Municipais definidos
Câmaras municipais Função administrativa, militar e jurídica.	Câmaras Municipais Voto censitário Papel não definido - Função de polícia	Voto Livre - " Coronelismo" Dependência das oligarquias estaduais Municípios autônomos, mas frágeis. Orçamento descentralizado com limites de gastos	Delimitação territorial Orçamento local Transferências de imposto estadual Autonomia municipal
Eleitos: "Homens Bons"			
Cobrança de Impostos	Orçamento Centralizado		

Estado Novo	Período Democrático	Regime Militar	Nova República
Nomeação de Prefeitos e Vereadores	Autonomia municipal Eleições para prefeitos e vereadores	Plano Plurianual	Eleições livres: Prefeito e Vereadores
Orçamento	Tributos definidos Transferências Federais e Estaduais	Tributos definidos Repasses Estaduais e Federais	Plano Plurianual Tributos definidos Repasses Constitucionais
Burocracia estatal	Vinculação de receitas (20% para educação)	Nomeação de Prefeitos, conforme interesse federal.	
Tributos definidos	Eficiência	Limite de gastos Eficiência 20% para a educação	Limite de gastos Autonomia municipal 25% para educação Eficiência e Eficácia
Vinculação de receitas			
Orçamento local			
Eficiência			