

A competição eleitoral gera governos mais eficientes? Um estudo comparado das prefeituras no Brasil

Pedro Cavalcante

Escola Nacional de Administração Pública – Enap

Quão eficientes são os governos municipais brasileiros? Quais os efeitos da dinâmica política, sobretudo da competição eleitoral, sobre o seu desempenho? Para responder essas questões, este artigo tem por objetivo analisar os determinantes do desempenho dessas unidades governamentais, mensurados por indicadores de eficiência relativa nas áreas de educação, saúde e assistência social — formulados a partir do método de análise envoltória de dados. As premissas teóricas que fundamentam as hipóteses desta pesquisa remontam ao debate acerca da importância da política em relação aos resultados governamentais. Aplica-se regressão espacial para testar como fatores estruturais e, principalmente, políticos impactam o desempenho das prefeituras. Os resultados sugerem que a dimensão política explica parte do desempenho das prefeituras, apesar de a competição eleitoral não influenciar a eficiência governamental.

PALAVRAS-CHAVE: eficiência governamental; prefeitura; competição eleitoral; política social; Brasil.

¿La competencia electoral genera gobiernos más eficientes? Un estudio comparado de las prefecturas en Brasil

¿Cuán eficientes son los gobiernos municipales brasileños? ¿Cuáles son los efectos de la dinámica política, sobre todo de la competencia electoral, en su actuación? Para responder a esas preguntas, este artículo tiene como objetivo analizar los determinantes del desempeño de esas unidades gubernamentales, medidos por indicadores de eficiencia relativa en las áreas de educación, salud y asistencia social — formulados desde el método de análisis envolvente de datos. Las premisas teóricas que fundamentan las hipótesis de esa investigación remontan al debate acerca de la importancia de la política con relación a los resultados gubernamentales. Se aplica regresión espacial para testear cómo factores estructurales y, sobre todo, políticos impactan el desempeño de las prefecturas. Los resultados sugieren que la dimensión política explica parte del desempeño de las prefecturas, a pesar de la competencia electoral no influir en la eficiencia gubernamental.

PALABRAS CLAVE: eficiencia gubernamental; prefectura; competencia electoral; política social; Brasil.

Artigo recebido em 13 jan. 2013 e aceito em 4 set. 2013.

Does electoral competition generate more effective governments? A comparative study of Brazilian local governments

How effective are the Brazilian municipal administrations? What are the effects of the political dynamics, above all that of electoral competition, on their performance? For answering to these questions, this article aims to analyze the determinants of the performance of these governmental units, measured by effectiveness indicators regarding the areas of education, health, and social work — prepared through the data envelopment analysis. The theoretical premises which grounded the assumptions of this research date back to the debate about the importance of the politics with regard to the governmental results. We apply spatial regression to test how structural factors and, especially, political ones impact on the performance of local governments. The results suggest that the political dimension partly explains the performance of local governments, although the electoral competition does not influence on government effectiveness.

KEYWORDS: government effectiveness; local government; electoral competition; social policy; Brazil.

1. Introdução

A Constituição Federal de 1988 introduziu novos arcabouços institucionais no funcionamento do setor público brasileiro. De modo geral, o texto constitucional promoveu o padrão cooperativo do federalismo, no qual os municípios se tornaram principal locus da implementação das políticas públicas no Estado brasileiro, sobretudo, das políticas sociais (Arretche, 2004; Souza, 2005; Franzese e Abrúcio, 2009). Com efeito, tais transformações institucionais desempenharam um papel fundamental na reconfiguração do setor público brasileiro com a implantação de inovações legais e de novas estruturas de governança que em alguns setores tornaram o país uma referência aos demais países emergentes no que se refere à gestão das políticas sociais, como nos casos do Sistema Único de Saúde (SUS), Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) e o Sistema Único de Assistência Social (Suas).

A despeito do fato de estes arranjos de gestão compartilhada serem formalmente pautados por critérios impessoais e técnicos após a Constituição de 1988, é notória a enorme disparidade no desempenho das prefeituras no tocante à implementação das políticas sociais. Se, por um lado, a literatura tem avançado na compreensão tanto na evolução destes arranjos de governança quanto na análise comparada do funcionamento desses setores, por outro, pouco se sabe acerca dos fatores que condicionam os desempenhos dos governos municipais no Brasil.

No sentido de contribuir para a compreensão desta questão, esta investigação se propõe a analisar os determinantes da atuação das prefeituras brasileiras sob a ótica da eficiência governamental. O objetivo principal é analisar os efeitos da competição eleitoral sobre a eficiência dos governos locais na implementação das políticas sociais. Em outras palavras, eleições para prefeitos mais competitivas tendem a gerar governantes com melhores desempenhos nos municípios brasileiros?

Para mensurar a eficiência¹ das prefeituras, aplica-se a metodologia não paramétrica denominada Análise Envoltória de Dados (*Data Envelopment Analysis* — DEA) que, em síntese, permite analisar a eficiência relativa de insumos (*inputs*), nesse caso, o percentual médio dos gastos municipais nas políticas de educação, saúde e assistência social, e os produtos das prefeituras em termos de resultados (*outputs*), isto é, a forma como elas se estruturam e prestam ações e serviços à sociedade.

Vale ressaltar que a opção dos municípios como unidade de análise tem como vantagem possibilitar a comparação com ampla capacidade de generalização, o que também é facilitado na medida em que as três áreas sociais analisadas são alvo da atuação de todos os governos municipais, diferentemente, por exemplo, de política de infraestrutura que é mais restrita às cidades médias e grandes.

A partir dos índices de eficiência municipal, os modelos focam o impacto da política sobre essa dimensão do desempenho dos governos locais. O que se coloca em questão são aspectos cruciais na compreensão dos determinantes, em especial, de natureza política sobre os resultados das políticas públicas em um cenário democrático com eleições transparentes e regulares como no caso brasileiro. Em termos objetivos, o artigo almeja responder um conjunto de perguntas relevantes, em especial, se o grau de competitividade do processo eleitoral tende a influenciar o comportamento dos atores políticos e, por conseguinte, as políticas públicas (Clearly, 2007; Besley, Persson e Sturm, 2010). Ademais, testam-se hipóteses sobre os efeitos de partidos políticos (Ribeiro, 2005; Coelho, 2010), de sociedades mais participativas (Putnam, 1999) sobre a atuação dos governos, dentre outros.

Após esta introdução, o artigo apresenta a elaboração dos índices de eficiência das prefeituras, bem com as análises exploratória de dados padrão (AED) e espacial (Aede). Em seguida, as hipóteses da pesquisa são apresentadas e os resultados das regressões clássica (Mínimos Quadrados Ordinários) e espaciais (Modelos Autorregressivos Espaciais e de Erros Espaciais) são comparados. Por fim, as estimativas dos modelos selecionados são discutidas e as considerações finais apresentadas.

2. A eficiência relativa das prefeituras brasileiras

Medidas de eficiência

O pressuposto elementar desta análise é que, independentemente do amplo processo de descentralização por que o Brasil vem passando nas últimas duas décadas, prevalece a situação de heterogeneidade entre os governos municipais no que tange à implementação das políticas

¹ Salienta-se que o conceito utilizado nesta pesquisa é o de eficiência técnica, isto é, a eficiência da conversão de insumos em produtos/resultados. Não se trata, portanto, dos conceitos de eficiência alocativa e eficiência econômica.

públicas, sobretudo, sociais. Nesse sentido, a mensuração da eficiência governamental tem como objetivo inicial possibilitar uma abordagem comparativa inovadora do desempenho das prefeituras, na medida em que a literatura tem focado o desempenho em termos fiscais (Ribeiro, 2005) ou voltado à implementação (Arretche e Marques, 2002) e à adoção de políticas públicas (Coelho, 2010).

A busca pela explicação dos determinantes do comportamento do político local e de seus desempenhos necessita de medidas que reflitam com mais precisão o empenho e/ou a competência das prefeituras. O foco desta investigação, portanto, não se restringe a um único programa ou ação governamental. A proposta avança na análise do grau de produtividade das prefeituras na implementação da política social em face dos recursos financeiros investidos.

Assim, as variáveis consistem em índices de eficiência relativa das prefeituras nas seguintes áreas: educação, saúde e assistência social. Elas são formuladas a partir da aplicação do método de pesquisa operacional não paramétrica de Análise Envoltória de Dados que compara o grau de eficiência de Unidades Tomadoras de Decisão (*Decision Making Units* — DMUs) com base nas melhores práticas ou eficiência ótima.² O modelo relaciona um conjunto de insumos ou recursos (*inputs*) e de produtos ou resultados (*outputs*) para gerar uma fronteira virtual de eficiência e de índices ou escores de eficiência relativa dessas unidades. Em outras palavras, as melhores relações entre recursos ponderados/resultados ponderados tendem a se situar sobre essa fronteira e obterem o índice 1; em contrapartida, as menos eficientes se situam na parte inferior e seus índices são resultantes das medidas de ajustes em relação aos valores dessa fronteira (Faria, Januzzi e Silva, 2008). As medidas, portanto, são relativas, uma vez que resultam de comparações com outras unidades a partir das melhores práticas observadas.

Nesta pesquisa, o cálculo é realizado a partir da relação entre os recursos (*inputs*) investidos — gasto médio municipal em cada função orçamentária em relação à despesa média total do município entre 2002 e 2009 —,³ e os resultados ou produtos (*outputs*), que consistem em indicadores simples e compostos que englobam aspectos relativos à capacidade institucional e à provisão de serviços das prefeituras nas três políticas analisadas. Os indicadores compostos de resultados ou produtos foram elaborados a partir de análise de componentes principais, um tipo de análise fatorial que de forma sucinta se aplica à identificação de fatores que apontem objetivamente para a agregação e redução de um conjunto de medidas. Tais medidas ordenam as prefeituras de acordo com um conjunto de indicadores atribuindo valores

² O método é originário dos estudos sobre a eficiência na produção e ganhou a forma mais sofisticada a partir das pesquisas de Charnes, Cooper e Rhodes (1978).

³ Os exercícios financeiros anteriores a 2001 não foram incluídos, pois até essa data as funções eram agregadas com outras áreas de políticas públicas, o que tenderia a inflar os percentuais médios de gastos em cada área. Os dados são provenientes do relatório Finanças do Brasil (Finbra — Dados Contábeis dos Municípios) da Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

entre 0 e 100. Os indicadores utilizados, detalhados no apêndice deste artigo, foram coletados nas pesquisas Perfil dos Municípios Brasileiros (Munic/IBGE), no Datasus, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) e Ministério do Desenvolvimento Social (MDS).

Portanto, o objetivo é analisar o desempenho a partir da mensuração do grau de eficiência dos recursos financeiros investidos pelas prefeituras sobre os resultados em termos de implementação das políticas sociais. Ao se preocupar com a eficiência governamental, essa medida almeja justamente considerar que os municípios possuem trajetórias e condições estruturais diferentes que impactam suas capacidades de implementação de políticas públicas, em especial, no que tange à arrecadação e, conseqüentemente, na disponibilidade orçamentária. Por essa razão o indicador de eficiência reconhece esta diversidade e procura medir como as prefeituras traduzem os recursos financeiros disponíveis em provisão de políticas sociais. A média de recursos demonstra tal disparidade; a título de exemplo, no orçamento municipal da saúde, a média gira em torno de 21% da despesa total, porém o desvio-padrão é bastante expressivo, pouco mais de 4%. Enquanto as despesas na educação possuem uma média de 29% com um desvio-padrão ainda maior, de 7,5%.

A escolha da média de oito exercícios financeiros e não apenas um se deve à premissa de que as questões relativas à estruturação e provisão de serviços pela prefeitura são consequência de um processo de implementação incremental (Lindblom, 1981). Isto é, embora os indicadores de implementação da política se refiram ao ano de 2009, a eficiência é mensurada a partir de uma perspectiva de médio prazo.

Para a formulação desses índices, devido ao nível de disparidade estrutural, os municípios brasileiros foram separados em sete portes populacionais.⁴ Mesmo com esses recortes no universo dos municípios, as estimativas de eficiência elaboradas a partir da aplicação da análise envoltória de dados⁵ corroboram a perspectiva de ampla variabilidade no desempenho das prefeituras, como é possível visualizar na figura 1, que expõe as distribuições dos índices dos três setores por macrorregiões. Todavia, a ênfase é demonstrar o alto grau de disparidade do desempenho das prefeituras e não traçar comparações entre os índices dos setores, uma vez que eles possuem características distintas e também foram formulados com base em indicadores diferentes.

Nesta análise descritiva, os gráficos *boxplot* separam os índices por grandes regiões de modo a possibilitar a verificação de eventuais desigualdades territoriais no país. Em

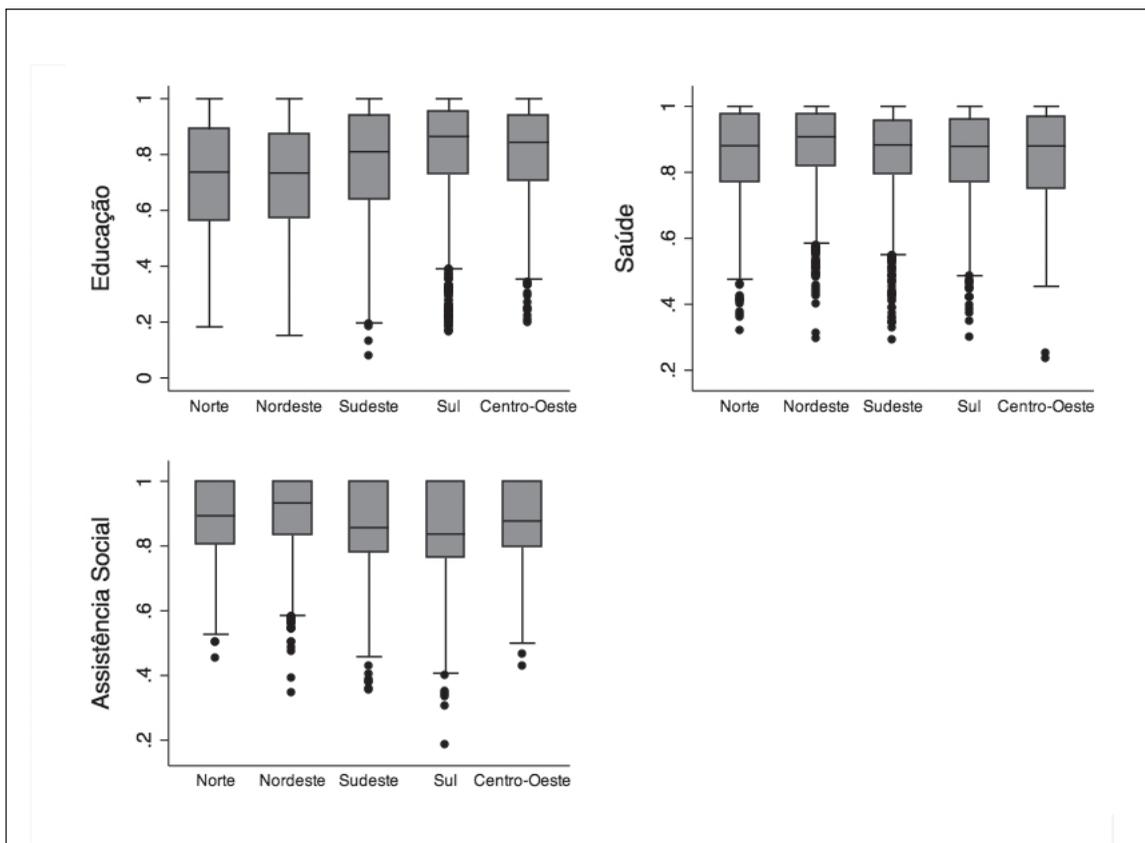
⁴ A classificação de porte populacional é a mesma utilizada pelo IBGE, caracterizada por sete portes: i) até 5.000 habitantes; ii) de 5.001 até 10.000; iii) de 10.001 até 20.000; iv) de 20.001 até 50.000; v) de 50.001 até 100.000; vi) 100.001 até 500.000 e; vii) acima de 500.000.

⁵ As estimativas computadas são resultantes do modelo de funções de distância dos resultados (*outputs*) de Shephard (1970), que é orientado a maximizar os resultados sem diminuir os recursos (Wilson, 2008). Para a realização das análises foi utilizado o software Fear (*Frontier Efficiency Analysis with R*) operacionalizado no pacote estatístico R (Wilson, 2008).

suma, nota-se que em todos os casos predominam as distribuições assimétricas em torno do valor mediano (linha mais escura da caixa). Entretanto, as desigualdades regionais não são tão gritantes. Na educação é mais possível observar desempenhos menos eficientes nas regiões mais pobres do país, Norte e Nordeste, com índices médios de 0,70, ambos abaixo da média nacional de 0,75. Também na educação, os desvios-padrão são maiores, o que é facilmente observado por meio da altura das caixas, quanto maior (*menor*) mais heterogêneo (*homogêneo*).

Por outro lado, na saúde e na assistência social chamam a atenção as médias superiores do Nordeste, 0,88 e 0,90, respectivamente. Esses resultados sugerem que, mesmo sendo uma região com municípios mais pobres, suas prefeituras conseguem desempenhar com maior produtividade a tradução de recursos orçamentários em provisão de serviços quando comparados às municipalidades do Sul e Sudeste, por exemplo.

Figura 1
Distribuição de índices de eficiência relativa das prefeituras, por região



Fonte: Elaboração própria.

Análise descritiva espacial

Aliado a essa análise descritiva dos índices, o artigo também emprega análise espacial com base no pressuposto de que a existência de dependência espacial entre as unidades de observação (prefeituras brasileiras) pode influenciar os resultados e, por conseguinte, as abordagens dos determinantes do desempenho (Johnston e Pattie, 2006). Para tanto, aplicamos tanto a estimação da autocorrelação espacial global quanto local.⁶ A primeira consiste em um valor único de associação para todo o conjunto de dados, representada pelo índice I de Moran,⁷ enquanto a dependência local é medida pelos índices locais de Moran (Lisa),⁸ que apresenta para cada polígono (município) uma medida de autocorrelação. A figura 2 a seguir apresenta os índices globais de dependência espacial e também ilustra os índices locais para as três políticas analisadas.

No que tange à dependência global, embora os índices de Moran sejam bastante significativos estatisticamente, de forma geral seus valores são bem baixos. Isto é, apesar da rejeição da hipótese nula de aleatoriedade espacial nas três variáveis, em todas elas, quando analisadas de maneira global, a autocorrelação espacial é ínfima. Como é possível visualizar na figura 2, os I de Moran variam de 0,03 (saúde) a 0,07 (assistência social).

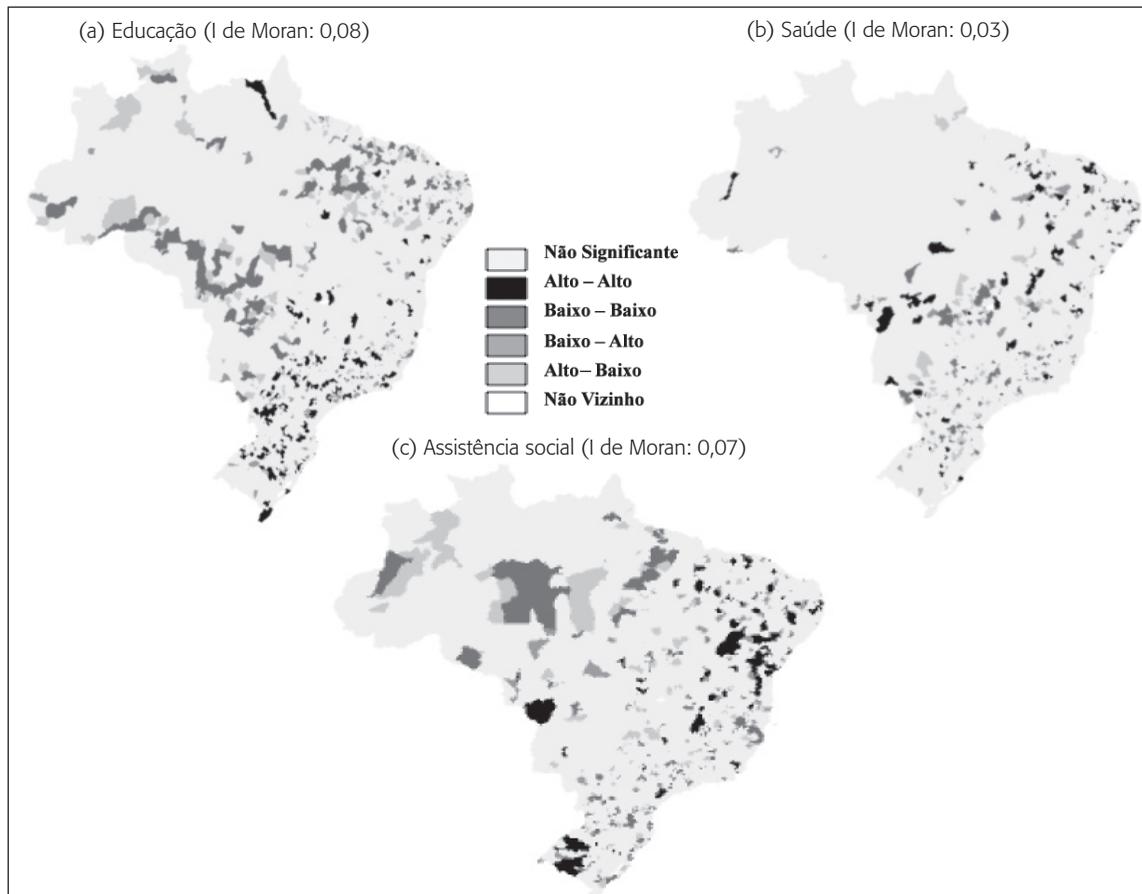
Na abordagem da dependência local, os mapas retratam municípios coloridos como indicativo de que os padrões de correlação entre eles possuem significância estatística (Anselin, 2010). Observa-se que as distribuições significativas são bem dispersas no território nacional em todas as três políticas. Além disso, não há prevalência de nenhum dos padrões de dependência espacial. Em outras palavras, não é possível detectar predominância nem das relações positivas de autocorrelação local (Alto-Alto e Baixo-Baixo) e nem relações negativas (Alto-Baixo e Baixo-Alto).

⁶ Os indicadores de autocorrelação foram elaborados a partir do programa computacional Open GeoDa.

⁷ Em termos gerais, o índice I de Moran é similar ao índice de correlação de Pearson, pois também varia de -1 a 1. Os valores próximos de zero são indicativos de inexistência de autocorrelação espacial significativa entre os valores dos objetos e seus vizinhos. Se o índice for positivo, é sinal de que o valor do atributo de um objeto tende a ser semelhante aos valores dos seus vizinhos, enquanto os valores negativos indicam autocorrelações negativas (Anselin, 2010).

⁸ O Lisa é a decomposição do índice global de Moran (Anselin, 2010), que possibilita identificar aglomerações espaciais de valores semelhantes que, quando significativas, resultam em quatro tipologias espaciais: 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).

Figura 2
Autocorrelação espacial global e local (Lisa) dos índices de eficiência municipal



Fonte: Elaboração própria.

3. Determinantes da eficiência municipal

Teoria e hipóteses

Após a descrição das variáveis de eficiência dos governos municipais, este tópico debate as hipóteses desta pesquisa e, em seguida, discorre sobre a escolha dos modelos econométricos mais adequados à análise do impacto do funcionamento do sistema político sobre o grau de eficiência das prefeituras.

Esse tipo de abordagem comparada dos determinantes das políticas públicas se constitui como uma linha de pesquisa própria desde os anos 1960 (Blomquist, 1999), que parte do pressuposto de que os resultados dos governos não são consequência somente de fatores

estruturais na medida em que as políticas públicas são frutos de processos de tomadas de decisões cujos atores políticos são influenciados por incentivos e constrangimentos oriundos do sistema político. Entretanto, não há consenso em torno da questão. Imbeau, Pétry e Lamari (2001), a partir de uma extensa pesquisa bibliográfica, classificam a literatura em duas vertentes: ‘escola da convergência’ e os adeptos da perspectiva de que ‘a política importa’. A primeira (Thomas, 1980) argumenta que as sociedades industrializadas do século XX se tornaram cada vez mais similares, encarando os mesmos tipos de problemas e aplicando os mesmos tipos de soluções. Logo, as diferenças políticas, culturais e institucionais pouco servem para explicar as variações das políticas públicas. Em contrapartida, a segunda vertente, embora não negue a influência de fatores socioeconômicos, preconiza a existência de correlação entre variáveis relativas à dinâmica política e aos resultados das políticas públicas (Cameron, 1978; Hwang e Gray, 1991; Cleary, 2007).

Com base na segunda, as hipóteses deste artigo procuram testar como as eleições e os fatores institucionais do sistema democrático influenciam o comportamento dos políticos e, por conseguinte, o desempenho dos governos.

A principal delas envolve a questão da ameaça eleitoral, ou seja, a perspectiva de que um processo eleitoral mais acirrado tende a influenciar o político a desempenhar melhor suas funções e, conseqüentemente, serve como um fator gerador de *accountability*. Os estudos há décadas incluem análise dos efeitos do histórico de competição eleitoral sobre gastos assistenciais (Key Jr., 1951; Dawson e Robinson, 1963), política econômica (Cameron, 1978), educação e rodovias (Hwang e Gray, 1991), gestão municipal de saneamento (Cleary, 2007), entre outros. A partir daí surge a primeira hipótese da pesquisa: *quanto maior o grau de competição eleitoral, mais eficiente são as prefeituras na gestão das políticas públicas*.

Existem diversas formas de se calcular a competição eleitoral. As duas formas mais utilizadas são a margem de vitória e o número efetivo de partidos ou *number of effective parties* (NEP), em inglês. A primeira consiste na diferença entre o primeiro e o segundo colocado do pleito, enquanto o NEP mensura a força relativa dos partidos no pleito, por meio da parcela de votos que todos obtiveram. Quanto maior a medida mais acirradas as eleições. Apesar de a margem de vitória ser a medida mais intuitiva e simples, a sua aplicação no caso brasileiro é problemática devido ao sistema multipartidário vigente. A título de ilustração, imaginemos duas cidades com o mesmo número de partidos, A, B, C e D, para eleições de prefeito. Enquanto, no município 1, nos resultados o partido A atingiu 50%; B 40%; C 5% e D 5%, no município 2 a distribuição dos votos foi a seguinte: A 30%; B 25%; C 25% e D 20%. Se utilizássemos a margem de vitória, em ambas as municipalidades a variável refletiria graus de competição eleitoral similares, ou seja, a medida seria 10%. Entretanto, a distribuição dos votos demonstrou que este não é o caso. Nota-se que a eleição no município 2 foi bem mais acirrada, o que fica mais evidente quando se utiliza a medida de número efetivo de partidos. Nesta situação, enquanto o NEP no município 1 gira em torno de 2,18; no município 2 seu valor supera 3,6. Em outras palavras, em um sistema eleitoral com mais de dois partidos, a margem de votos tende a encobrir cenários de competição mais complexos, portanto, o mais recomendável é

optar pelo número efetivo de partidos. Nesta pesquisa, aplicamos a fórmula de NEP elaborada por Grigorii Golosov (2010):

$$N_p = \sum_{i=1}^x \frac{1}{1 + \left(\frac{S_1^2}{S_i} \right) - S_i}$$

Onde:

N_p : indicador de competição político-partidária por ano eleitoral;

S_1 : é a maior componente, ou seja, a maior proporção na divisão de votos partidários;

S_i : é a outra ou outra(s) componente(s) de proporção na divisão de votos partidários;

x : é a menor componente, ou seja, a menor proporção na divisão de votos partidários.

Em função do recorte temporal desta pesquisa, a variável consiste na média do NEP de três eleições municipais (2000, 2004 e 2008). Os dados se referem, na grande maioria, às eleições de primeiro turno, uma vez que proporcionalmente poucos municípios tiveram segundo turno nesses pleitos.⁹

Um segundo fator político central na literatura envolve a questão partidária. Nessa discussão, a institucionalização do sistema partidário supostamente seria uma característica que tende a promover mais estabilidade das políticas e um maior potencial de acordos de longo prazo (Jones e Mainwaring, 2003; Stein et al., 2007). Do mesmo modo, a existência de partidos políticos programáticos, ao contrário de partidos clientelistas e fisiológicos, permite aos eleitores controlarem suas atuações em relação a estas políticas, conforme argumenta Keefer (2005:9): “partidos políticos programáticos têm um efeito significativo nas políticas governamentais e esse efeito é relacionado à habilidade dos atores políticos em fazer promessas pré-eleitorais críveis”. Ademais, o grau de nacionalização também pode ter consequências sobre as políticas públicas, haja vista que num sistema partidário nacionalizado os programas governamentais tenderiam a ser mais orientados ao bem comum nacional (Stein et al., 2007). Por exemplo, quando um partido é bem distribuído nas unidades geográficas, há mais chances de que todas as unidades recebam tratamento igualitário com respeito a decisões relativas às transferências de recursos, competências tributárias, investimentos e subsídios.

Em resumo, sistemas políticos com partidos institucionalizados, nacionais e programáticos costumam melhorar a prestação de contas democrática ao aumentar a capacidade dos cidadãos de selecionar os candidatos que mais coincidam com suas preferências em matéria de políticas públicas. Apesar de o sistema partidário brasileiro ser marcado por personalismo, volatilidade e de caráter pouco programático e ideológico, isso não significa que haja uniformidade entre todos os partidos no país. Kinzo (2004, 2005) e David Samuels (2006) defen-

⁹ Nas eleições municipais de 2000, 2004 e 2008 ocorreram 63, 59 e 23 casos de segundo turno, respectivamente.

dem que o Partido dos Trabalhadores (PT) possui uma singularidade, tendo em vista o fato de ser um partido típico de massa que, diferente dos demais, conseguiu criar uma identificação própria com o eleitorado. Além disso, os resultados eleitorais, sobretudo a partir de 2002, quando ganhou sua primeira eleição presidencial, tornaram o partido ainda mais nacionalizado, com o quadro de governadores, prefeitos, senadores e deputados bem distribuídos em todas as regiões do país. Não por acaso as pesquisas de Coelho (2010) e Ribeiro (2005) identificam diferenças nas gestões comandadas pelo PT¹⁰ em relação às demais. Consequentemente, a hipótese dois procura testar tal premissa: *governos do Partido dos Trabalhadores apresentam um desempenho diferenciado em relação aos demais partidos.*

Outro aspecto essencial na análise das políticas públicas é o papel do Legislativo. Os estudos, embora predominantemente focados na esfera nacional e influenciados pela teoria neoinstitucionalista, demonstram que as legislaturas, como também o conjunto das regras formais e informais que pautam a dinâmica do relacionamento Legislativo-Executivo, importam no processo decisório (Figueiredo e Limongi, 2006; Pereira e Mueller, 2002) e, por consequência, nos resultados das políticas governamentais (Stein et al., 2007; Spiller e Tommasi, 2007). Apesar de as regras políticas e o arcabouço institucional serem uniformes, a configuração da legislatura em um sistema com separação de poderes como o brasileiro, em suas três esferas de governo, pode influenciar a governabilidade, isto é, a capacidade efetiva de governar. Nesse contexto, o conceito de pontos de veto (*veto player*) de Tsebelis (2002), ou seja, a existência de uma estrutura na qual um ator político tem a habilidade de bloquear ou recusar uma escolha já tomada apresenta-se adequada na abordagem dos determinantes das políticas públicas em nível municipal. A relação entre o Executivo e o Legislativo pode apresentar negociação com custos transacionais distintos que modelam e restringem a margem de decisão em questões essenciais, tais como alocação de recursos, priorização de certos programas, nomeação de cargos para o alto escalão, dentre outros.

De acordo com Tsebelis (2002), os *veto players* podem englobar tanto a forma institucional (composição da Câmara dos Vereadores) quanto individual (presidência do Legislativo ou partido dominante). Assim, a pesquisa incorpora dois aspectos relativos aos pontos de veto. O primeiro, institucional, consiste no grau de fragmentação do poder nas Câmaras dos Vereadores e remete ao argumento de que a elevação no número de *veto players* tende a aumentar o grau de estabilidade das decisões e, logo, reduzir a margem do Executivo em mudar o *status quo*. Já o segundo envolve a perspectiva de ponto de veto individual e refere-se à posição de *agenda setter*, ou seja, o ator político que controla a sequência na qual as alternativas são consideradas (Tsebelis, 2002). No sistema político local, a relação entre *agenda setter* Legislativo e Executivo pode condicionar o grau de barganha e, consequentemente, a governabilidade. Em uma análise ideal, esse ator poderia ser representado pelo presidente da Câmara dos Vereadores; entretanto, como essa informação para todos os municípios do país

¹⁰ A variável consiste no total de anos em que a prefeitura foi comandada pelo Partido dos Trabalhadores entre 2002 a 2009.

não está disponível, a variável que mais se aproxima dessa lógica seria a percentual da base aliada do prefeito. Em caso de ser maioria, ela tende a eleger o presidente da casa legislativa e contribuir para um processo de convergência de interesses, caso contrário, o processo se inverte, gerando maior distanciamento das preferências e, assim, mais dificuldades à gestão das políticas públicas (Stein et al., 2007). A partir desses princípios sobre o relacionamento institucional entre os Poderes advêm as seguintes hipóteses: *quanto menor o grau de fragmentação dos partidos no Legislativo,¹¹ melhor o desempenho do governo, e quanto maior a base aliada no Legislativo,¹² mais eficiente é o governo.*

Finalmente, não apenas eleições e partidos políticos podem produzir governos responsáveis. Diante desse argumento, a última hipótese almeja medir o impacto da participação da sociedade civil sobre os resultados dos governos locais. Diversos autores preconizam que a participação política tem como funções produzir efeitos positivos em termos de políticas públicas (Weir, 1992; Crampton, 1972). Na mesma direção, Robert Putnam (1999) defende a existência de forte correlação entre a atuação das associações cívicas e instituições públicas eficazes. O capital social, corporificado em sistemas horizontais de participação, favorece o desempenho do governo e da economia, e não o oposto. Em outras palavras, a sociedade civil participativa indica a existência de um Estado forte. Portanto, em face do princípio de que a participação cidadã tende a afetar positivamente os resultados das políticas públicas, segue a última hipótese da pesquisa: quanto maior a participação política¹³ da sociedade, melhor o desempenho do governo.

Determinantes estruturais

Quanto às variáveis de controle, medidas de renda municipal,¹⁴ uma *proxy* de desenvolvimento socioeconômico visa testar se municipalidades mais desenvolvidas tendem a possuir melhor capacidade administrativa e, por conseguinte, apresentar melhores resultados.

¹¹ A fragmentação do Legislativo é um índice de dispersão da participação de cada partido na Câmara Municipal e corresponde à razão entre número de partidos com representação e total de cadeiras. Em um caso extremo, o índice 1 (um) indicaria a existência de apenas um partido no Legislativo, ou seja, ausência de fragmentação no Legislativo, enquanto numa situação hipotética oposta, o município de São Paulo que possui o maior número de vereadores, a fragmentação pode chegar a 0,018, caso cada partido tenha somente um vereador. A variável reflete a média de três legislaturas (2000, 2004 e 2008).

¹² A variável é calculada por meio do percentual de vereadores eleitos que são do partido ou coligação vencedora das eleições majoritárias. Nesse caso, quanto mais próximo a cem por cento (100%), maior o apoio que o prefeito teoricamente disporia na Câmara. A variável também consiste na média de três legislaturas (2000, 2004 e 2008).

¹³ No eixo de participação social, a única informação que possui regularidade é o comparecimento nas eleições (*turnout*), que, embora o voto seja obrigatório no país, é normalmente utilizada como uma *proxy* de mobilização política (Ribeiro, 2005).

¹⁴ Corresponde à média do PIB *per capita* no município entre 2002 e 2008 (IBGE). A variável é utilizada como *proxy* de desenvolvimento econômico na literatura de determinantes de políticas públicas desde os trabalhos pioneiros (Dawson e Robinson, 1963) até os trabalhos mais atuais (Clearly, 2007). Além de renda *per capita*, outra variável comum nesses estudos é grau de industrialização; entretanto, ela não se justifica no nível municipal.

A taxa de urbanização é empregada como forma de comparar se o desempenho da prefeitura varia entre as zonas mais rurais e urbanas. Também na esfera demográfica, o modelo inclui a variável população. Embora os índices de eficiência governamental tenham sido elaborados separando por porte, acredita-se que a variável, média da estimativa populacional entre 2002 e 2009 (IBGE), ajude a explicar o objeto de análise, haja vista que dentro dos portes ainda prevalecem diferenças entre os tamanhos da população dos municípios.

São utilizadas ainda as variáveis percentuais da população até 17 anos e da população de 65 anos ou mais, haja vista que esses segmentos tendem a ser alvo prioritário das políticas sociais, como educação e saúde, respectivamente. Finalmente, a **variável *dummy* município do Norte e Nordeste procura verificar se o fato de o município pertencer a essas regiões, historicamente menos desenvolvidas,¹⁵ tem influência na eficiência dos governos municipais.**

Embora os modelos estatísticos sejam de corte transversal, a grande maioria das variáveis não corresponde a um único momento. Por exemplo, as medidas das variáveis políticas não são resultantes apenas do processo eleitoral anterior, mas sim dos pleitos ocorridos no decorrer da década passada. Assim, determinadas variáveis foram mensuradas em termos de média entre as eleições de 2000 a 2008: competição eleitoral, participação política, fragmentação e base do Executivo no Legislativo local e participação política, enquanto a prefeitura governada pelo PT é medida por número de anos entre 2002 e 2009.

Metodologia científica: modelos de regressão

A partir destas variáveis, foram empregados três tipos de modelos de regressão linear para testar as hipóteses da pesquisa: um modelo MQO clássico (Wooldridge, 2006) e outros dois que incorporam a influência do fator espacial: modelo autorregressivo espacial, *Spatial Autorregressive model* (SAR), e modelo de erros espaciais, *Spatial Error model* (SEM) (Anselin e Rey, 1991). A aplicação do primeiro se faz necessária para confirmar a existência de dependência espacial tanto na variável dependente como nos resíduos. Diferentemente do MQO, os modelos espaciais não supõem independência entre as observações no cálculo de estatísticas usadas na inferência sobre os parâmetros. Seus pressupostos são que as observações não são independentes, sobretudo em dados regionais, porque existe alguma correlação entre áreas vizinhas.

As evidências provenientes do modelo MQO confirmaram os indícios de dependência espacial tanto na variável dependente como dos resíduos¹⁶ em todas as três políticas analisadas. Diante disso, qual é o modelo mais adequado para estimar os determinantes do desempenho das prefeituras nas políticas sociais? Seguindo a estratégia de Braga e Rodrigues-Silveira

¹⁵ É notória a histórica desigualdade regional no Brasil, que pode ser percebida por inúmeros fatores como nível de renda, industrialização, indicadores sociais, que de forma indireta tendem a ter efeitos sobre a gestão municipal.

¹⁶ As hipóteses nulas de correlação espacial foram rejeitadas com base nos testes estatísticos de Lagrange Multiplier tanto para *Lag* (LM-Lag) quanto para erros (LM-Error). Ambas as estatísticas foram altamente significativas em todos os casos.

(2011), três critérios são utilizados na escolha do modelo: i) coeficiente de determinação (R^2); (ii) *Akaike Information Criterion* (AIC) e (iii) a remanescente autocorrelação espacial de Moran aplicada aos resíduos. A tabela seguinte apresenta os resultados da comparação desses critérios, sendo os valores mais apropriados em negrito. O modelo é selecionado quando possui dois ou mais resultados superiores.¹⁷

No primeiro critério, é possível perceber que os modelos espaciais apresentam R^2 bem acima do MQO em todos os casos. Em outras palavras, o emprego do SAR e SEM reflete uma capacidade maior de explicação do desempenho das prefeituras na implementação das políticas sociais, apesar de a diferença entre esses dois ser bem residual. Em relação ao AIC que, em síntese, avalia a capacidade do modelo em reduzir o termo de erro, assim, quanto menor o valor de AIC, melhor o modelo. Por fim, o uso do I Moran dos resíduos visa verificar em quanto cada modelo conseguiu reduzir a autocorrelação espacial. Logo, quanto menor o índice, menor a dependência residual e melhor o ajuste do modelo. Em todas as variáveis dependentes, o **modelo de erros espaciais** foi superior e, portanto, é aplicado nesta pesquisa.

Tabela 1
Dados gerais dos modelos estatísticos empregados

	Educação	Saúde	Assistência Social
<i>Variância explicada</i>			
R2 Ajustado (MQO)	0,074	0,023	0,075
R2 Ajustado (SAR)	0,083	0,024	0,078
R2 Ajustado (SEM)	0,084	0,024	0,078
<i>Ajuste do modelo</i>			
AIC (MQO)	-2310,35	-7145,65	-7459,86
AIC (SAR)	-2343,03	-7146,89	-7467,5
AIC (SEM)	-2346,38	-7148,41	-7470,41
<i>Grau de autocorrelação espacial dos resíduos</i>			
I dos resíduos (MQO)	0,05	0,013	0,027
I dos resíduos (SAR)	0,001	0,001	0,002
I dos resíduos (SEM)	0,020	0,000	0,000
Método mais Adequado	SEM	SEM	SEM

Fonte: Elaboração própria.

Nota: Nota: MQO – Mínimo Quadrados; SAR – Spatial Lagged Model; SEM – Spatial Error Model.

¹⁷ Os três modelos também foram produzidos a partir do programa computacional Open GeoDa. Nos modelos espaciais, optou-se pela utilização da matriz rainha (*queen*) na medida em que não foi identificada diferença entre as matrizes de vizinhança.

Resultados

Os modelos abordam todos os municípios brasileiros e seus principais resultados encontram-se na tabela 2, incluindo os coeficientes estimados das variáveis independentes e os erros-padrão entre parêntesis para cada um dos setores analisados.

A aplicação de modelos espaciais de fato foi acertada, haja vista que as estimativas do Lambda (λ) demonstram controlar a autocorrelação espacial, o que reflete coeficientes mais precisos em relação às estimativas do método clássico MQO. Tais parâmetros indicam que parte das variações do modelo é resultante da dependência espacial. Observam-se variações entre 4% na saúde e até 12% na educação provenientes dos erros.

De modo geral, no que concerne à eficiência municipal, os determinantes políticos apresentam impactos variados entre as áreas de políticas públicas. Por outro lado, as variáveis de ordem estrutural demonstram efeitos mais uniformes sobre os índices de eficiência das prefeituras.

A única variável política que apresenta o mesmo padrão de impacto sobre o desempenho é a competição eleitoral. Entretanto, os coeficientes apresentam efeitos negativos, isto é, as estimativas sugerem que um incremento no número efetivo de partidos reflete um decréscimo nos índices de eficiência municipal da educação, saúde e assistência social, embora tais resultados substantivos, quando considerados os desvios-padrão, sejam bem residuais. É recomendável assim a refutação da hipótese 1 de que, quanto maior o grau de competição eleitoral, mais eficiente são as prefeituras nas políticas públicas. Portanto, em oposição aos preceitos teóricos da perspectiva democrática de *accountability*, a competição, mensurada pelo número efetivo de partidos, parece ser um aspecto que não afeta de fato o comportamento das prefeituras no Brasil. Uma possível explicação pode estar na inexistência de um padrão consolidado de competição para o Executivo municipal, ou seja, a partir do histórico recente das eleições municipais no Brasil, as chances de a eleição ter padrão de disputa semelhante à anterior são de aproximadamente 10%. O fato de a última eleição ter sido muito concorrida não tende a ser interpretado pelo gestor local como ameaça da perda de cargo em função do fraco desempenho nas políticas sociais analisadas.

Outro resultado interessante foi a ausência de significância estatística da variável do Partido dos Trabalhadores em todos os três casos. Assim não foram encontrados elementos para se afirmar que esse partido efetivamente possui um melhor desempenho em relação aos demais. Embora a literatura preconize que a legenda possui características singulares dentro de um sistema partidário marcado pelo personalismo, volatilidade e de caráter pouco programático e ideológico (Kinzo, 2004, 2005; Samuels, 2006), na transferência destas características para o desempenho das suas gestões, as análises empíricas não confirmam esse perfil diferenciado do Partido dos Trabalhadores.

Em relação ao papel do Legislativo nas políticas públicas em nível municipal, as hipóteses almejavam avaliar se a composição do Legislativo local com possíveis atores como pontos de veto (*veto players*), na concepção de George Tsebelis (2002), podem facilitar ou restringir a capacidade de decisão dos prefeitos e, por conseguinte, o desempenho do governo local. Os

resultados demonstram que a fragmentação da Câmara dos Vereadores apresenta efeitos significativos na educação, enquanto a base do Executivo exerce influência sobre o desempenho das prefeituras na saúde e na assistência social. No primeiro caso, o sinal negativo do coeficiente indica que, de fato, o aumento da dispersão partidária tende a prejudicar a eficiência da prefeitura na implementação da política educacional. Ademais, as estimativas positivas e significativas da variável base do Executivo na saúde e na assistência social sugerem que prefeitos que iniciam o mandato com mais vereadores aliados, supostamente possuem menos obstáculos à governabilidade e apresentam melhores resultados.

Tabela 2
Determinantes do desempenho eficiente das prefeituras

	Educação (1)	Saúde (2)	Assistência Social (3)
Competição Eleitoral	-0.030*** (0.012)	-0.015* (0.008)	-0.025*** (0.007)
Prefeituras do PT	-0.003 (0.002)	-0.001 (0.001)	0.004 (0.001)
Fragmentação do Legislativo	-0.042* (0.025)	0.006 (0.016)	-0.007 (0.015)
Base do Executivo na CV	-0.030 (0.026)	0.070*** (0.017)	0.040*** (0.016)
Participação Política	0.255*** (0.065)	-0.010 (0.042)	-0.042 (0.041)
População	0.027*** (0.003)	0.003* (0.002)	-0.022*** (0.002)
Renda municipal	0.000 (0.000)	0.000 (0.000)	0.000 (0.000)
Taxa de Urbanização	0.036** (0.014)	-0.006 (0.001)	0.022*** (0.002)
População de até 17 anos	-0.137*** (0.050)	-0.067** (0.033)	0.067** (0.032)
População de 65 anos ou mais	-0.060 (0.145)	0.446*** (0.009)	0.043 (0.092)
Município do Norte e Nordeste	-0.041*** (0.008)	-0.003*** (0.005)	0.037*** (0.004)
<i>Lambda (λ)</i>	0.12***	0.036*	0.07
<i>Constante</i>	0.40*** (0.08)	0.81*** (0.05)	0.60*** (0.05)
<i>Pseudo R2</i>	0.083	0.024	0.078
<i>N</i>	5564	5564	5564

Fonte: Elaboração própria.

Nota: Significância estatística: * significa valor-P < 0.1; ** valor-P < 0.05; *** valor-P < 0.001.

Com relação à participação política, o comparecimento às urnas parece ser um fator relevante na explicação da eficiência na educação. Isto é, quanto maior a média de participação no processo eleitoral no município, melhores tendem a ser os resultados da prefeitura nesse setor.

Quanto às variáveis de controle, duas variáveis se mantiveram significativas em todas as três políticas analisadas: população e municípios do Norte e Nordeste. O fator populacional pode parecer uma surpresa na medida em que na elaboração dos índices de eficiência houve a preocupação de dividir os municípios por porte. Entretanto, as evidências empíricas dos modelos indicam que existem diferenças de desempenho inclusive dentro desses portes populacionais. Por outro lado, as estimativas também corroboram a percepção de que as prefeituras do Norte e Nordeste, notoriamente menos desenvolvidas, apresentam níveis de eficiência mais baixos em dois dos três setores de política social, educação e saúde. Diferentemente da análise descritiva baseada na média das prefeituras, os resultados indicam, por exemplo, que na educação o fato de a municipalidade ser destas regiões reflete em índices 4% menores, mantendo as demais variáveis constantes.

Outro resultado interessante está relacionado à renda municipal que foi utilizada como uma *proxy* de desenvolvimento socioeconômico para testar se municipalidades mais desenvolvidas tendem a possuir melhor capacidade administrativa e, por conseguinte, apresentar melhores desempenhos. Contudo, em nenhuma das três políticas a variável se apresentou significativa nem estatisticamente e nem do ponto de vista substantivo. Por outro lado, as estimativas de taxa de urbanização na educação e na saúde são indicativos de que, quanto mais urbanizadas, melhor o desempenho. Ademais, enquanto a variável de população até 17 anos é significativa em todos os modelos, quanto maior o % de população idosa, maior é um indicativo de prefeituras mais eficientes na saúde.

Em síntese, os resultados empíricos, mesmo sem confirmar todas as hipóteses da pesquisa, convergem para a percepção de que a dinâmica política é uma dimensão importante na explicação do desempenho dos governos. Nesse sentido, as evidências dos testes F^{18} indicaram valores do F maiores que os valores críticos, isto é, os fatores políticos (p -value = 0.000) isoladamente possuem efeitos altamente significativos e, assim, corroboram a confirmação de que a política faz a diferença na determinação das políticas públicas.

4. Considerações finais

A pesquisa se propôs a analisar os determinantes da gestão de políticas públicas no Brasil sob a ótica da eficiência governamental. Para tanto, optou-se pela aplicação de análise envoltória de dados para medir o desempenho das prefeituras brasileiras na tradução dos

¹⁸ Nesse caso, foi aplicado o teste de Wald após rodar o método MQO com todas as variáveis do modelo, que, em termos gerais, verifica se uma variável independente ou um conjunto delas tem relacionamento estatisticamente significativo com a variável dependente (Wooldridge, 2006).

gastos públicos em estruturação e provisão de serviços em três importantes políticas sociais. Esse tipo de abordagem se torna cada vez mais relevante diante do processo de democratização do Brasil, bem como do recente protagonismo dos governos municipais na implementação das políticas públicas.

É importante considerar que a estratégia de medir eficiência governamental, apesar de inovadora, possui algumas limitações. A principal delas, sem dúvida, é o fato de os dados orçamentários do período analisado não especificarem com mais detalhes os gastos como, por exemplo, as subfunções, o que propiciaria mais condições de sofisticar as análises. Não obstante, as medidas procuram incluir um conjunto de variáveis relativas à capacidade institucional e prestação dos serviços que, em grande medida, refletem de forma abrangente aspectos centrais na implementação local das políticas sociais.

Ainda no âmbito metodológico, o emprego da análise espacial se mostrou uma estratégia apropriada na medida em que os modelos explicativos espaciais conseguiram aperfeiçoar as estimativas, através da redução dos efeitos da dependência espacial entre os municípios e, conseqüentemente, do aprimoramento nas especificações dos modelos. O método, embora ainda incipiente nos estudos de ciência política e políticas públicas no Brasil, apresenta-se como uma excelente ferramenta de pesquisa para sofisticação e aperfeiçoamento de abordagens comparativas com grande número de observações e que pressupõem relações de vizinhança.

De modo geral, os modelos estatísticos confirmam que a política faz a diferença na determinação das políticas públicas, entretanto, são as hipóteses que trazem resultados mais relevantes. A principal delas procurou verificar se o grau de competição nos pleitos municipais exerce influência sobre a atuação dos prefeitos. As estimativas, entretanto, surpreendem na medida em que demonstram que, a despeito do fato de o país viver em uma democracia com eleições frequentes e multipartidarismo, a ameaça eleitoral não exerce impacto relevante sobre o desempenho dos prefeitos, mensurada pela eficiência relativa nas três políticas abordadas. Sem dúvida, tais resultados refutam boa parte da literatura sobre democracia quando aplicados à análise de eficiência municipal proposta neste artigo. Como agenda de pesquisa, entretanto, a análise dos efeitos da competição eleitoral sobre o desempenho dos governos se apresenta como um terreno fértil para novas abordagens, incluindo estudos mais detalhados de caráter qualitativo.

Na mesma direção, a ausência de efeito significativo de prefeituras governadas pelo PT coloca em xeque parte da literatura que preconiza a singularidade dessa legenda em relação às demais. Em outras palavras, o diferencial do PT estaria mais presente na esfera do discurso do que propriamente no 'modo petista' de governar?

Em contrapartida, foram as demais hipóteses políticas que apresentaram mais influência sobre os desempenhos das prefeituras. É notório ainda que os estudos de ciência política e administração pública no Brasil tenham dado pouca atenção à relação Executivo-Legislativo em nível local, se comparados às esferas estadual e, principalmente, nacional. Contudo, vale ressaltar a importância de nos voltarmos a abordagem dessa relação em nível municipal, uma vez que as duas variáveis relativas à Câmara dos Vereadores apresentaram efeitos sobre a eficiência municipal. Ademais, a participação política indica um impacto expressivo sobre a gestão

educacional, todavia, o resultado merece pesquisas futuras, haja vista os problemas inerentes ao uso de comparecimento eleitoral como *proxy* de participação da sociedade civil.

Em suma, o artigo traz contribuições para a compreensão da relação entre dinâmica política e políticas públicas no Brasil democrático tanto do ponto de vista metodológico quanto teórico. Não obstante, os resultados da pesquisa nem de longe encerram o debate, ao contrário, trazem subsídios e alternativas metodológicas e ao mesmo tempo suscitam questionamentos e problemas que merecem aprofundamento e sofisticação nas análises dos determinantes do desempenho governamental no país.

Referências

- ANSELIN, Luc. Thirty years of spatial econometrics. *Papers in Regional Science*, v. 89, n. 1, p. 3-24, 2010.
- ANSELIN, Luc; REY, Sergio. Properties of tests for spatial dependence in linear regression models. *Geographical Analysis*, v. 23, n. 2, p. 112-131, Apr. 1991.
- ARRETCHE, Marta. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. *São Paulo em Perspectiva*, v. 18, n. 2, p. 17-26, abr./jun. 2004.
- ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo. Municipalização da saúde no Brasil: diferenças regionais, poder do voto e estratégias de governo. *Ciência e Saúde Coletiva*, v. 7, n. 3, p. 455-479, 2002.
- BESLEY, Timothy; PERSSON, Torsten; STURN, Daniel. Political competition, policy and growth: theory and evidence from the United States. *CEP Discussion Papers dp1009*. Centre for Economic Performance, LSE, 2010. p. 1-33.
- BLOMQUIST, William. The policy process and large n-comparative studies. In: SABATIER, Paul A. (Ed.). *Theories of the policy process*. Nova York: Westview Press, 1999. cap. 9.
- BRAGA, Maria do Socorro; RODRIGUES-SILVEIRA, Rodrigo. *A territorialidade do voto: contexto espacial e estratégia territorial dos partidos nas eleições para presidente da República no Brasil*. In: ENCONTRO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS (ANPOCS), 35º, 2011, Caxambu.
- CAMERON, David R. The expansion of the public economy: a comparative analysis. *The American Political Science Review*, v. 72, n. 4, p. 1243-1261, dez. 1978.
- CHARNES, Abraham; COOPER, William; RHODES, Edward. Measuring the efficiency of decision making units. *European Journal of Operational Research*, v. 2, n. 6, p. 429-444, nov. 1978.
- CLEARY, Matthew. Electoral competition, participation, and government responsiveness in Mexico. *American Journal of Political Science*, v. 51, n. 2, p. 283-299, Apr. 2007.
- COELHO, Denilson. Competição política e a nova agenda social: por que os partidos políticos de esquerda e direita difundiram programas de transferência de renda no Brasil? In: CONGRESSO DO BIEN, 13º, 2010, São Paulo.

- CRAMPTON, Roger. The why, where and how of broadened public participation in the administrative process. *Georgetown Law Review*, v. 60, n. 1, p. 525-550, 1972.
- DAWSON, Richard; ROBINSON, James. Interparty competition, economic variables, and welfare policies in the American states. *Journal of Politics*, v. 25, n. 2, p. 265-289, maio 1963.
- FARIA, Flávia; JANUZZI, Paulo; SILVA, Silvano. Eficiência dos gastos municipais em saúde e educação: uma investigação através da análise envoltória no estado do Rio de Janeiro. *Rev. Adm. Pública*, v. 42, n. 1, p. 155-177, jan./fev. 2008.
- FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. Poder de agenda na democracia brasileira: desempenho do governo no presidencialismo de coalizão. In: SOARES, Gláucio; RENNÓ, Lúcio. *Reforma política: lições da história recente*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006. p. 249-280.
- FRANZESE, Cibele; ABRÚCIO, Fernando. A combinação entre federalismo e as políticas públicas no pós-1988: os resultados nas áreas de saúde, assistência social e educação. In: ROCHA, Marta (Org.). *Reflexões para Ibero-América: avaliação de programas sociais*. Brasília: Enap, 2009. p. 25-42.
- GOLOSOV, Grigorii. The effective number of parties: a new approach. *Party Politics*, v. 16, n. 2, p. 171-192, set. 2010.
- HWANG, Sung-Don; GRAY, Virginia. External limits and internal determinants of state public policy. *The Western Political Quarterly*, v. 44, n. 2, p. 277-298, jun. 1991.
- IBGE. *Nota técnica da pesquisa de informações básicas municipais — Munic/2009*. Rio de Janeiro, 2010.
- IMBEAU, Louis; PÉTRY, François; LAMARI, Moktar. Left-right parties ideology and government policies: a meta-analysis. *European Journal of Political Research*, v. 40, n. 1, p. 1-29, ago. 2001.
- JOHNSTON, Ron; PATTIE, Charles. *Putting voters in their place: geography and elections in Great Britain*. Oxford: Oxford University Press, 2006.
- JONES, Mark; MAINWARING, Scott. The nationalization of parties and party systems: an empirical measure and application to the Americas. *Party Politics*, v. 9, n. 2, p. 139-166, mar. 2003.
- KEEFER, Philip. Programmatic parties: where do they come from and do they matter? *Development Research Group*. The World Bank: September, 2005.
- KEY JR., Valdimer Orlando. *Southern Politics in State and Nation*. Nova York: Alfred A. Knopf, 1951.
- KINZO, Maria D'Alva. Os partidos políticos no eleitorado: percepções públicas e laços partidários no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 20, n. 57, p. 65-81, 2005.
- KINZO, Maria D'Alva. Partidos, eleições e democracia no Brasil pós-1985. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 19, n. 54, p. 23-41, fev. 2004.
- LINDBLOM, Charles. *O processo de decisão política [1961]*. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1981.

- OPEN GEODA. Disponível em: <<http://geodacenter.asu.edu/ogeoda>>. Acesso em: 12 jul. 2012.
- PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. Comportamento estratégico em presidencialismo de coalizão: as relações entre Executivo e Legislativo na elaboração do orçamento brasileiro. *Dados*, v. 45, n. 2, p. 265-301, 2002.
- PUTNAM, Robert. *Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna*. Rio de Janeiro: FGV, 1999.
- RIBEIRO, Leandro. *Partidos e políticas sociais nos municípios brasileiros (1996-2003)*. Tese (doutorado) — Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2005.
- SAMUELS, David. Financiamento de campanha no Brasil e proposta de reforma, In: SOARES, Glauco; RENNO, Lúcio (Org.). *Reforma Política, lições da história recente*. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2006. p. 133-153.
- SHEPHARD, Ronald W. *Theory of cost and production function*. Princeton: Princeton University Press, 1970.
- SOUZA, Celina. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. *Revista de Sociologia e Política*, v. 24, n. 24, p. 105-122, 2005.
- SPILLER, Pablo; TOMMASI, Mariano. *The institutional foundations of public policy: the case of Argentina*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.
- STEIN, Ernesto et al. *A política das políticas públicas*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.
- THOMAS, John C. Policy convergence among political parties and societies in developed nations: a synthesis and partial testing of two theories. *The Western Political Quarterly*, v. 33, n. 2, p. 233-246, jun. 1980.
- TSEBELIS, George. *Veto players: how political institutions work*. Princeton: Princeton University Press, 2002.
- WEIR, Margaret. *Politics and jobs: the boundaries of employment policy in the United States*. Princeton: Princeton University Press, 1992.
- WILSON, Paul W. FEAR: a software package for frontier efficiency analysis with R. *Socio Economic Planning Sciences*, v. 42, n. 4, p. 247-254, dez. 2008.
- WOOLDRIDGE, Jeffrey. *Introdução à econometria: uma abordagem moderna*. São Paulo: Thomson, 2006.

Pedro Cavalcante é doutor em ciência política pela Universidade de Brasília (UnB) e diretor de comunicação e pesquisa da Escola Nacional de Administração Pública (Enap). E-mail: cavalcante.pedro@gmail.com.

Apêndice

Tabela 3
Indicadores de Saúde

Indicador de Dimensão	Indicador Original	Fonte
Recursos Humanos	Total de funcionários de saúde na prefeitura	DATASUS
Recursos Físicos	Leitos de internação Leitos Complementares Leitos de Repouso / Observação Equipamentos de Saúde Instalações Físicas de Obstetrícia Ambulatórios municipais existentes (Clínica Básica) Consultórios Odontológicos	DATASUS
Atendimento Ambulatorial	Produção Ambulatorial do SUS por Habitante Procedimentos hospitalares do SUS	DATASUS
Unidades de Atendimento	Total de Estabelecimentos na Saúde	DATASUS
Imunização	Doses Aplicadas por Habitante	DATASUS
Programa Saúde da Família	Total de equipes	MUNIC/IBGE (2009)
IGD Saúde	Taxa de famílias com acompanhamento das condicionalidades de saúde	SENARC/MDS (Dez 2009)

Fonte: Elaboração própria.

Tabela 4
Indicadores de Assistência Social

Indicador de Dimensão	Indicador Original	Fonte
Recursos Humanos	Total de funcionários da AS na prefeitura	MUNIC/IBGE (2009) - Suplemento Especial de Assistência Social
Proteção Social Básica	Serviços de proteção básica (0 a 1)	MUNIC/IBGE (2009) - Suplemento Especial de Assistência Social
Proteção Social Especial	Serviços de proteção social especial (0 a 1)	
Serviços Assistenciais	Execução de serviços socioassistenciais (0 a 1)	MUNIC/IBGE (2009) - Suplemento Especial de Assistência Social
Gestão do SUAS	Gestão do Sistema Único de Assistência Social (0 a 1)	
Modalidades de Atendimento*	Unidades físicas da rede socioassistencial (0 a 1)	MUNIC/IBGE (2009) - Suplemento Especial de Assistência Social
IGD	Índice de Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família (0 a 1)	Secretaria Nacional de Renda de Cidadania/ MDS (2009)

Fonte: Elaboração própria.

Nota: * 0 significa nenhum e 1 todos existentes.

Tabela 5
Indicadores de Educação

Indicador de Dimensão	Indicador Original	Fonte
Recursos Humanos	Total de funcionários da prefeitura na Educação	Censo Educacional/INEP (2009)
Número de Escolas	Educação Infantil Educação Fundamental Ensino Médio Ensino Médio Integrado Ensino Médio Magistério Educação Profissional	Censo Educacional/INEP (2009)
Condições Escolares	% de Escolas Municipais com Laboratório de Informática % de Escolas Municipais com Laboratório de Ciências % de Escolas Municipais com Sala de Atendimento Especial % de Escolas Municipais com Quadra de Esportes % de Escolas Municipais com Cozinha % de Escolas Municipais com Biblioteca % de Escolas Municipais com Sala de Leitura % de Escolas Municipais com Parque Infantil % de Escolas Municipais com Dependências para PNE % de Escolas Municipais com Dependências outras % de Escolas Municipais com Alimentação % de Escolas Municipais com Atendimento Educacional Especializado % de Escolas Municipais com Atividade Complementar	Censo Educacional/INEP (2009)
Equipamentos	% de Escolas Municipais equipada com TV % de Escolas Municipais equipada com Videocassete % de Escolas Municipais equipada com DVD % de Escolas Municipais equipada com Copiadora % de Escolas Municipais equipada com Parabólica % de Escolas Municipais equipada com Retroprojeter % de Escolas Municipais equipada com Impressora % de Escolas Municipais equipada com Computador % de Escolas Municipais equipada com Internet % de Escolas Municipais equipada com Banda Larga	Censo Educacional/INEP (2009)
IGD e Diversidade	O plano incorpora educação em direitos humanos no currículo da rede municipal Escola apta a receber pessoas com deficiência na rede municipal Taxa de crianças com informações de frequência escolar	MUNIC/IBGE (2009) SENARC (Dez 2009)

Fonte: Elaboração própria.

Nota: * 0 significa nenhum e 1 todos possíveis.

