

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

JAQUELINE CAVALARI SALES

GOVERNANÇA E EFETIVIDADE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NOS
MUNICÍPIOS BRASILEIROS

CURITIBA

2021

JAQUELINE CAVALARI SALES

GOVERNANÇA E EFETIVIDADE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NOS
MUNICÍPIOS BRASILEIROS

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Contabilidade, Setor de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Paraná, como requisito parcial à obtenção do título de Doutor em Contabilidade.

Orientador: Prof. Dr. Marcos Wagner da Fonseca

CURITIBA

2021

FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELA BIBLIOTECA DE CIÊNCIAS SOCIAIS
APLICADAS – SIBI/UFPR COM DADOS FORNECIDOS PELO(A) AUTOR(A)
Bibliotecário: Eduardo Silveira – CRB 9/1921

Sales, Jaqueline Cavalari
Governança e efetividade das políticas públicas nos municípios
brasileiros / Jaqueline Cavalari Sales. – 2021.
172 p.

Tese (Doutorado) - Universidade Federal do Paraná. Programa
de Pós-Graduação em Contabilidade, do Setor de Ciências Sociais
Aplicadas.

Orientador: Marcos Wagner da Fonseca.

Defesa: Curitiba, 2021.

1. Contabilidade. 2. Governança. 3. Política pública. 4. Municípios.
5. Brasil. I. Universidade Federal do Paraná. Setor de Ciências Sociais
Aplicadas. Programa de Pós-Graduação em Contabilidade. II. Fonseca,
Marcos Wagner da. III. Título.

CDD 350



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
SETOR DE CIÊNCIAS SOCIAIS E APLICADAS
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO CONTABILIDADE -
40001016050P0

TERMO DE APROVAÇÃO

Os membros da Banca Examinadora designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação em CONTABILIDADE da Universidade Federal do Paraná foram convocados para realizar a arguição da tese de Doutorado de **JAQUELINE CAVALARI SALES** intitulada: **GOVERNANÇA E EFETIVIDADE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS**, sob orientação do Prof. Dr. MARCOS WAGNER DA FONSECA, que após terem inquirido a aluna e realizada a avaliação do trabalho, são de parecer pela sua APROVAÇÃO no rito de defesa.

A outorga do título de doutor está sujeita à homologação pelo colegiado, ao atendimento de todas as indicações e correções solicitadas pela banca e ao pleno atendimento das demandas regimentais do Programa de Pós-Graduação.

CURITIBA, 14 de Abril de 2021.

Assinatura Eletrônica
15/04/2021 11:37:59.0
MARCOS WAGNER DA FONSECA
Presidente da Banca Examinadora

Assinatura Eletrônica
15/04/2021 12:14:38.0
FERNANDO MOTTA CORREIA
Avaliador Externo (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ)

Assinatura Eletrônica
15/04/2021 16:37:55.0
BLÊNIO CEZAR SEVERO PEIXE
Avaliador Interno (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ)

Assinatura Eletrônica
16/04/2021 16:38:35.0
DIANA VAZ DE LIMA
Avaliador Externo (UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA)

Assinatura Eletrônica
16/04/2021 22:45:52.0
ANTONIO GONCALVES DE OLIVEIRA
Avaliador Externo (UNIVERSIDADE TECNOLÓGICA FEDERAL DO
PARANÁ)

AVENIDA PREFEITO LOTHARIO MEISSNER, 632 - 1º ANDAR - SALA 120 - CURITIBA - Paraná - Brasil
CEP 80210-170 - Tel: (41) 3360-4193 - E-mail: ppgcont@ufpr.br

Documento assinado eletronicamente de acordo com o disposto na legislação federal Decreto 8539 de 08 de outubro de 2015.
Gerado e autenticado pelo SIGA-UFPR, com a seguinte identificação única: 89496

**Para autenticar este documento/assinatura, acesse <https://www.prppg.ufpr.br/siga/visitante/autenticacaoassinaturas.jsp>
e insira o código 89496**

RESUMO

O conceito de governança adquire diferentes contornos conforme o contexto em que está sendo avaliado. A atenção ao termo governança decorre, principalmente, das mudanças do papel do Estado. Nesta pesquisa, governança é a capacidade administrativa e financeira do governo de implementar suas políticas públicas, que são definidas como ações que têm como finalidade promover a justiça social. A efetividade dessas ações pode ser avaliada por indicadores formulados para o acompanhamento e a avaliação de políticas públicas elaboradas para eliminar ou remediar as injustiças do mundo atual, como as desigualdades na distribuição de renda, no acesso aos serviços de saúde e a exposição à violência, que impedem o cidadão de exercer plenamente suas liberdades e participar ativamente da vida comunitária. O objetivo geral é analisar a relação entre a governança, posta como capacidade administrativa e financeira do governo de transformar em realidade as decisões que toma, e a efetividade das políticas públicas nos municípios brasileiros, considerando os efeitos de interação espacial e os aspectos da estrutura socioeconômica característicos do contexto federativo. A tese defende que a boa governança no âmbito local impacta positivamente na efetividade das políticas públicas nos municípios brasileiros e que a dependência espacial tem efeito nesta relação. É preciso, então, refletir sobre a autonomia do município no sistema federativo e nos seus efeitos *spillover*, quando ações de uma jurisdição transbordam e condicionam o comportamento da vizinhança. Assim, modelos tradicionais de regressão não são recomendados, pois a hipótese de aleatoriedade dos dados é quase sempre violada. Modelos espaciais de regressão confirmaram a três hipóteses construídas. Há dependência geográfica e relação de influência significativa e negativa entre o indicador da governança local e a Taxa de Homicídios, a Taxa de Mortalidade na Infância e a Proporção da População em Situação de Pobreza e Extrema Pobreza. O modelo SAR foi o que apresentou menor AIC e maior *log likelihood* nas regressões com a Taxa de Homicídios e com a Proporção da Pobreza. Para a variável Mortalidade na Infância, o modelo mais adequado foi o modelo SEM. São os parâmetros *Rho* (ρ) e *Lambda* (λ), que captam os efeitos da dependência geoespacial, ou seja, captam os efeitos de contágio do federalismo fiscal nos modelos SAR e SEM, respectivamente. Na média do período, ρ foi 0,583863 para o modelo com a Taxa de Homicídios e de 0,8161 para o modelo com a Proporção da Pobreza. No modelo com a Taxa de Mortalidade na Infância, λ foi de 0,185401. A significância estatística foi sempre de 1%. Os parâmetros da governança apresentaram sempre o sinal negativo, coerente com Estatística Bivariada de Moran observada na análise exploratória espacial e foram significativos a 1%, com exceção dos resultados para o modelo com a Taxa de Homicídios, onde a significância foi de 5% para a dimensão Fiscal da governança, nos exercícios de 2016 e 2017. O estudo conclui que a governança local e o grau de dependência espacial têm efeito significativo na efetividade das políticas públicas e requer um esquema de incentivos capaz de equacionar cooperação e competição, sem comprometer a autonomia dos entes locais. Respeitadas questões relacionadas ao porte populacional e à localização geográfica, há muito espaço para um trabalho de *benchmarking* entre as prefeituras para disseminação e aproveitamento de práticas eficientes de governança. Como sugestões de trabalhos futuros, caberia estudar a heterogeneidade espacial e outras áreas temáticas de políticas públicas, como habitação e saneamento.

PALAVRAS-CHAVE: Governança. Políticas Públicas. Dependência Espacial. Municípios Brasileiros.

ABSTRACT

The concept of Governance takes on different shapes depending on the context in which it is being evaluated. Attention to the term governance stems mainly from changes in the role of the State. In this research, Governance is the government's administrative and financial capacity to implement its public policies, which are defined as actions that aim to promote social justice. The effectiveness of these actions can be assessed by indicators designed to monitor and evaluate public policies implemented to eliminate or remedy injustices in the current world, such as inequalities in income distribution, access to health services and exposure to violence, that prevent citizens from fully exercising their freedoms and actively participating in community life. The general objective is to analyze the relationship between governance, seen as the administrative and financial capacity of the government to turn the decisions it takes into reality, and the effectiveness of public policies in Brazilian municipalities, considering the effects of spatial interaction and aspects of the socioeconomic structure characteristic of the federative context. The thesis argues that good governance at the local level positively impacts the effectiveness of public policies in Brazilian municipalities and that spatial dependence has an effect on this relationship. It is necessary, then, to reflect on the autonomy of the municipality in the federative system and its spillover effects, when actions of a jurisdiction overflow and condition the behavior of the neighborhood. In this case, traditional regression models are not recommended, as the hypothesis of random data is almost always violated. Spatial regression models confirmed the three hypotheses built. There is a geographic dependence and a significant and negative influence relationship between the local governance indicator and the Homicide Rate, the Child Mortality Rate and the Proportion of Population in Situation of Poverty and Extreme Poverty. The SAR model was the one with the lowest Akaike Criterion and the highest log likelihood in regressions with the Homicide Rate and the Poverty Proportion. For the Child Mortality variable, the most appropriate model was the SEM model. It is the Rho (ρ) and Lambda (λ) parameters that capture the effects of geospatial dependence, that is, they capture the contagion effects of fiscal federalism in the SAR and SEM models, respectively. In the period average, ρ was 0.583863 for the model with the Homicide Rate and 0.8161 for the model with the Poverty Proportion. In the model with the Child Mortality Rate, λ was 0.185401. In all cases, the statistical significance was 1%. The governance parameters always presented the negative sign, consistent with Moran's Bivariate Statistics observed in the exploratory spatial analysis and were significant at 1%, except for the results for the model with the Homicide Rate, where the significance was 5% for the Fiscal dimension of governance, in 2016 and 2017. The study concludes that local governance and the degree of spatial dependence have a significant impact on the effectiveness of public policies and requires an incentive scheme capable of balancing cooperation and competition, without compromising the autonomy of local entities. Respected issues related to population size and geographic location, there is a lot of space for benchmarking work between city halls to disseminate and take advantage of efficient governance practices. As suggestions for future work, it would be necessary to study more deeply the spatial heterogeneity and other thematic areas of public policies, such as housing and sanitation.

KEYWORDS: Governance. Public Policies. Spatial Dependence. Brazilian Municipalities.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Governança e efetividade das políticas públicas nos municípios brasileiros.....	21
Figura 2 - Composição da dimensão Finanças do IGM-CFA.....	30
Figura 3 - Composição da dimensão Gestão do IGM-CFA.....	31
Figura 4 - Composição da dimensão Desempenho do IGM-CFA.....	32
Figura 5 - Tabulação de Causas Evitáveis de menores de cinco anos (CID-10).....	46
Figura 6 - Causas externas de violências reduzíveis por ações intersetoriais adequadas (CID-10).....	52
Figura 7 - Processo de defasagem espacial.....	103
Figura 8 - Processo de erro autoregressivo espacial.....	104
Figura 9 - Processo de decisão de regressão espacial.....	107
Figura 10 - Relação de variáveis dependentes e independentes.....	110
Figura 11 - Boxplot variável Governança, dimensão Finanças, 2016, 2017 e 2018...116	116
Figura 12 - Autocorrelação Espacial Local (LISA) da variável Governança, dimensão Finanças, 2016, 2017 e 2018.....	119
Figura 13 - Boxplot variável Governança, dimensão Gestão, 2016, 2017 e 2018.....	120
Figura 14 - Autocorrelação Espacial Local (LISA) da variável Governança, dimensão Gestão, 2016, 2017 e 2018.....	122
Figura 15 - Autocorrelação Espacial Local (LISA) bivariada da variável Governança, dimensão Finanças e dimensão Gestão, 2016, 2017 e 2018.....	123
Figura 16 - Boxplot variável Taxa de Homicídios, 2016, 2017 e 2018.....	124
Figura 17 - Autocorrelação Espacial Local (LISA) da variável Taxa de Homicídios, 2016, 2017 e 2018.....	126
Figura 18 - Autocorrelação Espacial Global Bivariada, Taxa de Homicídios e Finanças, 2016, 2017 e 2018.....	127
Figura 19 - Autocorrelação Espacial Global Bivariada, Taxa de Homicídios e Gestão, 2016, 2017 e 2018.....	127
Figura 20 - Boxplot variável Taxa de Mortalidade na Infância, 2016, 2017 e 2018...128	128
Figura 21 - Autocorrelação Espacial Local (LISA) da Taxa de Mortalidade na Infância, 2016, 2017 e 2018.....	130
Figura 22 - Autocorrelação Espacial Global Bivariada, Taxa de Mortalidade na Infância e Finanças, 2016, 2017 e 2018.....	131
Figura 23 - Autocorrelação Espacial Global Bivariada, Taxa de Mortalidade na Infância e Gestão, 2016, 2017 e 2018.....	131
Figura 24 - Boxplot variável Proporção da População em Situação de Pobreza e Extrema Pobreza, 2016, 2017 e 2018.....	132
Figura 25 - Autocorrelação Espacial Local (LISA) da variável Proporção da População em Situação de Pobreza e Extrema Pobreza, 2016, 2017 e 2018.....	134
Figura 26 - Autocorrelação Espacial Global Bivariada, Proporção da População em Situação de Pobreza e Extrema Pobreza e dimensão Finanças da Governança, 2016, 2017 e 2018.....	135
Figura 27 - Autocorrelação Espacial Global Bivariada, Proporção da População em Situação de Pobreza e Extrema Pobreza e dimensão Gestão da Governança, 2016, 2017 e 2018.....	135

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - <i>Taxa de mortalidade infantil, taxa de mortalidade no grupo de 1 a 4 anos de idade e taxa de mortalidade na infância no Brasil, 1940/2017</i>	45
Tabela 2 - <i>Taxa de Homicídio de Homens Jovens por 100 mil homens na faixa etária de 15-29 anos de idade, por UF, 2008-2017</i>	51
Tabela 3 - <i>Estatística descritiva da variável Governança, dimensão Finanças, por região geográfica, 2016, 2017 e 2018</i>	117
Tabela 4 - <i>Estatística descritiva da variável Governança, dimensão Finanças, por porte do município, 2016, 2017 e 2018</i>	117
Tabela 5 - <i>Estatística descritiva da variável Governança, dimensão Gestão, por região geográfica, 2016, 2017 e 2018</i>	120
Tabela 6 - <i>Estatística descritiva da variável Governança, dimensão Gestão, por porte do município, 2016, 2017 e 2018</i>	121
Tabela 7 - <i>Estatística descritiva da variável Taxa de Homicídios, por região geográfica, 2016, 2017 e 2018</i>	125
Tabela 8 - <i>Estatística descritiva da variável Taxa de Homicídios, por porte do município, 2016, 2017 e 2018</i>	125
Tabela 9 - <i>Estatística descritiva da variável Taxa de Mortalidade na Infância, por região geográfica, 2016, 2017 e 2018</i>	129
Tabela 10 - <i>Estatística descritiva da variável Taxa de Mortalidade na Infância, por porte do município, 2016, 2017 e 2018</i>	129
Tabela 11 - <i>Estatística descritiva da variável Proporção da População em Situação de Pobreza e Extrema Pobreza, por região geográfica, 2016, 2017 e 2018</i>	133
Tabela 12 - <i>Estatística descritiva da variável Proporção da População em Situação de Pobreza e Extrema Pobreza, por porte do município, 2016, 2017 e 2018</i>	133
Tabela 13 – <i>Resultados Regressão Variável Dependente Taxa de Homicídios, 2016, 2017 e 2018</i>	136
Tabela 14 – <i>Resultados Regressão Variável Dependente Taxa de Mortalidade na Infância, 2016, 2017 e 2018</i>	138
Tabela 15 - <i>Resultados Regressão Variável Dependente Proporção População em Pobreza e Extrema Pobreza, 2016, 2017 e 2018</i>	141

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AEDE	Análise Exploratória de Dados Espaciais
AIC	Critério de Informação de <i>Akaike</i>
APFB	Administração Pública Federal Brasileira
BPC	Benefício de Prestação Continuada
BSC	<i>Balanced Score Card</i>
CADÚNICO	Cadastro Único
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CF	Constituição da República Federativa do Brasil
CFA	Conselho Federal de Administração
CID-10	Classificação Internacional de Doenças
CPAs	Conselhos de Política Alimentar
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IEGM	Índice de Efetividade da Gestão Municipal
IFAC	<i>International Federation of Accountants</i>
IGM	Índice de Governança Municipal
IML	Instituto Médico Legal
LISA	<i>Local Indicators of Spatial Association</i>
LM	<i>Lagrange Multipliers</i>
MARE	Ministério da Administração e Reforma do Estado
MEI	Microempreendedor Individual
MQO	Modelo de Mínimos Quadrados Ordinários
NPM	<i>New Public Management</i>
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ODS	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
OLS	<i>Ordinary Least Squares</i>
OMS	Organização Mundial de Saúde
ONU	Organização das Nações Unidas
PBF	Programa Bolsa Família
PIB	Produto Interno Bruto
PNAA	Programa Nacional de Acesso à Alimentação
PNRS	Política Nacional de Resíduos Sólidos
PROUNI	Programa Universidade para Todos
SAR	<i>Spatial Auto Regressive Model</i>
SEM	<i>Spatial Error Model</i>
SIM	Sistema de Informação sobre Mortalidade
SINASC	Sistema de Informação sobre Nascidos Vivos
TCU	Tribunal de Contas da União
TPG	Teorias de Primeira Geração
TSG	Teorias da Segunda Geração

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	12
1.1	QUESTÃO DE PESQUISA.....	17
1.2	OBJETIVOS.....	17
1.2.1	Objetivo geral	17
1.2.2	Objetivos específicos	17
1.3	JUSTIFICATIVAS E CONTRIBUIÇÕES DA PESQUISA.....	18
1.4	DELIMITAÇÃO DA PESQUISA.....	19
1.5	TESE.....	20
2	REFERENCIAL TEÓRICO.....	22
2.1	GOVERNANÇA: CONCEITUAÇÃO E PERSPECTIVAS.....	22
2.1.1	Princípios e diretrizes da boa governança.....	24
2.1.2	Índice de Governança Municipal (IGM-CFA).....	29
2.2	POLÍTICAS PÚBLICAS: INSTRUMENTOS DE AÇÃO DO GOVERNO.....	33
2.2.1	Tipologias de políticas públicas.....	36
2.2.2	Políticas universais vs políticas focalizadas.....	39
2.2.3	Indicadores de efetividade de políticas públicas.....	41
2.2.3.1	Taxa de Mortalidade na Infância.....	44
2.2.3.2	Taxa de Homicídios.....	49
2.2.3.3	Proporção da População em Situação de Pobreza e Extrema Pobreza.....	53
2.3	ESTUDOS SOBRE GOVERNANÇA E POLÍTICAS PÚBLICAS.....	57
2.4	GOVERNANÇA, POLÍTICAS PÚBLICAS E JUSTIÇA SOCIAL.....	65
2.4.1	A economia do bem-estar e o <i>Welfare State</i>	65
2.4.2	A teoria da justiça de John Rawls.....	72
2.4.3	As críticas de Amartya Sen ao transcendentalismo.....	77
2.5	FEDERALISMO FISCAL: DUAS GERAÇÕES DE TEORIAS.....	79
2.5.1	O município na Federação brasileira.....	92
2.5.2	A autonomia municipal e a descentralização de competências.....	96
3	METODOLOGIA.....	102
3.1	CARACTERIZAÇÃO DA PESQUISA.....	108
3.2	POPULAÇÃO, TÉCNICA DE ANÁLISE DE DADOS E DOS RESULTADOS.....	108
3.3	VARIÁVEIS DEPENDENTES E INDEPENDENTES.....	109

3.4	MODELO ECONOMÉTRICO.....	111
3.5	HIPÓTESES DA PESQUISA.....	112
4	DESCRIÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS.....	116
4.1	ESTATÍSTICA DESCRITIVA E ANÁLISE EXPLORATÓRIA ESPACIAL DA GOVERNANÇA.....	116
4.2	ESTATÍSTICA DESCRITIVA E ANÁLISE EXPLORATÓRIA ESPACIAL DOS INDICADORES DE EFETIVIDADE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS.....	124
4.3	RESULTADOS DAS REGRESSÕES.....	136
5	CONCLUSÕES.....	143
	REFERÊNCIAS.....	148
	APÊNDICE A - IGM dimensão Finanças, 100 maiores índices.....	161
	APÊNDICE B - IGM dimensão Gestão, 100 maiores índices.....	164
	APÊNDICE C - IGM dimensão Gestão, 100 menores índices.....	167
	APÊNDICE D - Resultados regressão variável dependente Taxa de Homicídios com inclusão dimensão Desempenho do IGM.....	170
	APÊNDICE E - Resultados regressão variável dependente Taxa de Mortalidade na Infância com inclusão dimensão Desempenho do IGM.....	171
	APÊNDICE F - Resultados regressão variável dependente Proporção População em Pobreza e Extrema Pobreza com inclusão dimensão Desempenho do IGM.....	172

1 INTRODUÇÃO

O conceito de governança é polissêmico, adquirindo novos contornos de acordo com o contexto em que está sendo trabalhado (Bichir, 2018; Gomes & Merchán, 2016; Kooiman, 1999; Rhodes, 1996; Richard & Rieu, 2009). Rhodes (1996) elencou seis diferentes usos do termo governança, enquanto Kooiman (1999) listou pelo menos dez.

A governança corporativa diz respeito à forma como instituições públicas e privadas são dirigidas e controladas. Com base em normas e procedimentos visa reduzir os problemas de agência, buscando uma gestão responsável e transparente. A governança trata, portanto, de assuntos relacionados ao poder de controle e direção das instituições e suas formas de interação com seus diferentes *stakeholders* (Marques, 2007; OCDE, 2015; Rhodes, 1996).

No campo das políticas públicas, governança também é um conceito com distintas matizes (Casanova et al., 2018). A reconfiguração do papel do Estado ocorrida nas últimas décadas em diferentes países preconiza a transição de um modelo de regulação estatal, mais ou menos onipotente e centralizado, para uma regulação sociopolítica partilhada entre diferentes atores (C. D. Almeida & H. N. Almeida, 2018). Essa complexidade no campo de produção de políticas, com a participação de diferentes atores, impõe ampliar o escopo de análise para além do Estado (Bichir, 2018).

É importante destacar que neste trabalho será utilizado o conceito de governança apresentado por Bresser-Pereira (1998), que diz que “existe governança em um Estado quando seu governo tem as condições financeiras e administrativas para transformar em realidade as decisões que toma” (p.78). Governança é, então, “a capacidade administrativa e financeira do governo de implementar suas políticas públicas”. Entendendo que essa capacidade é dada pelas instituições, estruturas e mecanismos disponibilizados para a busca por uma maior efetividade das políticas públicas.

A opção por tal conceito se dá em função do entendimento que é fundamental para a governança pública ir além da eficiência e eficácia e privilegiar a legitimidade da ação estatal e a qualidade e equidade dos serviços públicos (Filgueiras, 2018) e por este conceito estar em consonância com outros conceitos apresentados no referencial teórico. Ademais, um Estado que não é capaz de gerar os recursos políticos, administrativos e financeiros para a implementação de sua agenda política é um Estado imobilizado (Bresser-Pereira, 1998).

Na perspectiva de Kooimann (1999), as forças das sociedades contemporâneas derivam de sua diversidade, complexidade e dinâmica, que se configuram em problemas, mas também oportunidades. De acordo com o autor, para alcançar eficácia, eficiência, legitimidade e justiça, a governança deve se encaixar em um sistema político-social que reflita esse mesmo caráter de diversidade, dinamismo e complexidade e esforços compartilhados.

A atenção ao termo governança decorre, principalmente, das mudanças do papel do Estado em função da *New Public Management*, que se tornou tão abrangente que passou a ser sinônimo de reforma do setor público (Rhodes, 2017). Essas reformas da década de 1980 e 1990 tinham quatro componentes básicos (Bresser-Pereira, 1998): A redução do tamanho do Estado por meio de privatizações, terceirização e transferência ao setor público não-estatal (Terceiro Setor) de serviços sociais e científicos (publicização); A redução do grau de interferência do Estado no mercado, por meio da desregulação e apoio do Estado à competição internacional e não pela proteção do mercado nacional; A consolidação da governança decorrente da transição do modelo burocrático para o modelo gerencial, com a separação das atividades exclusivas do Estado; E o aumento da governabilidade, dando espaço ao controle social e a democracia direta.

Na concepção de Bresser-Pereira (1998) é importante destacar que a governabilidade tem relação com o apoio político necessário aos dirigentes para intermediar interesses, garantir legitimidade e governar. Enquanto a governança diz respeito à capacidade de promover e financiar políticas públicas, dando ao país condições de competitividade internacional.

Neste sentido, é preciso também identificar as diferenças conceituais entre Estado, governo e administração pública. Segundo Rocha (2008), o Estado é representado por toda a sociedade política dentro de um determinado território, inclusive o governo. O Estado é um conjunto de instituições políticas dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e é dotado de personalidade jurídica.

Enquanto o governo é um grupo político que está no comando do Estado para gerir os interesses sociais e econômicos da sociedade em determinado tempo. Portanto, o governo é parte do Poder Executivo, que integra também a administração pública, a qual representa a organização da burocracia estatal e executa as decisões do governo (Rocha, 2008). A gestão trata das articulações e estratégias necessárias para ir além da

organização e alocação dos recursos de forma racional e atingir resultados ainda mais promissores para a sociedade.

No Brasil, segundo Knoop (2011), a *New Public Management* (NPG) influenciou a reforma administrativa do Estado iniciada em 1995, mas foi sendo remodelada com o passar do tempo. Para esse autor “falar em governança é falar em distribuição de poder, papéis, riscos, recompensas e responsabilidade entre os atores envolvidos, assim como a transparência e a prestação de contas sobre decisões e ações” (Knopp, 2011, p.58). Assim, a governança inclui o *modus operandi* das relações entre os diferentes atores envolvidos.

Seguindo a mesma linha, Secchi (2009) define governança pública como um modelo horizontal de relação entre atores públicos e privados no processo de construção de políticas públicas, o que implica em uma maior quantidade de atores participando e influenciando o processo. O Estado atua disponibilizando ferramentas para facilitar a realização de objetivos públicos, dando transparência, acesso e participação aos cidadãos na formulação das políticas públicas, por meio da criação de redes de políticas e do fortalecimento da democracia deliberativa.

Isso posto, é importante salientar que há na literatura inúmeras obras que tratam da relação entre governo e sociedade e da governança do ciclo de políticas públicas. De acordo com Nederhand et al. (2019) é possível distinguir *clusters* na literatura que compartilham um foco específico em certos elementos ou valores de governança. Os autores destacam que tais elementos não são teorias, mas perspectivas sobre o que é importante na governança e dentre elas nominam quatro: administração pública tradicional, *New Public Management*, governança de rede e autogovernança.

Por outro lado, Lange et al. (2019) elencam diferentes modos de governança no setor público: governança hierárquica ou centralizada, governança descentralizada, governança público-privada, governança interativa e autogovernança. De todo modo, independentemente das diferentes perspectivas ou modos de governança, no mundo real há uma tendência à existência de modelos híbridos, que misturam de forma complexa formas e racionalidades (Lange et. al, 2019).

Por sua vez, a agenda política de um Estado reflete aquilo que o governo decide fazer ou deixar de fazer (Dye, 1984), que consiste no núcleo da definição de política pública. Segundo Frey (2000, p. 213) definir o que é um bom governo e qual é o melhor Estado, tendo em vista a felicidade dos cidadãos, é uma preocupação dos teóricos desde os tempos de Platão e Sócrates. Para Souza (2006) a definição de política pública mais

conhecida é aquela que parte da premissa que “decisões e análises sobre política pública implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz” (p.24).

A política pública como instrumento de decisão do governo foi fruto da Guerra Fria e da valorização da tecnocracia, segundo Souza (2006). Foi introduzida nos Estados Unidos pela RAND Corporation, organização não-governamental, criada em 1948 e que discutia uma proposta racional para a condução de uma guerra. Posteriormente, a aplicação de métodos científicos às ações do governo para enfrentamento de problemas se expandiu, inclusive para a área social.

Enquanto campo de pesquisa da ciência política, a investigação de políticas públicas teve origem no início da década de 1950 (Frey, 2000). Porém, na Europa, especialmente na Alemanha, a preocupação com certos campos de políticas somente ganhou mais espaço com a socialdemocracia, na década de 1970.

No Brasil, a área de estudos de políticas públicas tem origem no período de transição do regime autoritário para o regime democrático. Neste período, final da década de 1970 e início da década de 1980, ocorre também a institucionalização acadêmica das ciências sociais (Hochman et al., 2007). Foi uma época de intensos debates acadêmicos e forte desenvolvimento de pesquisas sobre os desafios da redemocratização e as reformas econômicas e sociais subsequentes, que deixaram de ser temas apenas da agenda política.

Na literatura especializada, Secchi (2011) observa que não há consenso sobre a conceituação de política pública, é adotada ora a abordagem estatista, ora a abordagem multicêntrica. Na abordagem estatista, uma política é pública apenas quando seu ator protagonista é estatal. Na abordagem multicêntrica, além de atores estatais, também organizações privadas, organizações não-governamentais, organismos multilaterais e redes de políticas públicas são protagonistas no estabelecimento de políticas públicas (Secchi, 2011).

Neste trabalho, a abordagem conceitual de políticas públicas adotada é multicêntrica, mas reconhece ao Estado papel central no ciclo de políticas públicas. Em consonância com Secchi (2011), que afirma que o adjetivo “pública” decorre do problema a ser enfrentado que é público, política pública é aqui entendida como “ações do governo que têm como finalidade promover a justiça social”.

A ideia de justiça está ancorada na teoria da justiça como equidade (Rawls, 2008; Vita, 1999, 2007), que constitui uma base moral para as sociedades democráticas,

que por essência têm como princípio central a igualdade humana fundamental, tal como consagrado na Constituição brasileira. Para Rawls (2008) uma sociedade é justa quando obedece a três princípios: 1) Garantia a todos das liberdades fundamentais; 2) Igualdade equitativa de oportunidades; 3) Manutenção das desigualdades apenas para beneficiar os menos favorecidos.

Conforme observa Vita (2007) “não é justo que em uma sociedade democrática, as pessoas sofram os efeitos de fatores que respondem pela produção de desigualdades socioeconômicas e que estão fora de seu controle” (p. XXII). Essa argumentação é essencial ao debate sobre justiça distributiva (Sen, 2006, 2010, 2011; Vita, 2007). A expansão das liberdades reais do cidadão não depende somente do crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) do seu país ou da variação em suas rendas individuais, mas também de outros fatores, como os serviços de educação e saúde (Sen, 2010).

Dessa forma, a ideia de efetividade das políticas públicas diz respeito aos seus impactos para a população. Segundo Arretche (2001) “há expectativa de que as políticas implementadas reduzam os brutais índices de pobreza, desigualdade e exclusão social existentes entre nós” (p. 32). Diante dessas expectativas, assume-se que a efetividade das políticas públicas pode ser representada por indicadores que foram formulados para o acompanhamento e a avaliação das ações do governo implementadas para eliminar ou remediar as injustiças do mundo atual, como as desigualdades na distribuição de renda, no acesso aos serviços de saúde e a exposição à violência, que impedem o cidadão de exercer plenamente suas liberdades e participar ativamente da vida comunitária.

Vale destacar que, no ciclo de políticas públicas o poder local tem fundamental importância. Desde os tempos do Império, “o município tem sido uma célula estatal de crucial importância no desenvolvimento pátrio” (Corralo, 2006, p. 256). Com a redemocratização do país e a promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF), foi consagrada ao município uma maior autonomia, assegurando-lhe a posição de ente federado, juntamente com os Estados e o Distrito Federal, sendo este um dos pilares da Constituição.

Essa valorização dos governos locais não foi um movimento típico apenas do Brasil, mas esteve presente na maioria das democracias ocidentais (M. H. T. Almeida & Carneiro, 2003). A agenda da reforma institucional foi calçada em dois eixos fundamentais: a descentralização político-administrativa e a municipalização das políticas públicas (Rocha, 2009), características do federalismo fiscal. Resultado disso, foram as crescentes competências e atribuições para os municípios, o que tem

fomentado o interesse pelo debate sobre a construção e o uso de indicadores para a avaliação da efetividade das políticas públicas e das práticas de governança adotadas pelos governos locais (O. A. Santos, 2001)

Neste contexto federativo, fortemente caracterizado pela autonomia do município e descentralização de políticas públicas (Berti, 2007; Corralo, 2006; Meirelles, 2003), as ações do poder local tanto relativas à produção de bens públicos quanto relativas à tributação podem transbordar, impactando em seu entorno (Affonso, 2003; Gordon, 1983; Prud'homme, 1995; Oates, 1999; 2005; M. S. Silva, 2005; Vargas, 2011). Esse fato dá embasamento à afirmação de existência de dependência espacial no contexto da relação empírica entre governança e efetividade das políticas públicas. Tais efeitos de transbordamento podem ser captados com o uso de modelos espaciais de regressão.

1.1 QUESTÃO DE PESQUISA

Diante da contextualização apresentada, a questão de pesquisa que orienta este trabalho é: Como a dependência espacial e a governança local impactam na efetividade das políticas públicas nos municípios brasileiros?

1.2 OBJETIVOS

1.2.1 Objetivo geral

O objetivo geral do trabalho é analisar a relação entre a governança, posta como capacidade administrativa e financeira do governo de transformar em realidade as decisões que toma, e a efetividade das políticas públicas nos municípios brasileiros, considerando os efeitos de interação espacial e os aspectos da estrutura socioeconômica característicos do contexto federativo.

1.2.2 Objetivos específicos

1. Definir e detalhar os indicadores a serem utilizados para mensurar a governança local e a efetividade das políticas públicas nos municípios brasileiros;
2. Avaliar a presença de dependência espacial no modelo pretendido;
3. Mensurar e discutir os efeitos do índice de governança local e da dependência espacial na efetividade das políticas públicas nos municípios brasileiros.

1.3 JUSTIFICATIVAS E CONTRIBUIÇÕES DA PESQUISA

Diferentes autores realizaram pesquisas sobre governança e políticas públicas, em diferentes áreas e em diferentes países (Allegra & Colombo, 2019; Casanova et al., 2018; C. D. Almeida & H. N. Almeida, 2018; Melendez, 2017). Geralmente, os estudos mostram que a governança é benéfica à implementação e articulação de políticas públicas e que a governança influencia o ciclo das políticas públicas desde o processo de diagnóstico do problema até a implementação e avaliação das ações.

Contudo, são menos abundantes os estudos com abordagem quantitativa na identificação dos determinantes em termos de governança em relação à efetividade das políticas públicas em âmbito local no Brasil e a questão da dependência espacial é pouco abordada (Cavalcante, 2017; Coêlho & Fernandes, 2017; Correa, 2020; Nogueira & Forte, 2019; Noronha et al., 2014; G. Oliveira & Pisa, 2015; Reis et al., 2013; E. M. Silva, 2018; D. L. Souza et al., 2016; R. O. Souza, 2018).

Assim, é importante explorar mais profundamente esse tema, trazendo uma nova contribuição teórica e empírica, com a discussão e mensuração dos impactos não só da governança local, mas também dos efeitos da dependência espacial na efetividade das políticas públicas nos municípios brasileiros. Boas práticas de governança têm impacto significativo na redução das desigualdades socioeconômicas e, por sua vez, na promoção da justiça social, mas a dependência espacial deve ser considerada na ponderação desses impactos e deve balizar o desenho de um esquema de incentivos que consiga equacionar cooperação e competição entre jurisdições, sem comprometer a autonomia dos entes federativos locais (Oates, 2005; Prud'homme, 1995; M. S. Silva, 2005; Vargas, 2011).

Trata-se de um estudo estatístico importante por priorizar a amplitude e o uso de modelos de regressão espacial, que incorporam os efeitos de interação espacial e os aspectos da estrutura socioeconômica característicos do contexto federativo, onde o poder municipal constitui o braço da administração pública mais próximo do cidadão e, portanto, com maior capacidade de entendimento de seus anseios.

Dada a carência de estudos com o mesmo escopo, espera-se contribuir com o preenchimento dessa lacuna na literatura, ampliando o rol de estudos sobre governos locais e dependência espacial desenvolvidos pelo Programa de Pós-Graduação em Contabilidade da UFPR, dentro da linha de pesquisa de Contabilidade Financeira.

1.4 DELIMITAÇÃO DA PESQUISA

Dada a polissemia do conceito de governança e a ausência de consenso na literatura sobre o que são políticas públicas, inicialmente, tratou-se da conceituação e explanação teórica de governança pública e políticas públicas. Sendo que neste estudo, a governança é entendida como sendo a capacidade administrativa e financeira do governo de implementar suas políticas públicas (Bresser-Pereira, 1998). Não obstante, política pública é entendida como ações do governo que têm como finalidade promover a justiça social.

No que se refere à escolha da abordagem teórica da concepção de justiça que deveria permear o ciclo de políticas públicas e as práticas de governança, o foco recaiu sobre a obra de John Rawls (2008) e na argumentação crítica de Amartya Sen (1993, 2006, 2010, 2011), bem como, em estudos que analisaram as obras dos citados autores (Kang, 2011; Mario, 2013, 2016; Vita, 1999, 2007). As abordagens da teoria econômica do federalismo fiscal e do papel do município na Federação brasileira e na implementação de políticas públicas embasam a questão da existência de dependência espacial.

No que diz respeito às variáveis para mensurar os efeitos da governança local e a efetividade das políticas públicas, foi decidido pelo uso do Índice de Governança Municipal do Conselho Federal de Administração (IGM-CFA), nas dimensões Finanças e Gestão, ao invés de calcular um índice próprio ou outro já proposto na literatura sobre o tema. A Taxa de Mortalidade na Infância, Taxa de Homicídios e Proporção da População em Situação de Pobreza e Extrema Pobreza foram os indicadores escolhidos para abordar a efetividade das políticas públicas.

Em relação aos métodos aplicados para estimação dos coeficientes nos modelos espaciais de regressão (estimação por máxima verossimilhança [ML], variáveis instrumentais [IV] e método generalizado dos momentos [GMM]), a opção foi pelo método ML por ser comumente utilizado na literatura que trata da análise de dados espaciais e estar disponível no *software* GeoDa, que é uma ferramenta de *software* livre e de código aberto.

A população é representada pelos 5.570 municípios brasileiros e as variáveis são relacionadas para os anos de 2016, 2017 e 2018 (*cross-section*), por compreender a primeira edição do IGM/CFA e o último ano com dados não preliminares para as estatísticas vitais (nascimentos e óbitos), à época da coleta de dados.

1.5 TESE

A teoria econômica aponta que o que tem movimentado diferentes nações em direção à federalização fiscal é a crença que os governos locais, estando mais próximos do cidadão, serão mais sensíveis e assertivos em relação às demandas sociais relativas à provisão de bens e serviços públicos (Musgrave, 1959; Oates, 2005; M. S. Silva, 2005; Tiebout, 1956; Vargas, 2011).

Contudo, é preciso atenção às externalidades, descritas por Gordon (1983). Dentre elas, o comportamento *free-rider* de governos locais, que deixam de ofertar aos seus residentes determinados bens e serviços por contar com a oferta desses por comunidades vizinhas e a chamada “guerra fiscal” onde as decisões de governo relativas à tributação, aquisição de insumos para produção de bens públicos e à oferta de bens públicos são manipuladas de forma a atrair para a localidade maior renda em detrimento de outras comunidades (Enap, 2017).

O fato é que o principal desafio está em definir o desenho de sistema federativo mais adequado, aquele que seja capaz de criar um esquema de incentivos que compatibilize cooperação e competição entre jurisdições e assegure a manutenção da autonomia dos entes locais (Oates, 2005). Para isso, é preciso considerar fatores essenciais à descentralização, como a dependência geográfica e questões de escala relativas ao tamanho da população e renda (Prud’homme, 1995).

Dentro deste contexto federativo, é possível inferir que há uma preocupação crescente da literatura nacional e internacional em evidenciar que aspectos da governança podem influenciar positivamente ou negativamente a efetividade das políticas públicas e que o papel do município na implementação de políticas públicas tem sido cada vez mais apontado como primordial para a promoção da justiça social, enquanto princípio que pode ser norteador das ações do Estado e das relações sociais (Mario, 2016).

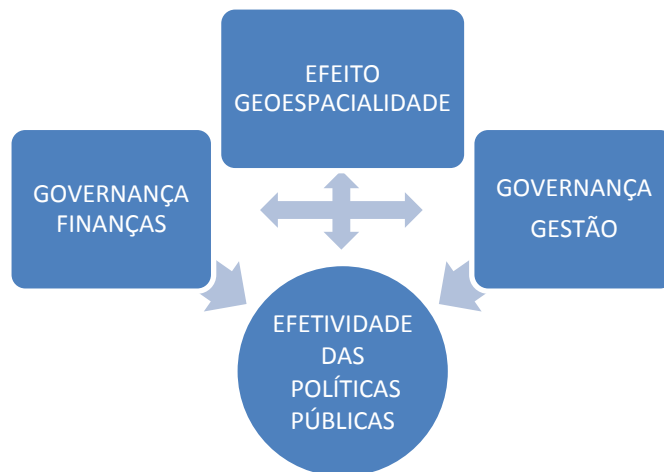
Nogueira e Forte (2019) demonstraram que características locais e da população podem afetar a efetividade das políticas públicas e no estudo ficou evidenciado que o crescimento econômico e as políticas públicas que exercem efeitos sobre os níveis de pobreza, também tendem a aumentar a atratividade de determinado município.

Mais pontualmente, há evidências que a localização regional impacta positivamente em determinadas políticas públicas, como é o caso do Programa Bolsa

Família (Coelho & Fernandes, 2017). O regramento do programa foi importante para condicionar o comportamento dos diferentes atores.

Figura 1

Governança e Efetividade das Políticas Públicas nos Municípios Brasileiros



Fonte: O autor (2021).

Assim, a tese defende que a boa governança no âmbito local impacta positivamente na efetividade das políticas públicas nos municípios brasileiros e que a dependência espacial tem efeito nesta relação.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 GOVERNANÇA: CONCEITUAÇÃO E PERSPECTIVAS

O conceito de governança é trabalhado por diferentes áreas do conhecimento (Bichir, 2018; Gomes & Merchán, 2016; Kooiman, 1999; Marques, 2007; Rhodes, 1996; Richard & Rieu, 2009). No ambiente corporativo, a governança pode ser descrita como um conjunto de mecanismos ou princípios que modelam o processo de tomada de decisão. Com base em normas e procedimentos visa reduzir os problemas de agência, buscando uma gestão responsável e transparente (Marques, 2007).

Para a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) (2015) a governança corporativa é o sistema pelo qual as instituições do setor público e privado são dirigidas e controladas. A estrutura da governança corporativa especifica a distribuição dos direitos e das responsabilidades entre os diversos atores.

Embora, existam diferenças cruciais na forma como o conceito é definido e aplicado, Koimann (1999) observa que há elementos em comum, como a ênfase nas regras e qualidades dos sistemas, no uso da cooperação para assegurar maior legitimidade e eficácia e no foco das interações entre o Estado e a sociedade.

Rhodes (2007) destaca diferentes aspectos do termo no campo da administração pública: um novo processo de governar; uma condição alterada da regra ordenada; ou um novo método pelo qual a sociedade é governada. Contudo, por terem pouco ou nada incomum, o autor ressalta que é importante distinguir aspectos da governança em administração pública e políticas públicas, da governança nas relações internacionais, da governança da União Europeia, e da boa governança defendida pelo Banco Mundial (Kooiman, 1999).

A definição de governança adotada por Rhodes (2007), sob o prisma da administração pública, diz que “governança se refere a governar com e através de redes” (p. 1246). Nesta perspectiva, a governança extrapola o âmbito do governo e envolve atores não estatais. A interação entre esses atores é contínua, demanda a troca de recursos e tem objetivos compartilhados. Essas relações são reguladas por regras que são definidas em conjunto pelos atores e o Estado, que tem certo grau de autonomia, dirige indireta e imperfeitamente as redes e não tem uma posição de soberania.

A governança de rede é oriunda das mudanças do papel do Estado em função das reformas do setor público dos anos de 1980 e 1990 (Rhodes, 1996, 2007, 2017). No

contexto do Reino Unido, foco principal dos estudos de Rhodes, a configuração de um Estado mínimo deu origem às lacunas na prestação de serviços públicos que foram preenchidas por redes interinstitucionais auto-organizadas (Rhodes, 1996). De acordo com o autor (1996) “cidadãos podem ganhar o controle governamental por meio de sua participação nas redes como cliente e governantes criando, assim, a administração pública pós moderna” (p. 666). Rhodes (2007) destaca como a autoridade informal das redes complementa e supera as formalidades e a autoridade do governo, suscitando dúvidas sobre a capacidade de direção centralizada do governo britânico.

A governança de rede é, portanto, um relacionamento horizontal e mais interdependente, que enfatiza a cooperação entre governo e coletivos, para maximizar os resultados sociais (Nederhand et al., 2019). Neste sentido, difere da *New Public Management* que tem foco na melhoria da eficiência e eficácia do serviço público e é atrelada às metas de desempenho. Na NPM a relação entre governo e outros atores é mais contratual e centrada na avaliação da performance da parte responsável pela entrega dos serviços públicos, que pode ser um ator governamental e autônomo, da sociedade civil ou do mercado (Nederhand et. al., 2019).

Diferenças mais proeminentes estão relacionadas à governança na perspectiva da administração pública tradicional. Neste modelo tradicional hierárquico, a administração pública se concentra na garantia de valores legais e na salvaguarda de direitos fundamentais, como a igualdade de tratamento, a legalidade e a democracia. A observância a essas garantias é tratada com instrumentos de política que regularizam a prestação de serviços por coletivos de modo que esses atendam às necessidades dos cidadãos. Conforme Weber (1978 como citado em Nederhand et. al., 2019, p. 236), neste modelo as organizações governamentais são sistemas racionais impessoais, com regras claras e os servidores públicos devem assumir uma posição de imparcialidade, características da uma administração burocrática.

Outro aspecto da governança em administração pública e políticas públicas é a autogovernança, que tem ressurgido e é centrada na ideia de que coletivos se organizam para resolver problemas sociais. As iniciativas partem da sociedade e o governo fica a certa distância, facilitando e removendo obstáculos e não co-produzindo serviços com coletivos (Nederhand et. al., 2019). Esses modos de governança não hierárquicos, que incorporam atores sociais e que apresentam elementos participativos ou autogovernados, recebem outras denominações além de governança em rede e

autogovernança, como: modelo reflexivo, adaptativo, deliberativo e de cooperação (Lange et al., 2019).

Atualmente, segundo Rhodes (2017, p. 12) existem três principais abordagens ou “ondas” de governança: governança de rede, metagovernança e governança descentralizada. A governança descentralizada, na perspectiva de Rhodes (2017), traz em seu bojo uma crítica à governança em redes e a metagovernança (governança das governanças). Para Ribeiro e Alcoforado (2016) as falhas da governança e o ceticismo sobre suas virtudes ganharam espaço na literatura sociológica e política e na cena política internacional. As reflexões mais recentes devem girar em torno da importância da conexão entre Estado e sociedade (Rhodes, 2017).

Sobre metagovernança, Bevir (2013) diz que “é um conceito abrangente que descreve o papel do estado e seus instrumentos políticos característicos no novo mundo da governança de redes” (p.56). Autores desse tema a exemplo de Meuleman e Niestroy (2015) e Jessop (2011) estudam a interação entre diferentes modos de governança e a montagem de *mix* bem sucedidos. A metagovernança levanta diferentes questões, como quem assume o papel de “meta-governador” (Lange et al., 2019, p. 184)?

Corroborando o posicionamento de outros autores que defendem que o processo de redução das funções do Estado e a expansão das relações cooperativas entre o Estado e atores privados não são, necessariamente, opostos, Casula (2017) afirma que:

as novas estruturas de rede não substituem inteiramente o relacionamento vertical tradicional — tanto no nível micro das burocracias tradicionais quanto no meso, entre os diferentes níveis da administração pública. Em vez disso, eles tendem a conviver. Em outras palavras, essa posição sobre a governança deve ser lida numa perspectiva evolutiva das estruturas e das relações tradicionalmente encontradas dentro do sistema público. Portanto, é como um processo incremental no qual diferentes tipos de modelos de regulação devem atuar de forma combinada. (p. 1130)

Na prática, há evidências levantadas por diferentes estudos, que no mundo real o que existe são modelos híbridos de governança pública, que misturam de forma complexa modos e racionalidades (Lange et. al, 2019).

2.1.1 Princípios e diretrizes da boa governança

O termo “boa governança”, segundo Kooiman (1999) tem sua origem em estudos do Banco Mundial. Especificamente, em um estudo importante publicado em

1989, quando o Banco mudou de uma argumentação essencialmente econômica para uma argumentação baseada em uma crise de governança, para tratar do desenvolvimento da África Subsaariana. Para o Banco Mundial faltava legitimidade política para assegurar o desenvolvimento sustentável. A partir de então, a governança ganhou ênfase na literatura e na prática.

Para Doornbos (2001), a adição do adjetivo “boa” ao termo governança tornou claro que se faria julgamento sobre como o país, cidade ou agência em questão estava sendo governado, levantando questões avaliativas sobre adequação de procedimentos, transparência, qualidade e processo de tomada de decisão.

Em 1992, o Banco Mundial (1994) publicou seu primeiro relatório específico sobre governança, explorando seu significado e importância. A governança foi então definida como a maneira pela qual o poder é exercido na gestão do desenvolvimento socioeconômico de um país. O interesse do Banco no tema derivou de sua preocupação com a sustentabilidade dos projetos que financiava. O Banco frisou que não estava em seu escopo de atuação discutir a forma do regime político adotado pelo país, mas sim, a forma como a autoridade era exercida no gerenciamento do desenvolvimento econômico e social e na capacidade dos governos de desenhar, formular e implementar políticas públicas (Banco Mundial, 1994).

Para o Banco Mundial (1994) a boa governança é sintetizada por processos transparentes de elaboração de políticas, uma burocracia profissionalizada, um braço executivo do governo responsável por suas ações, uma sociedade civil forte e atuante nos assuntos públicos e todos se comportando sob o estado de direito. Quatro componentes fundamentais da governança foram identificados pelo Banco: Gerenciamento do setor público; *accountability*; estrutura legal para o desenvolvimento (*e.g.* leis sobre direito de propriedade, falência, bancos, concorrência e o estabelecimento de órgãos reguladores); e transparência e informação.

Doornbos (2001) em seu trabalho intitulado “Good Governance: The Rise and Decline of a Policy Metaphor?”, aponta que a noção de boa governança serviu como princípio orientador geral para as agências de ajuda internacional e suas relações com potenciais governos beneficiários por mais de uma década. Para o autor, mais recentemente a boa governança vista como uma maneira de induzir mudanças no ambiente institucional perdeu seu apelo inicial, abrindo caminho para novos padrões de interação entre agências e países beneficiários em função das mudanças sucessivas no pensamento político dentro do Banco Mundial.

Para o autor supracitado, noções de governança e boa governança provavelmente continuarão a fazer parte do discurso das agências de ajuda internacional, mas não com as mesmas expectativas sobre o escopo de intervenção e reestruturação política dos países envolvidos. Outras formas de relações estão sendo mais favorecidas, como contratos com condições detalhadas sobre elaboração, implementação e monitoramento dos programas apoiados.

Para Kooiman (1999) nas discussões sobre boa governança a principal questão é se é adequadamente considerado que o modelo de governo, que se tem em mente, parece não refletir as principais interdependências dos sistemas que eles deveriam governar. A questão principal é a capacidade dos governos modernos de governar, orientar, controlar o desenvolvimento na sociedade e em setores articulares dessas sociedades.

Sobre as capacidades governamentais, Bresser-Pereira (1998) diz que um governo pode ter apoio político para governar, mas governar mal, por não ter capacidade de governança. Para o autor, a governança está relacionada às condições administrativas e financeiras do Estado de transformar em ações suas decisões. Um Estado em crise fiscal, sem capacidade de investimentos, incapaz de manter em funcionamento ou lançar novas políticas públicas, é um Estado imobilizado.

Este conceito de governança trabalhado por Bresser- Pereira (1998) é recuperado de Frischtak e Atiyas (1996) que colocam que, de forma resumida, é possível entender governança como a capacidade do governo de conceber e propor uma agenda política que seja inteligível e tenha significado para a sociedade aliada à sua capacidade de gerar os recursos políticos, administrativos e financeiros para sua implementação.

Neste sentido, o Índice de Governança Municipal (IGM), proposto pelo Conselho Federal de Administração (CFA) e resultante de uma métrica de avaliação da governança pública que busca reconhecer, registrar e disseminar as boas práticas de gestão, em âmbito local no Brasil, é compatível com o conceito de governança adotado neste trabalho, a partir da concepção de Bresser-Pereira (1998): Governança é a capacidade administrativa e financeira do governo de implementar suas políticas públicas.

Para Bresser- Pereira (1998), a crise do Estado na década de 1980 foi antes de tudo uma crise de governança, por ter se manifestado inicialmente por uma crise fiscal, direcionando o foco para as políticas de ajuste fiscal. Na década de 1990, além do ajuste fiscal, foi preciso focar em uma política mais ampla de reforma do Estado.

No Brasil, o alcance da governança esteve fortemente associado ao sucesso da reforma do Estado iniciada da década de 1990 (Bresser-Pereira, 1998), ancorada no fortalecimento do Estado e, ao mesmo tempo, na redução de seu tamanho. Avaliando o tamanho do Estado pelo gasto público em âmbito mundial, o Banco Mundial concluiu que entre 1960 e 1995 o Estado dobrou de tamanho (Bresser-Pereira, 1998, p. 62).

As diretrizes para o fortalecimento do Estado brasileiro, e por consequência da governança, passaram por quatro áreas estruturais: Financeira, com a superação da crise fiscal da década anterior; Estrutural, com clara definição do papel do Estado, do seu núcleo estratégico e de suas unidades descentralizadas; Estratégica, com elites políticas capazes de prontamente tomar decisões políticas e econômicas; E administrativa, com uma alta burocracia motivada e tecnicamente capacitada (Bresser-Pereira, 1998).

Sobre esta trajetória, Abrucio (2007) argumenta que as mudanças mais profundas na administração pública partiram da Constituição de 1988: O fortalecimento do controle externo, inclusive dando novas funções atribuídas ao Ministério Público, e a valorização dos princípios da legalidade e publicidade favoreceram a democratização do país; A diretriz de descentralização também contribuiu para abrir caminho para inovações no setor público; E a abertura de concursos públicos constituíram passo importante para a almejada profissionalização da burocracia.

Filgueiras (2018) alerta que a agenda da reforma do Estado brasileiro, no entanto, “encontrou um momento de paralisia e inflexão” (p. 77). Na avaliação do autor, serviços e políticas devem ser dirigidas ao cidadão, indo além da questão gerencial de eficiência e eficácia e valorizando a legitimidade da ação estatal e a qualidade e equidade dos serviços públicos. A governança deve necessariamente refletir as capacidades do Estado para implementação e coordenação de políticas públicas, com seus mecanismos de participação política, transparência e *accountability*.

Para Fung (2015) são três os pilares da governança: efetividade, legitimidade e justiça social. Assim, o autor pontua que a eficácia da governança está relacionada à sua capacidade de resolver de forma justa os problemas que são postos, embora os maiores obstáculos pareçam estar na busca pela justiça social.

Na perspectiva da International Federation of Accountants (IFAC), a boa governança aplicada ao setor público incentiva a tomada de decisão mais informada e de longo prazo e o uso eficiente e responsável dos recursos públicos. Caracteriza-se pelo controle robusto, buscando melhorar o desempenho do setor e combater a corrupção. Com esses resultados espera-se trazer melhorias à vida dos cidadãos (IFAC, 2001).

Posteriormente, a IFAC definiu governança como “as estruturas postas em prática para garantir que os resultados pretendidos pelas partes interessadas sejam definidos e alcançados” (TCU, 2017, p. 6).

Em 2014, o IFAC publicou o relatório denominado “INTERNATIONAL FRAMEWORK: GOOD GOVERNANCE IN THE PUBLIC SECTOR”, no qual estabeleceu padrões de referência para uma boa governança no setor público. O *framework* não se propõe a substituir os códigos nacionais e setoriais de governança, mas a servir a estes como fonte de inicialização do tema, atualização e/ou revisão. É destacado que o trabalho pode ser útil a todos aqueles ligados a governança, como diretores, gerentes e auditores. Ademais, se propõe a ser um fator motivador para o exercício do controle social.

Segundo o Tribunal de Contas da União (TCU) (2017) os princípios básicos norteadores da boa governança são a transparência, a integridade e a prestação de contas. Neste sentido, é preciso que o gestor público evidencie toda informação relevante e que esteja à disposição para os esclarecimentos necessários. Deve ser reforçado o compromisso com os valores éticos e o respeito à legislação. Adicionalmente, é preciso que haja prestação de contas e que cada gestor assuma integralmente a responsabilidade por suas ações, decisões e resultados atingidos.

Em 2018, foi lançado pelo governo federal brasileiro o “Guia de política de governança pública” (2018) remetendo à legislação que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional e que conceitua governança como sendo o “conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade” (Decreto n. 9.203, 2017).

Os princípios e as diretrizes de governança então estabelecidos partem das recomendações de organismos internacionais como a OCDE e Banco Mundial, de orientações do TCU e da literatura especializada, sendo eles: a) Capacidade de resposta; b) Integridade; c) Confiabilidade; d) Melhoria regulatória; e) Prestação de contas e responsabilidade; f) Transparência (Guia de política de governança pública, 2018).

Segundo Peters (2018), uma política de governança deve ser orientada por alguns aspectos fundamentais: A *accountability* exige a avaliação de desempenho e responsabilização por improbidade e erros grosseiros, devendo haver o gerenciamento do risco para o não impedimento da inovação; As ações administrativas devem ser

transparentes e permitir a contra argumentação dos cidadãos; Deve haver promoção do estado de direito, pois é essencial preservar os direitos de sujeitos e empresas de ações tendenciosas do governo; É necessários um quadro de servidores e colaboradores tecnicamente capacitado, motivado e proativo para o apoio à elaboração e implementação das políticas públicas; E a questão vai muito além do controle e estabelecimento de regras para a mínima interferência, é mais sobre a efetividade da entrega de serviços públicos à sociedade.

Contudo, o caminho para a implementação de uma política de governança requer que se conheça as barreiras que estarão presentes neste trajeto, especialmente para a efetivação de uma boa governança (Peters, 2018). Entre essas barreiras e talvez seja a principal, está a corrupção que leva diferentes atores a desprezar o interesse público para maximização de seus ganhos pessoais, econômicos ou não.

Outro problema é o legalismo em excesso. As leis são importantíssimas e dão legitimidade às ações públicas, mas trâmites burocráticos em demasia podem significar perda de eficiência. Limitações técnicas do quadro de pessoal, ausência de supervisão e contratações influenciadas por ideologias políticas também são entraves para o alcance de uma boa governança, além da falta de coordenação e integração entre os diferentes programas do governo (Peters, 2018).

2.1.2 Índice de Governança Municipal (IGM-CFA)

Iniciativa do Conselho Federal de Administração (CFA) com apoio técnico do Instituto Publíx para o Desenvolvimento da Gestão Pública, o IGM-CFA foi lançado em 2016 e revisado em 2018.

O índice é resultante de uma métrica de avaliação da governança pública nos municípios brasileiros, que busca reconhecer, registrar e disseminar as boas práticas de gestão. Tem também como objetivo expandir o debate sobre a importância da gestão para a promoção do desenvolvimento municipal.

O IGM-CFA é definido a partir de três dimensões: Finanças, Gestão e Desempenho. Para a formação dos índices nas diferentes dimensões são utilizados dados secundários oriundos de diferentes bases públicas.

A dimensão Finanças é composta por quatro indicadores e nove variáveis, cujo objetivo e forma de cálculo estão discriminados no quadro a seguir (Figura 2).

Figura 2

Composição da Dimensão Finanças do IGM-CFA

Indicador	Variável	Objetivo da mensuração da variável	Forma de cálculo	Fonte
Fiscal	Receita própria	Mensurar a capacidade de geração de receita própria do município	Valor da receita própria dividido pela receita total do município	Sistema FIRJAN
	Investimentos	Medir a capacidade de investir do município	Valor de investimentos dividido pela receita total do município	Sistema FIRJAN
	Liquidez	Medir a capacidade de pagamento das obrigações do município	Valor de caixa menos restos a pagar dividido pela receita total do município	Sistema FIRJAN
	Gasto com pessoal	Mensurar o nível de gastos com pessoal do município	Valor de gastos com pessoal dividido pela receita total do município	Sistema FIRJAN
	Custo da dívida	Mensurar o comprometimento do orçamento com custos de dívida	Valor de juros e amortizações dividido pela receita bruta do município	Sistema FIRJAN
Investimentos <i>per capita</i>	Gastos <i>per capita</i> em saúde	Medir o grau de investimento do governo na saúde pública	Valor de despesas com saúde dividido pela população	Secretaria do Tesouro Nacional
	Gastos <i>per capita</i> em educação	Medir o grau de investimento do governo em educação	Valor de despesas com educação dividido pela população	Secretaria do Tesouro Nacional
Custo do legislativo	Gasto <i>per capita</i> do legislativo	Medir o gasto do município com o legislativo	Despesas empenhadas na conta do Legislativo dividido pela população	Secretaria do Tesouro Nacional
Equilíbrio Previdenciário	Indicador de situação previdenciária	Medir a adequação e sustentabilidade financeira do Sistema de previdência municipal	Nota obtida pelo ISP conforme os critérios da metodologia	Secretaria de Previdência do Ministério da Economia

Fonte: CFA.

A dimensão Gestão é composta por dez variáveis e abrange questões como planejamento das despesas, número de colaboradores da administração pública direta e indireta, qualidade dos investimentos em saúde e educação e transparência, conforme quadro abaixo (Figura 3).

Figura 3

Composição da Dimensão Gestão do IGM-CFA

Indicador	Variável	Objetivo da mensuração da variável	Forma de cálculo	Fonte
Planejamento	Planejamento da Despesa	Mensurar a adequação do planejamento de despesas do município	Valor de restos a pagar não processados dividido pela despesa total do município	Secretaria do Tesouro Nacional
	Captação de Recursos	Avaliar a capacidade de captação de recursos do município	Valor de recursos captados em convênio dividido pela receita corrente total do município	Secretaria do Tesouro Nacional
	Lei Geral MPE	Medir a implementação da Lei de incentivo à MPE nos municípios	Número de itens da lei implementados dividido pelo total de itens	SEBRAE
Colaboradores	Servidores <i>per capita</i>	Verificar a proporção de servidores da administração pública direta e indireta na população do município	Total de colaboradores na administração direta e indireta dividido pela população	MUNIC-IBGE
	Comissionados <i>per capita</i>	Verificar a proporção de comissionados no total de servidores da administração pública direta e indireta	Total de comissionados sem vínculo na administração direta e indireta dividido pelo total de colaboradores	MUNIC-IBGE
Qualidade do Investimento	Qualidade do Investimento em Educação	Avaliar os gastos e os resultados gerados em educação	Custo benefício dos gastos <i>per capita</i> em educação em relação aos resultados em educação mensurados pelo IGM	IGM
	Qualidade do investimento em saúde	Avaliar os gastos e os resultados gerados em saúde	Custo benefício dos gastos <i>per capita</i> em saúde em relação aos resultados em educação mensurados pelo IGM	IGM
Transparência	Qualidade das informações	Verificar o nível de informações prestadas nas bases de dados federais	Número de informações disponíveis dividido pelo total de base de dados	IGM
	CAUC	Analisar a regularidade do município com o CAUC	Número de pendências do CAUC em relação ao total de itens	Secretaria do Tesouro Nacional
	Transparência MPF	Medir o nível de cumprimento dos municípios com relação às leis referentes à transparência no Brasil	Checklist realizado pelo MPF com os municípios	Ministério Público Federal

Fonte: CFA.

A dimensão Desempenho é composta por dez variáveis e abrange indicadores relacionados à saúde, educação, segurança, qualidade habitacional e vulnerabilidade social (Figura 4).

Figura 4

Composição da Dimensão Desempenho do IGM-CFA

Indicador	Variável	Objetivo da mensuração da variável	Forma de cálculo	Fonte
Saúde	Mortalidade Infantil	Mensurar número de crianças que sobrevivem ao primeiro ano de vida	Número de óbitos de crianças com menos de um ano de idade dividido pelo total de nascidos vivos multiplicado por mil	Datasus
	Cobertura de Atenção Básica	Medir a cobertura da população atendida pela Atenção Básica	População coberta pelas equipes da Saúde da Família e Atenção Básica dividido pela população total	Datasus
	Cobertura Vacinal	Avaliar a capacidade de realizar campanhas de vacinação pelo município	Cobertura populacional de todas as campanhas vacinais (categoria de imunizações)	Datasus
Educação	Abandono Escolar	Indicar o percentual de alunos que deixam de frequentar a escola nos anos iniciais	Razão entre a quantidade de abandono e o total das matrículas efetuadas no ano nos anos iniciais multiplicado por 100	INEP
	IDEB 5º ano	Medir a qualidade e aprendizado da rede de ensino municipal	Resultado do município no IDEB	INEP
	Taxa de distorção idade-série	Medir o aprendizado dos alunos da rede municipal nos anos iniciais	Proporção de alunos nos anos iniciais do ensino fundamental com mais de dois anos de atraso em escolas públicas municipais rurais e urbanas	INEP
Segurança	Crimes Violentos	Mensurar o número de crimes violentos no município	Metodologia do Mapa da Violência para crimes violentos envolvendo armas de fogo utilizando CID 10	Mapa da Violência
Qualidade Habitacional	Acesso à água	Avaliar a população com acesso à água	População com serviço de água dividido pela população total (IN055)	SNIS
	Acesso a esgoto	Avaliar a população com acesso a esgoto	População com serviço de esgoto dividido pela população total (IN056)	SNIS
Vulnerabilidade Social	Vulnerabilidade Social	Avaliar o percentual da população em situação de vulnerabilidade econômica considerando o CadÚnico	Número de pessoas cadastradas no CadÚnico dividido pela população do município	Ministério da Cidadania

Fonte: CFA.

São gerados resultados para as três dimensões e o IGM-CFA final é obtido com base na média aritmética simples das referidas dimensões. O CFA observa em suas notas metodológicas a respeito do IGM, que nas situações onde não há disponibilidade de informação para o município é atribuída a nota zero e o cálculo considera as notas para as demais informações disponíveis.

Dessa forma, mesmo que não conste informação para algum município na base de dados utilizada, será apurada sua nota geral do IGM. Ademais, como existem diferentes sistemas que apuram a mesma variável dentro do governo federal, utilizando diferentes metodologias, é necessário sempre relacionar o dado com a sua fonte.

2.2 POLÍTICAS PÚBLICAS: INSTRUMENTOS DE AÇÃO DO GOVERNO

Políticas públicas enquanto área do conhecimento e disciplina acadêmica nasceu nos Estados Unidos, como subárea da ciência política. Com o propósito de estudar a produção do governo, os estudos acadêmicos americanos da área não estabeleciam relações com as teorias sobre o papel do Estado e suas instituições, diferentemente do ocorrido na Europa. Os estudos americanos partiam direto para as reflexões sobre as ações do governo, baseado no pressuposto que aquilo que o governo faz ou deixa de fazer pode ser formulado e analisado cientificamente (Souza, 2006).

Para Dye (1984) o que o governo decide fazer ou não fazer é o cerne da definição de política pública. Segundo Frey (2000) “o que é um bom governo e qual é o melhor Estado para garantir e proteger a felicidade dos cidadãos ou da sociedade foram as preocupações primordiais dos teóricos clássicos Platão e Aristóteles” (p. 213). Para Souza (2006) a definição de política pública mais conhecida é a que afirma que “decisões e análises sobre política pública implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz” (p.24).

A política pública como instrumento de decisão do governo foi fruto da Guerra Fria e da valorização da tecnocracia, segundo Souza (2006). Foi introduzida nos Estados Unidos por Robert McNamara, com a RAND Corporation, organização não-governamental, criada em 1948 e considerada a precursora dos *think tanks* (organizações de pesquisa). Essa organização discutia, com base na Teoria dos Jogos, uma proposta racional para a condução de uma guerra (Souza, 2006). Posteriormente, a aplicação de métodos científicos às ações do governo de enfrentamento de problemas se expandiu, inclusive para a área social.

Para Frey (2000), as políticas públicas enquanto campo de pesquisa da ciência política teve origem no começo da década de 1950, denominada de *policy science*. Na Europa, especialmente na Alemanha, a preocupação com certos campos de políticas somente ganhou maior espaço com a socialdemocracia, na década de 1970.

De acordo com Souza (2006, pp. 23-24) a área de políticas públicas contou com quatro iniciativas principais:

- a) Introdução nos anos 1930 da expressão *policy analysis* buscando aproximar a academia da produção empírica dos governos e promover a discussão do tema entre cientistas sociais, grupos de interesse e governo;
- b) Introdução do conceito de racionalidade limitada dos *policy makers*, que argumenta que essa racionalidade pode ser maximizada com estruturas que privilegiem o cumprimento dos resultados esperados e não os interesses próprios dos formuladores da política pública. Propõe um modelo de escolha da opção mais satisfatória, porém não necessariamente ótima, e sim aquela que traga maiores benefícios e menores custos, ou seja, a mais eficiente;
- c) Questionamento da ênfase no racionalismo, destacando a necessidade de incorporação de outras variáveis no processo de formulação e análise de políticas públicas, como as relações de poder;
- d) Definição de política pública como um sistema, que recebe influências de partidos políticos, das mídias e de grupos de interesse em seus resultados.

No Brasil, a área de estudos de políticas públicas tem origem no período de transição do regime autoritário para o regime democrático. Neste período, final da década de 1970 e início da década de 1980, ocorre também a institucionalização acadêmica das ciências sociais (Hochman et al., 2007). Foi uma época de intensos debates acadêmicos e forte desenvolvimento de pesquisas sobre os desafios da democratização e as reformas econômicas e sociais subsequentes, que deixaram de ser temas apenas da agenda política.

Os estudos brasileiros inicialmente centraram-se no exame de políticas públicas setoriais, para além de interpretá-las, propor alternativas para o desenho institucional. Nesse período, grande parte dos trabalhos apontava a descentralização e a participação social como forma institucional superior, conforme Hochman et al., (2007).

Desde então, são inúmeras contribuições nacionais teóricas e empíricas sobre políticas públicas produzidas por uma trama institucional, incluindo órgãos do governo que se dedicam a esse campo de estudo. Isso permitiu a incorporação de modelos,

teorias e formas de abordagem utilizadas em âmbito internacional, a troca de ideias e achados de pesquisa, a formação de redes informais, o compartilhamento de critérios de avaliação e a qualificação de pesquisadores (Hochman et al., 2007).

Para Frey (2000), os estudos iniciais sobre políticas públicas no Brasil deram ênfase a análise de estruturas e instituições e ao processo de negociação de políticas setoriais. Os estudos foram muito mais descritivos, com diferentes graus de complexidade analítica e metodológica e com pouco embasamento teórico. Essa carência de teoria é apontada pelo autor como característica da análise de políticas públicas e segundo ele, pode ser explicada pelo interesse da área em estudar a empiria e a prática política.

Outro ponto ressaltado por Frey (2000) é o fato de que o instrumental analítico-conceitual utilizado pelos estudos de políticas públicas em países em desenvolvimento tem sua origem em países ocidentais industrializados e de democracias mais consolidadas. O autor defende que deve ocorrer uma adaptação desse instrumental às particularidades de cada país.

Na língua portuguesa, o termo “política” pode assumir duas conotações, segundo Secchi (2011): a) atividade e competição política e b) orientação para decisões e ações. Na língua inglesa a diferenciação é feita utilizando os termos *politics* e *policy*, respectivamente. *Politics* é a atividade do homem de obtenção e manutenção de recursos para o exercício do poder sobre o homem. Enquanto *public policy* trata do conteúdo concreto e simbólico de decisões e ações políticas e de seu processo de construção (Secchi, 2011).

De acordo com Frey (2000) o termo “política” na língua inglesa além da dimensão processual (*politics*) e da dimensão material (*public policy*), possui também a dimensão institucional (*polity*), que se refere ao ordenamento institucional do sistema político, disposições jurídicas e estrutura institucional do sistema político-administrativo.

Para Secchi (2011) uma política pública é uma orientação de enfrentamento de um problema público, ou seja, é o tratamento e a resolução de um problema considerado relevante pela coletividade. De acordo com Souza (2006) há críticos da definição de políticas públicas que enfatiza seu papel na solução de problemas, por considerarem que superestimam aspectos racionais e procedimentais e subestimam o embate em torno das ideias e interesses.

Majone (1989), por exemplo, critica a perspectiva racionalista da análise de políticas públicas e defende a importância do debate político, construção de argumentos e evidências, o que vai além do uso de ferramentas técnicas. Souza (2006) diz que a formulação de políticas públicas é a tradução dos propósitos e plataformas eleitorais dos governos em programas e ações com efeitos práticos sobre o mundo real.

Existem duas formas de abordagem nos estudos de políticas públicas: a abordagem estatista e a abordagem multicêntrica. A primeira abordagem reconhece a influência de atores não estatais no processo de elaboração de políticas públicas, mas não reconhece a esses atores o papel de liderança no processo (Secchi, 2011).

Ao contrário, a abordagem multicêntrica admite aos atores não estatais esse papel de protagonista (Kooiman, 1993; Rhodes, 1997). Porém, segundo Secchi (2011) não há dúvidas que o Estado ocupe papel de destaque nesse processo de elaboração de políticas públicas. Isso se deve ao fato de a elaboração de políticas públicas ser a principal razão de existência do Estado moderno, que tem o poder do uso da força legítima e o controle da maioria dos recursos nacionais.

Por consequência, o Estado tem uma superioridade em relação a outros atores no estabelecimento de políticas públicas (Secchi, 2011). As políticas emanadas dos diferentes órgãos dos poderes legislativo, executivo e judiciário são denominadas políticas governamentais e constituem hoje, o subgrupo mais importante de políticas públicas e que mais recebe atenção da literatura especializada. Contudo, o governo com sua estrutura administrativa não é o único ator a promover políticas públicas (*policymaker*). Se a tentativa de enfrentamento é de um problema que tem implicações para uma quantidade ou qualidade considerável de pessoas que são os destinatários das ações (*policymakers*), então a política é pública (Secchi, 2011).

2.2.1 Tipologias de políticas públicas

Para Souza (2006) uma teoria geral da política pública procura sintetizar teorias oriundas da sociologia, da ciência política e da economia. As políticas públicas têm impactos na economia e nas sociedades e sendo assim, é preciso que expliquem as inter-relações entre Estado, política, economia e sociedade. De acordo com a autora, o Estado moderno tem uma autonomia relativa no processo de definição de políticas públicas e essa autonomia sofre influências internas e externas.

A fim de facilitar uma construção teórica significativa os analistas de políticas públicas recorrem a tipologias, que são esquemas de interpretação e análise de um

fenômeno. São diferentes modelos explicativos de formulação e análise desenvolvidos para melhor interpretar como e por que o governo faz ou deixa de fazer alguma ação que terá reflexos sobre a vida dos cidadãos (Secchi 2011; Souza, 2006).

Lowi (1964) baseado no critério de impacto para a sociedade no curto-prazo, definiu quatro tipos de políticas públicas. As políticas distributivas, segundo Lowi (1964), têm origem nas políticas fundiárias do século 19. Geram benefícios para certos grupos de atores e custos para toda a coletividade. Para Secchi (2011) esse tipo de política se desenvolve em uma arena menos conflituosa por distribuir os custos entre todos os contribuintes, a exemplo de subsídios, incentivos ou renúncias fiscais.

As políticas regulatórias são desenvolvidas em uma arena mais pluralista, envolvendo a burocracia, políticos e grupos de interesses (Souza, 2006). Segundo Lowi (1964), não podem ser desagregadas ao nível do indivíduo ou firma porque decisões individuais são tomadas a partir de uma regra geral. Essas políticas estabelecem padrões de comportamento, serviço ou produto para atores públicos e privados, como regras para o tráfego aéreo, códigos de trânsito e códigos de ética para assuntos como aborto e eutanásia (Secchi, 2011).

As políticas redistributivas têm categorias de impacto mais amplas, aproximando-se de classes sociais, diferencia aqueles que têm daqueles que não têm, diferencia a burguesia do proletariado (Lowi, 1964). São assim denominadas por trabalharem com interesses antagônicos e não por tratarem da redistribuição de renda ou propriedade. Segundo Souza (2006) impõe perdas concretas para certos grupos e ganhos futuros e incertos para outros grupos a exemplo de políticas sociais universais, como o sistema tributário e o sistema previdenciário.

As Políticas constitutivas são para Secchi (2011) *meta-polícies*, políticas que definem competências, jurisdições, regras de disputa política. São políticas que definem procedimentos (Souza, 2006). São regras sobre poderes e regras sobre regras. Sendo assim, estabelecem as regras do jogo.

Baseada em critérios de distribuição de custos e benefícios (distribuídos ou concentrados) foi formulada uma outra tipologia que converge e complementa a tipologia de Lowi (1964). Para Secchi (2011) a diferença fundamental entre as duas tipologia é que para Lowi a definição é feita pelo analista com base na definição arbitrária e objetiva da natureza da política pública, enquanto a outra tipologia recomenda a classificação conforme a percepção dos beneficiários. Segundo Secchi (2011) um tipo específico dessa outra tipologia são as Políticas empreendedoras, que é a

organização de interesses coletivos específicos, contrários a interesses concentrados, como a proibição legal de jogos de azar.

Outras tipologias adotam como critério de distinção o conhecimento e a intenção do *policymaker* o critério de nível de capacidade de afetar o público em geral, o nível de complexidade na formulação e implementação, e ainda, a distinção entre conteúdo técnico e conteúdo político.

Souza (2006) coloca o ciclo da política pública (*policy cycle*) como uma tipologia que enxerga a política pública como um processo dinâmico na forma de um ciclo deliberativo, constituído por diferentes estágios. Para Secchi (2011) o *policy cycle* também denominado de *policy-making process* é um esquema interpretativo derivado da teoria dos sistemas, composto pelas seguintes fases sequenciais e interdependentes: identificação do problema, formação da agenda, formulação de alternativas, tomada de decisão, implementação, avaliação e extinção da política pública.

Segundo Souza (2006) essa abordagem enfatiza a fase da definição da agenda, questionando o porquê de algumas questões entrarem para a agenda enquanto outras não recebem atenção. Para isso, ora se focaliza nos participantes do processo decisório, ora se focaliza no processo de formulação de políticas públicas. Segundo Secchi (2011) alguns acadêmicos afirmam que esse ciclo não é estanque e as fronteiras entre as fases não são bem claras, a exemplo do modelo *garbage can*, que coloca as soluções antes dos problemas.

O modelo *garbage can* (lata de lixo) indica que há vários problemas e poucas soluções. As soluções não seriam analisadas detalhadamente e dependem do rol de alternativas à disposição. Souza (2006) diz que de forma resumida o modelo defende que soluções procuram problemas e não o contrário.

O modelo teórico dos Fluxos Múltiplos vai além da perspectiva racionalista de análise de políticas públicas e reserva às ideias papel central (Capella, 2015). No modelo é analisado como questões entram na definição da agenda (*agenda-setting*) e tornam-se problemas quando passam a receber a atenção dos *policymakers*. O modelo pressupõe o encontro dos problemas enquanto construções sociais, soluções e condições políticas favoráveis para a formulação de uma política pública.

De acordo com Capella (2015), outro modelo teórico que coloca as ideias no papel central na explicação sobre a produção de políticas públicas é o modelo do equilíbrio pontuado (*punctuated equilibrium*), desenvolvido por Baumgartner e Jones (1993), que partem da perspectiva que há períodos de longa estabilidade do sistema

político e administrativo que são interrompidos por momentos de rápida mudança que geram reformulações de políticas públicas.

Adicionalmente, há o modelo de coalizões de defesa (*advocacy coalition*), que entende que os diferentes atores envolvidos no processo de políticas públicas, tanto atores governamentais quanto atores privados, podem formar coalizões com base em suas crenças em comum e isso gera disputas que resultam em formulações de políticas. Para Capella (2015) os diferentes modelos demonstram que a construção de políticas públicas é um processo caracterizado pela interação de valores, normas, crenças e diferentes formas de conhecimento, que coloca as ideias no centro da análise.

Juntamente com a implementação de uma política pública, Arretche (2009) destaca a importância do acompanhamento e avaliação, para identificar o estado da política e o nível de resolução do problema que motivou sua formulação. Essa etapa do ciclo fornece um *feedback* sobre as fases antecedentes (Secchi, 2011) e os principais critérios para avaliação são efetividade, eficácia e eficiência. Muito embora, segundo Arretche (2009), a distinção entre os critérios seja mais um recurso analítico que busca diferenciar os objetivos, abordagem, métodos e técnicas de avaliação.

2.2.2 Políticas universais vs políticas focalizadas

A tensão que permeia o debate sobre a relevância de políticas universais, como de educação e saúde, e políticas focalizadas, como as de transferência de renda é notável. As políticas focalizadas têm um caráter seletivo, conferindo um sentido positivo à discriminação, e buscam tratar de forma mais pontual privações agudas e enraizadas, diferentemente das políticas universais, que operam de forma mais abrangente (Bichir, 2010).

As políticas de transferência de renda, por exemplo, são recorrentemente criticadas e apontadas como incapazes de solucionar os problemas estruturais relacionados à pobreza. Ademais, são apontadas como geradoras de estigmatização e dependência da população mais pobre. Todavia, essas políticas também têm seus defensores, que acreditam que a focalização pode contribuir com o uso mais eficiente dos recursos públicos. Esse foco na eficiência alocativa, porém, pode ser visto também como um ponto negativo, por não vislumbrar o direito de acesso universal às políticas públicas (Camargo, 2003).

Para Kertenetzky (2006) focalização e universalização são muito mais métodos alternativos, e por vezes, complementares de implementação de uma concepção de

justiça previamente definida. Caso se busque uma justiça reparatória ou distributiva, o grau de universalização ou focalização deve ser objeto “do cálculo de eficiência social relativa, deixando de suscitar maiores paixões, pelo menos no que respeita à equidade” (Kertenetzky, 2006, p. 565).

Essa contraposição entre políticas universais e focalizadas perde espaço se estratégias adequadas de focalização trouxerem garantias de atendimento aos menos favorecidos, sendo que no debate, é preciso ter atenção aos sentidos dados à focalização (Bichir, 2010).

A focalização desperta críticas de diferentes autores por estar, muitas vezes, associada a concepção de justiça de mercado, que entende que o livre funcionamento dos mercados é capaz de promover a alocação ótima das vantagens econômicas para toda a sociedade. Nesta ótica, a focalização aparece como um componente menor do sistema, os programas sociais têm um cunho apenas residual e as desigualdades socioeconômicas não justificam a intervenção pública, suscitando então, as críticas à focalização no sentido de residualismo (Kertenetzky, 2006).

Por outro lado, há diferentes argumentos em favor da focalização. Um deles é a maximização da eficiência do gasto público que é mais provável quando se tem foco. A focalização correta, por vezes, demanda certo grau de universalização, pois o atendimento aos mais pobres será mais eficiente se os benefícios forem estendidos sem condicionalidades ou contrapartidas a toda a população de determinado território relativamente homogêneo, o que exige conhecimento profundo dos aspectos demográficos, sociológicos e territoriais do público alvo no desenho e implementação da política pública (Kertenetzky, 2006).

Vale ressaltar que o monitoramento das condicionalidades implica em maiores custos para os poderes, mas em programas de transferência de renda as contrapartidas exigidas do beneficiário são entendidas por diferentes autores como uma contribuição ao desenvolvimento do capital humano no longo prazo, pois no curto prazo a remediação da pobreza se dá pela transferência monetária. Desse modo, a pobreza estaria sendo tratada para além dos aspectos monetários. Contudo, outros autores trazem uma abordagem diferente das condicionalidades, entendendo-as como uma negação aos direitos universais de recebimento de parte da riqueza gerada no país (Bichir, 2010).

O grau de universalização incorporado em determinadas políticas focalizadas é um ponto importante a ser observado. Conforme defende Camargo (2003) deve haver distinção entre a universalização do acesso mínimo a determinados serviços e a

universalização da oferta total dos serviços. Neste sentido, quando se almeja a redução da desigualdade e da pobreza, por exemplo, deve-se ter em mente que quanto mais universais forem os programas, menor o volume de recursos apropriados pelos mais pobres. Assim, é defendido pelo autor que algum critério de focalização seja introduzido no desenho dessas políticas.

Em favor da focalização, há também a abordagem no sentido de ação reparatória. Não basta o acesso universal aos direitos estarem apenas no papel. É preciso ações que venham compensar as injustiças sofridas que fazem as desigualdades de oportunidades e capacidades se perpetuarem por gerações (Kertenetzky, 2006). As políticas públicas focalizadas em raça, sexo e renda têm o papel de reduzir as iniquidades, complementando políticas universais como de educação e saúde, a exemplo das cotas raciais e sociais nas universidades e concursos públicos.

Em uma sociedade marcada pela desigualdade socioeconômica, com grande distanciamento entre os direitos legalmente garantidos e as oportunidades reais de realizá-los,

a focalização seria um requisito da universalização de direitos efetivos, compatível com o princípio da retificação ou da reparação e, portanto, também com a concepção de justiça social rawlsiana, em que liberdades formais para se converterem em liberdades reais requerem distribuição reparatória de oportunidades. (Kertenetzky, 2006, p. 571)

Ademais, considerando que, no Brasil, pobreza e desigualdade são fenômenos complexos, persistentes e que exigem uma abordagem multidimensional, também é complexo o desenho de políticas públicas para o enfrentamento desses problemas. Para Bichir (2010), embora seja fato que determinadas desigualdades tenham suas origens na própria família, é preciso evitar culpar os pobres por sua situação de vulnerabilidade e reforçar a responsabilidade do Estado no fornecimento de serviços e políticas públicas que promovam a igualdade de oportunidades.

2.2.3 Indicadores de efetividade de políticas públicas

Indicadores são ferramentas fundamentais para reflexão em todas as etapas do ciclo de políticas públicas. Seu uso vem sendo disseminado em todas as esferas de governo e fóruns de discussão. O interesse crescente pelo uso de indicadores está associado, principalmente, à evolução da gestão pública e ao aumento do controle

social, que passou a exigir um maior acompanhamento da eficiência do gasto público e um planejamento ancorado em bases técnicas (Januzzi, 2005).

No campo aplicado das políticas públicas, a conceituação de indicadores pode ser assim definida:

São medidas usadas para permitir a operacionalização de um conceito abstrato ou de uma demanda de interesse programático. Os indicadores apontam, indicam, aproximam, traduzem em termos operacionais as dimensões sociais de interesse definidas a partir de escolhas teóricas ou políticas realizadas anteriormente. (Januzzi, 2005, p. 138)

Januzzi (2005) observa que se deve dar preferência a indicadores que contemplem toda a extensão territorial, que tendem a ser retratos mais precisos da realidade empírica. Essa característica é bastante acentuada nos indicadores produzidos a partir de censos demográficos. Contudo, para o planejamento das ações públicas, o autor ressalta também a utilidade dos indicadores de cobertura parcial. Para o autor, há um esforço crescente das instituições em dar transparência aos conteúdos e informações a partir de seus cadastros, contribuindo para a formulação e aprimoramento de novos indicadores.

De acordo com Carley (1985), a taxonomia dos indicadores no campo das políticas públicas assume diferentes formas de sistemas classificatórios. Neste sentido, a forma mais presente é a classificação dos indicadores por área temática, segundo a realidade social que evidenciam: a) Indicadores de saúde (leitos por mil habitantes, percentual de crianças nascidas com baixo peso, taxa de mortalidade infantil, etc); b) Indicadores educacionais (taxa de analfabetismo, grau de escolaridade, etc); c) Indicadores de segurança pública e justiça (mortes por homicídios, roubos à mão armada por cem mil habitantes, etc.); d) Indicadores de infraestrutura urbana (taxa de cobertura da rede de abastecimento de água, percentual de domicílios com esgotamento sanitário ligado à rede pública, etc.); e) Indicadores de renda e desigualdade (proporção de pobres, índice de Gini, etc).

Cada etapa do ciclo de políticas públicas demanda o uso de indicadores a partir de fontes de dados predominantes. Nas fases de diagnóstico e formulação os censos demográficos e as pesquisas amostrais são predominantes, pois é preciso ter uma fotografia da realidade vivida e ter bases técnicas para o processo de tomada de decisão na escolha de alternativas. Nas fases de implementação e de avaliação, quando é preciso primeiro monitorar o que está acontecendo e medir a eficiência, para então demonstrar a

eficácia e efetividade das ações, os registros administrativos dos próprios programas estão entre as fontes de dados predominantes (Januzzi, 2005).

Neste contexto, para buscar evidências empíricas da relação entre governança e efetividade das políticas públicas são utilizados os seguintes indicadores: Taxa de Mortalidade na Infância, Taxa de Homicídios e Proporção da População em Situação de Pobreza e Extrema Pobreza.

A opção por esses três indicadores se justifica por representarem diferentes áreas temáticas de políticas públicas (Januzzi, 2005). Ademais, considerando o federalismo como o eixo central do sistema político brasileiro e que traz em seu bojo o princípio da descentralização, a implementação das políticas públicas de que tratam os indicadores escolhidos exigem diferentes níveis de esforços cooperativos entre União, Estados-membros, Distrito Federal e Municípios.

A segurança pública é dever do Estado, direito e responsabilidade de todos. Conforme a CF (1988), a preservação da ordem pública, a proteção das pessoas e do patrimônio são atribuições da polícia federal, polícias rodoviária e ferroviária federais, polícias civis, polícias militares e corpos de bombeiros. As polícias civis e militares, juntamente com corpos de bombeiros são subordinadas aos governadores dos estados e do Distrito Federal, sendo responsáveis pelo policiamento ostensivo. Enquanto os prefeitos devem constituir guardas municipais destinadas à proteção patrimonial.

Engel et al. (2015) observam que, no contexto brasileiro de criminalidade é indispensável ações coordenadas entre os entes federativos para a prevenção e a repressão ao crime considerando os diferentes tipos de violências, mas também com foco nos conflitos entre sociedade civil e policiais e na escassez de presença do Estado. Neste contexto, os gestores municipais podem contribuir com a redução da taxa de homicídios, dotando as cidades de boa infraestrutura, como iluminação adequada e monitoramento por câmeras

Na área da saúde, a estrutura atual de funcionamento do Sistema Único de Saúde (SUS), enquanto uma política pública que tem como princípios doutrinários a universalidade, a integralidade e a equidade, tem como principais diretrizes a descentralização, a regionalização e a atuação cooperativa entre governo federal, estados e municípios (Mário, 2013). Estima-se que 80% da população brasileira é dependente do SUS para ações relacionadas à assistência à saúde e a municipalização é apontada por Szwarcwald et al. (2011) como sua principal diretriz de descentralização.

Neste sentido, a taxa de mortalidade na infância é um indicador que representa o estado de saúde da população brasileira e abrange uma faixa etária mais ampla que a taxa de mortalidade infantil. Embora, o indicador tenha apresentado uma melhora nas duas últimas décadas aliada ao desenvolvimento socioeconômico do país, ainda é preciso muita atenção às desigualdades regionais.

Em relação à assistência social, como é comum na fase de avaliação das políticas fazer uso de registros administrativos dos programas (Januzzi, 2005) e neste caso, como o maior programa de distribuição de renda do país no momento, tem no município o ente responsável pela alimentação dos dados e busca ativa dos potenciais beneficiários, o uso do número de cidadãos em situação de pobreza e extrema pobreza apontado pelo Cadastro Único (CadÚnico) reflete a importância do papel da gestão municipal na identificação da população em situação de fragilidade social e na implementação de políticas públicas de combate à fome e pobreza.

2.2.3.1 Taxa de Mortalidade na Infância

Desde a década de 1990, o Brasil avançou em termos de desenvolvimento socioeconômico, urbanização e assistência à saúde (Szwarcwald et al., 2011). Neste último quesito, com a institucionalização do SUS, o país saiu de um sistema múltiplo para um sistema unificado de saúde, que fez da municipalização a principal diretriz de descentralização do sistema.

O desenvolvimento socioeconômico trouxe consigo fatores que impactaram, direta ou indiretamente, na mortalidade infantil, como acesso à água e saneamento, um maior nível de educação das mulheres e sua maior inserção no mercado de trabalho, bem como, o acesso a métodos anticoncepcionais, que resultaram em uma queda acentuada da taxa de fecundidade (Szwarcwald et al., 2011). A redução da desnutrição e o aumento do aleitamento materno também contribuíram para a redução da mortalidade na infância (França et al, 2017).

A Taxa de Mortalidade na Infância constitui um importante indicador para avaliação da situação de saúde da população e registrou uma importante redução no Brasil nos últimos 25 anos (França et al, 2017). Entretanto, é essencial a avaliação de desigualdades regionais para intervenções mais efetivas, pois o número de mortes de crianças menores de cinco anos ainda é elevado, embora, tenha havido uma redução da amplitude dos diferenciais de mortalidade entre as Unidades Federativas entre 1990 e

2015. Reduções mais expressivas ocorreram em Estados da região Norte e Nordeste e reduções mais discretas foram percebidas nas regiões Sul e Sudeste (França et al, 2017).

Tabela 1

Taxa de mortalidade infantil, taxa de mortalidade no grupo de 1 a 4 anos de idade e taxa de mortalidade na infância no Brasil, 1940/2017

Ano	(Por mil)		
	Taxa Mortalidade Infantil	Taxa Mortalidade Grupo 1 a 4 anos	Taxa Mortalidade na Infância
1940	146,6	76,7	212,1
1950	136,2	65,4	192,7
1960	117,7	47,6	159,6
1970	97,6	31,7	126,2
1980	69,1	16,0	84,0
1991	45,1	13,1	57,6
2000	29,0	6,7	35,5
2010	17,2	2,6	19,8
2017	12,8	2,1	14,9

Fonte: IBGE, 2018.

A Taxa de Mortalidade na Infância, por causas evitáveis, por mil nascidos vivos, na população residente em determinado espaço geográfico, no período de referência, considera neste trabalho o número de óbitos de crianças menores de cinco anos por causas passíveis de mitigação pelo desenho de diferentes políticas públicas considerando a tecnologia disponível no SUS. A opção é pelo método de cálculo direto, ou seja, faz uso dos números alimentados nas bases de dados do Ministério da Saúde e não de estimativas por técnicas específicas.

Rutstein et al. (1976 como citado em Saltarelli et al., 2019, p. 888) define que as mortes evitáveis ou reduzíveis referem-se àquelas que podem ser prevenidas, total ou parcialmente, por ações de serviços de saúde acessíveis e efetivos. Para o acompanhamento e formulação de indicadores demográficos e de saúde, o Brasil dispõe do Sistema de Informação sobre Mortalidade (SIM), desenvolvido pelo Ministério da Saúde em 1975 e informatizado em 1979 (Cerqueira, 2013). O SIM tem como objetivo compor uma base de dados referente aos óbitos ocorridos no território nacional.

Com a consolidação do processo de municipalização, o SIM e o Sistema de Informação sobre Nascidos Vivos (SINASC) ganharam destaque (Szwarcwald et al., 2011), dadas as restrições no uso de estimativas indiretas por município para a avaliação da efetividade de políticas públicas na área da saúde. Embora, Saltarelli et al. (2019) notem que apesar dos avanços na cobertura e na qualidade das informações, ainda há problemas de subnotificação, principalmente por parte dos municípios mais pobres, o que demanda ações como a busca ativa de óbitos e nascimentos.

Szwarcwald et al. (2011) destacam que 24% dos municípios brasileiros têm população inferior a 5.000 habitantes e que o planejamento, gestão e avaliação de políticas públicas, tanto no âmbito nacional, quanto no âmbito local, precisa de acurácia das informações. Neste sentido, a falta de registro do óbito “seja por dificuldades de acesso aos sistemas oficiais ou por falta de conhecimento da população sobre a importância da declaração de óbito, compromete o dimensionamento da realidade e a identificação dos fatores que influenciam a mortalidade infantil” (Szwarcwald et al., 2011, p. 114).

A classificação das causas de óbito se dá em dois grupos: Evitáveis e Não Evitáveis, obedecendo aos códigos da 10ª Revisão da Classificação Estatística Internacional de Doenças e Problemas Relacionados à Saúde (CID-10), da Organização Mundial de Saúde (OMS). A Lista Brasileira de Causas de Mortes Evitáveis por intervenções no âmbito do Sistema Único de Saúde do Brasil atende a dois subgrupos de idade: De zero a quatro anos; E de cinco a 74 anos (Malta, Duarte et al., 2007).

Para a população de zero a quatro anos, as causas de mortes evitáveis foram agrupadas em: Reduzíveis pelas ações de imunização; Reduzíveis por atenção adequada à mulher na gestação; Reduzíveis por atenção adequada à mulher no parto; Reduzíveis pela adequada atenção ao recém-nascido; Reduzíveis por ações adequadas de diagnóstico e tratamento; Reduzíveis por ações adequadas de promoção à saúde. O detalhamento é apresentado no quadro a seguir (Figura 5):

Figura 5

Tabulação de Causas Evitáveis de Menores de Cinco Anos (CID-10)

1. Causas evitáveis

1.1. Reduzíveis pelas ações de imunização

- Tuberculose do sistema nervoso (A17)
- Tuberculose miliar (A19)
- Tétano neonatal (A33)
- Tétano (A35)
- Difteria (A36)
- Coqueluche (A37)
- Poliomielite aguda (A80)
- Sarampo (B05)
- Rubéola (B06)
- Hepatite aguda (B16)
- Caxumba (B26)
- Meningite por Haemophilus (G00.0)
- Síndrome da rubéola congênita (P35.0)
- Hepatite viral congênita (P35.3)

1.2.1. Reduzíveis por adequada atenção à mulher na gestação

- Sífilis congênita (A50)
- Doenças pelo vírus da imunodeficiência humana (HIV) (B20-B24)

- Algumas situações de feto e recém-nascido afetados por complicações da placenta e das membranas (P02.2-P02.3, P02.7-P02.9)
- Feto e recém-nascido afetados por afecções maternas, não obrigatoriamente relacionadas com a gravidez atual, e por influências nocivas transmitidas ao feto via placenta ou leite materno (P00, P04)
- Feto e recém-nascido afetados por complicações maternas da gravidez (P01)
- Crescimento fetal retardado e desnutrição fetal (P05)
- Transtornos relacionados com a gestação de curta duração e peso baixo ao nascer, não classificados em outra parte (P07)
- Síndrome da angústia respiratória do recém-nascido (P22.0)
- Hemorragia pulmonar originada no período perinatal (P26)
- Hemorragia intracraniana não traumática do feto e do recém-nascido (P52)
- Isoimunização Rh ou ABO do feto e do recém-nascido (P55.0-P55.1)
- Outras doenças hemolíticas do feto e do recém-nascido devido a isoimunização (P55.8-55.9, P56-P57)
- Enterocolite necrotizante do feto e do recém-nascido (P77)

1.2.2. Reduzíveis por adequada atenção à mulher no parto

- Feto e recém-nascido afetados por placenta prévia e por outras formas de descolamento da placenta e hemorragia (P02.0-P02.1)
- Feto e recém-nascido afetados por afecções do cordão umbilical (P02.4-P02.6)
- Feto e recém-nascido afetados por outras complicações do trabalho de parto e do parto (P03)
- Transtornos relacionados com a gestação prolongada e peso elevado ao nascer (P08)
- Traumatismo de parto (P10-P15)
- Hipóxia intrauterina e asfixia ao nascer (P20-P21)
- Síndrome de aspiração neonatal, exceto de leite e alimento regurgitados (P24.0-P24.2, P24.8-P24.9)

1.2.3. Reduzíveis por adequada atenção ao recém-nascido

- Transtornos respiratórios específicos do período neonatal (P22.1, P22.8-P22.9, P23, P25, P27-P28)
- Infecções específicas do período neonatal, exceto síndrome da rubéola congênita e hepatite viral congênita (P35.1-P35.2, P35.4-P35.9, P36-P39)
- Hemorragia neonatal, exceto intracraniana não-traumática (P50-P51, P53-P54)
- Outras icterícias neonatais (P58-P59)
- Transtornos endócrinos e metabólicos transitórios específicos do feto e do recém-nascido (P70-P74)
- Outros transtornos hemotológicos do feto e do recém-nascido (P60-P61)
- Transtornos do aparelho digestivo do feto ou do recém-nascido, exceto enterocolite necrotizante (P75-P76, P78)
- Afecções que comprometem o tegumento e a regulação térmica do feto e do recém-nascido (P80-P83)
- Outros transtornos originados no período perinatal (exceto P95e P96.9) (P90-P94, P96.0-96.8)

1.3. Reduzíveis por ações de diagnóstico e tratamento adequado

- Tuberculose respiratória, com confirmação bacteriológica e histológica (A15)
- Tuberculose das vias respiratórias, sem confirmação bacteriológica ou histológica (A16)
- Tuberculose de outros órgãos (A18)
- Meningite bacteriana, não classificada em outra parte (exceto por Haemophilus) ou devida a outras causas e a causas não especificadas (G00.1-G00.9, G03)
- Infecções agudas das vias aéreas superiores (J00-J06)
- Pneumonia (J12-J18)
- Outras infecções agudas das vias aéreas inferiores (J20-J22)
- Edema da laringe (J38.4)
- Doenças crônicas das vias aéreas inferiores, exceto enfisema e outras doenças pulmonares obstrutivas crônicas (J40-J42, J45-J47)
- Afecções respiratórias devidas a inalação de produtos químicos, gases, fumaças e vapores e pneumonite devida a sólidos e líquidos (J68-J69)
- Outras doenças causadas por clamídias (A70-A74)
- Outras doenças bacterianas (A30-A32, A38-A41, A46, A49)

- Hipotireoidismo congênito (E03.0-E03.1)
 - Diabetes mellitus (E10-E14)
 - Fenilcetonúria clássica (E70.0)
 - Deficiência congênita de lactase (E73.0)
 - Epilepsia e estado de mal epiléptico (G40-G41)
 - Síndrome de Down (Q90)
 - Infecção do trato urinário de localização não especificada (N39.0)
 - Febre reumática aguda e doenças reumáticas crônicas do coração (I00-I09)
- 1.4. Reduzíveis por ações de promoção à saúde vinculadas a ações de atenção
- Doenças infecciosas intestinais (A00-A09)
 - Algumas doenças bacterianas zoonóticas (A20-A28)
 - Febres por arbovírus e febres hemorrágicas virais (A90-A99)
 - Rickettsioses (A75-A79)
 - Raiva (A82)
 - Doenças devidas a protozoários (B50-B64)
 - Helmintíases (B65-B83)
 - Doenças infecciosas, outras e as não especificadas (B99)
 - Anemias nutricionais (D50-D53)
 - Desnutrição e outras deficiências nutricionais (E40-E64)
 - Depleção de volume (E86)
 - Acidentes de transporte (V01-V99)
 - Envenenamento [intoxicação] acidental por exposição a drogas, medicamentos e substâncias biológicas (X40-X44)
 - Envenenamento [intoxicação] acidental por exposição a outras substâncias nocivas (X45-X49)
 - Síndrome da morte súbita na infância (R95)
 - Quedas (W00-W19)
 - Exposição ao fumo, ao fogo e às chamas (X00-X09)
 - Exposição às forças da natureza (X30-X39)
 - Afogamento e submersão acidentais (W65-W74)
 - Outros riscos acidentais à respiração (W75-W84)
 - Exposição a corrente elétrica, a radiação e a temperatura e pressão extremas do ar ambiental (W85-W99)
 - Agressões (X85-Y09)
 - Eventos (fatos) cuja intenção é indeterminada (Y10-Y34)
 - Exposição a forças mecânicas inanimadas (W20-W49)
 - Acidentes ocorridos em pacientes durante a prestação de cuidados médicos e cirúrgicos (Y60-Y69)
 - Reação anormal em paciente ou complicação tardia causadas por procedimentos cirúrgicos e outros procedimentos médicos sem menção de acidente ao tempo do procedimento (Y83-Y84)
 - Efeitos adversos de drogas, medicamentos e substâncias biológicas usadas com finalidade terapêutica (Y40-Y59)
2. Causas mal definidas
- Sintomas, sinais e achados anormais, exceto síndrome da morte súbita na infância (R00-R94, R96-R99)
 - Morte fetal de causa não especificada (P95)
 - Afecções originadas no período perinatal, não especificadas (P96.9)
3. Demais causas (não claramente evitáveis)
- As causas não listadas anteriormente

Fonte: Adaptado de Malta, Duarte et al. (2007) e Malta, Sardinha et al (2010).

O Brasil pactuou com a Organização das Nações Unidas (ONU), nos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), uma redução de 47% da Taxa de Mortalidade Infantil até 2030, equiparando-se então ao Chile, que em 2015 apresentou

uma taxa de oito, por mil nascidos vivos (Ministério da Saúde, 2018). Para o alcance deste objetivo, é primordial a atuação dos Estados e municípios, que operacionalizarão as políticas públicas relacionadas às metas de redução, que têm sérios entraves a superar, como as iniquidades relacionadas ao desenvolvimento socioeconômico e ao acesso à assistência à saúde (Szwarcwald et al., 2011).

Segundo o Ministério da Saúde (2018), a taxa de mortalidade neonatal, que abrange os óbitos de menores de 28 dias, é mais sensível a determinantes relacionados à assistência médica, em termos de acesso aos serviços de saúde materno-infantil, tecnologias disponíveis, entre outros fatores. Enquanto a taxa de mortalidade de crianças com idade acima de 28 dias até menos de 5 anos completos é mais sensível às condições socioeconômicas, como emprego, renda, escolaridade da mãe, coleta de lixo, acesso à água e saneamento básico, etc. De forma geral, a Taxa de Mortalidade na Infância expressa a precariedade do ambiente socioeconômico em que vivem as famílias, o que agrava a situação de desnutrição infantil e as enfermidades dela decorrentes.

2.2.3.2 Taxa de Homicídios

O Brasil concentra cerca de 10% dos homicídios ocorridos no mundo, conforme apontado por relatório da ONU de 2014 (Engel et al., 2015). Diante deste cenário, é imprescindível ações adequadas de Estados e Municípios para a prevenção e a repressão do crime, na forma de um pacto interfederativo. Segundo Cerqueira (2014), o Brasil compõe o grupo de países mais violentos do mundo, junto com alguns países africanos e outros da América Latina.

Cerqueira (2014) aponta, contudo, que a partir dos anos 2000, teve início o que ele denomina de ciclo virtuoso no campo da segurança, que resultou em uma diminuição da taxa de homicídios em 11 Estados. Para o autor, diferentes fatores contribuíram para tais resultados, como a mudança de ênfase no debate de políticas públicas, envolvendo governo federal e municípios, aumento da renda e do emprego, reduzindo a desigualdade social e, uma diminuição da proporção de jovens na população. Além disso, o aumento das despesas com segurança pública e o Estatuto do Desarmamento parecem ter contribuído para as crescentes taxas de encarceramento e de penas alternativas e para a contenção da demanda por armas de fogo.

De acordo com Engel et al. (2015), a literatura acerca de homicídios no Brasil, aponta quatro macrocausas das mortes: gangues e drogas, violência patrimonial,

violência interpessoal e violência doméstica. Adicionalmente, são elencadas três outras grandes causas que poderiam ser foco de ações diretas dos governos municipais, estaduais e federal: fatores transversais a todos os homicídios, conflitos entre policiais e sociedade civil e escassez de presença do Estado.

Cerqueira (2014) observa que diferentes autores demonstraram empiricamente a relação entre desigualdade de renda e crimes violentos. Outro fator determinante do crime é a estrutura demográfica da população e o gênero, o autor observa que as estatísticas e padrões internacionais evidenciam que a prática criminal e suas vítimas são mais frequentes entre jovens do sexo masculino. Segundo Hirschi e Gottfredson (1983), um dos poucos fatores invariantes entre diferentes condições socioeconômicas e culturais é a relação entre idade e crime.

O Atlas da Violência (2019) identificou que, em 2017, as taxas de homicídios por 100 mil habitantes variaram bastante entre as unidades da Federação, saindo de 10,3 em São Paulo e chegando a 62,8 no Rio Grande do Norte. A taxa registrou retração no Sudeste e no Centro-Oeste, estabilidade no Sul e marcante crescimento no Norte e no Nordeste. O perfil das vítimas apresentou como características: homem jovem, solteiro, negro e com baixa escolaridade. Segundo o IBGE (2019),

A partir de meados dos anos 1980, as mortes associadas às causas externas ou não naturais, que incluem os homicídios, suicídios, acidentes de trânsito, afogamentos, quedas acidentais etc., passaram a desempenhar um papel de destaque, de forma negativa, sobre a estrutura por idade das taxas de mortalidade, particularmente dos adultos jovens do sexo masculino. A expectativa de vida masculina no Brasil continuou elevando-se, mas poderia, na atualidade, ser superior à estimada, se não fosse o efeito das mortes prematuras de jovens por causas não naturais. (p. 8)

Outro grupo de fatores determinantes tem relação com o sistema de justiça para conter e prevenir a criminalidade, como o efetivo policial, gasto público com segurança e taxas de encarceramento, cuja evidenciação da relação com o crime, têm constituído importantes desafios para os estudiosos do tema, do ponto de vista estatístico. Um último fator apontado por Cerqueira (2014) seria a demanda por drogas ilícitas, bebidas alcoólicas e armas de fogo. Conforme apontado por Resignato (2000), as drogas psicoativas ilícitas têm relação relevante com os homicídios.

Tabela 2

Taxa de Homicídio de Homens Jovens por 100 mil homens na faixa etária de 15-29 anos de idade, por UF, 2008-2017

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Brasil	99,0	100,1	100,7	98,7	108,9	109,7	116,9	113,6	122,6	130,4
Acre	68,0	67,9	62,3	58,7	86,0	95,7	89,1	81,7	154,8	236,3
Alagoas	244,3	235,9	273,5	283,6	264,4	285,5	270,2	233,0	240,0	252,3
Amapá	142,4	105,3	162,1	108,2	147,4	128,6	135,0	141,0	196,9	188,8
Amazonas	87,2	97,8	111,6	139,1	123,1	111,6	113,1	131,1	124,9	151,5
Bahia	131,8	153,8	159,6	145,6	170,0	157,3	173,5	176,3	218,4	228,7
Ceará	89,9	92,8	117,2	121,5	183,3	210,4	222,6	194,7	166,1	262,6
Distrito Federal	128,8	135,4	115,0	122,7	127,5	112,6	110,2	91,7	95,3	76,6
Espírito Santo	202,8	208,9	188,9	181,2	175,3	179,2	176,2	153,6	133,0	157,0
Goiás	108,9	107,9	117,3	127,4	160,7	170,0	164,0	171,9	177,2	166,6
Maranhão	69,9	76,2	81,6	80,1	96,1	118,7	133,9	129,3	125,1	115,1
Mato Grosso	90,3	97,7	99,2	99,9	113,2	117,1	133,8	110,0	109,6	98,5
Mato Grosso do Sul	94,2	96,3	77,8	79,5	77,3	70,3	82,0	70,1	71,9	72,3
Minas Gerais	74,2	70,0	65,8	76,9	86,5	91,6	92,2	85,6	92,0	81,8
Pará	138,9	144,6	159,3	145,9	145,5	145,5	146,1	155,9	181,3	195,6
Paraíba	99,4	124,0	148,1	162,1	163,2	163,0	161,8	155,5	133,0	136,8
Paraná	126,8	136,6	128,3	118,5	123,3	100,5	97,2	99,7	107,9	91,4
Pernambuco	201,1	173,5	151,6	148,6	142,1	132,3	148,1	171,2	200,5	255,4
Piauí	37,1	42,4	41,1	48,3	58,0	73,4	89,2	73,4	86,5	73,1
Rio de Janeiro	150,6	138,9	148,4	116,3	116,6	131,3	147,4	134,7	166,7	176,2
Rio Grande Norte	81,1	94,0	88,2	121,0	135,7	183,6	208,8	197,4	237,3	281,9
Rio Grande do Sul	80,6	70,8	64,6	67,5	76,5	73,9	93,5	97,8	113,4	117,0
Rondônia	79,9	84,5	87,1	67,4	82,8	76,7	83,6	93,9	98,4	82,2
Roraima	53,2	63,7	65,2	49,6	90,5	94,4	68,6	91,4	107,7	110,6
Santa Catarina	43,7	45,2	38,6	40,2	41,4	36,5	40,3	45,5	48,8	56,5
São Paulo	49,3	49,1	43,6	42,1	48,8	43,0	46,9	40,0	34,4	33,3
Sergipe	99,5	103,5	110,3	113,9	149,8	164,3	198,3	230,4	280,6	240,5
Tocantins	53,8	57,7	76,5	65,3	78,6	60,0	82,4	108,2	124,9	133,5

Fonte: Atlas da Violência, 2019.

Também A. M. Soares et al., (2020) observam que adultos jovens do sexo masculino, negros, de baixo nível socioeconômico e baixa escolaridade e consumo de álcool e drogas ilícitas são os fatores de risco individuais mais fortemente associados à maior risco de morte por homicídio, corroborando a afirmação de outros autores que apontam o tráfico de drogas, as armas e as desigualdades sociais como fatores que favorecem a ocorrência de homicídios. Os autores ressaltam que a violência letal aumentou consideravelmente entre 2000 e 2015. Fato este, que é mais intenso em municípios de pequeno e médio porte e que tem tendência decrescente em municípios de grande porte.

Considerando diferentes portes populacionais, A. M. Soares et al. (2020) concluíram que foram os Estados das regiões Nordeste e Norte os que mais contribuíram para o aumento do número de homicídios, o que coincide com fatores como a desordenada urbanização das capitais dessas regiões, evidenciando as desigualdades socioeconômicas, caracterizadas pela presença da miséria e da pobreza.

De acordo com a 10ª revisão da Classificação Internacional de Doenças (CID-10), adotada pelo Brasil desde 1996, as mortes violentas podem ser classificadas como acidentes, suicídios, homicídios, considerando também as mortes decorrentes de intervenções legais e operações de guerra, ou ainda, causa indeterminada. Esta última classificação abrange os óbitos para quais o sistema de saúde pública não consegue identificar a causa principal (Cerqueira, 2013).

Cerqueira (2013) observa que no caso de morte não natural, a declaração de óbito deve ser emitida pelo médico legista do Instituto Médico Legal (IML), acompanhada de laudo pericial cadavérico. Com base no laudo e em informações da família, da polícia, ou outros indivíduos, o médico procura estabelecer a causa básica e a causa intermediária do óbito.

No caso das mortes por causas externas, a causa básica consiste em estabelecer se a circunstância associada ao incidente foi ocasionada: i) por agressões de terceiros (homicídio); ii) por violência autoinfligida (suicídio); iii) por acidente ou morte suspeita (indeterminada). A causa intermediária trata do tipo de lesão que desencadeou o processo mórbido, ou do instrumento ou meio físico que gerou a vitimização, se perfuração por arma de fogo, envenenamento etc. (Cerqueira, 2013, p. 9)

Neste trabalho, serão considerados apenas os dados referentes a mortes violentas ou não naturais, decorrentes de causas externas de morbidade e mortalidade, por lesão provocada por violência, classificadas no capítulo XX da CID-10, conforme quadro abaixo (Figura 6). No número de óbitos, serão incluídos aqueles referentes às agressões, operações de guerra e intervenções legais, “que nada mais são que mortes perpetradas por agentes da lei” (Cerqueira, 2013, p. 11).

Figura 6

Causas Externas de Violências Reduzíveis por Ações Intersetoriais Adequadas (CID-10)

- Agressão por meio de drogas, medicamentos e substâncias biológicas (X85)
- Agressão por meio de substâncias corrosivas (X86)
- Agressão por pesticidas (X87)
- Agressão por meio de gases e vapores (X88)
- Agressão por meio de outros produtos químicos e substâncias nocivas especificados (X89)
- Agressão por meio de produtos químicos e substâncias nocivas não especificados (X90)
- Agressão por meio de enforcamento, estrangulamento e sufocação (X91)
- Agressão por meio de afogamento e submersão (X92)
- Agressão por meio de disparo de arma de fogo de mão (X93)
- Agressão por meio de disparo de espingarda, carabina ou arma de fogo maior calibre (X94)
- Agressão por meio de disparo de outra arma de fogo ou de arma não especificada (X95)
- Agressão por meio de material explosivo (X96)

- Agressão por meio de fumaça, fogo e chamas (X97)
- Agressão por meio de vapor de água, gases ou objetos quentes (X98)
- Agressão por meio de objeto cortante ou penetrante (X99)
- Agressão por meio de um objeto contundente (Y00)
- Agressão por meio de projeção de um lugar elevado (Y01)
- Agressão por meio de projeção/colocação da vítima diante de objeto em movimento (Y02)
- Agressão por meio de impacto de um veículo a motor (Y03)
- Agressão por meio de força corporal (Y04)
- Agressão sexual por meio de força Física (Y05)
- Negligência e abandono (Y06)
- Outras síndromes de maus tratos (Y07)
- Agressão por outros meios especificados (Y08)
- Agressão por meios não especificados (Y09)
- Intervenção legal (Y35)
- Operações de guerra (Y36)

Fonte: Adaptado de Malta, França et al. (2011) e Cerqueira (2013).

O indicador aqui denominado de Taxa de Homicídios, considera as mortes ocasionadas por causas externas que são classificadas como reduzíveis por ações intersetoriais adequadas (Malta, França et al., 2011) e seu cálculo é direto. As informações sobre homicídios serão obtidas do SIM/Ministério da Saúde, que segundo Cerqueira (2014) é uma fonte de dados confiável sobre violência que cobre todo o território nacional.

2.2.3.3 Proporção da População em Situação de Pobreza e Extrema Pobreza

Para estabelecer “quem é e quem não é pobre” não há um método perfeito (S. D. Soares, 2009). O que existe são várias abordagens, que dependem do contexto em que são utilizadas. Por outro lado, existem as linhas oficiais de pobreza, tais como a linha da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal) e o critério de um e dois dólares em termos de paridade do poder de compra, usados pelo Banco Mundial e as Nações Unidas para o cálculo das metas do milênio. No Brasil, não existe uma linha ou metodologia oficial de pobreza e os formuladores de políticas públicas utilizam diferentes critérios, que por vezes, não conversam entre si (S. D. Soares, 2009).

À medida que a extrema pobreza começa a declinar e há evidências que as políticas de transferência de renda têm impactos significativos nestes resultados, se torna mais relevante, ainda, o debate sobre os limites que devem ser considerados para concessão ou não de benefícios. S. D. Soares (2009) observa que,

Apesar da profusão de linhas mencionadas, a maioria das linhas de pobreza no Brasil é calculada por meio da mesma metodologia: os métodos nutricionais, mais especificamente a insuficiência calórica. Contudo, existem muitas outras abordagens para medir pobreza: métodos subjetivos para o cálculo de linhas de

pobreza, abordagens que se valem do caráter multidimensional da pobreza para estabelecer linhas e ainda linhas de pobreza relativas, muito usadas na Comunidade Europeia, mas pouco utilizadas na América Latina. (p. 7)

A abordagem do caráter multidimensional da pobreza tem origem nos estudos de Amartya Sen, que assevera que o fenômeno da pobreza deve ser analisado pela ótica da privação de capacidades e não apenas pela ótica da renda (J. J. Silva et al., 2020). Deveria ser enfatizada a liberdade necessária para que a pessoa possa viver uma vida que ela valoriza (Sen, 2010). O desenvolvimento humano somente se realiza com a superação das principais causas de privação de liberdade, como a pobreza e a carência de oportunidades. No entanto, o autor reconhece que a pobreza de renda e a pobreza de capacidades estão estruturalmente interligadas e que há dificuldades em operacionalizar o conceito de capacidades do indivíduo (Sen, 2010).

Desta forma, o conceito de pobreza multidimensional vai além da carência monetária, englobando outras dimensões, como saúde, educação, água potável, saneamento básico, participação política, igualdade entre os sexos (J. J. Silva et al., 2020). De acordo com S. D. Soares (2009) nenhum índice multidimensional tem sido amplamente utilizado e de modo oficial, exceto o IDH, que é um índice de desenvolvimento humano e não de pobreza. Mesmo com a disponibilidade de um índice multidimensional, com diferentes variáveis, normalizadas e pesadas, ainda é preciso definir uma linha de corte para delimitar a pobreza.

Segundo S. D. Soares (2009) a pobreza, como conceito absoluto considera a alimentação ou as necessidades nutricionais mínimas ou insatisfeitas ou, ainda, a insuficiência calórica ou necessidade de comer, como única necessidade absoluta e objetiva. O método calórico é utilizado desde as primeiras medições de pobreza no Reino Unido, em 1901, e também serve como parâmetro para o cálculo da quase totalidade de linhas de pobreza utilizadas na América Latina, especialmente no Brasil.

Porém, se a pobreza, como conceito absoluto, não pode ser ancorada em alguma necessidade objetiva, ganha espaço a abordagem das linhas subjetivas de pobreza, que advogam que ninguém pode saber melhor onde começa a pobreza do que quem vive nessa condição. Neste caso, a linha é definida em função da renda média ou mediana da sociedade em questão (S. D. Soares, 2009).

Considerando as inúmeras dificuldades que se apresentam para a mensuração científica da pobreza, elencadas e amplamente discutidas no estudo de S. D. Soares (2009), o autor observa que, muitas vezes, se faz uso de linhas administrativas para

concessão de benefícios de proteção social, tanto no Brasil quanto no exterior, a exemplos do Programa Bolsa Família (PBF) e do Benefício de Prestação Continuada (BPC).

O PBF lançado em 2003 pela Medida Provisória 132, convertida na Lei 10.836 de 09 de janeiro de 2004, representa uma inovação em termos de gestão de políticas públicas (Coelho & Fernandes, 2017) e é um dos maiores programas de transferência de renda condicionada do mundo (Bichir, 2010).

Originalmente, o programa teve como finalidade a unificação dos procedimentos de gestão e execução das ações de transferência de renda do Governo Federal, especialmente do Bolsa Escola, do Programa Nacional de Acesso à Alimentação (PNAAL), do Bolsa Alimentação, do Auxílio-Gás e do Cadastro Único do Governo Federal, instituído pelo Decreto nº 3.877, de 24 de julho de 2001.

Conforme observa Bichir (2010), foi com a redemocratização do país que teve início a descentralização das políticas públicas, como resposta às críticas aos governos autoritários e suas características de gestão centralizada, fortemente burocrática, pouco participativa e pela iniquidade em termos de distribuição dos serviços públicos. Com a CF(1988), as políticas públicas tornaram-se instrumentos para promoção da justiça social e a descentralização sua principal diretriz para a universalização do acesso e maior controle social.

A Constituição promoveu uma redefinição do arranjo federativo. Com uma maior autonomia do ente local, as políticas de assistência e de combate à pobreza passaram a ser atribuição dos municípios, embora, a superação da pobreza e a redução das desigualdades continuassem sendo atribuição também dos Estados e da União (Bichir, 2010). Em decorrência, houve uma pulverização de programas de garantia de renda mínima, que na essência procuravam atender não apenas a dimensão da insuficiência de renda, mas as múltiplas dimensões da pobreza, como a dificuldade de acesso a bens e serviços públicos, como saúde e educação, promovendo condições para a superação do ciclo da pobreza.

Para unificar diferentes ações de transferência de renda foi criado o PBF. O programa prevê a transferência sem contrapartidas de uma parcela de renda para famílias em situação de extrema pobreza, com renda familiar *per capita* de até R\$ 85,00 mensais e uma outra parcela de renda, que exige o cumprimento de condicionalidades de saúde e educação, para famílias em situação de pobreza, com renda familiar *per*

capita entre R\$ 85,01 e R\$ 170,00 mensais, desde que tenham crianças ou adolescentes de 0 a 17 anos.

As famílias com crianças de 6 a 17 anos devem matriculá-las na escola. É observada a frequência escolar que deve ser no mínimo de 85% para crianças e adolescentes de 6 a 15 anos e de mínimo 75% para os jovens de 16 e 17 anos. Na área da saúde, são acompanhados o cumprimento do calendário vacinal das crianças menores de 7 anos e o crescimento e desenvolvimento (condições de nutrição) a cada 6 meses, com ações de pesagem e medição. Além disso, as gestantes são acompanhadas no que diz respeito ao comparecimento às consultas de pré-natal.

A identificação das famílias mais pobres, que poderão ser beneficiárias do PBF, é realizada a partir do Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico), que agrega informações socioeconômicas da população brasileira de baixa renda, como características da residência, identificação pessoal, grau de escolaridade, situação no mercado de trabalho, renda, etc., servindo à formulação de ações tanto do governo federal, quanto dos Estados e municípios (Bichir, 2010; Farias & Dias, 2018).

O CadÚnico foi instituído em 2001, pelo Decreto nº 3.877 e operacionalizado a partir de dezembro de 2002. Tem como objetivo o enfrentamento da pobreza como uma questão multidimensional e com a articulação de diferentes Ministérios, busca organizar e classificar um conjunto de informações complexas, que servem de instrumental para a formulação e implementação de diferentes políticas públicas, a exemplo do PBF, do Programa Minha Casa Minha Vida, da Tarifa Social de Energia Elétrica, entre outras.

A gestão do CadÚnico é descentralizada, compartilhada entre União, Estados, municípios e o Distrito Federal. É função dos municípios identificar e localizar as famílias para cadastramento, coletar, inserir e atualizar as informações, transferir os dados à Caixa Econômica Federal e prestar apoio e informações às famílias de baixa renda sobre o processo de cadastramento. Ao governo estadual compete apoiar tecnicamente e supervisionar as ações dos municípios. No âmbito da União, o gestor responsável pelo CadÚnico é o Ministério da Cidadania e o agente operador é a Caixa Econômica Federal (Bichir, 2010; Farias & Dias, 2018).

Neste trabalho, como indicador da proporção da pobreza e extrema pobreza local, são utilizados os registros administrativos do CadÚnico, na forma de pessoas pobres e extremamente pobres como proporção da população estimada do município pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

2.3 ESTUDOS SOBRE GOVERNANÇA E POLÍTICAS PÚBLICAS

Lang (2019) investigou quais instrumentos de política processual tiveram mais sucesso na integração de acordos de governança implementados na área de tecnologia da saúde, na Grã-Bretanha e na Alemanha. Os resultados revelaram que na Grã-Bretanha, intervenções ativas prevaleceram, com o estabelecimento de metas compartilhadas na formulação de políticas e a clara definição de responsabilidades dos departamentos governamentais na implementação. A Alemanha, ao contrário, apresenta um caso de governança inconsistente onde o governo alemão depende quase que exclusivamente de ferramentas de autoridade, negligenciando os pilares cognitivos e normativos das instituições.

Lange et al.(2019) afirmaram que a governança é considerada essencial para promover o desenvolvimento sustentável, sendo que os modos não hierárquicos têm sido apontados como mais relevantes. A luz de um referencial teórico conceitual de cinco diferentes modos de governança (centralizada, descentralizada, público-privada, interativa e autogovernança) e seus impactos na sustentabilidade, os autores investigaram os acordos de governança da política energética suíça.

Lange et al.(2019) não confirmaram a superioridade geral dos novos modos de governança sobre os tradicionais. Os modos não hierárquicos podem facilmente falhar na promoção de mudanças na sociedade. Por outro lado, os resultados demonstraram que os novos modos de governança podem ser muito bem-sucedidos na promoção do desenvolvimento sustentável, quando há interação com os modos de governança tradicionais, hierárquicos. Os resultados direcionam o foco para o hibridismo dos acordos de governança do mundo real e relativizam a perspectiva dos modos de governança típicos ideais.

Nederhand et al., (2019) buscaram responder em seu estudo qual estratégia de governança funcionários públicos da área de políticas e cidadãos preferem. Para os autores, na perspectiva da autogovernança, os governos não estão realmente co-produzindo serviços com o coletivo, mas estão a uma distância maior, facilitando e reduzindo obstáculos. É esse o perfil de governança predominante nos resultados do estudo, defendido tanto por autoridades políticas quanto por cidadãos. O segundo perfil visa a co-criação de valor público e busca uma relação mais direta e interativa entre o governo e os coletivos comunitários. Neste perfil, é papel do governo garantir que as auto-organizações permaneçam alinhadas a um interesse público mais amplo.

Nederhand et al., (2019) concluíram que nenhum dos grupos demonstrou muita apreciação por instrumentos políticos baseados em indicadores de desempenho, conectados ao *New Public Management* ou pelo forte envolvimento de políticos, vinculado à perspectiva da tradicional administração pública. Os achados sugerem que a governança exige uma perspectiva de *design* que combine os instrumentos e os valores da perspectiva de autogovernança com elementos das perspectivas mais tradicionais, gerenciais e de rede.

Biadgilign et al. (2019) destacaram que diferentes estudos mostram que a governança é um elemento central na determinação da eficácia dos gastos públicos. Em determinados países, o desenvolvimento econômico condiciona o volume de recursos investidos na saúde, mas há poucas evidências de que o aumento de gastos contribui para reduções significativas nas disparidades em saúde. Os autores utilizaram indicadores de governança mundial extraídos da base de dados do Banco Mundial em seis dimensões: voz e *accountability*, estabilidade política, ausência de violência, eficácia do governo, qualidade regulatória, estado de direito e controle da corrupção. O modelo não demonstrou associação significativa entre urbanização e desnutrição infantil, mas indicou que a boa governança no país tem um papel significativo para reduzir a nanismo infantil e o baixo peso na Etiópia.

Abas (2019) pontuou que a discussão sobre políticas públicas é crucial no contexto da perspectiva científica e da perspectiva prática. Para o autor, o processo de políticas públicas, desde a formulação até a implementação demanda cooperação e envolvimento de vários *stakeholders*, o que exige uma boa governança. No contexto da gestão de resíduos sólidos, o autor destaca que mesmo quando existem marcos regulatórios e legislativos, governos com estruturas institucionais fracas são facilmente oprimidos pelo aumento da demanda por gestão de resíduos com o crescimento exponencial das populações urbanas. Assim, o fortalecimento das instituições e a construção de capacidades são os principais impulsionadores das boas práticas de governança.

Swe e Lim (2019) observaram que a descentralização tem sido uma das principais diretrizes da reforma administrativa do Estado em Mianmar, desde 2011, quando o governo civil assumiu o poder. Contudo, o poder de estados e regiões é ainda muito restrito se comparado ao poder da União, mesmo tendo os governos locais assumido importante papel na prestação de serviços públicos como saúde, educação e

abastecimento de água.. Os resultados evidenciaram que os três tipos de governança (hierarquia, mercado e redes) coexistem simultaneamente.

Mario (2016) teve como objetivo propor uma análise de políticas públicas que considere as questões normativas de justiça. A concepção inicial é que a finalidade das políticas públicas é garantir a justiça. Segundo a autora, as políticas públicas são instituições que tratam da distribuição bens e recursos sociais, são voltadas para a realização dos direitos fundamentais da cidadania e tem efeitos sobre a desigualdade social. Depois da apresentação e reflexão sobre concepções de justiça, é proposta a realização da análise substantiva de políticas públicas a partir de duas perspectivas: uma institucional-procedimentalista e outra a partir das ideias e valores.

Noronha et al. (2014) avaliaram o impacto do Programa de Fortalecimento e Melhoria da Qualidade dos Hospitais do SUS de Minas Gerais. Foi empregado o método diferenças-em-diferenças a partir de quatro indicadores de desempenho hospitalar: a proporção média de cesárea, a taxa média de ocupação, a taxa média de mortalidade e o tempo médio de permanência. Os autores concluíram que a política pública estudada impactou favoravelmente reduzindo a proporção média de cesáreas.

Reis et al. (2013) argumentaram sobre a relevância da previdência social na arena das políticas públicas sociais brasileiras e avaliaram o impacto dos benefícios financeiros oriundos da previdência social sobre a eficiência na promoção do desenvolvimento socioeconômico entre os pequenos municípios do estado de Minas Gerais. A partir da Análise Envoltória dos Dados em dois estágios, os autores observaram que os benefícios pagos impactaram positivamente a eficiência dos municípios no desenvolvimento socioeconômico.

Nogueira e Forte (2019) se propuseram a identificar em que circunstâncias a intersectorialidade e a transversalidade se mostra fundamental para aumentar a efetividade das políticas públicas. A partir da abordagem teórica da pobreza e da atratividade, a análise estatística dos dados de municípios cearenses mostrou que o crescimento econômico e as políticas públicas que exercem efeitos sobre os níveis de pobreza, também podem aumentar a atratividade de determinado município. Enquanto iniciativas que estimulam a urbanização e a requalificação dos espaços aumentam sua atratividade e favorecem a redução da pobreza. Os autores destacaram a necessidade de avaliar como as características do local e de sua população podem afetar a efetividade das políticas públicas.

D. L. Souza et al. (2016) destacaram que há poucos estudos sobre políticas públicas na área de pequenos empreendimentos e se propuseram a analisar os benefícios e a efetividade do programa Microempreendedor Individual (MEI). Usando dados secundários referentes aos 853 municípios de Minas Gerais e um estudo empírico com 50 empreendedores, foi identificado que há correlações positivas entre os optantes do MEI e os níveis de renda e índice de desenvolvimento municipal, além de correlação negativa com os níveis de desemprego.

Saraiva e Nunes (2011) identificaram que os efeitos do acirramento generalizado da concorrência é o aumento da demanda social por educação, pressionando o sistema a equilibrar a relação entre oferta e demanda. Assim, estudaram o Programa Universidade para Todos (ProUni) que tem como objetivo a ampliação do acesso da população à educação superior. Os resultados do estudo qualitativo sugerem que embora o programa atenda às expectativas de inclusão no ensino superior, também suscita críticas relevantes, indicando a necessidade de ajustes. De acordo com os autores, mesmo atingindo um grande público, essa política encobre a necessidade de maiores investimentos em educação pública e de qualidade.

E. M. Silva (2018) comparou os conselhos de políticas públicas em cidades brasileiras de médio e pequeno porte, com o objetivo de identificar características do desenho institucional e o possível impacto do porte do município na dinâmica de funcionamento dessas instituições. A partir de uma amostra com 59 municípios de pequeno e médio porte das cinco regiões brasileiras, concluiu que é maior a relevância do porte do município na conformação do desenho institucional e que a área temática de política pública não interfere no desenho institucional dos conselhos.

Cavalcante (2017) investigou como arranjos institucionais e competição eleitoral afetam o desempenho do governo local, que foi representado por indicadores sintéticos formulados a partir de pesquisas oficiais nacionais sobre educação pública, saúde, habitação e serviços de assistência social. O autor concluiu que a política importa no processo de tomada de decisões e na implementação de políticas públicas no Brasil e que as evidências empíricas sugerem que a competição eleitoral não apresenta efeito direto sobre o desempenho do governo, ao contrário da ideologia e da participação social.

Coelho e Fernandes (2017) pesquisaram sobre o Programa Bolsa Família e apontaram que a literatura tem focado nos impactos sobre a pobreza e a desigualdade, nos efeitos do processo eleitoral e na função das condicionalidades. O objetivo foi

explorar o papel das burocracias federal e municipal na gestão de políticas públicas. Os resultados evidenciaram que a competição política e a localização regional impactaram positivamente a qualidade da gestão e a aplicação efetiva de regras foi determinante para gerar um aprendizado institucional.

Ventura (2016) afirma que o debate político atual sobre o tema democracia suscita diferentes questionamentos sobre o funcionamento, a legitimidade social e a efetividade das instituições representativas, suscitando diferentes formas de inovação no tocante a ampliação dos contornos participativos e deliberativos dos sistemas políticos contemporâneos. Destacou o pioneirismo nacional neste campo, o que fez do país referência mundial na produção acadêmica e na reprodução de suas experiências práticas neste campo. A principal conclusão do estudo foi que é preciso compreender tais inovações como um marco na democratização do país, que abriu canais inéditos de diálogo entre o Estado e a sociedade, mostrando reconhecimento da capacidade do cidadão de atuar efetivamente nas diferentes etapas do ciclo de políticas públicas.

Araújo e Silvestre (2013) analisaram a participação dos *stakeholders* na rede social do município de Guimarães, Portugal. O objetivo foi analisar a participação dos *stakeholders* na rede por meio do envolvimento que é medido pela apuração da frequência e intensidade da participação que, uma vez quantificadas dão o impacto que cada uma das organizações tem na rede estudada. Os resultados evidenciaram que as organizações públicas e do terceiro setor são aquelas que têm maior envolvimento e participação na rede. Estes resultados têm implicações nas políticas públicas adotadas no âmbito do governo local, uma vez que a participação destes atores impacta na efetividade da prestação de serviços públicos locais.

Lotta e Vaz (2015) analisaram arranjos institucionais complexos, recentemente implementados no Brasil, que têm inovado no desenho de formulação e implementação das políticas, em busca de promover o envolvimento e a coordenação horizontal (entre os setores de políticas), vertical (entre entes federativos) ou com outras organizações ou sociedade para alcançar a efetividade das políticas públicas. A hipótese levantada é de que as experiências de novos arranjos apontam para um movimento de mudança, ainda não consolidado, uma transição de uma gestão baseada em uma visão hierarquizada, funcional e setorial, para um modelo mais transversal, intersetorial, sistêmico, com algum grau de participação dos vários atores envolvidos e voltado à efetividade das ações governamentais.

V. C. S Oliveira et al. (2010) observaram em seu ensaio teórico, que a gestão colegiada de políticas públicas exige novas relações, democráticas e dialógicas, entre sociedade e Estado, demandando a construção de estruturas institucionais sólidas e o fortalecimento de domínios públicos não estatais. Segundo os autores, no âmbito municipal, os conselhos gestores são agentes-chave desse movimento de mudança e, por isso, buscaram discutir como essas instituições podem servir, de fato, como instrumentos da democracia deliberativa, servindo à formação de decisões coletivas resultados de argumentação pública entre indivíduos politicamente iguais.

Correio (2019) investigou as práticas de governança pública adotadas pelos órgãos da Administração Pública Federal Brasileira (APFB). O trabalho traz uma abordagem quantitativa do tipo descritiva, viabilizada pela estatística descritiva sobre o banco de dados resultante da aplicação de um questionário, aplicado em 372 órgãos da APFB. Dentre os resultados, o autor destaca a instituição de um conselho de administração em quase todos os órgãos. Contudo, as variáveis que remetem à efetividade desses conselhos indicaram deficiências na gestão, principalmente gestão de riscos.

Martins et al. (2019) apresentaram uma ontologia de governança pública, baseada em uma ampla revisão de literatura sobre modelos de negócios e em um conceito de governança pública estruturado, com o objetivo de contribuir com o debate sobre o tema e propor uma técnica inovadora de gestão na área pública. A abordagem ontológica é combinada com a ciência de design para desenvolver um modelo de tela (*canvas*) de governança pública. O resultado é um modelo que deve formar de maneira ideal a base para novas ferramentas de gestão da estratégia e de informação, bem como oferecer outros benefícios em termos de mensuração e avaliação.

Dani et al., (2018) verificaram o efeito da qualidade da governança pública sobre o sentimento de confiança da população nas instituições governamentais de países latino-americanos. A análise compreende o período de 1996 a 2014 e sete países. Os principais resultados mostraram que quanto melhor for a qualidade da governança pública, maior tende a ser a confiança dos cidadãos nas instituições governamentais. Embora, numa frequência de 0 a 100%, o nível de confiança em instituições tais como: forças armadas, polícia, judiciário, partidos políticos, parlamento e governo nacional, não supere os 50% para a maioria dos casos. Para os autores, a confiança dos cidadãos nos governos e em instituições governamentais está positivamente relacionada com bem-estar social.

Sauerbronn (2017) estudou a governança da política pública de saúde no Brasil, no contexto pós-reforma gerencial. A argumentação teórica desenvolvida teve o objetivo de propor uma análise sobre governança pública e as influências recebidas de múltiplos níveis, como a competitividade administrada na política pública de saúde e a interação entre público e privado. Foi analisada a evolução da política em termos sócio históricos e três abordagens teóricas de governança pública. Dentre as conclusões do estudo foi apontado que a governança é um processo complexo e flutuante, que envolve uma pluralidade de ideias e a interação entre diferentes atores públicos e privados e que há uma crescente influência do setor privado no provimento dos bens públicos.

A. G. Oliveira e Pisa (2015) discutiram a questão de como avaliar o grau com que cada ente federativo se esforça por cumprir os princípios da governança pública na implementação de suas políticas públicas. Os autores partiram do princípio que governança pública envolve transparência, prestação de contas, ética, integridade, legalidade e participação social na tomada de decisão. O objetivo do estudo foi desenvolver um índice de medição da governança pública, que sirva como instrumento de autoavaliação e planejamento para o Estado e de controle social para os cidadãos.

Ramos e Vieira (2015) observaram que as regras atuais da gestão pública descentralizada e as novas abordagens do *New Public Management (NPM)* atribuíram novas competências aos entes federados. Para justificar a argumentação de que o maior desafio se impõe à administração municipal, os autores desenvolveram um modelo teórico conceitual de avaliação da governança corporativa orientado para a realidade da gestão municipal, denominado de Matriz LIMPE. O modelo foi estruturado a partir dos princípios constitucionais de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (LIMPE) e apresenta um *checklist* transversal que avalia a governança corporativa tanto na perspectiva do LIMPE quanto na perspectiva do *Balanced Score Card (BSC)*.

R. O. Souza (2018) desenvolveu um índice para mensurar o grau de governança pública local (IGOV- M) e a comprovação de sua aplicabilidade se deu pelo cálculo do mesmo para os municípios paranaenses. O trabalho considerou como dimensões os princípios de governança pública: Transparência; Accountability; Participação; Integridade; Conformidade Legal; Equidade; e Efetividade. Princípios esses, estudados anteriormente para elaboração do Índice de Governança Pública (IGovP), aplicável no âmbito federal e estadual. De acordo com o autor, a criação do IGOV-M fortalece o controle e a participação societal na administração pública.

Correa (2020) pesquisou as práticas de governança para criar uma escala para avaliar o nível de governança das finanças públicas municipais, utilizando a Teoria de Resposta ao Item. Segundo o autor a participação popular é um aspecto que a legislação brasileira tem preconizado e, embora não seja formalmente um dos princípios de governança, foi incluída no modelo. A sistemática desenvolvida, segundo o autor, é capaz de avaliar aspectos de governança, estabelecer um ranking entre os municípios e identificar os pontos fortes e fracos em termos de governança.

A partir dos estudos elencados é possível concluir que muitos deles se dedicam à reflexão sobre os diferentes modos ou perspectivas de governança e seus impactos na efetividade das políticas públicas em diferentes áreas e países (Araújo & Silvestre, 2013; Biadgilign et al., 2019; Dani et al., 2018; Lang, 2019; Lange et al., 2019; Koontz, 2019; Swe & Lim, 2019)

Outros estudos focam em políticas ou programas governamentais específicos e avaliam, mais pontualmente, seus resultados e a interação entre os diferentes atores (Abas, 2019; Saraiva & Nunes, 2011; Ventura, 2016). Por vezes, os estudos apresentam-se na forma de ensaio teórico (Lotta & Vaz, 2015; Mario, 2016; V. C. S. Oliveira et al., 2010; Sauerbronn, 2017).

Os estudos nacionais, geralmente, fazem um recorte por região ou grupo de municípios (Nogueira & Forte, 2019; Noronha et al., 2014; Reis et al., 2013; E. M. Silva, 2018; D. L. Souza et al., 2016), sendo menos numerosos os estudos que se dedicam à governança em âmbito local com uma maior amplitude da amostra (Cavalcante, 2017; Coêlho e Fernandes, 2017).

Diferentemente de estudos que se propuseram a construir um índice para mensurar a governança dos municípios ou órgãos públicos (Correa, 2020; A. G. Oliveira & Pisa, 2015; R. O. Souza, 2018) e daqueles que se propuseram a desenvolver um modelo teórico-conceitual de mensuração e prática da governança (Martins et al., 2019; Ramos & Vieira, 2015) ou avaliar as práticas de governança de órgãos públicos (Correio, 2019), o presente estudo trabalha com um indicador de governança municipal existente e amplamente divulgado: o IGM do Conselho Federal de Administração. Da forma como foi construído nas dimensões Gestão e Finanças, esse indicador confere uma mensuração empírica ao conceito teórico adotado de que governança é a capacidade administrativa e financeira do governo de implementar suas políticas públicas.

2.4 GOVERNANÇA, POLÍTICAS PÚBLICAS E JUSTIÇA SOCIAL

Governança e políticas públicas estão intrinsecamente ligadas a questões de justiça e bem-estar social. As políticas públicas por terem como objetivo a distribuição de bens e recursos sociais e por estarem voltadas à garantia dos direitos fundamentais (Mario, 2016) e a governança por refletir a capacidade do governo de implementar sua agenda política.

A descentralização político-administrativa e o fortalecimento do poder local, decorrentes da promulgação da Constituição de 1988 e das reformas do Estado brasileiro na década de 1990, tinham em seu bojo o atendimento de uma demanda crescente por justiça social. Aproximar o governo e a sociedade civil, dar maior transparência às ações governamentais e entender melhor os anseios do cidadão, sedimentaria o caminho para um desenho de políticas públicas mais justas (Mario, 2016), no sentido de redução das desigualdades socioeconômicas e promoção do bem-estar social .

Os princípios da justiça para Rawls têm duas funções específicas. Inicialmente, a partir de ideias abstratas formam a base de uma unidade social, integrante de uma sociedade bem ordenada. Posteriormente, permitem a avaliação da justiça de políticas e orientam a formulação de leis (Rohling, 2015). Para Rawls (2008) o desenho das políticas públicas deve prezar pela promoção dos objetivos sociais e não compete ao Estado impor ou direcionar o cidadão para uma forma de vida julgada como mais oportuna.

Além do poder discricionário do cidadão sobre a vida que deseja ter, desde que respeitadas as liberdades iguais, o cidadão menos favorecido deve ter igualdade equitativa de oportunidades educacionais e ocupacionais, de renda e riqueza (Rawls, 2008). Contudo, o bem-estar e a realização da justiça social não depende apenas do aparato legal, mas de sua prática cotidiana, significando uma realidade ancorada em políticas socioeconômicas, no qual todos alcancem as capacidades e tenham oportunidades de escolher a vida que desejam viver (Sen, 2010).

2.4.1 A economia do bem-estar e o *Welfare State*

A Escola Clássica foi a corrente teórica que dominou o pensamento econômico nos séculos XVIII e XIX. No século XX surge outra escola que não corrobora a ideia de

que a Economia poderia cumprir uma função política, dando origem a teoria tradicional do bem-estar (Giacomelli et al., 2017).

A teoria do bem-estar tem na utilidade a única dimensão para avaliar o bem-estar e não considera fatores relacionados à realidade vivida pelo indivíduo (Giacomelli et al., 2017), o que gera diferentes críticas à concepção welfarista. Na visão de Vita (1999) a questão central para os teóricos e pensadores igualitários está na avaliação de um ponto intermediário entre uma concepção plenamente objetiva/perfeccionista de bem-estar e uma outra concepção inteiramente subjetiva/welfarista.

A literatura crítica da economia do bem-estar evidencia a dificuldade em fazer comparações interpessoais que considerem a intensidade das preferências dos indivíduos. O cálculo welfarista tende a neutralizar ou aprofundar o efeito de desigualdades enraizadas à medida que desejos legítimos podem representar apenas uma adaptação de parte dos indivíduos às dificuldades vivenciadas no dia a dia que os levam a exigir muito pouco diante da escassez de recursos (Vita, 1999).

Para Vita (1999), a avaliação da vantagem individual de quem vive em condições de destituição e desigualdade extrema, com base em seus desejos e preferências, é o mesmo que compactuar com a injustiça de que são vítimas. Dado o impacto nas políticas públicas, esse é um ponto focal para Sen (1993) que afirma que, uma pessoa que vive na situação de indigente, tendo uma vida muito pobre, em termos de utilidade medida por seu estado mental poderia não estar mal, se fosse constatado que tal pessoa aceita sua condição com resignação e sem alarde.

A avaliação da qualidade de vida e do atendimento das necessidades básicas é um tema recorrente na literatura acadêmica. Contudo, a teoria econômica do bem-estar tem tratado esses trabalhos de pesquisa com certa preocupação, baseado na justificativa de que são propostas pouco estruturadas e fundamentadas, o que é na verdade também é uma forma de defesa à avaliação utilitarista. A teoria do bem-estar tem sido resistente à ideia de que a concepção welfarista de avaliação tem sido incapaz de lidar com desigualdades estruturais (Sen, 1993). Os teóricos adeptos do utilitarismo procuram expurgar questões morais e éticas, mesmo sendo questões inerentes ao comportamento humano.

Segundo Giacomelli et al. (2017), na perspectiva de Sen foi a partir da década de 1930 que a soma total de utilidade com a desconsideração de qualquer outro fator valorativo mostrou-se incapaz de atender à necessidade de promover comparações interpessoais. Então, o critério de avaliação predominante passa a ser o critério da

otimalidade/eficiência paretiana, de forma a evitar as comparações interpessoais. Segundo esse critério, o nível ótimo é atingido quando for impossível melhorar a posição de alguém sem piorar a posição de outrem. Trata-se da avaliação de melhorias globais (Sen, 1993).

O debate sobre o princípio da utilidade tem origem no final do século XVIII, quando foi levantada a questão de como assegurar felicidade a um maior número de indivíduos, calculando os estados mentais por uma medida cardinal de prazer versus dor, por meio de utilidades (Copetti, 2013; Vita, 1999).

Bentham (2011) iniciou esse debate como uma forma de contestação à atuação do poder público inglês, tendo o fato relação com o aumento das desigualdades sociais e favorecimento às práticas de monopólio. Para evitar a manutenção de privilégios de determinadas classes econômicas e a proteção de interesses privados econômicos e políticos em detrimento do bem-estar comum, a intervenção estatal no mercado poderia ser, inclusive, incentivada (Bentham, 2011; Copetti, 2013).

O princípio da utilidade como medida da satisfação, no entanto perdeu seu caráter ético e moral e passou a ter significado de eficiência econômica. Como critério cientificizado da utilidade, tem relação com a conduta dos indivíduos em relação à escassez de bens. O critério de avaliação paretiano parte de critérios de utilidade ordinal para descrever o comportamento humano e ordenar as preferências individuais no mercado, com objetivos de reduzir custos e aumentar benefícios (Copetti, 2013).

Para Sen (1999) essa perspectiva subjetiva da utilidade pode ser enganosa, porque os desejos representam a realidade e a realidade é mais difícil para uns do que para outros. Para o autor a eficiência também poderia ser medida por outras métricas, que considerem a qualidade de vida. Como alternativa, a avaliação poderia considerar as funções e capacidades de realização, enquanto oportunidades asseguradas ao indivíduo de alcançar situações desejáveis (Sen, 1999).

Sandmo (1995) alerta que não é muito forte a ligação entre a economia do bem-estar e os fundamentos teóricos do *Welfare State*, que tratam, entre outros pontos, das recomendações políticas sobre o papel do setor público como sistema redistributivo, pelas vias de assistência social e previdenciária, e a prestação de bens sociais, como saúde e educação. Outros teóricos adotam uma definição mais ampla de *Welfare State*, abrangendo o aspecto econômico e social das políticas de um país que dá grandes prioridades à igualdade e à proteção individual contra riscos sociais. Contudo, conforme

é pontuado pelo autor, há um *link* entre a teoria do bem-estar e as teorias do comportamento individual no *Welfare State*.

A origem, a expansão e as razões de existência do *Welfare State* são estudadas por Arretche (1995), que observa que é ampla a bibliografia que trata de explicar esse fenômeno. A autora observa que houve uma evolução nas formas de abordagem do tema, partindo de trabalhos baseados em indicadores de volume do gasto social, nas décadas de 1950 e 1960, para pesquisas mais elaboradas sobre a forma e natureza do gasto, na década de 1980.

Os Estados de Bem-Estar Social, para Wolf e Oliveira (2016) são uma das formas existentes de sistema de proteção social, em que o Estado assume um papel mais marcante se comparado com o mercado e a família, no atendimento das necessidades individuais fundamentais.

Sobre o *Welfare State* Arretche (1995) observa que no debate sobre a origem de sistemas de proteção social “há um núcleo comum em sua argumentação, relativo aos impactos do processo de industrialização sobre as formas de intervenção e atuação do Estado” (p.5). O crescimento econômico com seus consequentes problemas sociais impôs a necessidade de garantias mínimas por parte do Estado à sociedade.

Independentemente do regime político ou características nacionais, países em processo de industrialização passaram por uma reestruturação social decorrente das novas relações de trabalho, especialização da mão de obra, inserção da mulher no mercado de trabalho, mobilidade social entre outros fatores, que tiveram efeitos sobre o tamanho das famílias e sobre a educação dos filhos e a proporção de idosos.

Por outro lado, o desenvolvimento do *Welfare State* tem forte associação com a cultura nacional (Arretche, 1995). Diferentemente de países da Europa Ocidental, as crenças e os valores americanos, entre eles o individualismo e a valorização do livre mercado, bem como, um sistema político-administrativo focado na descentralização e o enriquecimento conjunto da população paralelo à industrialização constituíram obstáculos relevantes para o desenvolvimento de programas sociais mais amplos. Esping-Andersen (1989) chama atenção para a relação de valores culturais das sociedades com a configuração das políticas de bem-estar sedimentadas sobre ideias liberais ou social-democratas.

Segundo Marshall (1967 como citado em Arretche, 1995) na Inglaterra, o surgimento de programas sociais de proteção aos indigentes, pobres e trabalhadores industriais na segunda metade do século XIX sedimentou as bases de um aparelho

estatal administrativamente preparado para atender às necessidades individuais e coletivas de seus cidadãos no período pós Segunda Guerra Mundial, o *Welfare State*.

O desenvolvimento do Estado do Bem-Estar também é apontado como tendo determinantes preponderantemente de ordem política. Tem relação com o avanço crescente da noção de cidadania, com a ampliação dos direitos civis, políticos e sociais, que evoluíram de forma distinta, marcadamente em períodos pós-guerra (Arretche, 1995). “Além de instrumento de política macroeconômica, o *Welfare State* é também um mecanismo de regulação política da sociedade” (Medeiros, 2001, p. 7).

Para Esping-Andersen (1995) o *Welfare State* é uma marca positiva do pós-guerra, que significou não apenas um incremento de programas sociais, mas uma reconstrução econômica, moral e política. Do ponto de vista econômico a crença absoluta no livre mercado cedeu espaço para garantias de emprego. Do ponto de vista moral, idéias de justiça social, solidariedade e universalismo receberam mais apoio. Do ponto de vista político, a democracia liberal e a integração social foram promovidas.

Na América Latina, conforme Draibe & Riesco (2011), as estratégias de desenvolvimento e a evolução do Estado de Bem-Estar Social devem ser estudados a partir de diferentes pontos de partida, dada a forte heterogeneidade das condições socioeconômicas na região. As evidências são de que o esgotamento da estratégia liberal de desenvolvimento não dá passagem direta para a volta à estratégia desenvolvimentista estatal vigente de 1920 a 1980, mas em conjunto são base para outra estratégia.

Para esses autores, na economia neoclásica, o pensamento keynesiano “captou com precisão o círculo virtuoso com que o econômico e o social se inscrevem na dinâmica de crescimento econômico e desenvolvimento social, visível no capitalismo regulado do pós-guerra” (Draibe & Riesco, 2011, p. 223). Embora questões relativas à equidade e a relação entre instituições de políticas sociais e o desenvolvimento capitalista sejam comuns também às correntes de pensamento da sociologia histórica.

Para Draibe e Riesco (2011), nos debates sobre estudos comparativos de Estados do Bem-Estar, são dimensões fundamentais as estruturas de valores, visões de mundo, regras e princípios religiosos, concepções predominantes sobre a família e o papel da mulher. De toda forma, sem dizer que as características culturais superam os processos estruturais de urbanização e industrialização, as mudanças demográficas e as transformações da estrutura social. O Estado de Bem-Estar deve ser entendido em termos de interface entre o mercado, a família e o Estado (Esping-Andersen, 1989).

O Estado Desenvolvimentista é um tipo de Estado do Bem-Estar e foi protagonista no enfrentamento dos problemas sociais do desenvolvimento nos países latino-americanos (Draibe & Riesco, 2011) e nessa região, não houve um padrão único de evolução da modernização.

Há, portanto, diferentes formas/arranjos/modelos de *Welfare States*. Contudo, a literatura mais recente indica que o Estado Desenvolvimentista latino-americano se equipara em termos de papéis e funções aos Estados Desenvolvimentistas do leste asiático e têm como objetivo principal a proteção aos trabalhadores assalariados (Draibe & Riesco, 2011).

Esping-Andersen (1989) elenca diferentes modelos de *Welfare States*. A partir da desmercantilização do trabalhador, os direitos sociais não tem mais apenas o posto de pura mercadoria. Assim, a prestação de serviço passa a ser um direito. Contudo, se a previdência e assistência social forem baixas e não emanciparem o indivíduo do mercado a desmercantilização não é significativa. Nesse modelo, a competição entre trabalhadores que estão dentro e fora do mercado impede movimentos reivindicatórios, enfraquece o trabalhador e fortalece o empregador. Esse era o modelo presente no século XIX, na maioria dos países.

Nos *Welfare States* contemporâneos, quando é exigida comprovação da pobreza e os benefícios do setor privado são reduzidos, a desmercantilização é estreita. Noutro modelo, com previdência social estatal e largos direitos, são as formas de elegibilidade e as leis que regulamentam os benefícios que definem o nível de emancipação da pessoa do mercado de trabalho. Embora, os programas sociais da Alemanha não tenham se mostrado como uma alternativa completa para a desvinculação do mercado de trabalho (Esping-Andersen, 1989).

O terceiro modelo dominante (Beveridge), oferece benefícios sociais básicos e iguais para todos os cidadãos, sem considerar ganhos ou contribuições anteriores, mas mesmo sendo mais solidário não representa uma maior desmercantilização, ou seja, há pouca redução da dependência do cidadão em relação ao mercado para a preservação de seus direitos fundamentais.

Na concepção de Wolf e Oliveira (2016) “argumenta-se que os Estados de Bem-Estar Social possuem um importante papel a cumprir na proteção da dignidade humana, mas alguns arranjos são mais capazes do que outros de fazer isso diante dos desafios impostos pelo capitalismo contemporâneo” (p. 662). Esses arranjos devem ser entendidos como integrantes de estratégias de desenvolvimento.

Os três arranjos que refletem diferentes modelos de *Welfare States* discutidos por Esping-Andersen (1989), foram classificados como : a) liberal/residualista (e.g Estados Unidos, Canadá) ; b) conservador-corporativo (e.g Alemanha); e c) socialdemocrata (e.g. Escandinávia). Para Wolf e Oliveira (2016), as principais diferenças entre os modelos dizem respeito ao tamanho, formas de financiamento e composição do gasto social público, além das exigências para acessar os benefícios disponibilizados.

Esping-Andersen (1995) acrescenta ao debate questionamentos sobre o futuro dos *Welfare States*. Como a vantagem comparativa de países há muito industrializados está nos custos competitivos do trabalho, países que estão em processos recentes de industrialização resistem a adotar programas de bem-estar de altos custos. Enquanto isso, a integração global dos mercados, que torna o ambiente altamente competitivo e restringe a autonomia dos países em relação ao seu planejamento econômico, põe foco na possibilidade de haver um denominador comum de investimento social.

Considerando que o desemprego não é apenas cíclico, mas tem um crescimento crônico em diferentes países, e o impacto das importações no crescimento da renda nacional, não há mais espaço para estratégias de expansão da demanda nos moldes keynesianos (Esping-Andersen, 1995). Embora, o autor afirme que há consenso de que *welfare state* keynesiano tenha sido uma solução de soma positiva em relação ao *trade-off* entre igualdade e eficiência. Essa é a percepção dominante nesse tipo de debate.

Esping-Andersen (1995, p. 77) alerta que as forças globais não devem ser superestimadas. O destino dos *welfare states* pode ser fortemente influenciado pelos mecanismos políticos e institucionais de representação de interesses, formação de consenso político e capacidade de administrar interesses conflitantes. Nisto, há grande variação entre países, o que interfere nos objetivos de bem-estar social, emprego e crescimento.

O autor conclui que é esperada uma forte resistência à mudanças, uma vez que, há a institucionalização de programas que estão em prática há muito tempo, que são amplamente defendidos por grupos de interesses. Segundo ele, não há muitas perspectivas de reformas radicais e quando acontecem, são por negociação e formação de consenso. De toda forma, as discussões sobre o Estado do Bem-Estar Social e dos critérios de avaliação como medidas da satisfação trazem à tona questões relacionadas à solidariedade e concepções de justiça, que merecem ser abordadas com maior profundidade.

2.4.2 A teoria da justiça de John Rawls

A concepção de justiça apresentada na obra de Rawls (2008) é por ele denominada de “justiça como equidade”, que tem as mesmas ideias e objetivos principais da concepção filosófica da democracia constitucional. A ideia de Rawls sempre foi a elaboração de uma concepção de justiça alternativa ao utilitarismo, por este servir de forma frágil às instituições da democracia constitucional.

Para Rawls (2008), a doutrina utilitarista não oferece uma teoria satisfatória dos direitos e das liberdades fundamentais dos cidadãos como pessoas livres e iguais, valores tão caros às sociedades democráticas. Segundo o autor (2008), a justiça como equidade constitui uma base moral para as sociedades democráticas, que por essência têm como princípio central a igualdade humana fundamental.

A noção ética utilitarista dominou a filosofia política anglo-saxônica até a publicação em 1971 de “Uma Teoria de Justiça” de John Rawls (Kang, 2011). Para Outeiro et al., (2016), no utilitarismo os direitos fundamentais são pensados de forma a aumentar a utilidade geral, de forma que, se for preciso, serão sacrificados para maximizar o bem-estar (ou prazer) geral, mesmo não sendo essa a consequência inicialmente pretendida.

O ponto de partida da teoria utilitarista é a maior felicidade do maior número de pessoas, sendo este um dos critérios de justiça que Rawls se propõe a oferecer uma alternativa (Vita, 2007). Conforme Rawls (2008), a ideia principal do utilitarismo é que a sociedade é justa se suas instituições estão organizadas de forma a obter o máximo saldo líquido de satisfação, tomando por base a satisfação geral e não importando, exceto indiretamente, como essa soma de satisfações se distribui entre os cidadãos ou como cada cidadão a distribui ao longo do tempo.

Para Rawls (2008), o utilitarismo não considera adequadamente que cada pessoa é única. Para Marin e Quintana (2012), a teoria da justiça de Rawls “não está baseada no argumento da maximização do auto interesse como única motivação da pessoa, e também não parte dos princípios da teoria da escolha racional” (p. 514).

Para Vita (2007), não compete à autoridade política impor aos cidadãos formas de viver que julgue adequadas,

cabe aos cidadãos constituírem seus próprios julgamentos sobre as convicções de valor moral com base nas quais desejam viver, mas os cidadãos de uma sociedade democrática devem ter não somente um âmbito de discricção como também os recursos – no que diz respeito a oportunidades educacionais e

ocupacionais e a um quinhão equitativo da renda e da riqueza da sociedade – que os capacitem a viver suas vidas de acordo com as “concepções do bem” e convicções de valor moral que, de acordo com suas próprias luzes, julgam ser mais verdadeiras. (p. XXVI)

Na justiça como equidade o conceito de justo antecede o conceito do bem (Rawls, 2008). Certos princípios têm seu teor definido desde o início e devem garantir a estabilidade das instituições justas, há limites definidos ao que é bom e formas de caráter moralmente dignas, o que é característico da teoria contratualista, quando comparada ao utilitarismo. No contratualismo o papel dos direitos iguais é justamente permitir apenas afastamentos do estado de natureza para garantir esses direitos e servir ao interesse comum.

Segundo Rawls (2008), “o objeto primeiro dos princípios da justiça social é a estrutura da sociedade, a organização das principais instituições sociais em um esquema único de cooperação” (p. 65), onde todos são moralmente iguais. Para o autor a instituição é a estrutura básica da sociedade e é definida como um sistema público de normas, que define cargos e funções com seus direitos e deveres, poderes e imunidades (Rawls, 2008, p.66). Princípios de justiça devem balizar a distribuição de direitos e deveres e definir a distribuição adequada de benefícios e encargos da vida social dentro das instituições.

Para Rawls, a justiça é a virtude mais importante das instituições sociais, da mesma forma que a verdade é a virtude mais importante dos sistemas de pensamento e não se justifica a perda de liberdade de alguns, mesmo em troca da partilha de um bem maior por toda a sociedade (D. A. Soares, 2014). Rawls (2008) pondera que “na sociedade justa as liberdades da cidadania igual são consideradas irrevogáveis; os direitos garantidos pela justiça não estão sujeitos a negociações políticas nem ao cálculo de interesses sociais” (p. 4).

Conforme abordado por Mario (2013), na obra de Rawls os princípios de justiça são estabelecidos a partir da “posição original” dos membros da sociedade, que seria uma situação puramente hipotética em que os participantes decidem os princípios que regularão a estrutura básica, sob o “véu da ignorância”. Nessa condição, os tomadores de decisão desconhecem suas condições sociais e de seus pares, enfatizando a imparcialidade sobre a escolha dos princípios. Desse modo, ninguém é favorecido ou desfavorecido em função de circunstâncias naturais, sociais ou pelo acaso.

Vita (2007) tratando da metáfora “véu da ignorância” afirma que “não é justo que em uma sociedade democrática, as pessoas sofram os efeitos de fatores que respondem pela produção de desigualdades socioeconômicas e que estão fora de seu controle” (p. XXII), sendo essa uma argumentação essencial para discussão sobre justiça distributiva. Não é possível para o cidadão, escolher ao nascer seus próprios talentos ou posição social.

Para Vita (2007) a concepção de justiça de Rawls é uma configuração de valores políticos tradicionais democráticos, que são liberdade, igualdade e fraternidade. Segundo D. A. Soares (2014), Rawls busca harmonizar valores tendencialmente contraditórios, compatibilizar o antagonismo entre a igualdade e a liberdade. Conforme Rawls (2008, p.150) são dois os princípios da justiça: O primeiro é o princípio da máxima liberdade igual e o segundo composto por duas partes é o princípio da igualdade (equitativa) de oportunidades e o princípio da diferença.

Segundo D. A. Soares (2014) os princípios são ordenados em série, o segundo subordinando-se ao primeiro e no segundo, o princípio da diferença subordinando-se à igualdade equitativa. Desta forma, as liberdades básicas têm papel central e não podem ser negociadas em troca de maiores vantagens econômicas e sociais.

Na avaliação de Vita (2007), esses princípios são, na verdade, constituídos por três componentes: Um princípio de liberdades e direitos fundamentais que cabe a todos, correspondendo aos direitos liberais clássicos como liberdade de consciência, pensamento, associação, expressão, bem como, os direitos necessários a uma estrutura democrática de autoridade política e, direitos e prerrogativas associadas ao “império da lei” e ao processo legal; Um princípio de igualdade de oportunidades, que parte da concepção que aqueles que têm talentos similares e vontade de exercê-los teriam que ter as mesmas oportunidades de acesso às posições profissionais e políticas mais valorizadas; E o princípio da diferença, que tendo os dois outros componentes sido atingidos, eleva ao nível máximo a distribuição de recursos aos mais desfavorecidos.

Vita (2007) afirma que o componente do princípio da diferença é entendido por Rawls como uma interpretação política do valor da fraternidade, onde os menos talentosos encontram suporte institucional para desenvolver o próprio senso de justiça e respeito por si próprio e dentro do arranjo institucional socioeconômico, os mais talentosos podem esperar pela cooperação voluntária dos menos talentosos.

De acordo com Marin e Quintana (2012), o princípio da diferença de Rawls admite a desigualdade na distribuição dos bens primários quando for para privilegiar os

menos favorecidos da sociedade. De acordo com Vita (1999) os bens referentes às capacidades e prerrogativas de cargos e posições de responsabilidade nas instituições políticas e econômicas e renda e riqueza, na teoria de Rawls, podem ser distribuídos de forma desigual, não configurando uma injustiça, caso o objetivo seja elevar ao nível máximo possível o quinhão representado pelos menos favorecidos.

Para Rawls (2008), o princípio da diferença é um princípio de justiça na posição original e antes de tudo, aplica-se à estrutura básica da sociedade por meio de indivíduos representativos cujas expectativas devem ser estimadas mediante uma lista ordenada de bens primários que um homem racional deseje, independentemente do que mais ele deseje.

Esses bens sociais são elencados da seguinte forma: a) liberdades e direitos fundamentais; b) liberdade de movimento e de escolha de ocupação, contra um pano de fundo de oportunidades variadas; c) capacidades e prerrogativas de cargos e posições de responsabilidade nas instituições políticas e econômicas da estrutura básica da sociedade; d) renda e riqueza; e) as bases sociais do autorrespeito. Segundo Vita (1999) a comparação entre os quinhões distributivos dos cidadãos de uma sociedade liberal-democrática deve ser em função de um índice que agregue essa pluralidade de bens.

Rawls (2008) afirma que o bem primário mais importante talvez seja o autorrespeito, a autoestima, a ideia que a pessoa tem de seu próprio valor e de sua capacidade de realizar suas aspirações. Assim, na posição original, sob o véu da ignorância, qualquer um evitaria situações que ameacem a autoestima de um indivíduo, pois diante do fracasso e da insegurança o ser - humano não se permite avançar.

Rohling (2015) aponta que para Rawls os princípios da justiça têm duas funções específicas. Inicialmente, a partir de ideias abstratas formam a base de uma unidade social, integrante de uma sociedade bem ordenada. Na sequência, permitem a avaliação da justiça de políticas públicas e orientam a formulação de leis. Embora a estrutura básica da sociedade (constituição, economia, família, distribuição de bens e riquezas) englobe mais que a ordem política e jurídica, esses são elementos centrais, pois controlam a forma como os demais elementos se relacionam.

Segundo Rohling (2015), partindo da teoria de Rawls pode-se caracterizar um sistema jurídico justo. “A regra, correta definida pelas instituições, é regularmente observada e adequadamente interpretada pelas autoridades – é a justiça formal, que, aplicada ao sistema jurídico, faz surgir o estado de direito (o império do direito “Rule of Law”)” (Rohling, 2015, p. 605). Segundo Lois e Marchiori (2008), a limitação e

organização do poder político tem importância fundamental na teoria rawlsiana. Essa limitação tem a função de dar materialidade à justiça e legitimidade ao Estado.

De acordo com Outeiro et al., (2016), Rawls em suas obras formula diretrizes para a ação estatal, que deve privilegiar os interesses da sociedade como um todo, mas em particular dos menos favorecidos. Para isso, parte de um conjunto de direitos fundamentais do cidadão e da exigência de isenção do Estado na conceituação de “boa vida” na percepção do cidadão.

Rawls (2008) afirma que “historicamente, um dos principais defeitos do governo constitucional tem sido sua incapacidade de assegurar valor equitativo da liberdade política” (p.279). Para o autor não tem havido preocupação em corrigir tais falhas ou mesmo discuti-las mais profundamente. Dessa forma, há disparidades na distribuição de propriedade e riqueza, incompatíveis com a liberdade política, sendo ignoradas pelo sistema legal. A competição no processo político não é acirrada como deveria, ocorrendo uma concentração de poder, que se favorece do aparelho coercitivo do Estado e da legislação para manter o *status quo*, perpetuando as desigualdades socioeconômicas e não configurando um governo constitucional justo.

Rawls (2008) argumenta que uma constituição justa é marcada pela defesa da rivalidade equitativa na distribuição da autoridade e cargos políticos. Para o autor, as políticas devem ser concebidas para promover os objetivos sociais e os partidos devem trabalhar pela aprovação do cidadão, sendo que os detentores do poder, segundo o princípio da participação, devem responder aos anseios do eleitorado, desde que estes sejam compatíveis com a justiça. “Os representantes não são, decerto, meros agentes de seus eleitores, uma vez que têm certo discernimento e deles se espera que, na elaboração de leis, exerçam sua capacidade de julgar” (Rawls, 2008, p. 280). Acima de tudo, o que importa é que a constituição, que segundo o autor, é o alicerce da estrutura social, institua direitos iguais de participação nos assuntos públicos, preservando o valor equitativo dessas liberdades.

Gondim e Rodrigues (2009) consideram que a Constituição brasileira não espelha por completo o modelo de Rawls, por tratar não apenas das questões essenciais referentes à estrutura básica da sociedade e aos bens primários, mas também tratar de questões voltadas às políticas governamentais. Contudo, os autores observam que a Constituição de 1988 representa uma conquista porque consagra a ideia da justiça e da equidade, mas que não basta a legitimação constitucional.

Também D. A. Soares (2014), ao traçar um paralelo entre a teoria de Rawls e a realidade brasileira, observa que a produção legislativa ordinária e até mesmo a Constituição, ao contrário do que Rawls coloca como fundamental, não se faz sentir na vida das pessoas e as desigualdades não proporcionam um maior benefício aos membros menos favorecidos da sociedade.

As políticas públicas são as instituições responsáveis pela distribuição equitativa de bens e recursos (Mario, 2016), sendo determinado, de acordo com Rawls (2008), “que as políticas sociais e econômicas visem maximizar as expectativas de longo prazo dos menos favorecidos, em condições de igualdade equitativa de oportunidades, desde que as liberdades iguais sejam preservadas” (p.245). Referenciando Mario (2016),

A dimensão do justo nas políticas públicas se revela essencialmente em seu viés distributivista, enquanto uma ação do Estado que realiza a distribuição de bens e recursos em sociedade voltado para a diminuição da desigualdade e da pobreza. O alcance dessa distribuição e seus resultados deveriam, ao menos idealmente, ser condizentes com a concepção de justiça sustentada pela sociedade e expressa na letra da Lei. (p.9)

Sendo assim, partindo da concepção de justiça de Rawls, de seu princípio central da igualdade humana fundamental e da argumentação sobre a realidade socioeconômica e cultural brasileira, é preciso refletir e discutir a partir de indicadores, o papel da boa governança na efetividade das políticas públicas e se essa relação, na prática, tem sido norteada por uma concepção de justiça que privilegie o bem-estar social.

2.4.3 As críticas de Amartya Sen ao transcendentalismo

A teoria da justiça de Rawls suscitou a crítica de diferentes autores, entre eles, Amartya Sen. Segundo Kang (2011) mesmo Sen sendo também um crítico do utilitarismo e reconhecendo os avanços de Rawls nessa discussão, divergiu dele e procurou dar sua própria abordagem baseada nas capacitações, contribuindo com o debate sobre justiça distributiva. Sen se destacou também fora do ambiente acadêmico, principalmente pelo tratamento de questões práticas ligadas a pobreza e desenvolvimento. Inclusive, o Índice de Desenvolvimento Humano do Programa das Nações Unidas foi desenvolvido com base em suas ideias (Kang, 2011).

O *welfarismo* nas obras de Sen é um dos componentes do utilitarismo e por tratar de utilidades ligadas a prazer, felicidade ou satisfação, é uma métrica subjetiva, inviabilizando a comparação interpessoal (Kang, 2011). Por outro lado, essa

comparação entre indivíduos na teoria da justiça de Rawls (2008) é viabilizada pela elaboração de um índice de bens primários (direitos e liberdades fundamentais, liberdade de movimento e livre escolha de ocupação em um contexto de oportunidades diversificadas, poderes e prerrogativas de cargos e posições de responsabilidade nas instituições políticas e econômicas da estrutura básica, renda e riqueza, e as bases sociais do autorrespeito), configurando o *equalisandum* da teoria rawlsiana.

O foco nos meios (bens primários) e não nos fins é um equívoco para Sen. Nas palavras de Marin e Quintana (2012), a ênfase nos bens primários, conforme defendida por Rawls, não basta para julgar a igualdade (o *equalizandum*), por não considerar que problemas como a deficiência física podem afetar a justiça distributiva. Assim, para proceder às comparações interpessoais, Sen desenvolve a noção de capacitações.

As críticas iniciais de Sen a Rawls partem de observações sobre possíveis diferenças de capacidade de conversão dos bens primários em bem-estar por pessoas doentes ou deficientes (Kang, 2011). A essas diferenças de capacidades são acrescentados outros fatores que podem comprometer essa conversão em bem-estar, como altas taxas metabólicas, maior vulnerabilidade a doenças parasitárias, gravidez e idade, que dificultariam a prática de atividades básicas (Kang, 2011).

Kang (2011) chama atenção para a necessidade de diferenciação entre capacitações e funcionamentos e a relação dessa diferenciação com o bem-estar. Funcionamentos dizem respeito ao bem-estar alcançado, como nutrição, boa saúde, não morrer na infância, estar feliz, ter autoestima, participar da vida em comunidade. Já capacitações referem-se às diferentes combinações de funcionamentos que refletem a liberdade da pessoa de escolher viver o tipo de vida que tem em mente.

Sen (2006) argumenta que uma teoria satisfatória da justiça deve ter uma abordagem comparativa, distinta da abordagem transcendental empregada por Rawls que tem como questão principal “o que é uma sociedade justa?”. Para Sen (2006) a abordagem deve se concentrar em classificar arranjos sociais alternativos, identificando arranjos mais justos e menos justos e não apenas focar em uma sociedade plenamente justa, em um mundo simplesmente perfeito. Segundo ele, embora, a abordagem transcendental seja bastante difundida, há interesse acadêmico e importância prática na promoção de questões comparativas sobre justiça devido à abordagem de arranjos totalmente justos não ser suficiente.

A questão principal para Sen (2006) é a necessidade de discutir as iniquidades do mundo atual, a injustiça que assola diferentes sociedades, como a fome, o

analfabetismo, o encarceramento arbitrário e a deficiência na atenção à saúde. Para isso, o foco deve estar não em uma justiça imaculada, em uma reorganização gigantesca e amplamente abrangente, na forma de um salto para um mundo totalmente justo, mas nas maneiras e meios de reduzir a injustiça, remediar as desigualdades sociais, mesmo que sua proposta de uma teoria útil e sistemática da justiça não venha, necessariamente, responder “o que é uma sociedade justa?”.

Para Kang (2011), embora as abordagens de Rawls e Sen tenham diferenças fundamentais, ambas são uma resposta ao utilitarismo e podem ser consideradas:

“primas” por terem quatro características em comum: (1) são não *welfaristas*; (2) podem ser consideradas igualitárias; (3) não advogam uma determinada distribuição final, reservando algum espaço para a responsabilidade pessoal; e (4) ambas defendem uma noção de igualdade de oportunidades mais radical do que a meramente formal. (pp. 355-356)

De acordo com a argumentação apresentada por Outeiro et al, (2016), por não ser tão abrangente quanto à concepção de justiça como equidade, a tese de Sen é complementar à teoria de justiça de Rawls. Para Kang (2011), Rawls concorda com Sen quando reconhece a importância das capacidades básicas e quando diz que o uso dos bens primários deve ser avaliado considerando tais capacidades.

Assim, a expansão das liberdades reais do cidadão não depende somente do crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) do seu país ou da variação em suas rendas individuais, mas também de outros fatores como os serviços de educação e saúde ao seu alcance (Sen, 2010). Na avaliação de Mario (2016), hoje no Brasil, a maior preocupação deve estar centrada na avaliação da efetividade e não na criação de instrumentos e instituições que asseguram os direitos a cidadania. Assim, o foco deve ser direcionado para a avaliação da governança e para legitimidade e os impactos das políticas públicas na redução das desigualdades e promoção do bem-estar social.

2.5 FEDERALISMO FISCAL: DUAS GERAÇÕES DE TEORIAS

Na abordagem econômica, o termo "federalismo" difere um pouco de seu uso em Ciência Política, onde se refere a um sistema político constitucional que garante autonomia e poder tanto para o governo central quanto para os níveis descentralizados de governo. Segundo Oates (1999), diferentes níveis de governo prestam serviços

públicos e têm algum grau de poder decisório, independentemente da questão constitucional.

Para Oates (1999), isso faz o termo "federalismo fiscal" não ser tão apropriado, uma vez que, sugere uma preocupação quase que restrita a questões orçamentárias, quando na verdade, abrange diferentes questões relacionadas a estruturação vertical do setor público. Essa é, portanto, uma temática que extrapola o campo econômico e a esfera macro institucional da Economia do Setor Público, envolvendo também as áreas política e jurídica (Vargas, 2011).

O que tem movimentado diferentes nações em direção a descentralização fiscal é a crença que os governos locais estando mais próximo do cidadão, serão mais sensíveis e responsivos às demandas sociais, a exemplo de países do Reino Unido que optaram por seu próprio parlamento e da Itália, que chegou a uma séria proposta de separação da nação em dois países (Oates, 1999). Outra motivação seria o rompimento com um planejamento central, que não foi capaz de assegurar um crescimento socioeconômico sustentável. O autor observa que a reestruturação do setor público não pode estar apenas ancorada na descentralização, mas sim, deve preocupar-se com o alinhamento das responsabilidades e instrumentos fiscais aos diferentes níveis de governo.

De acordo com Oates (2005), a teoria tradicional do federalismo fiscal, também denominada de Teorias de Primeira Geração (TPG), foram solidificadas em finanças públicas nas décadas de 1950 e 1960, com os estudos seminais sobre a natureza de bens públicos, a conceituação dos papéis dos setores público e privado e estudos sobre finanças públicas. Essa fundamentação teórica para tratar do Federalismo Fiscal prevaleceu até o início da década de 1970 (Vargas, 2011).

As TPG centram-se na atribuição de competências aos diferentes níveis de governo, nos ganhos de bem-estar decorrentes da descentralização e no uso apropriado de instrumentos fiscais, assumindo um caráter mais normativo. Essas teorias colocam para o governo central as funções estabilizadora e distributiva da economia, “funções básicas do governo segundo a visão clássica de Economia do Setor Público encontrada em Musgrave (1980) e em qualquer manual de finanças públicas” (Vargas, 2011, p. 54).

As teorias apontam as limitações e impossibilidades dos governos subnacionais no controle do equilíbrio macroeconômico (políticas fiscal, monetária e cambial) e o comprometimento do potencial redistributivo (políticas distributivas) dessas jurisdições dada a interdependência econômica entre as comunidades e a mobilidade de famílias e empresas (Musgrave, 1959; Oates 2005).

Ações unilaterais restritivas ou expansionistas de gastos públicos (políticas fiscais) se não forem articuladas e coordenadas pelo governo central, têm seus impactos parcialmente anulados pelos efeitos “spillover” (efeitos de transbordamento), dada a mobilidade de fatores entre as jurisdições, gerando ineficiências (M. S. Silva, 2005). Nesta perspectiva, as TPG atribuíram ao governo central papel importante no estabelecimento de uma distribuição equitativa de renda e na manutenção de altos níveis de emprego e com estabilidade de preços (Oates, 2005).

Por outro lado, para a função alocativa do governo, os teóricos da primeira geração apontam os ganhos de eficiência como benefício potencial da descentralização fiscal (Enap, 2017; Oates, 1999). Nessa perspectiva, diante de falhas do mercado no fornecimento de bens públicos, como externalidades e assimetria de informação, o desenho de políticas públicas deveria corrigir as imperfeições, com base no diagnóstico do problema e na prescrição de medidas corretivas (Oates, 2005). Sob a ótica do autor, agências governamentais, por benevolência ou por puro interesse eleitoral, teriam como meta a maximização do bem-estar social. Na função alocativa, o governo central teria como papel de atribuição de competências, encargos e transferências tributárias aos governos subnacionais, segundo critérios de eficiência (Vargas, 2011).

Assim, considerando que as necessidades de bens públicos variam de acordo com regiões, jurisdições ou níveis de governo, os governos subnacionais estariam mais aptos a atender de forma mais eficiente as necessidades de grupos heterogêneos. Essa diversidade de preferências seria o determinante econômico para a opção por um governo federativo e não centralizado (M. S. Silva, 2005). Além do argumento relacionado a assimetria de informação entre governo central e governos subnacionais relativa às preferências de consumo e outras particularidades de cada comunidade, há outro argumento de cunho mais político. O tratamento desigual entre localidades por parte do governo central não é bem aceito, o que dificulta uma oferta Pareto eficiente em diferentes áreas quando a provisão de bens e serviços é nacional (Oates, 2005).

Para Musgrave e Peacock (1967) a economia pública deve ser explicada por um conjunto de princípios bastante distintos daqueles da economia privada. Os desejos sociais não são o somatório de um conjunto de desejos individuais caracterizados pela indivisibilidade e pequenas diferenças de motivação. Os desejos sociais derivam das necessidades do grupo, portanto, não se originam no *homo economicus*.

A questão central, portanto, do federalismo fiscal é a definição das competências e grau de autonomia de cada esfera de governo de forma a atingir o ótimo de Pareto,

onde em uma situação de alocação de recursos é impossível que um participante melhore sua posição sem piorar a posição de outro participante. Segundo Oates (1999), o Teorema da Descentralização é uma proposição normativa direta que afirma que na ausência de economia de custos na provisão centralizada de bens e serviços públicos e de externalidades inter jurisdicionais, o nível de bem-estar será igual ou superior se a posição Pareto eficiente for referente a oferta local, onde a demanda por determinados bens e serviços públicos é homogênea.

Samuelson (1954) define que bens públicos puros são não excludentes e não rivais no consumo. O termo “não excludente” significa que, uma vez que os bens públicos são produzidos, ninguém pode ser excluído de seu consumo. Já o termo “não rival” exige que os benefícios marginais que qualquer consumidor seja derivado do consumo de bens públicos não mudem se o número de consumidores aumenta. (Enap, 2017, p. 10)

Os bens públicos podem também ser definidos como aqueles que devem ser produzidos, mas não há como cobrar seus consumidores (Enap, 2017).

Segundo M. S. Silva (2005, p. 121), alguns pressupostos teóricos são estabelecidos para ancorar o modelo ótimo do Teorema da Descentralização, onde a oferta de bens públicos corresponde perfeitamente ao perfil da demanda de determinado subconjunto geográfico da população: 1) A produção governamental é restrita a bens públicos puros; 2) É produzido um número específico de bens públicos; 3) O conjunto de bens é restrito a um subconjunto geográfico; 4) Há perfeita correspondência entre agrupamentos geográficos e preferências individuais; 5) Há igualdade no consumo individual entre membros de uma mesma comunidade; 6) As externalidades são internalizadas; 7) Não há custos de tomada de decisão; 8) Não há mobilidade individual entre jurisdições; 9) E a situação macroeconômica é de estabilidade de preços e pleno emprego.

Contudo, conforme observa M. S. Silva (2005), há um maior nível de complexidade que envolve os desenhos federativos reais. Mudanças na produção ou no consumo geram custos adicionais e a mobilidade de indivíduos conforme o modelo de Tiebout (1956) favorece a ocorrência de “congestionamento” (M. S. Silva, 2005), fenômeno caracterizado pelo excesso de demanda em relação à quantidade ofertada, o que leva à exclusão de parte dos consumidores e à insatisfação daqueles que conseguem ser atendidos.

O modelo de Tiebout (1956) parte de hipóteses rígidas. O modelo assume que a mobilidade dos consumidores-eleitores é plena e que esses mudarão seu local de domicílio de forma a aumentar a realização de suas preferências (“votam com os pés”). Pressupõe que todos conhecem o padrão de receitas e despesas de cada subconjunto geográfico e que não há preocupações em relação a oportunidades de emprego. Assim, o consumidor estará mais próximo da satisfação plena de suas necessidades quanto maior e mais diversificado for o número de comunidades existentes (Enap, 2017).

Enquanto na provisão central as preferências estão padronizadas e o governo procura se ajustar, na provisão local os gastos são fixados. O encorajamento da migração favorece a eficiência na produção. A argumentação de Tiebout (1956) é de que a capacidade de se mover entre as jurisdições se traduz em uma solução típica do mercado para o problema local dos bens públicos. Quanto a ocorrência de externalidades, caso sejam significativas e a situação de uma comunidade for prejudicada pela ação da comunidade vizinha, seria necessária uma ação integrada e não apenas ações isoladas dos governos locais (Enap, 2017).

Oates (2005) em sua argumentação sobre o modelo de Tiebout (1956), em que as famílias selecionam o local de residência de acordo com o nível de satisfação de suas preferências por bens públicos locais, aponta que o objetivo principal do modelo era desafiar a tese de que a descentralização não poderia resultar em uma provisão de bens públicos eficiente. Tiebout (1956) mostrou que há uma classe de bens públicos locais, onde a escolha individual atinge um resultado Pareto-eficiente.

Contudo, apesar de diferentes autores colocarem o modelo Tiebout (1956) como peça central da teoria, Oates (2005) argumenta que tal posicionamento é um exagero, uma vez que, mesmo sem essa mobilidade, as TPG se manteriam, sendo a mobilidade apenas parte de sua sustentação. Quanto mais homogêneas são as demandas por serviços locais de cada jurisdição e maior a variação dessas demandas entre jurisdições, maiores são os ganhos potenciais em bem-estar das finanças descentralizadas (Oates, 2005, p. 354).

M. S. Silva (2005) argumenta que há restrições quanto ao número de jurisdições e ao número de bens, isso, em função dos custos financeiros gerados pelos processos políticos de manifestação de preferências e pelo suporte administrativo necessário para ao processo de arrecadação tributária para o atendimento da demanda de bens e serviços públicos. Ademais, para o autor, nem sempre é possível atingir um tamanho ótimo para cada unidade produtiva compatível com a jurisdição tendo em vista as economias e

deseconomias de escala e a mobilidade dos consumidores, reproduzindo um modelo onde há desequilíbrio entre arrecadação pública e preferências individuais dentro de cada comunidade (M. S. Silva, 2005).

As TPG também trataram da questão da tributação em um modelo federativo. O ponto principal seria o problema de atribuição e formas de tributação das diferentes esferas de governo. No modelo Tiebout, os impostos são vistos como o “preço” pelo qual as famílias pagam pela cesta de bens e serviços públicos locais e uma preocupação central estaria na tributação descentralizada de bases de capital, por serem extremamente móveis (Oates, 2005).

De acordo com Vargas (2011), na questão da tributação o foco das TPG está no papel atribuído ao governo central de garantir que os governos subnacionais tenham as receitas necessárias para financiar as funções que lhes foram atribuídas, considerando o princípio do benefício, que prevê que os serviços prestados pelo governo devem ser financiados por seus usuários.

O governo central tem maior probabilidade de sucesso em programas de redistribuição de renda, com margem para uso de impostos progressivos sobre a renda. Enquanto é mais indicado que fique a cargo dos governos subnacionais a cobrança de impostos sobre propriedades, que também pode funcionar como imposto sobre benefício. Impostos iguais ao custo marginal da prestação de serviços públicos são importantes para enfrentamento dos efeitos da mobilidade das famílias e das empresas.

Um sistema de equalização fiscal também foi preocupação das TPG para corrigir padrões de migração distorcidos e garantir assistência às jurisdições mais pobres (Oates, 2005). Transferências por concessões iguais e fixas aos governos subnacionais servem para assegurar a eficiência dos sistemas federativos e constituem uma característica marcante desses sistemas (Oates, 2005).

Nesta perspectiva, o governo central também concederia indenizações ou subsídios (sistema de transferências fiscais intergovernamentais), de forma a compensar níveis de governo descentralizados no caso em que a produção local de bens e serviços públicos gerasse efeitos *spillover* sobre outras comunidades. Desta maneira, seria encorajada a produção a níveis eficientes, internalizando os benefícios ou danos dos efeitos de transbordamento (Vargas, 2011).

Com as mudanças no papel do Estado, principalmente a partir do início da década de 1980, novas visões da Economia do Setor Público ganharam força, principalmente a Escolha Pública e a Nova Economia Institucional. O caráter normativo

e a visão de Musgrave (1959) e Oates (1972 como citado em Weingast, 2006, p. 01) de Estado onde é atribuído ao governo central um maior peso e os tomadores de decisão são benevolentes e buscam a maximização do bem-estar social, consolidaram a base da contra argumentação de uma nova geração de teorias que levantaram questionamentos e trouxeram ideias mais aprofundadas sobre as instituições fiscais.

Essas teorias foram denominadas de Teorias da Segunda Geração (TSG) e argumentam que os funcionários públicos têm objetivos individuais que são influenciados por questões institucionais, como objetivos de reeleição, que geralmente, diferem dos objetivos de maximização do bem-estar do cidadão (Oates, 2005, Vargas 2011; Weingast, 2006).

Conforme destaca Weingast (2006), entre as novas idéias sobre federalismo fiscal, as TSG trazem um debate positivo sobre a temática, argumentando sobre as adaptações necessárias às prescrições normativas das TPG, considerando ambientes de escolha política mais realistas. As TSG também se dedicam a entender como acontece o alinhamento de incentivos entre funcionários públicos e cidadãos.

A literatura acadêmica converge para construção de um modelo de sistema fiscal que possa ser adaptado à diferentes realidades. Porém, segundo Weingast (2006), essa abordagem é contestável, considerando a dificuldade em examinar com a profundidade necessária cada ambiente socioeconômico e seu desempenho federativo de modo a concluir que as modificações sugeridas poderão ser de fato implementadas e que surtirão os efeitos desejados. A ênfase deveria estar no que pode ser feito e não no que deve ser feito.

Weingast (2006) observa que é importante entender o impacto das idéias das TSG em países em desenvolvimento, em um contexto de descentralização e governança democrática. O entendimento das condições e incentivos dos governos subnacionais é o caminho para uma teoria comparativa do desempenho do federalismo, contribuindo para o entendimento das diferenças existentes entre sistemas descentralizados. Diferenças denominadas pelo autor de “patologias do federalismo” e que fazem alguns países trilharem o caminho da riqueza e outros o caminho da pobreza.

Oates (2005) observa que a literatura avançou no entendimento conceitual da estrutura e funcionamento do federalismo fiscal, também denominado de governo multinível. Grande parte dessa literatura baseia-se em pensamentos que não tem origem no campo da economia do setor público (Oates, 2005), como problemas agente/principal e contratos incompletos.

As TSG têm duas bases (Oates, 2005): 1) Dedicam-se ao estudo dos processos políticos, do comportamento dos eleitores, burocratas e políticos e de seus incentivos. Os agentes políticos buscam maximizar seu próprio bem-estar e não o da coletividade como consideravam as TPG; 2) Tratam da questão de assimetria de informação, considerando que alguns participantes conhecem as preferências, funções de custo e esforço, enquanto outros participantes não têm esse conhecimento. Esse cenário de informações imperfeitas tem origem na teoria microeconômica e estudos do setor industrial. Oates (2005), mostra preocupação com essa transposição de estudos do setor privado para o setor público e deixa a seguinte questão: “No contexto do setor público, quem exatamente é o "principal" e quem são os "agentes"?” (p.357).

No campo da Escolha Pública é incorporada a dimensão política à descentralização. Sob a ótica da Escolha Pública é traçado um paralelo entre a concorrência entre os governos subnacionais e a concorrência no setor privado. Nesta linha, a concorrência entre os governos subnacionais pode limitar as capacidades de monopólio do governo central, levando a um maior controle dos recursos econômicos (Oates, 2005).

A ideia da *accountability*, enquanto um conceito abrangente que extrapola a questão da prestação de contas do gestor público à sociedade e incorporando noções de transparência, compromisso fiscal e responsabilização política, é o cerne da eficiência das decisões descentralizadas para essa Escola. Para Vargas (2011, p. 57) “a descentralização fiscal nos moldes de Oates foi reformulada, elegendo-se o modelo de Tiebout como uma referência fundamental”.

Esse resgate do modelo de Tiebout (1956) trabalha com a noção de mobilidade espacial do eleitor/consumidor e reforça a ideia da Escolha Pública de que é o eleitor que escolhe a estrutura fiscal que melhor lhe atende, pesando os benefícios que lhe são concedidos pela provisão local de bens e serviços públicos (gastos públicos) e na tributação que lhe é imposta segundo o benefício (receitas públicas). Ademais, retira do governo central a responsabilidade por ações de intervenção e estimula a competição entre jurisdições por fatores de produção, corroborando a visão das vantagens da descentralização, como modelo de maximização da eficiência (Vargas, 2011).

Na perspectiva da Escolha Pública, a descentralização é pautada na autonomia fiscal. O financiamento dos gastos públicos deveria ser predominantemente por arrecadação local, fazendo uso de transferências apenas em situação de excepcionalidade (Vargas, 2011). O acirramento da competição entre as esferas de

governo estaria alinhado aos objetivos então buscados de redução do tamanho do Estado e tiraria do governo central a supremacia sobre os recursos econômicos, considerando a mobilidade capital e dos eleitores, proporcionando uma maior *accountability* a esses últimos.

Essa visão orientou os processos de reforma do Estado, ocorridos na década de 1980 nos países centrais e disseminados pelo mundo afora na década de 1990, restringindo a atuação governamental ao papel de eliminar qualquer barreira à descentralização, dando à sociedade e ao mercado o controle do Estado, dentro de uma lógica de disciplina fiscal por parte dos governos subnacionais (Vargas, 2011).

Por outro lado, os riscos de colapsos fiscais resultantes de esquemas distorcidos de incentivos não podem ser minimizados, é um problema prático e um dos principais perigos da descentralização. Estudos apontaram a possibilidade de alguns governos subnacionais transferirem problemas fiscais locais para o sistema como um todo. Para Oates (2005), a literatura atual avançou nesse sentido, embora, as TPG também tenham se dedicado a essa problemática.

O debate acerca de orçamentos balanceados de governos subnacionais passa pelo problema das restrições orçamentárias “leves”, termo que tem origem no trabalho de Kornai (1979, 1980 como citado em Oates, 2005, p. 360), quando estudou as economias socialistas, mas que posteriormente foi estendido à qualquer organização que espere ser socorrida quando se encontra em situação de déficit fiscal.

Na presença de restrições orçamentárias leves, os governos locais tendem a recorrer a níveis superiores de governo para liquidar suas dívidas, o que gera incentivo para que não tenham responsabilidade fiscal, tampouco capacidade de pagamento por expandirem seus gastos sem planejamento. Essa esperança de resgate decorre da expectativa de que o governo central, por seu caráter público ou preocupações eleitorais, não deixará de livrar a população local e sua vizinhança de situações que a prejudiquem demasiadamente. Decorre daí a necessidade de instituições políticas e fiscais fortes, que possam alterar esse esquema perverso de incentivos e endurecer as restrições orçamentárias (Oates, 2005).

Gordon (1983) se propôs a descrever sistematicamente as externalidades que um governo subnacional pode criar para o nível de utilidade de não residentes decorrentes tanto de decisões relativas à produção de bens públicos quanto decisões relativas à tributação, considerando a alta mobilidade dos cidadãos e dos fatores de produção. A partir do pressuposto que cada jurisdição buscará maximizar os interesses de seus

habitantes, as externalidades seriam ignoradas e os objetivos de maximizar a eficiência e de bem-estar nacional estariam comprometidos. A minimização desses efeitos negativos da competitividade entre as jurisdições demandaria uma atuação coordenada do governo central.

As externalidades descritas por Gordon (1983) são de diferentes naturezas. A exportação de tributos sobre possibilidade de uma jurisdição criar tributos que incidam sobre não-residentes. As externalidades positivas decorrentes de benefícios gerados por ações de uma jurisdição às comunidades vizinhas não seriam levadas em conta nas decisões de alocação de recursos e resultaria em uma oferta insuficiente de bens. O comportamento *free-rider* de governos locais, que deixam de ofertar aos seus residentes determinados bens e serviços por contar com a oferta desses por comunidades vizinhas. Assim, há economias de recursos locais e sobrecarga tributária na vizinhança.

Outro comportamento desse tipo está na sobretaxação ou proibição de atividades econômicas que gerem impactos locais negativos, embora sendo benéficas à sociedade como um todo. A desconsideração dos efeitos redistributivos de renda em decisões relacionadas à tributação e gasto refletem nos salários e custos de produção de comunidades vizinhas. Há tendência dos governos locais de trabalharem com bases tributárias e perfil de gastos regressivos, atraindo os mais ricos e espantando o mais pobres, considerando que os primeiros têm mais meios para se movimentarem espacialmente. E ainda, a chamada “guerra fiscal” onde as decisões de governo relativas à tributação, aquisição de insumos para produção de bens públicos e à oferta de bens públicos são manipuladas de forma a atrair para a localidade maior renda em detrimento de outras comunidades. (Enap, 2017)

M. S. Silva (2005), que estudou aspectos da descentralização fiscal e do sistema tributário, afirma que as transferências fiscais podem ser um importante instrumento de coordenação e controle se realizadas com o uso combinado de diferentes instrumentos de repasse. Ao tratar das contribuições recentes ao tema, o autor discute o modelo que combina cotas (*revenue sharing*) e concessões (*grants*). As cotas são estabelecidas na Constituição ou por leis ordinárias e têm as finalidades compensatória e redistributiva. Nesta última finalidade, os critérios de repasse têm uma relação inversamente proporcional à renda e diretamente proporcional ao número de habitantes e indicadores relativos à relação oferta/demanda de bens públicos.

No caso das concessões, as unidades concedentes têm autonomia para definir critérios e montantes e, não precisam de previsão legal. Nessa ótica, os repasses

acontecem por meio de formalização de diferentes instrumentos de acordo entre esferas de governo, que podem condicionar o repasse de recursos ao cumprimento de metas de desempenho, limites de endividamento e transparência (M. S. Silva, 2005).

O desperdício de recursos públicos em ações executadas por diferentes esferas de governo, mas com o mesmo objetivo, pode ser evitada com a clara definição dos papéis e atribuição de competência exclusiva, compartilhada ou concorrente. O mecanismo de transferência é essencial para a eficiência tributária e para a equalização fiscal entre jurisdições (M. S. Silva, 2005).

Uma questão central levantada por Weisgast (2006) é a relação entre transferências, incentivos fiscais e corrupção. De um lado, diferentes autores argumentam que quanto maior o grau de descentralização, menor o nível de corrupção, em função da competição entre os governos subnacionais. Por outro lado, há quem afirme o contrário, que sistemas descentralizados favorecem a corrupção se comparados com sistemas centralizados.

Essa contradição apenas corrobora o posicionamento de Weisgast (2006) de que nem todos os sistemas descentralizados funcionam da mesma forma. Para o autor, a maioria dos países descentralizados não satisfaz as condições para que a concorrência entre os governos locais funcione como mecanismo de controle da corrupção, como satisfazer as condições de mercado, inclusive a mobilidade dos fatores de produção, ter autoridade política local respeitada e manter um controle orçamentário rígido.

Há uma outra relação apontada por Weisgast (2006): quanto maior a dependência de transferência de receitas, maior a corrupção. Os políticos têm duas formas de conseguir apoio político, como fornecimento de bens e serviços públicos satisfatórios e com a concessão de benefícios a determinados grupos de cidadãos. O fomento da produção local cria valor para o cidadão, expande a economia e gera receita, amenizando as restrições orçamentárias e reduzindo a dependência de transferências.

Weingast(2006) observa que dados evidenciaram que o aumento da arrecadação local levou os agentes políticos a substituir melhorias futuras no mercado de bens públicos por corrupção. Da mesma forma, o autor observa que o crescimento do mercado tem pouco impacto local nas finanças quando há forte dependência de transferências, não gerando incentivos para promover ações nessa direção.

Um elo adicional entre sistemas de transferência e corrupção é a centralização do desenho de políticas públicas, com baixa ou nenhuma participação dos governos subnacionais na tomada de decisão, o que favorece resultados negativos. Sem

participação, não há responsabilização por falhas, que são imputadas na totalidade ao governo central, favorecendo a criação de esquemas de corrupção (Weingast, 2006).

Os avanços nas experiências práticas de descentralização e no debate teórico fizeram suscitar uma relação de problemas como a incapacidade dos governos subnacionais para assumir os encargos atribuídos, dificuldades no acompanhamento de políticas públicas descentralizadas, baixa efetividade das coalizações políticas pró-descentralização, incompatibilidade entre a gestão fiscal dos governos subnacionais e a política de estabilização macroeconômica, entre outros (Affonso, 2003).

Foi a partir dos anos de 1990 que se intensificaram as críticas e questionamentos acerca da descentralização nos moldes defendidos pela Escola da Escolha Pública. O debate ganhou força amparado pelas graves crises financeiras que se desenrolavam em diferentes partes do mundo. Affonso (2003) afirma que o marco teórico dessa mudança foi a publicação pelo Banco Mundial do estudo de Prud'homme (1995), intitulado *The dangers of decentralization*.

Essa atualização teórica parte da abordagem da Nova Economia Institucional, que privilegia as estruturas institucionais e não compartilha da visão fundamentalista da Escolha Pública no que se refere à descentralização, orientada pela redução ao máximo do papel do Estado, pela potencialização do mercado, inclusive mercado político, pelos processos de privatização e de desregulamentação (Affonso, 2003).

Na concepção de Vargas (2011), Prud'homme (1995) promove um certo resgate do modelo keynesiano, defendendo o papel do governo central e justificando que o compartilhamento do poder fiscal compromete a função estabilizadora do Estado. Na ótica de Prud'homme (1995), a teoria tradicional do federalismo não se dedica à questões essenciais dos processos de descentralização, como a dependência geográfica e questões de escala, relacionadas ao tamanho da população e renda, o que resulta na proposta de um modelo padrão, que requer substanciais considerações e adequações para que entregue os resultados esperados em termos de eficiência e estabilização macroeconômica.

Segundo Vargas (2011), na ótica de Prud'homme (1995), as receitas deveriam ser centralizadas e as despesas descentralizadas, sendo que as transferências seriam um mecanismo de controle. Para Prud'homme (1995)

os benefícios da descentralização não são tão evidentes quanto sugere a teoria padrão do federalismo fiscal. Há desvantagens que devem ser levadas em conta quando se desenha um programa de descentralização. Uma análise desses

perigos torna mais fácil a compreensão de algumas das reais opções. Essas opções têm menos a ver com a questão de descentralizar ou não do que com a identificação de quais funções devem ser descentralizadas, em quais setores e regiões. Em muitos casos, o problema não é tanto saber se determinado serviço deve ser fornecido pelo governo central, regional ou local, mas como organizar a produção conjunta do serviço pelos vários níveis. (p. 201)

Vargas (2011) destaca outros pontos críticos levantados na literatura a respeito da visão tradicional da descentralização. O grau de descentralização pode trazer efeitos macroeconômicos indesejados, impactados também pela forma como se dá a implementação do processo, que pode ser iniciado tanto pela descentralização das receitas, quanto pela descentralização das despesas.

O processo de descentralização seria moldado por aspectos políticos e institucionais e primeiro as despesas seriam descentralizadas obedecendo a pressões políticas ou a busca por ganhos de eficiência (Vargas, 2011). Essa transferência de despesas, sem a correspondente transferência de receitas, seria um grave problema em sistemas que trabalham com déficits fiscais. A previsão legal de transferências sem definição dos correspondentes encargos, também deve ser evitada.

De acordo com Vargas (2011), para evitar situações de desequilíbrios que favoreçam o governo central ou os governos subnacionais é recomendado que os direitos e as obrigações de cada esfera de governo sejam discutidos e pactuados previamente e que o governo central tenha papel de coordenador e de controle, com um desenho claro e transparente dos sistemas de transferência intergovernamentais, corroborando as ideias de Prud'homme (1995).

Embora haja diferenças fundamentais entre as TPG e as TSG, as duas vertentes quase sempre apontam algum tipo de *trade-off* entre centralização e descentralização (Oates 2005). As TPG destacaram os ganhos de eficiência com a produção de bens e serviços públicos pelos governos subnacionais, uma vez que, a produção centralizada não reflete as divergências nas preferências e gostos locais, gerando ineficiências.

Posteriormente, diferentes estudos mostraram ganhos em termos de *accountability* dos governos subnacionais com a descentralização contra a internalização das interdependências jurisdicionais com uma coordenação centralizada (Oates, 2005). Outras pesquisas evidenciaram que uma cesta de produtos montada por uma administração central composta por representantes eleitos localmente provavelmente resultará em ineficiências alocativas, mas por outro lado, também

mostraram ineficiências quando o governo local desconhece os efeitos *spillover* de suas decisões (Oates, 2005).

De todo modo, ao tratar o federalismo, a questão básica das TPG e TSG é entender quais atividades públicas centralizar ou descentralizar (Prud'homme, 1995; Oates, 2005). O grande desafio está em definir o desenho de sistema federativo mais adequado a cada país, que seja capaz de compatibilizar cooperação e competição e assegurar a manutenção da autonomia dos entes locais.

2.5.1 O município na Federação brasileira

A Constituição Federal de 1988 foi um marco no resgate da autonomia política e fiscal de estados e municípios. Durante o regime militar, o Estado brasileiro era muito mais unitário e centralizador. Os prefeitos e os governadores não tinham autonomia política e pouca autonomia fiscal (Arretche, 1999). Essa autonomia municipal é uma característica bastante particular do federalismo brasileiro (Arretche, 1999), e, “o município tem sido uma célula estatal de crucial importância no desenvolvimento pátrio, desde os tempos do início da colonização lusitana” (Corralo, 2006, p. 256).

A origem do município brasileiro remonta ao século XVI, com as definições legais partindo da Metrópole e sendo seguidas pela Colônia e com o poder local seguindo a mesma dinâmica. Porém, a Metrópole e os governantes representantes do poder central não deram a devida atenção às novas áreas conquistadas, deixando espaço para o desenvolvimento autônomo das comunidades locais nos primeiros séculos da história colonial brasileira (Corralo, 2006).

Contudo, a partir do final do século XVII ocorre uma mudança nos rumos do poder local e este se torna estreitamente subordinado à Coroa. De acordo com Corralo (2006), foi a partir da Independência, em 1822 que tem origem a normatização própria das cidades e vilas, com breves referências ao tema na Constituição de 1824. Porém, os municípios eram predominantemente concebidos como entes administrativos, o que acabou por sedimentar uma posição de subordinação das cidades e vilas às províncias, caracterizando um nível mínimo de autonomia financeira, administrativa, auto-organizatória, legislativa ou política aos municípios durante a Monarquia.

A revolução de 1889 extinguiu o governo monárquico hereditário, constitucional e representativo resultante da Constituição de 1824 (Cavalcanti, 1983). A instituição da República Federativa do Brasil, em 1891, coloca a Federação brasileira como uma das federações mais antigas do mundo (S. Soares & Ponte, 2017), considerando que, o

Estado federal tem sua origem em 1787, com a Constituição dos Estados Unidos da América, que converteu a Confederação Norte-Americana em Federação de Estados-membros (Berti, 2007).

Nos termos da Constituição de 1891, o Brasil adotou o regime representativo, constituindo-se em uma República Federativa pela união das antigas províncias, agora Estados federados, formando um Estado soberano com o título de *Estados Unidos do Brasil*. Segundo Cavalcanti (1983), a existência jurídica da Federação brasileira teve sua origem na vontade soberana da nação, o que não deixou espaço para confronto ou contra distinção com organizações semelhantes do gênero federativo, constituindo assim uma verdadeira Federação e não uma Confederação, que ao contrário, é resultante de um tratado entre Estados independentes.

Para Meirelles (2003) República é a forma de governo caracterizada pela temporariedade das funções políticas e pela responsabilidade dos governantes, enquanto na Monarquia, o soberano é vitalício e irresponsabilizável. Conforme observa S. Soares e Ponte (2017), a primeira constituição brasileira caracterizou-se por sua adequação às condições econômicas, políticas e sociais de uma época marcada pelo surgimento de um Estado, que buscava se autoafirmar como nação independente. Naquele momento, a unidade e integridade territorial eram os objetivos mais almejados.

Criada seguindo o modelo da federação americana, admirada pela magnitude de sua prosperidade diante de outras nações (Cavalcanti, 1983), a Federação Brasileira ao mimetizá-la em essência, não considerou características e peculiaridades brasileiras, fortalecendo os regionalismos, reforçando o papel político dos “coronéis” (Corralo, 2006) e comprometendo a ordem política do país (Cavalcanti, 1983).

Berti (2007) destaca que existe uma diferença sutil, mas relevante, entre a formação da Federação americana e a formação da Federação brasileira em sua origem. Nos Estados Unidos, o movimento foi no sentido da abdicação da soberania pelos Estados-membros em favor da União. No Brasil, foi a União que abdicou parcialmente de seu poder em favor dos Estados-membros.

Segundo Corralo (2006), enquanto a Constituição provisória de junho de 1890 procurou assegurar a autonomia local, especialmente a eletividade dos governantes municipais, a Constituição de 1891, declarou a autonomia municipal e respeito ao seu peculiar interesse em uma única frase, mas não disciplinou a matéria, restando aos estados federados a sua normatização. Assim, cada estado elaborou uma Lei Orgânica Municipal, gerando uma diversidade de legislações.

Foi apenas em 1926, por meio de uma emenda constitucional, que houve uma mudança mais significativa desde o período do Brasil Império, quando o princípio da autonomia municipal foi consignado na Constituição, devendo ser cumprido pelos estados, sob risco de intervenção do governo federal. Assim, houve certo resgate dos princípios que caracterizam as federações. Para S. Soares e Ponte (2017) um dos principais desafios de uma federação é o alcance de um ponto de equilíbrio ideal entre unidade e diversidade.

A unidade federativa permite a coesão das esferas de poder desconcentrado onde cada uma atua de modo a atender aos anseios e necessidades daquela porção territorial de modo coordenado e organizado em prol da federação como um todo. A diversidade é decorrente do respeito às esferas desse poder onde cada porção territorial possui características peculiares que necessitam de ações diferenciadas umas em relação às outras para que a federação assim possa prosperar. (S. Soares & Ponte, 2017, p. 519)

A Constituição de 1934 foi um marco para a autonomia municipal: Resguardou as eleições de prefeitos e vereadores, menos nas capitais e nas estâncias hidrominerais; Garantiu aos municípios o direito à instituição de tributos e a aplicação das receitas auferidas; Permitiu a organização dos serviços municipais; E disciplinou a intervenção federal no caso dos estados não obedecerem aos princípios da autonomia municipal.

Essas diretrizes constitucionais, na prática, não perduraram por muito tempo. Em 1937, com a instauração do regime ditatorial, conhecido como Estado Novo houve uma forte centralização do poder político-administrativo na figura de Getúlio Vargas. Na Constituição de 1937, o legislador não faz menção à “federação”, limitando-se a referir-se ao Brasil como uma “república” (S. Soares & Ponte, 2017).

Mesmo estando vigentes as normas constitucionais e infraconstitucionais, o interventor federal nomeava e exonerava os prefeitos e os conselhos consultivos municipais, conforme a conveniência, além de controlar seus atos. Foi um período de afronta aos princípios democráticos e às características que moldam uma federação (Arretche, 1999; Corralo, 2006).

Os prefeitos, com atribuições legislativas, passaram a ser indicados pelos governadores e se encontravam sob o controle do Departamento Administrativo vinculado à Presidência da República que controlava, juntamente com esta, praticamente todas as atividades municipais. Foi um período negro para os municípios brasileiros (Corralo, 2006, p. 260). Para M. H. T. Almeida e Carneiro (2003) o

município foi considerado por mais de meio século “o território onde se frustravam ou se pervertiam os projetos democráticos; o espaço da dura realidade do poder oligárquico, do patrimonialismo e das relações clientela, enraizados na desigualdade da propriedade e das oportunidades econômicas” (pp. 125-126).

Autores das décadas de 1920 a 1940 consagraram o município como uma replicação do poder privado e do domínio rural (M. H. T. Almeida & Carneiro, 2003), a exemplo de Viana (1947) que se referindo ao Brasil escreveu “nesta democracia de "coronéis" que mandam e "eleitores de cabresto" que obedecem” (p. 152). É somente com a Constituição de 1946, concebida com a ideia do federalismo cooperativo, que os entes locais resgataram sua autonomia e a importância do município na Federação foi fortalecida. Embora, segundo M. H. T. Almeida e Carneiro (2003) muitos autores à época fomentaram ainda a ideia do município como local de domínio do poder privado, em função da submissão do eleitorado rural aos interesses dos fazendeiros.

De toda forma, a redação dada por emenda constitucional à Carta Magna de 1946 definiu que a autonomia municipal seria assegurada pela eleição do prefeito e dos vereadores; administração própria para atender ao interesse local como decretação e arrecadação de tributos municipais e organização dos serviços públicos. Ressalvando aos governados, a nomeação dos prefeitos das respectivas capitais, de municípios onde houver estâncias hidrominerais ou base/portos militares de importância para a defesa nacional (Corralo, 2006).

Apesar da Constituição de 1967 e emenda constitucional de 1969 terem mantido as diretrizes de autonomia dos municípios, com o golpe militar de 1964 e consequente centralização do poder, intensificou-se a centralização de recursos e do poder decisório na esfera Federal (Arretche, 1999).

Todavia, conforme observam M. H. T. Almeida e Carneiro (2003), nos 20 anos do regime militar de 1964, houve eleições na maioria dos municípios, apesar de moldadas pelo bipartidarismo. Além disso, houve certo grau de descentralização para os municípios na implementação de políticas, o que de certa forma trouxe aos municípios algum grau de experiência administrativa e de gestão, variando conforme o tamanho e recursos disponíveis, mas conferindo uma formação de lideranças políticas locais, que posteriormente devem ter exercido certa influência na Constituinte (M. H. T. Almeida e Carneiro, 2003).

A redemocratização do Brasil, a partir de 1985, fez da CF (1988), conhecida como "Constituição Cidadã", uma conquista do povo brasileiro. Foi determinado que

fossem eleitos pelo povo, por voto direto e secreto, o Presidente da República, os Governadores dos Estados, os Prefeitos Municipais e os representantes do poder legislativo. Na CF(1988) foram elencados como deveres do Estado: seguridade social; educação, cultura e esporte; ciência e tecnologia; comunicação; meio ambiente; família; e populações indígenas.

O texto constitucional trouxe como cláusula pétrea o Princípio Federativo, com aplicabilidade imediata e eficácia plena, não sendo admitida sua flexibilização e/ou supressão. Na CF (1988), além de outras conquistas, foi consagrada uma maior autonomia ao município, assegurando-lhe a posição de ente federado (entidade estatal, político-administrativa, com personalidade jurídica, governo próprio e competência normativa), juntamente com os Estados e o Distrito Federal, configurando este ponto em um dos pilares da Constituição.

Nas palavras de Corralo (2006), “tais autonomias encontram-se resguardadas no próprio ordenamento constitucional, como condições essenciais para e pelo desenvolvimento das localidades e da própria pessoa humana” (p. 268). Neste contexto, é inequívoca a importância do município na configuração da Federação Brasileira. Ademais, dado seu papel na distribuição de competências e responsabilidades no ciclo de políticas públicas, o poder local é a esfera que mais confere ao cidadão possibilidades de buscar uma maior efetividade na entrega dos serviços públicos.

2.5.2 A autonomia municipal e a descentralização de competências

A CF (1988) ao ampliar a autonomia municipal permitiu ao ente editar sua própria lei orgânica, também denominada Carta Própria e que faz o papel de Constituição Municipal (Meirelles, 2003). Antes disso, com exceção dos municípios do estado do Rio Grande do Sul, os municípios brasileiros eram regidos por leis orgânicas estaduais. Conforme o caput do Art. 29 da CF (1988), a lei orgânica deve ser votada em dois turnos e aprovada por dois terços da Câmara Municipal.

Esse movimento de descentralização, não foi típico do Brasil, mas esteve presente na maioria das democracias ocidentais (M. H. T. Almeida & Carneiro, 2003). A valorização dos governos locais foi a forma encontrada para aproximar a sociedade do Estado. “A bandeira da descentralização tornou-se comum ao conjunto das forças que se opunham ao regime militar, independente do âmbito em que atuavam. Constituiu uma resposta à centralização extrema de recursos e capacidade de decisão então prevalecente” (M. H. T. Almeida & Carneiro, 2003, p. 129).

O poder outorgado ao município de legislar sobre sua organização tem origem no sistema *Home Rule Charter* norte-americano, que estabelece que atendidos os preceitos da Constituição Federal e da Constituição Estadual, o município tem o direito de promulgar sua lei básica de organização (Meirelles, 2003).

Segundo Meirelles (2003), os Estados Soberanos se dividem em Federais, Confederados e Unitários, sendo que a organização política do território do Estado Federal é configurada pela divisão em unidades autônomas (Estados-membros ou província), reservando à União o governo central, havendo uma centralização política dos assuntos nacionais e uma descentralização político-administrativa até o município, de temas locais e regionais.

A soberania é um poder exclusivo do Estado-Nação de se organizar e se dirigir. Nas federações a soberania é da União. Portanto, estados e municípios não são soberanos, pois os poderes políticos e administrativos, necessários para sua organização e gestão, lhes são outorgados pela Constituição (Meirelles, 2003). Isso posto, a autonomia dos estados, do Distrito Federal e dos municípios não é poder original, mas uma prerrogativa política delimitada pela Constituição Federal.

Vale observar que a autonomia do município, embora não seja uma delegação do Estado-membro e sim uma garantia da Constituição Federal, que representa o direito mínimo do município perante estado e União, também pode ter seu escopo ampliado pelo Estado, representando o direito máximo. Não pode haver afronta ou supressões no direito mínimo, contudo o direito máximo pode ser alterado ou retirado por lei idêntica a qual o delegou ao município (Meirelles, 2003).

Importante observar que, de acordo com Meirelles (2003), não há prevalência da lei federal ou estadual sobre a municipal, sendo o governo local responsável por atender aos interesses do município. Não há, portanto, subordinação. O que ocorre é hierarquia entre leis quando os entes legislarem concorrentemente sobre a mesma matéria, por não existir exclusividade da União, estados ou municípios. Há esferas próprias de ação governamental e nem a União, tampouco o estado, podem substituir o governo local na solução dos problemas municipais.

Outra importante observação de Meirelles (2003) é que se trata de um equívoco dizer que a autonomia municipal é inerente ao regime federativo, pois a exemplo da Federação americana, existem federações que não fazem sequer menção a autonomia municipal. Conforme destaca Berti (2007) na doutrina constitucionalista há uma divisão de opiniões quanto ao fato de o Município integrar ou não a Federação brasileira.

Para Berti (2007) “trata-se, na verdade, de uma peculiaridade marcante da ordem constitucional brasileira, a qual reconhece como entes federados não apenas os Estados-membros, senão também os Municípios” (p. 45). A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos.

Partidário da tese de que os municípios integram a Federação, Berti (2007) destaca que há bons argumentos em favor da integração efetiva dos municípios à Ordem Federativa: a) Poder de auto-constituição; b) Competências legislativas próprias; c) Intervenção estadual apenas em casos excepcionais; d) Interpretação das disposições constitucionais explícitas e implícitas.

Em defesa dessa tese, Berti (2007) remete ao artigo 1º da CF (1988), que cita expressamente o município como parte constituinte da República Federativa do Brasil, ao artigo 18 que trata da autonomia política do Município, ao artigo 23 que lhes atribui competências administrativas, fiscalizatória e regulamentar, ao artigo 30 sobre competência legislatória do município, ao artigo 145 sobre competência tributária para instituição de taxas e contribuições e aos artigos 149, 149-A e 156 que lhes outorga outras competências tributárias.

Em função do aumento da complexidade da administração pública, formas centralizadas e centralizantes de poder têm perdido espaço por não terem sucesso no atendimento das crescentes demandas sociais e políticas do mundo atual. Não é difícil vislumbrar tal fato considerando a criação de autarquias, fundações públicas, empresas estatais, agências nacionais e organizações não governamentais que assumiram competências e atribuições até então centralizadas no governo federal (Berti, 2007).

De acordo com Berti (2007), a descentralização é uma característica fundamental e típica do Estado Federal. Embora a descentralização política e administrativa seja adotada em certa medida também por Estados Unitários, difere da desconcentração, que não implica na criação de outros entes de personalidade jurídica própria, com autonomia política, que significa ter competência legal para regular a si próprio, também denominada lei da autonomia ou poder de auto-constituição.

Sobre tal autonomia, diz Machado Segundo (2005 como citado em Berti, 2007, p. 50), que é preciso condições concretas para que essa autonomia se materialize, não basta estar na Constituição, é preciso que o ente federado possua condições financeiras ou a Federação existirá apenas no papel.

Segundo Berti (2007) há uma diferença significativa entre descentralização política e descentralização administrativa, que é feito pela Constituição ao descentralizar competências, e a simples delegação de atribuições. A escolha de seus governantes e dos membros do poder legislativo local e a administração própria para atender seus interesses são faces da autonomia dos Estados e Municípios no sistema federativo. Contudo, para o autor, é importante destacar que esses entes apesar de terem autonomia, não têm soberania, o que compete apenas ao Estado Federal.

Exemplo disso para Berti (2007) está na contratação de dívidas externas, quando é a União que aprova tais operações, configurando o Estado brasileiro como avalista. Isto posto, o autor diz que a União é a única das pessoas políticas na ordem jurídica nacional dotada de personalidade jurídica de direito internacional.

A autonomia política do município, portanto, está diretamente relacionada ao seu poder de auto-organização e à eletividade do prefeito, do vice prefeito e dos vereadores, expressos no artigo 29 da CF (1988). A regulamentação da matéria consta do Código Eleitoral e a Constituição extinguiu qualquer possibilidade de nomeação de prefeitos. Por outro lado, a autonomia administrativa diz respeito à administração própria, organização dos serviços públicos locais e ordenação urbanística do território municipal conforme Artigo 30 da CF (1988).

De acordo com Meirelles (2003), o conceito de administração própria “é a gestão dos negócios locais pelos representantes do povo do Município, sem interferência dos poderes da União ou do Estado-membro” (p. 108). Assim, é importante o entendimento preciso do significado de interesse local para que o Município não vá além de suas competências, tampouco deixe de realizar o que é de sua responsabilidade.

O que caracteriza o interesse local é a predominância para o Município em relação ao interesse estadual ou federal. Uma escola primária é de interesse local, mas não de interesse exclusivo ou privativo, pois a educação interessa ao país como um todo. A liberdade na instituição e regulamentação de seus serviços públicos e serviços de utilidade pública é outra prerrogativa administrativa do Município, havendo, por vezes, necessidade de recursos por vias administrativas e judiciais por afronta a essa autonomia (Meirelles, 2003).

A distribuição de competência entre os entes federados para a prestação de obras e serviços públicos (defesa nacional, polícia, justiça, preservação da saúde pública, etc.) ou de serviços de utilidade pública (que têm sua conveniência reconhecida pelo poder

público, mas não a essencialidade ou necessidade) está definida na CF (1988), nos artigos 21, 22, 25 e 30. Este último artigo trata especificamente da competência do Município para organizar e manter os serviços locais. Compete ao Município, inclusive a elaboração de lei local regulamentando concessões e permissões de serviço público.

O artigo 30 da CF (1988) define que compete ao Município a organização e prestação dos serviços de transporte coletivo, seja diretamente ou sob concessão/permissão, e os programas de educação infantil e ensino fundamental, em cooperação técnica e financeira com o Estado-membro e a União, e da mesma forma, os serviços de atendimento à saúde da população.

Ademais, compete ao Município o planejamento e controle do uso e da ocupação do solo urbano e a proteção de seu patrimônio histórico-cultural. Em caráter suplementar ou concorrente, também compete ao Município a regulamentação urbana sobre o trânsito, podendo, ainda, criar, organizar ou eliminar distritos, o que permite a desconcentração de atividades para ter melhor desempenho no atendimento à população (CF, 1988).

De acordo com Meirelles (2003) o Código de Defesa do Consumidor destaca como direito básico do consumidor uma prestação adequada e eficiente de serviços públicos, obedecendo à orientação do texto constitucional. Para o autor, a razão de ser do Estado só se justifica pela prestação de serviços públicos aos seus cidadãos.

A autonomia financeira do Município também está relacionada ao Artigo 30 da CF (1988) e é indispensável para a efetiva autonomia política e administrativa, pois sem recursos próprios estariam comprometidas as obras e a prestação de serviços públicos. Segundo Meirelles (2003), desde 1946 é reconhecida a necessidade de recursos pelos Municípios para que tenham autonomia e a Constituição de 1988 aumentou a cota-parte do município na receita pública, chegando a 22%. Quanto à competência municipal no regime de tributos vigente e participação na arrecadação da União e dos Estados consta dos Artigos 153, 156, 158 e 159 da CF (1988).

Meirelles (2003) destaca que instituir tributos (imposto, taxa ou contribuição de melhoria) não significa criar imposto, mas sim, regulamentá-lo, definindo o montante e forma de arrecadação, podendo o Município conceder isenção tributária nos impostos de sua competência. Acrescenta o autor, que a única restrição à aplicação da arrecadação municipal está na Constituição em seu artigo 212, que define que o Município tem a obrigação de aplicar no mínimo 25% da receita de impostos, inclusive transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

Neste contexto constitucional, na concepção de Rocha (2009), a agenda de reformas foi centralizada em dois eixos fundamentais: a descentralização político-administrativa e a municipalização das políticas públicas. Buscava-se superar a fragmentação institucional e desarticulação que ocorria dentro de um mesmo nível e entre esferas de governo e evitar a descontinuidade de determinada política pública de interesse local em função da centralização dos recursos financeiros e das decisões de gestão nas esferas estadual e, principalmente, federal.

Segundo M. H. T. Almeida e Carneiro (2003) é "sobretudo no âmbito local, que emergem formas inovadoras de ação governamental, gestão pública e participação dos cidadãos" (p. 125). Para os autores a CF (1988) substituiu um modelo centralizado e, por vezes competitivo, onde um mesmo serviço na área social era prestado por mais de uma esfera de governo de forma independente e descoordenado, como no caso da saúde, por um modelo cooperativo entre as três esferas de governo, o que fez com que o termo descentralização, recorrentemente, significasse municipalização.

Na década de 1990, a descentralização foi interpretada de diferentes formas, variando conforme a política específica a que se referia. Assim, descentralização podia significar transferência total ou parcial de responsabilidades da União para os Estados ou para os Municípios ou dos Estados para os Municípios. Ademais, podia ter o significado de mudança de funções entre níveis do governo, ou do governo para organizações públicas ou privadas, como as ONGs (M. H. T. Almeida & Carneiro, 2003).

De todo modo, a descentralização resultou em crescentes competências e atribuições aos municípios no campo das políticas públicas, principalmente na área social (M. H. T. Almeida & Carneiro, 2003). Com isso, tem aumentado o interesse pelo debate sobre a avaliação do desempenho institucional e o uso de boas práticas de governança (O. A. Santos, 2001). Há, portanto, uma preocupação crescente, não apenas com reflexões teóricas, mas com medidas concretas, para tornar os governos e suas ações mais efetivas a partir da construção de indicadores capazes de avaliar o desempenho do governo local, a exemplo do IGM-CFA.

3 METODOLOGIA

A econometria espacial é um subcampo da econometria que busca incorporar os efeitos espaciais de dependência (autocorrelação espacial) e os aspectos da estrutura socioeconômica (heterogeneidade espacial) em modelos de regressão. A diferença entre a econometria espacial e a econometria tradicional diz respeito ao padrão da interação socioeconômica entre os agentes em um sistema, assim como as características da estrutura desse sistema no espaço (Anselin, 2001).

Modelos espaciais tradicionalmente eram aplicados em economia rural e urbana, economia imobiliária e geografia econômica. Posteriormente, foram utilizados em diferentes estudos de demanda, economia internacional, economia do trabalho, finanças públicas locais, economia agrícola e ambiental (Anselin, 2001). Mais recentemente, têm sido explorados em estudos de políticas públicas a exemplo de Boarnet e Glazer (2002), Brueckner (2003), Case et al., (1993), Mello (2002) e Revelli (2002).

A dependência espacial se faz presente quando as unidades de corte transversal não são independentes entre si. A dependência espacial significa que a variável dependente, em uma determinada região, não é explicada apenas pelas suas variáveis explicativas, mas também pelo valor dessa variável dependente nas regiões vizinhas ou o padrão espacial é manifestado no termo de erro, dado por efeitos não modelados em função de falta de medida adequada (E. Almeida, 2012).

Há um interesse crescente da teoria econômica em modelos que representem a interação entre um agente econômico com outros agentes heterogêneos do sistema. São esses quadros teóricos que tratam de agentes que interagem, que modelam a interação estratégica, as normas sociais, os efeitos de vizinhança e levantam questões interessantes sobre como as interações individuais podem conduzir a um comportamento coletivo e padrões agregados, vislumbrado na autocorrelação espacial (Anselin, 2001).

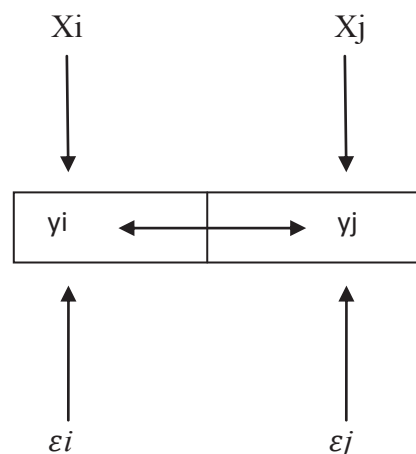
Outro fator motivador é a necessidade de se trabalhar com dados espaciais, que são dados que contêm a localização das unidades de observação. Além disso, há um crescente desenvolvimento de instrumentos de coleta e armazenamento de dados geográficos e a conseqüente proliferação de base de dados georreferenciados. Neste contexto, os modelos de regressão estimados pelo Modelo de Mínimos Quadrados Ordinários (MQO) ou *Ordinary Least Squares* (OLS) geralmente fornecem resultados menos precisos (Anselin, 2001; Ywata & Albuquerque, 2011).

Segundo E. Almeida (2012), quando se trabalha com unidades geográficas, do tipo setores censitários, regiões, estados ou municípios quase sempre é violada a hipótese de aleatoriedade dos dados, essencial para atender o pressuposto de independência dos erros, o que distorce os resultados obtidos pela aplicação de modelos estatísticos tradicionais como o MQO, que se baseiam na hipótese de independência entre as observações e a variável dependente.

Há modelos de dependência espacial, onde o alcance de transbordamento da dependência espacial é global correspondendo à matriz de variância-covariância plena. Pela interferência do multiplicador espacial, o impacto gerado para a variável dependente y em determinada região leva à transmissão desse impacto para toda a vizinhança.

Figura 7

Processo de Defasagem Espacial



Fonte: Baller et al (2001 como citado em E. Almeida 2012, p. 153).

Um desses modelos é o Modelo de Defasagem Espacial ou Modelo SAR, sigla para *Spatial Auto Regressive Model*. Nele, a variável dependente nas regiões vizinhas i e j apresenta interação entre si (E. Almeida, 2012). A versão mista regressiva do modelo pode ser assim expressa:

$$\gamma = \rho WY + \beta X + \varepsilon$$

Onde:

γ = variável dependente

ρ = coeficiente espacial autorregressivo

WY = média ponderada dos vizinhos para a variável dependente

β = parâmetros estimados das variáveis explicativas

X = matriz de variáveis independentes

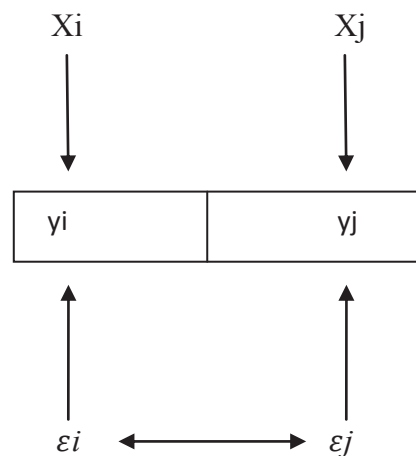
ε = vetor de erros (resíduos)

Se o coeficiente espacial ρ for positivo há autocorrelação espacial global positiva. Então, um alto (baixo) valor de y nas regiões vizinhas aumenta (diminui) o valor de y na região i . Ao contrário, se for negativo, indica que há autocorrelação espacial global negativa, ou seja, se um alto (baixo) valor de y nas regiões vizinhas diminui (aumenta) o valor de y na região i . Caso ρ não seja estatisticamente significativo, não há evidências de autocorrelação espacial (E. Almeida 2012; Anselin, 2001).

Outro modelo que trabalha a dependência espacial é o Modelo de Erro Espacial ou Modelo SEM (*Spatial Error Model*). Um modelo de erro espacial é um caso especial de regressão, no qual os elementos fora da diagonal da matriz de covariância expressam a estrutura da dependência espacial. Os erros não são esféricos, ou seja, não são homocedásticos e independentes espacialmente. Em função disso, a estimação por MQO permanece imparcial, mas não é mais eficiente e os estimadores clássicos para erros padrão serão tendenciosos (Anselin, 2001).

Figura 8

Processo de Erro Autoregressivo Espacial



Fonte: Baller et al(2001 como citado em E. Almeida, 2012, p. 161).

O modelo SEM procura mensurar quanto da variância não explicada da variável dependente está ligada a fatores contextuais e pode ser assim descrito (Cavalcante, 2012):

$$y = \beta X + e$$

Onde:

X é a matriz de delineamento e o vetor ε é definido por:

$$\varepsilon = \lambda W\varepsilon + e$$

Onde:

λ = coeficiente de correlação espacial entre os resíduos

$W\varepsilon$ = matriz de erro autoregressivo ponderados espacialmente

e = normal multivariada padrão

Um dos componentes presentes nos modelos SAR e SEM e em grande parte dos demais modelos espaciais é a matriz de vizinhança, que pode ser definida de diferentes formas. De acordo com Ywata e Albuquerque (2011),

Para identificar polígonos (municípios, setores censitários etc.) vizinhos, pode-se considerar uma vizinhança do tipo *queen*, quando além das fronteiras com extensão diferente de zero, puderem ser considerados os vértices como contíguos, na visualização de um mapa. Esse padrão equivale ao movimento da “rainha” no xadrez. Similarmente, uma matriz do tipo *rook* equivale ao movimento das “torres” em um jogo de xadrez. Em outras palavras, a matriz do tipo *rook* ocorre quando apenas as fronteiras com extensão diferente de zero são consideradas, não se levando em conta os vértices na visualização do mapa. Note-se que a vizinhança do tipo *queen* é menos restritiva do que a vizinhança do tipo *rook*. Além da vizinhança de primeira ordem, podem-se utilizar vizinhanças de ordem maior. Na definição de vizinhança de segunda ordem, por exemplo, os polígonos i e j são vizinhos caso exista outro polígono k , para o qual i e k sejam vizinhos de primeira ordem, e j e k também sejam vizinhos de primeira ordem. (p. 277)

Sobre testes para detectar a presença de dependência espacial, há que se destacar a estatística I de Moran para a autocorrelação espacial. Essa estatística é amplamente utilizada (Anselin & Florax, 1995), podendo ser aplicada diretamente à variável y_i ou aos resíduos da regressão de y_i versus um conjunto de variáveis explicativas. A hipótese nula do teste é de presença de independência espacial (Ywata & Albuquerque, 2011).

A fórmula do índice de Moran é assim descrita (Cavalcante, 2012):

$$I_g = \sum_i \frac{I_i^2}{N}$$

Onde:

I_i^2 = valor ao quadrado do índice de autocorrelação espacial local (LISA) para o caso i

N = número total de observações

O índice de Moran varia de -1 a 1. Os valores próximos de zero são indicativos de independência espacial entre os valores do atributo e seus vizinhos. Se for positivo indica que os valores do atributo tendem a ser igual nos vizinhos. Se for negativo indica que os valores tendem a se movimentar em sentido contrário.

Outra forma de testar a dependência espacial entre variáveis é o uso do índice local de Moran (*LISA- Local Indicators of Spatial Association*), uma decomposição do índice global de Moran. Essa estatística permite identificar clusters e *outliers* espaciais locais em mapas ou gráficos de dispersão, com base em permutações aleatórias dos vizinhos de cada polígono. Segundo Anselin (1995), quatro tipologias são resultantes do uso dessa estatística: Alto-alto, valores altos vizinhos de valores altos; Baixo-baixo, valores baixos vizinhos de valores baixos; Baixo-alto, valores baixos vizinhos de valores altos; E Alto-baixo, valores altos vizinhos de valores baixos. O índice pode ser descrito da seguinte forma (Cavalcante, 2012):

$$I_i = Z_i \sum_j W_{ij} Z_j$$

Onde:

Z_i = valor padronizado da variável X em desvios padrões para o caso i

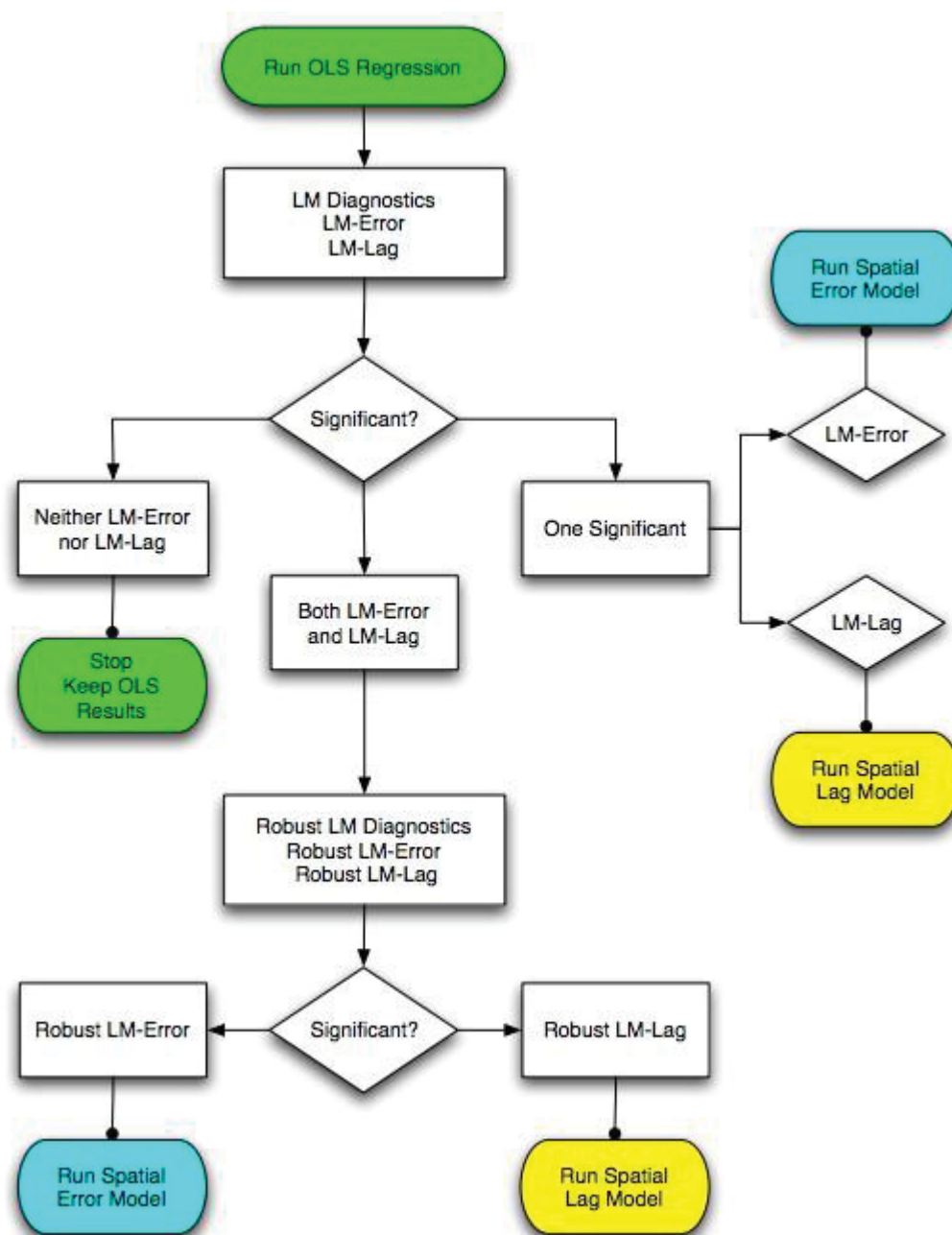
W_{ij} = matriz de vizinhança padronizada

Z_j = valor padronizado da variável X em desvios padrões para o vizinho j do caso i

De acordo com Ywata e Albuquerque (2011), mais duas metodologias para teste de hipóteses podem ser aplicadas. O teste da razão de verossimilhança (*likelihood ratio – LR*) e o teste dos multiplicadores de Lagrange (*Lagrange multipliers – LM*), que são baseados nas propriedades dos estimadores de máxima verossimilhança. Este último, é também conhecido como teste do escore e baseia-se na abordagem de otimização, dito de outra forma, nas condições de primeira ordem da função lagrangiana da função de log-verossimilhança. Os testes têm como hipótese nula: $H_0: \rho = 0$ e $H_0: \lambda = 0$, respectivamente. Na ocorrência de LM-erro e LM-lag significativos é recomendado utilizar testes LM robustos e selecionar aquele com maior significância como alternativa, seguindo a lógica do processo decisório a seguir (Figura 9).

Figura 9

Processo de Decisão de Regressão Espacial



Fonte: Anselin (2005).

Neste estudo foi utilizado o *software* GeoDa (<http://GeoDaCenter.github.io/index.html>), que é uma ferramenta de *software* livre e de código aberto para análise de dados espaciais. Para operacionalizar a análise, inicialmente, foi buscado nas bases do IBGE o arquivo .shp da divisão político-administrativa municipal do Brasil.

Posteriormente, foram definidos os critérios para identificação dos polígonos vizinhos. Foi considerada uma vizinhança do tipo *Queen*, onde os vértices também são considerados contíguos. Para a escolha do número de vizinhos mais próximos foi seguida a rotina sugerida por Baumont (2004): 1º) Foi estimado o modelo de interesse; 2º) Foi testada a presença de autocorrelação espacial por meio do *I* de Moran para matrizes contendo *k* vizinhos mais próximos; 3º) Foi escolhida a matriz de vizinhança que resultou no maior valor do índice *I* de Moran.

3.1 CARACTERIZAÇÃO DA PESQUISA

A tese desenvolvida tem como objetivo geral analisar a relação entre a governança, posta como capacidade administrativa e financeira do governo de transformar em realidade as decisões que toma e a efetividade das políticas públicas nos municípios brasileiros, considerando os efeitos de interação espacial e os aspectos da estrutura socioeconômica característicos do contexto federativo. Tal objetivo caracteriza a pesquisa como descritiva e de abordagem empírica.

É uma pesquisa quantitativa quanto à abordagem do problema, pois trabalha com dados coletados que são quantificados e mensurados. Quanto aos procedimentos, a pesquisa é bibliográfica e documental. Os dados são secundários, oriundos dos *sites* do Conselho Federal de Administração (CFA), do Ministério da Cidadania e do Ministério da Saúde e do IBGE.

O método utilizado é o método hipotético-dedutivo, que consiste na formulação de hipóteses que devem ser testadas a fim de serem corroboradas ou refutadas (Martins & Theóphilo, 2007).

Sobre o recorte temporal, é um estudo transversal, posto que reflete a análise de dados coletados em determinado ponto do tempo (Gujarati & Porter, 2011). São trabalhados os dados dos anos de 2016, 2017 e 2018.

3.2 POPULAÇÃO, TÉCNICA DE ANÁLISE DE DADOS E DOS RESULTADOS

A população do estudo foi definida com base no último levantamento realizado pelo IBGE sobre números de municípios no Brasil, que totalizou 5.570 municípios.

A pesquisa faz uso de modelos estatísticos de regressão espacial, anteriormente descritos, que têm como principal característica a capacidade de incorporar os efeitos

espaciais de dependência e os aspectos da estrutura socioeconômica, característicos do contexto federativo. Quando se trabalha com unidades geográficas, neste caso municípios, quase sempre é violada a hipótese de aleatoriedade dos dados, essencial para atender o pressuposto de independência dos erros, o que distorce os resultados obtidos pela aplicação de modelos estatísticos tradicionais como o OLS (E. Almeida, 2012).

Porém, inicialmente são estimados os resultados da regressão também pelo modelo OLS, capaz de explicar o resultado de uma variável dependente considerando sua relação linear com um conjunto de variáveis explanatórias, onde o R^2 é a medida resumida que diz quanto a linha de regressão amostral ajusta-se aos dados (Gujarati & Porter, 2011). Essa é uma condição necessária para então aplicar o teste de hipótese.

3.3 VARIÁVEIS DEPENDENTES E INDEPENDENTES

De acordo com a literatura, a efetividade das políticas públicas diz respeito aos impactos que as ações do governo exercem na população, havendo expectativas que esses impactos representem a redução das desigualdades e da exclusão social, promovendo a justiça social (Arretche, 2001; Rawls, 2008; Sen 2000).

Segundo Sen (2006) a injustiça que impede o cidadão de ser um membro atuante nas questões políticas, econômicas e sociais de sua comunidade, ou dito de outra maneira, as iniquidades do mundo atual, são aquelas que cerceiam o exercício das liberdades, como a morte ainda na infância, a fome, a desnutrição, o analfabetismo, o encarceramento arbitrário, a morte por doenças controladas, a falta de saneamento básico, entre outras.

Portanto, as variáveis dependentes (Figura 9) são representadas por indicadores que abordam algumas dessas iniquidades, cujos dados estão disponíveis em bases públicas e que são amplamente abordados na literatura, conforme subseção 2.2.3.

Sabe-se que as iniquidades do mundo atual que limitam a participação do cidadão na vida comunitária podem também ser representadas por indicadores de efetividade das políticas públicas de outras áreas temáticas, mas na impossibilidade de trabalhar com todos, foram escolhidas para estimar as equações de regressão, variáveis que têm relação com políticas públicas de grande impacto social: segurança, saúde e assistência social, por meio do combate à fome e à pobreza.

As variáveis independentes (Figura 10) serão representadas pelos Índices de Governança Municipal (IGM-CFA) nas dimensões Finanças e Gestão observada a orientação adotada pelo CFA de que quanto maior o índice, melhor a governança local. A composição de tais variáveis foi descrita detalhadamente na subseção 2.1.2.

Figura 10

Relação de Variáveis Dependentes e Independentes

Relação	Variável	Objetivo da mensuração da variável	Forma de cálculo	Fonte
Dependente	Taxa de Mortalidade na Infância	Mensurar número de crianças que sobrevivem ao quarto ano de vida	Número de óbitos por causas evitáveis em crianças de zero a quatro anos dividido pelo total de nascidos vivos multiplicado por mil	MS/SVS/SIM – Sistema de Informações sobre Mortalidade
	Taxa de Homicídios	Mensurar o número de crimes violentos no município	Número de óbitos na faixa etária de 5 – 74 anos enquadrados no CID 10: X85 – Y09 (Agressões), Y35-Y36 (intervenções legais e operações de guerra) dividido pela população estimada do município multiplicado por 100 mil	MS/SVS/SIM – Sistema de Informações sobre Mortalidade e IBGE
	Proporção da População em Situação de Pobreza e Extrema Pobreza	Mensurar a proporção da população em situação de vulnerabilidade econômica	Número de pessoas cadastradas no CadÚnico como em situação de pobreza e extrema pobreza dividido pela população estimada do município	CadÚnico - Ministério da Cidadania
Independente	Governança Municipal Dimensão Finanças	Mensurar o índice de governança municipal considerando indicadores da dimensão Finanças	Forma de cálculo de cada uma das nove variáveis descritas na Figura 2	Conselho Federal de Administração (CFA)
	Governança Municipal Dimensão Gestão	Mensurar o índice de governança municipal considerando indicadores da dimensão Gestão	Forma de cálculo de cada uma das dez variáveis descritas na Figura 3	Conselho Federal de Administração (CFA)

Fonte: O autor (2021).

Os índices finais das dimensões Finanças e Gestão do IGM serão utilizados para mensurar o impacto da governança local na efetividade das políticas públicas, por estarem essas dimensões em consonância com o conceito de governança adotado neste estudo.

Inicialmente, a dimensão Desempenho não será utilizada como variável independente porque seus resultados estão parcialmente expressos nos indicadores de efetividade das políticas públicas utilizados no modelo (variáveis dependentes), suscitando questões estatísticas relacionadas à simultaneidade. Ademais, a efetividade

das políticas públicas reflete o desempenho do governo local por meio de indicadores que representam a provisão de bens e serviços públicos, agregando várias dimensões empíricas da realidade social (Cavalcante, 2012).

Todavia, os resultados das regressões considerando a inclusão no modelo da dimensão Desempenho do IGM como variável independente serão informados nos apêndices dos trabalhos.

3.4 MODELO ECONOMÉTRICO

Serão modeladas três equações considerando uma variável dependente, duas variáveis independentes x_i , e uma variável de controle (regressão múltipla OLS),

$$y_i = \alpha + \beta_1 x_{1i} + \beta_2 x_{2i} + \beta_3 x_{3i} + \mu_i$$

Onde:

y = variável dependente (Mortalidade na Infância; Homicídios, População em situação de pobreza e extrema pobreza)

α = intercepto, efeito médio sobre Y de todas as variáveis excluídas do modelo

β = coeficientes parciais de regressão

x = variáveis independentes ou explanatórias (Governança Municipal: Finanças e Gestão) e variável de controle (PIB *per capita*)

μ = termo de erro estocástico (outros fatores não observáveis);

i = indicador da i -ésima observação

Partindo desse ponto inicial que é a estimação do modelo OLS, serão rodados os modelos de regressão espacial conforme o processo de decisão apresentado na Figura 9. Tal sequência tem como finalidade atender aos objetivos específicos de avaliar a presença de dependência espacial no modelo pretendido e, posteriormente, descrever e discutir os efeitos do índice de governança local e da dependência espacial na efetividade das políticas públicas.

É importante destacar as limitações do modelo. O IGM/CFA não é a única métrica existente para estimar a governança local. Há outras metodologias, entre elas as propostas por R. O. Souza (2018), por Correa (2020) e o Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM), divulgados na página *web* do Instituto Rui Barbosa (<https://irbcontas.org.br/>).

O IEGM é um indicador que mensura o grau de aderência da gestão municipal a determinados processos e controles em diferentes áreas, a partir da pontuação atribuída

pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo às respostas dos questionários respondidos pelos municípios. Porém, os exemplos citados disponibilizam índices calculados apenas para um recorte de municípios e para determinados exercícios.

Como não está no escopo do trabalho propor uma métrica e/ou calcular um índice de governança para os municípios brasileiros com base em metodologias anteriormente propostas, o IGM/CFA é a *proxy* de governança local que tem a abrangência necessária para atender aos objetivos desta pesquisa. Contudo, o IGM/CFA apresenta fragilidades que devem ser pontuadas:

a) A atualização constante dos cálculos e base de dados do CFA, que impõe a necessidade de adotar uma data de corte e dificulta a replicação do estudo considerando as informações disponíveis a qualquer tempo na *web* relativas ao IGM, inclusive de exercícios anteriores;

b) A dificuldade de entendimento da polaridade “maior-melhor” em relação a determinadas variáveis, componentes do indicador Fiscal do IGM, a exemplo de Gasto com Pessoal. Conforme esclarecimento do CFA, a variável reflete os ajustes realizados pela FIRJAN para que fique com essa polaridade, embora seja sabido que quanto menor o gasto com pessoal, melhor para o município;

c) O uso de média simples e não de pesos diferenciados para os indicadores que compõem as diferentes dimensões e para as dimensões em si no cálculo do IGM-CFA final, conforme também observou R. O. Souza (2018);

d) A ausência de indicadores e variáveis relacionadas à participação popular, uma vez que o controle social tem sido preconizado pela legislação brasileira e é apontado como essencial para a consolidação da democracia e do estado de direito, questão também defendida por Correa (2020), e;

e) A carência de um detalhamento mais aprofundado da metodologia científica adotada pelo CFA em relação à construção do IGM.

3.5 HIPÓTESES DA PESQUISA

A tese defende que a boa governança no âmbito local impacta positivamente na efetividade das políticas públicas nos municípios brasileiros e a dependência espacial tem efeito nesta relação. Corrobora a concepção de Bresser-Pereira (1998) de que um governo pode ter apoio político para governar, mas não ter um bom desempenho na implementação de políticas públicas porque não tem capacidade de governança

(Bresser-Pereira, 1998), enquanto capacidade administrativa e financeira de implementar e fazer entender sua agenda política (Frischtak e Atiyas, 1996).

Qualifica a boa governança como aquela que envolve transparência, prestação de contas, ética e integridade, e é orientada para uma tomada de decisão mais informada e que preze pelo uso eficiente e responsável dos recursos públicos (IFAC, 2001; A. G. Oliveira & Pisa, 2015; TCU, 2017).

Pontua que considerando as desigualdades socioeconômicas estruturais de nosso país, as ações do Estado e as relações sociais podem ser norteadas também por um concepção de justiça que venha compensar as injustiças sofridas pelo cidadão, que fazem as desigualdades de oportunidades e capacidades se perpetuarem por gerações, comprometendo seu bem-estar (Kerttenetzky, 2006; Mario, 2013, 2016; Rawls, 2008; Sen, 2006, 2011; Vita, 1999).

Ressalva que no contexto federativo brasileiro, fortemente caracterizado pela autonomia do município e descentralização de políticas públicas (Berti, 2007; Corralo, 2006; Meirelles, 2003), as ações do poder local tanto relativas à produção de bens públicos quanto relativas à tributação podem transbordar, impactando em seu entorno (Affonso, 2003; Gordon, 1983; Prud'homme, 1995; Oates, 1999; 2005). Esse fato dá embasamento à afirmação de existência de dependência espacial no contexto da relação empírica entre governança e efetividade das políticas públicas. A partir desse conjunto de considerações foram elaboradas as hipóteses que fundamentam a tese.

Embora os municípios não tenham amplas competências no campo de segurança pública, é imprescindível um pacto interfederativo de combate à criminalidade (Engel et al., 2015) e os municípios podem contribuir entre outras realizações, dotando as cidades de uma infraestrutura adequada em termos de iluminação pública, pavimentação de ruas e instituição de uma guarda municipal. Para que essas ações se concretizem e exerçam efeitos na Taxa de Homicídios, são imprescindíveis boas práticas de governança que não deixem espaço para a corrupção e concessão de privilégios pessoais em detrimento do bem estar social.

Cerqueira (2014) observa que diferentes autores demonstraram empiricamente a relação entre desigualdade de renda e crimes violentos. Ademais, Dani et al, (2018) verificaram que a confiança dos cidadãos nos governos e em instituições governamentais de países latino- americanos, a exemplo da polícia, está positivamente relacionada com o bem-estar social.

Neste contexto foi elaborada a primeira hipótese: H_1 - Há dependência espacial e relação de influência significativa e negativa entre a governança local (nas dimensões Finanças e Gestão do IGM-CFA) e a Taxa de Homicídios, que engloba mortes por agressões por arma de fogo, por objeto cortante ou penetrante, por enforcamento, estrangulamento e sufocação, por afogamento, por agressão sexual, acrescida das mortes decorrentes de operações policiais (Cerqueira, 2013), entre outras causas evitáveis. Quanto melhor for a governança em âmbito local, menor será a taxa que reflete as mortes ocasionadas por causas externas que são classificadas como reduzíveis por ações intersetoriais adequadas (Malta, França et al. (2011). Ações essas, também desempenhadas pelo município, enquanto ente federativo.

A segunda hipótese está relacionada a outra área temática de políticas públicas. O SUS é uma política pública de atenção à saúde que conta com uma rede extremamente capilarizada. O SUS tem no município o principal executor de ações de prevenção e tratamento de doenças crônicas, imunizações, de combate à desnutrição infantil e de incentivo ao aleitamento materno (França et al, 2017), dentre outras. Para isso, o município recebe repasses de recursos da União e Estados, mas também contribui com o financiamento da política (Cavalcante, 2012).

Sendo a governança a capacidade financeira e administrativa de implementar essa e outras políticas públicas (Bresser, 1998), foi elaborada a segunda hipótese: H_2 - Há dependência espacial e relação de influência significativa e negativa entre a governança local (nas dimensões Finanças e Gestão do IGM-CFA) e a Taxa de Mortalidade na Infância. Quanto melhor for a governança em âmbito local, menor será a taxa de mortes de crianças menores de cinco anos que poderiam ser evitadas por ações de imunização, por atenção à mulher na gestação, por atenção à mulher no parto, por atenção ao recém-nascido, por ações de diagnóstico e tratamento adequado, dentre outras causas tabuladas por Malta, Duarte et al. (2007) e Malta, Sardinha et al. (2010).

Tal hipótese está fundamentada também na afirmação de Rutstein et al. (1976 como citado em Saltarelli et al., 2019, p. 888) de que os óbitos infantis por causas evitáveis são aqueles que poderiam ter sido evitados, total ou parcialmente, pela efetividade dos serviços de saúde. Argumenta-se que esta efetividade é influenciada pela governança local, que tem papel fundamental no equacionamento das iniquidades relacionadas ao desenvolvimento socioeconômico e ao acesso à assistência a saúde (Szwarcwald et al., 2011).

A terceira e última hipótese proposta tem relação com a pobreza, fenômeno complexo e persistente, que demanda uma abordagem multidimensional que transcende a questão monetária e engloba, entre outras dimensões, saúde e educação (J. J. Silva et al., 2020). É preciso evitar culpar os pobres por sua situação de vulnerabilidade e reforçar a responsabilidade do Estado no fornecimento de serviços e políticas públicas que promovam a igualdade de oportunidades (Bichir, 2010), considerando que a pobreza é uma das causas da privação de liberdades do cidadão (Sen, 2010).

Com a municipalização de políticas públicas de diferentes áreas sociais (M. H. T. Almeida & Carneiro, 2003), o poder local tem papel fundamental na alimentação e atualização do cadastro de pessoas que é base para a execução de um dos maiores programas de transferência de renda condicionada do mundo (Bichir, 2010). Fato este, que reforça a ideia proposta de que a governança municipal tem impacto na efetividade das políticas públicas de assistência e de combate à pobreza.

Assim, é definida H_3 : Há dependência espacial e relação de influência significativa e negativa entre a governança local (nas dimensões Finanças e Gestão do IGM-CFA) e a proporção de pessoas em situação de pobreza e extrema Pobreza. Quanto melhor for a governança em âmbito local, menor será a proporção de cidadãos em situação de vulnerabilidade social.

4 DESCRIÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS

Esta seção traz a análise descritiva e a discussão dos resultados considerando a estatística tradicional e o que propõe a econometria espacial. O objetivo é analisar a relação entre a governança, posta como capacidade administrativa e financeira do governo de transformar em realidade as decisões que toma, e a efetividade das políticas públicas nos municípios brasileiros, considerando os efeitos de interação espacial e os aspectos da estrutura socioeconômica característicos do contexto federativo.

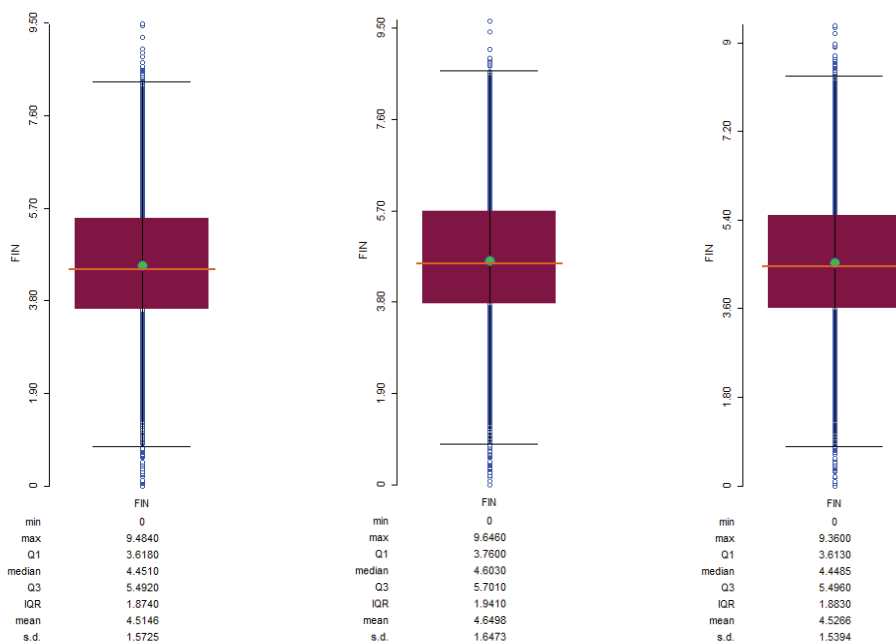
Inicialmente, são apresentadas as estatísticas descritivas e a análise exploratória dos dados espaciais das variáveis relacionadas à governança municipal e das variáveis relacionadas à efetividade das políticas públicas. Na sequência, são analisados os resultados das regressões.

4.1 ESTATÍSTICA DESCRITIVA E ANÁLISE EXPLORATÓRIA ESPACIAL DA GOVERNANÇA MUNICIPAL

A governança municipal foi representada pelo IGM/CFA nas dimensões Finanças e Gestão, colhidos do banco de dados e da página na *web* do Conselho Federal de Administração, em Maio de 2020.

Figura 11

Boxplot Variável Governança, Dimensão Finanças, 2016, 2017 e 2018



Fonte: *Software GeoDa.*

Na dimensão Finanças, pela análise da Figura 11 é possível perceber que a distribuição dos dados é ligeiramente assimétrica à direita. De forma geral, os municípios mantiveram média e desvio padrão muito próximos em todos os exercícios e o coeficiente de variação foi sempre superior a 30%, indicando um conjunto heterogêneo (Fávaro et al, 2009). Os melhores resultados foram conquistados no exercício de 2017, de acordo com os critérios estabelecidos para o IGM/CFA. Por trabalhar com econometria espacial, neste estudo *outliers* não serão excluídos do cálculo da regressão em nenhuma hipótese.

Tabela 3

Estatística descritiva da variável Governança, dimensão Finanças, por região geográfica, 2016, 2017 e 2018

Região	Obs	2016				2017				2018			
		Mean	S.D.	Min	Max	Mean	S. D.	Min	Max	Mean	S. D.	Min	Max
Norte	450	3,65	1,79	0,00	7,92	3,67	1,95	0,00	8,27	3,82	1,55	0,00	7,56
Nordeste	1.794	4,09	1,47	0,00	8,22	4,17	1,59	0,00	8,78	4,02	1,41	0,00	8,44
Sudeste	1.668	4,67	1,37	0,00	9,21	4,85	1,36	0,00	9,43	4,70	1,34	0,00	9,36
Sul	1.191	5,08	1,57	0,00	9,48	5,25	1,59	0,00	9,65	5,16	1,60	1,05	9,32
Centro-Oeste	467	4,98	1,61	0,00	8,58	5,18	1,65	0,00	9,06	4,92	1,65	0,00	8,94

Fonte: O autor (2021).

Quando se observa a dimensão Finanças por região exibida na Tabela 3, é possível dizer que a região Sul é a que apresenta na média os melhores índices de governança nessa dimensão, seguida da região Centro-Oeste. Vale notar que a região Sul foi a única a apresentar índice diferente de zero como piso e isso apenas em 2018. Por outro lado, as piores médias dessa variável correspondem aos municípios da região Norte, seguida pela região Nordeste.

Tabela 4

Estatística descritiva da variável Governança, dimensão Finanças, por porte do município, 2016, 2017 e 2018

Porte do Município	Obs	2016				2017				2018			
		Mean	S.D.	Min	Max	Mean	S.D.	Min	Max	Mean	S.D.	Min	Max
Até 5000 hab.	1237	4,27	1,44	0,00	9,48	4,44	1,43	0,00	9,65	4,29	1,45	0,00	9,32
5001 a 10000 hab.	1210	4,42	1,51	0,00	8,98	4,54	1,57	0,00	8,55	4,43	1,43	0,00	8,65
10001 a 20000 hab.	1364	4,53	1,56	0,00	8,58	4,60	1,64	0,00	8,78	4,48	1,53	0,00	8,66
20001 a 50000 hab.	1100	4,49	1,71	0,00	8,70	4,67	1,83	0,00	8,82	4,58	1,63	0,00	8,74
50001 a 100000 hab.	350	4,92	1,64	0,00	8,90	5,03	1,82	0,00	9,06	4,90	1,69	0,00	8,98
100001 a 500000 h.	268	5,38	1,40	0,00	9,21	5,53	1,55	0,00	9,43	5,43	1,44	0,48	9,36
Mais de 500000 hab.	41	5,75	1,12	2,86	7,76	6,04	1,13	2,86	8,54	5,76	1,21	2,85	8,11

Fonte: O autor (2021).

A tabela 4 evidencia que há uma tendência crescente da média do índice de governança na dimensão Finanças conforme cresce também o porte do município, com

exceção do que ocorre no ano de 2016, quando os municípios na faixa de 20 mil a 50 mil habitantes tiveram índice médio menor que os municípios de porte habitacional imediatamente anterior.

O primeiro passo na análise exploratória de dados espaciais (AEDE), segundo E. Almeida (2012) é testar a hipótese de que os dados espaciais estejam distribuídos aleatoriamente, ou seja, que os valores de uma variável em dada região não dependem dos valores dessa variável em seu entorno.

Dessa forma, o coeficiente de autocorrelação espacial descreve a sequência espacial em que um conjunto de dados está ordenado. A estatística I de Moran se assemelha à medida estatística não espacial de correlação, mas não é idêntica (E. Almeida, 2012).

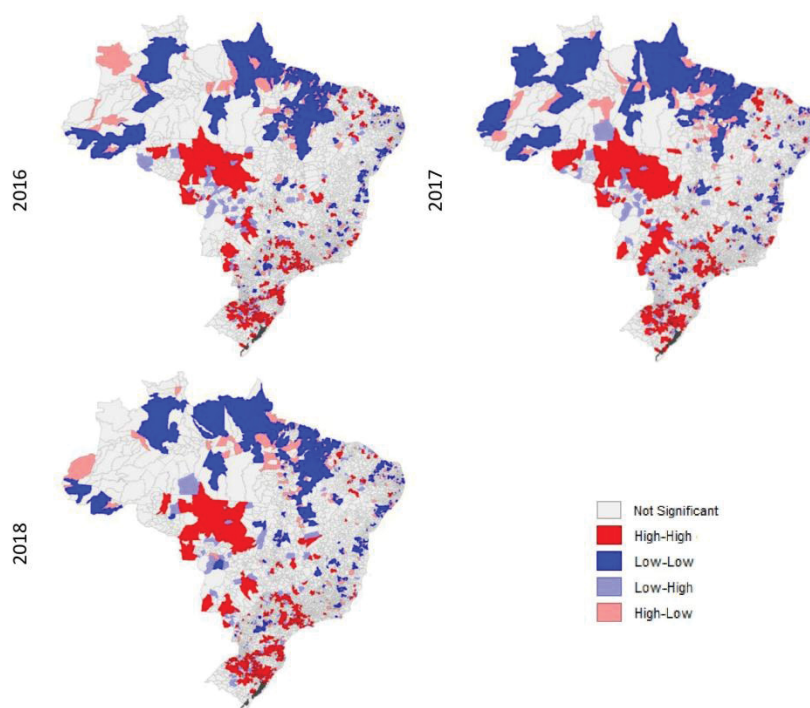
Há duas expressões para essa estatística. Uma é o Índice de Moran Global, que dimensiona a relação de interdependência espacial entre todos os polígonos da área de estudo, neste caso os municípios, por meio de um valor único para todo o território nacional. Outra expressão é o Índice de Moran Local, que mensura a relação existente entre um determinado polígono e a sua vizinhança, a partir da covariância entre eles (Luzardo et al, 2017).

Um índice de autocorrelação espacial positivo indica que há similaridade entre os valores do atributo estudado e da localização espacial do atributo (E. Almeida, 2012; Anselin, 1995). Segundo Fotheringham et al. (2002) se valores altos de uma variável tendem a se agrupar em certas áreas e valores baixos se agrupam em outras áreas, denota que a autocorrelação espacial é positiva. Assim, municípios com índices altos na dimensão Finanças da governança tendem a ter ao seu redor municípios também com valores altos na variável em questão. Da mesma forma, municípios com valores baixos tendem a ter vizinhos também com valores baixos.

Por outro lado, se a estatística I de Moran é negativa indica que há dissimilaridade entre os valores do atributo e da localização espacial. Neste caso, valores altos tendem a ter valores baixos nas suas proximidades e vice-versa (Fotheringham et al., 2002). De modo geral, as técnicas de AEDE buscam descrever e visualizar distribuições espaciais, de modo a identificar *outliers* espaciais e descobrir padrões de aglutinação espacial, denominados *clusters* espaciais.

Figura 12

Autocorrelação Espacial Local (LISA) da Variável Governança, Dimensão Finanças, 2016, 2017 e 2018



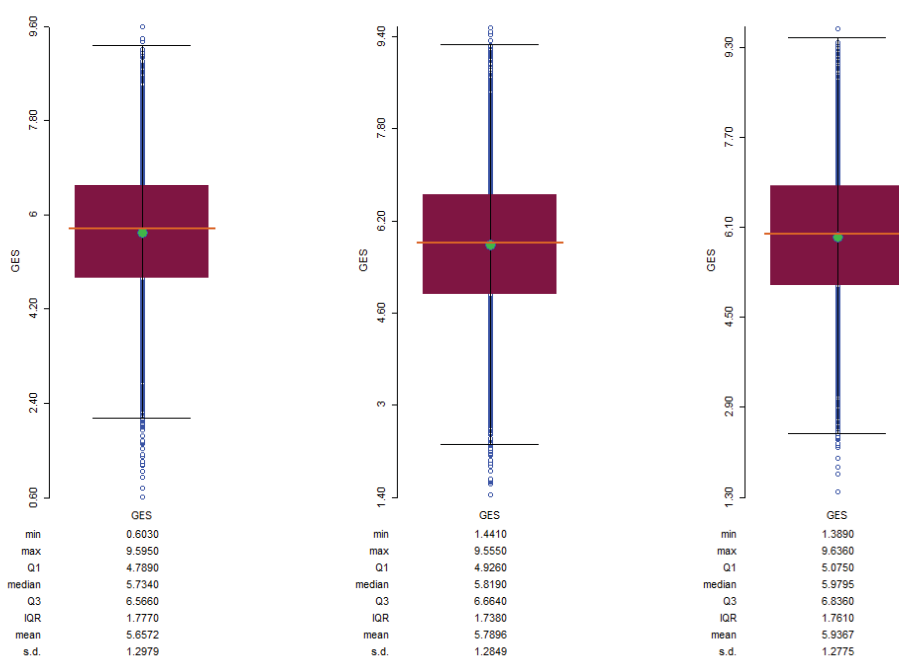
Fonte: *Software GeoDa.*

A estatística I de Moran para a variável Governança, dimensão Finanças foi de 0,306, 0,314 e 0,310 para os anos de 2016, 2017 e 2018 respectivamente, com p-value de 0,001, rejeitando a hipótese nula de independência espacial. Isso mostra que há uma autocorrelação espacial positiva e os municípios tendem a ter ao seu redor outros municípios com índices próximos.

O grau da autocorrelação espacial permite visualizar nos mapas da Figura 12 que há muitos agrupamentos não significativos do ponto de vista estatístico, cerca de 74% dos municípios. Contudo, os mapas mostram para a dimensão Finanças da governança, que há formação de *clusters* de municípios com maior concentração de Altos-Altos no Sul, Sudeste e Centro-Oeste e Baixo-Baixo no Norte e Nordeste. Da mesma forma, há *outliers* espaciais do tipo Baixo-Alto e Alto-Baixo distribuídos por todo o país. Os *clusters* correspondem na média do período a cerca de 21% dos municípios e os *outliers* a 5%.

Figura 13

Boxplot Variável Governança, Dimensão Gestão, 2016, 2017 e 2018



Fonte: *Software GeoDa.*

A dimensão Gestão do IGM-CFA é composta por dez variáveis e abrange questões como planejamento das despesas, número de colaboradores da administração pública direta e indireta, qualidade dos investimentos em saúde e educação e transparência. Da mesma forma que ocorreu na dimensão Finanças, a distribuição dos dados é levemente assimétrica, mas à esquerda. O coeficiente de variação nos três exercícios esteve próximo de 22%, indicando um conjunto homogêneo (Fávaro et al, 2009) Pela análise da Figura 13 se percebe que os municípios mantêm uma tendência de melhora nos índices da dimensão Gestão da governança, considerando média, mediana e quartis nos diferentes exercícios. Se o índice máximo permaneceu próximo nos três exercícios, houve avanço considerável no menor índice e desvios-padrão próximos.

Tabela 5

Estatística descritiva da variável Governança, dimensão Gestão, por região geográfica, 2016, 2017 e 2018

Região	Obs	2016				2017				2018			
		Mean	S.D.	Min	Max	Mean	S. D.	Min	Max	Mean	S. D.	Min	Max
Norte	450	5,91	1,36	1,89	9,11	5,70	1,25	1,85	9,56	5,63	1,30	2,38	9,22
Nordeste	1.794	5,25	1,26	0,60	9,16	5,47	1,24	1,44	9,49	5,61	1,20	1,39	9,01
Sudeste	1668	5,55	1,25	0,77	8,86	5,77	1,21	1,70	9,33	5,95	1,20	1,71	9,36
Sul	1.191	6,28	1,13	2,18	9,60	6,50	1,14	2,73	9,43	6,63	1,19	2,91	9,64
Centro-Oeste	467	5,78	1,27	2,15	8,67	5,36	1,40	1,68	9,03	5,66	1,32	2,22	8,62

Fonte: O autor (2021).

Ao contrário do que ocorreu na dimensão Finanças, na Gestão todos os municípios pontuaram em todos os exercícios, significando que as informações estavam disponíveis, sugerindo maior transparência na área administrativa. Quando não há acesso à informação o CFA atribui a nota zero àquele atributo.

A Tabela 5 evidencia que o ranking por região não segue a mesma lógica da dimensão anterior. A região Norte esteve mais bem colocada em relação ao Centro-Oeste em 2016 e 2017 e em relação ao Sudeste em 2016, considerando a média de seus municípios. As maiores médias correspondem à Região Sul, repetindo o ocorrido na dimensão Finanças.

Tabela 6

Estatística descritiva da variável Governança, dimensão Gestão, por porte do município, 2016, 2017 e 2018

Porte do Município	2016					2017				2018			
	Obs	Mean	S.D.	Min	Max	Mean	S.D.	Min	Max	Mean	S.D.	Min	Max
Até 5000 hab.	1237	5,40	1,13	2,15	8,78	5,55	1,18	2,40	9,20	5,56	1,21	1,84	9,11
5001 a 10000 hab.	1210	5,91	1,18	1,68	9,10	6,01	1,17	1,71	9,49	6,06	1,22	2,47	9,22
10001 a 20000 hab.	1364	6,12	1,17	1,89	9,60	6,12	1,21	1,67	9,43	6,30	1,25	1,39	9,64
20001 a 50000 hab.	1100	5,27	1,39	0,60	9,11	5,53	1,31	1,64	9,56	5,73	1,27	1,99	9,31
50001 a 100000 hab.	350	5,30	1,48	0,77	9,36	5,29	1,40	1,44	8,89	5,95	1,31	1,71	9,25
100001 a 500000 h.	268	5,33	1,48	1,00	8,94	5,78	1,61	1,68	9,23	6,00	1,31	2,43	9,36
Mais de 500000 hab.	41	6,02	1,56	2,25	8,42	6,66	1,62	2,25	9,33	6,77	1,17	4,76	8,99

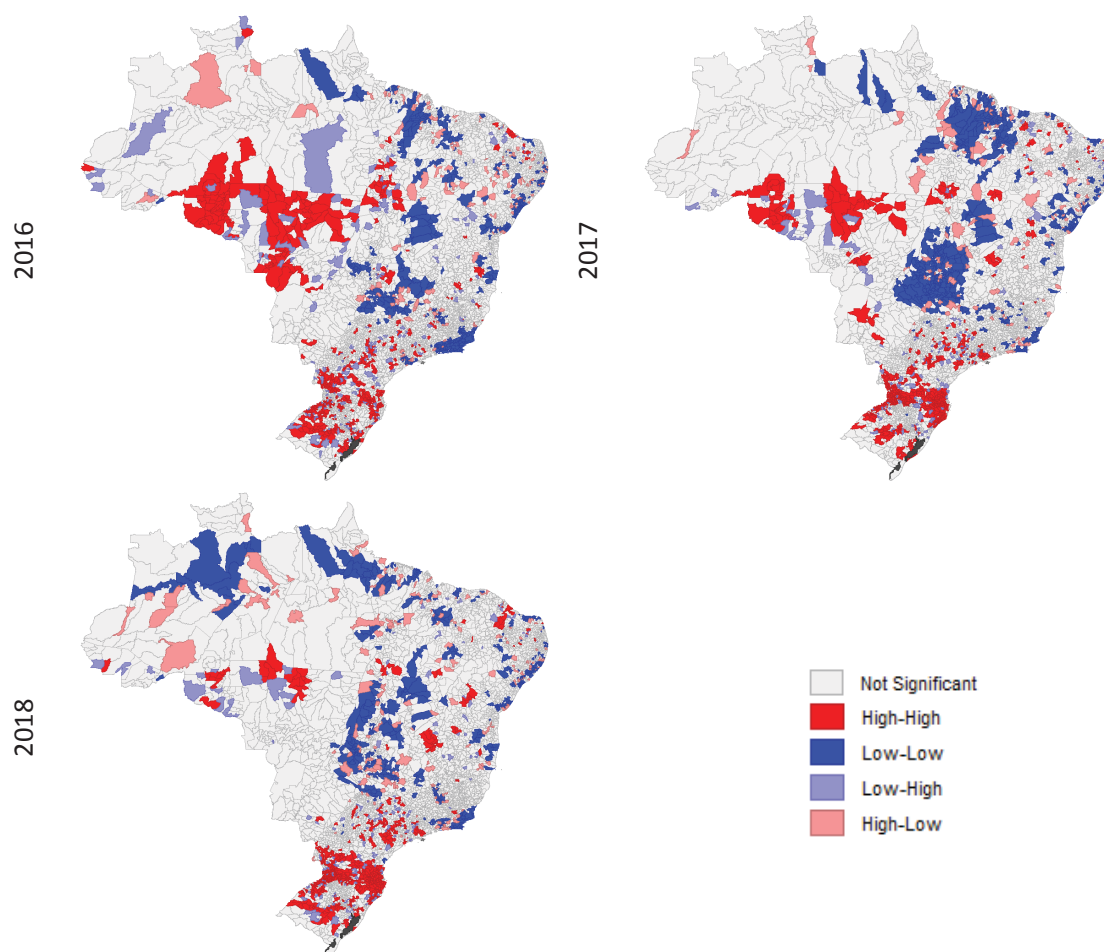
Fonte: O autor (2021).

A análise da Tabela 6 mostra que o ranking do índice de governança na dimensão Gestão não guarda relação crescente com o porte do município, ao contrário do ocorrido com índice de Finanças. Porém, o índice foi crescente ao longo do período considerando a média da faixa populacional que o município pertence. De forma geral, é possível inferir que o desempenho municipal na dimensão Gestão tem sido melhor do que o desempenho na dimensão Finanças.

A estatística univariada global de Moran para a dimensão Gestão da governança resultou em 0,249, 0,280 e 0,261 para 2016, 2017 e 2018, respectivamente, sempre com p-value de 0,001. Isso mostra que a dependência espacial é maior em Finanças do que em Gestão, no caso do IGM/CFA.

Figura 14

Autocorrelação Espacial Local (LISA) da Variável Governança, Dimensão Gestão, 2016, 2017 e 2018



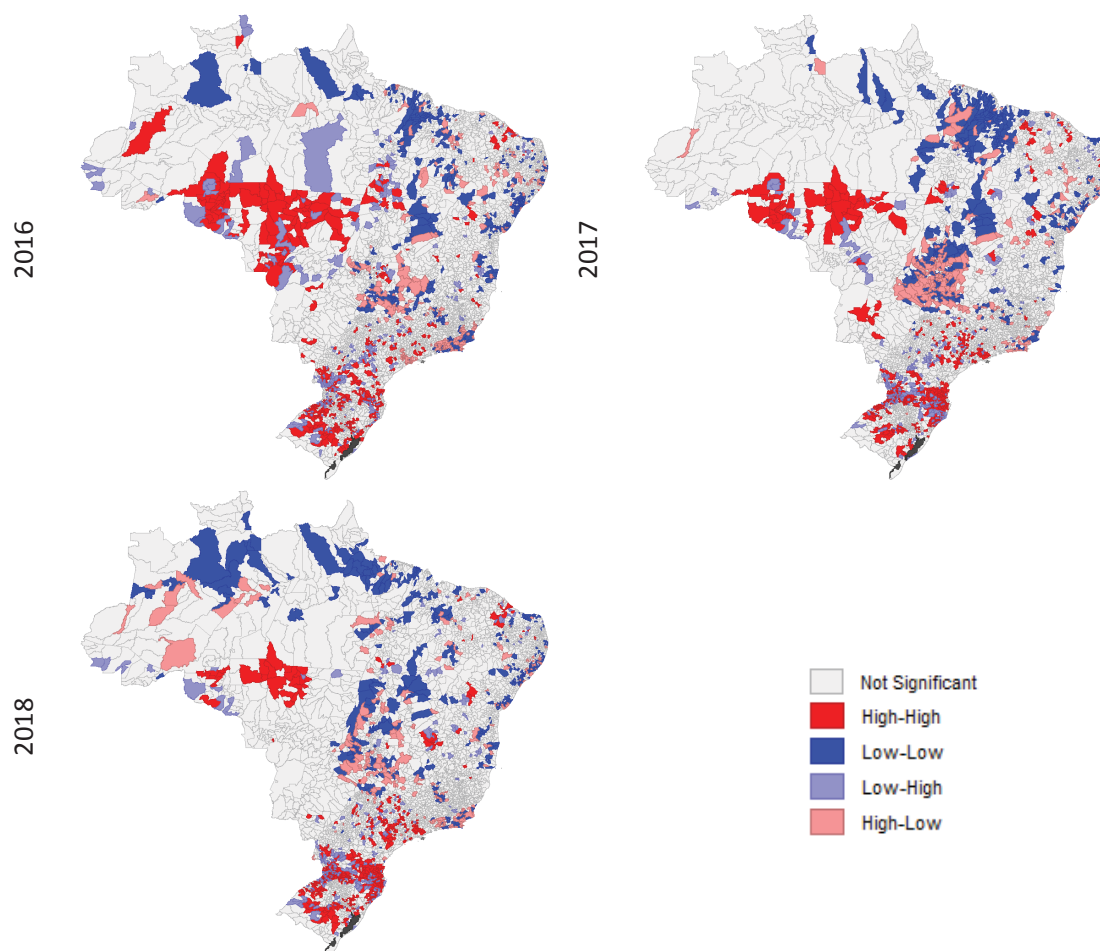
Fonte: *Software GeoDa.*

Pela Figura 14 é possível identificar nos mapas que não há grandes variações em termos de formação de *clusters*, tampouco na representatividade numérica dos *outliers* espaciais durante o período, que representam cerca de 6% dos municípios, mas que se multiplicaram na região Norte em 2018. Apenas em 2017 é perceptível o aumento da área de cluster do tipo Baixo-Baixo. A área de não significância estatística representou em média 74% e os municípios que integraram diferentes clusters do tipo Alto-Alto e Baixo-Baixo correspondem a 20%.

Os *outliers* espaciais são observações atípicas e são destacadas no mapa quando o valor da variável está acima da média para a unidade e abaixo da média para os vizinhos (Alto-Baixo) ou ao contrário, abaixo da média para a unidade e acima da média para os vizinhos (Baixo-Alto), no sentido que uma localização possui vizinhos com valores distintos (Luzardo et al, 2017).

Figura 15

Autocorrelação Espacial Local (LISA) Bivariada da Variável Governança, Dimensão Finanças e Dimensão Gestão, 2016, 2017 e 2018



Fonte: *Software GeoDa.*

Observando os mapas da Figura 15 é possível dizer que pela análise bivariada houve uma aglutinação de *outliers* espaciais em 2017 nas regiões Centro-Oeste e Sudeste e houve um aumento dos agrupamentos de municípios com índices baixos neste mesmo exercício e por consequência uma redução das áreas sem significância estatística em 2017. Em 2018, uma diminuição das áreas Alto/Alto é identificada.

A combinação dessas duas dimensões da governança resultou em valor médio para a correlação de Pearson de 0,198, com significância de 1%. Quanto ao aspecto da dependência espacial, resultou em um índice bivariado global de Moran de 0,105 para 2016, 0,134 para 2017 e de 0,143 para 2018, com significância estatística de 1%.

O índice médio de dependência espacial foi de 0,127. Então, é possível inferir que o grau da dependência espacial entre essas duas variáveis não é alto e são poucas as áreas de formação de *clusters* onde o valor da variável pode estar acima da média para a

localização e seus vizinhos ou o valor pode estar abaixo da média para a localização e seus vizinhos. Contudo, como o sinal é positivo indica que os índices das duas dimensões se movimentam na mesma direção.

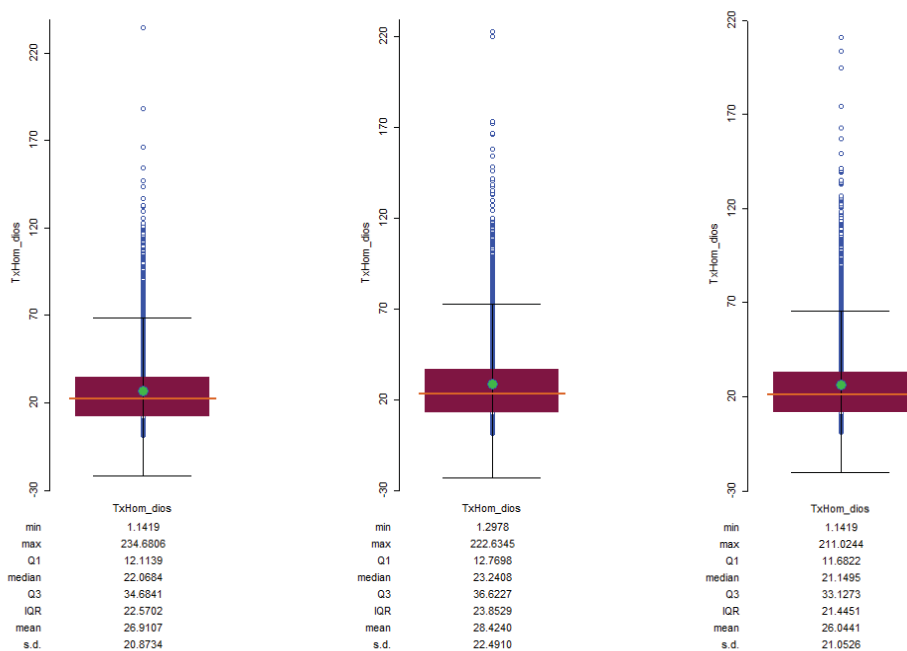
Nos apêndices, são listados os 100 municípios com os maiores IGM/CFA para as dimensões Finanças e Gestão e os 100 menores índices na dimensão Gestão. Considerando que há mais de 100 municípios que não pontuaram na dimensão Finanças, essa listagem não será incluída.

4.2 ESTATÍSTICA DESCRITIVA E ANÁLISE EXPLORATÓRIA ESPACIAL DOS INDICADORES DE EFETIVIDADE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Para avaliação de efetividade das políticas públicas de diferentes áreas temáticas foram selecionados três indicadores: Taxas de Homicídios e de Mortalidade na Infância e Proporção da População em Situação de Pobreza e Extrema Pobreza. Os dados foram coletados em Abril e Setembro de 2020 do site do DATASUS/Sistema de Informação sobre Mortalidade (SIM) e do CADÚNICO. Para os dois primeiros indicadores, no caso de ausência de observações, foi atribuída a média das observações do próprio município no período e na ausência de qualquer observação, foi atribuída a média das observações dos municípios da mesma unidade federativa e de mesmo porte populacional.

Figura 16

Boxplot Variável Taxa de Homicídios, 2016, 2017 e 2018



Fonte: *Software GeoDa.*

Conforme a Figura 16 o conjunto de dados referente à Taxa de Homicídios é assimétrico à direita, com concentração maior de dados baixos. O coeficiente de variação ficou próximo de 80% nos três exercícios indicando um conjunto bastante heterogêneo (Fávaro et al, 2009).

Os pontos que identificam os três maiores *outliers* em 2016 são municípios pertencentes ao Ceará, Alagoas e Pará, em 2017 correspondem à Rio Grande do Norte e Roraima e em 2018, são municípios de Roraima, Goiás e Ceará. Os três menores *outliers* correspondem à municípios do Amazonas e São Paulo em 2018, Minas Gerais e São Paulo em 2017 e Amazonas, Rio Grande do Sul e Minas Gerais em 2016. A média da Taxa de Homicídios se deslocou minimamente quando comparado o exercício de 2016 com 2018, destacando o aumento registrado em 2017.

Tabela 7

Estatística descritiva da variável Taxa de Homicídios, por região geográfica, 2016, 2017 e 2018

Região*	2016					2017				2018			
	Obs	Mean	S.D.	Min	Max	Mean	S. D.	Min	Max	Mean	S. D.	Min	Max
1	450	33,49	23,12	1,14	166,53	35,17	24,64	1,79	219,67	33,82	24,75	1,14	211,02
2	1.794	33,60	24,84	2,03	234,68	36,18	26,86	2,03	222,63	33,70	25,37	2,21	194,71
3	1668	19,49	14,97	1,30	133,23	20,28	16,13	1,30	119,69	17,57	13,89	1,29	122,60
4	1.191	22,67	15,71	1,20	154,56	23,30	16,30	2,34	134,92	21,34	13,77	1,94	121,07
5	467	32,19	20,02	2,54	113,99	34,28	21,46	2,54	157,89	31,40	20,69	3,80	203,33

Nota. *Região 1 = Norte, 2 = Nordeste, 3 = Sudeste, 4 = Sul, 5 = Centro-Oeste;

Fonte: O autor (2021).

A Tabela 7 evidencia que as regiões do Norte e Nordeste são regiões mais violentas e o Sul e Sudeste são regiões menos violentas, estando o Centro-Oeste na posição intermediária. Todas as regiões seguem a tendência de aumento da violência em 2017 com retorno em 2018 a níveis mais próximos de 2016.

Tabela 8

Estatística descritiva da variável Taxa de Homicídios, por porte do município, 2016, 2017 e 2018

Porte*	2016					2017				2018			
	Obs	Mean	S.D.	Min	Max	Mean	S.D.	Min	Max	Mean	S.D.	Min	Max
1	1237	27,70	16,76	6,61	188,40	29,84	19,72	6,61	222,63	27,96	18,12	6,52	203,33
2	1210	24,02	19,81	3,36	234,68	24,61	19,54	3,43	166,65	22,98	19,46	3,36	174,13
3	1364	24,32	20,76	1,71	136,79	25,86	22,56	1,75	219,67	23,75	21,77	1,71	211,02
4	1100	29,03	23,54	1,14	147,23	31,05	24,84	1,30	172,96	27,63	23,01	1,14	156,89
5	350	31,54	23,66	1,20	115,85	32,92	26,43	1,45	171,97	29,33	22,77	1,29	139,15
6	268	33,21	23,69	2,46	120,39	34,05	26,26	2,09	137,01	30,39	23,46	2,31	110,94
7	41	36,87	19,82	4,74	83,59	37,02	21,64	6,65	87,39	32,43	19,43	4,39	92,47

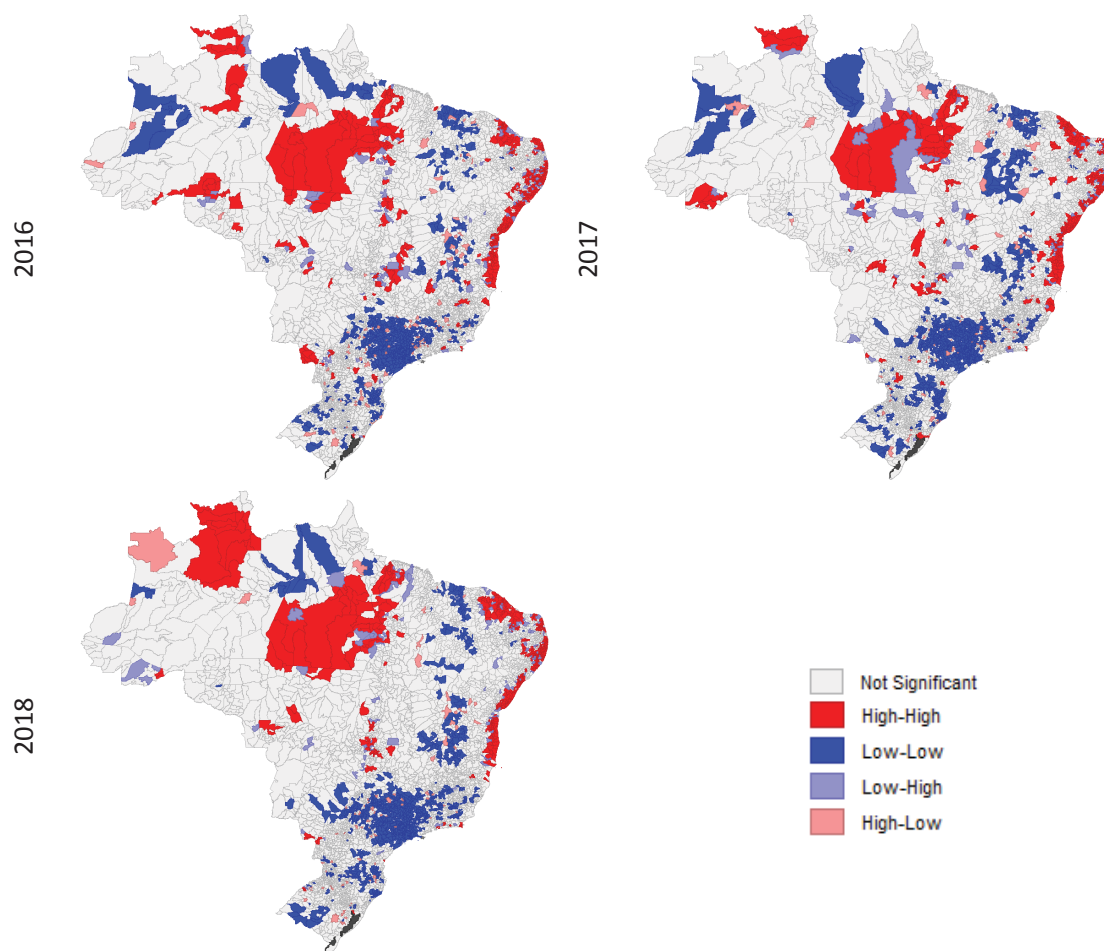
Nota. *Porte 1 = Até 5000 hab., 2 = 5001 a 10000 hab., 3 = 10001 a 20000 hab., 4 = 20001 a 50000 hab., 5 = 50001 a 100000 hab., 6 = 100001 a 500000 hab. e 7 = Mais de 500000 hab.

Fonte: O autor (2021).

A análise da Tabela 8 permite inferir com base na média, que com exceção dos municípios com menos de cinco mil habitantes, a violência cresce conforme cresce o porte do município em termos populacionais. Vale notar que, tomando por base 2016, os municípios com população inferior a cinco mil habitantes se distribuem da seguinte forma: 6,3% no Norte, 18,8% no Nordeste, 29,9% no Sudeste, 34,1% no Sul e 10,9% no Centro-Oeste. Assim, a maioria dos pequenos municípios se localiza no Sul e Sudeste. De forma geral, a estatística descritiva sugere que não houve grandes avanços das políticas de segurança tomando por base o quesito de ocorrência de mortes violentas.

Figura 17

Autocorrelação Espacial Local (LISA) da Variável Taxa de Homicídios, 2016, 2017 e 2018



Fonte: *Software GeoDa.*

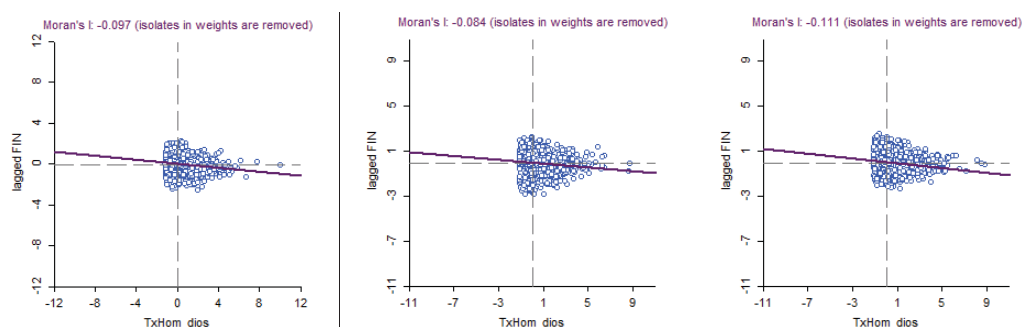
A estatística I de Moran para a variável Taxa de Homicídios foi de 0,371 em 2016, 0,400 em 2017 e 0,394 em 2018, evidenciando que há um grau de dependência espacial moderado. Tal constatação pode também ser visualizada nos mapas da Figura 16, onde se percebe uma redução da área sem significância estatística quanto à

formação de *clusters* e *outliers*, se comparada com os mapas e índices globais univariados das variáveis de governança, por exemplo.

É possível também observar nos mapas da Figura 17 que há um aumento de áreas de aglomeração espacial de municípios com taxas do tipo Baixo-Baixo, indicando que são áreas menos violentas e que se concentram mais no Sudeste e Sul. As áreas mais violentas se mantiveram mais estáveis no decorrer do período e se concentram mais no Norte e Nordeste. Quanto aos *outliers* espaciais, que são municípios que tem taxa de violência acima da média, cercados de vizinhos com taxas abaixo da média ou vice-versa, representam no mapa cerca de 11% da totalidade dos municípios.

Figura 18

Autocorrelação Espacial Global Bivariada, Taxa de Homicídios e Finanças, 2016, 2017 e 2018

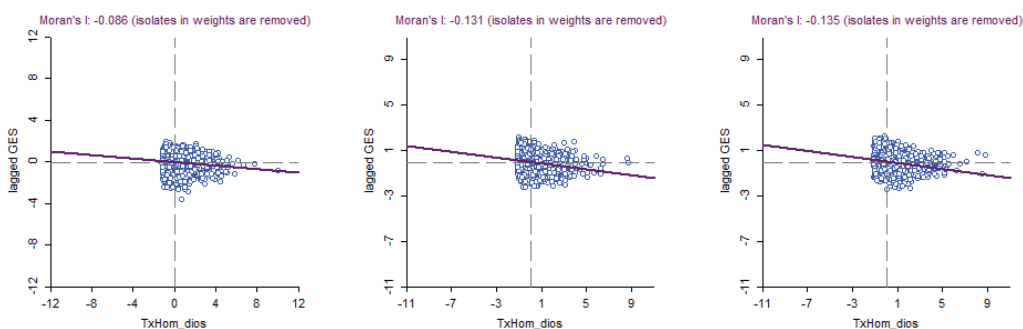


Fonte: *Software GeoDa.*

Observando a Figura 18 é possível inferir que há baixa correlação espacial entre a Taxa de Homicídios e a dimensão Finanças da governança. Porém, em todos os exercícios os resultados foram significativos a 1%. A correlação de Pearson na média foi de -0,117, também com significância de 1%. É importante notar que o sinal da autocorrelação é negativo, indicando conforme o esperado que altas taxas de violência estão associadas a baixos índices de governança.

Figura 19

Autocorrelação Espacial Global Bivariada, Taxa de Homicídios e Gestão, 2016, 2017 e 2018



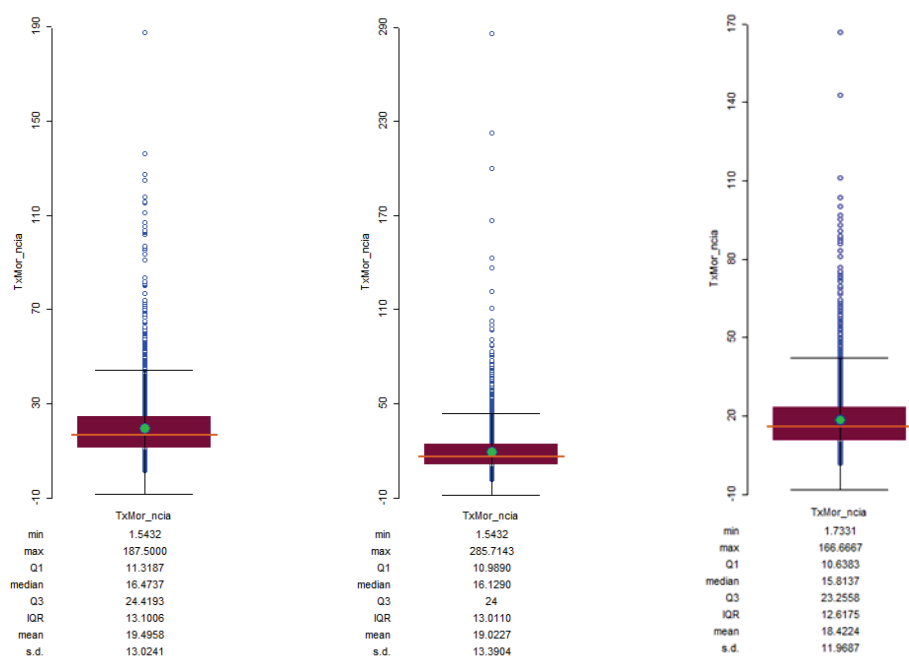
Fonte: *Software GeoDa.*

Da mesma forma a dependência espacial na análise bivariada da taxa de homicídios com a dimensão Gestão da governança traz um índice médio de Moran de -0,117, conforme índices anuais constantes nos gráficos da Figura 19, enquanto a correlação média de Pearson foi de -0,172 a 1%. A autocorrelação espacial é um pouco maior se comparada com a dimensão Finanças, mantendo o sinal negativo. De toda forma, a tendência é de que melhores práticas de governança tragam benefícios para a efetividade de políticas públicas na área de segurança pública.

Em relação à Taxa de Mortalidade na Infância por mil nascidos vivos, calculada com base no número de óbitos de crianças com idade inferior a cinco anos em relação ao número de nascidos vivos na localidade, a estatística descritiva e a análise exploratória espacial são evidenciadas a seguir.

Figura 20

Boxplot Variável Taxa de Mortalidade na Infância, 2016, 2017 e 2018



Fonte: *Software GeoDa.*

A análise da Figura 20 evidencia uma assimetria positiva dos dados, com concentração maior de dados baixos, com cerca de 62%, 51% e 53% dos municípios apresentando taxas inferiores à taxa média, em 2016, 2017 e 2018, respectivamente. O conjunto de dados é bastante heterogêneo com o coeficiente de variação sempre próximo de 70% (Fávaro et al, 2009). Observa-se que o movimento tem sido de baixa na taxa de mortalidade entre as crianças na faixa etária em questão, de acordo com as medidas de tendência central, porém, é preciso atenção com os *outliers*.

Tabela 9

Estatística descritiva da variável Taxa de Mortalidade na Infância, por região geográfica, 2016, 2017 e 2018

Região*	2016					2017				2018			
	Obs	Mean	S.D.	Min	Max	Mean	S. D.	Min	Max	Mean	S. D.	Min	Max
1	450	20,88	12,78	3,14	115,79	19,89	10,87	3,03	90,91	19,34	10,71	3,09	88,67
2	1794	19,68	11,51	1,54	127,27	18,95	10,98	1,54	142,86	18,40	10,55	1,73	86,96
3	1668	18,66	13,50	1,87	187,50	18,39	13,16	1,87	222,22	17,40	11,10	2,12	90,91
4	1191	19,15	13,92	1,84	125,00	19,33	16,48	1,85	285,71	18,93	14,36	2,22	166,67
5	467	21,32	14,30	3,33	105,26	19,94	15,76	3,39	200,00	19,98	14,09	2,19	142,86

Nota. * Região 1 = Norte, 2 = Nordeste, 3 = Sudeste, 4 = Sul, 5 = Centro-Oeste;

Fonte: O autor (2021).

De acordo com a Tabela 9, a amplitude reduziu em 2018 com relação a 2017 e 2016, com exceção das regiões Sul e Centro-Oeste onde a amplitude foi maior em 2017. A comparação entre taxa máxima e mínima e a média da região é um dado bastante preocupante, embora a taxa média indique um movimento de redução da mortalidade em todas as regiões.

Em conjunto a média de mortalidade na infância no Norte e Nordeste não destoam tanto do conjunto Sul e Sudeste, como acontece no caso da Taxa de Homicídios. A média do período mostra para Norte e Nordeste cerca de duas mortes a mais por mil nascidos vivos. Neste sentido, pode-se inferir que as políticas públicas relacionadas a esse indicador têm sido exitosas no sentido da redução das desigualdades regionais.

Tabela 10

Estatística descritiva da variável Taxa de Mortalidade na Infância, por porte do município, 2016, 2017 e 2018

Porte*	2016					2017				2018			
	Obs	Mean	S.D.	Min	Max	Mean	S.D.	Min	Max	Mean	S.D.	Min	Max
1	1237	27,71	18,17	4,57	187,50	27,72	20,28	4,44	285,71	26,45	16,42	4,44	166,67
2	1210	19,13	12,61	2,47	115,79	18,74	11,54	2,47	86,96	18,42	11,20	2,71	75,27
3	1364	17,36	10,27	1,54	81,76	16,59	9,56	1,54	69,98	16,10	9,46	2,12	63,29
4	1100	16,28	7,93	1,72	80,65	15,41	7,50	1,98	82,06	14,84	7,36	1,73	88,67
5	350	15,02	5,41	2,60	31,70	14,87	5,12	4,61	32,12	14,13	4,95	2,87	29,80
6	268	14,01	3,78	4,04	28,02	13,76	3,57	5,67	25,89	13,60	3,58	5,24	25,88
7	41	14,03	2,62	6,72	18,08	13,48	2,80	8,58	19,42	13,51	2,52	9,63	20,09

Nota. * Porte 1 = Até 5000 hab., 2 = 5001 a 10000 hab., 3 = 10001 a 20000 hab., 4 = 20001 a 50000 hab., 5 = 50001 a 100000 hab., 6 = 100001 a 500000 hab. e 7 = Mais de 500000 hab.

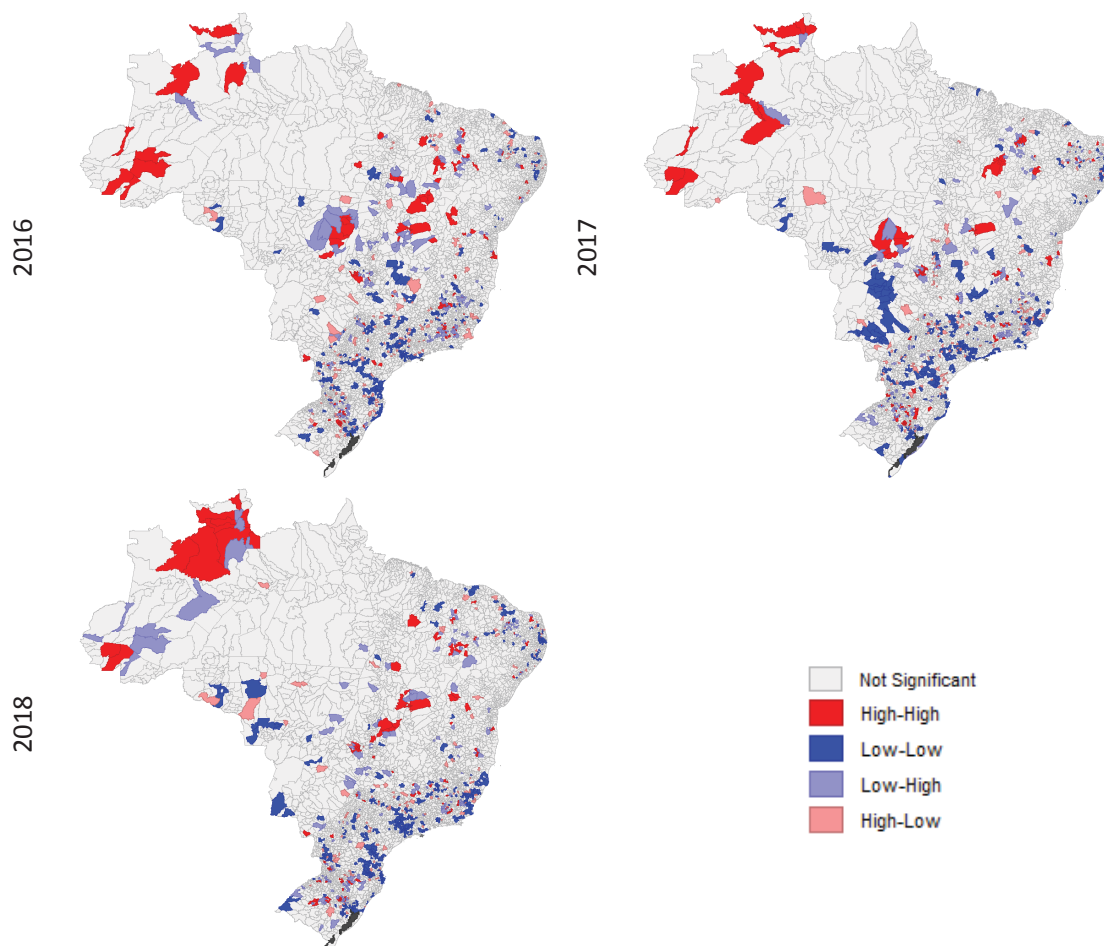
Fonte: O autor (2021).

Pela Tabela 10 se percebe que há uma relação inversa entre o porte do município e a Taxa de Mortalidade na Infância. A tendência é de queda da taxa média conforme aumenta o tamanho do município em termos populacionais, o que pode estar

relacionado ao maior acesso da população às tecnologias de saúde e à infraestrutura urbana, melhor e mais presente nos municípios maiores.

Figura 21

Autocorrelação Espacial Local (LISA) da Taxa de Mortalidade na Infância, 2016, 2017 e 2018



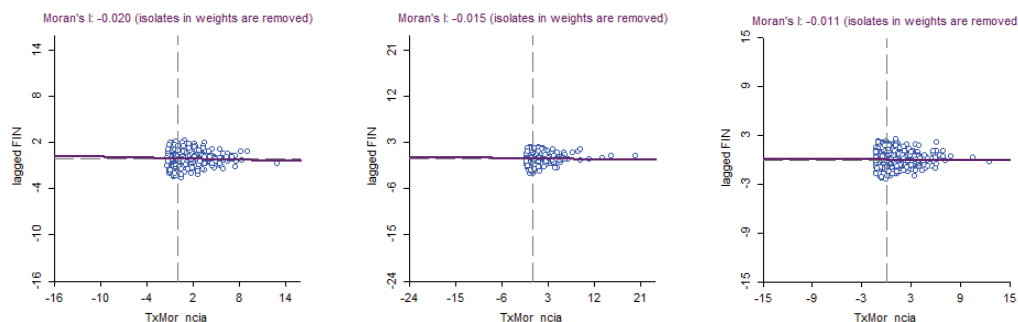
Fonte: *Software* GeoDa.

Pelas grandes áreas sem significância estatística nos mapas da Figura 21 é possível perceber que a autocorrelação espacial dessa variável é menor que no caso das variáveis anteriormente analisadas, indicando que a estatística I de Moran global univariada é baixa, porém significativa a 1%, sendo de 0,061, 0,073 e 0,085 para os exercícios de 2016, 2017 e 2018, respectivamente.

Apesar da baixa dependência geográfica da variável explorada na Figura 21 é perceptível que a agregação de municípios com Taxas de Mortalidade na Infância abaixo da média é maior que a agregação de municípios com taxas acima da média. Os *outliers* espaciais estão distribuídos mais ao Sul e Sudeste do país.

Figura 22

Autocorrelação Espacial Global Bivariada, Taxa de Mortalidade na Infância e Finanças, 2016, 2017 e 2018

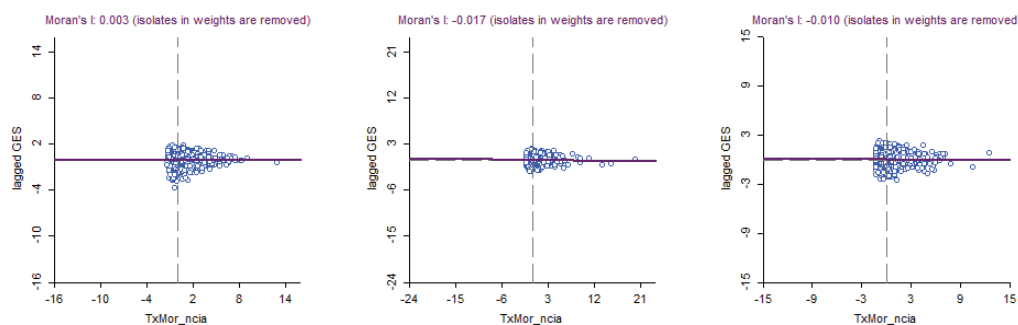


Fonte: *Software GeoDa.*

A análise da autocorrelação bivariada da Taxa de Mortalidade na Infância com a dimensão Finanças da Governança resultou em $-0,020$, $-0,015$, $-0,011$ em 2016, 2017 e 2018, respectivamente, com significância estatística em 2016 e 2017 de 1% e em 2018 de 5%. Esses resultados expressos na Figura 22 mostram que praticamente não existe a dependência espacial entre a mortalidade de crianças e a dimensão Finanças da governança nos municípios.

Figura 23

Autocorrelação Espacial Global Bivariada, Taxa de Mortalidade na Infância e Gestão, 2016, 2017 e 2018



Fonte: *Software GeoDa.*

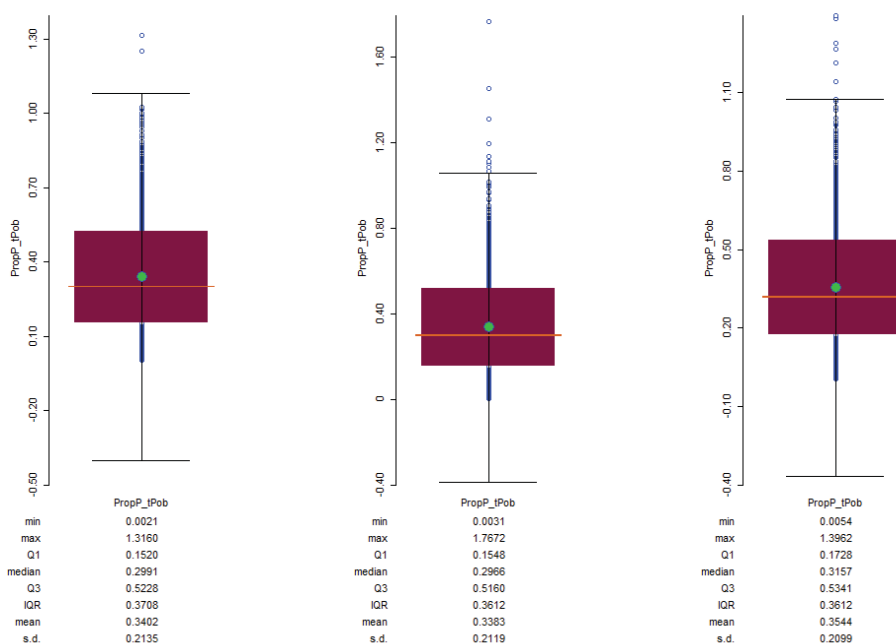
Em relação a Figura 23, é possível notar que também na correlação com a dimensão Gestão da governança a dependência espacial é quase inexistente, apresentando significância estatística de 1% em 2017 e de 5% em 2018. No ano de 2016 não foi detectado o sinal negativo como se esperava, mas como visto o resultado também não foi estatisticamente significativo.

A correlação de Pearson foi ligeiramente mais alta tanto na correlação com Finanças, quanto com Gestão, atingindo a média no período de $-0,113$ e $-0,089$, respectivamente. Como o sinal se mantém negativo nos anos de significância estatística

da dependência espacial se pode inferir que boas práticas de governança administrativa e financeira irão contribuir para melhores resultados no campo de políticas públicas relacionadas ao combate da mortalidade de crianças ainda na infância.

Figura 24

Boxplot Variável Proporção da População em Situação de Pobreza e Extrema Pobreza - 2016, 2017 e 2018



Fonte: *Software GeoDa.*

O terceiro e último indicador utilizado para avaliar a efetividade das políticas públicas é a Proporção da População em Situação de Pobreza e Extrema Pobreza, com base nos inscritos no CADÚNICO e na população projetada pelo IBGE.

A Figura 24 mostra que há uma assimetria positiva, havendo mais dados abaixo da média cerca de 54% dos municípios em cada período. Parte dos *outliers* pode estar relacionada a inconsistências do Cadastro Único e/ou defasagem nas estimativas populacionais, migrações, atendimento de pessoas que residem em municípios vizinhos, entre outros motivos.

As medidas de tendência central mostram pequenas variações ao longo do período sugerindo que, recentemente, não houve grandes avanços no campo das políticas de distribuição de renda e combate à fome.

Tabela 11

Estatística descritiva da variável Proporção da População em Situação de Pobreza e Extrema Pobreza, por região geográfica, 2016, 2017 e 2018

Região*	2016					2017				2018			
	Obs	Mean	S.D.	Min	Max	Mean	S. D.	Min	Max	Mean	S. D.	Min	Max
1	450	0,49	0,18	0,07	1,32	0,49	0,19	0,08	1,45	0,50	0,19	0,11	1,40
2	1.794	0,56	0,12	0,02	1,25	0,55	0,12	0,01	1,31	0,57	0,12	0,01	1,29
3	1668	0,23	0,14	0,02	0,88	0,23	0,14	0,02	1,77	0,25	0,13	0,02	0,76
4	1191	0,15	0,10	0,00	0,57	0,14	0,10	0,00	0,85	0,16	0,10	0,01	0,62
5	467	0,26	0,12	0,04	0,77	0,26	0,12	0,03	0,77	0,28	0,12	0,05	1,04

Nota. *Região 1 = Norte, 2 = Nordeste, 3 = Sudeste, 4 = Sul, 5 = Centro-Oeste;

Fonte: O autor (2021).

A Tabela 11 permite constatar que a média da população em situação de vulnerabilidade socioeconômica é bem superior nas regiões Norte e Nordeste quando comparado às outras regiões do Brasil. Como também, na média geral, a variação ano a ano sofre pequenas alterações considerando a regionalização. É notável o distanciamento da região Sul em termos de melhores médias no decorrer do período.

Tabela 12

Estatística descritiva da variável Proporção da População em Situação de Pobreza e Extrema Pobreza, por porte do município, 2016, 2017 e 2018

Porte*	2016					2017				2018			
	Obs	Mean	S.D.	Min	Max	Mean	S.D.	Min	Max	Mean	S.D.	Min	Max
1	1237	0,30	0,20	0,00	1,25	0,30	0,21	0,00	1,77	0,32	0,20	0,01	1,38
2	1210	0,36	0,22	0,01	1,32	0,36	0,22	0,01	1,45	0,38	0,22	0,01	1,40
3	1364	0,39	0,21	0,02	1,00	0,38	0,21	0,02	1,10	0,40	0,21	0,03	1,14
4	1100	0,36	0,22	0,01	0,97	0,36	0,21	0,01	0,99	0,37	0,21	0,01	0,99
5	350	0,29	0,19	0,02	0,73	0,29	0,19	0,02	0,72	0,30	0,19	0,03	0,73
6	268	0,18	0,13	0,01	0,64	0,19	0,13	0,02	0,62	0,20	0,13	0,02	0,70
7	41	0,15	0,07	0,04	0,28	0,15	0,07	0,05	0,28	0,17	0,07	0,05	0,31

Nota. *Porte 1 = Até 5000 hab., 2 = 5001 a 10000 hab., 3 = 10001 a 20000 hab., 4 = 20001 a 50000 hab., 5 = 50001 a 100000 hab., 6 = 100001 a 500000 hab. e 7 = Mais de 500000 hab.

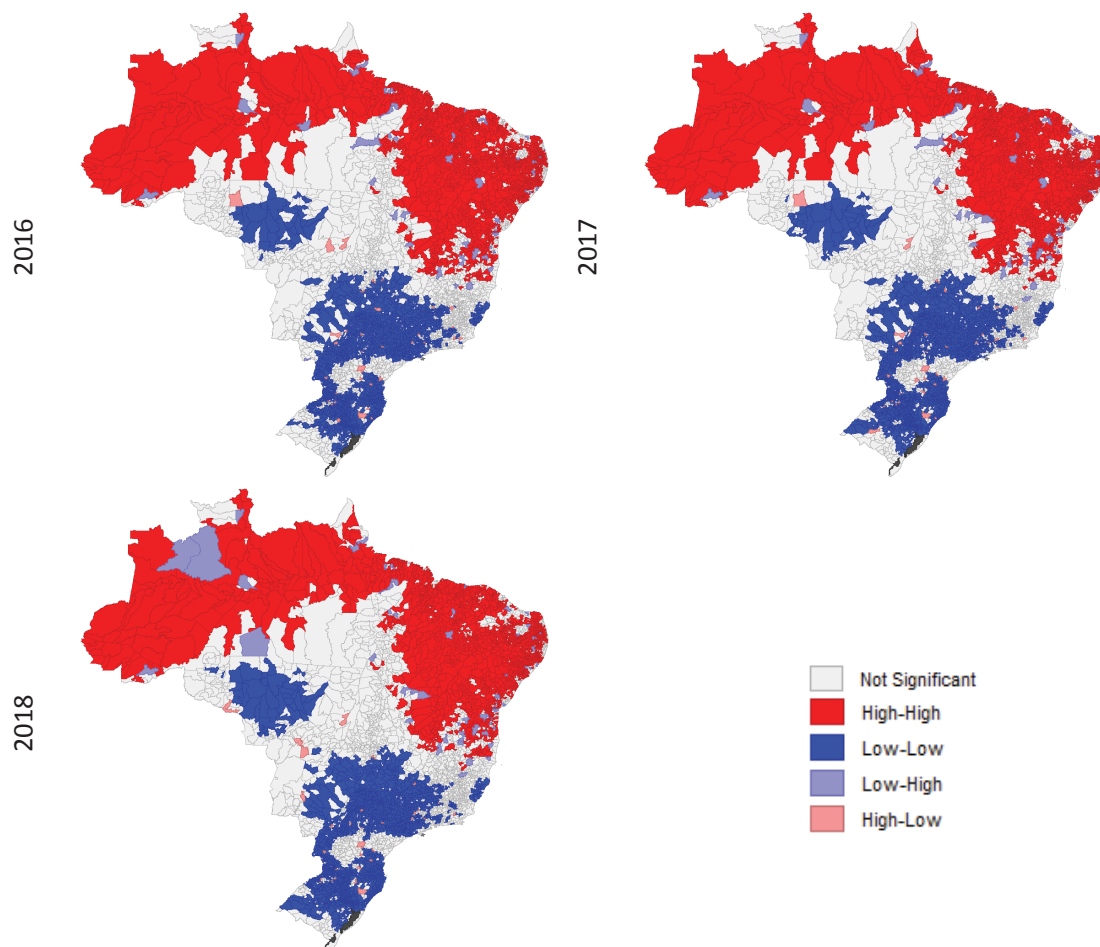
Fonte: O autor (2021).

As estatísticas da Tabela 12 mostram que a menor quantidade de pessoas em condições de pobreza e extrema pobreza encontra-se em municípios de maior porte, com população acima de 100 mil habitantes. Por outro lado, as maiores proporções de pobres e muito pobres estão em municípios de cinco mil a 50 mil habitantes, que tomando por base 2016 correspondem a 66% dos municípios brasileiros.

O coeficiente de variação ficou entre 55% a 70%, com exceção do grupo de porte sete cuja variação ficou entre 43% e 45% nos três exercícios indicando que o conjunto de dados de cada grupo é bastante heterogêneo (Fávaro et al, 2009).

Figura 25

Autocorrelação Espacial Local (LISA) da variável Proporção da População em Situação de Pobreza e Extrema Pobreza, 2016, 2017 e 2018



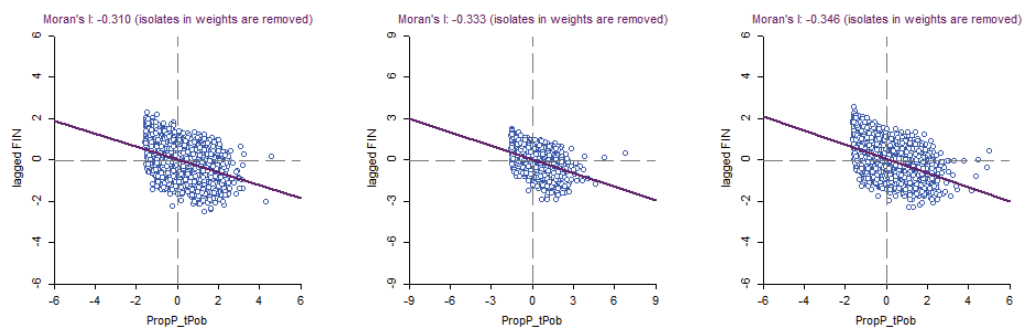
Fonte: *Software GeoDa.*

A análise exploratória espacial dessa variável se destaca em relação às outras no quesito da dependência geoespacial. O Índice Global Univariado de Moran foi de 0,818, 0,799 e 0,809 nos exercícios de 2016, 2017 e 2018, respectivamente. Portanto, a dependência geográfica é alta para esse indicador de efetividade de políticas públicas de combate à fome e à pobreza.

Nota-se claramente nos mapas da Figura 25 que há bolsões de pobreza – *clusters* Alto-Alto no Norte e Nordeste e regiões mais desenvolvidas no Sul, Sudeste e Centro-Oeste – *clusters* Baixo-Baixo. A área sem significância estatística é bem reduzida em relação aos mapas LISA das outras variáveis, enquanto a quantidade de *outliers* espaciais é bem menor e distribuída por todas as regiões.

Figura 26

Autocorrelação Espacial Global Bivariada, Proporção da População em Situação de Pobreza e Extrema Pobreza e dimensão Finanças da Governança, 2016, 2017 e 2018

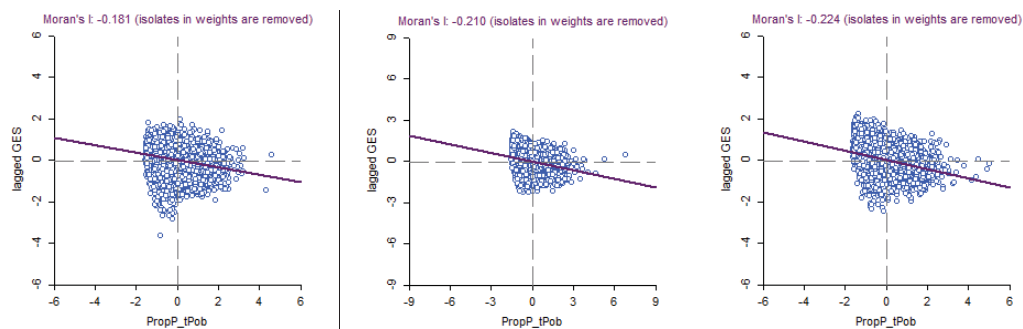


Fonte: *Software GeoDa.*

Em relação à covariância espacial da variável relacionada à pobreza e a dimensão financeira da governança dos municípios o Índice de Moran mostra que há uma relação inversa, como se esperava da ordem de -0,310, -0,333 e -0,346 em 2016, 2017 e 2018, respectivamente, conforme consta da Figura 26. Portanto, a questão da dependência geoespacial nessa combinação de variáveis é bem mais presente do que nas combinações anteriores.

Figura 27

Autocorrelação Espacial Global Bivariada, Proporção da População em Situação de Pobreza e Extrema Pobreza e Dimensão Gestão da Governança, 2016, 2017 e 2018



Fonte: *Software GeoDa.*

Os gráficos da Figura 27 indicam que a autocorrelação espacial é mais fraca do que na combinação com a dimensão Finanças da governança. Contudo, os resultados sugerem que a pobreza também tem correlação espacial com a dimensão Gestão da governança, porém em menor grau.

Em ambos os casos os resultados mostram que a autocorrelação com sinal negativo aumenta a cada ano, sugerindo que os municípios devem se esforçar para implementar melhores práticas de gestão para contribuir com a redução das condições

de pobreza e extrema pobreza de sua população e da vizinhança, bem como, reduzir as desigualdades regionais.

4.3 RESULTADOS DAS REGRESSÕES

Foram rodados três modelos, um para cada indicador de efetividade das políticas públicas. Inicialmente, foi estimada a regressão OLS, para então, ser detectada a presença ou não da dependência geoespacial e sua significância estatística, pelo Índice de Moran, que foi em todos os exercícios significativo a 1%, rejeitando a hipótese nula de aleatoriedade espacial. O número de observações foi sempre de 5.570.

Tabela 13

Resultados Regressão Variável Dependente Taxa de Homicídios, 2016, 2017 e 2018

		OLS	SAR	SEM
Constante	2016	45.0027***	22.093***	36.6753***
	2017	50.5414***	23.615***	39.8866***
	2018	48.4599***	23.264***	37.3471***
Finanças	2016	-0.858034***	-0.346251**	-0.262615
	2017	-0.739388***	-0.405626**	-0.483224***
	2018	-0.951823***	-0.558124***	-0.578598***
Gestão	2016	-2.2715***	-1.48672***	-1.42499***
	2017	-2.92654***	-1.64865***	-1.45637***
	2018	-2.76066***	-1.54435***	-1.34147***
PIB <i>per capita</i>	2016	-6.9663e-005***	-2.34379e-005*	-1.3653e-005
	2017	-8.26925e-005***	-2.2867e-005*	-2.12192e-005
	2018	-7.81301e-005***	-2.27555e-005*	-1.49435e-005
<i>Rho</i>	2016		0.572261***	
	2017		0.595124***	
	2018		0.584204***	
<i>Lambda</i>	2016			0.580603***
	2017			0.605255***
	2018			0.595901***
R ²	2016	0.032867	0.286078	0.284497
	2017	0.042189	0.319104	0.316869
	2018	0.048004	0.312039	0.309043
Log likelihood	2016	-24734.2	-24112.5	-24123.590922
	2017	-25123	-24414.4	-24430.130390
	2018	-24737.9	-24066.2	-24086.068484
Critério Akaike (AIC)	2016	49476.4	48235.1	48255.2
	2017	50254	48838.7	48868.3
	2018	49483.8	48142.5	48180.1
Índice Moran dos Resíduos	2016	0.3442***	-0,007	-0,007
	2017	0.3653***	-0,008	-0,008
	2018	0.3519***	-0,007	-0,008

Nota. Significância estatística * valor $p < 0,1$, **valor $p < 0,05$, ***valor $p < 0,01$.

Fonte: O autor (2021)

A decisão por qual modelo de regressão espacial (SAR ou SEM) seria rodado seguiu o processo decisório da Figura 9, sendo que, como ambos os testes LM-Lag e

LM-Error foram significativos foram estimados os dois modelos espaciais para as três variáveis dependentes. A matriz de vizinhança é do tipo Queen, conforme processo de decisão sugerido por Baumont (2004), descrito na metodologia. Após a estimação dos parâmetros, a decisão pelo modelo que mais se adequou aos dados se deu pelo menor valor do critério de Akaike e/ou maior *log likelihood* (Anselin, 2005).

Os resultados da regressão para a variável Taxa de Homicídios mostrados na Tabela 13 indicam que o efeito das variáveis de governança e da variável de controle PIB *per capita* é inverso sobre a violência no país. O modelo mais adequado foi o modelo SAR, por apresentar menor Critério de Akaike e maior *log likelihood*.

Assim, sempre que melhores práticas de governança forem implementadas, menor será a mortalidade por crimes violentos. A significância estatística foi sempre de 1% para a dimensão Gestão da Governança e de 5% para a dimensão Finanças em 2016 e 2017 e 1% em 2018. A variável de controle foi sempre significativa a 10%.

O parâmetro que indica a dependência espacial no modelo SAR é indicado por *Rho* que foi em média de 0,583863 no período de 2016 a 2018 e altamente significativa, sugerindo que há efeitos de transbordamento das ações de uma jurisdição sobre as outras quando se trata de enfrentamento da violência.

Tais resultados corroboram os achados do estudo de A. M. Soares et al. (2020), que evidenciaram que desigualdades socioeconômicas e regionais contribuíram para o aumento do número de homicídios. Corroborando, também, as observações de Engel et al. (2015), que afirmam que no contexto brasileiro de criminalidade é indispensável ações coordenadas entre União, estados e municípios para uma maior efetividade na prevenção e a repressão ao crime considerando os diferentes tipos de violências e uma possível escassez de presença do Estado.

Diferente das Forças Armadas, que sob a autoridade suprema do Presidente da República, são responsáveis pela segurança nacional no caso de ameaça estrangeira ou perturbação extrema civil-social (CF, 1988), as polícias civis e militares estão a cargo dos estados e a polícia federal a cargo da União. Talvez por este motivo, os resultados indiquem que a dimensão Gestão da governança tem maior impacto e significância estatística que a dimensão Finanças e o PIB *per capita* do município sobre a efetividade de políticas de segurança pública. Fica sob encargo dos municípios a organização e funcionamento das guardas municipais e ações indiretas de combate à violência como melhorias na infraestrutura das cidades, por meio de iluminação adequada e pavimentação das vias, por exemplo.

De qualquer forma, é importante destacar que os resultados reforçam a importância da governança local e têm relação com os resultados do estudo de Dani et al, (2018), que indicam que a confiança dos cidadãos nos governos e em instituições governamentais de países latino-americanos, a exemplo da polícia e do poder judiciário, está positivamente relacionada com o bem-estar social.

Ademais, os resultados da análise exploratória espacial e das regressões indicam que os efeitos da dependência espacial exigem, conforme defendido por Lotta e Vaz (2015), que a efetividade das políticas públicas seja buscada por meio de uma governança que trabalhe com arranjos institucionais complexos, inovadores no desenho de formulação e implementação das políticas, com coordenação horizontal (entre os setores de políticas) e vertical (entre entes federativos).

Tabela 14

Resultados Regressão Variável Dependente Taxa de Mortalidade na Infância, 2016, 2017 e 2018

		OLS	SAR	SEM
Constante	2016	26.76***	23.9085***	27.434***
	2017	26.4713***	22.9383***	27.243***
	2018	26.2854***	22.5019***	27.2406***
Finanças	2016	-0.556104***	-0.538507***	-0.590113***
	2017	-0.700644***	-0.686738***	-0.772369***
	2018	-0.448336***	-0.441467***	-0.530119***
Gestão	2016	-0.712966***	-0.711436***	-0.789212***
	2017	-0.630229***	-0.61424***	-0.68238***
	2018	-0.847706***	-0.824952***	-0.920332***
PIB <i>per capita</i>	2016	-3.66812e-005***	-3.28103e-005***	-3.50741e-005***
	2017	-2.58193e-005***	-2.11357e-005**	-2.50195e-005**
	2018	-3.64234e-005***	-3.17623e-005***	-3.63608e-005***
<i>Rho</i>	2016		0.14324***	
	2017		0.179279***	
	2018		0.198063***	
<i>Lambda</i>	2016			0.153917***
	2017			0.189794***
	2018			0.212492***
R ²	2016	0.015759	0.027508	0.029248
	2017	0.016466	0.034853	0.037001
	2018	0.020252	0.043378	0.046847
Log likelihood	2016	-22155.8	-22132.5	-22129.170340
	2017	-22308.3	-22271.9	-22267.689727
	2018	-21672.4	-21625.7	-21618.653894
Critério Akaike (AIC)	2016	44319.7	44275.1	44266.3
	2017	44624.7	44553.8	44543.4
	2018	43352.8	43261.3	43245.3
Índice Moran dos Resíduos	2016	0.0603***	0,000	0,000
	2017	0.0738***	-0,01**	-0,01**
	2018	0.0863***	-0,009	-0,009

Nota. Significância estatística * valor p<0,1, **valor p<0,05, ***valor p< 0,01.

Fonte: O autor (2021).

A Tabela 14 evidencia os resultados da regressão para a variável Taxa de Mortalidade na Infância. Segundo os resultados, o modelo SEM foi o que apresentou menor AIC e maior log likelihood, diferentemente das regressões com a Taxa de Homicídios e com a pobreza. No modelo SEM, a autocorrelação espacial não é função da defasagem da variável dependente, mas dos termos do erro.

Conforme a Tabela 14, o efeito dos parâmetros da governança e do PIB *per capita* tem sinal negativo, conforme o esperado, indicando que todas essas variáveis conforme crescem exercem um efeito contrário na variável dependente, diminuindo a mortalidade entre criança menores de cinco anos, que poderia ter sido totalmente ou parcialmente evitada por ações coordenadas de imunização vacinal, atendimento às mulheres na gestação e no parto, incentivos ao aleitamento materno, entre outras ações dentro do âmbito do SUS.

Todos os parâmetros estimados foram significativos a 1% nos três exercícios, sendo que considerando a média do período, o efeito da dimensão Finanças foi menor que o efeito da Dimensão Gestão da governança na efetividade das políticas orientadas para a área da saúde. De todo modo, esses resultados coadunam com a premissa defendida por Biadgilign et al. (2019) de que uma boa governança e a alocação eficiente de recursos públicos em saúde podem reduzir a mortalidade infantil.

O R^2 foi bem mais baixo do que nas regressões OLS com as outras variáveis dependentes. Isso pode ser explicado pela influência de outras variáveis na mortalidade de crianças que não foram incorporadas no modelo, como o nível educacional das mães, inserção da mulher do mercado de trabalho, acesso à água potável e a serviços de saneamento básico (Szwarcwald et al., 2011), além da desnutrição e do aleitamento materno (França et al, 2017). Ademais, o repasse de recursos do SUS para implementação de políticas de abrangência nacional é feito de forma hierarquizada e regionalizada, com repasse de recursos financeiros da União e Estados aos Municípios, embora esses também participem do financiamento do SUS com orçamento próprio (Cavalcante, 2012).

Os efeitos das interações entre jurisdições vizinhas características do federalismo fiscal é captado pelo parâmetro *Lambda*, que no caso dessa variável dependente obteve a média no período de 0,185401, sempre significativo a 1%. Se comparado com os resultados das regressões com as outras variáveis dependentes, tal resultado é coerente com o baixo resultado da estatística de Moran avaliada mais detalhadamente na análise exploratória espacial da Taxa de Mortalidade na Infância, na subseção 4.2. Tal fato

corroborar os resultados do estudo de Cavalcante (2012) sobre o desempenho dos municípios brasileiros, que identificou que na saúde não se formaram aglomerados regionais, tampouco padrões uniformes de dependência espacial.

O SUS é uma política de saúde universal exitosa, mas com grandes desafios a superar, principalmente considerando as dimensões continentais do território brasileiro (Mario, 2013). A saúde é reconhecida como direito universal e igualitário, sem distinção entre empregados e desempregados ou entre população urbana e população rural, como acontecia antes da Constituição de 1988 (Cavalcante, 2012).

A coordenação central das políticas de saúde é de competência da União, que tem como principais diretrizes a descentralização e a regionalização (Mario, 2013), sendo atribuído aos Estados e Municípios, dentre outras competências nessa área, a operacionalização das ações que buscam reduzir o número de óbitos infantis (Szwarcwald et al., 2011).

Os resultados da análise exploratória espacial e da regressão podem, então, sugerir que se mantêm a tendência de redução das desigualdades regionais em relação a períodos anteriores ao estudado, a exemplo do estudo de França et al. (2017) que mostrou que houve uma importante redução da Taxa de Mortalidade na Infância e uma redução da amplitude dos diferenciais de mortalidade entre as Unidades Federativas entre 1990 e 2015.

A pobreza e privação de oportunidades são os principais entraves para o desenvolvimento humano (Sen, 2010) e para construção de uma sociedade justa. Como conceito absoluto, a pobreza considera a alimentação ou as necessidades nutricionais mínimas ou insatisfeitas ou, ainda, a insuficiência calórica ou necessidade de comer, como única necessidade absoluta e objetiva (S. D. Soares, 2009). O conceito de pobreza multidimensional vai além da carência monetária, englobando outras dimensões, como saúde, educação, água potável, saneamento básico, participação política, igualdade entre os sexos (J. J. Silva et al., 2020). É esse último conceito que baliza o CadÚnico.

A regressão com a variável dependente relacionada à efetividade das políticas públicas para o enfrentamento da pobreza foi a que resultou em maiores valores para os parâmetros *Rho* (ρ) e *Lambda* (λ), que captam os efeitos da dependência geoespacial, ou seja, captam o efeito *spillover* (efeito contágio) nos modelos SAR e SEM, respectivamente. A Tabela 15 evidencia que o modelo SAR foi o modelo mais adequado, apresentando o menor Critério de Akaike e o maior log likelihood.

Tabela 15

Resultados Regressão Variável Dependente Proporção População em Pobreza e Extrema Pobreza, 2016, 2017 e 2018

		OLS	SAR	SEM
Constante	2016	0.727271***	0.167603***	0.450474***
	2017	0.726431***	0.181445***	0.448867***
	2018	0.785081***	0.212244***	0.501758***
Finanças	2016	-0.0298793***	-0.00980753***	-0.00829865***
	2017	-0.0311003***	-0.0119094***	-0.0107554***
	2018	-0.029895***	-0.0100173***	-0.00806568***
Gestão	2016	-0.0299983***	-0.00755826***	-0.00565454***
	2017	-0.0261885***	-0.00597154***	-0.00320886***
	2018	-0.0347967***	-0.0123386***	-0.0112543***
PIB <i>per capita</i>	2016	-4.2001e-006***	-8.98605e-007***	-4.69018e-007***
	2017	-4.37786e-006***	-9.96434e-007***	-5.46674e-007***
	2018	-4.03792e-006***	-9.4876e-007***	-5.62811e-007***
<i>Rho</i>	2016		0.83018***	
	2017		0.807507***	
	2018		0.810737***	
<i>Lambda</i>	2016			0.878048***
	2017			0.865575***
	2018			0.871064***
R ²	2016	0.284466	0.800180	0.797055
	2017	0.316484	0.781228	0.777372
	2018	0.322955	0.794050	0.790259
Log likelihood	2016	1630.61	4664.84	4536.438261
	2017	1799.87	4491.07	4345.363061
	2018	1879.14	4706.98	4553.399448
Critério Akaike (AIC)	2016	-3253.23	-9319.68	-9064.88
	2017	-3591.74	-8972.15	-8682.73
	2018	-3750.27	-9403.97	-9098.8
Índice Moran	2016	0.5805***	-0,003	-0,006
	2017	0.5417***	-0,001	-0,007
	2018	0.5514***	0,000	0,000

Nota. Significância estatística * valor $p < 0,1$, **valor $p < 0,05$, ***valor $p < 0,01$.

Fonte: O autor (2021).

A estimação dos parâmetros, conforme a Tabela 15 mostra que a governança e o PIB *per capita* têm efeito inverso sobre a proporção da população em situação de pobreza e extrema pobreza. Todos os parâmetros foram significativos a 1% em todos os exercícios estudados. Assim, quanto maior for o IGM/CFA, tanto na dimensão Gestão quanto Finanças, menor será a proporção da população em situação de vulnerabilidade socioeconômica, corroborando a posição de Lange et al. (2019), que afirmam que a governança é considerada essencial para a promoção do desenvolvimento sustentável.

Como o efeito da dependência geográfica é bem maior do que no caso das regressões com as outras variáveis dependentes, pode-se perceber que *Rho*, que foi em média de 0,8161 no período, absorve parte dos efeitos das demais variáveis

independentes do modelo, mas que o efeito dessas não pode ser considerado de forma alguma residual. Os resultados corroboram os achados de Coêlho e Fernandes (2017), que evidenciaram entre outras questões, que a localização regional impacta positivamente na qualidade da governança.

Adicionalmente, os resultados reforçam que o enfrentamento da pobreza e da desigualdade no Brasil, enquanto fenômenos complexos e persistentes, exigem uma abordagem multidimensional (Bichir, 2010). A forte dependência espacial requer ações coordenadas entre todos os entes federativos e demanda políticas de distribuição reparatória de oportunidades, compatíveis com o princípio rawlsiano da retificação ou reparação (Kertenezky, 2006).

Nesse sentido, vale destacar a importância do poder local na gestão dos registros administrativos (CadÚnico), por meio da busca ativa, da orientação às famílias carentes e da atualização dos dados. Registros esses, que servirão de base para a formulação e avaliação de políticas públicas de abrangência local e nacional (Januzzi, 2005), não só de combate à fome e à pobreza, mas também, de políticas de outras áreas temáticas como educação, saúde, habitação e saneamento.

A inclusão da dimensão Desempenho no modelo mostrou que a correlação de Pearson da variável com os indicadores de efetividade de políticas públicas é bem superior que a correlação existente entre a dimensão Fiscal e a dimensão Gestão com os mesmos indicadores, o que reflete a incorporação no cálculo dessa dimensão do IGM de variáveis relacionadas a essas mesmas áreas temáticas de políticas públicas.

Os resultados das regressões mostraram que com a inclusão da dimensão Desempenho do IGM (Apêndices D, E e F), a dependência espacial continua presente e tem impacto muito próximo do resultante no modelo anterior, mantendo a significância de 1% em todos os exercícios. Por outro lado, ocorre perda total de significância da dimensão Finanças quando a variável dependente é a Taxa de Homicídios e o parâmetro da dimensão Gestão permanece estatisticamente significativo, em todos os exercícios.

Quando a variável dependente é a Taxa de Mortalidade na Infância as três dimensões do IGM têm nível de significância de 1%, com exceção da dimensão Finanças, no exercício de 2016, que passa a 5%. Com a variável relacionada à pobreza não houve alteração de nível de significância estatística para as dimensões Finanças e Gestão, sendo de 1% em todos os exercícios, inclusive para a dimensão Desempenho.

5 CONCLUSÕES

O elevado grau de autonomia municipal é uma característica bastante peculiar do sistema federativo brasileiro (Arretche, 1999). Os reflexos dessa autonomia nunca foram tão visíveis no cotidiano do cidadão brasileiro como nesses tempos de pandemia. Gestores municipais estabelecem por Decreto um abre e fecha de atividades econômicas e atividades de lazer que nem sempre estão em sintonia com o poder municipal vizinho ou com as ações dos governadores.

Tal constatação mostra que muitos desses gestores desconhecem ou não mensuram adequadamente os efeitos *spillover* de suas decisões. Por outro lado, também a falta de coordenação geral do governo central impacta negativamente nas ações dos demais entes federativos. Os prejuízos econômicos e sociais dessas ações descoordenadas e da inadequada conjugação de esforços de União, Estados e Municípios não apenas no combate à pandemia, mas de modo geral, trazem reflexos para a sociedade como um todo, que irão vigorar em longo prazo.

Nestes tempos mais difíceis e ao longo de toda a história do sistema federativo brasileiro, o braço da administração pública mais próximo do cidadão, sem dúvida, tem sido o município. O cidadão recorre ao poder local para buscar soluções para o enfrentamento dos mais diferentes tipos de adversidades. Essa esfera de poder tem uma importância fundamental para o desenvolvimento econômico do país e para a efetivação dos direitos fundamentais, que apesar de estarem consignados na lei maior do país, para muitos cidadãos não passam de letra morta.

Conforme a concepção de justiça rawlsiana uma sociedade justa é orientada por três princípios: 1) Garantia a todos das liberdades fundamentais; 2) Igualdade equitativa de oportunidades; 3) E manutenção das desigualdades apenas para beneficiar os menos favorecidos. Contudo, a pergunta que fica é como um ser humano poderá exercer plenamente sua cidadania quando passa fome, dorme ao relento, morre ainda criança ou se torna vítima da violência tão presente em nosso país?

Neste contexto, a tese teve como objetivo geral analisar a relação entre a governança, posta como capacidade administrativa e financeira do governo de transformar em realidade as decisões que toma, e a efetividade das políticas públicas nos municípios brasileiros, considerando os efeitos de interação espacial e os aspectos da estrutura socioeconômica característicos do contexto federativo.

A tese defende que a boa governança no âmbito local impacta positivamente na efetividade das políticas públicas nos municípios brasileiros e que a dependência espacial tem efeito nesta relação. Para fundamentação da tese foram estabelecidas três hipóteses baseadas na afirmação de existência de dependência espacial e na relação de influência significativa e negativa entre o IGM/CFA nas dimensões Finanças e Gestão e a Taxa de Homicídios, a Taxa de Mortalidade na Infância e a Proporção da População em Situação de Pobreza e Extrema Pobreza em cada município brasileiro.

A análise exploratória espacial mostrou que o Índice Global de Moran Univariado é moderado para a variável Taxa de Homicídios, baixo para a Taxa de Mortalidade na Infância e alto para a variável que mensura a proporção da população que vive em situação de fragilidade socioeconômica.

Os resultados do estudo empírico confirmaram as três hipóteses em todos os exercícios estudados, 2016, 2017 e 2018. Vale lembrar que são os parâmetros *Rho* (ρ) e *Lambda* (λ) que captam o efeito *spillover* (efeito contágio) nos modelos de regressão espaciais.

Em relação à efetividade das políticas de segurança pública, a relação com as variáveis de governança municipal mostrou que os efeitos da dependência geoespacial no modelo proposto, representada pelo parâmetro *Rho* (ρ), foi de 0,583863 em média, com significância estatística de 1%. Por outro lado, os efeitos estimados das variáveis de governança na Taxa de Homicídios em média foram de -0,43667 e -1,55991 para as dimensões Finanças e Gestão, respectivamente. Conforme o esperado, o sinal indica que as variáveis de governança e o indicador de efetividade das políticas públicas se movimentam em sentido contrário. A significância estatística foi sempre de 1% para Gestão e em 2018 para Finanças. Porém, foi de 5% em 2016 e 2017 para Finanças.

O movimento da Taxa de Homicídios ao longo do período estudado mostra que em 2017 houve um retrocesso em relação a 2016, enquanto em 2018 a taxa voltou a cair. Tal fato sugere que as políticas de combate ao crime organizado e ao tráfico de drogas, por exemplo, talvez não se mostrem tão inovadoras quanto necessário ou que há déficits na implementação das mesmas. A estatística de autocorrelação espacial evidencia que as regiões mais violentas se agrupam ao Norte e Nordeste. O mesmo acontece com municípios que são *outliers* espaciais, ou seja, que têm Taxas de Homicídios acima da média, mas são cercados por outros com taxas abaixo da média e vice-versa.

Quando foi usado o indicador relacionado às políticas de saúde pública, o modelo espacial mais adequado aos dados foi o modelo SEM, diferentemente do ocorrido com as outras duas regressões. Neste caso, os efeitos da dependência espacial é expresso por *Lambda* (λ), que em média foi de 0,185401, sempre significativa a 1%. Enquanto isso, o efeito médio estimado da dimensão Finanças foi de -0,6309 e de Gestão foi de -0,7973, com significância estatística de 1% em todos os exercícios.

Novamente, o sinal é negativo, indicando que melhores práticas de governança significarão números mais baixos de óbitos infantis por causas evitáveis, mediante ações e esforços conjugados de todos os entes federativos no âmbito do SUS, confirmando o impacto esperado da gestão local. É no município que está o “postinho” de saúde, que é a porta de entrada do SUS, que embora tenha suas deficiências enquanto política pública, tem uma rede de assistência à saúde altamente capilarizada, que se mostra essencial ao país em todos os tempos, mas especialmente no enfrentamento de crises sanitárias.

A Unidade Básica de Saúde (UBS) local tem papel fundamental na atenção básica, por meio de programas como Saúde da Família e de imunização, que têm alta resolutividade na promoção da saúde e na prevenção de doenças. Ademais, são as UBS que fazem o encaminhamento do paciente para unidades de assistência de saúde de média e alta complexidade, quando necessário.

O maior efeito da dependência geoespacial no modelo foi em relação ao indicador de efetividade das políticas de combate à fome e a pobreza. O efeito médio estimado de *Rho* (ρ) foi de 0,8161, com significância estatística de 1% em 2016, 2017 e 2018. Da mesma forma, os resultados foram sempre significantes a 1% para a estimação dos parâmetros da governança. O efeito médio estimado da gestão fiscal e da gestão administrativa do município sobre a quantidade de cidadãos em situação de vulnerabilidade socioeconômica foi de -1,06% e de -0,86%, respectivamente.

Conforme detectado na análise exploratória espacial a concentração dos índices mais altos de pobreza ocorre no Norte e Nordeste, com formação de grandes clusters espaciais do tipo Alto-Alto. O inverso ocorre no Sul e Sudeste. De todo modo, o estudo mostra que em média cerca de 34% da população brasileira vive em condições de vulnerabilidade socioeconômica. Percentual este, que tende a aumentar em decorrência da crise econômica desencadeada e agravada pela crise sanitária provocada pela pandemia COVID-19 e a suspensão do pagamento do auxílio emergencial.

Sobre a governança local, além dos resultados anteriormente descritos, é preciso considerar que na dimensão Finanças, cerca de 65% dos municípios atingiram um IGM de até cinco pontos e 1% atingiram acima de oito pontos em 2016, 61% atingiram até cinco pontos e 1,7% ficaram acima de oito pontos em 2017 e 65% até cinco pontos e 1,2% acima de oito pontos em 2018. Em relação à dimensão Gestão, cerca de 30% dos municípios atingiram um IGM de até cinco pontos e 3% atingiram acima de oito pontos em 2016, 27% atingiram até cinco pontos e 4% acima de oito pontos em 2017, enquanto que 23% atingiram até cinco pontos e 5% ficaram acima de 8 pontos em 2018.

Em termos de progressão ao longo do período estudado, 82% dos municípios não conseguiram manter ou aumentar seu *score* no IGM/CFA, dimensão Finanças. Enquanto que 76% dos municípios não conseguiram manter ou aumentar seu *score* na dimensão Gestão. Tal constatação corrobora os resultados de Correa (2020), que concluiu que 15,43% do total de 551 municípios estudados estão no mais alto nível da escala criada por este autor para avaliação do nível de governança das finanças públicas e, embora alguns municípios tenham apresentado níveis considerados satisfatórios, ainda há muitos pontos a serem melhorados na governança. Isso reforça a ideia de que uma maior aproximação dos municípios para debate e compartilhamento de boas práticas de governança traria contribuições positivas para a efetividade das políticas públicas e, por consequência, para a vida cotidiana do cidadão brasileiro.

É importante notar, que segundo seus princípios e diretrizes, a boa governança vai muito além do atendimento de itens obrigatórios previstos na legislação ou do atendimento às recomendações de órgãos de controle. Diz respeito a como a cidade está sendo governada, considerando questões avaliativas sobre adequação de procedimentos, transparência, qualidade e processo de tomada de decisão (Doornbos, 2001). A boa governança caracteriza-se por um controle robusto, que busca melhorar o desempenho do setor público e combater a corrupção, de forma que assegure melhorias práticas à sociedade (IFAC, 2001).

A pesquisa deixa como principais contribuições teóricas, reflexões sobre os efeitos de contágio das decisões de gestores municipais sobre a efetividade das políticas públicas e reflexões sobre as concepções de justiça que podem nortear o ciclo de políticas públicas e a governança municipal. Quando se busca a reparação de desigualdades estruturais, talvez a priorização ou exclusividade de políticas universais não sejam suficientes e exijam que estas sejam acompanhadas também de políticas focalizadas na raça, gênero e classe social.

Como contribuição prática e social, os resultados do estudo empírico sugerem que a capacidade administrativa e financeira do município e o grau de dependência espacial, que mensura o efeitos *spillover* dentro do sistema federativo brasileiro, têm impacto significativo na efetividade de políticas públicas de diferentes áreas temáticas e exige um esquema de incentivos que consiga equacionar cooperação e competição entre jurisdições, sem comprometer a autonomia dos entes locais. Respeitadas questões relacionadas ao porte populacional e à localização geográfica, é possível inferir que há muito espaço para um trabalho de *benchmarking* entre as prefeituras para disseminação e aproveitamento de práticas eficientes de governança.

Como limitações do estudo, além daquelas relativas ao IGM-CFA detalhadas na seção Metodologia, é preciso considerar a possibilidade de haver sub-registro ou omissão de registro por parte de alguns municípios em relação ao número de mortes violentas ou ao número nascimentos e de óbitos infantis por causas evitáveis.

Tanto Szwarcwald et al. (2011) quanto Saltarelli et al. (2019) destacaram que problemas de subnotificação podem comprometer a acurácia das informações e por consequência o planejamento, gestão e avaliação de políticas públicas ligadas à mortalidade infantil. Por outro lado, Cerqueira (2013) estimou o número de homicídios ocultos no Brasil, com base no número de óbitos erroneamente classificados como causa indeterminada e concluiu que o número de homicídios no país seria quase 20% maior que os registros oficiais, no período entre 1996 e 2010.

Resta observar que pode haver inconsistências nos registros do CadÚnico, defasagem nas estimativas populacionais, migrações e a busca ativa por parte do município pode ser baixa ou inexistente. Esses fatores podem comprometer o dimensionamento, ainda com maior fidedignidade, do número de cidadãos brasileiros em situação de pobreza e extrema pobreza.

Como sugestões de trabalhos futuros, caberia estudar mais profundamente a heterogeneidade espacial, considerando os *clusters* formados e os *outliers* espaciais. Medidas de tendência central podem ser úteis, mas também podem esconder acentuadas desigualdades locais inerentes ao sistema federativo brasileiro. Ademais, poderiam ser pesquisados indicadores de efetividade de políticas públicas de outras áreas temáticas como habitação e saneamento.

REFERÊNCIAS

- Abas, M. A. (2019). Public policy and governance: Theory and practice. In A. Farazmand (Ed).. *Global encyclopedia of public administration, public policy, and governance* (pp. 1-7). Springer Nature Switzerland AG. https://doi.org/10.1007/978-3-319-31816-5_3699-1
- Affonso, R. de B.A. (2003). *O federalismo e as teorias hegemônicas da economia do setor público na segunda metade do século XX: Um balanço crítico*. Tese de doutorado, Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP., Brasil.
- Allegra, M., & Colombo, A., (2019). A governança das políticas de habitação. *Cidades, Comunidades e Territórios*, 38, 8 – 13. <http://journals.openedition.org/cidades/1017>
- Almeida, C. D., & Almeida, H. N. (2018). Governança: Virtualidade e fragilidades na implementação de políticas públicas. *European Journal of Social Sciences Studies*, 2(11), <http://doi.org/10.5281/zenodo.1213873>
- Almeida, E. (2012). *Econometria espacial aplicada*. Campinas: Editora Alínea.
- Almeida, M. H. T., & Carneiro, L. P. (2003). Liderança local, democracia e políticas públicas no Brasil. *Opinião Pública*, 9(1), 124-147. Recuperado de <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/op/article/view/8641124>
- Anselin, L. (1990). Some robust approaches to testing and estimation in spatial econometrics. *Regional Science and Urban Economics*, 20, 141-163.
- Anselin, L. (1995). Local Indicators of Spatial Association-LISA. *Geographical Analysis*, 27(2). Ohio State University Press
- Anselin, L. (2001). Spatial Econometrics. . In B. H. Baltagi (Ed.). *A Companion to Theoretical Econometrics* (pp. 310-330). Malden: Blackwell Pub.
- Anselin, L. (2005). *Exploring spatial data with GeoDaTM: A workbook*. Center for Spatially Integrated Social Science. University of Illinois.
- Anselin, L., & Florax R. J. G. M. (1995). Small sample properties of tests for spatial dependence in regression models: Some further results. In L. Anselin et al. (Eds.), *New Directions in Spatial Econometrics*, (pp.21-74). Springer-Verlag Berlin Heidelberg.
- Araújo, J. F., & Silvestre, H. C. (2013). Redes e Parcerias: O Ecomapa como instrumento de análise. *Contabilidade, Gestão e Governança*, 16(2), 3-15.
- Arretche, M. T. da S. (2009). Tendências nos estudos sobre avaliação. In E. M. Rico (Org.). *Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate*. (3 ed.). São Paulo, Cortez.

- Arretche, M. T. S. (1995). Emergência e desenvolvimento do *Welfare State*: Teorias explicativas. *BIB*, Rio de Janeiro, 39, 3-40.
- Arretche, M. T. S. (1999). Políticas sociais no Brasil: Descentralização em um Estado federativo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 14(40), p.111-141.
- Atlas da violência*. (2019). Organizadores: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada e Fórum Brasileiro de Segurança Pública. Brasília: Rio de Janeiro: São Paulo: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada e Fórum Brasileiro de Segurança Pública.
- Banco Mundial. (1994). *Governance: The Bank's experience*. Washington: World Bank.
- Baumont, C. (2004). *Spatial effects in housing price models. Do housing prices capitalize urban development policies in the agglomeration of Dijon (1999)?* Research Report Laboratoire d'économie et de gestion (LEG), Université de Bourgogne.
- Baumgartner, F. R., & Jones, B. D. (1993). *Agendas and Instability in American Politics*. Chicago: University of Chicago Press.
- Bentham, J. (2011). *The Works of Jeremy Bentham*. Published under the Superintendence of his Executor, John Bowring (Edinburgh: William Tait, 1838-1843). 11 vols. Vol. 3. <https://oll.libertyfund.org/title/bowring-the-works-of-jeremy-bentham-vol-3>
- Berti, F. de A. (2007). *Direito tributário e princípio federativo*. São Paulo: Quartier Latin.
- Bevir, M. (2013) *A Theory of Governance*. University of California. e-Scholarship, GAIA Books. <http://escholarship.org/uc/item/2qs2w3rb>.
- Bevir, M. (2010). *Democratic governance*. Princeton: Princeton University Press.
- Biadgilign, S., Ayenew, H. Y., Shumetie, A., Chitekwe, S., Tolla, A., Haile, D., Gebreyesus, S. H., Deribew A., & Gebre B. (2019). Good governance, public health expenditures, urbanization and child undernutrition Nexus in Ethiopia: An ecological analysis. *BMC Health Serv Res*, 19(40). <https://doi.org/10.1186/s12913-018-3822-2>
- Bichir, R. M. (2010). O Bolsa Família na berlinda? Os desafios atuais dos programas de transferência de renda. *Novos estudos CEBRAP*, (87), 115-129. <https://doi.org/10.1590/S0101-33002010000200007>
- Bichir, R., (2018). Governança multinível. *Boletim de Análise Político-Institucional*, 19. http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8969/1/bapi_19_cap_07.pdf

- Boarnet, M. G., & Glazer, A. (2002). Federal grants and yardstick competition. *Journal of Urban Economics*, 52(1), 53-64. [https://doi.org/10.1016/S0094-1190\(02\)00001-3](https://doi.org/10.1016/S0094-1190(02)00001-3)
- Bresser-Pereira, L. C., (1998). A reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. *Lua Nova [online]*, 45, 49-95.
- Capella, A. C. N. (2015). Análise de políticas públicas: Da técnica às idéias. *Rev. Inst. Filos. Ciênc. Hum. UNICAMP*, 6(2), 13-34.
- Camargo, J. M. (2003). Gastos sociais: Focalizar versus universalizar. *Ipea, Políticas Sociais – Acompanhamento e Análise*, 7, 117-21.
- Carley, M. (1985). *Indicadores sociais: Teoria e prática*. Rio de Janeiro: Zahar.
- Casanova, A. O., Giovanella, L., Cruz, M. M. da, & Ferreira, F. D. C. (2018). Atores, espaços e rede de políticas na governança em saúde em duas regiões de saúde da Amazônia Legal. *Ciênc. saúde coletiva [online]*, 23(10), 3163-3177, <https://doi.org/10.1590/1413-812320182310.15442018>
- Case, A. C., Rosen, H. S., & Hines, J. R. (1993). Budget spillovers and fiscal policy interdependence: Evidence from the states. *Journal of Public Economics*, 52, 285-307.
- Casula, M. (2017). Quem governa na governança (local)? Reflexões teóricas e evidências empíricas. *Revista de Administração Pública*, 51(6), 1121-1138. <https://doi.org/10.1590/0034-7612161618>
- Cavalcante, P. L. C. (2012). *A política faz a diferença? Uma análise comparada dos determinantes políticos do desempenho dos governos municipais no Brasil*. Tese de doutorado, Universidade de Brasília, Brasília, DF, Brasil.
- Cavalcante, P. L. C. (2017). Elections and Local Government Performance in Brazil. *Organizações & Sociedade*, 24(83), 580-599.
- Cavalcanti, A. (1983). *Regime federativo e a república brasileira*. Brasília: Editora Universidade de Brasília.
- Cerqueira, D. (2014). *Causa e conseqüências do crime no Brasil*. Tese de doutorado, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, RJ., Brasil
- Cerqueira, D. (2013). *Mapa dos homicídios ocultos no Brasil*. Brasília: Ipea (Texto para discussão n. 1848).
- Coelho, D. B., & Fernandes, A. S. A. (2017). Regras Importam: Determinantes do controle burocrático no Programa Bolsa Família. *Revista de Administração Pública*, 51(5), 689-707.
- Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. (1988). Brasília, DF. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm

- Copetti, A. Neto. (2013). Entre o princípio da utilidade e o princípio da maximização da riqueza; ou o que permanece da filosofia política utilitarista de *Jeremy Bentham* no movimento *Law and Economics* difundido na Universidade de Chicago?. *Revista do CEJUR/TJSC: Prestação Jurisdicional*, 1(1), 243-257.
- Corralo, G. da S. (2006). *A Autonomia Municipal como um Direito Fundamental na Constituição Brasileira*. Tese de doutorado, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, PR., Brasil.
- Correa, M. D. (2020). *Modelagem do nível de governança das finanças públicas dos municípios brasileiros na aplicação de recursos utilizando a teoria da resposta ao item*. Tese de doutorado, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, PR., Brasil.
- Correio, M. N. O. P. (2019). Práticas de governança pública adotadas pela administração pública federal brasileira. *Administração Pública e Gestão Social*, 11(2), 215-231.
- Decreto n. 9.203, de 22 de novembro de 2017. (2017). Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Diário Oficial da União. Brasília, DF: Presidência da República.
- Dani, A. C., Magro, C. B. D., Matias-pereira, J., & Zonatto, V. C. S. (2018). Efeito da qualidade da governança pública sobre o sentimento de confiança da população nas instituições governamentais: Uma análise para países latino-americanos. *Administração Pública e Gestão Social*, 10(4), 228-238.
- Doornbos, M. (2001) 'Good Governance': The Rise and Decline of a Policy Metaphor?. *Journal of Development Studies*, 37(6), 93-108. <https://doi.org/10.1080/713601084>.
- Draibe, S. M., & Riesco, M. (2011). Estados de Bem-Estar Social e estratégias de desenvolvimento na América Latina. Um novo desenvolvimentismo em gestação?. *Sociologias*, 13(27), 220-254.
- Dye, T. D. (1984). *Understanding Public Policy*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall.
- Enap Escola Nacional de Administração Pública (2017). *Introdução ao Federalismo e ao Federalismo Fiscal no Brasil*. Módulo 2, parte 2. Brasília. <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3184/1/M%C3%B3dulo%20%20%28parte%20%29%20-%20Teoria%20econ%C3%B4mica.pdf>
- Engel, C. L. et al. (2015) . *Diagnóstico dos homicídios no Brasil : Subsídios para o Pacto Nacional pela Redução de Homicídios*. Brasília : Ministério da Justiça, Secretaria Nacional de Segurança Pública.
- Esping-Andersen, G. (1989). The three political economies of the welfare state. *Canad. Rev. Soc. & Anth*, 26(1), 10-36.

- Esping-Andersen, G. (1995). O futuro do *Welfare State* na nova ordem mundial. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, 35, 73-111. <https://doi.org/10.1590/S0102-64451995000100004>
- Farias, L. de, & Dias, R. de B. (2018). O Cadastro Único: A consolidação de uma infraestrutura para programas sociais. *Revista Teoria & Pesquisa*, 27(1), 22-47. <http://dx.doi.org/10.31068/tp.27102>
- Fávero, L. P., Belfiore, P., Silva, F. L., & Chan, B. L. (2009). *Análise de dados: Modelagem multivariada para tomada de decisões*. Rio de Janeiro: Elsevier
- Fotheringham, A., Brunson, C., & Charlton, M. (2002). *Geographically weighted regression: The analysis of spatially varying relationships*. West Sussex: John Wiley & Sons.
- França, E. B., Lansky, S., Rego, M. A. S., Malta, D. C., França, J. S., Teixeira, R., Porto, D., Almeida, M. F. de, Souza, M. de F. M. de, Szwarcwald, C. L., Mooney, M., Naghavi, M., & Vasconcelos, A. M. N. (2017). Principais causas da mortalidade na infância no Brasil, em 1990 e 2015: Estimativas do estudo de Carga Global de Doença. *Revista Brasileira de Epidemiologia*, 20(1), 46-60. <https://doi.org/10.1590/1980-5497201700050005>
- Frey, K. (2000). Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas. *Planejamento e políticas pública*, 21, 211-259.
- Frischtak, L., & Atiyas I., Orgs. (1996) *Governance, Leadership, and Communication*. Washington: The World Bank
- Fung, A. (2015). Putting the public back into governance: The challenges of citizen participation and its future. *Public Administration Review*, 75(4), 513-522.
- Giacomelli, G. S., Marin, S. R., & Feistel, P. R. (2017). Da economia tradicional do bem-estar à Abordagem das Capacitações e a importância da equidade em saúde para o desenvolvimento humano. *Nova Economia*, 27(1), 89-115. <https://revistas.face.ufmg.br/index.php/novaeconomia/article/view/2925>
- Gil, P., & Nobre, H. M. e (2013). A deliberação justa no mundo do possível: Articulações entre Habermas, Rawls e Amartya Sen. *Compólitica*, 3(2), 257-278. <https://doi.org/https://doi.org/10.21878/compolitica.2013.3.2.52>
- Gomes, M. V. P., & Merchán, C. R., (2017). Governança transnacional: Definições, abordagens e agenda de Pesquisa. *RAC*, Rio de Janeiro, 21(1), 84-106. J
- Gondim, E. M; Rodrigues, O. M. John Rawls e a Constituição Brasileira: Uma análise. *Akrópolis*, 17(3), 131-135.
- Gordon, R. H. (1983). An optimal taxation approach to fiscal federalism. *Quarterly Journal of Economics*, 567-586.

- Guia da política de governança pública*. (2018). Brasília: Casa Civil da Presidência da República. <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/centrais-de-conteudo/downloads/guia-da-politica-de-governanca-publica>
- Gujarati, D. N., & Porter D. C. (2011). *Econometria básica* (5 ed.). Porto Alegre: AMGH Editora
- Hirschi, T., & Gottfredson, M. (1983). Age and the explanation of crime. *American Journal of Sociology*, 552-584, The University of Chicago.
- Hochman G., Arretche, M., & Marques E. (Orgs) (2007). *Políticas públicas no Brasil*, Rio de Janeiro: Editora Fiocruz.
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (2019). *Tábua completa de mortalidade para o Brasil – 2018: Breve análise da evolução da mortalidade no Brasil*. Ministério da Economia: Diretoria de Pesquisas Coordenação de População e Indicadores Sociais, Rio de Janeiro.
- International Federation of Accountants. (2001). *Study 13 - Corporate governance in the public sector: A governing body perspective*. <https://www.ifac.org/system/files/publications/files/study-13-governance-in-th.pdf>
- Jannuzzi, P. de M. (2005). Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil. *Revista do Serviço Público*, 56, 137-160.
- Jessop, B. (2011). Metagovernance. In M. Bevir (Ed.), *Handbook of governance* (pp. 106-123). London: Sage.
- Kang, T. H.. (2011). Justiça e desenvolvimento no pensamento de Amartya Sen. *Brazilian Journal of Political Economy*, 31(3), 352-369. <https://dx.doi.org/10.1590/S0101-31572011000300002>
- Kerstenetzky, C. L. (2006). Políticas Sociais: Focalização ou universalização?. *Brazilian Journal of Political Economy*, 26(4), 564-574. <https://doi.org/10.1590/S0101-31572006000400006>
- Kingdon, J. W. (2003). *Agendas, Alternatives, and Public Policies* (2 Ed). New York: Longman.
- Knopp, G., (2011). Governança social, território e desenvolvimento. *Perspectivas em Políticas Públicas*, 4(8), 53-74.
- Kooiman, J. (1999). Social-political governance. *Public Management Review*, 1(1), 67-92. <http://dx.doi.org/10.1080/14719037800000005>
- Koontz, T. M. (2019). The science–policy nexus in collaborative governance: use of science in ecosystem eecoverly planning. *Review of Policy Research*, 36(6), 708-735. <https://doi.org/10.1111/ropr.12362>

- Lang, A. (2019). Collaborative governance in health and technology policy: The use and effects of procedural policy instruments. *Administration & Society*, 51(2), 272–298. <https://doi.org/10.1177/0095399716664163>
- Lange, P., Bornemann, B., & Burger, P. (2019). Sustainability impacts of governance modes: Insights from Swiss energy policy, *Journal of Environmental Policy & Planning*, 21(2) 174-187. <https://doi.org/10.1080/1523908X.2019>.
- Lois, C. C. & Marchiori Neto, D. de L. (2008). O constitucionalismo de John Rawls: Elementos para a sua configuração. *Revista da Faculdade de Direito- UFPR Curitiba*, 48, 203-218.
- Lotta, G. S., & Vaz, J. C. (2015). Arranjos institucionais de políticas públicas: Aprendizados a partir de casos de arranjos institucionais complexos no Brasil. *Revista do Serviço Público*, 66(2), 171-194.
- Lowi, T. (1964). American business, public policy, case studies and political theory, *World Politics*, 16(4), 677-715.
- Luzardo, A. J. R.; Castañeda, R. M.; & Rubim, I. B. (2017). Análise espacial exploratória com o emprego do Índice de Moran. *GEOgraphia Niterói (eletrônico)*, 19(40).
- Majone, G. (1989). *Evidence, Argument & Persuasion in the Policy Process*. Yale University Press.
- Malta, D. C., Duarte, E. C., Almeida, M. F. de, Dias, M. A. de S., Morais Neto, O. L. de, Moura, L. de, Ferraz, W., & Souza, M. de F. M. de. (2007). Lista de causas de mortes evitáveis por intervenções do Sistema Único de Saúde do Brasil. *Epidemiologia e Serviços de Saúde*, 16(4), 233-244. <https://dx.doi.org/10.5123/S1679-49742007000400002>
- Malta, D. C., França, E., Abreu, D. X. de, Oliveira, H. de, Monteiro, R. A., Sardinha, L. M. V., Duarte, E. C., & Silva, G. A. (2011). Atualização da lista de causas de mortes evitáveis (5 a 74 anos de idade) por intervenções do Sistema Único de Saúde do Brasil. *Epidemiologia e Serviços de Saúde*, 20(3), 409-412. <https://dx.doi.org/10.5123/S1679-49742011000300016>
- Malta, D. C., Sardinha, L. M. V., Moura, L. de, Lansky, S., L., Leal, M. do C. Szwarcwald, C. L., França, E., Almeida, M. F. de, & Duarte, E. C. (2010). Atualização da lista de causas de mortes evitáveis por intervenções do Sistema Único de Saúde do Brasil. *Epidemiologia e Serviços de Saúde*, 19(2), 173-176. <https://dx.doi.org/10.5123/S1679-49742010000200010>
- Marin, S. R., & Quintana, A. M. (2012). Amartya Sen e a escolha social: Uma extensão da teoria da justiça de John Rawls?. *Revista de Economia Contemporânea*, 16(3), 509-532. <https://dx.doi.org/10.1590/S1415-98482012000300007>

- Mario, C. de (2013). *Saúde como questão de justiça*. Tese de doutorado, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP, Brasil. <http://www.repositorio.unicamp.br/handle/REPOSIP/281029>
- Mario, C. G. de (2016). Concepções de justiça e a análise de políticas públicas. *Administração Pública e Gestão Social*, 8(1), 5-14.
- Marques, M. da C. da C. (2007). Aplicação dos princípios da governança corporativa ao sector público. *RAC*, 11(2), 11-26.
- Martins, A. A. (2017). Democracia como obrigação e participação: Dialogando com Simone Weil e Amartya Sen. *PAULUS: Revista De Comunicação Da FAPCOM*, 1(2), 77-86. <https://doi.org/10.31657/rcp.v1i2.24>
- Martins, G. D. A., & Theóphilo, C. R. (2007). Metodologia da investigação científica para ciências sociais aplicadas. São Paulo: Atlas.
- Martins, H. F., Mota, J. P., & Marini, C. (2019). Modelos de Negócio na Esfera Pública: O Modelo Canvas de Governança Pública. *Cadernos EBAPE.BR*, 17(1), 49-67.
- Medeiros, M. (2001). *A Trajetória do Welfare State no Brasil: Papel Redistributivo das Políticas Sociais dos Anos 1930 aos Anos 1990*. Brasília: IPEA (Texto para discussão n. 852).
- Meirelles, H. L. (2003). *Direito municipal brasileiro* (13 Ed.). São Paulo: Malheiros Editores.
- Melendez, H. V. (2019). Políticas públicas y gobernanza: Articulación para una gestión pública local autónoma. *Polis [En línea]*, 48. <http://journals.openedition.org/polis/12661>
- Mello, L. R. de (2002). Public finance, government spending and economic growth: The case of local governments in Brazil. *Applied Economics*, 34, 1871-1883.
- Ministério da Saúde. (2018). *Mortalidade Infantil e na Infância*. <https://www.saude.gov.br/images/pdf/2018/setembro/13/CIT-Apresentacao-SVS-V9A.pdf>
- Musgrave, R. A. (1959). *The theory of public finance : A study in public economy*. New York: McGraw-Hill.
- Musgrave, R. A., & Peacock, A. T. (1967). *The classics in the theory of public finance*. St Martin Press, New York, 1967. <https://desmarais-tremblay.com/Resources/Musgrave%20Peacock%201958%20Classics%20in%20the%20Theory%20of%20Public%20Finance.pdf>. Acesso em jul/20.
- Nederhand, J., Klijn, EH., Steen, M. van der, Twist, M. van (2019). The governance of self-organization: Which governance strategy do policy officials and citizens prefer? *Policy Science*, 52(2), 233-253. <https://doi.org/10.1007/s11077-018-9342-4>.

- Nogueira, C. A. G., & Forte, S. H. A. C. (2019). Efeitos intersetoriais e transversais e seus impactos sobre a efetividade das políticas públicas nos municípios do Ceará. *Revista de Administração Pública*, 53(1), 64-83
- Noronha, K. V. M. S., Fortes, F. B. C. T. P., Camargos, M. C. S., & Pereira, D. R. M. (2014). Avaliação de impacto do Programa de Fortalecimento e Melhoria da Qualidade dos Hospitais do SUS/ Minas Gerais (Pro-Hosp) . *Revista do Serviço Público*, 65(1), 65-85.
- Oates, W. E. (1999). An essay on fiscal federalism. *Journal of Economic Literature*, 37 (3), 1120-1149.
- Oates, W. E. (2005). Toward a second-generation theory of fiscal federalism. *International Tax and Public Finance*, 12, 349-373.
- Oliveira, A. G., & Pisa, B. J. (2015). IGovP: índice de avaliação da governança pública — instrumento de planejamento do Estado e de controle social pelo cidadão. *Revista de Administração Pública*, 49(5), 263-290.
- Oliveira, V. C. S., Pereira, J. R., & Oliveira, V. (2010). Os conselhos gestores municipais como instrumentos da democracia deliberativa no Brasil. *Cadernos EBAPE.BR*, 8(3), 422-437.
- OCDE (2015), *Diretrizes da OCDE sobre Governança Corporativa de Empresas Estatais*. <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9789264181106-pt.pdf?expires=1610126010&id=id&accname=guest&checksum=8C02D28533DC3F15D4FDB7052A265F27>
- Outeiro, G. M. de; Oliveira, M. C. C. de, & Nascimento, D. M. do. A justiça como equidades de Rawls e a igualdade de Amartya Sen: Uma releitura na construção de um sistema de proteção dos direitos fundamentais. *Revista do Direito Público*. Londrina, 11(2), 47-81. <http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/direitopub/article/view/25834>.
- Peters, B. G. (2018). Barreiras à governança e à boa governança. In *Guia da política de governança pública* (p.24). Brasília: Casa Civil da Presidência da República. <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/centrais-de-conteudo/downloads/guia-da-politica-de-governanca-publica>
- Prud'homme, R. (1995). The Dangers of Decentralization. *The World Bank Research Observer*, 10 (2), 201-220. <https://www.jstor.org/stable/3986582>
- Ramos, S. S., & Vieira, K. M. (2015). Matriz LIMPE: Proposta de Ferramenta Gerencial para Mensuração da Governança Pública Municipal. *Tecnologias de Administração e Contabilidade*, 5(1), 30-53.
- Rawls, J. (2008). *Uma Teoria da Justiça*. São Paulo: Ed. Martins Fontes.

- Reis, P. R. C., Silveira, S. F. R., & Braga, M. J. (2013). Previdência social e desenvolvimento socioeconômico: Impactos nos municípios de pequeno porte de Minas Gerais. *Revista de Administração Pública*, 47(3), 623-646.
- Resignato, A. J. (2000). Violent crime: A function of drug use or drug enforcement? *Applied Economics*, 32(6), 681-688. <https://doi.org/10.1080/000368400322291>
- Revelli, F. (2003). Reaction or interaction? Spatial process identification in multi-tiered government structure. *Journal of Urban Economics*, 53, 29-53
- Rhodes, R. (1996). The New Governance: Governing without government. *Political Studies*, 44, 652-667. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.1996.tb01747.x>
- Rhodes, R. (2007). Understanding governance: Ten years on. *Organization Studies*, 28(8), 1243-1264. <https://doi.org/10.1177/0170840607076586>
- Rhodes, R. (2017). *Understanding Governance: 20 Years On*. <http://www.raw-rhodes.co.uk/wp-content/uploads/2017/07/National-governance-Review.pdf>
- Richard, S., & Rieu, T. (2009). Uma abordagem histórica para esclarecer a governança da água. In P. R. Jacobi & P. de A. Sinisgalli (Eds.), *Dimensões político institucionais da governança da Água na América Latina e Europa* (Vol. II., pp. 227-244). São Paulo: Annablume.
- Rocha, M. I. C. (2008). Estado e Governo: Diferença Conceitual e Implicações Práticas na Pós-Modernidade. *Revista Brasileira Multidisciplinar*, 11(2), 140-145. <https://doi.org/10.25061/2527-2675/ReBraM/2007.v11i2.183>
- Rocha, R. (2009). A gestão descentralizada e participativa das políticas públicas no Brasil. *Revista Pós Ciências Sociais*, 6(11), 41-57.
- Rohling, M. (2015). Rawls e o direito: A ordem jurídica na teoria da justiça como equidade. *Revista de derecho (Valparaíso)*, (44), 593-621. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-68512015000100018>.
- Sabatier, P. A., & Jenkins-Smith, H. C. (1993). *Policy change and learning: An advocacy coalition approach*. Oxford: Westview Press, 1993.
- Saltarelli, R. M. F, Prado, R. R. do, Monteiro, R. A., Machado, I. E., Teixeira, B. S.M., & Malta, D. C. (2019). Mortes evitáveis por ações do Sistema Único de Saúde na população da Região Sudeste do Brasil. *Ciência & Saúde Coletiva*, 24(3), 887-898. <https://doi.org/10.1590/1413-81232018243.01282017>
- Sandmo, A. (1995). Introduction: The Welfare Economics of the Welfare State. *The Scandinavian Journal of Economics*, 97(4), 469-476. <https://doi.org/10.2307/3440538>
- Santos, O. A. dos, Jr. (2001). *Democracia e governo local: Dilemas e reforma municipal no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan.

- Saraiva, L. A. S., & Nunes, A. S. (2011). A efetividade de programas sociais de acesso à educação superior: O caso do ProUni. *Revista de Administração Pública*, 45(4), 941-964.
- Sauerbronn, F. F. (2017). Governança pública em saúde pós-reforma gerencial no Brasil: Reconciliando perspectivas para uma análise multinível. *Administração Pública e Gestão Social*, 9(3), 148-158.
- Secchi, L., (2009). Modelos organizacionais e reformas da administração pública. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, 43(2), 347-369. <http://dx.doi.org/10.1590/S0034-76122009000200004>
- Secchi, L., (2011). *Políticas públicas: Conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. São Paulo: Cengage Learning.
- Sen, A. (1993). O desenvolvimento como expansão de capacidades. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, 28(29), 313-334. <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-64451993000100016>
- Sen, A. (2006). What do we want from a Theory of Justice? *The Journal of Philosophy*, 103(5), 215-238. <https://www.jstor.org/stable/20619936>
- Sen, A. (2010). *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras.
- Sen, A. (2011). *A ideia de Justiça*. São Paulo: Companhia das Letras
- Silva, E. M.(2018). O desenho institucional dos conselhos nas cidades brasileiras de pequeno e médio porte: Gestão de políticas públicas no poder local. *Revista do Serviço Público*, 69(1), 181-210.
- Silva, J. J. da, Bruno, M. A. P., & Silva, D. B. do N. (2020). Pobreza multidimensional no Brasil: Uma análise do período 2004-2015. *Brazilian Journal of Political Economy*, 40(1), 138-160. <https://dx.doi.org/10.1590/0101-31572020-2924>
- Silva, M. S. (2005). Teoria do federalismo fiscal: Notas sobre as contribuições de Oates, Musgrave, Shah e Ter-Minassian. *Nova Economia*, Belo Horizonte, 15 (1), 117-137.
- Soares, A. M., Filho, Duarte, E. C. & Merchan-Hamann, E. (2020). Tendência e distribuição da taxa de mortalidade por homicídios segundo porte populacional dos municípios do Brasil, 2000 e 2015. *Ciência & Saúde Coletiva [online]*, 25(3), 1147-1156. <https://doi.org/10.1590/1413-81232020253.19872018>.
- Soares, S., Filho & Ponte, M. (2017). Cultura e federalismo na trajetória constitucional brasileira. *Revista Eletrônica do Curso de Direito da UFSM*, 12(2), 517-544.

- Soares, D. de A. (2014). Os direitos sociais e a Teoria da Justiça de John Rawls. *Revista de Informação Legislativa*, 51(203), 237-247. https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/51/203/ril_v51_n203_p237.pdf
- Soares, S. D. (2009). Metodologias para estabelecer a linha de pobreza: Objetivas, subjetivas, relativas, multidimensionais. Texto para discussão 1381. *Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)*, Rio de Janeiro.
- Souza, C. (2006). Políticas públicas: Uma revisão da literatura. *Sociologias*, (16), 20-45. <https://doi.org/10.1590/S1517-45222006000200003>
- Souza, D. L., Souza, J. B., Pasin, L. E. V., & Zambalde, A. L. (2016). Empreendedorismo e desenvolvimento local: Uma análise do Programa Microempreendedor Individual em Minas Gerais. *Desenvolvimento em Questão*, 14(37), 262-292.
- Souza, R. O. de. (2018). *Índice de governança pública municipal - IGovM: instrumento de gestão societal*. Dissertação de mestrado, Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Curitiba, PR., Brasil.
- Swe, Y., Lim, S. (2019). Associations between the mixture of governance modes and the performance of local public service delivery. *Politics and Governance*, 7(4), 301-314. <http://dx.doi.org/10.17645/pag.v7i4.2218>.
- Szwarcwald, C. L., Morais, O. L., Neto, Frias, P. G., Souza, P. R. B., Jr., Escalante, J., Lima, R., & Viola, R. (2011). Busca ativa de óbitos e nascimentos no Nordeste e na Amazônia Legal: Estimativa da mortalidade infantil nos municípios brasileiros. In *Saúde Brasil 2010: Uma análise da situação de saúde e de evidências selecionadas de impacto de ações de vigilância em saúde* (pp. 99-116). Brasília: Ministério da Saúde.
- Tiebout, C. M. (1956). A Pure Theory of Local Expenditures. *Journal of Political Economy*, 64 (5), 416-424.
- Vargas, N. C. (2011). A descentralização e as teorias do federalismo fiscal. *Ensaio FEE*, Porto Alegre, 32 (1), 51-76.
- Ventura, T. (2016). Democracia e participação. Inovações democráticas e trajetória participativa no Brasil. *Cadernos EBAPE.BR*, 14(3), 705-720.
- Tribunal de Contas da União. (2017). Governança pública 2017, relatório técnico detalhado. <https://portal.tcu.gov.br/governanca/governancapublica/organizacional/levantamento-de-governanca/>
- Viana, O. (1947). *Problemas de política objetiva*. São Paulo: Companhia Editora Nacional.
- Vita, A. de (2007). Apresentação da edição brasileira. In: J. Rawls., *Uma Teoria da Justiça*. São Paulo: Martins Fontes, 2008

- Vita, A. de (1999). Justiça distributiva: A crítica de Sen a Rawls. *Dados*, 42(3), 471-496. <https://dx.doi.org/10.1590/S0011-52581999000300004>
- Weingast, B. R. (2006). *Second generation fiscal federalism: Implications for decentralized democratic governance and economic development*. Discussion Draft. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1153440
- Ywata, A. X. de C., & Albuquerque, P. H. de M. (2011). Métodos e modelos em econometria. Uma revisão. *Rev. Bras. Biom.*, 29 (2), 273-306.

APÊNDICE A - IGM Dimensão Finanças, 100 maiores índices

MUNICÍPIO	UF	FIN2016	MUNICÍPIO	UF	FIN2017	MUNICÍPIO	UF	FIN2018
Tupandi	RS	9,48	Tupandi	RS	9,65	Indaiatuba	SP	9,36
Nova Candelária	RS	9,46	Indaiatuba	SP	9,43	Nova Candelária	RS	9,32
Indaiatuba	SP	9,21	Lucas do Rio Verde	MT	9,06	Tupandi	RS	9,20
Alpestre	RS	8,98	Presidente Lucena	RS	8,88	Concórdia	SC	8,98
Concórdia	SC	8,90	Concórdia	SC	8,86	Lucas do Rio Verde	MT	8,94
Porto Feliz	SP	8,82	Nova Candelária	RS	8,86	Presidente Lucena	RS	8,91
Guaporé	RS	8,70	Itatinga	SP	8,82	Nova Prata	RS	8,74
Presidente Lucena	RS	8,62	Arroio do Meio	RS	8,81	Muitos Capões	RS	8,71
Imigrante	RS	8,60	Sumé	PB	8,78	Paranaíba	MT	8,66
Salto de Pirapora	SP	8,58	Holambra	SP	8,73	Orindiúva	SP	8,65
Costa Rica	MS	8,58	Campo Bom	RS	8,72	Igarapu do Tietê	SP	8,64
Igarapu do Tietê	SP	8,57	São José do Hortêncio	RS	8,60	Paraguaçu Paulista	SP	8,64
São José do Hortêncio	RS	8,56	Igarapu do Tietê	SP	8,59	Veranópolis	RS	8,63
Muitos Capões	RS	8,55	Olimpia	SP	8,55	Boa Vista do Sul	RS	8,61
Holambra	SP	8,55	Colônia do Gurguéia	PI	8,55	Teutônia	RS	8,60
Vila Flores	RS	8,51	Aparecida de Goiânia	GO	8,54	Videira	SC	8,57
Nova Olimpia	PR	8,47	Dois Irmãos	RS	8,52	Guaporé	RS	8,57
Água Boa	MT	8,43	Costa Rica	MS	8,51	Alto Feliz	RS	8,57
Lucas do Rio Verde	MT	8,41	Imigrante	RS	8,50	Costa Rica	MS	8,55
Paraguaçu Paulista	SP	8,39	Orlândia	SP	8,50	Chopinzinho	PR	8,54
Dois Irmãos	RS	8,36	Nova Roma do Sul	RS	8,48	Porto Feliz	SP	8,52
Joaçaba	SC	8,30	Navegantes	SC	8,45	Arroio do Meio	RS	8,50
Sério	RS	8,27	Carlos Barbosa	RS	8,44	Rio do Sul	SC	8,48
Tabaporã	MT	8,27	Lajeado	RS	8,44	Guaimbê	SP	8,46
Navegantes	SC	8,24	Salto de Pirapora	SP	8,43	Cascavel	CE	8,44
Itatiba do Sul	RS	8,23	Muitos Capões	RS	8,41	Imigrante	RS	8,41
Sumé	PB	8,22	Itarema	CE	8,41	Sumé	PB	8,40
Paranaíba	MT	8,22	Bom Princípio	RS	8,40	Prudentópolis	PR	8,40
Brusque	SC	8,20	Campo Maior	PI	8,39	Assis	SP	8,39
Lajeado	RS	8,20	Guaporé	RS	8,38	Itatinga	SP	8,33
Votuporanga	SP	8,19	Franco da Rocha	SP	8,37	Holambra	SP	8,32
Turmalina	MG	8,18	Videira	SC	8,37	Olimpia	SP	8,31
Assis	SP	8,18	Veranópolis	RS	8,36	São Pedro da Serra	RS	8,30

Orindiúva	SP	8,17	Cianorte	PR	8,35	Ametista do Sul	RS	8,30
Nova Boa Vista	RS	8,17	Conc. das Alagoas	MG	8,35	Vista Gaúcha	RS	8,30
Orlândia	SP	8,15	Esteio	RS	8,34	Juazeiro do Norte	CE	8,27
Nova Araçá	RS	8,14	Tambaú	SP	8,34	Vila Flores	RS	8,26
Campo Bom	RS	8,13	Ivoti	RS	8,34	Cianorte	PR	8,24
Fortaleza dos Valos	RS	8,13	Porto Feliz	SP	8,33	Carlos Barbosa	RS	8,23
Alvorada do Norte	GO	8,13	Nova Mutum	MT	8,33	Mato Leitão	RS	8,22
Ivoti	RS	8,12	Rio do Sul	SC	8,30	Dois Irmãos	RS	8,22
Sorriso	MT	8,12	Orindiúva	SP	8,30	São Sebastião do Cai	RS	8,22
Guapiaçu	SP	8,11	Víçosa do Ceará	CE	8,29	Balneário Camboriú	SC	8,21
Tambaú	SP	8,11	Bonito	BA	8,28	Três Arroios	RS	8,21
Panambi	RS	8,10	Dois Irmãos do T.	TO	8,27	Canoinhas	SC	8,20
Olimpia	SP	8,10	Ametista do Sul	RS	8,26	Orlândia	SP	8,20
Rio do Sul	SC	8,10	Panambi	RS	8,25	Flores da Cunha	RS	8,19
Carlos Barbosa	RS	8,08	Paragominas	PA	8,23	Nova Araçá	RS	8,18
Paranhos	MS	8,08	São Sebastião do Cai	RS	8,22	Pomerode	SC	8,16
Feliz	RS	8,07	Boa Vista do Sul	RS	8,21	Votuporanga	SP	8,16
Ipiranga do Norte	MT	8,07	Guaira	SP	8,21	Jaguariúna	SP	8,15
Itapoá	SC	8,07	Novo Mundo	MT	8,21	Bonito	BA	8,14
Paulistana	PI	8,06	Paranhos	MS	8,19	Matupá	MT	8,14
São Jorge do P.	PR	8,06	Fortim	CE	8,17	Estância Velha	RS	8,13
Itu	SP	8,05	Cerquillo	SP	8,16	São J. Rio Preto	SP	8,13
Coimbra	MG	8,05	Barra Velha	SC	8,16	Itapoá	SC	8,12
Tapurah	MT	8,04	Colniza	MT	8,16	Joaçaba	SC	8,12
Juazeiro do Piauí	PI	8,04	Teutônia	RS	8,14	Ap. de Goiânia	GO	8,11
Coronel Barros	RS	8,03	Harmonia	RS	8,14	Tarumã	SP	8,10
Balneário Camboriú	SC	8,03	Campo Alegre	SC	8,14	São José Hortêncio	RS	8,09
Bom Princípio	RS	8,03	Lençóis Paulista	SP	8,13	Paranhos	MS	8,08
Pinheiro Preto	SC	8,02	Nova Boa Vista	RS	8,13	Tambaú	SP	8,07
Boa Vista do Sul	RS	8,01	Guapiaçu	SP	8,12	Francisco Beltrão	PR	8,06
São José do Rio Preto	SP	8,01	Panelas	PE	8,12	Munhoz de Melo	PR	8,05
São Sebastião do Cai	RS	8,00	Pinheiro Preto	SC	8,11	Esteio	RS	8,05
Nova Mutum	MT	7,98	Água Clara	MS	8,11	Ivoti	RS	8,05
Canoinhas	SC	7,97	Flores da Cunha	RS	8,10	Campo Bom	RS	8,04
São Pedro da Serra	RS	7,97	Chopinzinho	PR	8,10	Coronel Barros	RS	8,02
Pareci Novo	RS	7,97	Francisco Beltrão	PR	8,10	Harmonia	RS	8,00

Campo Maior	PI	7,97	Serafina Corrêa	RS	8,10	Heliodora	MG	7,98
Teutônia	RS	7,96	Assis	SP	8,08	Parai	RS	7,98
Cianorte	PR	7,95	Nova Araçá	RS	8,08	Serafina Corrêa	RS	7,98
Alto Araguaia	MT	7,95	Alvorada do Norte	GO	8,07	Feliz	RS	7,97
Jaguariúna	SP	7,94	São João Batista	SC	8,06	Salto de Pirapora	SP	7,96
Chopinzinho	PR	7,94	Canoinhas	SC	8,06	Nova Olinda	CE	7,94
Nova Prata	RS	7,94	Itapoá	SC	8,05	Lajeado	RS	7,93
Água Clara	MS	7,94	Balneário Camboriú	SC	8,05	Ipiranga do Norte	MT	7,93
Cacimbas	PB	7,93	Água Santa	RS	8,05	Itapeva	SP	7,92
Ametista do Sul	RS	7,93	Aratiba	RS	8,05	Alecrim	RS	7,92
Itapeçerica da Serra	SP	7,93	Parai	RS	8,05	São J. do Patrocínio	PR	7,91
Nova Canaã do Norte	MT	7,93	Cáceres	MT	8,04	Campo Alegre	SC	7,90
Aratiba	RS	7,93	Barão	RS	8,04	Duque Bacelar	MA	7,90
Tapiramutá	BA	7,93	Bom Princípio Piauí	PI	8,04	Brusque	SC	7,90
Seringueiras	RO	7,92	São José da Laje	AL	8,04	Lençóis Paulista	SP	7,90
Videira	SC	7,89	Tunas do Paraná	PR	8,04	São Marcos	RS	7,90
Fortim	CE	7,88	Votuporanga	SP	8,03	Itu	SP	7,90
Registro	SP	7,88	Altinópolis	SP	8,03	Várzea Grande	MT	7,90
Piratininga	SP	7,88	Tapurah	MT	8,03	Encantado	RS	7,89
Barra Velha	SC	7,86	Itapetininga	SP	8,03	Navegantes	SC	7,87
Tunas do Paraná	PR	7,86	Nova Prata	RS	8,03	Itatiba do Sul	RS	7,87
Pomerode	SC	7,86	Sério	RS	8,03	Artur Nogueira	SP	7,87
Irauçuba	CE	7,85	Paraguaçu Paulista	SP	8,02	Sério	RS	7,85
Guaira	SP	7,85	Rio Bananal	ES	8,01	Apiacás	MT	7,85
Cláudia	MT	7,85	Cláudia	MT	8,01	São João Batista	SC	7,85
Nova Ubiratã	MT	7,84	Brusque	SC	8,01	Tapurah	MT	7,84
Harmonia	RS	7,83	São José do Rio Preto	SP	8,00	Condor	RS	7,82
Prudentópolis	PR	7,82	Prudentópolis	PR	8,00	Murici dos Portelas	PI	7,82
Tarumã	SP	7,81	Estância Velha	RS	8,00	Nova Canaã Norte	MT	7,82
Serafina Corrêa	RS	7,81	Bonópolis	GO	7,99	Cerquilho	SP	7,82
Guaraci	SP	7,80	Novo Oriente do Piauí	PI	7,99	Piratininga	SP	7,82

APÊNDICE B - IGM Dimensão Gestão, 100 maiores índices

MUNICÍPIO	UF	GES2016	MUNICÍPIO	UF	GES2017	MUNICÍPIO	UF	GES2018
Alvorada do Sul	PR	9,60	Nova Bras. D'Oeste	RO	9,56	Jaguaruna	SC	9,64
Prudentópolis	PR	9,36	Abaira	BA	9,49	Lontras	SC	9,39
São Franc.Assis	RS	9,32	Lauro Muller	SC	9,43	Bauru	SP	9,36
Jacobina	BA	9,16	Sorocaba	SP	9,33	Taquari	RS	9,31
Machad. D'Oeste	RO	9,11	Vitor Meireles	SC	9,25	Altinópolis	SP	9,29
Jóia	RS	9,10	Caridade	CE	9,25	Votuporanga	SP	9,25
Urupá	RO	9,07	Jaraguá do Sul	SC	9,23	S. R. Passa Quatro	SP	9,23
Nova Esperança	PR	9,04	Taquarituba	SP	9,20	Porto Xavier	RS	9,23
Pau Brasil	BA	9,03	Rio Fortuna	SC	9,20	Vitor Meireles	SC	9,22
Nova Bras D'Oeste	RO	9,03	S. R. Passa Quatro	SP	9,18	Dois Irmãos T.	TO	9,22
Crissiumal	RS	9,02	Romelândia	SC	9,17	Ascurra	SC	9,19
Alto Paraíso	RO	9,01	Sangão	SC	9,14	Iporã do Oeste	SC	9,17
São Leopoldo	RS	8,94	Jaguaruna	SC	9,13	Presidente Getúlio	SC	9,14
Tapes	RS	8,91	Major Gercino	SC	9,12	Angelina	SC	9,11
Laranjeiras do Sul	PR	8,89	Alagoinha	PB	9,11	Tabatinga	SP	9,11
Pacaraima	RR	8,87	José Boiteux	SC	9,11	José Boiteux	SC	9,10
Rio Bananal	ES	8,86	Alvorada do Sul	PR	9,11	Imbuia	SC	9,10
Cerro Azul	PR	8,86	Urubici	SC	9,10	Corupá	SC	9,08
Planalto	PR	8,83	Bauru	SP	9,09	Papanduva	SC	9,07
São Tomé	RN	8,80	Além Paraíba	MG	9,09	Guaíra	SP	9,05
Nova Rosalândia	TO	8,78	São José dos Campos	SP	9,07	Lauro Muller	SC	9,05
Caridade	CE	8,76	Balneário Rincão	SC	9,07	Palmitos	SC	9,05
Sumé	PB	8,76	Guaraciaba	SC	9,03	Vargeão	SC	9,04
Ajuricaba	RS	8,75	Corguinho	MS	9,03	Costa Marques	RO	9,01
Bento Gonçalves	RS	8,74	Redenção	CE	9,01	Conceição	PB	9,01
Colorado do Oeste	RO	8,73	Joinville	SC	8,99	Canelinha	SC	8,99
Cap. L. Marques	PR	8,69	Petrolândia	SC	8,99	São José dos Campos	SP	8,99
Milhã	CE	8,69	Florianópolis	SC	8,93	Almirante Tamandaré	PR	8,98
Rio do Campo	SC	8,68	Serra Branca	PB	8,93	Nova Rosalândia	TO	8,98
Costa Marques	RO	8,68	Jucurutu	RN	8,93	Rio Fortuna	SC	8,96
Areia	PB	8,67	Almirante Tamandaré	PR	8,92	Sorocaba	SP	8,95
Alvorada do Norte	GO	8,67	Rio Claro	SP	8,89	Ronda Alta	RS	8,95
Guarapuava	PR	8,66	Mairiporã	SP	8,89	Itatinga	SP	8,94

Serra Branca	PB	8,65	Cocos	BA	8,89	Trombudo Central	SC	8,89
Araguaia	TO	8,63	Presidente Prudente	SP	8,84	Petrolândia	SC	8,89
América Dourada	BA	8,62	Marília	SP	8,84	Crissiumal	RS	8,86
Nova Olinda	TO	8,61	Alpercata	MG	8,80	Major Gercino	SC	8,85
Alto Garças	MT	8,61	Campinas	SP	8,78	Águas Mornas	SC	8,85
Tangará da Serra	MT	8,59	Angelina	SC	8,78	Itacambira	MG	8,85
Colméia	TO	8,58	Alto Paraíso	RO	8,76	Redentora	RS	8,84
Várzea Grande	MT	8,58	Doutor Pedrinho	SC	8,76	Porto Ferreira	SP	8,83
Capanema	PA	8,57	Gravatá	SC	8,75	Siderópolis	SC	8,83
Palmeira Índios	AL	8,55	Piracicaba	SP	8,74	Água Doce	SC	8,83
Rio Branco	AC	8,50	Saudades	SC	8,72	Caconde	SP	8,83
Santa Rosa	RS	8,50	Laranjeiras do Sul	PR	8,71	Redenção	CE	8,83
Buriti do Tocantins	TO	8,48	Santa Branca	SP	8,70	Bom Retiro	SC	8,82
Chuí	RS	8,47	Planalto	PR	8,70	Boa Esperança	ES	8,81
Pedro Afonso	TO	8,45	Votuporanga	SP	8,69	Urubici	SC	8,81
Abreulândia	TO	8,45	São José	SC	8,68	Planalto	PR	8,80
Água Doce Norte	ES	8,45	Luiz Alves	SC	8,68	Tenente Portela	RS	8,80
Munhoz de Melo	PR	8,43	Ourém	PA	8,67	Santa Rosa do Sul	SC	8,79
Porto Alegre	RS	8,42	Volta Redonda	RJ	8,67	Xanxerê	SC	8,76
Getulina	SP	8,41	Papanduva	SC	8,66	São Martinho	SC	8,76
Santo Cristo	RS	8,40	São José do Cerrito	SC	8,65	Uíbai	BA	8,75
Faxinal	PR	8,40	Ibicaré	SC	8,64	São Francisco de Assis	RS	8,74
Pancas	ES	8,39	Itacambira	MG	8,64	Witmarsum	SC	8,74
S. Fé do Araguaia	TO	8,38	Cunha Porã	SC	8,63	Pastos Bons	MA	8,74
David Canabarro	RS	8,38	S. Antônio da Alegria	SP	8,62	Dona Emma	SC	8,74
Urubici	SC	8,37	Torres	RS	8,62	Aptúna	SC	8,74
Nova Maringá	MT	8,35	Palmácia	CE	8,62	Ipuaçú	SC	8,72
Guarani Missões	RS	8,34	Ituverava	SP	8,60	Águas de Chapecó	SC	8,70
Mojú	PA	8,34	Guaraí	TO	8,60	Doutor Pedrinho	SC	8,69
Coc. de Goiás	GO	8,34	Areia	PB	8,59	Venâncio Aires	RS	8,68
Restinga Sêca	RS	8,33	Cajueiro da Praia	PI	8,59	Vargem Grande do Sul	SP	8,67
Lontras	SC	8,33	Ipuaçú	SC	8,58	Vale Real	RS	8,67
Goianorte	TO	8,32	Santa Terezinha	MT	8,56	Saudades	SC	8,67
Bernard.Campos	SP	8,32	Ubatá	MG	8,56	Santa Rosa do Piauí	PI	8,66
Palmeira	PR	8,32	Palmeiras do Tocantins	TO	8,56	Lebon Régis	SC	8,65
Torres	RS	8,31	Limeira	SP	8,55	Schroeder	SC	8,65

Vale do Paraíso	RO	8,31	Lagoinha	SP	8,55	Taió	SC	8,64
Porto Xavier	RS	8,31	Palmeira dos Índios	AL	8,55	Quitandinha	PR	8,64
Bagé	RS	8,31	Campinas do Piauí	PI	8,55	Santa Branca	SP	8,64
São José do Norte	RS	8,30	Inhuma	PI	8,55	Passo de Torres	SC	8,64
Francisco Badaró	MG	8,30	Vidal Ramos	SC	8,55	S. Antônio da Alegria	SP	8,63
Alto Paraná	PR	8,30	Jales	SP	8,54	São Pedro do Piauí	PI	8,63
Seberi	RS	8,29	Santa Maria do Herval	RS	8,54	Santa Maria	RS	8,63
S.Montes Belos	GO	8,29	Montezuma	MG	8,54	Petrolina de Goiás	GO	8,62
Irati	PR	8,28	Schroeder	SC	8,53	Seringueiras	RO	8,62
Boa Viagem	CE	8,28	Ibirama	SC	8,52	Duartina	SP	8,61
Alpercata	MG	8,26	Lontras	SC	8,52	Luiz Alves	SC	8,61
S. Tereza do Oeste	PR	8,26	Crissiumal	RS	8,52	Feijó	AC	8,60
Roncador	PR	8,26	Passo de Torres	SC	8,51	São João do Arraial	PI	8,60
Estação	RS	8,26	Tapes	RS	8,51	Paraíso do Sul	RS	8,60
Agudo	RS	8,25	Rio dos Bois	TO	8,51	Santa Cecília	SC	8,60
Caibaté	RS	8,23	Iacri	SP	8,51	Jales	SP	8,59
Serra Talhada	PE	8,22	Votorantim	SP	8,51	Caçador	SC	8,57
Canoas	RS	8,22	Santa Maria	RS	8,50	Treze de Maio	SC	8,57
Canguçu	RS	8,22	Imbuia	SC	8,50	Joaçaba	SC	8,56
Mirante da Serra	RO	8,22	Cândido de Abreu	PR	8,49	Guarani das Missões	RS	8,55
Tenente Portela	RS	8,21	Chopinzinho	PR	8,47	Chopinzinho	PR	8,55
Redentora	RS	8,21	Santa Luzia D'Oeste	RO	8,46	Salete	SC	8,55
Padre Bernardo	GO	8,21	Piaçabuçu	AL	8,45	Massaranduba	SC	8,55
Romelândia	SC	8,21	Madeiro	PI	8,44	Vale do Sol	RS	8,53
Cafelândia	PR	8,21	São Sebastião do Cai	RS	8,43	Mairiporã	SP	8,53
Santa Cecília	SC	8,19	S. Antônio do Sudoeste	PR	8,43	São João do Itaperiú	SC	8,51
Mirinzal	MA	8,19	Costa Marques	RO	8,43	Pio IX	PI	8,51
Erechim	RS	8,19	Urupá	RO	8,42	Rodeio	SC	8,50
Águas Mornas	SC	8,19	Simolândia	GO	8,42	Tabaporã	MT	8,50
Fontoura Xavier	RS	8,17	Rodeio	SC	8,42	Palmeira dos Índios	AL	8,49
Maceió	AL	8,17	Pinhalzinho	SC	8,41	Ibirama	SC	8,49

APÊNDICE C - IGM Dimensão Gestão, 100 menores índices

MUNICÍPIO	UF	GES2016	MUNICÍPIO	UF	GES2017	MUNICÍPIO	UF	GES2018
Itapissuma	PE	0,60	Ipojuca	PE	1,44	Guamaré	RN	1,39
Saquarema	RJ	0,77	Monte Alegre	RN	1,64	Ouro Preto	MG	1,71
Cabo Frio	RJ	1,00	Sen Alexandre Costa	MA	1,67	Miguel Leão	PI	1,84
São Pedro da Aldeia	RJ	1,10	Trindade	GO	1,68	Paratinga	BA	1,99
Itaparica	BA	1,21	Pirapora Bom Jesus	SP	1,70	São F. Itabapoana	RJ	2,19
Castro Alves	BA	1,24	Imperatriz	MA	1,70	Moiporá	GO	2,22
Miguel Pereira	RJ	1,29	S. Filom. Maranhão	MA	1,71	Cajueiro	AL	2,25
Itambé	BA	1,38	São Franc. do Conde	BA	1,72	Arraial do Cabo	RJ	2,26
Vassouras	RJ	1,42	Garrafão do Norte	PA	1,85	Davinópolis	GO	2,33
Ipojuca	PE	1,53	Itapemirim	ES	1,94	Rondolândia	MT	2,34
Silva Jardim	RJ	1,63	Minapu	GO	1,95	Jerumenha	PI	2,34
Casimiro de Abreu	RJ	1,65	Matões	MA	1,99	Matriz de Camaragibe	AL	2,37
Inajá	PE	1,66	Mata de São João	BA	2,05	Senador Guiomard	AC	2,38
Macuco	RJ	1,68	Caldas Novas	GO	2,05	Maricá	RJ	2,43
Eusébio	CE	1,68	Porto Real	RJ	2,13	Lauro de Freitas	BA	2,46
São Francisco do Conde	BA	1,78	Tamandaré	PE	2,13	Araporã	MG	2,47
Teresópolis	RJ	1,78	Ouro Preto	MG	2,15	Araçai	MG	2,52
Capixaba	AC	1,89	Alagoinha	PE	2,15	Itatiaia	RJ	2,52
Itapemirim	ES	1,94	Dias d'Ávila	BA	2,17	Ivolândia	GO	2,53
N. Olinda do Maranhão	MA	1,96	Maricá	RJ	2,19	Itaparica	BA	2,56
Jaborandi	BA	1,99	Rio Verde	GO	2,21	Jaguaré	ES	2,56
Guaiúba	CE	2,01	Apar. de Goiânia	GO	2,25	Jundiá	AL	2,57
Itatiaia	RJ	2,01	Paraúna	GO	2,30	Silva Jardim	RJ	2,58
Guapimirim	RJ	2,05	Hidrolândia	GO	2,32	Cristalina	GO	2,60
Tamandaré	PE	2,07	Tupaciguara	MG	2,33	Aparecida do Rio Doce	GO	2,61
Pinheiral	RJ	2,08	Iguaba Grande	RJ	2,39	Biquinhas	MG	2,61
Baixo Guandu	ES	2,08	Santa Cruz de Goiás	GO	2,40	Itabirito	MG	2,61
Estância	SE	2,10	Paratinga	BA	2,42	Marechal Deodoro	AL	2,61
Barueri	SP	2,12	Montividiu	GO	2,43	Garrafão do Norte	PA	2,65
Ouro Preto	MG	2,15	Candeias	BA	2,48	Niquelândia	GO	2,66
Nova Roma	GO	2,15	Bom Jesus de Goiás	GO	2,50	Ilha Comprida	SP	2,68
São Sebastião	SP	2,16	Caracarái	RR	2,50	Macau	RN	2,69
Mangaratiba	RJ	2,16	Rio da Conceição	TO	2,50	Gavião	BA	2,70

Resende	RJ	2,17	Carapebus	RJ	2,50	São João do Carú	MA	2,70
São José do Belmonte	PE	2,18	São João da Barra	RJ	2,52	São Miguel do Aleixo	SE	2,74
Ipiranga	PR	2,18	Cajueiro	AL	2,55	Alagoinha	PE	2,75
Com. Levy Gasparian	RJ	2,18	Tanguá	RJ	2,55	Hidrolândia	GO	2,78
Seropédica	RJ	2,20	Acaraú	CE	2,56	Mangaratiba	RJ	2,78
São João da Barra	RJ	2,20	Ilha Comprida	SP	2,57	Barcarena	PA	2,78
Candeias	BA	2,23	Nilópolis	RJ	2,57	Barreiras do Piauí	PI	2,79
Osasco	SP	2,25	Mongaguá	SP	2,58	Luciara	MT	2,80
Louveira	SP	2,25	Estreito	MA	2,58	Pinheiral	RJ	2,81
Santa Quit. Maranhão	MA	2,28	Nova Lima	MG	2,59	Brumadinho	MG	2,82
São Fidélis	RJ	2,29	Acopiara	CE	2,59	Alfredo Marcondes	SP	2,82
Araporã	MG	2,30	Capela	AL	2,61	Jardim	MS	2,82
André da Rocha	RS	2,32	Inajá	PE	2,61	Barra do Choça	BA	2,83
Lauro de Freitas	BA	2,32	Fronteira	MG	2,64	Miranda do Norte	MA	2,84
Mato Grosso	PB	2,33	Formosa	GO	2,66	Caracará	RR	2,85
Monte Alegre	RN	2,33	Cascalho Rico	MG	2,67	Oliveira de Fátima	TO	2,86
Senador Canedo	GO	2,34	Santo Amaro	BA	2,68	Britânia	GO	2,86
Matões	MA	2,35	Porto Franco	MA	2,69	Morro da Garça	MG	2,87
São Lourenço da Mata	PE	2,36	Tibau	RN	2,71	Marapanim	PA	2,87
Dias d'Ávila	BA	2,37	Guapimirim	RJ	2,73	Santa Rita do Tocantins	TO	2,87
Córrego Novo	MG	2,38	Alto Horizonte	GO	2,73	Flores do Piauí	PI	2,88
Saboeiro	CE	2,39	Caetité	BA	2,73	Japaratinga	AL	2,89
Juatuba	MG	2,40	Pontal do Paraná	PR	2,73	Eng. Paulo de Frontin	RJ	2,89
São Desidério	BA	2,40	Rio das Ostras	RJ	2,73	Armação dos Búzios	RJ	2,90
Rio das Ostras	RJ	2,41	Miranda do Norte	MA	2,74	Paço do Lumiar	MA	2,91
Uruçuí	PI	2,44	Porto Nacional	TO	2,74	Pontal do Paraná	PR	2,91
Cajamar	SP	2,46	Timon	MA	2,75	Amapá do Maranhão	MA	2,95
Formosa do Rio Preto	BA	2,46	São João da Paraúna	GO	2,75	Ipueiras	TO	2,95
Porto Real	RJ	2,47	Guamaré	RN	2,76	Casimiro de Abreu	RJ	2,96
Itupeva	SP	2,48	Goianésia	GO	2,76	Madre de Deus	BA	2,96
Pirapora do Bom Jesus	SP	2,48	Monte Santo	BA	2,77	Rio das Ostras	RJ	2,97
Santo Ant. dos Milagres	PI	2,49	Pescador	MG	2,77	Cabo Frio	RJ	2,98
Arraiol do Cabo	RJ	2,49	Matriz Camaragibe	AL	2,77	Carapebus	RJ	2,99
Pirambu	SE	2,50	Form. Rio Preto	BA	2,78	São Gonçalo do Abaeté	MG	2,99
Armação dos Búzios	RJ	2,50	Jaborandi	BA	2,79	Pajeú do Piauí	PI	2,99
São Domingos	PB	2,50	Piranhas	AL	2,79	Aroeiras do Itaim	PI	3,00

Muritiba	BA	2,51	Ivolândia	GO	2,79	Rio da Conceição	TO	3,00
Itabela	BA	2,52	São Bem. Rio Preto	MA	2,82	Porto Grande	AP	3,01
Bodoquena	MS	2,53	Pojuca	BA	2,83	Luzilândia	PI	3,03
Areia Branca	RN	2,53	Camaragibe	PE	2,83	Tanguá	RJ	3,04
Caracarái	RR	2,56	Tutóia	MA	2,84	Afonso Bezerra	RN	3,04
Nova Serrana	MG	2,56	Barra do Garças	MT	2,85	Matões	MA	3,05
Cotia	SP	2,56	Presid. Kubitschek	MG	2,85	Santo Ant. dos Milagres	PI	3,06
Correaú	CE	2,57	Areia Branca	RN	2,87	Nova Lima	MG	3,06
Pilóezinhos	PB	2,57	Capão da Canoa	RS	2,88	Presidente Vargas	MA	3,11
Tanguá	RJ	2,58	Ns. Senh. do Socorro	SE	2,88	São Miguel Araguaia	GO	3,11
Delmiro Gouveia	AL	2,60	Itacuruba	PE	2,89	São Miguel do Gostoso	RN	3,14
Porto Franco	MA	2,60	Paragominas	PA	2,89	Fátima	TO	3,15
Triunfo Potiguar	RN	2,61	Macuco	RJ	2,89	São Braz do Piauí	PI	3,16
São Miguel do Aleixo	SE	2,62	São Desidério	BA	2,89	Bagre	PA	3,16
Araçariçuama	SP	2,64	Cururupe	MA	2,90	Praia Norte	TO	3,17
Santana de Parnaíba	SP	2,64	Araças	BA	2,90	Capinzal do Norte	MA	3,17
Floriano	PI	2,66	Vilhena	RO	2,90	Amorinópolis	GO	3,17
Madre de Deus	BA	2,67	São Patrício	GO	2,91	Ibiquera	BA	3,17
Abaíara	CE	2,68	S. Terezinha Itaipu	PR	2,91	Adrianópolis	PR	3,17
Pedra Branca	CE	2,68	Castilho	SP	2,91	Bom Princípio do Piauí	PI	3,18
Grupiara	MG	2,68	Gavião	BA	2,92	São Sebastião do Oeste	MG	3,19
Amp. São Francisco	SE	2,70	Santa Cruz	PE	2,93	Santo Antônio da Barra	GO	3,20
Canhoba	SE	2,70	Córrego Novo	MG	2,93	Miracema	RJ	3,21
Laranjeiras	SE	2,70	Tasso Fragoso	MA	2,94	Guaratinga	BA	3,22
Sabará	MG	2,70	Marataizes	ES	2,95	São Francisco do Conde	BA	3,22
Fundão	ES	2,70	Paulino Neves	MA	2,96	Anhanguera	GO	3,23
Paratiba do Sul	RJ	2,71	Monte Gameleiras	RN	2,98	Guaribas	PI	3,23
Congonhas	MG	2,71	Buriti Bravo	MA	2,99	Iturama	MG	3,24
Tasso Fragoso	MA	2,71	São Bernardo	MA	2,99	Marizópolis	PB	3,24
Curaçá	BA	2,73	Brumadinho	MG	2,99	Altamira	PA	3,24
Ibiquera	BA	2,73	Fernando Pedroza	RN	3,00	Torixoréu	MT	3,24

APÊNDICE D - Resultados Regressão Variável Dependente Taxa de Homicídios com inclusão Dimensão Desempenho do IGM

		OLS	SAR	SEM
Constante	2016	61.5533***	34.0991***	49.2946***
	2017	69.9687***	36.7329***	54.5744***
	2018	62.1733***	33.5801***	49.029***
Finanças	2016	-0.0838468	0.105624	0.107882
	2017	0.00243489	0.0264032	-0.122073
	2018	-0.212713	-0.11755	-0.204878
Gestão	2016	-1.8642***	-1.28472***	-1.20771***
	2017	-2.5271***	-1.47155***	-1.31912***
	2018	-1.66791***	-0.93477***	-0.785346***
Desempenho	2016	-4.10697***	-2.58529***	-2.82324***
	2017	-4.41951***	-2.67443***	-2.97165***
	2018	-4.26445***	-2.69167***	-2.98186***
PIB per capita	2016	-4.25058e-005***	-9.54617e-006	-1.4832e-005
	2017	-4.36269e-005***	-2.25209e-006	-1.75944e-005
	2018	-4.63872e-005***	-6.36881e-006	-1.25513e-005
Rho	2016		0.532603***	
	2017		0.56503***	
	2018		0.545706***	
Lambda	2016			0.551097***
	2017			0.584932***
	2018			0.568104***
R ²	2016	0.101056	0.304710	0.300673
	2017	0.097759	0.333093	0.330363
	2018	0.117224	0.331503	0.327346
Log likelihood	2016	-24530.6	-24010.4	-24038.054104
	2017	-24956.5	-24333.2	-24358.214717
	2018	-24527.7	-23957.6	-23989.748684
Critério Akaike (AIC)	2016	49071.2	48032.8	48086.1
	2017	49923.1	48678.3	48726.4
	2018	49065.3	47927.3	47989.5
Índice Moran Resíduos	2016	0.3023***	-0.004	-0.003
	2017	0.3341***	-0.008	-0.007
	2018	0.3147***	-0.006	-0.007

Nota: Significância estatística * valor p<0,1, **valor p<0,05, ***valor p<0,01.

Fonte: O autor (2021).

APÊNDICE E - Resultados Regressão Variável Dependente Taxa de Mortalidade na Infância com inclusão Dimensão Desempenho do IGM

		OLS	SAR	SEM
Constante	2016	33.4587***	30.7675***	34.6659***
	2017	32.554***	28.8948***	34.21***
	2018	30.3444***	26.5425***	31.9214***
Finanças	2016	-0.24276**	-0.241005**	-0.282398**
	2017	-0.468381***	-0.467669***	-0.540565***
	2018	-0.229563***	-0.238455**	-0.316222***
Gestão	2016	-0.548116***	-0.553725***	-0.618202***
	2017	-0.505163***	-0.496757***	-0.561166***
	2018	-0.524258***	-0.525689***	-0.600816***
Desempenho	2016	-1.66225***	-1.59265***	-1.75423***
	2017	-1.38374***	-1.3098***	-1.52396***
	2018	-1.26226***	-1.17409***	-1.35757***
PIB <i>per capita</i>	2016	-2.56897e-005***	-2.28774e-005***	-2.64659e-005***
	2017	-1.35879e-005	-9.82153e-006	-1.49462e-005
	2018	-2.70276e-005***	-2.33492e-005***	-2.90932e-005***
Rho	2016		0.121098***	
	2017		0.169189***	
	2018		0.184192***	
Lambda	2016			0.155404***
	2017			0.197824***
	2018			0.215865***
R ²	2016	0.044451	0.052589	0.057584
	2017	0.031834	0.047929	0.053702
	2018	0.039015	0.058537	0.065695
Log likelihood	2016	-22073.4	-22056.8	-22046.901004
	2017	-22264.5	-22232.1	-22220.589799
	2018	-21618.5	-21578.4	-21563.794235
Critério Akaike (AIC)	2016	44156.9	44125.7	44103.8
	2017	44538.9	44476.2	44451.2
	2018	43247.1	43168.8	43137.6
Índice Moran Resíduos	2016	0.0594***	0.000	-0.000
	2017	0.0761***	-0.010	-0.010
	2018	0.0863***	-0.008	-0.008

Nota: Significância estatística * valor p<0,1, **valor p<0,05, ***valor p<0,01.

Fonte: O autor (2021).

APÊNDICE F - Resultados Regressão Variável Dependente Proporção População em Pobreza e Extrema Pobreza com inclusão Dimensão Desempenho do IGM

		OLS	SAR	SEM
Constante	2016	0.996025***	0.325501***	0.587167***
	2017	1.04115***	0.369447***	0.619198***
	2018	0.986297***	0.346017***	0.624123***
Finanças	2016	-0.0173078***	-0.00589195***	-0.00425932***
	2017	-0.0190827***	-0.00804414***	-0.00678577***
	2018	-0.01905***	-0.00648962***	-0.0042918***
Gestão	2016	-0.0233844***	-0.00638969***	-0.00281621***
	2017	-0.0191714***	-0.00470895***	-0.0014238***
	2018	-0.0187627***	-0.0066202***	-0.00506711***
Desempenho	2016	-0.0666903***	-0.0287613***	-0.0328196***
	2017	-0.0715963***	-0.0324985***	-0.0358394***
	2018	-0.0625725***	-0.028675***	-0.0326905***
PIB <i>per capita</i>	2016	-3.75912e-006***	-9.56149e-007***	-5.25328e-007***
	2017	-3.745e-006***	-9.89275e-007***	-5.70655e-007***
	2018	-3.57216e-006***	-9.59449e-007***	-5.7402e-007***
Rho	2016		0.767887***	
	2017		0.740616***	
	2018		0.751914***	
Lambda	2016			0.875653***
	2017			0.860052***
	2018			0.868523***
R ²	2016	0.456371	0.822259	0.823973
	2017	0.480809	0.804408	0.804669
	2018	0.472899	0.816717	0.818049
Log likelihood	2016	2395.82	5085.38	4937.639799
	2017	2565.69	4896.07	4720.282522
	2018	2576.35	5115.55	4954.27523
Critério Akaike (AIC)	2016	-4781.65	-10158.8	-9865.28
	2017	-5121.37	-9780.13	-9430.57
	2018	-5142.7	-10219.1	-9898.55
Índice Moran Resíduos	2016	0.4984***	-0.004	-0.013*
	2017	0.4615***	-0.005	-0.017**
	2018	0.4891***	-0.009	-0.013*

Nota: Significância estatística * valor p<0,1, **valor p<0,05, ***valor p<0,01.

Fonte: O autor (2021).