

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO
Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho

João Victor Gonçalves Vaz de Mello

EFICIÊNCIA DA UTILIZAÇÃO DO RECURSO PÚBLICO NOS MUNICÍPIOS
MINEIROS COM ALTOS REPASSES DE ICMS *PER CAPITA*

Belo Horizonte

2023

João Victor Gonçalves Vaz de Mello

EFICIÊNCIA DA UTILIZAÇÃO DO RECURSO PÚBLICO NOS MUNICÍPIOS
MINEIROS COM ALTOS REPASSES DE ICMS *PER CAPITA*

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado na modalidade de monografia ao Curso de Graduação em Administração Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro, como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Administração Pública.

Orientadora: Isabella Virgínia Freire Biondini

Belo Horizonte

2023

M527e

Mello, João Victor Gonçalves Vaz de.

Eficiência da utilização do recurso público nos municípios mineiros com altos repasses de ICMS per capita / João Victor Gonçalves Vaz de Mello. – Belo Horizonte, 2023.

[11], 123 f. : il.

Trabalho de conclusão de Curso (Bacharel em Administração Pública) - Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro, 2023.

Orientadora: Isabella Virgínia Freire Biondini

Bibliografia: f. 110-115

1. Despesa Pública Municipal – Imposto sobre Circulação de Mercadoria e Serviços (ICMS) – Minas Gerais. I. Biondini, Isabella Virgínia Freire. II. Título.

CDU 336.3(815.1)

João Victor Gonçalves Vaz de Mello

**EFICIÊNCIA DA UTILIZAÇÃO DO RECURSO PÚBLICO NOS MUNICÍPIOS MINEIROS
COM ALTOS REPASSES DE ICMS PER CAPITA**

Trabalho apresentado ao Curso de Graduação em Administração Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro, como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Administração Pública.

Aprovado na Banca Examinadora

Isabella V.F. Biondini

Isabella Virgínia Freire Biondini – Prof.^a Orientadora

Carolina Portugal

Carolina Portugal Gonçalves da Motta – Prof.^a Avaliadora

Reinaldo Carvalho de Moraes

Reinaldo Carvalho de Moraes – Prof. Avaliador

Belo Horizonte, 29 de novembro de 2023

RESUMO

É nítido que, no cenário atual da administração pública nacional, a alocação e a utilização dos recursos públicos tornaram-se uma questão a ser tratada com maior atenção por parte dos gestores públicos municipais. Sendo assim, esta monografia se propõe a investigar a eficiência dos gastos em saúde e educação nos municípios de Minas Gerais. Objetivando uma análise mais específica, esta pesquisa será feita nos vinte municípios que mais recebem repasses de ICMS *per capita* no período de 2018 a 2022. A escolha desse tributo se deve ao fato de que o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) é a principal fonte de receita dos estados e, por conta das transferências intergovernamentais constitucionais e da Lei Robin Hood, também adquire grande importância para a receita dos municípios. As áreas da saúde e da educação também foram escolhidas para serem analisadas por serem critérios que impactam a distribuição do recurso, de acordo com a Lei Robin Hood. Como todos os municípios estudados recebem valores *per capita* elevados, é de se esperar que os municípios possuam recursos suficientes para oferecer uma gama de políticas públicas. No que se refere à mensuração da eficiência, foi utilizada a metodologia de Análise por Envoltória de Dados (DEA), sendo que foi calculado um índice de eficiência para cada uma das áreas analisadas. Estes índices foram calculados com retornos variáveis de escala (VRS) e orientação para os insumos. Para o setor da saúde, foram escolhidos três *inputs* e três *outputs*, sendo que um dos *outputs* foi um índice de produção ambulatorial, calculado a partir do nível de complexidade de procedimentos. Ao analisar a área da educação, foram selecionados três *inputs* e dois *outputs*. No que se refere às variáveis da educação, destaca-se a elaboração de um índice relacionado à infraestrutura das escolas municipais para ser utilizado como *input*. Além disso, também foi feita uma análise descritiva das variáveis e uma revisão bibliográfica sobre estudos similares em ambas as áreas, tanto em âmbito nacional quanto estadual, para verificar como era o cenário previamente a este estudo. Por fim, esta pesquisa busca identificar quais municípios foram capazes de adquirir resultados eficientes, de modo a auxiliar outros gestores municipais a encontrarem possíveis casos de sucesso. No entanto, é importante salientar que a eficiência aqui calculada não é absoluta, sendo que os índices foram calculados com base na amostra dos municípios selecionados e, por isso, não pode ser utilizado para a comparação com outras cidades.

Palavras-chave: Análise por envoltória de dados. ICMS. Eficiência. Educação. Saúde.

ABSTRACT

It is clear that, in the current state of national public administration, the allocation and utilization of public resources have become a matter that should be more carefully thought about by the municipal public managers. Given that, this final paper intends to investigate the efficiency of public spending in healthcare and education in the municipalities of Minas Gerais. Aiming for a more specific analysis, the research will target the twenty cities with the most ICMS *per capita* transfer in the period of 2018 to 2022. This tax was chosen due to the fact that the Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) is the main source of the state's revenue and, due to the intragovernmental transfers and the Robin Hood Law, it also becomes quite important to the municipalities' revenue. Healthcare and education were also chosen to be analysed because they are part of the criteria used to define the resource distribution, according to the Robin Hood Law. As all analysed municipalities have high values of ICMS *per capita*, it is likely that all municipalities have enough resources to provide a large amount of different public policies. In regards to the efficiency measurement, the methodology used was Data Envelopment Analysis. It is important to reiterate that an efficiency index was calculated for each studied area. Both indexes were calculated with variable return of scale and orientation to inputs. To measure the efficiency in healthcare, three inputs and three outputs were chosen, where one of the outputs was an outpatient production index, calculated based on how complex each one of the procedures were. In order to analyse the efficiency of education, three inputs and two outputs were selected. Concerning the variables to analyse the education, an index related to the infrastructure of the municipal schools was made to be used as an input. Besides that, a descriptive analysis of the variables and a bibliographic review of similar researches were made to verify how was the efficiency of both areas previous to this paper. Lastly, this research aims to identify which municipalities were capable of having efficient results, in order to aid other municipal managers to find successful cases. However, it is important to state the the efficiency measured in this study is not absolute, given that the indexes were calculated according to the data base of the chosen municipalities and, as a consequence of that, cannot be used to compare with other cities that were not analysed in this study.

Keywords: Data Envelopment Analysis. ICMS. Efficiency. Education. Healthcare.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

GRÁFICOS

Gráfico 1 — Percentual de arrecadação dos tributos estaduais em Minas Gerais com o percentual de ICMS destacado no período de 2018 a 2022.....	35
Gráfico 2 — Exemplo de fronteira de eficiência calculada através da DEA	72
Gráfico 3 — Composição da receita total dos municípios selecionados no ano de 2022	81
Gráfico 4 — Histograma da taxa de mortalidade bruta em 2021 nos vinte municípios selecionados (por mil habitantes).....	82
Gráfico 5 — Correlação entre taxa de mortalidade bruta e proporção de óbitos por causa mal definida	83
Gráfico 6 — Correlação entre taxa de analfabetismo acima dos 15 anos e qualidade geral da educação	85
Gráfico 7 — Correlação entre distorção idade série e qualidade geral da educação.....	86
Gráfico 8 — Boxplot da variável “ações em promoção e prevenção em saúde por mil habitantes”	88
Gráfico 9 — Boxplot da variável “índice de estrutura física das escolas”	89
Gráfico 10 — Boxplot da variável “gasto por aluno”	89
Gráfico 11 — Distribuição do escores de eficiência em saúde.....	92
Gráfico 12 — Correlação entre equipamentos por mil habitantes e escore de eficiência	93
Gráfico 13 — Correlação entre profissionais por mil habitantes e escore de eficiência	93
Gráfico 14 — Correlação entre gasto per capita e escore de eficiência.....	94
Gráfico 15 — Distribuição do escores de eficiência em educação.....	97
Gráfico 16 — Correlação entre gasto por aluno e escore de eficiência	99
Gráfico 17 — Correlação entre índice de infraestrutura e escore de eficiência	99
Gráfico 18 — Correlação entre percentual de professores com curso superior e escore de eficiência.....	100
Gráfico 19 — Correlação entre número de ações previstas no setor da saúde e escore de eficiência.....	104
Gráfico 20 — Correlação entre número de ações previstas na área da educação e escore de eficiência.....	105

FIGURAS

FIGURA 1 — Mapa da eficiência em saúde.....	92
FIGURA 2 — Mapa da eficiência em educação	98

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 — Arrecadação por tributos estaduais em Minas Gerais no período de 2018 a 2022 (em bilhões de reais)	34
Tabela 2 — Percentual de gastos em saúde por países em 2018	53
Tabela 3 — Valores anuais de ICMS repassados per capita aos 20 municípios com as maiores médias de repasse per capita nos anos de 2018 a 2022	66
Tabela 4 — Inputs e outputs utilizados na mensuração da eficiência em saúde 75	
Tabela 5 — Inputs e outputs utilizados na mensuração da eficiência em educação.....	77
Tabela 6 — Composição da receita total dos municípios no ano de 2022 (em milhões de reais)	78
Tabela 7 — Proporção Indicadores referentes à situação da saúde nos municípios	84
Tabela 8 — Análise descritiva das variáveis utilizadas na DEA referente à saúde 87	
Tabela 9 — Análise descritiva das variáveis utilizadas na DEA referente à educação.....	88
Tabela 10 — Escores de eficiência na área da saúde	90
Tabela 11 — Análise descritiva dos escores de eficiência em saúde	91
Tabela 12 — Escores de eficiência na área da educação	95
Tabela 13 — Análise descritiva dos escores de eficiência em educação	97
Tabela 14 — Comparação entre os escores de eficiência	101
Tabela 15 — Número de programas e ações nas áreas de saúde e de educação presentes nos PPAs do exercício de 2022-2025.....	103

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BCC	Banker, Charnes e Cooper
CCR	Charnes, Cooper e Rhodes
CNES	Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde
DASP	Departamento Administrativo do Serviço Público
DEA	Data Envelopment Analysis
DMU	Decision Making Units
FJP	Fundação João Pinheiro
FPE	Fundo de Participação dos Estados
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IMRS	Índice Mineiro de Responsabilidade Social
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
IPCA	Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo
IPTU	Imposto Sobre Propriedade Predial e Territorial Urbana
IPVA	Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores
ISS	Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza
ITCD	Imposto sobre Transmissão Causa mortis e Doação
NHS	National Health Service
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
PIB	Produto Interno Bruto
SAEB	Sistema de Avaliação da Educação Básica

SAIF	Superintendência de Arrecadação e Informações Fiscais
SCAF	Superintendência Central de Administração Financeira
SEF	Secretaria de Estado de Fazenda de Minas Gerais
SIA	Sistema de Informações Ambulatoriais
STE	Subsecretaria do Tesouro Estadual do Estado de Minas Gerais
SUS	Sistema Único de Saúde
TCE	Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais
VAF	Valor Adicionado Fiscal
WHO	World Health Organization

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	12
2. FEDERALISMO	17
2.1. CONCEITO	17
2.2. HISTÓRICO DO FEDERALISMO NO BRASIL	20
2.3. MUNICÍPIOS NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988.....	27
3. FEDERALISMO FISCAL EM MINAS GERAIS E A LEI ROBIN HOOD	31
3.1. COMPETÊNCIA TRIBUTÁRIA ESTADUAL.....	31
3.2. PRINCIPAIS TRIBUTOS ESTADUAIS.....	33
3.3. ICMS EM MINAS GERAIS	35
4. GASTOS PÚBLICOS MUNICIPAIS	42
4.1. FUNÇÕES DO GOVERNO	42
4.2. DISCRICIONARIEDADE.....	44
4.3. EFICIÊNCIA.....	46
5. AUTONOMIA MUNICIPAL DOS SERVIÇOS PÚBLICOS	49
5.1. SAÚDE.....	49
5.1.1. EFICIÊNCIA DO SISTEMA DE SAÚDE DE MINAS GERAIS.....	55
5.2. EDUCAÇÃO.....	57
5.2.1. EFICIÊNCIA DO GASTO EM EDUCAÇÃO EM MINAS GERAIS .	62
6. METODOLOGIA	65
7. EFICIÊNCIA DOS MUNICÍPIOS	78
7.1. ANÁLISE INICIAL DOS MUNICÍPIOS.....	78
7.2. INTRODUÇÃO À SAÚDE E À EDUCAÇÃO DOS MUNICÍPIOS	82
7.3. ANÁLISE DE EFICIÊNCIA A PARTIR DA METODOLOGIA DEA.....	86
7.3.1. ESCORES DE EFICIÊNCIA NA ÁREA DA SAÚDE	89
7.3.2. ESCORES DE EFICIÊNCIA NA ÁREA DA EDUCAÇÃO	94
7.4. DOCUMENTOS DE PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO E EFICIÊNCIA	102
8. CONSIDERAÇÕES FINAIS	106
9. REFERÊNCIAS	110
APÊNDICES	116

1. INTRODUÇÃO

Através da Constituição de 1988, os municípios adquiriram o patamar de ente federado e, conjuntamente a isto, lhe foram dadas novas responsabilidades e deveres a serem executados. Simultaneamente, a redemocratização trazida pela nova Carta Magna possibilitou o aumento da participação cidadã no meio público, requisitando maior transparência e demandando uma melhor prestação de serviços (VAZ, 2006).

Neste novo cenário, também é necessário destacar a ideia do recurso público ser visto como um “cobertor curto”, ou seja, os recursos são escassos e é necessário priorizar a alocação em determinadas áreas de atuação do governo em detrimento das outras. Sendo assim, também inicia-se uma discussão voltada à eficiência do gasto público.

A maior importância dada à mensuração desta eficiência se deve aos avanços proporcionados pela transparência e pela *accountability*, ao interesse público de melhor garantir que os investimentos em aspectos sociais gerem impactos de real significância na sociedade e à redução da assimetria informacional existente entre o gestor público e o cidadão (REZENDE; SLOMSKI; CORRAR, 2005).

Neste contexto, verifica-se que, além do interesse próprio da Administração Pública de verificar a eficiência das suas ações, este tipo de discussão também auxilia na melhor compreensão das políticas públicas por parte da sociedade em geral.

Dentre as possíveis áreas de atuação da Administração Pública, serão destacadas as áreas de educação e saúde, por dois motivos específicos. O primeiro deles se refere ao fato de que, com a nova divisão de competências prevista na Constituição da República, os municípios, os quais são o foco desta pesquisa, adquiriram um papel muito importante na oferta destes dois serviços à população.

A outra questão refere-se a uma especificidade do caso mineiro. Minas Gerais, através da Lei Robin Hood, a qual regula parte da distribuição aos municípios do ICMS — tributo de maior relevância estadual —, estabeleceu que

tanto saúde quanto a educação comporiam os critérios que resultam nos percentuais repassados a cada um dos municípios mineiros.

Nesse caso, os municípios recebem valores para cada um dos critérios de acordo com alguns parâmetros relacionados à efetividade da política pública, comparativamente ao ano anterior. Sendo assim, para a educação, quanto maior for a oferta de vagas escolares no município no ano anterior maior será o valor recebido através deste critério¹. Similarmente, para a saúde, quanto maior o valor recebido por meio do ICMS da Saúde, maior terá sido o número de programas relacionados à saúde da família.

Ainda ressaltando o aspecto de Minas Gerais, têm-se que, por conta das grandes divergências geográficas, culturais, econômicas e políticas existentes entre os 853 municípios do estado, pesquisas desta natureza adquirem um grau ainda maior de importância. Isto se deve ao fato de que, através de estudos de eficiência, torna-se possível verificar como estas diferenças são refletidas na provisão de serviços públicos.

A partir disto, esta pesquisa pretende-se responder a seguinte pergunta: “os municípios que recebem maior recurso de ICMS por habitante — *per capita* — em Minas Gerais são, de fato, capazes de direcionar esse recurso para políticas e ações de saúde e de educação capazes de melhorar a qualidade de vida de seus habitantes, ou seja, estes municípios conseguem utilizar o recurso destinado a estas duas áreas de forma eficiente?”.

Tendo como base o que foi citado anteriormente, verifica-se que a presente pesquisa aborda sobre um tema de muita relevância para a sociedade mineira. Tem-se que, a adoção de indicadores para a avaliação e mensuração da eficiência das políticas públicas, tornou-se parte fundamental para garantir o controle e boa gestão dos recursos (ANDION, 2012; DRUMOND; SILVEIRA; SILVA, 2014 apud LOURENÇO et al., 2017). Ademais, destaca-se que, por se tratar de setores de atuação da Administração Pública muito influentes para a

¹ O critério está passando por uma reformulação, de modo que pretende-se calcular o valor a ser repassado a partir da qualidade do ensino e não do número de vagas ofertadas pelo município.

qualidade de vida dos cidadãos e que possuem gastos mínimos constitucionais por parte das esferas de governo, saúde e educação, o cálculo da eficiência do gasto em ambas as áreas adquire um papel de muita importância, tanto do ponto de vista da própria gestão pública quanto da sociedade. No âmbito da Administração, ressalta-se as informações relacionadas a aspectos de gestão e de qualidade dos serviços prestados por ambos os setores (LOURENÇO *et al.*, 2017; QUEIROZ *et al.*, 2016). Já no que se refere aos interesses sociais, nota-se que, as áreas estudadas na presente pesquisa são duas das principais áreas de atuação do governo para se proporcionar a redução das desigualdades sociais e a melhoria da qualidade de vida dos cidadãos (REZENDE, 2001 *apud* SILVA *et al.*, 2012).

Outra questão que justifica a realização do trabalho se refere ao gargalo inerente à Administração Pública em geral de gastar os recursos de forma eficiente. Neste quesito, o balanceamento entre as diversas funções econômicas do Estado — função alocativa, distributiva e estabilizadora — torna-se uma tarefa de difícil execução até por conta da necessidade de resposta às demandas da sociedade (SILVA *et al.*, 2012). Sendo assim, é necessário compreender como o recurso está sendo alocado por estes municípios de modo encontrar possíveis exemplos que possam ser entendidos como modelos para diversos municípios mineiros.

Na perspectiva do governo estadual de Minas Gerais, este trabalho possui valor devido ao montante elevado que é repassado aos municípios anualmente. Mesmo que este recurso distribuído seja referente ao cumprimento de obrigações constitucionais, é de muita valia compreender se os recursos estão sendo gastos de forma eficiente para que o governo tenha informações que possam promover o auxílio estadual aos municípios.

Por fim, é imprescindível destacar que existem poucos estudos focalizados na eficiência dos gastos de municípios mineiros que possuem, como recorte, a quantidade de recurso disponível para a elaboração e manutenção de políticas públicas. No entanto, ressalta-se que o tema da eficiência do gasto em municípios mineiros em geral já foi muito estudado, como é possível perceber

nos trabalhos de Silva et al. (2012), Maia (2016), Fonseca e Ferreira (2009), Sizilio et al. (2022), Delgado e Machado (2007), Morais (2009) etc.

Sendo assim, a presente pesquisa objetiva, principalmente, compreender como é utilizado o recurso pelos vinte municípios mineiros que mais recebem valores de repasse de ICMS per capita, com o principal intuito de verificar se este recurso é utilizado para a melhoria da qualidade de vida dos cidadãos. Cabe, contudo, ressaltar que o ICMS é um imposto e como tal não pode ser vinculada a sua utilização, segundo princípio da não vinculação das receitas, prevista no art. 167, inciso IV da Constituição Federal de 1988. Logo, apesar desta liberalidade no uso do recurso, parte dele é vinculado, conforme ressalva descrita no artigo supracitado. Ademais, ainda há que explicitar que o próprio gestor, deve independente de quaisquer desses pontos, lembrar que a alocação de recursos na provisão das políticas públicas tende a gerar mais recursos de ICMS no ciclo seguinte de apuração, conforme se verá a seguir.

Postas estas questões, os objetivos específicos deste trabalho são:

- mapear os vinte municípios mineiros que mais receberam repasse de ICMS *per capita* no período de 2018 a 2022;
- analisar a qualidade dos serviços públicos relacionados à educação e à saúde prestados nos vinte municípios selecionados;
- classificar os municípios de acordo com os escores obtidos através da análise por meio do modelo DEA;
- analisar os instrumentos de planejamento orçamentário dos vinte municípios selecionados.

Este trabalho, portanto, possui sete capítulos, suprimidos o trecho introdutório. O primeiro capítulo tratará acerca de questões relacionadas ao federalismo, abordando seu aspecto conceitual e sua aplicabilidade dentro do contexto brasileiro. O capítulo seguinte foca na questão federativa fiscal destacando a realidade de Minas Gerais e dos municípios do seu território, dando uma maior ênfase à questão do ICMS dentro do estado. O terceiro capítulo traz a temática dos gastos municipais, através de uma discussão que contempla as funções clássicas do governo, a discricionariedade e a eficiência

do gasto público. O quarto capítulo tem como tema a evolução do direito à saúde e à educação no Brasil e as informações a respeito de pesquisas feitas anteriormente sobre o tema da eficiência de gasto em ambos os setores. O quinto capítulo descreve a metodologia utilizada para a elaboração da pesquisa e o sexto capítulo contém informações a respeito dos escores de eficiência obtidos por cada um dos municípios participantes da pesquisa. Por fim, a conclusão compara os resultados obtidos neste estudo com pesquisas anteriores e cita as limitações do trabalho realizado.

2. FEDERALISMO

Nesta primeira seção será abordada a questão de federalismo, tanto a partir da conceituação do termo quanto da aplicação, enquanto sistema de governo, no histórico da vivência político administrativa brasileira. Por fim, haverá uma breve descrição a respeito da participação dos municípios como entes federativos.

2.1. CONCEITO

A primeira parte deste capítulo debruça sobre as diferentes percepções de federalismo trazidas por diversos autores na intenção de melhor compreender como este modelo de administração tributária, política e de Estado como um todo é capaz de influenciar os seus entes participantes, principalmente os municípios.

Inicialmente, trazendo a perspectiva de Bastos (1990, p. 145, *apud* MARCO, 2001, p. 16), “federação é a forma de Estado pela qual se objetiva distribuir o poder, preservando a autonomia dos entes políticos que a compõem”. Nesse âmbito, nota-se que um dos pontos principais do estado federativo está estruturado na ideia de permanência ampla ou limitada de autonomia por parte dos seus entes federados. De forma complementar, Silva (1991, p. 89-90, *apud* MARCO, 2001, p. 16) traz que “um Estado [federativo] que, embora aparecendo único nas relações internacionais, é constituído por Estados-membros dotados de autonomia, notadamente quanto ao exercício da capacidade normativa sobre matérias reservadas à sua competência”.

Contudo, apesar da autonomia dos entes que compõem a federação, é necessário ressaltar que ainda há uma determinada submissão a algumas decisões realizadas pelo governo central, ou no caso brasileiro, pela União, devido à manutenção da sua soberania nacional. Sobre este aspecto, Marcos Mendes (2004) aborda que

o sistema federal representa um grau de unificação maior que o sistema confederado, com a preponderância do governo central sobre as demais esferas, principalmente no que diz respeito à soberania nacional. A constituição atribui a duas ou mais esferas de governo subnacionais (estados províncias, municípios) algum grau de autonomia, competências legais e áreas próprias de ação. (MENDES, 2004)

Baracho (1986) descreve algumas das características gerais e comuns aos Estados Federais:

[...] poderes equilibrados, independentes e coordenados entre o Governo central e o regional: a unidade do Estado, que é soberano e composto de outros Estados que neste se integram. Primazia da Constituição sobre os ordenamentos jurídicos locais, mas que não retira a autonomia dos Estados Membros ao estabelecer competências bem definidas a cada esfera de pessoa jurídica. (BARACHO, 1986, p. 24 *apud*. POHL, 2004, p. 9)

De modo a deixar ainda mais claro o que é o federalismo, Watts (1996) também traz algumas características estruturais gerais do federalismo como sistema político, as quais algumas são:

- dois ordenamentos de governo atuando diretamente sob seus cidadãos e com recursos para garantir autonomia genuína;
- distribuição constitucional formal de autoridade legislativa e executiva;
- garantia de representação regional nas instituições formuladoras de política federais;
- uma constituição não emendável unilateralmente e aprovada pelos entes federados;
- uma entidade capaz de julgar as disputas entre governos;
- processos e instituições para facilitar a colaboração intergovernamental, especialmente em áreas em que há o compartilhamento ou sobreposição de responsabilidades entre governos (WATTS, 1996).

Além das questões relacionadas à conceituação de federalismo em si, também é importante abordar alguns aspectos referentes à operacionalização do mesmo dentro do contexto do Estado. Para tanto, serão abordados os 3 modelos mencionados por Inman e Rubinfeld (1997) que devem reger a implementação do federalismo focados em proporcionar uma alocação eficiente de recursos, fomentar a participação política e proteger as liberdades conquistadas pelos cidadãos. Para os autores os 3 modelos são: federalismo econômico, federalismo cooperativo e federalismo democrático.

O primeiro modelo traduz a ideia da maior descentralização possível da estrutura de governo de modo a garantir a melhor alocação do recurso e a prestação de serviço público, uma vez que, para os autores, comunidades pequenas são mais capazes de garantirem a melhor prestação dos serviços. Contudo, esse modelo mantém um governo central ainda forte, o qual continua responsável tanto por determinadas responsabilidades mais dispendiosas quanto pela centralização de planejamento geral do país, de modo a resolver possíveis ineficiências que possam surgir, mas impede a maior autonomia dos entes mais próximos à população.

O segundo modelo que os autores abordam, o federalismo cooperativo, também contribui com a ideia de descentralização, contudo, questiona a capacidade de um governo central conseguir, unicamente, resolver as ineficiências que possam surgir. Nesse caso, os autores abordam a necessidade de trazer representantes dos governos de níveis inferiores para que eles possam contribuir para o debate das políticas nacionais e, assim, propor políticas que sejam aprovadas de forma unânime por todos os representantes. No entanto, os próprios autores mencionam que este modelo não apresentou resultados muito expressivos exatamente pela grande dificuldade em se garantir uma cooperação total entre todos os representantes.

Por fim, o terceiro modelo, similarmente ao segundo, propõe a descrença da capacidade do governo central de conseguir amenizar os problemas da descentralização por si só, sendo que, para tal, é necessário que os representantes de governos subnacionais possam participar das decisões tomadas. No entanto, se opondo ao que dito no modelo cooperativo, o modelo democrático se baseia na perspectiva de que as propostas nacionais deverão ser aprovadas pela maioria destes representantes, o que traz mais celeridade ao processo decisório. Entretanto, permite que algumas decisões beneficiem determinados entes em detrimento de outros.

Os 3 modelos apresentam questões tanto positivas quanto negativas de abordar o federalismo. O terceiro modelo, o qual mais se aproxima do modelo adotado no Brasil, prevê a incapacidade de propor políticas públicas que sejam

consideradas ótimas na perspectiva de Pareto². Mesmo assim, apresenta ser o mais adequado para ser aplicado no país entre os modelos apresentados, na medida em que há grandes diferenças econômicas, políticas e sociais no Brasil. Tendo em vista essa maior aproximação do modelo ao qual é seguido na estruturação federativa brasileira, é relevante abordar como foi a evolução do federalismo no país.

2.2. HISTÓRICO DO FEDERALISMO NO BRASIL

O federalismo no Brasil tem seu início concomitante à proclamação da República, em 1889. Como o período monárquico, o qual precedeu a república, foi extremamente conturbado, repleto de revoltas e insurreições em busca de maior autonomia em relação ao governo central — ou, em determinadas ocasiões, de autonomia plena, como é o caso da revolta ocorrida no Rio Grande de Sul, a Guerra dos Farrapos entre 1835 e 1845 —, a adoção de um novo modelo de governo que, em teoria, traria maior autonomia para os governos subnacionais, estaria mais alinhado com interesses liberais e contribuiria para a permanência da unidade do país era melhor aceita, em comparação à manutenção da Monarquia (AFONSO; REZENDE; 2004).

Contudo, mesmo com o novo modelo sendo mais bem quisto pela população, principalmente devido à ascensão da ideologia liberal no Brasil durante o século, não se foi possível garantir que, desde a sua instauração, o federalismo mantivesse suas características principais. O federalismo no Brasil, conforme abordado por Afonso e Rezende (2004) e Lopreato (2022) foi visto como um pêndulo, sendo que, em determinados períodos houve a continuidade, ou seja, a manutenção da descentralização, e em outros houve a ruptura, sendo caracterizada pela centralização das decisões.

Os autores abordam o primeiro período republicano, também chamado de República Velha, como um período em que o federalismo esteve de fato presente no país. Sobre este período, Afonso e Rezende (2004) descrevem que

Nas primeiras quatro décadas republicanas, a federação brasileira foi altamente descentralizada. Um governo federal fraco foi acompanhado

² Conceito econômico elaborado por Vilfredo Pareto, o qual define uma situação como ótima através da impossibilidade de sua melhoria sem o prejuízo de outro fator existente na relação.

por estados independentes fortes, com poder para regular e tributar o comércio interno e externo, além de serem responsáveis pela provisão da maioria dos bens públicos. (AFONSO; REZENDE, 2002, p. 8)

Sobre o mesmo período, Lopreato (2022) demonstra que o federalismo inicial conseguiu adotar um modelo hierárquico e distribuição de responsabilidades entre os entes, mas que ainda foi capaz de garantir uma grande autonomia para entes subnacionais, principalmente, os estados, conforme é abordado no trecho:

O momento político consagrou um modelo federativo em que a força da esfera federal se mostrou em condições de responder às demandas gerais, constituindo um formato hierárquico, com a União no topo, com a tarefa de soldar interesses, resguardar a unidade territorial e as políticas nacionais. Os estados, por sua vez, diferenciados e voltados à defesa de interesses próprios, ganharam força e, no papel de entes intermediários, sustentaram a articulação prioritária com a esfera federal em busca de influenciar o arranjo político e eram os responsáveis por definir, com autonomia, as políticas próprias e comandar a articulação com os municípios. (LOPREATO, 2022, p. 10)

Conforme é trazido por ambos os textos, o período inicial do federalismo conseguiu proporcionar um papel de relevância para os estados dentro do âmbito nacional. Esse papel foi exercido principalmente por Minas Gerais e São Paulo, estados que eram considerados mais fortes economicamente em comparação ao restante do país, os quais foram capazes de monopolizar as decisões políticas e econômicas a seu favor uma vez que, conforme é exaltado por Lopreato (2022), “as unidades com inserção internacional, sobretudo São Paulo e Minas Gerais, comandaram o processo de acumulação local, com autonomia, e, simultaneamente, influenciaram a esfera política central”.

Com a entrada de Vargas no poder e a conseqüente perda do poder das oligarquias locais — a qual também foi impactada pela crise cafeeira —, era esperado que o novo político trouxesse algumas diferenças para o federalismo no país. Devido a maior relevância que foi dada para o poder federal durante o governo de Vargas, a União se tornou capaz de centralizar a política econômica, tanto a partir da estruturação de órgãos regulatórios quanto por meio da criação de empresas estatais, e de melhorar organizar a atuação do setor público, principalmente a partir do Departamento Administrativo do Serviço Público, denominado de DASP (LOPREATO, 2022).

É notório que este foi um momento no qual o federalismo estava mais fraco, tendo em vista o crescimento federal em detrimento do enfraquecimento

estadual. Contudo, ainda se manteve a autonomia dos governos estaduais em termos tributários, sendo estes capazes de aplicar seus próprios tributos e adicionais novos, o que garantiu a manutenção da arrecadação em relação ao período anterior, no qual a descentralização era bem mais evidente.

É neste ponto em que os pesquisadores se divergem no que se refere ao grau de descentralização do período. Através da autonomia tributária, os estados não estariam totalmente submissos ao desejo federal, permitindo assim que o federalismo ainda estivesse bem ativo, mesmo que limitado. Sobre este ponto, Lopreato (2022) mostra que

As informações sugerem que os governos estaduais mantiveram a autonomia na arrecadação tributária e o projeto varguista não se fez à custa de eles perderem capacidade financeira. A União, sem controle tributário e financeiro ou empresas estatais de porte, recorreu à intervenção na proposta orçamentária dos entes subnacionais por meio dos *daspinhos*, instrumento sujeito às intempéries da negociação política e à aceitação dos interesses regionais, no esforço de direcionar os gastos públicos e contemplar a estratégia federal. (LOPREATO, 2022, p. 15)

De modo complementar, Diniz (1999) aborda as alterações trazidas durante o governo de Vargas como muito importantes para a racionalização da administração pública, entretanto, ela foi incapaz de impedir que dinâmica clientelista ainda fosse impactante no país, criando, assim, um “sistema estatal híbrido, marcado pela interpenetração entre os aspectos do modelo racional-legal e a dinâmica clientelista”.

Em contrapartida, Afonso e Rezende (2004) entendem este momento com um grau alto de centralização, tendo em vista a concentração de poderes no âmbito federal, capaz de influenciar economicamente o país, caracterizando este período como um de ruptura e de centralização dentro do histórico do federalismo brasileiro.

Em sequência, após o governo de Getúlio, tem-se um momento do contexto brasileiro em que a literatura concorda no que se refere ao quão descentralizado era o federalismo brasileiro. O término da Segunda Guerra Mundial facilitou para que a democracia no país ressurgisse com muita força, permitindo, novamente, maior destaque aos governos subnacionais. Este retorno garantiu o retorno dos governadores como reais representantes dos interesses locais, reduziu a influência do DASP e dificultou o direcionamento dos

gastos dos governos subnacionais por parte do governo federal. Nesse sentido, o fim do período Vargas retornou o modelo tradicional no qual o poder econômico de cada estado tornava-se uma grande moeda de troca em termos nacionais, principalmente devido às disparidades acentuadas com a industrialização (LOPREATO, 2022).

De modo sucinto, Lopreato (2022) expõe seu pensamento trazendo que

a União, apesar de perder a força abusiva do Estado Novo, sustentou o comando das estratégias de crescimento e da gestão de diferentes áreas, sem ferir a autonomia e a capacidade de os estados manipularem livremente os seus recursos fiscais, orientarem os gastos de acordo com os interesses próprios, incorrerem em déficits públicos e garantirem as formas de reprodução do arranjo de poder local e de inserção no pacto federativo (LOPREATO, 2022, p. 18)

Suplementarmente, Afonso e Rezende (2004) abordam este período enfatizando o papel inquestionável do retorno aos moldes mais tradicionais do federalismo, sendo que, mesmo com maiores discrepâncias econômicas entre estados — sendo estas decorrentes do período varguista —, foram propostas maneiras de expansão e dispersão do crescimento econômico no território.

A democratização após o fim da Segunda Guerra Mundial moveu o pêndulo de volta à descentralização. A autonomia subnacional foi considerada necessária para apoiar grandes responsabilidades e uma democracia estável. Porém, a concentração da produção de manufaturados no Sudeste agravou as disparidades regionais e aumentou as rivalidades políticas. Concederam-se incentivos fiscais para investimentos no Nordeste, com o objetivo de reverter a tendência de concentração regional (AFONSO; REZENDE, 2002, p. 8).

Seguindo a mesma linha de ideia apresentada anteriormente, Barbosa (s.d.) reafirma que, durante esse período, “os Estados [...] voltavam a contar com a autonomia perdida durante o regime ditatorial, mas sem recuperar todo o campo de atuação de que dispunham na Primeira República”.

Em sequência, inicia-se o momento histórico mais icônico no que refere à inclinação do pêndulo do federalismo em direção à centralização desde a sua adoção no cenário brasileiro. A ditadura militar, sob o ponto de vista do federalismo, realizou diversas alterações que impactaram a estrutura basilar do modelo.

A primeira delas refere-se a perda do direito dos entes federados subnacionais de poderem eleger e nomear governadores dos estados e prefeitos das capitais, sendo estas decisões tomadas pelo governo central.

Conjuntamente a isso, foi feita a centralização dos recursos tributários, acumulando os recursos financeiros e fiscais na esfera federal, a reforma tributária, resultando em um acréscimo de 10 pontos percentuais no peso da união no sistema tributário, e a reestruturação das relações com os governos subnacionais, tornando-os mais dependentes. (LOPREATO, 2022, p. 20-21)

Ainda na perspectiva financeira, nota-se que, quando houve o auge da centralização de recursos, a esfera federal tornou-se responsável por 75% da arrecadação direta e por 69,2% da receita disponível, ressaltando a centralidade do governo central e a dependência dos governos subnacionais. (AFONSO *et. al.*, 2002, p. 3)

Nesta primeira análise, nota-se que estados e municípios, durante esse período, perderam uma característica indispensável ao se tratar de federalismo: a autonomia.

Conforme foi visto no início do capítulo, todas as definições de federalismo exemplificadas compartilham a mesma noção primordial da necessidade da existência de autonomia por parte dos entes federados para que se possa ter um regime federalista. É possível notar nos textos que, durante a ditadura, os governos subnacionais, sejam estes municípios ou estados, não tiveram autonomia política, econômica e fiscal, impedindo que um sistema federalista fosse de fato aplicado no país.

Na mesma linha de Lopreato, Afonso e Rezende (2004) explicitam que

O advento do regime militar, após o golpe de 1964, levou o pêndulo de volta para a centralização. Com esse objetivo, a reforma tributária da metade dos anos 60 desempenhou um papel central. Os poderes tributários do governo federal foram reforçados, possibilitando um aumento da carga tributária total para financiar a modernização da infra-estrutura e acelerar o ritmo do desenvolvimento (AFONSO; REZENDE, 2004, p. 8).

Complementarmente, ao falar sobre a perda de autonomia por conta regimes autoritários do início da segunda metade do século que impactaram alguns países da América Latina, Soares (2013) traz que, mesmo com a manutenção de equipamentos e instituições características do federalismo, como é o caso da Constituição Federal, não era possível tratar o modelo político adotado como federalismo devido à sobreposição de forças, fazendo com que o

governo central tivesse um papel significativamente mais influente e poderoso, tanto no contexto nacional quanto local.

Apesar de estes países preservarem constituições e instituições caracterizadas como federais e mesmo certa descentralização administrativa e fiscal, a condição de autogoverno subnacional foi suprimida. Os governos subnacionais não tinham autonomia para constituir seus próprios governos e atuar de forma autônoma frente ao governo central. Prevalencia o centralismo autoritário que controlava os Executivos, Legislativos e Judiciários subnacionais. (SOARES, 2013, p. 12)

Com o fim do regime militar, ocorre a redemocratização do país, o que proporciona, novamente, que os governos subnacionais adquiram um papel mais relevante dentro do contexto nacional. A partir da Constituição Federal promulgada em 1988, foi garantido aos municípios o *status* de membro da federação e proporcionou que municípios e estados voltassem a ter maior influência em âmbito nacional em detrimento da redução do papel anterior exercido, e centralizado, pela União.

A nova carta magna, na perspectiva tributária e financeira, estabelece aumentos dos valores distribuídos nos fundos de participação, Fundo de Participação dos Estados (FPE) e Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e criou o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços, sendo que aumentou o percentual repassado aos municípios em 5 pontos percentuais em comparação ao imposto anteriormente utilizado. Ademais, garantiu uma maior divisão das responsabilidades no que se refere à gestão da saúde e da educação, dando maior autonomia para estados e municípios em ambas as áreas (LOPREATO, 2022, p. 26).

Adentrando mais no que se refere ao novo grau de ente federado adquirido pelos municípios, destaca-se também o aumento expressivo não apenas das transferências municipais, mas também da receita própria dos municípios. De acordo com Afonso *et. al.* (2002)

[...] a descentralização dos recursos tributários, consolidada pela Constituição de 1988, foi acima de tudo um movimento de *municipalização* da receita. Enquanto a participação dos Estados na arrecadação direta e na receita disponível praticamente não se alterou entre 1988 e 2000, a dos Municípios aumentou sensivelmente. [...]

A receita própria municipal (não computadas as transferências recebidas) vem apresentando excelente desempenho nos últimos anos. Desde a promulgação da Constituição de 1988 até 2000, o volume de recursos próprios dos Municípios elevou-se em cerca de R\$ 11,6 bilhões, um acréscimo de aproximadamente 187%. Seu

crescimento médio anual foi duas vezes mais rápido que o dos tributos estaduais e que o dos federais. [...]

Isto demonstra que, pelo menos em termos agregados, o crescimento da receita dos Municípios após a Constituição de 1988, ao contrário do que normalmente é divulgado, não se deve somente ao aumento das transferências federais e estaduais. (AFONSO *et. al.*, 2002, p. 4)

No entanto, os autores também abordam que este aumento, apesar de ter sido muito importante, ainda se encontram concentrados nos grandes centros urbanos, principalmente por conta das características urbanas dos tributos municipais, como é o caso do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS) e do Imposto Sobre Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU). Sendo assim, as transferências constitucionais ainda são extremamente relevantes, tendo em vista que muitos municípios ainda não são capazes de se autofinanciar e, portanto, dependem deste recurso transferido.

Também é necessário enaltecer que, este aumento de receita proporcionado pela nova Carta Magna não necessariamente seria acompanhado de uma melhor utilização do recurso. Conforme trazem Melo *et. al.* (2015):

do ponto de vista tributário, os municípios brasileiros foram os grandes beneficiários da descentralização decorrente da reforma constitucional de 1988, que lhes concedeu maior liberdade para arrecadar e alocar recursos próprios (Souza, 1996). Tótor e Chaia (2002) notam, entretanto, que, mesmo recebendo mais recursos provenientes de transferências constitucionais, os municípios não compartilham condições semelhantes para a provisão das políticas que eram anteriormente de responsabilidade da União ou dos estados (MELO *et. al.*, 2015, p. 673)

Conforme foi abordado pelos autores, fica nítido que, embora se tenha mais recursos disponíveis, eles não necessariamente conseguiriam ser utilizados de forma a trazer melhorias para a sociedade. Ou seja, mesmo com a maior autonomia por parte dos municípios, a utilização eficiente do dinheiro público ainda constitui uma tarefa muito complexa para ser realizada pelos municípios. De acordo com Arretche (2003), uma das causas deste problema está diretamente associada à inexistência de uma relação obrigatória entre a administração eficiente (incluindo questões referentes ao que é trazido em pautas de governo e o que é de fato priorizado pelo governo) e respostas às necessidades apresentadas pelos cidadãos.

2.3. MUNICÍPIOS NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

A Constituição da República promulgada em 1988, também denominada de “Constituição Cidadã”, trouxe diversas alterações que impactaram os entes federados. A primeira dessas alterações, apontada no tópico anterior, refere-se ao *status* de ente federado adquirido pelos municípios, característica única brasileira.

Esse aumento expressivo de membros na federação resultou em algumas mudanças no modelo federalista aplicado no Brasil, as quais serão tratadas neste tópico.

Inicialmente, é importante ressaltar que, conforme tratado por Silva (2016), a repartição de competências dentro da federação segue o princípio da predominância do interesse. Neste caso, cada ente federado será incumbido de tratar sobre diferentes assuntos, conforme o próprio autor explica que

o princípio geral que norteia a repartição de competência entre as entidades componentes do Estado federal é o da predominância do interesse, segundo o qual à União caberão aquelas matérias e questões de predominante interesse geral, nacional, ao passo que aos Estados tocarão as matérias e assuntos de predominante interesse regional, e aos Municípios concernem os assuntos de interesse local [...]. (SILVA, 2016, p. 482)

No entanto, ressalta-se que pode ser extremamente complexo diferenciar os interesses locais e regionais daqueles que são entendidos como nacionais ou gerais, tendo em vista que alguns problemas públicos podem afetar mais de um estado, mas não afetarem a nação de forma ampla. Neste exemplo, nota-se que, embora não seja um problema nacional, esta questão não é também meramente estadual.

Ainda no que se refere à divisão de competências previstas na Constituição, verifica-se a presença tanto de repartição horizontal — a qual está associada à separação de competências por meio de definição de áreas específicas para serem atribuídas para cada ente — quanto vertical — na qual uma mesma área torna-se competência de mais de um ente federativo, podendo gerar uma competência concorrente (legislativa) ou comum (administrativa) (MOHN, 2010, p. 216-218).

Sobre a repartição horizontal das competências dentro da Constituição Federal, destaca-se as competências da União, as quais estão presentes nos artigos 21 e 22, e as competências dos municípios, sendo estas tratadas no artigo 30.

Em relação ao que de fato é considerado como competência dos estados, destaca o art. 25, no qual está descrito, em seu primeiro parágrafo que “são reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição”. Ressalta-se neste ponto, que, anteriormente, as competências dos estados eram delimitadas apenas por aquelas que não eram exercidas pela União, contudo, com a elevação dos municípios para o nível de ente federado, a restrição das competências dos estados passaram a ocorrer tanto “por cima”, por meio da União, quanto “por baixo”, pelos municípios. (MOHN, 2010, p. 228)

Ao tratar sobre a divisão vertical de competências previstas na Constituição, nota-se que, no artigo 24, há a prerrogativa para que Estados, Distrito Federal e a União sejam capazes de legislar concomitantemente e concorrentemente sobre determinadas áreas do interesse público. Similarmente, no artigo 30, em seu segundo inciso, há a permissão para que os municípios também possam suplementar tanto a legislação federal quanto a estadual no que achar adequado.

Já ao se tratar sobre os aspectos mais práticos da atuação dos entes após 1988, nota-se que, conforme abordado anteriormente, houve uma redução brusca da centralidade da União. Isto, conjuntamente com o aumento de demandas populares, ocasionou na redistribuição de diversos setores, proporcionando papéis de maior relevância para estados e municípios, especialmente estes devido à proximidade com o cidadão e, conseqüentemente, o alvo da política pública. Sobre esta nova realidade, Ferreira (1999 *apud*. PIRES, 2005) traz que

como conseqüência do agravamento do quadro social e daquela mobilização, a máquina pública é impactada pela demanda cada vez mais densa e diversificada de benefícios, o que põe em realce as esferas estadual e local, notadamente esta, tendo em vista principalmente a diminuição da capacidade de investimento do Governo Federal na prestação direta de serviços ou no financiamento das políticas e a proximidade do Município em relação às questões do cotidiano das necessidades. (FERREIRA, 1999, p. 9 *apud*. PIRES, 2005, p. 71)

Para conseguir garantir o cumprimento destas novas funções, também foi necessário proporcionar aos municípios, por meio da Constituição, algumas capacidades, dentre as quais, vale enaltecer a auto-organização, o autogoverno, a autolegislação e a autoadministração. A primeira é resultado da criação e promulgação, de forma autônoma, da lei orgânica do município, ou seja, é a elaboração de um documento que rege o município sem que haja intervenção tanto estatal quanto federal. O autogoverno associa-se à capacidade de eleger prefeitos e vereadores, os quais serão responsáveis por tratar das questões municipais. No que tange à autolegislação, reforça-se o aspecto explicitado anteriormente no artigo 30 da Constituição Federal, o qual permite que o município seja capaz de legislar, no intuito de suplementar as possíveis lacunas na legislação federal e/ou estadual, desde que se não se contraponha a nenhuma legislação de maior nível hierárquico. Por fim, ao se tratar da autoadministração, destaca-se a capacidade de obter receita própria e aplicá-la de modo a proporcionar a prestação de serviços públicos à comunidade local (SANTOS, 2011, p. 96-97).

Aos mesmos moldes propostos por Santos, José Afonso da Silva complementa as capacidades, trazendo a perspectiva da autonomia:

Nestas quatro capacidades, encontram-se caracterizadas a autonomia política (capacidade de auto-organização e de autogoverno), a autonomia normativa (capacidade de fazer leis próprias sobre matéria de sua competência), a autonomia administrativa (administração própria e organização dos serviços locais) e a autonomia financeira (capacidade de decretação de seus tributos e aplicação de suas rendas, que é uma característica da autoadministração) (SILVA, 2016, p. 650)

A partir desta perspectiva da autonomia, falta apenas compreender como é adquirido o recurso para de fato colocar a autonomia dos entes federativos em prática. Neste sentido, verifica-se a necessidade de compreender o sistema federativo fiscal, e de forma especial o sistema de partilha de recursos, no qual a União e o estado de Minas Gerais partilham impostos, transferindo-os aos municípios mineiros, que é o estado desta pesquisa.

3. FEDERALISMO FISCAL EM MINAS GERAIS E A LEI ROBIN HOOD

O terceiro capítulo abordará temas referentes à arrecadação estadual mineira. É válido salientar que o sistema tributário é composto por impostos, taxas e contribuições de melhoria, contudo, neste capítulo, haverá um foco nas questões relacionadas aos principais tributos estaduais e como estes são partilhados com os municípios à luz das regras definidas pelo sistema federativo fiscal adotado no Brasil, e no qual está inserida a Lei nº 18.030/2009, conhecida como Lei Robin Hood ou ICMS Solidário.

3.1. COMPETÊNCIA TRIBUTÁRIA ESTADUAL

Conforme está na Constituição Federal de 1988, em seu artigo 155:

Art. 155. Compete aos Estados e ao Distrito Federal instituir impostos sobre:

I - transmissão causa mortis e doação, de quaisquer bens ou direitos;

II - operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, ainda que as operações e as prestações se iniciem no exterior;

III - propriedade de veículos automotores.

A partir do *caput* do artigo supracitado, verifica-se a importância de esclarecer a definição de competência tributária. Carazza (2013) define competência tributária como sendo “a aptidão para criar, *in abstracto*, tributos”, atributo este que é pertencente à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios. Sendo assim tem-se que a competência tributária é a possibilidade, conferida pela Constituição, dos entes federados de criarem tributos. Do mesmo modo, o autor também associa a habilidade de originar tributos com o aumento, a redução ou até a supressão dos mesmos. No entanto, ele também aborda os limites da competência tributária, uma vez que ela, por estar associada à gênese do tributo e suas alterações legais, se restringe ao aspecto legislativo. A parte prática da tributação relaciona-se com a capacidade tributária ativa, sendo esta compreendida como o direito de arrecadar o tributo, após a ocorrência do seu fato gerador (CARAZZA, 2013).

Carazza (2013) também destaca seis características pertencentes à competência tributária: privatividade, indelegabilidade, incaducabilidade, inalterabilidade, irrenunciabilidade e facultatividade do exercício.

No que tange à privatividade, destaca-se a autonomia dos entes federativos e, portanto, a exclusividade dos mesmo em tributar sobre as áreas delimitadas pela Constituição, sem que haja interferência de qualquer outro ente sobre a sua tributação (CARAZZA, 2013).

A segunda característica proposta pelo autor, a indelegabilidade, denota que o ente federativo responsável pela competência tributária não pode renunciar e nem delegar, seja parcialmente ou integralmente. O autor destaca que, à pessoa política, ou seja, ao ente federativo, é permitido o não exercício de sua competência, contudo, a sua transferência é vedada (CARAZZA, 2013).

No que se refere à incaducabilidade da competência tributária, Carazza (2013), descreve que

A competência tributária é, também, incaducável, já que seu não exercício, ainda que prolongado no tempo, não tem o condão de impedir que a pessoa política, querendo, venha a criar, por meio de lei, os tributos que lhe forem constitucionalmente deferidos. Perdura, pois, no tempo, sendo juridicamente é impossível dizer que decaiu, por falta de aplicação ou exercício. Esta característica, diga-se de passo, é consequência lógica da incaducabilidade da função legislativa, da qual a função de criar tributos é parte (CARAZZA, 2013).

Nesse caso, o autor trata dessa propriedade inerente à competência tributária como impossibilidade da invalidação da aptidão para criar tributos, uma vez tendo essa capacidade sido conferida pela Constituição.

Em relação à quarta característica prevista, a inalterabilidade, é preciso compreender que, uma vez delimitadas as dimensões da competência tributária, esta não pode ser ampliada pelas pessoas políticas que as detêm, sendo que esta questão da dimensão de atuação, tanto no aspecto de acrescentar quanto de restringir, é exclusivo da Carta Magna (CARAZZA, 2013).

Similar ao que é tratado quanto a questão da indelegabilidade, a irrenunciabilidade se refere à impossibilidade de um ente federativo abdicar de suas competências tributárias. E, por fim, a facultatividade do exercício refere-se a um aspecto já citado, sendo que, tendo em vista a incapacidade de delegar ou de renunciar a sua competência tributária, a pessoa política possui a liberdade de decisão no que se refere à quando exercer a sua competência, não sendo submetida a nenhum prazo (CARAZZA, 2013).

A junção de todas estas características cria um sistema complexo que permite não apenas a arrecadação no ente estadual, mas também nas outras esferas de governo.

3.2. PRINCIPAIS TRIBUTOS ESTADUAIS

A partir da explicação de características da competência tributária, entende-se necessário tratar dos tributos pelos quais os estados são competentes. Sendo assim serão abordados os três impostos descritos no artigo 155, citado no início do capítulo. O primeiro deles, o qual possui a sigla de ITCD, incidirá sobre a transmissão de bens ou direitos. Ao se tratar de bens imóveis, este imposto será de competência do Estado da situação do bem e, em relação a bens móveis, o mesmo será de competência do ente estadual onde se processar o inventário ou arrolamento, ou tiver o domicílio o doador.

Como imposto previsto no segundo inciso é o de maior relevância tanto para esta pesquisa quanto para os estados em geral, este será tratado por último.

Sendo assim, destaca-se que o imposto sobre a propriedade de veículos automotores — IPVA — será de competência do Estado no qual o veículo estiver cadastrado. Ressalta-se que, deste valor, 50% é repassado aos municípios, conforme está previsto no inciso III do artigo 158 da Constituição.

Por fim, o terceiro e mais importante tributo estadual é o ICMS, o imposto sobre circulação de mercadorias e prestação de serviços. Este tributo possui a característica de ser seletivo, o que permite que determinados produtos e serviços possam ter alíquotas diferenciadas, dependendo da sua essencialidade. Além disso, destaca-se o aspecto não-cumulativo previsto na Constituição, proporcionando uma compensação para o que foi tributado anteriormente pelo mesmo ou por outro estado. Como este é o maior tributo e fonte de receita para os estados, é notório que os valores arrecadados são muito superiores aos mostrados anteriormente. De modo a melhor contextualizar a arrecadação dos tributos estaduais, a tabela a seguir apresenta o valor arrecadado em cada um dos tributos no período de 2018 a 2022.

TABELA 1 — Arrecadação por tributos estaduais em Minas Gerais no período de 2018 a 2022 (em bilhões de reais)

ANO	ICMS	IPVA	ITCD
2018	48,276	5,069	0,835
2019	51,028	5,548	0,921
2020	51,803	5,760	0,969
2021	66,635	6,126	1,529
2022	69,604	7,147	1,438
TOTAL	287,349	29,652	5,693

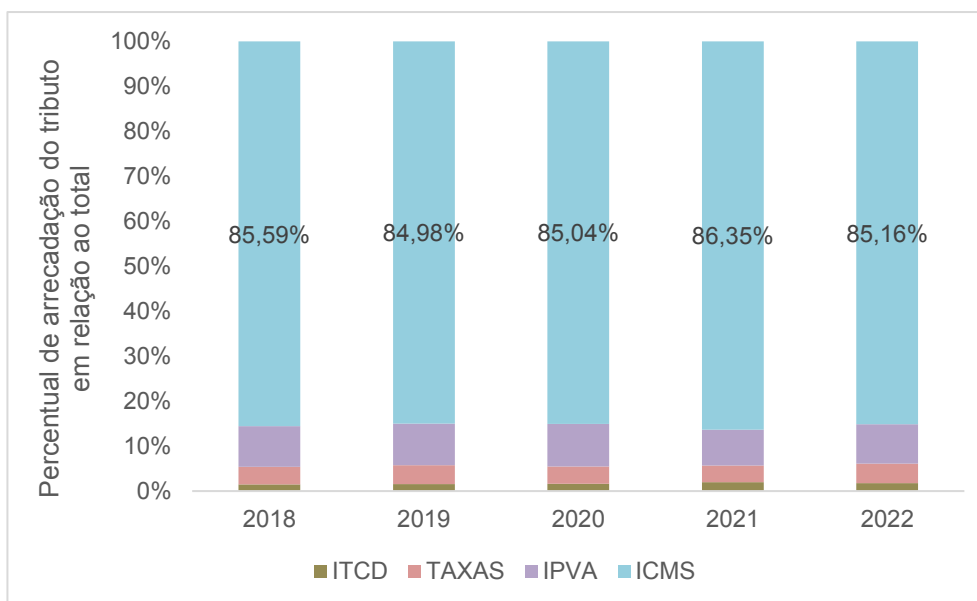
Fonte: SAIF/SEF.

Pelos dados acima, foi possível perceber que a arrecadação do ITCD varia com os anos, não obrigatoriamente apresentando um aumento com o passar dos anos, exatamente por ser oriundo de um evento que não é, necessariamente, recorrente.

Além disso, também é possível perceber que, ao se comparar com a arrecadação dos outros tributos, o ICMS representa grande parte da receita própria de Minas Gerais.

O gráfico abaixo apresenta os percentuais de cada uma das fontes de receita tributária de Minas Gerais no período de 2018 a 2022.

GRÁFICO 1 — Percentual de arrecadação dos tributos estaduais em Minas Gerais com o percentual de ICMS destacado no período de 2018 a 2022.



Fonte: SAIF/SEF.

Conforme é possível notar, o ICMS corresponde a mais de 80% em todos os anos analisados, demonstrando o papel importante que este imposto representa para a arrecadação do estado.

Por conta deste montante volumoso apresentado de receita, verifica-se a necessidade de dar uma maior atenção para este tributo, especificamente no contexto do Estado de Minas Gerais.

3.3. ICMS EM MINAS GERAIS

Conforme dito anteriormente, este é o imposto de maior relevância para Minas Gerais, sendo assim, a sua arrecadação é de vital importância para o financiamento de grande parte das políticas estaduais.

De acordo com a Secretaria de Estado de Fazenda de Minas Gerais (SEF-MG), a arrecadação oriunda deste tributo representou, em média, 85,45% da receita tributária do Estado no período de 2018 a 2022. Isto reforça o quão imprescindível é este tributo para que se mantenha o funcionamento do estado, tendo em vista que, sem recurso disponível é impossível executar as políticas públicas.

No entanto, esta importância não é apenas para o estado, tendo em vista que, similarmente ao que ocorre com o IPVA, uma parcela do ICMS também é transferida aos municípios.

O inciso IV do artigo 158 define que “vinte e cinco por cento do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação” pertence aos municípios. Com este repasse, nota-se que a importância deste tributo não é exclusiva para os estados, sendo que os municípios também dependem muito dessas transferências para proporcionar as políticas públicas municipais.

Trazendo um aspecto ainda mais específico de Minas Gerais, a existência de normas legais que regulam a transferência para os municípios, com destaque para a Lei nº 18.030/2009³, também conhecida como Lei Robin Hood, e hoje também conhecida como Lei do ICMS Solidário, trazem um diferencial para o contexto do estado.

Antes de abordar a lei supracitada, é necessário salientar que, conforme o relatório produzido pela Superintendência Central de Administração Financeira da Subsecretaria do Tesouro Estadual do Estado de Minas Gerais (SCAF/STE), no período compreendido entre os anos de 2018 a 2022, o valor total transferido de ICMS aos municípios mineiros representou um montante próximo de 77,9 bilhões de reais⁴.

Como este é um valor expressivo, é interessante compreender como ocorre este repasse e qual o impacto que a Lei Robin Hood proporciona aos municípios mineiros, tendo em vista que Minas Gerais é o estado com o maior número de municípios no país e que os municípios não compartilham da mesma realidade socioeconômica, política e territorial.

³ Esta lei já passou de 3 mudanças: Lei 12.040/95, 12.428/96, 13.803/2000 e atualmente a lei vigente é a 18.030/2009.

⁴ Os valores foram deflacionados para 12/2022, de acordo com o IPCA.

3.4. LEI ROBIN HOOD

Inicialmente, com o intuito de regulamentar o art. 158, IV, parágrafo único da Constituição Federal de 1988, o Decreto-lei nº 32.771/1991 previu que a distribuição de ICMS em Minas Gerais teria três critérios: o Valor Adicionado Fiscal (VAF), os Municípios Mineradores e Compensação Financeira por Desmembramento de Distrito. Esses três parâmetros culminaram em uma concentração exacerbada de recursos em municípios mais bem estruturados e com uma economia ativa, principalmente por conta do grau de relevância do VAF na distribuição (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2010).

O VAF contribuiu para a manutenção da alta concentração exatamente por conta da sua natureza, a qual, de acordo com a Secretaria de Estado de Fazenda de Minas Gerais, se dá pelo fato de que

O VAF consiste no valor econômico/financeiro apurado a partir das operações realizadas com mercadorias ou produtos e/ou prestação de serviços de transportes (interestadual/ intermunicipal/internacional) e de comunicação, realizadas por determinada empresa, num determinado ano civil.

O VAF, portanto, corresponderá para cada município à diferença apurada entre as saídas de mercadorias, e/ou prestações de serviços de transportes (intermunicipal interestadual/internacional) e comunicação e as entradas de mercadorias, insumos e/ou serviços de transportes (interestadual/intermunicipal/internacional) e comunicação, em cada estabelecimento do contribuinte situado em seu território. (SEF, s.d.)

Com a percepção do aumento da discrepância entre os municípios, a promulgação da lei nº 12.040/1995, também conhecida como Lei Robin Hood, ocorreu com o objetivo de fortalecer economicamente os municípios mais pobres de Minas Gerais por meio do aumento do valor recebido através das transferências constitucionais. Um dos motivos pelo qual a lei foi batizada desse modo se deve a ideia de que a lei proporciona uma redistribuição do recurso de modo que “roubaria dos municípios ricos e daria aos municípios pobres”, igual era feito pelo personagem fictício da literatura inglesa. Sobre este tópico, Maranduba Júnior e Almeida (2009) trazem que

inicialmente, em Minas Gerais ficou estabelecido que a distribuição da cota-parte do ICMS dos municípios observaria três critérios: o Valor Adicionado Fiscal, os Municípios Mineradores e Compensação Financeira por Desmembramento de Distrito, o que se deu através do Decreto-Lei n. 32.771, de julho de 1991. A distribuição realizada com base nesses critérios, no entanto, demonstrava um alto grau de concentração de recursos nos municípios mais desenvolvidos e ativos

economicamente, possuidores de maior volume de VAF. Diante disso, a Lei Estadual n. 12.040 de 28/12/95 (conhecida como Lei Robin Hood, haja vista o personagem inglês do século XII que roubava a riqueza dos nobres e a distribuía aos necessitados) indicava novos critérios visando descentralizar a distribuição da cota-parte do ICMS dos municípios, para beneficiar os municípios que investissem em educação, saúde, produção de alimentos, conservação do patrimônio histórico e cultural e preservação do meio ambiente, bem como realizassem esforços na arrecadação tributária própria. (MARANDUBA JÚNIOR; ALMEIDA, 2009, p. 584)

Atualmente, a lei nº 18.030/2009, a qual substituiu a lei nº 12.040/1995, determina por meio dos critérios de distribuição do ICMS, quais são os aspectos que influenciam o repasse para cada um dos municípios mineiros. O intuito *a priori* da lei é o de garantir uma melhor distribuição dos recursos que são repassados aos municípios, definindo critérios e exigências a serem observadas quando da distribuição da transferência constitucional do ICMS e do IPI-exportação. Assim, ao retirar o foco da distribuição do recurso de critérios estritamente econômicos, municípios mais pobres passam a ter a possibilidade de acessar também os referidos recursos, por meio do cumprimento de outro(s) critério(s) estabelecidos na Lei Robin Hood. Para tanto, foram estabelecidos alguns parâmetros que estimulam os municípios mais vulneráveis do estado — tal como o ICMS solidário — e, concomitantemente, foi reduzido o impacto exercido pelo VAF — aspecto puramente econômico e que, portanto, privilegiaria os municípios mais desenvolvidos economicamente — na distribuição do recurso. Além disso, a lei também tem o propósito de influenciar os municípios a melhor gerenciar o recurso público, de modo a investi-los em áreas que trariam benefícios para a qualidade de vida dos munícipes (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2012, *apud*. PAIVA *et. al.*, 2014, p. 37-38).

A partir desta introdução é interessante abordar então, quais são os critérios que regulam esta transferência, conforme estão previstos no artigo 1º da lei nº 18.030/2009:

I -Valor Adicionado Fiscal -VAF -: valor apurado com base nos critérios para cálculo da parcela de que trata o inciso I

do § 1º do art. 150 da Constituição do Estado;

II -área geográfica: relação percentual entre a área geográfica do Município e a área total do Estado, informadas pelo Instituto de Geociências Aplicadas - IGA -;

III -população: relação percentual entre a população residente no Município e a população total do Estado, medida segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE -;

IV -população dos cinquenta Municípios mais populosos: relação percentual entre a população residente em cada um dos cinquenta Municípios mais populosos do Estado e a população total desses Municípios, medida segundo dados do IBGE;

V - educação;

VI - produção de alimentos;

VII -patrimônio cultural: relação percentual entre o Índice de Patrimônio Cultural do Município e o somatório dos índices de todos os Municípios, fornecida pelo Instituto Estadual do Patrimônio Histórico e Artístico -IEPHA - , observado o disposto no Anexo II desta Lei;

VIII - meio ambiente;

IX - saúde;

X -receita própria: relação percentual entre a receita própria do Município, oriunda de tributos de sua competência, e as transferências de recursos federais e estaduais recebidas pelo Município, baseada em dados relativos ao segundo ano civil imediatamente anterior ao do cálculo, fornecidos pelo Tribunal de Contas do Estado;

XI - cota mínima: parcela a ser distribuída em igual valor para todos os Municípios;

XII -Municípios mineradores: percentagem média do Imposto Único sobre Minerais -IUM -recebido pelos Municípios mineradores em 1988, com base em índice elaborado pela Secretaria de Estado de Fazenda, demonstrando a efetiva participação de cada um na arrecadação do IUM naquele exercício;

XIII - recursos hídricos;

XIV - Municípios sede de estabelecimentos penitenciários;

XV - esportes;

XVI - turismo;

XVII - ICMS solidário;

XVIII - mínimo *per capita*.

Ressalta-se que todos estes critérios são utilizados para a elaboração de um índice mensal, calculado pela Fundação João Pinheiro⁵, que define o valor a ser recebido por cada um dos municípios mineiros. Ademais, nota-se que o incentivo estatal para valorização das políticas públicas mais sociais está presente na lei. Ele se dá ao trazer aspectos como saúde, educação, meio ambiente, esportes e outros como critérios para elaboração do valor recebido a cada um dos municípios de Minas Gerais, ou seja, caso estes municípios realizem políticas públicas nestas áreas mencionadas, maior será o repasse estatal do ICMS e do IPI-exportação.

⁵ Destaca-se que o índice é elaborado pela Fundação João Pinheiro, mas algumas variáveis são mensuradas pela secretaria estadual competente e órgãos oficiais como o IBGE.

Nesse caso, ao analisar a perspectiva da desigualdade no aspecto do federalismo fiscal no estado que resultou na lei mencionada, nota-se que todo o processo de distribuição do imposto é rodeado por aspectos conflituosos e de *trade-offs*, os quais podem ser vistos como inerentes à tarefa da repartição de recursos, conforme é mostrado por Soares, García e Carbonell (2023, p. 5):

As transferências intergovernamentais podem garantir capacidade de financiamento mais equânime de políticas públicas aos governos subnacionais para que eles possam fazer frente às suas necessidades de gastos. Isso deve ser feito por meio da conciliação dos objetivos de equidade e de eficiência, tarefa complexa quando envolve conflitos de interesse entre territórios mais ricos, que reivindicam maior autonomia tributária, e territórios mais pobres, que almejam maiores transferências de outros entes.

Mesmo com isto, nota-se que a relevância distributiva a partir da adoção desta lei é de imensa significância. Conforme é abordado por Biondini, Starling e Souza (2010), diversos municípios foram extremamente beneficiados, como é demonstrado no excerto:

Assim, fica explícita a ocorrência de ganhos de mais de 1.154% por 5% dos municípios, e de até 100% para 50% das localidades. O ganho expressivo, em termos relativos, apresentado por alguns municípios ao longo da vigência da lei é explicada em razão dos critérios anteriores. Como se ressaltou, eles eram altamente concentradores de recursos em localidades com elevada movimentação econômica e/ou com atividade mineradora expressiva. (BIONDINI; STARLING; SOUZA, 2010)

Contudo, é necessário destacar que, mesmo com o maior volume de recursos sendo direcionados a alguns municípios, é imprescindível que o recurso seja bem utilizado, sendo que este ainda é um gargalo muito grande para os municípios em geral. Sobre este ponto, Paiva *et. al.* (2014) aponta que

mesmo, os municípios aumentando a sua capacidade de arrecadação de recursos, sejam tributários ou oriundos de transferências, a sua essencialidade está em como aplicá-los. Segundo Mendes *et al.* (2008), a maior eficiência na aplicação dos recursos públicos é condição necessária para que o Brasil possa elevar suas taxas de crescimento econômico, reduzir a desigualdade social, criar oportunidades de trabalho, reduzir a violência e proporcionar qualidade de vida e bem-estar à população. (PAIVA *et. al.*, 2014, p. 39)

Pelo que foi dito por Paiva *et. al.*, nota-se que a eficiência na aplicação dos recursos públicos também é fundamental para que se tenha bons resultados e seja capaz de proporcionar reais alterações no cotidiano dos cidadãos. Esta é também uma das preocupações inerentes à Lei Robin Hood, uma vez que se espera que os municípios utilizem seus recursos financeiros no cumprimento das exigências definidas nos critérios de rateio da lei do ICMS. Uma vez direcionado recursos para esses objetivos, a tendência é de que nos próximos ciclos de redistribuição da

transferência do ICMS e do IPI-exportação, os municípios mantenham-se habilitados e buscando melhores participações nos índices usados na distribuição.

Nesse sentido, esta monografia discute esta relação entre receitas recebidas em duas áreas governamentais — saúde e educação —, e como o poder público local vem usando-as. A partir disso, o próximo capítulo tratará exatamente deste tópico.

4. GASTOS PÚBLICOS MUNICIPAIS

4.1. FUNÇÕES DO GOVERNO

Antes de tratar sobre a eficiência em si, é necessário enfatizar quais seriam as funções do governo de acordo com a literatura. Estas funções existem exatamente para remediar as falhas de mercado inerentes à realidade e garantir que o bem-estar da sociedade não sofresse alterações significativas.

Nesse sentido, Musgrave aborda que todos os custos públicos podem se encaixar em alguma das funções preconizadas pelo mesmo, as quais são: alocativa, distributiva e estabilizadora (FABRE, 2021).

A primeira destas funções é a função alocativa, associada ao fato de que a iniciativa privada não consegue atender a todas as demandas feitas pela sociedade. Sendo assim, cabe ao Estado garantir que estas demandas sejam atendidas, seja através da suplementação da oferta ou da disponibilização própria do bem ou serviço. Com isto nota-se que a grande parte da despesa pública se enquadra nesta função, mesmo que seja cobrado alguma taxa adicional para o fornecimento do bem ou serviço, já que, pelo ganho em escala, o Estado é capaz de garantir que o valor adicional cobrado seja inferior àquele solicitado pela iniciativa privada (MUSGRAVE, 1959, 1973, 2008; SABINA, 2011 *apud* FABRE, 2021).

Para que a função alocativa garanta sua eficiência máxima seria necessário que haja uma combinação perfeita entre os bens e serviços ofertados pelo setor público e as demandas feitas pelos cidadãos. Sobre este cenário, Oates (1977, p. 59 *apud* SILVA, 2005) afirma que

há maximização da eficiência econômica da ordenação federativa fiscal alocativa, sempre que for observada perfeita correspondência entre as ações do governo e a preferência dos grupos que o financiam. O governo central deve responder pela provisão de bens cujo consumo seja uniforme, em termos de preferência e em termos de quantidade individual demandada em todo o território federativo. Os governos estaduais assumiriam a responsabilidade pela provisão de itens com preferências regionais, e os governos locais responderiam pelos bens cujo perfil da demanda fosse específico de uma localidade. (OATES, 1977, p. 59 *apud* SILVA, 2005)

A segunda função clássica do estado na economia é a função distributiva, a qual existe principalmente pelo fato de que os bens e recursos não são distribuídos de forma eficiente e justa na sociedade. Essa má distribuição resulta em uma parcela da população seja capaz de acumular uma grande quantidade de recursos,

culminando em um aspecto muito grande de desigualdade de recursos de qualquer natureza.

Sendo assim, verifica-se a necessidade do estado atuar de modo a beneficiar os mais prejudicados por esta organização socioeconômica da comunidade, principalmente através da redistribuição de recursos, que, dificilmente, é capaz de agradar a sociedade como um todo. Sobre este aspecto, Fabre (2021) traz que

a função distributiva se manifesta ao retirar parte dos rendimentos ou bens de várias pessoas ou das formas jurídicas que elas se organizam, a fim de redistribuir esses rendimentos segundo critérios de equidade e justiça social (Sabina, 2011). Os governos utilizam a tributação para obter parte dos excessos dos agentes que possuem mais recursos e repassar aos que pouco possuem, normalmente por meio de cobranças de tributos progressivos (quem tem mais, paga mais), que são transferidas às pessoas físicas, regiões ou segmentos, por meio de auxílios ou subsídios (Vasconcellos & Garcia, 2014).

[...]

Nas democracias, as decisões sobre a função distributiva são mais complexas. Os governos precisam decidir quem tributar e para quem distribuir, mesmo que em alguns casos desagrade seus eleitores. Assim, eles devem escolher a respeito de sua própria posição no resultado, e diante da incerteza, sua escolha dependerá da aversão ao risco (Musgrave, 2008). (FABRE, 2021, p. 39-40)

A última função do estado na economia, na perspectiva clássica, é a função estabilizadora. O intuito desta função é a manutenção do equilíbrio econômico de determinada nação ou região, por meio do controle da oferta e da demanda, do controle da inflação, da manutenção do pleno emprego e da promoção de boas taxas crescimento econômico (GIAMBIAGI; ALÉM, 2011 *apud* FABRE, 2021).

Uma questão que traz uma peculiaridade para esta função em relação às demais é a que ela ultrapassa as políticas públicas, abordando outros aspectos mais políticos também. Neste tópico, Sabina (2011) fala que

Diferente das demais funções de governo, esta vai além dos gastos com execução de políticas públicas. Ela envolve a manutenção dos poderes, da federação e dos compromissos assumidos, além de atividades que dão suporte a esta confiança, como as agências controladoras e fiscalizadoras do orçamento público, além de Tribunais de Contas e Auditores de Governo (SABINA, 2011 *apud* FABRE, 2021).

Mesmo com estas separações teóricas entre as diferentes funções de estado, ressalta-se que, na prática, elas ocorrem simultaneamente, principalmente ao se analisar as políticas públicas. Isto ocorre na medida em que as despesas públicas, independentemente das funções que ocupam, formam diversas políticas que existem exatamente com o objetivo de erradicar ou amenizar os impactos negativos trazidos à sociedade pelas falhas de mercado. Sobre esta questão, Fabre (2021) descreve que

os instrumentos de políticas públicas podem servir para implementar mais de uma função de governo, de modo que as perspectivas se sobreponham e não entrem em conflito. Ao analisar os custos individualmente, eles se enquadram em uma função de governo, mas quando analisada a política pública (que pode envolver diversos custos), esta poderá se enquadrar em múltiplas funções de governo. (FABRE, 2021)

Com essa melhor compreensão a respeito das diferentes funções exercidas pelo governo dentro da economia, destaca-se a importância de se verificar as possíveis áreas de atuação do estado neste escopo.

4.2. DISCRICIONARIEDADE

O tema da discricionariedade é relevante para o tema deste trabalho devido à possível atuação do governo com o recurso que é disponibilizado. Como o objetivo da administração pública em geral é o de garantir a qualidade de vida dos cidadãos e o respeito ao interesse público, têm-se que é necessário que o Poder Executivo possua algum nível de adaptação para melhor atender as demandas que são apresentadas.

É neste cenário que se tem a importância da discricionariedade dentro da Administração Pública. Isso se dá na medida em que a grande maioria de recurso recebido das transferências constitucionais tratadas anteriormente é considerado como fonte 10, ou seja, é um recurso ordinário no qual o governo possui autonomia para utilizar conforme melhor entender para atender ao interesse público. No que se refere ao interesse público, destaca-se o impacto que o Orçamento Público possui neste quesito, tendo em vista que ele é o documento que representa o planejamento das finanças públicas como um todo e orienta as atividades do governo nas suas três esferas, incorporando as receitas e as despesas de todo um exercício financeiro (SOSTEMEIER, 2012 apud FERREIRA; SÁ, 2023).

Posto isso, nota-se que, quando um recurso que não possui vinculação a uma determinada área de atuação pública compõe orçamento público, torna-se possível ter uma maior liberdade para financiar uma grande variedade de políticas públicas.

No entanto, antes de tratar sobre como o recurso é utilizado, é necessário compreender melhor o que é a discricionariedade e quais são os limites impostos a mesma pela questão legal.

Inicialmente, é importante enfatizar que

discricionariedade em sentido amplo é o espaço livre, que a administração pública tem quando sua atuação não está predeterminada por uma lei, nem pode ser controlada pelo tribunal. A discricionariedade administrativa

caracteriza-se, assim, por uma dupla independência; pela independência relativamente aos outros dois poderes do Estado: o Poder Legislativo e o Poder Judiciário (BULLINGER, 1987).

Conforme mostrado anteriormente, a legislação é incapaz de regular sobre todas as diversas possibilidades que possam ocorrer dentro da gestão pública brasileira. A partir disso, verifica-se a necessidade de permitir um grau de liberdade para a administração de modo que ela não fique engessada apenas na questão legal e puramente burocrática.

Complementarmente, Anjos (2008) descreve que

o conceito clássico de discricionariedade reside no âmbito da liberdade concedida pelo legislador ao administrador a fim de que esse exerça determinados poderes e execute determinados atos, em situações de conceitos jurídicos indeterminados, cláusulas abertas e situações cujas circunstâncias são tão específicas que a Lei não pode se arvorar em dizer, desde logo, os parâmetros de atuação (ANJOS, 2008 apud FERREIA; SÁ, 2023).

Nesse caso, fica nítido que, mesmo com a relevância mencionada a respeito da discricionariedade dentro do orçamento público para permitir que se tenha uma administração pública mais eficiente, ressalta-se que ela não é ilimitada, sendo necessário que existam determinadas circunstâncias para que ela possa atuar. Estas circunstâncias existem exatamente para garantir que o administrador não tenha total liberdade com seus gastos e possa agir de forma pessoal e não eficiente, o que contraria os princípios basilares da Administração Pública brasileira (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência). Ainda nesta questão é relevante mencionar que a discricionariedade não é um fenômeno relacionado à fuga de legislação e sim à resposta dada por uma autoridade a um caso concreto que teria um impacto prejudicial à população afetada. (CAMPOS, 2005)

Negosek e Melo (2009) também descrevem sobre a discricionariedade, mostrando que, apesar de ser uma questão complexa na administração pública,

o regramento não atinge todos os aspectos da atuação administrativa, reservando ao administrador uma “certa” margem de liberdade de decisão, havendo a possibilidade de opção dentre várias soluções legalmente possíveis. É neste caso que o poder da Administração é discricionário, onde uma ou outra solução deve ser baseada nos critérios de oportunidade, conveniência, justiça, igualdade, a serem alcançadas pela autoridade, e não expresso na lei (NEGOSEK; MELO, 2009).

Nesse cenário, verifica-se que esta é uma “área cinza” de atuação do administrador, em concomitante respeito aos princípios mencionados anteriormente, é fundamental para garantir que a própria administração seja capaz de agir de forma eficiente. Sobre este ponto dentro da questão orçamentária, Anjos (2008) traz que é

inegável a necessidade de existência da discricionariedade quando da execução do Orçamento, face à própria otimização de atos e resultados sociais, não podendo um documento legal ser considerado como um fim em si mesmo, indiferente às condições materiais de existência das relações da vida (ANJOS, 2008).

Esta relação entre a discricionariedade e o orçamento público torna-se ainda mais vital ao analisar dentro do aspecto municipal. Cada cidade possui determinadas características — tanto no aspecto social quanto no econômico, no geográfico, etc. — que demandam que tenham medidas específicas para cada um dos municípios, de modo a propiciar um aperfeiçoamento da gestão pública como um todo.

Com este maior detalhamento a respeito da liberdade do administrador, principalmente no que se refere ao orçamento público, é interessante tratar também sobre a temática da eficiência neste campo.

4.3. EFICIÊNCIA

A eficiência por si só é fundamental em qualquer campo de atuação da gestão pública. Ela é um dos princípios constitucionais da Administração Pública que teve como um de seus objetivos tornar a administração pública mais dinâmica em relação aos casos que demandam uma resposta dela. Sendo assim, a adoção deste princípio ao modelo gerencial brasileiro resultou na administração pública gerencial, a qual é, primordialmente, focada no alcance de resultados com ainda a promoção de serviços públicos de qualidade. Sobre a adoção do princípio da eficiência no Setor Público brasileiro, Camargo e Guimarães (2013) trazem que a eficiência

veio para garantir que a gestão da coisa pública seja cada vez menos burocrática e atinja seus objetivos de forma mais rápida e eficaz, respondendo aos anseios da sociedade, às pressões externas e alcançando o fim ao qual se propõe. Deu início a chamada administração pública gerencial, priorizando o conceito da eficiência, o aumento da qualidade dos serviços, a redução de custos; e a busca de uma cultura gerencial focada em resultados. (CAMARGO; GUIMARÃES, 2013)

Apesar de ser um termo muito amplo, a eficiência, no campo da gestão pública, sempre está associada à boa utilização dos recursos públicos. Ao englobar as ideias de Peter Drucker e Leandre Vieira, Camargo e Guimarães (2013) definem eficiência como “o meio de fazer certo um processo correto de boa qualidade, em curto prazo, com o menor número de erros”, o que aglutina aspectos de qualidade, temporalidade e precisão para o termo.

Complementarmente, Moraes (1996) traz que o princípio da eficiência

é aquele que impõe à Administração Pública direta e indireta e a seus agentes a persecução do bem comum, por meio do exercício de suas competências de forma imparcial, neutra, transparente, participativa, eficaz, sem burocracia e sempre em busca da qualidade, primando pela adoção dos critérios legais e morais necessários para a melhor utilização possível dos recursos públicos, de maneira a evitar-se desperdícios e garantir-se uma maior rentabilidade social. (MORAES, 1996)

Ainda no contexto da Administração Pública, Fonseca e Ferreira (2009) reforçam a importância da eficiência, principalmente em políticas públicas de bem-estar. Sobre isso, os autores mencionam que

no contexto das políticas públicas que visam o bem-estar social, a eficiência deve ser vista como a combinação da racionalidade econômica com os valores liberdade, igualdade, justiça e defesa do bem-estar (FONSECA; FERREIRA, 2009).

Peña (2008 *apud* BARBOSA *et al*, 2021) também conceitua eficiência falando que ela “analisa o que foi produzido, dados os recursos disponíveis, com o que poderia ter sido produzido com os mesmos recursos, isto é, a eficiência é uma medida relativa que tem relação com certas comparações de produtividade”. Nesse caso, nota-se que o autor aborda que a mensuração da eficiência vai além da questão do resultado que foi obtido, sendo necessário confrontar com outras situações similares para que se tenha a certeza se foi eficiente ou não.

No entanto, Di Pietro (*apud* MORAES, 1996) salienta que

(...) a eficiência é princípio que se soma aos demais princípios impostos à Administração, não podendo sobrepor-se a nenhum deles, especialmente ao da legalidade, sob pena de sérios riscos à segurança jurídica e ao próprio Estado de Direito. (DI PIETRO *apud* MORAES, 1996)

A partir disso, nota-se que, apesar de ser muito importante para se garantir uma boa Administração Pública, a eficiência não deve ser um fim em si mesma, sendo necessário associá-la aos outros princípios também presentes na gestão.

Neste contexto, verifica-se que ser capaz de melhorar a qualidade do serviço público sem depender de um maior consumo dos insumos ou conseguir manter o nível mesmo com a redução de gastos é uma questão de extrema importância na realidade brasileira atual, tendo em vista o cenário de escassez de recursos e crise econômica. Sendo assim, é necessário melhor analisar este tema.

No que tange a este aspecto avaliativo da utilização do recurso, Arretche (2001 *apud* SILVA *et al.*, 2012, p. 98) descreve que “a importância da avaliação de eficiência para o planejamento e gestão das políticas reside na possibilidade de dar

ao gasto público melhor alocação e uso mais racional.” Isto também acrescenta uma nova camada à análise na medida em que não existe garantia intrínseca à autonomia dos governos locais que os obrigue a atender as necessidades dos cidadãos com eficiência (ARRETCHE, 2003).

A autora dá esse destaque aos governos locais exatamente por estarem mais sujeitos a pressões locais que poderiam culminar em problemas de ineficiência alocativa postos pelo clientelismo (ARRETCHE, 1997). É por conta desta questão que a elaboração do planejamento orçamentário refletindo o planejamento das políticas públicas elaboradas para os setores governamentais está diretamente associada à garantia da eficiência do setor público.

Os instrumentos de planejamento são vitais para que se consiga ter eficiência dentro do contexto público. Como estes documentos atrelados a questão da organização orçamentária do governo possuem uma variedade de horizontes temporais — a Lei Orçamentária Anual (LOA) e a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) com o prazo de um ano e o Plano Plurianual (PPA) com duração de quatro anos —, ressalta-se que uma boa elaboração dos mesmos possibilita uma maior chance de sucesso em alcançar os objetivos pretendidos do governo. Além disso, destaca-se que, no âmbito da gestão orçamentária, existe uma relação muito próxima entre o planejamento e orçamento público, sendo que o seu distanciamento resulta, recorrentemente, em ineficiência (VECCHIA; MONTOYA, 2002; KESSLER, 2004 *apud* LANIS; BUENO, 2020).

Com isto, percebe-se que, para que se tenha uma boa eficiência nos gastos públicos, principalmente nas áreas mais sensíveis para a população como saúde e educação, é necessário que se tenha mecanismos de monitoramento para evitar ao máximo que haja estes distanciamentos. Ao garantir essa aproximação entre o aspecto preparatório e de execução, é esperado que a gestão pública consiga de fato ser mais eficiente e capaz de produzir bons resultados para sua população.

Nesse quesito, percebe-se que a associação entre planejamento, execução e autonomia é fundamental para que entes federativos, principalmente os municípios, sejam capazes de prover boas políticas públicas, pensado que a elaboração destas seja resultado de demandas apresentadas pela população local.

5. AUTONOMIA MUNICIPAL DOS SERVIÇOS PÚBLICOS

Conforme trazido anteriormente no segundo tópico, a Constituição da República de 1988 garantiu aos municípios autonomia para tratar com diversas questões dentro da sua realidade de atuação. Uma destas formas de atuação se refere diretamente aos serviços públicos que anteriormente estavam concentrados, de forma majoritária, com a União, mesmo que eles tivessem um impacto muito maior na ponta do que no aspecto gerencial. A partir do que já foi exposto, verifica-se a importância de adentrar um pouco mais em dois destes serviços que, além de serem critérios para elaboração do índice da Lei Robin Hood e direitos sociais previstos na Carta Magna, são de importância fundamental para proporcionar uma boa qualidade de vida à população: saúde e educação.

5.1. SAÚDE

Com a Constituição da República de 1988, a saúde se consolidou como um direito social de todos e um dever do Estado, englobando as diferentes esferas de governo — federal, estadual e municipal —, que é garantido através de políticas sociais e econômicas que objetivam a redução do risco de doença e de outros agravos e o acesso universal e igualitário às ações e serviços voltados à promoção, proteção e recuperação da saúde. Todas estas políticas culminaram na constituição do Sistema Único de Saúde (SUS), o qual é organizado a partir das diretrizes de descentralização, atendimento integral, participação da comunidade, universalidade e equidade. Além disso, o artigo 200 explana quais são as atribuições do SUS:

Art. 200. Ao sistema único de saúde compete, além de outras atribuições, nos termos da lei:

I - controlar e fiscalizar procedimentos, produtos e substâncias de interesse para a saúde e participar da produção de medicamentos, equipamentos, imunobiológicos, hemoderivados e outros insumos;

II - executar as ações de vigilância sanitária e epidemiológica, bem como as de saúde do trabalhador;

III - ordenar a formação de recursos humanos na área de saúde;

IV - participar da formulação da política e da execução das ações de saneamento básico;

V - incrementar, em sua área de atuação, o desenvolvimento científico e tecnológico e a inovação;

VI - fiscalizar e inspecionar alimentos, compreendido o controle de seu teor nutricional, bem como bebidas e águas para consumo humano;

VII - participar do controle e fiscalização da produção, transporte, guarda e utilização de substâncias e produtos psicoativos, tóxicos e radioativos;

VIII - colaborar na proteção do meio ambiente, nele compreendido o do trabalho.

Nesse sentido, para garantir o cumprimento destas atribuições, estabeleceu-se uma quantidade mínima de recursos para serem gastos para cada nível de governo, os quais seriam atualizados a cada cinco anos. A Emenda Constitucional (EC) nº 29/2000 determinou que, para os estados e o Distrito Federal, o recurso mínimo a ser gasto deverá ser de 12% do produto de arrecadação de tributos e de transferências intragovernamentais específicas, deduzidas do montante transferidos aos municípios; e, para os municípios e o Distrito Federal, deverá ser de 15% do produto de arrecadação de tributos e de transferências intragovernamentais específicas. Para a União, a EC nº 86/2015 estabeleceu que o valor utilizado no âmbito da saúde deverá ser de, no mínimo, 15% da receita corrente líquida do exercício financeiro atual.

Como todas as esferas de governo atuam concomitante na área da saúde, percebe-se que esta se configura como uma competência vertical, na perspectiva trazida por Mohn (2010). No entanto, como é preconizado pelo autor isso também pode gerar competências concorrentes. Nesse cenário, nota-se que como há uma variedade de entes participando do sistema e cada um possui capacidades diferentes no que se refere à produção de saúde, também existe uma grande diversidade na prestação de serviço, o que traz uma maior complexidade ao sistema e às relações intergovernamentais (VARELA, 2008). Exatamente por esta questão da complexidade, que o sistema em si se torna um desafio, tendo em vista que, por ser um sistema extremamente capilarizado, a garantia da acessibilidade à saúde e a disponibilidade da mesma para todos são aspectos muito sensíveis pelos quais os formuladores de políticas públicas criam políticas (OLIVEIRA *et al.*, 2017).

No que se refere a qual aspecto da saúde cada nível de governo se responsabiliza, é difícil garantir uma certeza, principalmente no âmbito municipal, devido às grandes variações no que se refere ao contingente populacional, à renda disponível, à presença de profissionais capacitados etc.. Contudo, a Lei nº 8.080 de 1990, conhecida como a Lei Orgânica da Saúde, traz as competências gerais de cada uma das esferas de governo. Como este trabalho tem o foco na questão municipal, serão abordadas apenas as competências exclusivamente municipais.

Neste caso, as competências exclusivamente municipais, descritas no artigo 18 da lei supracitada são:

- I - planejar, organizar, controlar e avaliar as ações e os serviços de saúde e gerir e executar os serviços públicos de saúde;
- II - participar do planejamento, programação e organização da rede regionalizada e hierarquizada do Sistema Único de Saúde (SUS), em articulação com sua direção estadual;
- III - participar da execução, controle e avaliação das ações referentes às condições e aos ambientes de trabalho;
- IV - executar serviços:
 - a) de vigilância epidemiológica;
 - b) vigilância sanitária;
 - c) de alimentação e nutrição;
 - d) de saneamento básico;
 - e) de saúde do trabalhador;
 - f) de saúde bucal;
- V - dar execução, no âmbito municipal, à política de insumos e equipamentos para a saúde;
- VI - colaborar na fiscalização das agressões ao meio ambiente que tenham repercussão sobre a saúde humana e atuar, junto aos órgãos municipais, estaduais e federais competentes, para controlá-las;
- VII - formar consórcios administrativos intermunicipais;
- VIII - gerir laboratórios públicos de saúde e hemocentros;
- IX - colaborar com a União e os Estados na execução da vigilância sanitária de portos, aeroportos e fronteiras;
- X - observado o disposto no art. 26 desta Lei, celebrar contratos e convênios com entidades prestadoras de serviços privados de saúde, bem como controlar e avaliar sua execução;
- XI - controlar e fiscalizar os procedimentos dos serviços privados de saúde;
- XII - normatizar complementarmente as ações e serviços públicos de saúde no seu âmbito de atuação.

A partir desta lista, nota-se que, no âmbito municipal, as competências ultrapassam apenas a questão médica, requisitando que os responsáveis pela gestão da saúde sejam bem capacitados para lidarem com as atribuições.

Ainda no campo das competências previstas, o Pacto pela Saúde 2006 tenta melhor delimitar quais são as incumbências de cada ente federativo, de modo a reduzir as competências concorrentes e facilitar a gestão do SUS como um todo (VARELA, 2008). Nele está previsto que as ações e serviços relacionados à Atenção Básica, ou seja a porta de entrada para o sistema de saúde, são de responsabilidade dos municípios e do Distrito Federal. O próprio documento também traz que

(...) a Atenção Básica caracteriza-se por um conjunto de ações de saúde, no âmbito individual e coletivo, que abrangem a promoção e a proteção da saúde, a prevenção de agravos, o diagnóstico, o tratamento, a reabilitação e a manutenção da saúde. (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2006)

Complementarmente, Vuori (1986 apud SOUZA; MACHADO; NORONHA, 2015) caracteriza a Atenção Básica a partir de oito elementos básicos, os quais são: educação em saúde, oferta de alimentos e adequada alimentação, abastecimento de água e saneamento básico, assistência materno-infantil, imunização, prevenção e

controle de doenças endêmicas, tratamento básico a problemas de saúde, fornecimento de medicamentos essenciais.

No entanto, destaca-se que os municípios não precisam ficar limitados apenas a ações de baixa complexidade, as quais compõem a Atenção Básica. Tendo em vista que cada município possui realidades muito diferentes, é possível que um município tenha condição de ser habilitado à Gestão Plena do Sistema Municipal, sendo que isso faria com que o município fosse capaz de prestar alguns atendimentos considerados de média complexidade — os quais são, tipicamente, responsabilidade dos governos estaduais — e de ofertar leitos hospitalares, conforme está prevista na Portaria nº 384 de 2003.

A partir disto, cria-se um cenário desafiador que precisa ser superado pela gestão municipal de saúde. Um aspecto importante refere-se exatamente à questão financeira. Apesar de haver uma obrigatoriedade, proposta através de meios legais, de investimento por parte do poder público na área da saúde, vários autores ainda tratam da falta de recursos disponíveis na área. Mendes e Bittar (2014) apontam que, mesmo com um sistema universal que pretende atender a todos os cidadãos, os gastos públicos na área de saúde representam 47% do total gasto com saúde no país em 2010, o que representava 3,67% do PIB.

De modo a complementar, a *World Health Organization* (WHO) disponibiliza um banco de dados que contém as informações referentes ao gasto com saúde de diversos países. Na tabela a seguir foram selecionados alguns países latino-americanos e alguns países membros da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) para realizar uma comparação neste quesito.

TABELA 2 — Percentual de gastos em saúde por países em 2018

Países	Gasto total em saúde em percentual do PIB (1)	Gasto público em saúde em percentual do PIB (2)	Percentual = (2) / (1)
Argentina	9,50	5,96	62,77
Brasil	9,46	3,89	41,09
Canadá	10,85	7,58	69,86
Chile	9,16	4,65	50,82
EUA	16,64	8,54	51,30
Uruguai	9,01	6,23	69,12
Alemanha	11,46	8,85	77,25
Itália	8,68	6,41	73,86
Portugal	9,41	5,76	61,16
Espanha	9,00	6,32	70,22
Reino Unido	9,66	7,74	80,10
Austrália	10,07	7,20	71,51

Fonte: World Health Organization.

A partir da tabela acima, nota-se que o gasto brasileiro realmente é inferior ao esperado. Apesar de possuir um sistema universal de saúde totalmente financiado pelo poder público, percebe-se que é o país que apresenta o menor percentual de participação dos gastos públicos na saúde, dentre os analisados. Ao comparar com os outros países latino-americanos, verifica-se que o gasto total em relação ao PIB não apresenta grandes diferenças, mas o gasto público dos outros países analisados é significativamente superior, principalmente o uruguaio. Em relação aos outros países, é necessário realizar uma comparação com o Reino Unido devido à presença de um sistema semelhante ao SUS no país, o National Health Service (NHS). Ao

analisar a tabela, é possível perceber que o gasto total com a saúde no Brasil e no Reino Unido, em relação aos seus respectivos PIBs, não se diferenciam muito — sendo que, os britânicos gastam 9,66% do seu PIB em saúde enquanto os brasileiros gastam 9,46% do PIB —, no entanto, o gasto público britânico em saúde é quase o dobro do brasileiro. De acordo com os dados apresentados, 80,10% do gasto total da saúde no Reino Unido é oriundo do governo britânico, contudo, a análise semelhante no aspecto da administração pública brasileira é responsável apenas 41,09% do gasto total com saúde. Considerando que ambos os países possuem sistemas públicos de saúde robustos, era de se esperar que o gasto público na área da saúde de ambos fosse próximo, no entanto, não é o que se percebe.

Esses dados, partindo do pressuposto que qualquer cidadão pode ser usuário do SUS e que a grande maioria da população depende do sistema, permite inferir que não está sendo colocado o recurso suficiente na área para propiciar um sistema universal de boa qualidade.

Devido ao menor montante, em relação ao ideal, investido na área da saúde, espera-se que isso também resulte na baixa qualidade dos serviços que serão prestados à população (SILVA; QUEIROZ, 2018).

Esta situação tende a se acentuar na medida em que o Brasil passa por uma transição demográfica, na qual há um aumento da longevidade da população. Esse aumento de idosos, por conta da maior susceptibilidade a doenças causadas pela idade avançada, provavelmente gerará uma demanda ainda maior por um sistema que apresenta ser subfinanciado, em comparação com outros (SILVEIRA *et al.*, 2013; MENDES, 2019).

No entanto, todos os autores trazem o quão importante é o aspecto da otimização do gasto neste setor, de modo a garantir uma maior eficiência do recurso público na saúde.

A partir desta contextualização em âmbito nacional, também é necessário trazer alguns aspectos relevantes aos municípios Minas Gerais, tendo em vista ser o foco deste trabalho.

5.1.1. EFICIÊNCIA DO SISTEMA DE SAÚDE DE MINAS GERAIS

No contexto do sistema de saúde em Minas Gerais, ele está dividido em 13 Regiões Ampliadas de Saúde, as quais são subdivididas em 77 Regiões de Saúde e comportam os 853 municípios presentes no estado. Devido a este grande número de cidades e às realidades díspares percebidas em cada uma delas, é de se esperar que a oferta do serviço de saúde pública, e conseqüentemente a eficiência do mesmo, não seja a mesma. Pesquisas anteriores supõem algumas das causas que resultam nessa diferença, sendo que é trazido que essa heterogeneidade pode advir por meio de fatores relacionados ao modo como o recurso é dividido entre os municípios, a possíveis ganhos de escala advindos de um número maior de habitantes, à tecnologia ou a características próprias da população local (ROCHA et al., 2017 apud SOARES; COSTA; LOPES, 2019; FONSECA; FERREIRA, 2009).

Devido a estas diferenças apresentadas é que se verifica a importância de compreender como os municípios podem ser mais eficientes. Sobre esta questão, Marinho e Façanha (2001) destacam que este aspecto se torna ainda mais relevante ao se tratar de países que ainda estão em desenvolvimento:

A questão da mensuração da eficiência do setor saúde em países pobres, como o Brasil, é fundamental. Mesmo em países com níveis de desenvolvimento social e econômico bastante superiores aos nossos, não é mais aceitável atender aos acréscimos da demanda social por serviços de saúde através do expediente de "(...) meramente colocar mais recursos no setor saúde através do financiamento por mais impostos (...)" (MARINHO; FAÇANHA, 2001).

Partindo do pressuposto que a grande maioria da população mineira é dependente do sistema de saúde — de acordo com a Pesquisa Nacional de Saúde, aproximadamente 31% da população de Minas Gerais possui plano de saúde, o que resulta em 69% da população mineira seja exclusivamente dependente de SUS —, tem-se que garantir um sistema que seja eficiente, principalmente para os mais vulneráveis, é de fundamental importância.

Nesse cenário, a pesquisa elaborada por Silva *et al.* (2012) aponta que, na área da saúde, 66,34% dos municípios mineiros analisados⁶ apresentaram uma eficiência de nível médio. Este dado não leva em consideração a questão

⁶ Na pesquisa, foram analisados 404 municípios mineiros.

de serem municípios polo, os quais tendem a atrair um maior número de cidadãos para a utilização de serviços públicos, no entanto os autores defendem que era possível ter uma melhoria do atendimento prestado pelos municípios. Ainda nessa pesquisa, destaca-se que os municípios que apresentaram os piores níveis de eficiência no setor são de regiões bem desenvolvidas economicamente, como Triângulo Mineira e Alto Paranaíba, questionando a capacidade dos governos municipais em exercerem suas funções corretamente e em garantirem serviços públicos de boa qualidade aos cidadãos.

A pesquisa de Fonseca e Ferreira (2009) também destaca as diferenças intra regionais de Minas, sendo que municípios de uma mesma região podem apresentar grande heterogeneidade em relação à gestão do recurso na área da saúde. Ainda sobre isso, os autores também destacam que, por conta dessa má gestão, as diferenças entre as regiões analisadas se tornam ainda mais preocupantes, tendo em vista a vitalidade da área para o bem-estar da população e os desempenhos muito variados nas regiões do estado — na análise é apresentado que algumas regiões apresentaram desempenho máximo enquanto outras tiveram um desempenho inferior a 33% do total.

Um outro trabalho feito por Maia (2016), que aborda a eficiência do gasto em saúde em 34 municípios mineradores de Minas Gerais, os quais apresentam receitas elevadas, traz que 20 destas 34 cidades podem ser consideradas como ineficientes na alocação de recursos da atenção primária. De acordo com o autor, os possíveis resultados dessa ineficiência seriam

(...) a dificuldade das secretarias de saúde em estabelecer os fluxos do trabalho na atenção primária, bem como em encaminhar dados completos ao Ministério da Saúde e a falta de notificação de agravos à saúde e detalhamento de óbitos pela vigilância epidemiológica municipal, o que sugere a falta de gestão da informação como empecilho à eficiência (MAIA, 2016).

Nesse sentido, destaca-se que não é necessário apenas a possibilidade de disponibilização de recursos, mas é necessário que se tenha um bom planejamento para garantir uma boa utilização do mesmo dentro da política pública.

Esse último ponto fica ainda mais claro no trabalho elaborado por Cabral *et al.* (2019), que também analisou a eficiência técnica dos recursos de 781

municípios mineiros. De acordo com os resultados obtidos pelos autores, não se deve associar a eficiência na atenção primária apenas ao porte do município. Esta conclusão se deu a partir de dados que apresentaram que apenas 10 municípios dentre os analisados apresentaram escore máximo de eficiência, no entanto, entre estas 10 cidades, foram constatados municípios de grande, médio e pequeno porte (CABRAL *et al.*, 2019). Sendo assim, ressalta-se a importância de conscientizar os gestores públicos municipais a respeito do planejamento orçamentário conectado aos planos setoriais para que se consiga criar políticas públicas eficientes de forma homogênea em todo o estado de Minas Gerais, estando de fato, desenhadas para o atendimento das demandas e/ou problemas sociais.

5.2. EDUCAÇÃO

A educação, ao contrário do que foi percebido no âmbito da saúde, esteve presente nas Constituições brasileiras, mesmo que na forma de provisão limitada, desde a primeira Constituição. Inicialmente, o ensino brasileiro público, conforme previsto na Constituição de 1824, proporcionaria instrução primária gratuita a todos os cidadãos e delimitaria quais disciplinas seriam ensinadas nos colégios e universidades. Esse aspecto da gratuidade para todos os cidadãos, apesar de não contemplar a todos os habitantes do país, já demonstrava que o governo Imperial compreendia a questão educacional do Brasil como um tópico relevante dentro do contexto político nacional (VIEIRA, 2007).

Na Carta Magna seguinte, a qual já foi promulgada em 1891, dentro de um contexto federativo, trouxe o embrião da separação de responsabilidades neste tema para os entes federativos e transferiu a laicidade do estado também para o campo do ensino. No que se refere a divisão de obrigações entre os entes, foi definido que, não de forma exclusiva, a União seria competente pelo ensino superior e os Estados pelos ensinos primário e secundário (RAPOSO, 2005 *apud* COELHO, 2011).

Em 1934, em termos legais, abrange mais tópicos referentes à educação brasileira. Apesar de manter os moldes preconizados na Constituição anterior, o novo texto promoveu o apoio a instituições privadas de ensino que ofertavam educação primária ou profissional gratuita e definiu melhor o financiamento do

sistema educacional (VIEIRA, 2007). Sobre este último ponto, o texto trazia, em seu artigo 156, que “a União e os Municípios aplicarão nunca menos de dez por cento, e os Estados e o Distrito Federal nunca menos de vinte por cento, da renda resultante dos impostos na manutenção e no desenvolvimento dos sistemas educativos” (BRASIL, 1934). Destaca-se neste dispositivo que, mesmo sem serem considerados entes federativos, os municípios já detinham obrigações previstas na Carta Magna com a temática da educação.

Contudo, a Constituição de 1937 abre um grande espaço para atuação da iniciativa privada dentro do âmbito da educação. Isto altera a perspectiva da educação pública de modo que a mesma passa a ser colocada em segundo plano pelo Estado e transforma-a em uma educação destinada às classes menos favorecidas, ou seja, neste período, a educação gratuita é a educação dos pobres (VIEIRA, 2007).

A Constituição que é promulgada com o fim da era Vargas, em 1946, retoma alguns princípios presentes anteriormente nas Constituições de 1891 e de 1934. Sobre este ponto Raposo (2005 *apud* COELHO, 2011) traz que

(...) a educação volta a ser definida como direito de todos, prevalece a idéia de educação pública, a despeito de franqueada à livre iniciativa. São definidos princípios norteadores do ensino, entre eles ensino primário obrigatório e gratuito, liberdade de cátedra e concurso para seu provimento não só nos estabelecimentos superiores oficiais como nos livres, merecendo destaque a inovação da previsão de criação de institutos de pesquisa. (RAPOSO, 2005 *apud* COELHO, 2011)

No que se refere ao financiamento do sistema de educação, ressalta-se que o valor mínimo de recursos utilizados na manutenção e no desenvolvimento de sistemas educativos por parte dos municípios é elevado para 20% das receitas advindas de impostos. Além disso, destaca-se a colaboração, por parte da União, para o ensino primário através do Fundo Nacional (VIEIRA, 2007).

Já em relação à Constituição referente ao período do regime militar, não foram verificadas grandes rupturas em relação às Cartas anteriores, ao se referir ao sistema de educação. No entanto, Vieira (2007) destaca duas questões, referentes ao financiamento, presentes no texto. A primeira delas refere-se à intervenção estatal em municípios que não cumprirem o investimento mínimo de 20% das receitas tributárias no ensino primário. A segunda diferença se encontra na desvinculação dos recursos para o sistema de ensino por parte da União.

Esta alteração permite que a União não tivesse mais qualquer obrigação no que se refere ao investimento na educação brasileira.

Por fim, ao se tratar da Constituição mais recente, a Constituição Cidadã, nota-se que, em termos legais, ela é a mais extensa. Tem-se, em seu texto, a incorporação de grupos sociais anteriormente segregados do acesso à educação, a oferta de ensino noturno, o dever do Estado na garantia do serviço de creche, a valorização dos profissionais de ensino e a educação básica obrigatória e gratuita (VIEIRA, 2007).

Apesar do direito à educação já ter sido expresso em Cartas anteriores, é importante destacar que, através da Constituição de 1988, este direito se torna ainda mais amplo e o próprio texto confere maior relevância a mesma, como é possível notar no artigo 205:

A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho (BRASIL, 1988).

Em relação à repartição de competências, é perceptível que os municípios adquiriram um aspecto fundamental tendo em vista que, mesmo que com o apoio da União e dos estados, ele é o ente direto relacionado à provisão do ensino fundamental e pré-escolar.

No que se refere ao aspecto de financiamento, é importante ressaltar o retorno da obrigatoriedade de uma quantia mínima de recurso a ser despendido pela União, sendo que o valor anual se tornou de dezoito por cento das receitas tributárias. Similarmente ao percebido na União, o percentual a ser gasto por estados, municípios e Distrito Federal também foi elevado para vinte e cinco por cento, sendo que, conforme a Constituição, o foco prioritário dos gastos deve ser o ensino obrigatório.

Ainda sobre a questão do financiamento, vale destacar o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB). Originalmente criado em 1996 e com um escopo menor de atuação — contemplava apenas o Ensino Fundamental —, o FUNDEF, como era denominado na época, impactou fortemente o financiamento do ensino fundamental, área da educação que, até aquele momento, recebia

37% dos recursos utilizados na área de educação por estados e municípios (OLIVEIRA, 2015).

Por conta de críticas voltadas à limitação para o ensino fundamental, o FUNDEF foi substituído pelo FUNDEB em 2006, novo fundo que incorporou a educação básica como um todo, ou seja, se tornou mais abrangente. Além disso, outras diferenças foram criadas, sendo algumas delas a base de incidência — no FUNDEF, o recurso que alimentava o fundo era advindo apenas do ICMS, FPE, FPM e IPI —; que anexou o IPVA, ITCD e ITR; o aumento da alíquota, que subiu de 15% para 20%, e a incorporação de todos os momentos da educação básica na redistribuição dos recursos aos entes. (OLIVEIRA, 2015). De modo geral é possível imaginar que aumento da fonte de recurso atrelado a um maior percentual de contribuição, permitiria que a educação brasileira tivesse mais recursos para garantir um melhor ensino. Contudo, é necessário melhor analisar este tema.

Nesse cenário, verifica-se a necessidade de compreender quais seriam as competências dos municípios dentro da área da educação de modo a permitir uma melhor análise no que se refere à eficiência dos gastos municipais nesse setor. A Constituição denota, nos parágrafos 2º, 3º e 4º do artigo 211, as competências de cada governo subnacional:

§ 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil.

§ 3º Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio.

§ 4º Na organização de seus sistemas de ensino, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios definirão formas de colaboração, de forma a assegurar a universalização, a qualidade e a equidade do ensino obrigatório. (BRASIL, 1988, grifo nosso)

Conforme exposto acima, os municípios têm o escopo prioritário de atuação muito bem definido. Contudo, por ser apenas prioritário, ele não é exclusivo, sendo assim, é possível que os municípios também atuem, concomitantemente aos outros entes, no ensino médio e no ensino superior, mesmo que este último seja raro no Brasil.

É exatamente por esta questão de não exclusividade que as relações federais adquirem um papel fundamental no âmbito da educação — principalmente a entre estados e municípios —, tendo em vista que elas são

capazes tanto de impulsionar a política pública quanto criar empecilhos para o seu desenvolvimento. Uma das formas de verificar esta questão é através da própria forma de redistribuição do recurso do FUNDEB, visto que a participação no mesmo segmento também gera disputa por recurso e por aluno. Loyola (2017) destaca que esta disputa entre os estados e municípios ocorre, de forma mais clara, em relação ao ensino fundamental, devido à participação do governo estadual na provisão deste serviço:

Isso ocorre, principalmente, em relação ao ensino fundamental, pois os governos estaduais ainda têm participação relevante na oferta de acesso a ele, apesar de sua participação continuar a declinar com o tempo, como é mostrado neste artigo. No ensino fundamental, as decisões do governo estadual podem fazer com que as redes estadual e municipal de ensino disputem alunos e recursos ou fazer com que se coordenem de modo a transmitir as responsabilidades pela garantia do acesso ao ensino a uma das duas redes. (LOYOLA, 2017)

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação, LDB ou lei nº 9.394 de 1996, também traz algumas das competências de cada ente federado. No que se refere aos municípios, o artigo 11 da lei traz que, aos municípios competem:

I - organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino, integrando-os às políticas e planos educacionais da União e dos Estados;
II - exercer ação redistributiva em relação às suas escolas;
III - baixar normas complementares para o seu sistema de ensino;
IV - autorizar, credenciar e supervisionar os estabelecimentos do seu sistema de ensino;
V - oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridade, o ensino fundamental, permitida a atuação em outros níveis de ensino somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino.
VI - assumir o transporte escolar dos alunos da rede municipal.
VII – instituir, na forma da lei de que trata o art. 14, Conselhos Escolares e Fóruns dos Conselhos Escolares.
Parágrafo único. Os Municípios poderão optar, ainda, por se integrar ao sistema estadual de ensino ou compor com ele um sistema único de educação básica. (BRASIL, 1996)

A partir disto percebe-se que, além da questão da complexidade da coordenação com os outros entes federados, os municípios possuem outras responsabilidades também fundamentais para proporcionar um ensino de qualidade aos seus cidadãos. Além disso, tem-se que, por serem o ente público com maior proximidade dos beneficiários, sobre o âmbito municipal, recaem as responsabilidades de responder às necessidades apresentadas e de atuar nas consequências oriundas das decisões do próprio ente e de outros. No entanto,

nem sempre é possível garantir que estas respostas de fato ocorram, exatamente pela realidade intrínseca brasileira das grandes divergências apresentadas entre os municípios do país (LOYOLA, 2017).

No tocante a esta questão da divergência, Moraes (2009) também aborda que a intervenção estatal no âmbito da educação é fundamental para reduzir as desigualdades socioeconômicas no Brasil. De acordo com o autor,

(...) em nações com disparidades acentuadas na distribuição de renda, a intervenção governamental no provimento educacional justifica-se principalmente pelo papel redistributivo. O Brasil pode enquadrar-se facilmente nesse quadro já que a péssima distribuição de renda apoia-se na desigualdade de oportunidades educacionais (MORAIS, 2009).

Estas são algumas das razões pelas quais se confirma que é necessário que o recurso utilizado neste setor precisa ser alocado de forma eficiente. A partir disto, será feita uma análise da eficiência dos gastos dos municípios de Minas Gerais no que se refere à educação.

5.2.1. EFICIÊNCIA DO GASTO EM EDUCAÇÃO EM MINAS GERAIS

Conforme foi tratado anteriormente, é muito importante analisar a partir da perspectiva municipal para se compreender a realidade dos gastos com educação. Por conta disto, será feita uma revisão de pesquisas anteriores às quais mensuraram o quão eficientes eram os municípios no que se refere ao gasto com o ensino.

Com a intenção de melhor contextualizar a questão da educação no estado de Minas Gerais serão apresentados alguns dados referentes ao sistema de educação no estado. De acordo com o Censo escolar produzido pelo IBGE, em 2022, havia 11.945 instituições públicas de educação básica no estado, sendo que 80 são federais, 3.495 são estaduais e 8.370 são municipais. O Censo Escolar também apresenta os dados referentes ao número de alunos e de docentes em escolas públicas, de modo que estes eram um total de 192.518 professores e aqueles eram 3.564.990 alunos.

O primeiro estudo analisado trata da pesquisa feita por Sizilio *et al.* (2022) realizada com 72 municípios das regiões Sudoeste e Sul de Minas Gerais e voltada para os gastos públicos referentes às séries iniciais do ensino fundamental. Durante a pesquisa, foi constatado que um número muito pequeno

de municípios adquiriu o patamar de eficiência. De acordo com os autores, em 2017, apenas 5,55% dos municípios foram considerados como eficientes e, em 2019, este valor aumentou para 9,72%. Os autores também pontuam que “(...) os municípios que apresentaram maiores escores de eficiência técnica não são, necessariamente, aqueles que aplicaram quantidades superiores de recursos, por aluno” (SIZILIO *et al.*, 2022). Esse fato corrobora para a ideia de que não basta apenas ter recurso em abundância para se tornar eficiente, é necessário garantir que dinheiro público seja gasto com planejamento.

Em sequência, o estudo de Silva *et al.* (2012), através da análise de áreas como educação, saúde e habitação, conseguiu verificar uma grande quantidade de municípios mineiros que apresentaram baixos índices de eficiência. Em termos percentuais, a pesquisa constatou que 17,33% dos municípios apresentaram valores baixos de eficiência, 65,34% apresentaram índices medianos e 17,33% obtiveram escores altos no quesito da eficiência dos gastos com a área de educação. No entanto, os autores destacam os resultados obtidos pela região norte do estado, tida como economicamente fraca e que apresenta uma grande parcela da população em situação de vulnerabilidade:

Um fato positivo, apontado no estudo, refere-se à concentração de altos escores de eficiência em regiões pobres, como Jequitinhonha e Norte de Minas, por obterem bons resultados. Pode-se concluir que os municípios dessas regiões, embora se encontrassem em pior situação socioeconômica, têm buscado a superação desse problema. Entretanto, a maior parte dos municípios apresentou escores médio e baixo de eficiência em todas as áreas, mostrando a necessidade de melhoras na alocação dos recursos, fato demonstrado pela pequena parcela de municípios que apresentaram em cada área escores altos de eficiência (SILVA *et al.*, 2012).

Uma outra pesquisa, elaborada por Delgado e Machado (2007), foca na perspectiva das escolas estaduais mineiras. Os autores aglutinaram as escolas pelas mesorregiões e, a partir das análises feitas, evidenciou-se que as regiões mais centrais do estado foram aquelas que apresentaram os melhores índices de eficiência. Contudo, similarmente à pesquisa tratada anteriormente, os autores também ressaltam os bons resultados relativos obtidos pela região do Jequitinhonha.

Já o trabalho de Salazar e Pereira (2021) analisa uma destas regiões centrais apresentadas como eficientes por Delgado e Machado (2007). Os

autores trazem que, ao contrário que foi percebido na pesquisa em 2007, a mesorregião de Campo das Vertentes não manteve os mesmos níveis de eficiência, no entanto, o recurso utilizado não apresentou decréscimos significativos, sendo que os autores apenas indicam uma melhor utilização do mesmo ao invés de medidas de cortes orçamentários.

Por fim, Moraes (2009) apresenta resultados um pouco mais positivos no que se refere à eficiência. Com um foco maior na questão do ensino fundamental, e tratando da perspectiva municipal, foi constatado que, dentre os 281 municípios analisados, 72,6% das cidades apresentaram escores de eficiência entre 70% e 100%, sendo que 43 apresentaram eficiência máxima. No entanto, o autor também realça que alguns municípios de tamanhos elevados em relação à média mineira, como Belo Horizonte e Contagem, apresentaram resultados aquém daqueles esperados.

Como foi possível perceber tanto pela perspectiva da saúde quanto pela perspectiva da educação, o estado de Minas Gerais apresenta uma realidade muito heterogênea, seja no aspecto da arrecadação ou no aspecto da aplicação do recurso por parte dos municípios. É exatamente neste cenário que se verifica a necessidade de melhor compreender a eficiência de alguns destes municípios nestas duas áreas tão sensíveis para o bem-estar populacional, notadamente aqueles que possuem maior repasse *per capita* do principal tributo estadual, o ICMS, tendo em vista que isto proporcionaria altos volumes de recurso para serem utilizados.

6. METODOLOGIA

Com o intuito de alcançar os objetivos propostos, a metodologia seguida para a elaboração da pesquisa engloba: análise descritiva de dados, pesquisa documental, análise quantitativa e análise por envoltória de dados.

O trabalho será feito por meio da análise descritiva da situação de vinte municípios mineiros que receberam os maiores valores *per capita* de ICMS nos anos de 2018 a 2022. O objetivo é analisar como foi utilizado o recurso do ICMS por esses entes.

A escolha do valor *per capita* ao invés do valor bruto se justifica na medida em que esta análise tratará os municípios de uma forma mais igualitária, tendo em vista as grandes diferenças populacionais existentes em Minas Gerais. Desse modo, ficará nítido quanto cada município recebeu por habitante.

No que concerne ao ICMS, este foi o tributo utilizado na pesquisa devido ao fato de que, apesar de ser um tributo estadual, ele compõe parte relevante das receitas dos municípios selecionados, visto que possui um montante elevado. Este percentual destinado aos municípios é de vital importância para a própria manutenção das políticas municipais, haja vista que os municípios, dentre as três esferas de governo, são os que mais dependem das transferências intergovernamentais (LINHARES; SIMONASSI; NOJOSA, 2012).

Além de ser muito importante financeiramente para os municípios, uma parcela da transferência é definida pela Lei Robin Hood, de modo que o seu repasse não seja puramente econômico e contemple questões atreladas a aspectos sociais. Ao elaborar esta norma, que une os valores distribuídos a indicadores sociais e políticas públicas efetivadas nos municípios, o governo estadual pretendeu dar maiores incentivos para os municípios realizarem maiores esforços na melhoria da qualidade de vida dos cidadãos (WANDERLEY, 2006).

Sendo assim, verifica-se que, como a presente pesquisa se propõe a analisar a eficiência do gasto nas áreas de saúde e educação, a escolha desta transferência se justifica tanto pela questão da sua importância financeira para o orçamento municipal quanto pelas próprias exigências trazidas pelos critérios

para habilitação dos municípios, e conseqüentemente, o recebimento dos valores recebidos referentes aos dois critérios.

Os valores referentes aos repasses desta transferência serão encontrados nas portarias elaboradas pelo Secretaria de Estado de Fazenda de Minas Gerais, nos dados disponibilizados no portal do Tribunal de Contas de Estado de Minas Gerais e no site da Lei Robin Hood. A publicação das portarias estaduais ocorre conforme estipulado segundo o artigo 151 do Constituição Estadual, conforme tratado:

Art. 151 – O Estado divulgará, no órgão oficial, até o último dia do mês subsequente ao da arrecadação, o montante de cada um dos tributos arrecadados, os recursos recebidos e os transferidos sob forma de convênio, os valores de origem tributária entregues e a entregar e a expressão numérica dos critérios de rateio.
Parágrafo único – Os dados divulgados pelo Estado serão discriminados por Município.

Além disso, para se ter a noção *per capita* será utilizada a estimativa populacional calculada pelo IBGE para os anos de 2018 a 2021 e, em 2022, será utilizada a prévia do Censo 2022. Sendo assim, a partir destes dados será possível mensurar quais foram os municípios que, em termos *per capita*, mais receberam recursos advindos das transferências intergovernamentais de ICMS. Como forma de ordenar estes municípios, será utilizada a média aritmética do valor *per capita* recebido em cada um destes anos e, por questões dimensionais, será feita uma filtragem dos municípios com população, em 2022, acima de 5.000 habitantes.

TABELA 3 — Valores anuais de ICMS repassados per capita aos 20 municípios com as maiores médias de repasse per capita nos anos de 2018 a 2022⁷

Municípios	População em 2022 ⁸	Valor anual repassado <i>per capita</i> ⁹ (R\$)					Média dos repasses
		2018	2019	2020	2021	2022	
São Gonçalo do Rio Abaixo	12.466	9.459,09	10.540,54	13.132,12	15.140,35	10.259,34	11.706,29

⁷ O município de Rio Acima, que pertenceria a lista, não foi analisado por falta de dados.

⁸ Para o cálculo do valor per capita, foi utilizada a estimativa populacional calculada pelo IBGE para o período de 2018 a 2021. Em relação ao ano de 2022, o cálculo do valor per capita foi feito através da prévia do Censo 2022 pois este era o valor disponibilizado no site do IBGE.

⁹ Os valores foram deflacionados para dezembro de 2022 através do IPCA.

Municípios	População em 2022	Valor anual repassado <i>per capita</i> (R\$)					Média dos repasses
		2018	2019	2020	2021	2022	
Araporã	8.543	6.832,74	6.579,03	6.725,41	8.214,74	7.278,98	7.126,18
Extrema	53.520	5.436,24	5.777,81	7.294,73	9.255,41	6.559,11	6.864,66
Jeceaba	6.344	5.944,58	5.515,27	6.287,25	7.503,04	6.597,01	6.369,43
Santa Vitória	20.538	4.260,40	3.833,94	4.285,30	5.322,27	4.806,43	4.501,67
Catas Altas	5.486	2.640,12	3.463,50	3.928,03	4.193,63	6.500,14	4.145,08
Conceição do Mato Dentro	23.345	2.562,75	3.434,64	2.797,07	2.598,75	8.127,36	3.904,11
Itatiaiuçu	16.257	2.233,59	2.228,01	3.350,01	5.004,18	5.562,37	3.675,63
Indianópolis	6.104	3.049,81	3.075,69	3.141,42	3.750,41	4.777,90	3.559,05
Congonhas	55.562	2.754,01	2.444,82	3.126,14	4.110,63	5.321,79	3.551,48
Guarda-Mor	6.539	3.497,93	3.080,99	2.902,21	3.537,91	3.669,70	3.337,75
Carneirinho	9.401	2.259,95	2.489,78	3.186,26	3.754,89	3.936,22	3.125,42
Campo Florido	8.181	2.642,79	2.530,54	2.901,68	3.399,25	3.339,04	2.962,66
Belo Vale	8.632	2.446,38	2.334,20	2.800,87	3.410,17	3.490,01	2.896,33
Sacramento	25.888	2.226,71	2.754,15	2.443,45	2.673,55	3.075,25	2.634,62
São João Batista do Glória	7.455	2.005,80	2.388,32	2.489,77	2.643,16	3.365,98	2.578,61
Limeira do Oeste	8.582	2.388,74	2.284,08	2.505,64	2.896,33	2.576,92	2.530,34
Conquista	6.679	2.281,53	2.264,32	2.275,69	2.526,90	3.289,32	2.527,55
Fronteira	13.668	2.203,33	2.449,34	2.034,54	2.207,09	3.544,18	2.487,69
São José da Barra	7.862	1.904,90	2.273,09	2.305,93	2.563,55	3.059,80	2.421,45

Fonte: Elaboração própria com dados da SEF e do IBGE.

Os municípios acima serão aqueles abordados durante a pesquisa. Destaca-se que a partir do mesmo critério de filtragem, ou seja, a população mínima de 5.000 habitantes, há 579 municípios mineiros com a média de repasse menor que dos destacados, sendo que, destes 579, 502 possuem a média inferior a R\$ 1.000,00 por

habitante. Ou seja, 83,81% dos municípios mineiros acima de 5.000 habitantes recebem repasses de ICMS inferiores a R\$ 1.000,00 por habitante. Além disso, destaca-se que a média de repasse entre os 599 municípios foi de R\$ 782,29. Nesse cenário, verifica-se que os municípios citados estão, em termos financeiros, em uma situação extremamente favorável.

A partir desta constatação, será verificado a receita total dos municípios, de modo a trazer mais informações a respeito do recurso disponível e da composição desta receita, com destaque para os critérios de saúde e de educação que serão mais bem explicados em sequência.

Em relação ao critério de educação, a lei nº 18.030 traz no artigo 2º como será feita a distribuição com base neste parâmetro. Atualmente, o repasse de acordo com o critério da educação é realizado de acordo com a relação entre o total de alunos atendidos e a capacidade mínima de atendimento do município. Além disso, o parágrafo único do mesmo artigo traz que os municípios que apresentarem número de alunos atendidos inferior a 90% da capacidade mínima de atendimento serão excluídos do cálculo.

Com o intuito de trazer mais informações, é importante salientar que este critério passará por mudanças para o exercício de 2024, sendo que, a partir da nova redação, a distribuição será feita conforme descrito. Foi definido que 50% do valor repassado do critério será referente aos resultados obtidos no Índice de Desempenho Escolar — sendo este índice composto tanto pelo resultado e pela taxa de participação das avaliações externas de desempenho dos estudantes do 2º, do 5º e do 9º ano do ensino fundamental das redes municipais quanto por indicadores socioeconômicos dos estudantes —, 20% corresponderá ao Índice de Rendimento Escolar — mensurado a partir das taxas de aprovação, abandono e adequação idade-série dos alunos —, 15% terá como base o Índice de Atendimento Educacional — apurado conforme a taxa de atendimento educacional nos níveis e modalidades de ensino de responsabilidade do município — e os 15% finais serão distribuídos de acordo com o Índice de Gestão Escolar — calculado de acordo com os dados do censo escolar e indicadores relacionados à infraestrutura escolar, à formação dos professores e à efetividade da gestão democrática das escolas. Dessa forma, nota-se que a

reformulação do critério terá impactos, uma vez que começa a tratar do aspecto da qualidade do ensino ao invés da questão do número de alunos matriculados.

No que se refere ao critério saúde, o artigo 5º da Lei Robin Hood estabelece que até 50% do valor transferido corresponderá ao desenvolvimento e à manutenção de programas focados no atendimento à saúde das famílias, comprovado por meio da proporção da população atendida por estes programas em relação à população total. Já o saldo restante será distribuído de acordo com a relação entre os gastos de saúde *per capita* do município e o somatório dos gastos de saúde *per capita* de todos os municípios do estado.

Prosseguindo, será utilizada a análise descritiva de dados com o intuito de melhor caracterizar os vinte municípios selecionados no que se refere a indicadores das duas temáticas abordadas na pesquisa, as quais são saúde e educação. Por questões metodológicas, no âmbito da educação, o foco se dará na educação fundamental. Essa metodologia, de forma resumida, é uma técnica importante para organizar, resumir e descrever os aspectos importantes de um conjunto de dados. Com o avanço tecnológico, diversos *softwares* foram desenvolvidos para facilitar não apenas a organização dos dados em si, mas também a visualização. A facilidade com que as ferramentas que os *softwares* proporcionam para elucidar as informações — tais como gráficos, tabelas e *dashboards* — tornaram o acesso às informações contidas em bancos de dados mais democrático (REIS; REIS, 2002).

Nesta questão, os indicadores utilizados para mensurar a situação atual dos municípios foram, para a área da saúde: a taxa bruta de mortalidade, a proporção de óbitos por causas mal definidas, proporção de nascidos vivos cujas mães realizaram sete ou mais consultas de pré-natal e o percentual da população urbana residente em domicílios ligados à rede de esgoto. Similarmente, para a área da educação, os indicadores analisados foram: a taxa de analfabetismo da população de 15 anos ou mais¹⁰, a taxa de distorção idade série do ensino fundamental e a média do índice de qualidade geral da educação dos últimos dois anos. As informações foram retiradas da pesquisa feita pela FJP para a elaboração do Índice Mineiros de Responsabilidade

¹⁰ Esse dado se refere ao ano de 2010.

Social (IMRS), que produz informações relevantes para a melhor compreensão do cenário socioeconômico dos municípios de Minas Gerais.

Outro aspecto que foi utilizado na análise refere-se ao estudo dos Plano Plurianuais dos municípios trabalhados. Destaca-se que estes documentos delimitam o planejamento dos municípios e as políticas públicas municipais priorizadas pelos governos locais, disponíveis nas plataformas de transparência de cada um deles. A partir disso será possível verificar quais foram os esforços planejados nos últimos exercícios para as áreas focais deste trabalho.

Complementarmente a isto, será verificado o percentual do orçamento público que foi utilizado com os programas públicos de educação e de saúde. Esta questão revela-se de importância devido ao motivo de que ambas as áreas possuem gastos mínimos previstos constitucionalmente. Ademais, ao associar os percentuais gastos, a análise feita dos documentos legais de planejamento, será possível compreender, inicialmente, se o recurso utilizado foi gasto de forma eficiente e com o intuito de proporcionar melhorias na qualidade de vida dos munícipes. Para tanto, será analisado os anexos dos Planos Plurianuais¹¹ referentes ao exercício de 2022 a 2025 que contenham as informações referentes aos programas e às ações pensadas pelos gestores públicos.

Por fim, de modo a trazer maiores considerações a respeito da utilização do recurso público pelas cidades selecionadas, será feita uma análise da eficiência do mesmo para as áreas de saúde e de educação. Para alcançar este objetivo será utilizado o modelo de análise por envoltória de dados (*Data Envelopment Analysis*, DEA). Este modelo surgiu a partir das pesquisas de Chanes *et al.* (1978), que utilizou múltiplos *inputs* e *outputs* para medir a eficiência com que os insumos de entrada produzem os produtos de saída, trazendo um melhor planejamento e controle para as atividades.

Esta análise se subdivide em dois principais modelos: o CCR e o BCC. O primeiro foi nomeado desta sigla por conta dos elaboradores do modelo, sendo estes

¹¹ Para os municípios que não possuíam os anexos do PPA disponibilizados nos sítios eletrônicos de transparência, foram utilizados os dados encontrados nos anexos da LOA disponíveis no Fiscalizando com o TCE.

Charnes, Cooper e Rhodes. A aplicação da metodologia CCR é voltada para a interpretação de situações nas quais haja uma proporcionalidade entre os insumos e produtos, ou seja, a produtividade marginal é sempre constante (MORAIS, 2009).

É exatamente na questão da produtividade marginal que os dois modelos se diferenciam. Isto ocorre porque o modelo proposto por Banker, Charnes e Cooper, o BCC, se baseia em retornos variáveis de escala, ou seja, a variação de um insumo não representará sempre a mesma variação do produto (MORAIS, 2009).

Ainda no que se refere à diferenciação entre modelos DEA, é necessário destacar que a análise, dentro do modelo BCC, pode ser voltada tanto aos insumos quanto aos produtos. Sobre isto, Morais (2009) aponta que

Existem dois tipos de modelos BCC: os orientados a insumos e os orientados a produtos. Os primeiros têm como foco encontrar a combinação ótima que minimiza nível de insumos, dado o nível de produtos. Os últimos consistem na combinação ótima que maximiza o nível de produtos, dado o nível de insumos (MORAIS, 2009).

A partir disso, neste trabalho, a pesquisa será feita com o modelo BCC e será analisada a partir da orientação aos insumos. Foi feita esta escolha devido ao fato de que a orientação voltada aos insumos reflete na manutenção do nível dos produtos e na variabilidade dos insumos. Como a pesquisa foca na perspectiva do gasto público, torna-se mais intuitivo analisar a partir dos insumos, uma vez que estão intrinsecamente associados à questão dos gastos e permitem realizar uma comparação entre os municípios de forma a verificar a utilização do recurso público.

Sobre o principal objetivo da DEA, Silva *et al.* (2012, p. 104) descrevem que:

os modelos DEA baseiam-se em uma amostra de dados observados em diferentes unidades produtoras, também conhecidas como Decision Making Unit (DMUs¹²). O objetivo é construir, baseado nos dados utilizados para as DMUs, um conjunto de referências e, assim, classificá-las em eficientes ou ineficientes, tendo como base a superfície formada. (SILVA *et al.*, 2012)

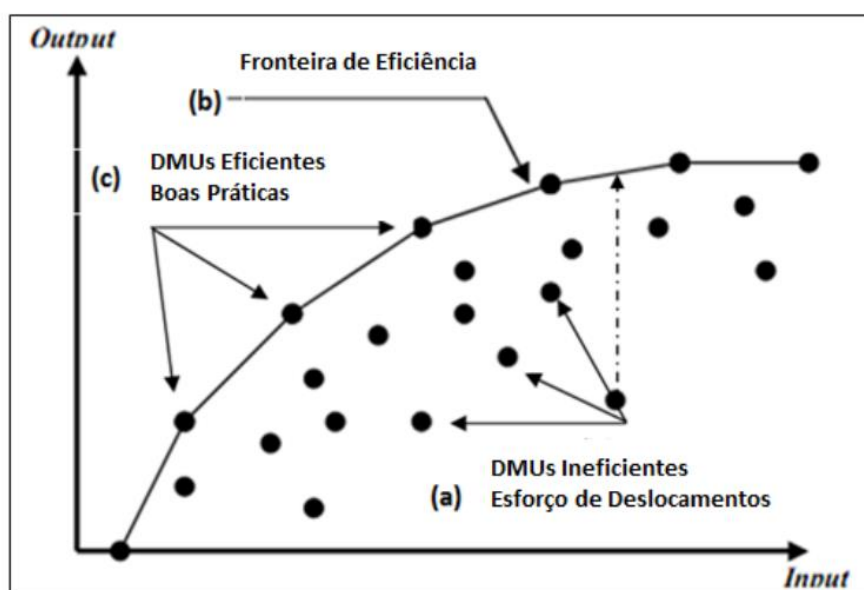
Neste tipo de modelo, os *inputs* e *outputs* precisam estar definidos em valores numéricos, entretanto não é necessário que sejam quantificados na mesma unidade. Este é um aspecto que torna este modelo muito positivo, na medida em que é possível

¹² Nesta pesquisa, os DMUs serão os municípios apresentados na Tabela 3.

utilizar recursos financeiros, porcentagens, quantidade de pessoas, de estruturas físicas, coeficientes, entre outros (SILVA *et al.*, 2015).

Exatamente por isso que é possível verificar a flexibilidade deste modelo, sendo que o referencial da melhor produção é obtido através da amostra utilizada para a pesquisa (DELGADO; MACHADO, 2007). Da mesma forma em que o referencial é produzido em relação à amostra escolhida, tem-se que o cálculo da eficiência também se torna uma medida relativa, não podendo considerá-lo de forma absoluta. Essa medida de eficiência é calculada através do quão distante cada uma das DMUs estão da fronteira de eficiência, a qual é o referencial calculado (PEDROSO; BANDEIRA; CALMON, 2012). Vale ressaltar que a fronteira de eficiência é a representação da união das DMUs mais eficientes dentro da amostra analisada (CAMÂRA, 2008). Segue o esquema gráfico abaixo com o intuito de auxiliar na compreensão da análise.

GRÁFICO 2 — Exemplo de fronteira de eficiência calculada através da DEA



Fonte: PEDROSO; BANDEIRA; CALMON, 2012

Neste gráfico, as DMUs ineficientes são representadas pela letra “a”, as quais possuem capacidade de melhorar sua eficiência e atingir o ponto máximo, delimitado pela fronteira de eficiência, “b”. Nesta fronteira de eficiência, encontra-se todas as DMUs já tidas como eficientes, as quais maximizam sua eficiência e permitem definir o conjunto de possibilidade de produção, representado pela área abaixo da linha da fronteira de eficiência (PEDROSO; BANDEIRA; CALMON, 2012).

Um aspecto mais complexo desse modelo é a definição de quais variáveis utilizar dentro de cada análise e como estas se comportam, ou seja, se são insumos de entrada ou de saída. Nesse sentido, durante a seleção das variáveis, será necessário considerar determinadas características, conforme recomendação de Lins e Meza (2000 *apud*. FARIA; JANNUZZI; SILVA, 2008):

se a variável possui informação necessária que não tenha sido incluída em outras variáveis; se a variável possui relação com pelo menos um dos objetivos da aplicação ou contribui para algum(ns) deste(s) objetivo(s); se a variável possui dados confiáveis e seguros; se a variável explica a eficiência de uma DMU. (LINS; MEZA, 2000 *apud* FARIA; JANNUZZI; SILVA, 2008)

No que se refere à aplicação deste método na perspectiva da administração pública, Peña (2008) aborda o DEA como um método de análise que tem apresentado resultados relevantes no que se refere à mensuração da eficiência da administração pública. O autor descreve que esta metodologia tem sido utilizada

para comparar departamentos educacionais (escolas, faculdades, universidades e institutos de pesquisas), estabelecimentos de saúde (hospitais, clínicas), prisões, produção agrícola, instituições financeiras, países, forças armadas, esportes, transporte (manutenção de estradas, aeroportos), redes de restaurantes, franquias, cortes de justiça, instituições culturais (companhias de teatro, orquestras sinfônicas) entre outros. (PEÑA, 2008)

Conforme é possível perceber pelo excerto extraído do texto do autor, a aplicação desta metodologia de pesquisa dentro do contexto da gestão pública é muito variada e contempla diversas áreas de atuação do poder público, o que reforça a sua relevância para esta pesquisa.

O *software* utilizado para realizar as comparações de eficiência entre os municípios mineiros foi o R-Studio, devido ao fato do programa ser gratuito e de simples utilização. Sobre o R, Pessanha *et al.* descrevem que o

programa R (<http://www.r-project.org/>), um software livre e open source, altamente extensível, disponibiliza uma variedade de funções para análise de dados e rotinas gráficas por meio de funções nativas ou obtidas em pacotes (packages) distribuídos na internet. Por exemplo, o R conta com dois pacotes dedicados aos modelos DEA: o FEAR (Frontier Efficiency Analysis with R) (<http://www.clemson.edu/economics/faculty/wilson/Software/FEAR/fear.html>) e o Benchmarking (BOGETOFT & OTTO, 2011). Contudo o R é mais do que uma simples biblioteca de pacotes, pois permite que os analistas construam seus próprios programas ou packages. Portanto, por meio do R, os analistas podem obter soluções de baixo custo e livres das restritas opções oferecidas pelos programas dedicados apenas aos modelos DEA (Pessanha *et al.*, 2013).

Conforme foi dito pelos autores, existem, principalmente, dois pacotes especializados na análise DEA que podem ser utilizados no *software*. Nesta pesquisa, foi utilizado o pacote *Benchmarking*.

Com o intuito de melhor esclarecer como será feita esta pesquisa, serão descritas quais são as variáveis utilizadas para cada uma das áreas abordadas para a análise da eficiência dos municípios.

No âmbito da saúde, serão utilizadas 3 variáveis como insumos e outras 3 variáveis como produtos. A seleção destas variáveis se baseou nos trabalhos de Tavares (2021), Silva *et al.* (2012) e Varela (2008). Como insumos, serão utilizadas as variáveis de gasto com saúde *per capita* em 2022¹³, equipamentos do SUS por mil habitantes, profissionais da saúde do SUS por mil habitantes, sendo estes dados obtidos tanto através do sítio eletrônico de transparência do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, Fiscalizando com o TCE, quanto do Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde (CNES). Em relação aos *outputs*, serão utilizadas as variáveis: índice de produção ambulatorial do SUS por mil habitantes, ações de promoção e prevenção em saúde por mil habitantes e a média do percentual da população atendida por programas de saúde da família no período de 2018 a 2021. Para a obtenção dos produtos será utilizado o IMRS, o Sistema de Informações Ambulatoriais (SIA) e o DATASUS.

Para o cálculo do índice de produção ambulatorial, serão utilizados dados relativos ao período de janeiro de 2022 a maio de 2023, disponíveis no SIA. A definição desse período foi baseada no hiato máximo de cinco meses para a atualização do sistema. O índice em si, similarmente ao que foi feito na pesquisa de Tavares (2021), considerou a complexidade dos procedimentos realizados, sendo que, para cada um dos quatro procedimentos, foi definido um peso, variando de 0,1 a 0,4. Sendo assim, a equação que define o índice é a seguinte:

$$IPA = \frac{0,1 * n_0 + 0,2 * n_1 + 0,3 * n_2 + 0,4 * n_3}{p} * 1000$$

Onde:

¹³ Caso os dados dos municípios de 2022 não estiverem disponíveis, serão utilizados os dados de 2021.

n_0 = número de procedimentos ambulatoriais com a classificação “não se aplica” realizados pelo SUS no município em 2022.

n_1 = número de procedimentos ambulatoriais com a classificação “atenção básica” realizados pelo SUS no município em 2022.

n_2 = número de procedimentos ambulatoriais com a classificação “média complexidade” realizados pelo SUS no município em 2022.

n_3 = número de procedimentos ambulatoriais com a classificação “alta complexidade” realizados pelo SUS no município em 2022.

A produção ambulatorial de todos os municípios analisados está disponível no apêndice I.

De modo a melhor esquematizar as variáveis trabalhadas na análise da eficiência do gasto em saúde, foi elaborada uma tabela contendo os *inputs* e *outputs*.

TABELA 4 — Inputs e outputs utilizados na mensuração da eficiência em saúde

Descrição	Tipo	Fonte
Gasto <i>per capita</i>	<i>Input</i>	TCE
Equipamentos do SUS por mil habitantes	<i>Input</i>	CNES
Profissionais da saúde do SUS por mil habitantes	<i>Input</i>	CNES
Índice de produção ambulatorial do SUS por mil habitantes	<i>Output</i>	SIA
Ações de promoção e prevenção em saúde por mil habitantes	<i>Output</i>	SIA
Percentual populacional atendido por programas de saúde da família	<i>Output</i>	FJP

Fonte: Elaboração própria.

Já em relação à educação, as variáveis que serão aplicadas na DEA para mensurar a eficiência do gasto público serão divididas em 3 *inputs* e 2 *outputs*, semelhante ao que foi proposto nos trabalhos de Moraes (2009), Sizilio *et al.* (2022).

No que se refere aos insumos, serão utilizados o gasto por aluno em 2022¹⁴, o percentual de docentes com nível superior que lecionam no ensino fundamental em 2022 e o índice de estrutura física das escolas. O primeiro *input* possui o objetivo de homogeneizar o valor gasto nos diferentes municípios e será calculado a partir dos valores disponibilizados pelos dados abertos do sítio eletrônico Fiscalizando com o TCE, leis municipais¹⁵ e o número de matrículas do ensino fundamental obtido através do Censo escolar. Os dados para o segundo insumo foram encontrados através dos indicadores educacionais disponibilizados pelo INEP. Para o cálculo do índice de estrutura física das escolas, foi utilizada uma adaptação do método proposto por Moraes (2009), que se consiste no cálculo da média aritmética das seguintes variáveis: percentual de escolas municipais com acesso à internet, percentual de escolas municipais com bibliotecas, percentual de escolas municipais com laboratório de ciências e percentual de escolas municipais com laboratório de informática, sendo que todas estas variáveis estão disponíveis Censo Escolar elaborado pelo INEP.

O índice de estrutura física das escolas dos municípios analisados está disponível no apêndice II.

Sobre quais os produtos foram analisados para a mensuração da eficiência dos municípios em educação, baseados em pesquisas anteriores, foi utilizado o IDEB 2021 dos municípios e a taxa de atendimento da educação básica. A primeira variável, disponibilizada pelo INEP, é calculada a partir de dados relacionados à aprovação dos estudantes e a média de desempenho avaliada através do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) e é dividida entre os anos iniciais e finais do ensino básico. Nesta pesquisa optou-se por utilizar apenas os valores referentes aos anos iniciais, por conta da falta de disponibilidades dos dados completos para todos os municípios. O segundo *output* utilizado foi a taxa de atendimento da educação básica do município, variável calculada pela Fundação João Pinheiro.

Com o intuito de melhor organizar, foi elaborada uma tabela para compilar os produtos e insumos utilizados na análise DEA na área da educação.

¹⁴ Caso os dados dos municípios de 2022 não estiverem disponíveis, serão utilizados os dados de 2021.

¹⁵ Os dados do município de Araporã foram retirados do QDD da LOA de 2021 do município e os dados do município de Campo Florido foram retirados do QDD da LOA de 2022 do município.

TABELA 5 — Inputs e outputs utilizados na mensuração da eficiência em educação

Descrição	Tipo	Fonte
Gasto por aluno	<i>Input</i>	TCE/INEP
Percentual de docentes com nível superior no ensino fundamental	<i>Input</i>	INEP
Índice de estrutura física das escolas	<i>Input</i>	INEP
IDEB	<i>Output</i>	INEP
Taxa de atendimento da educação básica	<i>Output</i>	FJP

Fonte: Elaboração própria.

7. EFICIÊNCIA DOS MUNICÍPIOS

Esta seção tratará a respeito dos resultados obtidos no que se refere a análise da situação atual dos municípios em ambas as áreas da pesquisa e dos resultados relacionados à eficiência, observados a partir da análise DEA. Juntamente a isto, será feita uma pesquisa que relaciona os resultados obtidos a partir da Análise por Envoltória de Dados com as informações obtidas a partir dos documentos de planejamento municipal.

7.1. ANÁLISE INICIAL DOS MUNICÍPIOS

Conforme tratado na parte metodológica, inicialmente, será feita uma contextualização da situação atual, trazendo aspectos da receita total dos municípios e de indicadores nas áreas de saúde e de educação.

No que se refere à receita total dos municípios, a tabela 6 oferece as informações relacionadas à receita total de cada um dos municípios, trazendo informações referentes à composição da receita.

TABELA 6 — Composição da receita total dos municípios no ano de 2022 (em milhões de reais)

Municípios	Receita total ¹⁶	Valor das transferências constitucionais ¹⁷	Valor ICMS	Valor - Critério Saúde ¹⁸	Valor - Critério Educação ¹⁹
Araporã	80,809	55,223	53,903	513,443	0
Belo Vale	139,488	31,831	30,126	399,574	0
Campo Florido	64,226	28,924	27,317	368,444	0
Carneirinho	78,861	38,853	37,004	364,565	0
Catas Altas	98,914	36,849	35,660	386,787	0
Conceição do Mato Dentro	563,346	194,180	189,733	588,642	0
Congonhas	848,167	309,178	295,689	841,160	0

¹⁶ Para os municípios de Araporã e São Gonçalo do Rio Abaixo foram utilizados os dados de 2021.

¹⁷ Transferências oriundas apenas do Estado de Minas Gerais.

¹⁸ Valor em milhares de reais e calculado através da soma dos critérios Saúde per capita e Estratégia de Saúde da Família.

¹⁹ Valor em milhares de reais.

Municípios	Receita total	Valor das transferências constitucionais	Valor ICMS	Valor - Critério Saúde	Valor - Critério Educação
Conquista	54,236	23,229	21,969	293,058	0
Extrema	590,117	363,820	351,044	1.017,364	0
Fronteira	109,467	50,701	48,442	339,214	0
Guarda-Mor	59,519	25,707	23,996	369,324	0
Indianópolis	94,907	30,503	29,164	369,001	5,568
Itatiaiuçu	255,160	93,521	90,428	510,173	6,340
Jeceaba	87,114	42,932	41,851	776,278	0
Limeira do Oeste	59,298	23,664	22,115	385,592	0
Sacramento	203,489	85,931	79,612	459,842	0
Santa Vitória	276,249	103,392	98,714	548,644	0
São Gonçalo do Rio Abaixo	420,230	160,952	157,915	1.061,892	0
São João Batista do Glória	61,173	26,557	25,093	419,630	0
São José da Barra	56,309	25,469	24,056	378,380	0

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do TCE, da SEF e da FJP.

A tabela 6 fornece dados a respeito da composição da receita dos municípios analisados. Em relação ao quanto o ICMS representa dentro dos valores repassados pelo governo estadual, percebe-se que esta transferência compõe praticamente todo o recurso que foi enviado do ente estadual. Com esses dados, é possível reafirmar a relevância que o repasse do imposto possui dentro do âmbito municipal.

Nela, também se nota que o critério educação ocupa um espaço ínfimo na receita dos municípios, sendo que apenas Indianópolis e Itatiaiuçu recebem alguma quantia dentro desse critério. Pelo que está descrito na Lei Robin Hood, o não recebimento neste critério permite inferir que, nestes municípios, o número de alunos atendidos pela rede municipal não correspondeu a, pelo menos, 90% de sua capacidade mínima de atendimento, tendo em vista o parágrafo único do artigo 2º. **A** capacidade de atendimento é calculada com base na receita que deve ser destinada

a área por cada município. Logo, municípios que possuem receitas muito altas, devem ofertar mais vagas, mas nem sempre há alunos suficientes para ocupa-las. Por isso, grande parte dos municípios selecionados não se habilitam para o recebimento do ICMS educação.

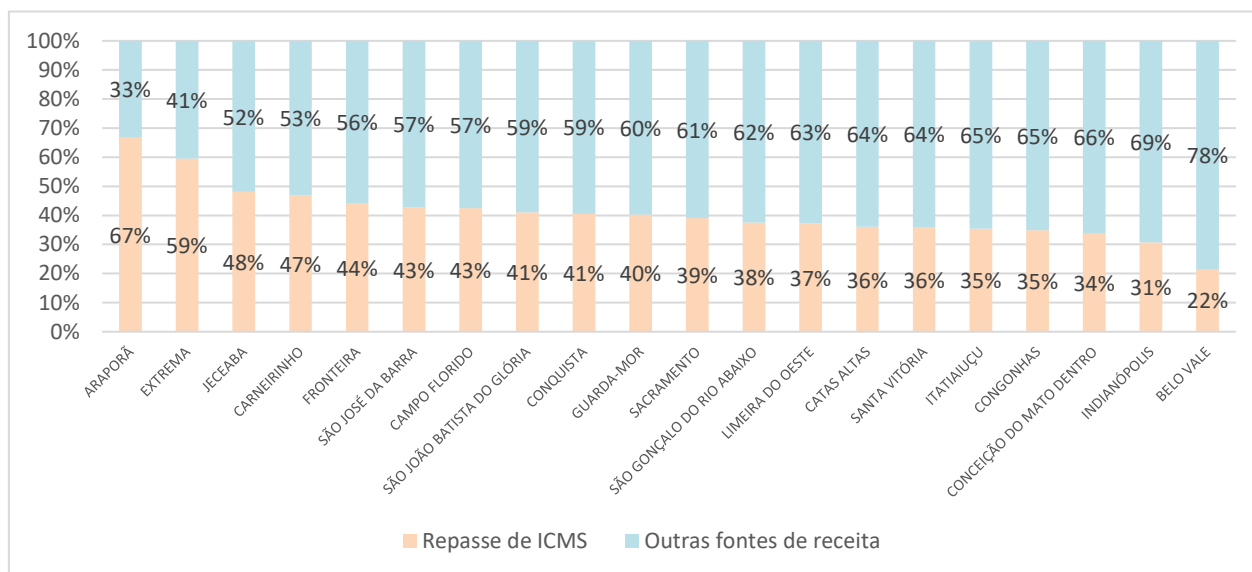
Cabe ainda destacar, que na nova redação, entre critério irá compor 10% do total do índice, ou seja, será parte relevante do valor a ser recebido pelos municípios.

Em relação ao outro critério analisado, da saúde, verifica-se que todos os municípios apresentaram um valor recebido. Embora este valor ainda seja muito pequeno em comparação ao total recebido pela transferência de ICMS no período, destaca-se os municípios de Extrema e São Gonçalo do Rio Abaixo, os quais apresentaram os maiores valores do critério em relação ao ICMS repassado dentre os municípios analisados.

Ainda no que se refere ao ICMS Saúde em geral, é importante salientar que, dentre os municípios pesquisados, apenas Conquista recebeu um valor inferior em relação à média do critério no estado, a qual seria de R\$ 333.062,80, o que demonstra um aspecto positivo entre os municípios.

De modo a trazer mais informações a respeito da receita dos municípios, focando no aspecto do ICMS, o gráfico 3 exibe o percentual que o repasse do ICMS tem dentro da receita das cidades analisadas.

GRÁFICO 3 — Composição da receita total dos municípios selecionados no ano de 2022²⁰



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do TCE e da SEF.

Conforme é possível perceber no gráfico 3, o valor repassado de ICMS aos municípios é, percentualmente, relevante. Dentre os municípios estudados, apenas Belo Vale tem menos de 30% da sua receita composta pelos repasses de ICMS feitos pelo governo estadual. Destaca-se ainda o município de Araporã, que possui quase 70% da sua receita total sendo composta pelo repasse de ICMS. Valores elevados como estes, possibilitam inferir que há uma grande dependência dos repasses de tributos para a manutenção das atividades exercidas pelas prefeituras, o que pode ser prejudicial para o município, uma vez que o município não possui uma arrecadação própria suficiente para arcar com os custos da gestão. No entanto, é importante lembrar que estes municípios são os municípios que mais recebem valores de ICMS *per capita*, logo, era de se esperar que a transferência do tributo preenchesse parte significativa das receitas dos municípios.

Ademais, destaca-se que, de acordo com o TCE, todos os municípios analisados realizaram os gastos constitucionais mínimos, tanto na área da educação quanto na saúde.

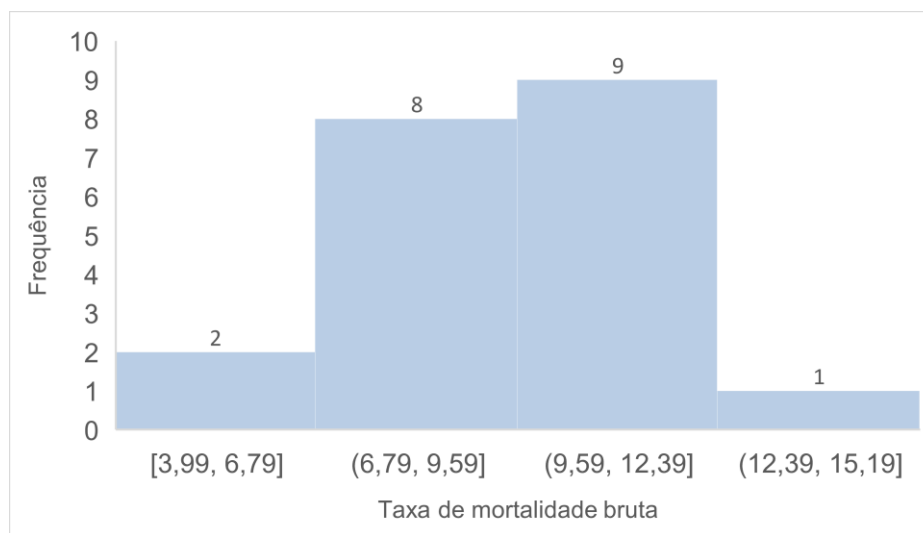
Após esta análise, o primeiro setor a ser aprofundado neste estudo será o da saúde.

²⁰ Para os municípios de Araporã e São Gonçalo do Rio Abaixo foram utilizados os dados de 2021.

7.2. INTRODUÇÃO À SAÚDE E À EDUCAÇÃO DOS MUNICÍPIOS

Em relação à taxa de mortalidade bruta — a qual representa o número total de óbitos, por mil habitantes, na população residente —, o histograma abaixo apresenta a distribuição observada nos municípios.

GRÁFICO 4 — Histograma da taxa de mortalidade bruta em 2021 nos vinte municípios selecionados (por mil habitantes)



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do IMRS.

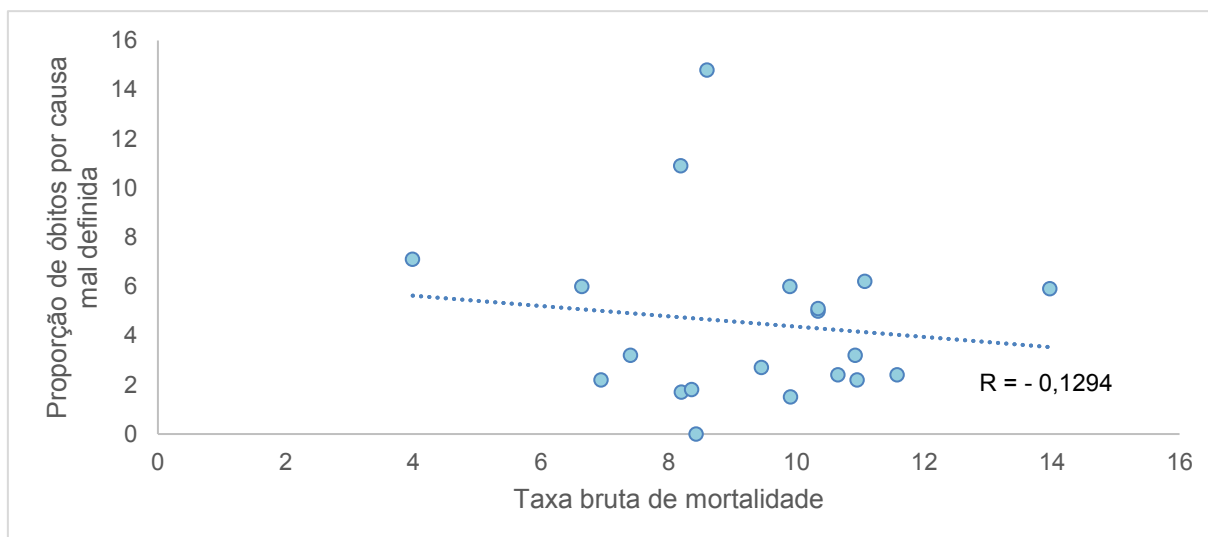
Como se pode perceber no gráfico, a grande maioria dos municípios se encontra no intervalo de 6,79 a 12,39, o que coincide com a média estadual dos municípios de porte similar²¹, a qual é de, aproximadamente, 9,05.

Mesmo com o gráfico coincidindo com a média percebida, nota-se que metade dos municípios se encontravam em intervalos que apresentavam valores superiores à média. Neste sentido, foi utilizado o indicador de proporção de óbitos por causas mal definidas, tendo em vista que, de acordo com o DATASUS, números elevados podem representar a falta de disponibilidade de recursos médico-assistenciais e/ou condições assistenciais insatisfatórias.

Neste sentido, o gráfico 5 traz as informações que relacionam os dois indicadores.

²¹ O porte de municípios para a comparação foi de cinco mil a trinta mil habitantes.

GRÁFICO 5 — Correlação entre taxa de mortalidade bruta e proporção de óbitos por causa mal definida



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do IMRS.

Pelo gráfico, percebe-se que existem dois municípios que se destacam negativamente no que se refere às informações referentes aos óbitos, sendo estes São Gonçalo do Rio Abaixo e Catas Altas. Entretanto, nota-se uma relação decrescente entre os dois indicadores, ou seja, nos municípios com maiores taxas de mortalidade, há maiores esforços para compreender as causas dos óbitos.

Ainda no âmbito da saúde, será feita uma análise a respeito da proporção de nascidos vivos cujas mães realizaram sete ou mais consultas de pré-natal, com o intuito de verificar se está sendo atingido o número mínimo de consultas previsto pela *World Health Organization*. A tabela 7 apresenta a proporção para cada um dos municípios analisados.

TABELA 7 — Proporção Indicadores referentes à situação da saúde nos municípios

Municípios	Proporção de nascidos vivos cujas mães realizaram sete ou mais consultas de pré-natal	Domicílios urbanos ligados à rede de esgoto
Araporã	86,11	100,00
Belo Vale	85,42	99,88
Campo Florido	74,75	94,07
Carneirinho	81,71	82,47
Catas Altas	85,51	85,28
Conceição do Mato Dentro	85,94	70,32
Congonhas	85,75	65,75
Conquista	80,00	78,88
Extrema	84,86	71,36
Fronteira	71,19	73,72
Guarda-Mor	68,06	90,96
Indianópolis	75,00	98,63
Itatiaiuçu	90,55	96,44
Jeceaba	83,33	99,77
Limeira do Oeste	87,37	94,43
Sacramento	87,46	100,00
Santa Vitória	92,71	98,14
São Gonçalo do Rio Abaixo	90,23	100,00
São João Batista do Glória	91,01	98,29
São José da Barra	92,39	96,32

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do IMRS.

Para facilitar a análise da tabela, foi calculada a proporção média de nascidos cujas mães realizaram sete ou mais consultas de pré-natal para municípios com o porte populacional entre cinco mil e trinta mil habitantes, a qual foi de 79,61. A partir disto, nota-se que 16 dentre os 20 municípios analisados apresentam resultado acima

da média, o que denota uma boa assistência às gestantes e uma maior probabilidade de um nascimento sem grandes complicações tanto para a criança quanto para a mãe.

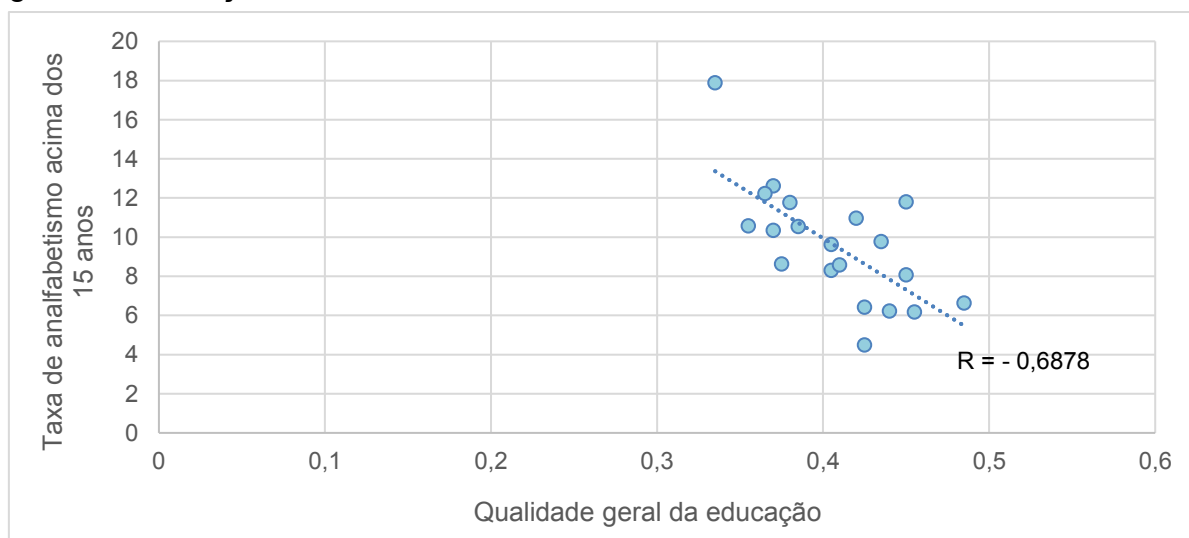
Por fim, a última análise inicial no campo da saúde tratará do aspecto do saneamento básico, sendo esta uma questão muito importante para a manutenção da saúde nas cidades. Neste caso, o indicador analisado trata do percentual da população urbana em domicílios ligados à rede de esgoto, o qual também está na tabela 7.

A partir dos dados da tabela, verifica-se que há grandes diferenças entre os municípios, sendo que alguns conseguem garantir que todas as residências urbanas sejam contempladas com o acesso à rede de esgoto, enquanto outros apenas possuem 65,75% com esgotamento sanitário. Esta é uma diferença relativamente grande, o que revela uma falta de infraestrutura básica em algumas cidades mineiras.

Em sequência, serão tratados os indicadores escolhidos para a verificação da situação atual dos municípios selecionados no que se refere à educação.

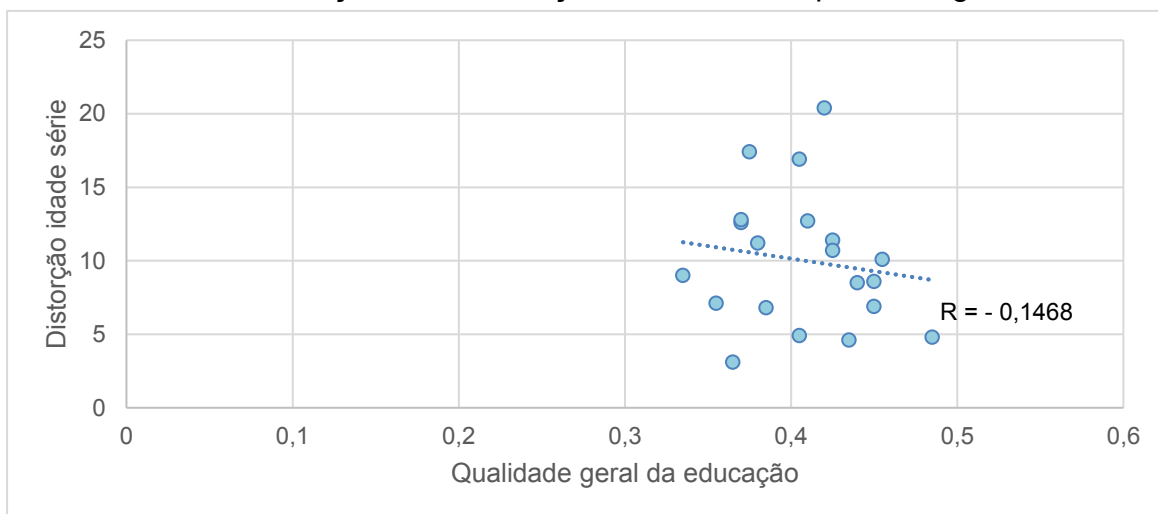
Para tal análise, serão utilizados os gráficos 6 e 7.

GRÁFICO 6 — Correlação entre taxa de analfabetismo acima dos 15 anos e qualidade geral da educação



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do IMRS.

GRÁFICO 7 — Correlação entre distorção idade série e qualidade geral da educação



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do IMRS.

No que se refere às informações extraídas dos gráficos, nota-se que o gráfico 6 apresenta claramente que os municípios que possuem os maiores índices de qualidade geral da educação conseguem apresentar menores taxas de analfabetismo. Essa questão também pode ser verificada no gráfico 7, que compara a qualidade geral da educação e a distorção idade série, no entanto, essa relação não apresenta tanta intensidade quanto a verificada no gráfico 6.

Após esta análise introdutória a respeito da saúde e da educação dos municípios estudados, o próximo tópico tratará da questão da eficiência dos municípios nestes setores da administração pública. Para isto, será utilizada a metodologia do *Data Envelopment Analysis*, ou análise por envoltória de dados.

7.3. ANÁLISE DE EFICIÊNCIA A PARTIR DA METODOLOGIA DEA

Para esta análise, será utilizado o modelo DEA conhecido como BCC, o qual apresenta retornos variáveis de escala, devido à impossibilidade de se afirmar que haverá uma proporcionalidade fixa para os *inputs* e *outputs* selecionados. Além disso, vale ressaltar que a análise será feita voltada aos insumos, ou seja, os produtos serão dados como constantes e será feita a verificação da eficiência a partir do uso dos insumos para a produção dos produtos.

Como foi mencionado no capítulo anterior, a análise foi feita através de *software* R-Studio com o pacote *Benchmarking*.

Antes de verificar os escores obtidos por cada um dos municípios em ambas as áreas, serão apresentadas estatísticas descritivas de cada uma das variáveis. As variáveis referentes à saúde serão elencadas na tabela 8 e as referentes à educação estão na tabela 9.

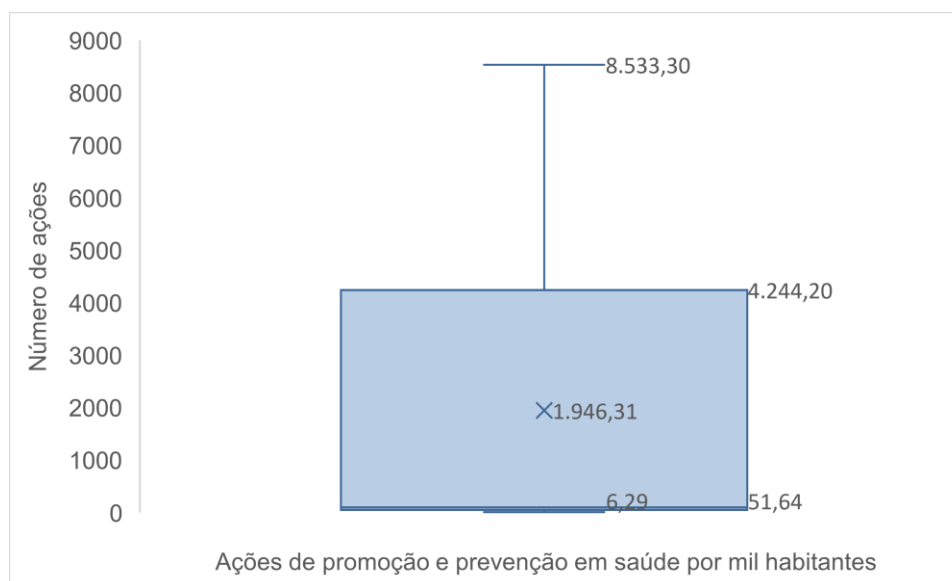
TABELA 8 — Análise descritiva das variáveis utilizadas na DEA referente à saúde

Descrição	Média	Desvio padrão	Mínimo	Máximo
<i>Gasto per capita</i>	1.936,93	548,06	1.239,03	3.341,17
Equipamentos do SUS por mil habitantes	1,89	0,62	0,93	2,92
Profissionais da saúde do SUS por mil habitantes	19,24	4,69	11,85	26,64
Índice de produção ambulatorial do SUS por mil habitantes	2.533,80	2.300,81	10,28	8.032,18
Ações de promoção e prevenção em saúde	1.946,31	2.589,62	6,29	8.533,30
Percentual populacional atendido por programas de saúde da família	95,40	8,56	68,11	100,00

Fonte: Elaboração própria com dados do CNES, TCE, FJP, IBGE e SIA.

Na tabela 8, destaca-se as grandes disparidades observadas, principalmente no que se refere às ações de promoção e prevenção em saúde por mil habitantes. Como o gráfico 8 demonstra, há uma grande diferença entre os municípios estudados neste quesito. Isto fica ainda mais claro ao se comparar os quartis, sendo que o primeiro possui valor aproximado de 51,64, o segundo quartil é valorado em, aproximadamente 102,93 e o terceiro quartil é, aproximadamente, igual a 4244,2.

GRÁFICO 8 — Boxplot da variável “ações em promoção e prevenção em saúde por mil habitantes”



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do SIA.

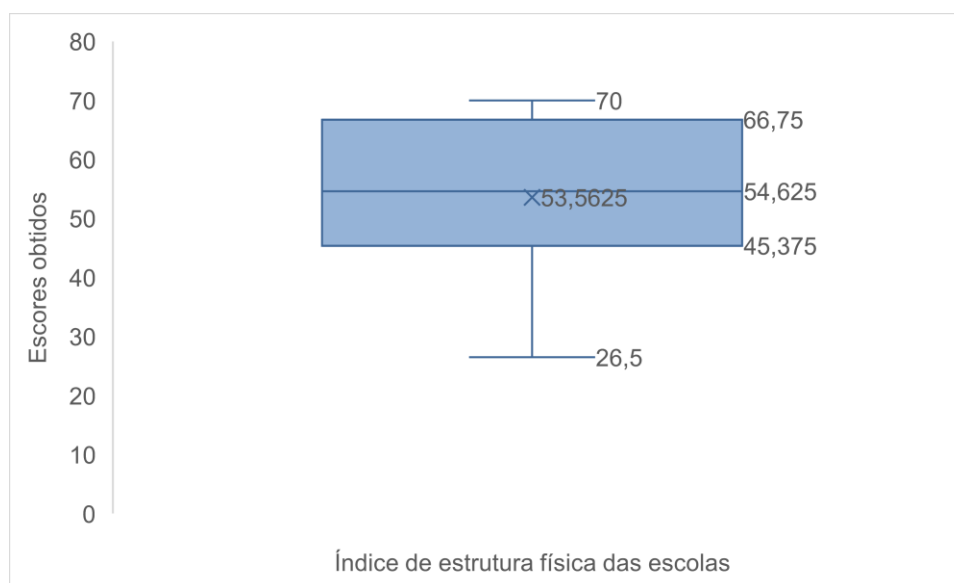
TABELA 9 — Análise descritiva das variáveis utilizadas na DEA referente à educação

Descrição	Média	Desvio padrão	Mínimo	Máximo
Gasto por aluno	8.068,78	3.368,54	3.849,57	15.802,00
Percentual de docentes com nível superior no ensino fundamental	92,70	8,64	70,80	100,00
Índice de estrutura física das escolas	53,56	13,21	26,50	70,00
IDEB	5,79	0,54	5,00	6,80
Taxa de atendimento da educação básica	92,60	9,38	72,60	100,00

Fonte: Elaboração própria com dados do TCE, FJP e INEP.

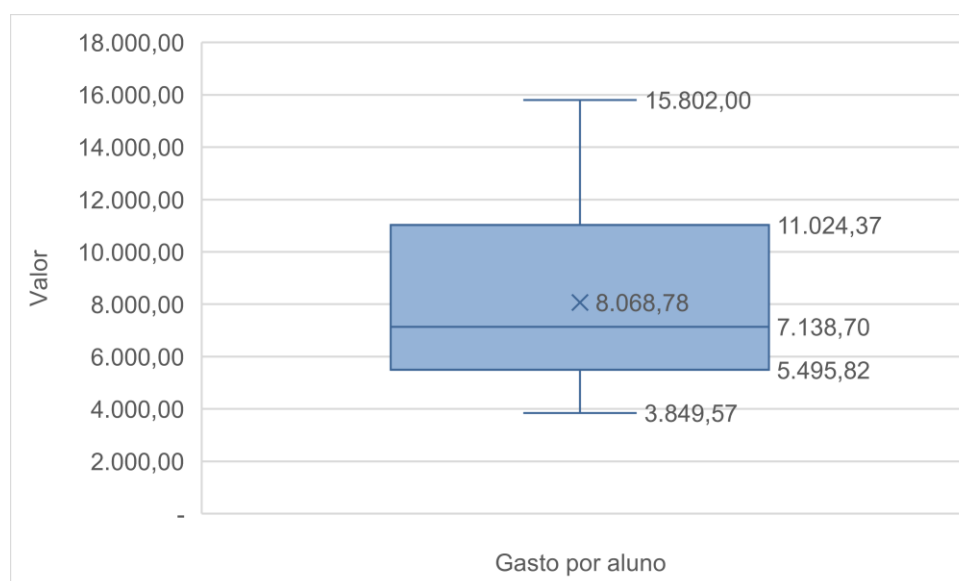
Ao contrário do que foi percebido nas variáveis utilizadas para a saúde, os dados da educação não apresentam resultados muito díspares entre os municípios selecionados. Conforme é apresentado nos gráficos 9 e 10, os intervalos interquartis não possuem um tamanho excessivo como foi percebido na análise da variável da saúde. Entretanto, é importante ressaltar que, relativamente, os valores de máximo e mínimo apresentam uma diferença elevada para as duas variáveis determinadas.

GRÁFICO 9 — Boxplot da variável “índice de estrutura física das escolas”



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do INEP.

GRÁFICO 10 — Boxplot da variável “gasto por aluno”



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do INEP.

Na sequência será tratado, de forma mais específica, sobre os escores de eficiências mensurados tanto na área da saúde quanto na área da educação.

7.3.1. ESCORES DE EFICIÊNCIA NA ÁREA DA SAÚDE

No que se refere à saúde, os escores de eficiência calculados estão apresentados na tabela 10 e sua análise descritiva está na tabela 11.

TABELA 10 — Escores de eficiência na área da saúde

Municípios	Escores de eficiência na área da saúde
Araporã	1,0000000
Belo Vale	1,0000000
Campo Florido	1,0000000
Carneirinho	1,0000000
Catas Altas	1,0000000
Conceição do Mato Dentro	0,8744615
Congonhas	1,0000000
Conquista	0,9757630
Extrema	0,7927115
Fronteira	0,8645435
Guarda-Mor	0,8946810
Indianópolis	0,8750627
Itatiaiuçu	1,0000000
Jeceaba	0,5959494
Limeira do Oeste	1,0000000
Sacramento	1,0000000
Santa Vitória	1,0000000
São Gonçalo do Rio Abaixo	0,6718383
São João Batista do Glória	1,0000000
São José da Barra	0,9784981

Fonte: Elaboração própria.

Conforme está demonstrado na tabela 10, onze dos vinte municípios, ou seja, 55% dos municípios analisados, apresentaram escores máximos de eficiência na área da saúde. Como a análise foi orientada aos insumos, entende-se que os municípios que não obtiveram eficiência máxima estão sobreutilizando o recurso na área da

saúde. Esta análise permite dizer que, dentro desta comparação, as cidades de Minas Gerais que apresentaram escores baixos gastam além do necessário para alcançar os resultados esperados.

Uma questão interessante que foi percebida nesta análise foi que os três municípios que apresentaram os piores escores de eficiência — Jeceaba, São Gonçalo do Rio Abaixo e Extrema, em ordem crescente — estão entre os quatro municípios que mais receberam recursos *per capita* no período analisado. Este fato possibilita inferir que não existe uma relação direta e obrigatória entre a maior disponibilidade de recurso e maior eficiência no gasto do mesmo no setor da saúde. Além disso, ao se analisar o ICMS Saúde, é necessário destacar que estes três municípios, apesar de terem apresentado os escores mais baixos, estão entre os quatro municípios que mais receberam recurso ao se tratar do valor recebido através do ICMS da Saúde, ou seja, mesmo com uma baixa eficiência, os índices indicam que a sociedade tem acesso à saúde básica nestes municípios, tendo em vista que o valor está associado à proporção da população efetivamente atendida por programas de saúde da família e o gasto *per capita* do município.

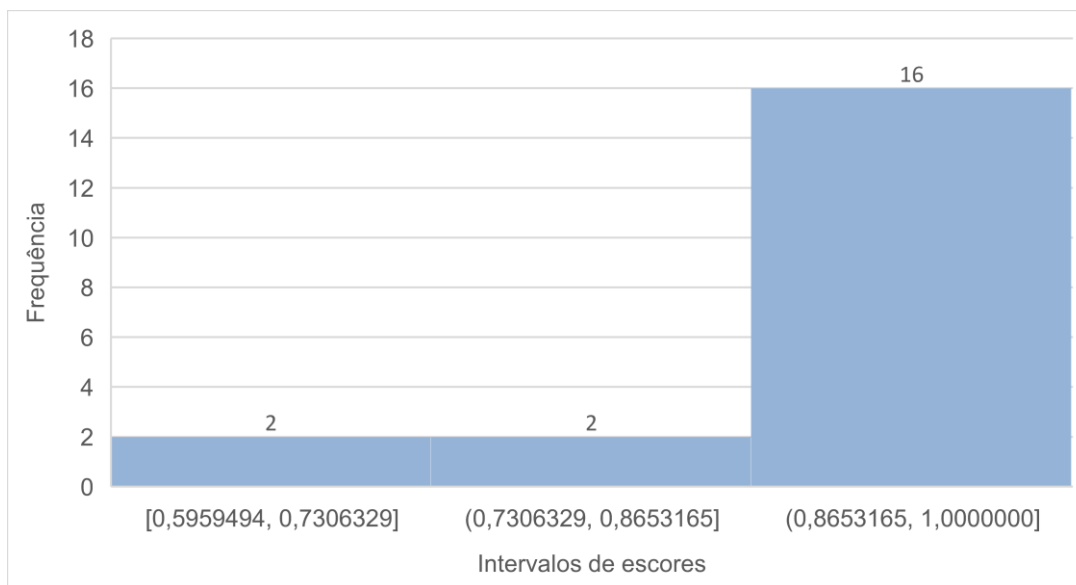
TABELA 11 — Análise descritiva dos escores de eficiência em saúde

Medida utilizada	Valor
Média	0,9261755
Desvio padrão	0,1154932
Mínimo	0,5959494
Máximo	1,0000000

Fonte: Elaboração própria.

A partir dos dados trazidos na tabela 11, nota-se que sete dos vinte municípios apresentaram escores de eficiência abaixo da média da amostra analisada. No entanto, é necessário ressaltar que os resultados apresentaram uma distorção para a esquerda, o que faz com que a maioria dos valores se encontrem acima da média encontrada, conforme é possível perceber no gráfico 11.

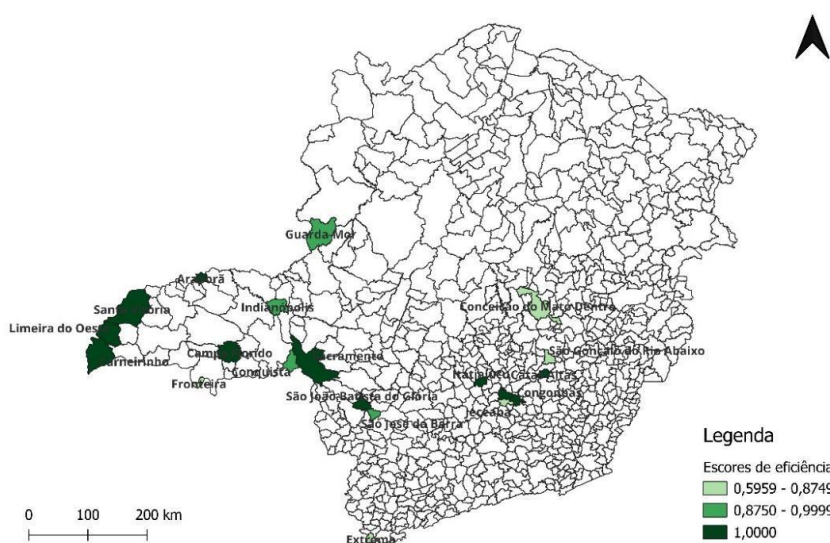
GRÁFICO 11 — Distribuição do escores de eficiência em saúde



Fonte: Elaboração própria.

Com o intuito de melhor caracterizar os municípios, a figura 1 representa a localização geográfica de cada um dos municípios e os codifica pelo escore de eficiência que eles obtiveram. No mapa, é possível notar que há uma concentração dos municípios com os maiores escores de eficiência no gasto em saúde na região do Triângulo Mineiro.

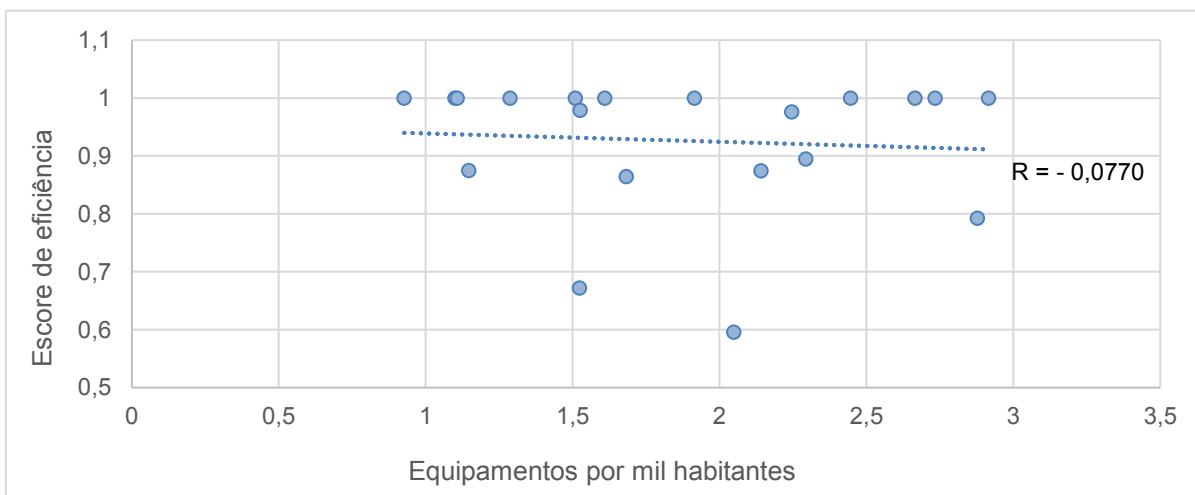
FIGURA 1 — Mapa da eficiência em saúde



Fonte: Elaboração própria.

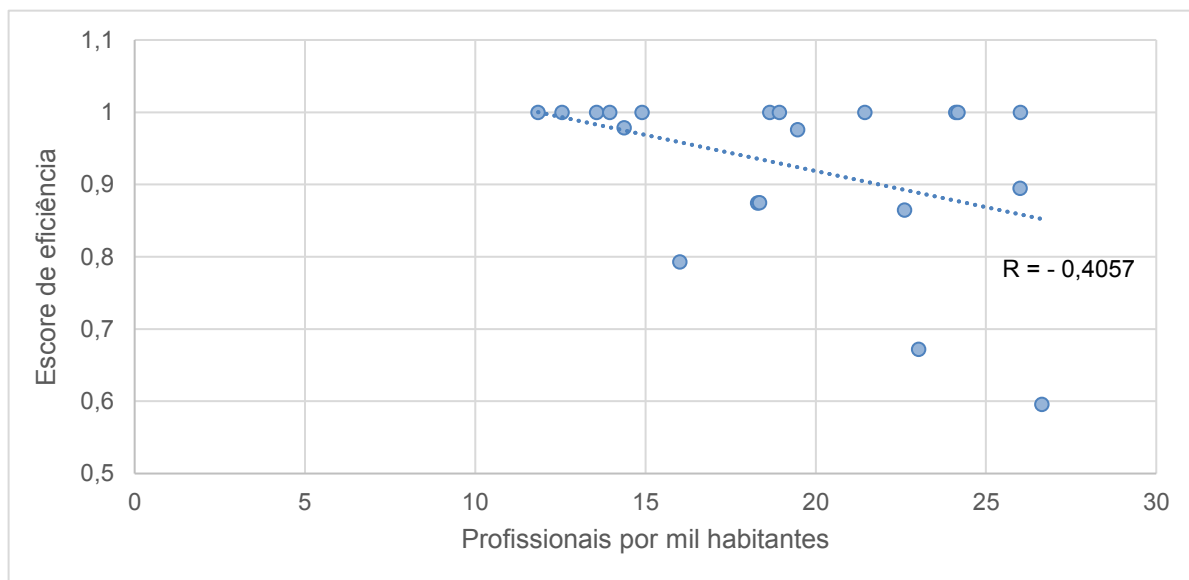
Em seguida, será feita uma análise comparando os escores obtidos com um dos insumos utilizados na análise para verificar se há uma correlação.

GRÁFICO 12 — Correlação entre equipamentos por mil habitantes e escore de eficiência



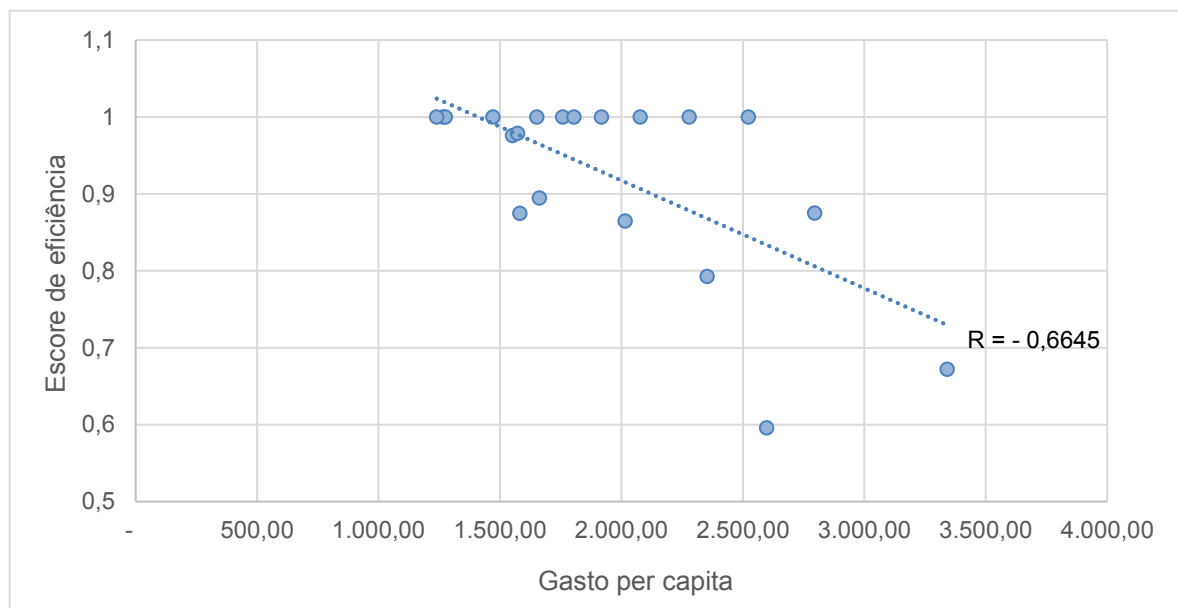
Fonte: Elaboração própria.

GRÁFICO 13 — Correlação entre profissionais por mil habitantes e escore de eficiência



Fonte: Elaboração própria.

GRÁFICO 14 — Correlação entre gasto per capita e escore de eficiência



Fonte: Elaboração própria.

A partir das informações dos gráficos 12, 13 e 14 é possível perceber que todos apresentaram uma relação negativa, principalmente o gráfico 14 que compara o gasto *per capita* e o escore de eficiência. Estes dados informam que os municípios que mais utilizam os recursos na área da saúde, seja com equipamentos, com profissionais da área ou o gasto por cidadão, deveriam repensar como o dinheiro público está sendo despendido de forma a fazer sua utilização mais eficiente, uma vez que os maiores gastos não estão sendo convertidos em aumento de eficiência e, provavelmente, o recurso público poderia estar sendo melhor aproveitado e aplicado pelos gestores públicos municipais.

Tendo feito esta análise no âmbito da saúde, será feita a mesma abordagem para o campo da educação.

7.3.2. ESCORES DE EFICIÊNCIA NA ÁREA DA EDUCAÇÃO

No âmbito da educação, a tabela 12 apresenta os escores de eficiência obtidos por cada um dos municípios depois da mensuração com a metodologia DEA.

TABELA 12 — Escores de eficiência na área da educação

Municípios	Escores de eficiência na área da educação
Araporã	0,9332968
Belo Vale	1,0000000
Campo Florido	1,0000000
Carneirinho	0,7492063
Catas Altas	0,7194670
Conceição do Mato Dentro	1,0000000
Congonhas	0,9111217
Conquista	1,0000000
Extrema	1,0000000
Fronteira	1,0000000
Guarda-Mor	0,9589743
Indianópolis	0,9765517
Itatiaiuçu	0,9251957
Jeceaba	1,0000000
Limeira do Oeste	1,0000000
Sacramento	0,9530847
Santa Vitória	1,0000000
São Gonçalo do Rio Abaixo	0,9854164
São João Batista do Glória	1,0000000
São José da Barra	1,0000000

Fonte: Elaboração própria.

Os escores calculados para cada um dos municípios apresentam que, novamente, onze dos vinte municípios estudados demonstraram eficiência máxima. No entanto, ao contrário do que foi percebido nos valores que retratam as eficiências na área da saúde, os dados não mostraram grandes variações, sendo que o menor

valor para a educação foi de 0,7194670 enquanto que, na saúde, o mínimo foi de 0,5959494.

É necessário salientar que a análise da eficiência na área da educação também foi orientada aos insumos, ou seja, os municípios que não apresentaram eficiência máxima sobreutilizaram o recurso público. Isto se deve ao fato de que a metodologia DEA orientada aos insumos se baseia na fixação dos produtos e na variabilidade dos produtos, sendo assim, calcula-se o quão eficiente está sendo a utilização dos insumos selecionados para o alcance dos resultados mensurados no produto. Ou seja, através de resultados inferiores à eficiência máxima possível, a qual seria igual a 1,0, é possível inferir que o insumo não está sendo totalmente revertido em produto e, portanto, os municípios estariam sobreutilizando o recurso na área da educação.

Ademais, nota-se que dentre os três municípios que apresentaram os menores escores de eficiência na educação — Catas Altas, Carneirinho e Itatiaiuçu, em ordem crescente de eficiência —, nenhum está entre os cinco municípios que recebem os maiores valores de repasse de ICMS *per capita*, aspecto este que foi constatado na análise da eficiência no setor da saúde. No entanto, o município de Itatiaiuçu é um dos dois municípios analisados que recebeu recurso através do ICMS Educação, o que nos permite compreender que, mesmo não apresentando uma boa eficiência de gasto, ele estava de acordo com as condições mínimas para o critério. Em relação ao outro município que também recebeu algum recurso advindo do ICMS Educação, Indianópolis, nota-se que seu escore também não foi máximo e, mesmo assim, conseguiu cumprir os requisitos para obter recurso através do critério da educação. Ou seja, em ambos os municípios as vagas das escolas estão sendo preenchidas.

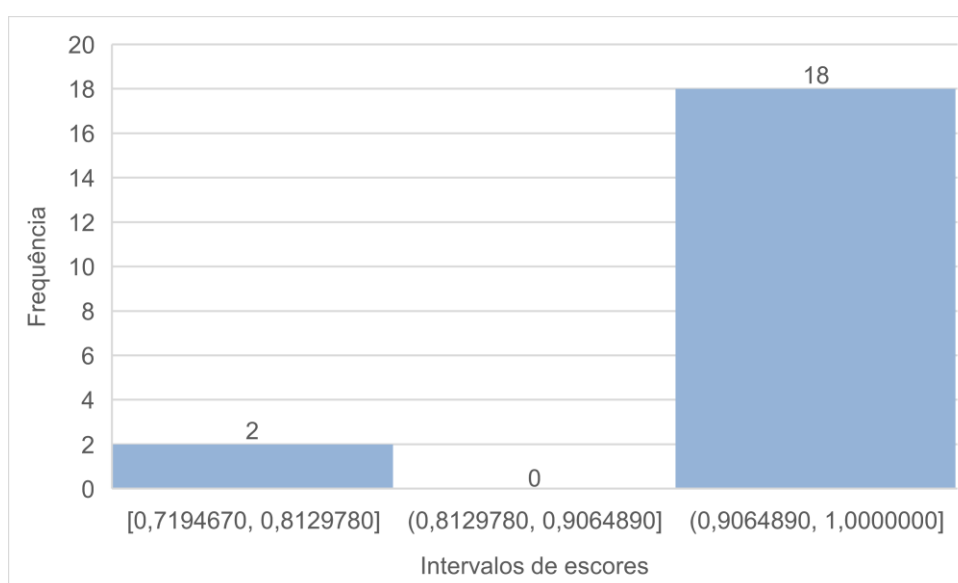
TABELA 13 — Análise descritiva dos escores de eficiência em educação

Medida utilizada	Valor
Média	0,9556157
Desvio padrão	0,0789899
Mínimo	0,7194670
Máximo	1,0000000

Fonte: Elaboração própria.

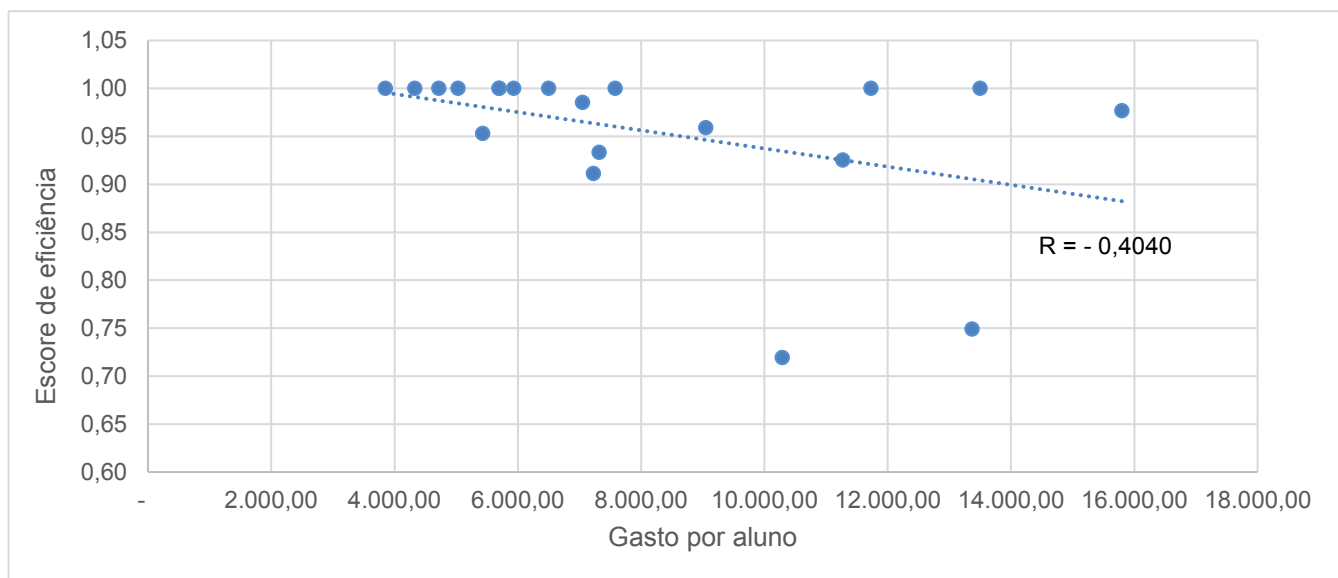
Em relação aos dados estatísticos básicos da amostra, nota-se que, apesar da média ter um valor superior ao percebido na saúde, um número menor de municípios apresentou um escore inferior à média calculada. Estes municípios foram Araporã, Carneirinho, Catas Altas, Congonhas, Itatiaiuçu e Limeira do Oeste, totalizando em seis municípios. No que se refere ao desvio padrão, percebe que os escores calculados foram menos dispersos. Entretanto, similarmente ao que foi apurado na saúde, a distribuição dos escores apresentou uma forte distorção para a esquerda, o que justifica a alta média obtida.

GRÁFICO 15 — Distribuição do escores de eficiência em educação



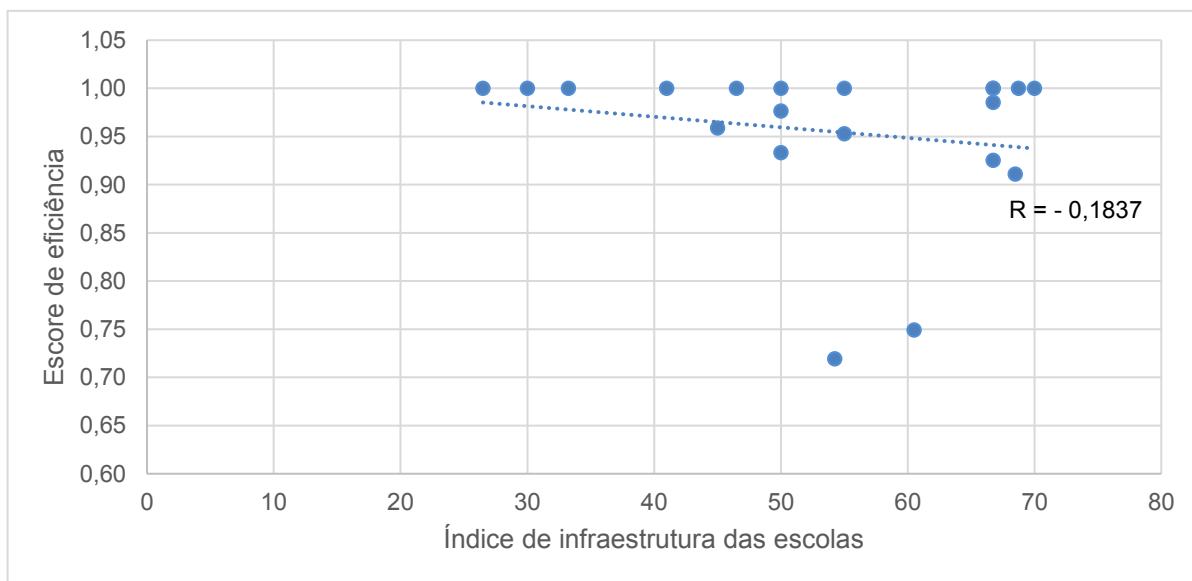
Fonte: Elaboração própria.

GRÁFICO 16 — Correlação entre gasto por aluno e escore de eficiência



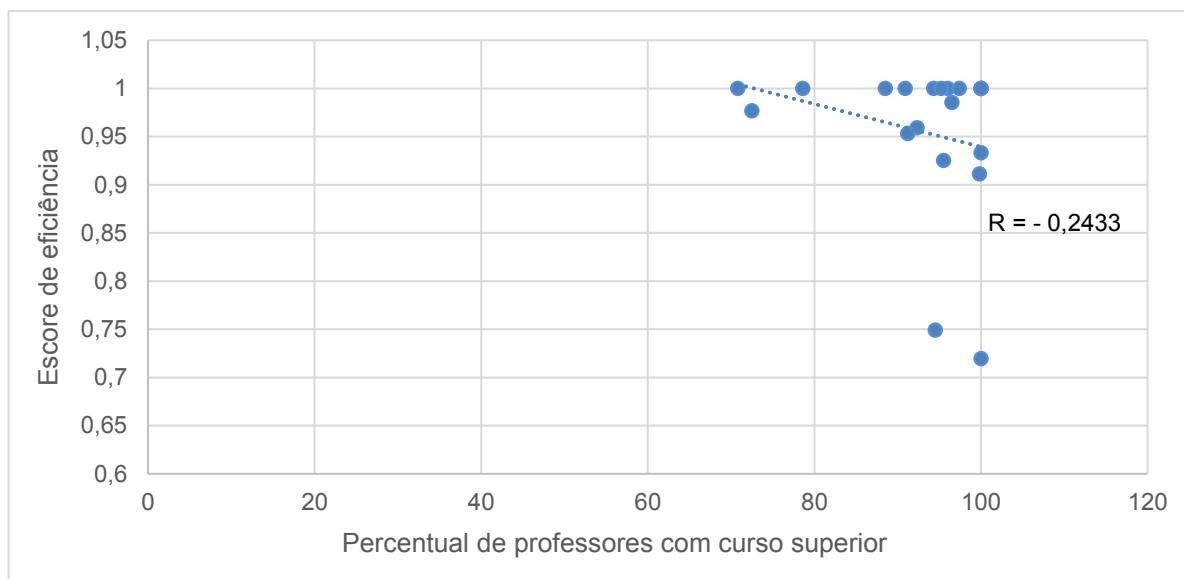
Fonte: Elaboração própria.

GRÁFICO 17 — Correlação entre índice de infraestrutura e escore de eficiência



Fonte: Elaboração própria.

GRÁFICO 18 — Correlação entre percentual de professores com curso superior e escore de eficiência



Fonte: Elaboração própria.

Através da interpretação dos gráficos 16, 17 e 18, observa-se que, novamente, os escores de eficiência apresentaram uma relação negativa com os insumos. A partir disso, é possível inferir que o recurso utilizado não está possibilitando um aumento de eficiência e, portanto, seria prudente que os gestores públicos municipais fossem capazes de readaptar o planejamento municipal para que houvesse gastos públicos mais eficientes.

Nesse cenário, é interessante comparar as eficiências calculadas, tanto para a saúde quanto para a educação, para os mesmos municípios.

TABELA 14 — Comparação entre os escores de eficiência

Municípios	Escores de eficiência na área da saúde	Escores de eficiência na área da educação
Araporã	1,0000000	0,9332968
Belo Vale	1,0000000	1,0000000
Campo Florido	1,0000000	1,0000000
Carneirinho	1,0000000	0,7492063
Catas Altas	1,0000000	0,7194670
Conceição do Mato Dentro	0,8744615	1,0000000
Congonhas	1,0000000	0,9111217
Conquista	0,9757630	1,0000000
Extrema	0,7927115	1,0000000
Fronteira	0,8645435	1,0000000
Guarda-Mor	0,8946810	0,9589743
Indianópolis	0,8750627	0,9765517
Itatiaiuçu	1,0000000	0,9251957
Jeceaba	0,5959494	1,0000000
Limeira do Oeste	1,0000000	1,0000000
Sacramento	1,0000000	0,9530847
Santa Vitória	1,0000000	1,0000000
São Gonçalo do Rio Abaixo	0,6718383	0,9854164
São João Batista do Glória	1,0000000	1,0000000
São José da Barra	0,9784981	1,0000000

Fonte: Elaboração própria.

A tabela 14 mostra que apenas cinco dos vinte municípios, o que corresponde a 25% das cidades trabalhadas, apresentaram a eficiência máxima em ambas as áreas de atuação da Administração Pública, sendo estes: Belo Vale, Campo Florido, Limeira do Oeste, Santa Vitória e São João Batista do Glória.

Outro aspecto interessante a ser percebido desta comparação se refere ao fato dos municípios que apresentaram os piores resultados em um dos setores da atuação pública obtiveram escores máximos ou muito próximos do total na outra área. Isso demonstra que a pior eficiência do gasto público não é um problema estrutural dos municípios que apresentaram os menores escores.

Tendo como base estas informações, será feita uma análise verificando se isto pode estar associado a algum problema do planejamento do município, através de uma análise dos documentos do planejamento orçamentário municipal, principalmente o Plano Plurianual.

7.4. DOCUMENTOS DE PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO E EFICIÊNCIA

Nesta última parte, será feita uma análise a partir do número de ações elaboradas pelos gestores municipais para cada uma das áreas abordadas. Apesar da existência de ações não, necessariamente, representar uma boa atuação da administração pública, o número será utilizado como um *proxy* para verificar a variedade de áreas de atuação que o município pode ter dentro do escopo tanto da educação quanto da saúde.

Para tal, foi analisado o Plano Plurianual para o exercício de 2022 a 2025 de todos os municípios presentes na pesquisa com o intuito de verificar se o número de programas e, principalmente, de ações voltadas às duas áreas trabalhadas neste projeto possuem alguma relação com os níveis de eficiência do gasto nestas áreas.

Neste cenário, a tabela 15 mostra estes dados discriminados para cada uma das cidades.

TABELA 15 — Número de programas e ações nas áreas de saúde e de educação presentes nos PPAs do exercício de 2022-2025

Municípios	Nº de programas de saúde	Nº de ações de saúde	Nº de programas de educação	Nº de ações de educação
Araporã	N/D	14	N/D	14
Belo Vale	N/D	17	N/D	17
Campo Florido	2	8	8	31
Carneirinho	7	12	6	14
Catas Altas	7	32	10	33
Conceição do Mato Dentro	6	40	5	25
Congonhas	4	47	4	24
Conquista	2	12	4	22
Extrema	N/D	26	N/D	36
Fronteira	N/D	36	N/D	31
Guarda-Mor	4	25	6	28
Indianópolis	1	32	3	12
Itatiaiuçu	9	23	8	34
Jeceaba	N/D	29	N/D	41
Limeira do Oeste	5	16	5	17
Sacramento	N/D	29	N/D	35
Santa Vitória	1	24	4	37
São Gonçalo do Rio Abaixo	6	38	8	44
São João Batista do Glória	N/D	20	N/D	14
São José da Barra	N/D	15	N/D	16

Fonte: Elaboração própria.

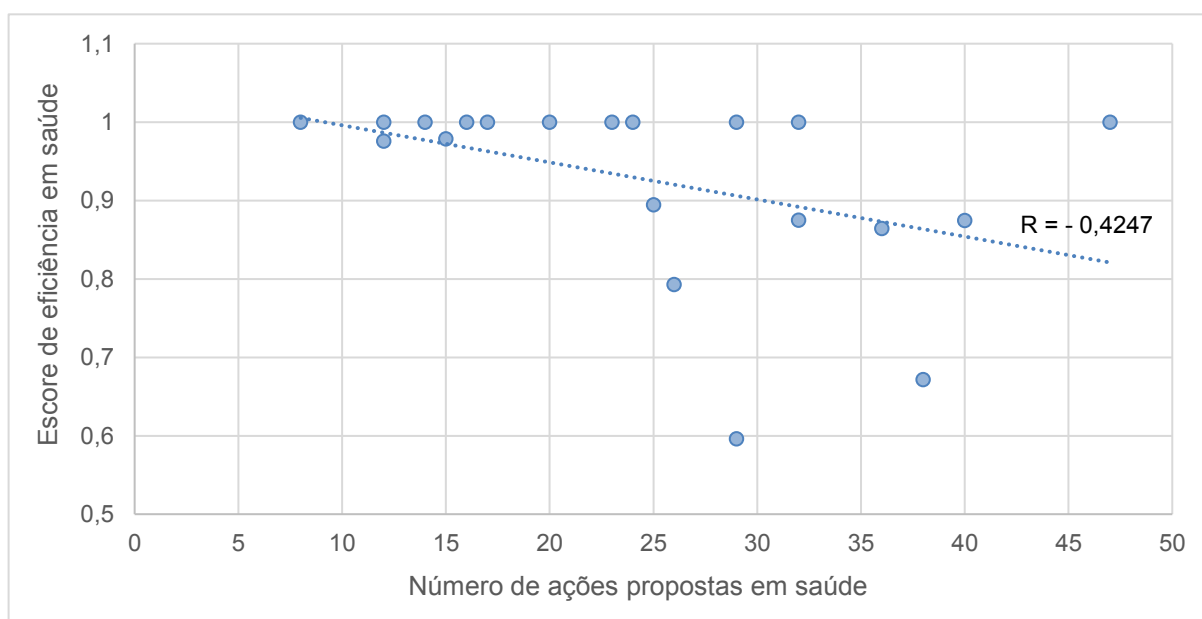
Antes de analisar os dados e realizar as comparações aqui propostas, é relevante destacar que os municípios de Araporã, Belo Vale, Extrema, Fronteira, Jeceaba, Sacramento, São João Batista do Glória e São José da Barra não possuíam

os anexos dos PPAs disponíveis em seus sítios de transparência. Sendo assim, foram utilizados os anexos da LOA para levantar os dados referentes ao número de ações planejadas para cada um destes municípios.

Inicialmente, é interessante destacar que, tanto na saúde quanto na educação, metade dos municípios apresentaram um número de ações previstas inferior à média de ações da amostra de municípios. No caso das ações do setor de saúde, a média foi 24,75 ações e, para a área da educação, a média foi de 26,25 ações.

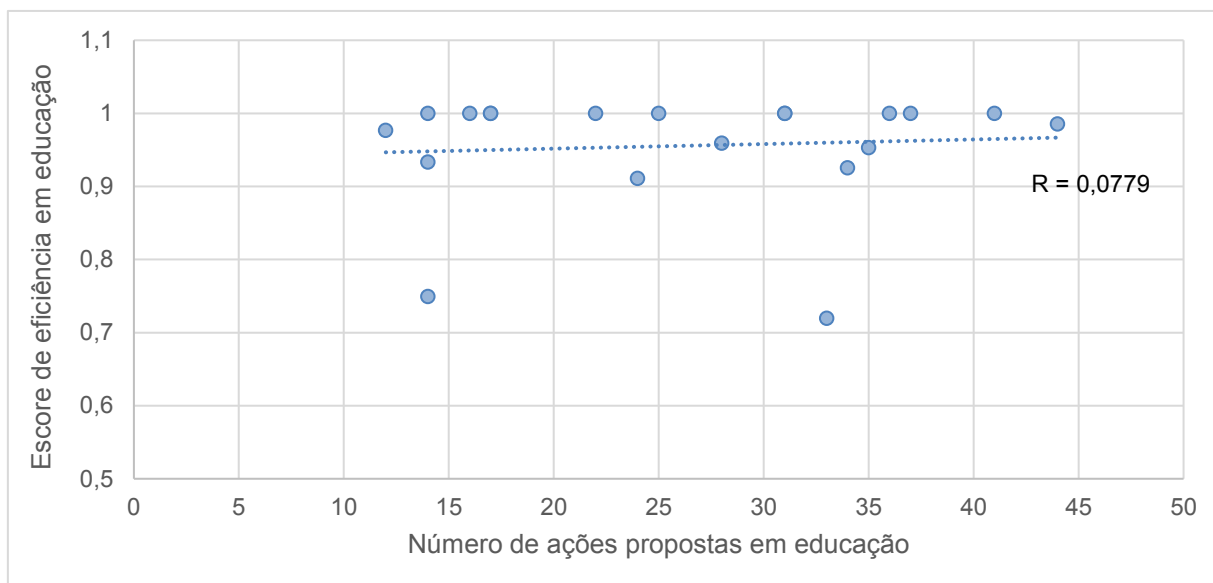
A partir desta contextualização inicial, será realizada uma análise de modo a verificar se existe alguma relação entre o número de ações planejadas e os escores de eficiência obtidos por cada um dos municípios trabalhados.

GRÁFICO 19 — Correlação entre número de ações previstas no setor da saúde e escore de eficiência



Fonte: Elaboração própria.

GRÁFICO 20 — Correlação entre número de ações previstas na área da educação e escore de eficiência



Fonte: Elaboração própria.

Os dados obtidos no gráfico 19 apontam que existe uma relação negativa entre o número de ações propostas para o campo da saúde e a eficiência mensurada, sendo assim, não se pode afirmar que o maior número de ações e a provável maior diversificação do gasto dentro do escopo da saúde não resulta, necessariamente, em um gasto mais eficiente.

Contudo, a mesma análise não se repete para a educação. De acordo com as informações presentes no gráfico 20, existe uma relação levemente positiva entre o número de ações propostas e o escore de eficiência aqui calculado.

Como ambas as análises apresentaram resultados muito opostos, não se deve garantir que o maior número de ações resultará em uma maior eficiência calculada nos mesmos moldes da mensurada neste trabalho.

8. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente monografia buscou discutir a eficiência do gasto público com saúde e educação dos vinte municípios mineiros com mais de 5.000 habitantes que mais receberam repasse de ICMS *per capita* no período de 2018 a 2022.

A seleção desta transferência como parâmetro para a escolha dos municípios se deu devido ao fato de ser o tributo mais importante, em termos de arrecadação estadual, e da existência da Lei Robin Hood, especificidade mineira relacionada às transferências. Esta lei possui o intuito de garantir uma melhor distribuição do recurso arrecadado entre os diversos municípios de Minas Gerais, através da maior valorização dos municípios que possuíssem programas e investissem em áreas de interesse social (MARANDUBA JÚNIOR; ALMEIDA, 2009). Para tanto, a lei utilizou de diversos critérios para definir o índice de repasse, sendo que, dentre estes critérios, estão a saúde e a educação.

Em relação à saúde e à educação em si, de acordo com o que foi apresentado nos capítulos anteriores, é indiscutível a importância de ambas as áreas para a promoção do bem-estar e da qualidade de vida dos cidadãos e ainda é ressaltada a relevância do Estado na promoção destes direitos. Este ponto ainda se confirma ao se observar que, tanto a saúde quanto a educação, são direitos dos cidadãos presentes na Constituição Federal de 1988.

Neste aspecto do provimento de serviços para a garantia destes direitos que se encaixa a questão dos municípios, tendo em vista que, a partir da Constituição mais recente, eles adquiriram autonomia para ofertar este tipo de serviço público. Esta autonomia se deu devido à aquisição do *status* de ente federado pelos municípios, o que culminou em uma maior receita e em maiores responsabilidades no que se refere à gestão.

Sendo assim, verificou-se a necessidade de melhor abordar esse aspecto da gestão própria municipal. Para tanto, foi feita uma mensuração da eficiência dos municípios em ambos os setores mencionados através da Análise por Envoltória de Dados, seguindo o modelo BCC com orientação aos insumos. Nesta análise, os insumos para a área de saúde foram: gasto *per capita*, equipamentos do SUS por mil habitantes e profissionais da saúde do SUS por mil habitantes. Em relação aos *outputs*, foram utilizados no modelo: índice de produção ambulatorial do SUS por mil

habitantes, ações de promoção e prevenção em saúde e percentual populacional atendido por programas de saúde da família.

Para o caso da educação, os *inputs* selecionados foram: gasto por aluno, percentual de docentes com nível superior no ensino fundamental e índice de estrutura física das escolas. No que se refere aos produtos utilizados, estes foram o IDEB e a taxa de atendimento da educação básica.

A partir dos resultados, notou-se que, em ambas as áreas de atuação da administração pública, onze dos vinte municípios mineiros obtiveram escores máximos de eficiência, sendo que os municípios de Belo Vale, Campo Florido, Limeira do Oeste, Santa Vitória e São João Batista do Glória apresentaram escores máximos tanto em saúde quanto em educação.

Ao comparar os resultados de estudos anteriores com os obtidos nesta pesquisa, nota-se uma grande diferença, principalmente no que se refere aos resultados calculados para os municípios do Triângulo Mineiro. Enquanto na pesquisa de Silva *et al.* (2012), os municípios desta região apresentaram os piores escores de eficiência na área de saúde, o presente trabalho calculou que a maioria dos municípios desta região obtiveram o escore máximo de eficiência.

Em relação à eficiência da saúde de um modo geral, nota-se que este trabalho apresentou uma perspectiva bem mais positiva em relação aos trabalhos anteriores. Enquanto que os trabalhos de Silva *et al.* (2012), Cabral *et al.* (2019) e Maia (2016) evidenciaram baixos escores de eficiência na área da saúde, esta pesquisa demonstrou uma situação bem mais positiva na qual 55% dos municípios analisados obtiveram escores máximos.

Complementarmente, o ICMS Saúde apresentou dados que demonstram que três dos quatro municípios com maiores repasses de ICMS *per capita* — São Gonçalo do Rio Abaixo, Extrema e Jeceaba — também estavam entre os quatro municípios que mais receberam recurso oriundo deste critério pela Lei Robin Hood. Ainda sobre estes municípios, é importante destacar que, mesmo com este valor elevado no critério, os escores de eficiência do gasto para a área da saúde dos mesmos foram os piores dentre os analisados, o que pode ser justificado exatamente pelo excesso de recurso disponível para os municípios, em termos *per capita*.

Similarmente ao que foi percebido na área da saúde, a área da educação também apresentou resultados mais otimistas em relação a outras pesquisas. As pesquisas de Sizilio *et al.* (2022), Silva *et al.* (2012), Salazar e Pereira (2021) e Delgado e Machado (2007) mostram uma realidade na qual, na grande maioria dos casos, os resultados de eficiência obtidos foram bem negativos, sendo que poucos municípios apresentaram eficiência máxima.

Partindo dos resultados obtidos neste trabalho, é possível perceber que o único trabalho que apresentou resultados semelhantes foi aquele desenvolvido por Moraes (2009), sendo que, neste, foi constatado que mais de 70% dos municípios analisados obtiveram escores acima de 70%.

Vale ressaltar que, ao examinar os dados referentes ao ICMS Educação, pouco se pode dizer a respeito da relação entre o recurso recebido e os escores de eficiência ou o repasse *per capita* do tributo.

No entanto, ainda é importante ressaltar que o método utilizado para calcular o valor das eficiências nas pesquisas está intrinsecamente relacionado à amostra escolhida e, como a amostra escolhida para a análise desta monografia foi inferior às selecionadas para os outros trabalhos aqui mencionados, é possível que diferenças como as aqui mencionadas sejam constatadas.

Outra questão que merece ser destacada neste trabalho se refere aos resultados percebidos através das correlações feitas entre os escores de eficiência e os insumos utilizados no modelo DEA. Em todos os casos, seja no âmbito da saúde ou da educação, esta análise apresentou uma relação negativa, na qual foi constatado uma tendência de quanto maior era o insumo, menor seria o escore de eficiência.

Este aspecto reforça a importância de se ter e de seguir o planejamento, previsto principalmente nos documentos legais do Plano Plurianual e da Lei Orçamentária Anual. Isto se deve ao fato de que o orçamento, além de ser uma decisão técnica e política, é o instrumento de maior importância ao se tratar da gestão dos recursos públicos. (PIRES; MOTTA, 2006).

É a partir desta perspectiva que se fez a comparação entre as eficiências calculadas e o número de ações previstas nos documentos de planejamento. Conforme foi destacado no texto, o número de ações não necessariamente reflete

uma boa administração, mas é possível depreender que houve uma maior atenção, por parte do governo municipal, no planejamento e, conseqüentemente, na elaboração do documento.

A partir da análise foi possível verificar uma tendência na qual os municípios que mais discriminaram ações no âmbito da educação também obtiveram melhores resultados no que se refere à eficiência. Contudo, o mesmo não foi verificado para a saúde.

Finalmente, é necessário salientar que as eficiências calculadas neste trabalho não podem ser consideradas como eficiências absolutas para os municípios estudados. Isto se deve ao fato de que, o modelo DEA calcula estas eficiências de acordo com os parâmetros estipulados no modelo, sendo assim criam-se oportunidades para novos trabalhos que aumentem o número de variáveis utilizadas e/ou de DMUs com o intuito de trazer novas contribuições à área da administração pública mineira. Além disso, incentiva-se realizar pesquisas mais aprofundadas sobre os municípios aqui descritos, de modo a ter melhores compreensões a respeito da realidade de cada um deles.

9. REFERÊNCIAS

ANJOS, Pedro Germano dos. Os graus da discricionariedade da administração pública no âmbito do direito orçamentário. **Anais do XVII Congresso Nacional do CONPEDI**. CONPEDI, Brasília, 2008.

AFONSO, José Roberto Rodrigues et. al. Federalismo fiscal no Brasil: a importância dos governos municipais. Administração pública. Direito administrativo, financeiro e gestão pública: prática, inovações e polêmicas. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

ARRETCHE, Marta. O mito da descentralização como indutor de maior democratização e eficiência das políticas públicas. A miragem da pós-modernidade: democracia e políticas sociais no contexto da globalização. Rio de Janeiro, Editora Fiocruz, 1997.

ARRETCHE, Marta. Financiamento federal e gestão local de políticas sociais: o difícil equilíbrio entre regulação, responsabilidade e autonomia. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 8, p. 331-345, 2003.

BARBOSA, Allan Claudius Queiroz et al. Eficiência e gestão pública em saúde na APS. **APS Em Revista**, v. 3, n. 2, p. 144-153, 2021.

BIONDINI, Isabella Virgínia Freire; STARLING, Mônica de Barros Lima; SOUZA, Nícia Raies Moreira de. A descentralização das ações na área do patrimônio cultural: o impacto da Lei Robin Hood nos municípios mineiros. **Anais do XIV Seminário sobre a Economia Mineira**. Cedeplar, Universidade Federal de Minas Gerais, 2010.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro: 16 de julho de 1934.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: 5 out. 1988.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 29, de 13 de setembro de 2000. Altera os arts. 34, 35, 156, 160, 167 e 198 da Constituição Federal e acrescenta artigo ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para assegurar os recursos mínimos para o financiamento das ações e serviços públicos de saúde. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2000.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 86, de 17 de março de 2015. Altera os arts. 165, 166 e 198 da Constituição Federal, para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária que especifica. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2015.

BRASIL. Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 1990.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 1996.

BULLINGER, Martin. A discricionariedade da administração pública. **Revista de Ciência Política**, v. 30, n. 2, p. 3-23, 1987.

CABRAL, Kerla Fabiana Dias; FERREIRA, Marco Aurélio Marques; BATISTA, Rodrigo Siqueira; CERQUEIRA, Fábio Ribeiro. Atenção primária à saúde: uma análise a luz

da eficiência técnica dos recursos no Estado de Minas Gerais. **Revista de Gestão em Sistemas de Saúde**, [S. l.], v. 8, n. 2, 2019.

CAMARA, Eduardo Arruda. **Um estudo comparativo da eficiência das usinas hidrelétricas do Brasil, utilizando a análise por envoltória de dados DEA**. Dissertação (Mestrado em Economia), Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal de Pernambuco. Recife. 2008.

CAMARGO, Francielle de O.; GUIMARÃES, Klicia MS. O princípio da eficiência na gestão pública. **Revista CEPPG**, v. 28, p. 133-145, 2013.

CAMPOS, Alinaldo Guedes. Discricionariedade administrativa: limites e controle jurisdicional. **Jus Navigandi**, Teresina, v. 10, 2005.

CARAZZA, Roque Antonio. Curso de Direito Constitucional Tributário. 29ª ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2013.

COELHO, Luiz Claudio Araújo. A Educação nas Constituições Brasileiras. 2011.

DELGADO, Victor Maia Senna; MACHADO, Ana Flávia. Eficiência das escolas públicas estaduais de Minas Gerais. 2007.

DINIZ, Eli. Engenharia institucional e políticas públicas: dos conselhos técnicos às câmaras setoriais. PANDOLFI, Dulce (Org.). **Repensando o Estado Novo**. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getúlio Vargas, 1999.

FABRE, Valkyrie Vieira. **Comportamento dos custos governamentais sob ótica da Teoria das Finanças Públicas**. Tese (Doutorado em Contabilidade), Centro Sócio Econômico, Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis. 2021.

FARIA, Flavia Peixoto; JANNUZZI, Paulo de Martino; SILVA, Silvano José da. Eficiência dos gastos municipais em saúde e educação: uma investigação através da análise envoltória no estado do Rio de Janeiro. **Revista de Administração Pública (RAP)**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 1, p. 155-177, jun./fev. 2008.

FERREIRA, Marcélia Aguiar; SÁ, Adriana Aparecida da Conceição Santos. ANÁLISE DA MARGEM DE DISCRICIONARIEDADE NO ORÇAMENTO DO MUNICÍPIO DE TEÓFILO OTONI-MG. **Revista Multidisciplinar do Nordeste Mineiro**, [S. l.], v. 2, n. 1, 2023.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. O histórico da Lei Robin Hood. Belo Horizonte, 2010. Disponível em: <http://robin-hood.fjp.mg.gov.br/index.php/leirobinhood/historico>. Acesso em: 11 de set. de 2023.

INMAN, Robert P.; RUBINFELD, Daniel L. Rethinking federalism. **Journal of economic perspectives**, v. 11, n. 4, 1997.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. Sinopse Estatística da Educação Básica 2022. Brasília: Inep, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/sinopses-estatisticas/educacao-basica>. Acesso em: 02 out. 2023.

LANIS, Gustavo Pereira; BUENO, Newton Paulo. Fatores que influenciam a eficiência da gestão orçamentária anual. **Gestão & Planejamento-G&P**, v. 21, 2020.

LINHARES, Fabricio Carneiro; SIMONASSI, Andrei Gomes; NOJOSA, Glauber Marques. A dinâmica do equilíbrio financeiro municipal e a Lei de Responsabilidade Fiscal. **Economia**, v. 13, n. 3b, p. 735-758, 2012.

LOPREATO, Francisco Luiz C. Federalismo brasileiro: origem, evolução e desafios. **Economia e Sociedade**, v. 31, p. 1-41, 2022.

LOURENÇO, Rosenery Loureiro *et al.* Eficiência do gasto público com ensino fundamental: uma análise dos 250 maiores municípios brasileiros. **Contabilidade Vista & Revista**, v. 28, n. 1, p. 89–116, 2017.

LOYOLA, Paulo. Autonomia municipal e interdependência federativa: uma análise sobre as mudanças ocorridas no acesso e nos gastos em educação no Brasil (2000 - 2014). **Educação & Sociedade**, v. 38, n. 140, p. 767–790, jul. 2017.

MELO, Clóvis Alberto Vieira de *et al.* Federalismo e bons governos: uma análise política da gestão fiscal dos municípios. **Opinião Pública**, v. 21, p. 673-692, 2015.

MARANDUBA JÚNIOR, Noé Gonçalves; ALMEIDA, Eduardo Simões de. Análise de convergência espacial dos repasses da Lei Robin Hood. **Economia e Sociedade**, v. 18, p. 583-601, 2009.

MARCO, Cristhian Magnus de *et al.* **O município na federação**. Dissertação (Mestrado em Direito), Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis. 2001.

MENDES, Eugênio Vilaça. **Desafios do SUS**. Brasília, DF: Conass, 2019.

MENDES, José Dínio Vaz; BITTAR, Olímpio J. Nogueira V. Perspectivas e desafios da gestão pública no SUS. **Revista da Faculdade de Ciências Médicas de Sorocaba**, v. 16, n. 1, p. 35-39, 2014.

MENDES, Marcos. Federalismo fiscal. **Economia do setor público no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier, p. 421-461, 2004.

MINAS GERAIS. Lei nº 18.030, de 12 de janeiro de 2009. Dispõe sobre a distribuição da parcela da receita do produto da arrecadação do ICMS pertencente aos Municípios.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Fazenda de Minas Gerais. **Relatório de avaliação 003/2023**. Avaliação da execução e gestão do Processo de Transferência de Recurso aos Municípios originados do IPVA e do ICMS, na STE. Belo Horizonte, 2023.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. Pactos pela Saúde 2006: Política Nacional de Atenção Básica, v. 4. Brasília, DF, 2006.

MOHN, Paulo. A repartição de competências na Constituição de 1988. **Revista de informação legislativa**, v. 47, n. 187, p. 215-244, 2010.

MORAES, Alexandre de. Direito Constitucional. 1. ed. São Paulo: Editora Atlas, 1996.

MORAIS, Reinaldo Carvalho de. **Eficiência do gasto público em educação fundamental nas prefeituras mineiras: uma abordagem via análise envoltória de dados**. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) — Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2009.

NEGOSEK, Magali Regina Fuck; DE MELO, Osvaldo Ferreira. Parâmetros da discricionariedade administrativa na execução do orçamento municipal. **Revista Eletrônica Direito e Política**, v. 4, n. 2, p. 236-266, 2009.

OLIVEIRA, Ana Paula Cavalcante de *et al.* Desafios para assegurar a disponibilidade e acessibilidade à assistência médica no Sistema Único de Saúde. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 22, p. 1165-1180, 2017.

OLIVEIRA, Camila Torres. **Financiamento pública da educação básica no Brasil — Uma análise do FUNDEB**. Monografia (Graduação em Economia), Departamento de Economia da Universidade de Brasília, Universidade de Brasília. Brasília. 2015.

PAIVA, André Luiz de *et. al.* Avaliação dos impactos dos critérios de distribuição do ICMS da lei Robin Hood no índice de desenvolvimento humano municipal em Minas Gerais. **Revista Ambiente Contábil**, Universidade Federal do Rio Grande do Norte - ISSN 2176-9036, v. 6, n. 1, p. 35-63, 2014.

PEDROSO, Marcel; BANDEIRA, Ludmila Ferreira; CALMON, Paulo. Eficiência Relativa da Política Nacional de Procedimentos Cirúrgicos Eletivos de Média Complexidade. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 16, n. 2, p. 237-252, 2012.

PEÑA, Carlos Rosano. Um modelo de avaliação da eficiência da administração pública através do método análise envoltória de dados (DEA). **Revista de Administração Contemporânea**, v. 12, n. 1, p. 83–106, 2008.

PESSANHA, José Francisco Moreira *et al.* Implementando modelos DEA no R. **SIMPÓSIO DE EXCELÊNCIA EM GESTÃO E TECNOLOGIA**, 2013.

PIRES, José Santo Dal Bem; MOTTA, Walmir Francelino. A evolução histórica do orçamento público e sua importância para a sociedade. **Enfoque: Reflexão Contábil**, v. 25, n. 2, p. 16-25, 2006.

PIRES, Maria Coeli Simões. O município no federalismo brasileiro: constrangimentos e perspectivas. **Caderno da Escola do Legislativo**. Belo Horizonte, v. 8, n. 1, p. 55-84, 2005.

POHL, Angelo Inácio. **O federalismo no Brasil: centralização versus descentralização na República Velha**. Monografia (Especialização), Centro de Ciências Sociais e Humanas, Universidade Federal de Santa Maria. Santa Maria. 2004.

QUEIROZ, Maria de Fátima Medeiros de *et al.* Eficiência no gasto público com saúde: uma análise nos municípios do Rio Grande do Norte. **Revista Econômica do Nordeste**, v. 44, n. 3, p. 761–776, 2016.

REIS, Edna Afonso; REIS, Ilka Afonso. Análise descritiva de dados. **Relatório Técnico do Departamento de Estatística da UFMG**, v. 1, 2002.

REZENDE, Amaury José; SLOMSKI, Valmor; CORRAR, Luiz João. A gestão pública municipal e a eficiência dos gastos públicos: uma investigação empírica entre as políticas públicas e o índice de desenvolvimento humano (IDH) dos municípios do Estado de São Paulo. **Revista Universo Contábil**, v. 1, n. 1, p. 24-40, 2005.

REZENDE, Fernando; AFONSO, José Roberto. A federação brasileira: fatos, desafios e perspectivas. **Federalismo e integração econômica regional—desafios para o Mercosul**. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer, p. 301-362, 2004.

SALAZAR, Marlon Bruno; PEREIRA, Bruno Rodrigues. Eficiência do gasto público em educação para os municípios do Campo das Vertentes em Minas Gerais para o ano de 2019. **Revista Economia e Políticas Públicas**, v. 9, n. 2, p. 34-63, 2021.

SANTOS, Angela Moulin S. Penalva. Federalismo no Brasil: uma abordagem da perspectiva dos Municípios. **Revista de Direito da Cidade**, v. 3, n. 1, p. 95-123, 2011.

SECRETARIA DE ESTADO DE FAZENDA. Cálculo – Noções Básicas, s.d. Página inicial. Disponível em: http://www.fazenda.mg.gov.br/governo/assuntos_municipais/vaf/nocoos.html. Acesso em: 12 de set. de 2023.

SILVA, Ambrozina de Abreu Pereira; FERREIRA, Marco Aurélio Marques; BRAGA, Marcelo José; ABRANTES, Luiz Antônio. Eficiência na alocação de recursos públicos destinados à educação, saúde e habitação em municípios mineiros. **Contabilidade, Gestão e Governança**, 15(1), 96-114, 2012.

SILVA, Jorge Luiz Mariano da; QUEIROZ, Maria de Fátima Medeiros. Eficiência na gestão da saúde pública: uma análise dos municípios do estado do Rio Grande do Norte (2004 e 2008). **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 50, 149-170, jan./jun. 2018

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. São Paulo: Editora Malheiros, 2016.

SILVA, Maurício Corrêa da *et al.* Avaliação da eficiência da política orçamentária dos estados brasileiros e o distrito federal com a utilização da análise envoltória de dados no ano de 2010. **Governnet-boletim de orçamento e finanças**, v. único, n. 126, p. 912-926, 2015.

SILVA, Mauro Santos. Teoria do federalismo fiscal: notas sobre as contribuições de Oates, Musgrave, Shah e Ter-Minassian. **Nova economia**, v. 15, n. 1, p. 117-137, 2005.

SILVEIRA, Rodrigo Eurípedes da *et al.* Gastos relacionados a hospitalizações de idosos no Brasil: perspectivas de uma década. **Einstein (São Paulo)**, v. 11, p. 514-520, 2013.

SIZILIO, Etiane Ramos Soares Sizilio *et al.* Eficiência dos gastos em educação nos municípios do Sul e Sudoeste de Minas Gerais. **Encontro Brasileiro de Administração Pública**, 2022.

SOARES, Márcia Miranda. Formas de Estado: federalismo. **Manuscrito. Belo Horizonte: UFMG/DCP**, 2013.

SOARES, Márcia Miranda; GARCÍA, Encarnación Murillo; CARBONELL, Jesús Ruiz-Huerta. Desigualdades territoriais no financiamento das políticas de educação e de saúde na Espanha e no Brasil. **Revista de Administração Pública**, v. 57, p. e-2022-0168, 2023.

SOUZA, Renata Odete de Azevedo; MACHADO, Cristiani Vieira; NORONHA, Marina Ferreira de. Desafios da gestão municipal da atenção básica em saúde no Brasil: um estudo de caso. **Revista de APS**, v. 18, n. 2, 2015.

TAVARES, Julia Marques Pereira de Pinho. **Eficiência do gasto público em saúde nos municípios polo de minas gerais: uma abordagem via análise envoltória de dados**. Monografia (Administração Pública) — Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2021.

VARELA, Patrícia Siqueira. **Financiamento e controladoria dos municípios paulistas no setor saúde: uma avaliação de eficiência**. Tese (Doutorado em Ciências Contábeis), Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo, Universidade de São Paulo. São Paulo. 2008.

VAZ, José Carlos. A delicada disputa pelas cabeças na evolução do serviço público no Brasil pós-redemocratização. **Cadernos Enap**, v. 1, p. 37-44, 2006.

WANDERLEY, Claudio Burian. Transferências federativas e potências dos contratos: Avaliação da Lei Robin Hood. EPGE/FGV: ANPEC, 2006.

VIEIRA, Sofia. A educação nas constituições brasileiras: texto e contexto. **Revista brasileira de Estudos pedagógicos**, v. 88, n. 219, 2007.

WATTS, Ronald L.. Comparing federal systems in the 1990s. **The American Review of Canadian Studies**, v. 29, n. 2, 1999.

APÊNDICE I - ÍNDICE DE PRODUÇÃO AMBULATORIAL

Município	Número de procedimentos de acordo com a complexidade				População de acordo com o Censo 2022	Índice de produção ambulatorial
	Atenção Básica	Média complexidade	Alta complexidade	Não se aplica		
Araporã	95.571	86.998	58	2.335	8.543	5.322,52
Belo Vale	79.162	0	0	79	8.632	1.835,07
Campo Florido	19.115	38.742	0	594	8.181	1.895,25
Carneirinho	198.953	25.207	0	12.016	9.401	5.164,80
Catas Altas	75	51937	0	1.023	5.486	2.861,54
Conceição do Mato Dentro	6.252	0	0	1.338	23.345	59,29
Congonhas	419.717	1.194.493	5.138	19.376	55.562	8.032,18
Conquista	35.660	0	0	167	6.679	1.070,32
Extrema	29.229	3.653	0	3.438	53.520	136,13
Fronteira	39.904	171.562	35	6.952	13.668	4.401,42
Guarda-Mor	32.858	50.672	0	4.715	6.539	3.401,85
Indianópolis	1.399	1.643	0	1.537	6.104	151,77

Itatiaiuçu	170.760	0	0	1.351	16.257	2.109,07
Jeceaba	0	0	0	652	6.344	10,28
Limeira do Oeste	162.810	0	0	751	8.582	3.802,97
Sacramento	133.064	449.098	2.452	82.100	25.888	6.587,34
Santa Vitória	100.353	3.021	0	1.121	20.538	1.026,83
São Gonçalo do Rio Abaixo	5.270	8.322	0	1.285	12.466	295,13
São João Batista do Glória	26.660	29.449	0	1.223	7.455	1.916,70
São José da Barra	23.233	6	0	345	7.862	595,64

APÊNDICE II - ÍNDICE DE INFRAESTRUTURA DAS ESCOLAS

Município	Percentual de escolas com acesso à internet	Percentual de escolas municipais com bibliotecas	Percentual de escolas municipais com laboratório de ciências	Percentual de escolas municipais com laboratório de informática	Índice de infraestrutura das escolas
Araporã	100	60	0	40	50
Belo Vale	67	22	0	44	33,25
Campo Florido	100	80	20	20	55
Carneirinho	100	71	0	71	60,5
Catas Altas	100	83	17	17	54,25
Conceição do Mato Dentro	59	35	0	12	26,5
Congonhas	100	97	7	70	68,5
Conquista	80	20	0	20	30
Extrema	100	57	10	19	46,5
Fronteira	100	38	13	13	41
Guarda-Mor	80	60	0	40	45
Indianópolis	100	80	0	20	50
Itatiaiuçu	100	100	0	67	66,75

Jeceaba	100	100	0	75	68,75
Limeira do Oeste	100	100	0	67	66,75
Sacramento	100	90	10	20	55
Santa Vitória	100	70	0	30	50
São Gonçalo do Rio Abaixo	100	67	44	56	66,75
São João Batista do Glória	100	100	0	67	66,75
São José da Barra	100	100	0	80	70

APÊNDICE III – VALORES DE INSUMOS E PRODUTOS POR MUNICÍPIO NA SAÚDE

Município	Insumo 1	Insumo 2	Insumo 3	Produto 1	Produto 2	Produto 3	Escore de eficiência
Araporã	1.758,39	1,29	24,11	5322,52	8533,30	100,00	1,0000000
Belo Vale	1.267,13	0,93	18,65	1835,07	19,81	100,00	1,0000000
Campo Florido	1.275,41	1,10	13,57	1895,25	49,75	79,34	1,0000000
Carneirinho	1.805,33	1,91	18,93	5164,80	6054,14	90,15	1,0000000
Catas Altas	2.077,89	2,73	11,85	2861,54	68,72	100,00	1,0000000
Conceição do Mato Dentro	1.581,94	2,14	18,29	59,29	57,31	100,00	0,8744615
Congonhas	2.279,57	2,92	26,01	8032,18	5331,38	100,00	1,0000000
Conquista	1.552,21	2,25	19,46	1070,32	4361,88	91,11	0,9757630
Extrema	2.352,46	2,88	16,01	136,13	193,09	100,00	0,7927115
Fronteira	2.015,87	1,68	22,61	4401,42	6,29	68,11	0,8645435

Guarda-Mor	1.662,98	2,29	26,00	3401,85	13,76	100,00	0,8946810
Indianópolis	2.795,57	1,15	18,35	151,77	27,20	100,00	0,8750627
Itatiaiuçu	2.522,67	1,11	12,55	2109,07	83,10	100,00	1,0000000
Jeceaba	2.597,41	2,05	26,64	10,28	102,77	100,00	0,5959494
Limeira do Oeste	1.239,03	2,45	21,44	3802,97	4083,90	96,07	1,0000000
Sacramento	1.652,29	2,67	24,18	6587,34	4297,63	99,06	1,0000000
Santa Vitória	1.917,53	1,51	14,90	1026,83	3910,90	100,00	1,0000000
São Gonçalo do Rio Abaixo	3.341,17	1,52	23,02	295,13	103,08	100,00	0,6718383
São João Batista do Glória	1.471,05	1,61	13,95	1916,70	65,86	100,00	1,0000000
São José da Barra	1.572,63	1,53	14,37	595,64	1562,33	84,14	0,9784981

APÊNDICE IV – VALORES DE INSUMOS E PRODUTOS POR MUNICÍPIO NA EDUCAÇÃO

Município	Insumo 1	Insumo 2	Insumo 3	Produto 1	Produto 2	Escore de eficiência
Araporã	7.318,69	100	50	5,40	100	0,9332968
Belo Vale	7.577,31	70,8	33,25	6,30	89,6	1,0000000
Campo Florido	6.500,69	78,6	55	5,00	100	1,0000000
Carneirinho	13.371,14	94,5	60,5	5,30	78,8	0,7492063
Catas Altas	10.288,42	100	54,25	6,20	90,4	0,7194670
Conceição do Mato Dentro	11.729,22	100	26,5	5,30	100	1,0000000
Congonhas	7.228,83	99,8	68,5	6,10	100	0,9111217
Conquista	5.699,79	90,9	30	5,20	76,1	1,0000000
Extrema	5.933,90	100	46,5	6,20	100	1,0000000
Fronteira	4.719,91	96	41	5,60	72,6	1,0000000
Guarda-Mor	9.049,34	92,3	45	5,20	100	0,9589743

Indianópolis	15.802,00	72,5	50	5,00	80,2	0,9765517
Itatiaiuçu	11.269,69	95,5	66,75	5,90	100	0,9251957
Jeceaba	13.500,64	88,5	68,75	6,10	100	1,0000000
Limeira do Oeste	3.849,57	94,3	66,75	6,00	100	1,0000000
Sacramento	5.429,57	91,2	55	6,00	93,2	0,9530847
Santa Vitória	4.331,72	100	50	5,20	89,3	1,0000000
São Gonçalo do Rio Abaixo	7.048,57	96,5	66,75	6,50	100	0,9854164
São João Batista do Glória	5.031,97	95,2	66,75	6,50	81,8	1,0000000
São José da Barra	5.694,57	97,4	70	6,80	100	1,0000000