

Boa Gestão e Políticas Públicas Municipais

Clóvis Alberto Vieira de Melo

Doutor em Ciência Política pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE)

Lívia Maria Ferreira da Silva

Graduada em Ciências Sociais e Mestranda do Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal de Campina Grande

Introdução

Definir o que seja um bom governo tem sido uma preocupação recorrente na ciência política. Este tema, ainda pouco estudado no Brasil, trata da análise da eficiência, entendida como a capacidade dos gestores em produzirem melhores resultados com a menor quantidade de recursos possíveis. Ou seja, menos recursos com melhores resultados (MAXIMIANO, 2008, p. 11).

Na tentativa de identificar quais ações coadunam-se com práticas de bons governos, estudos sobre o tema têm sido desenvolvidos, dando origem a diversos modelos de eficiência. Por vezes, estes estudos são criticados pelo simples fato de não serem considerados a grande diversidade entre os países e seus mais distintos contextos, e que devem, por essas razões, ser considerados separadamente, pois mesmo governos

considerados eficazes têm diferenças entre si. Sob este aspecto, bons governos podem ter significados diferentes em países distintos.

Partindo da premissa de que um bom governo é um governo eficiente na entrega dos serviços à sociedade, buscou-se analisar que características poderiam explicar este aspecto no universo dos municípios brasileiros, considerando as características existentes no desenho institucional, onde o governo é exercido por entes federados em diferentes níveis, sendo atribuído aos municípios o papel de destaque em áreas essenciais, tais como educação e saúde.

Objetivou-se nesse trabalho descobrir que variáveis explicam a variação da eficiência dos governos municipais no Brasil, ou seja, de que são feitos os bons governos. Para tanto, utilizou-se como *proxy* de eficiência governamental um indicador de educação, sendo ele o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), este configurando-se enquanto variável dependente, que será utilizada como indicador de bom governo. Para explicar a variação desse indicador, foi utilizado como variável independente, o Índice Firjan de Equilíbrio Fiscal (IFGF), que mede a capacidade dos governos de equacionar receitas e despesas, sendo este um indicador de qualidade da gestão. Além desta variável, testaram-se variáveis políticas e de qualidade da burocracia, estas medidas pelo grau de fracionalização partidária no legislativo municipal, bem como a proporção de funcionários comissionados na administração municipal. Inseriu-se no modelo variáveis de cunho socioeconômico que são comumente utilizadas pela literatura para explicar rendimento escolar, a exemplo da taxa de trabalho infantil e a taxa de analfabetismo. Os dados utilizados foram coletados a partir de uma abordagem quantitativa, focando-se em fontes secundárias, em especial os produzidos pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira

(INEP), Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Banco de dados do Sistema Único de Saúde (DATASUS), Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (FIRJAN) e Tribunal Superior Eleitoral (TSE).

A hipótese central levantada foi de que um governo dotado de equilíbrio em suas contas consegue maior eficiência na prestação de serviços. Os resultados dessa pesquisa sugerem, de fato, que há relação de causalidade e positiva. Ou seja, o equilíbrio fiscal é uma das características de um bom governo, já que alcança resultados melhores.

O que vem a ser um bom governo?

Buscando observar quais os principais determinantes para um bom governo, verifica-se que tal característica pode significar coisas diferentes em lugares distintos. Esta proposição, apontada por Andrews (2010) chama a atenção para o fato de que, respeitando as peculiaridades de cada lugar ou país, pode-se observar modelos diferenciados do que tem dado certo em cada um deles. Tendo ciência deste fato, tem-se melhor abertura para evidenciar o que pode ser um governo bom ou ruim.

Andrews (2010) expõe que, na maioria das vezes, trabalhos sobre bons governos têm implicado modelos de eficiência, o que tem influenciado no desenvolvimento dos países menos desenvolvidos, conduzindo os governos a adotarem um modelo que se adeque da melhor forma para atender às demandas da população. O referido autor sugere que este tipo de abordagem é questionável, pois, após pesquisa sobre práticas de gestão pública financeira, em um conjunto de países membros da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), observou-se que os governos considerados eficientes não são mais propensos a apresentar melhores

práticas, a exemplo da excelência na prestação de serviços, alta qualidade da burocracia, auditorias internas, equilíbrio na qualidade da gestão, dentre outras, de modelos de eficiência para chegarem a serem considerados bons governos.

Boivard e Löffler (2003) dão importantes contribuições com uma visão geral da qualidade da governança pública e apontam caminhos pelos quais bons governos podem ser entendidos. Os autores expõem ainda que, desde 1990, o setor público tem se preocupado, em grande medida, com a excelência na prestação de serviços, fator que gerou uma preocupação sobre o que poderia ser considerado um bom governo.

Na década de 1990, o grande entrave no cenário político era a reforma do Estado, pois a partir dos anos 70, face à crise do estado de bem-estar-social, que se transformou na principal causa da redução das taxas de crescimento econômico, da elevação das taxas de desemprego e do aumento da taxa de inflação que, desde então, ocorreu em todo o mundo, a onda neoconservadora e as reformas econômicas orientadas para o mercado e redução do Estado foram a resposta a esta crise. Entretanto, quando, na década de 1990, verificou-se a inviabilidade da proposta conservadora de Estado mínimo, estas reformas revelaram sua verdadeira natureza: uma condição necessária da reconstrução do Estado - para que este pudesse realizar não apenas suas tarefas clássicas de garantia da propriedade e dos contratos, mas também seu papel de garantidor dos direitos sociais e de promotor da competitividade do seu respectivo país (PEREIRA, 1997, p.7).

De acordo com Pereira (1997), a reforma do Estado envolve quatro problemas que, embora interdependentes, podem ser distinguidos, o primeiro deles é a delimitação do tamanho do Estado, um problema econômico-político; o segundo é a redefinição do papel regulador do Estado, também econômico-

político; o terceiro é a recuperação da governança ou capacidade financeira e administrativa de implementar as decisões políticas tomadas pelo governo, um problema econômico-administrativo e, por fim, o aumento da governabilidade ou capacidade política do governo de intermediar interesses, garantir legitimidade e governar, um problema político. Na delimitação do tamanho do Estado estão envolvidas as ideias de privatização, "publicização" e terceirização. A questão da desregulação diz respeito ao maior ou menor grau de intervenção do Estado no funcionamento do mercado. No aumento da governança temos um aspecto financeiro: a superação da crise fiscal; um estratégico: a redefinição das formas de intervenção no plano econômico-social; e um administrativo: a superação da forma burocrática de administrar o Estado. No aumento da governabilidade estão incluídos dois aspectos: a legitimidade do governo perante a sociedade, e a adequação das instituições políticas para a intermediação dos interesses (PEREIRA, 1997).

Boivard e Löffler (2003), mostram que, desde o fim da década de 90, há um interesse generalizado em medir não só a qualidade dos serviços, mas também as melhorias na qualidade de vida tanto em termos globais como específicos, tais como saúde, bem-estar social e meio ambiente, nos processos em que estão envolvidos os bons governos, e que isso tem sido explorado e amplamente estudado. Ainda segundo os autores, práticas que favorecem a saúde do governo poderiam ser incentivadas por meio de prêmios, inspeções de financiamento e estabelecendo condições de capacitação aos interessados. Ressaltam que um governo para ser considerado bom tem envolvido em seu processo um esforço de compreensão de diferentes trabalhos e combinações de boas práticas em diferentes países.

A excelência na prestação de serviços foi um dos temas-chave nas reformas do Estado nas décadas de 1980 e 1990. O

esforço da literatura da ciência política acerca deste tema, em geral, tem sido construído para ajudar os governos a aumentar a qualidade da entrega dos serviços à população. Porém, não existe um único ponto de vista sobre o que significa qualidade.

Boivard e Löffler (2003), expõem que os gestores passaram a perceber que a excelência na prestação de serviços continuava sendo importante, porém não era suficiente. Isto porque, em parte, a aplicação destes modelos de excelência na prestação de serviços criou “problemas”, tais como as parcerias com o setor privado que foram cada vez mais vistas como mais importantes do que relacionamentos baseados em procedimentos de contratação antagônica; o papel dos cidadãos, tal como concebidos na Nova Gestão Pública (NGP)¹⁸, cada vez mais reconhecido como frágil e “consumista” – deveriam ser consultados como usuários do serviço, no entanto, seu papel de membros da comunidade que co-planejava, co-concebia e geria iniciativas públicas foi em grande parte ignorado ou subestimado; os principais escândalos em relação ao desempenho do governo, que não eram muitas vezes sobre o desempenho do serviço dos funcionários que prestavam serviço diretamente a população, mas sim sobre falhas na forma como o governo realizou suas tarefas (ambos, os políticos e funcionários de alto escalão), dentre outros problemas, que não foram solucionados, simplesmente com a melhoria dos serviços em cada um dos órgãos envolvidos (BOIVARD; LÖFFLER, 2003).

Além disso, verificou-se que, mesmo quando os cidadãos e outras partes interessadas acreditavam que os serviços eram bons, eles não expressavam, necessariamente, uma maior confiança nos governos em questão, pois quando os serviços melhoram não significa necessariamente que a confiança aumenta (CABINET OFFICEE BOUKAERT *apud* BOIVARD; LÖFFLER, 2003).

¹⁸ Nomenclatura que foi dada às novas formas de gestão após as reformas do Estado.

Como consequência, tornou-se claro que uma organização pública não pode ser julgada apenas pela excelência de seus serviços, mas também tem que ser excelente na forma como exerce suas responsabilidades políticas, ambientais e sociais. Com isso, tornou-se claro que uma nova geração de reformas governamentais havia começado e poderia ser rotulado de governança pública.

Terto e Pereira (2011) ressaltam a importância de esclarecer que o processo de discussão da Nova Gestão Pública está estreitamente ligado com as complexas mudanças estruturais pelas quais passa o Estado moderno, que apontado como motivo das crises inerentes ao próprio modo de produção capitalista, deveria ser mais ágil na busca da satisfação das demandas da população, sempre guiado pela eficiência para alcançar os fins públicos.

Sendo assim, questões como a descentralização administrativa e política, a atribuição de funções e autonomia ao mercado e à sociedade, a flexibilização da gestão, a preocupação com a eficiência na busca de resultados, dentre outras coisas, tornam-se centrais, sendo relacionadas à emergência de um novo paradigma em administração pública, rotulado de modelo gerencialista ou *New Public Management* (COSTA *apud* TERTO; PEREIRA, 2011).

Com a crise da gestão pública, buscaram-se alternativas para superar tanto a gestão tradicional quanto o gerencialismo clássico, surgindo assim, uma tendência que agrega um conjunto importante de ideias sobre a temática da Nova Gestão Pública (NGP).

Embora o interesse pela eficiência no setor público e o fato deste recorrer ao setor privado em busca de instrumentos para melhorar os processos administrativos não seja uma novidade, a ideia de gerência pública, mesmo que implique ambos os fatores, vai além. A Nova Gestão Pública supõe uma

significativa mudança de perspectiva sobre a maneira de alcançar resultados no âmbito público, o que, por sua vez, acaba por afetar a própria definição de público (OLÍAS DE LIMA *apud* TERTO; PEREIRA, 2001).

A renovação da gestão pública é algo que em muito ultrapassa a questão da eficiência no uso dos recursos públicos em um mundo que oferece demandas cada vez mais diversificadas e globalizadas. Com a Nova Gestão Pública vem uma forte valorização dos mecanismos de mercado, que seriam mais eficientes para racionalizar procedimentos, organizar atividades e controlar grupos de interesses, burocratas e políticos gastadores (TERTO; PEREIRA, 2011, p. 2).

Araújo (2010) expõe que as principais características da Nova Gestão Pública são: um Estado administrativo ao estilo da iniciativa privada, contratos de gestão entre unidades, a avaliação de desempenho, a ênfase em resultados, a redução do poder da burocracia, a focalização na eficiência, a busca de mecanismos regulatórios, a introdução sistemática de conceitos de produtividade, a flexibilidade, a competitividade administrada, a participação dos agentes sociais e controle dos resultados, o foco no cidadão, orçamento e avaliação por resultados e performance, o fortalecimento e aumento da autonomia da burocracia, a descentralização na formulação e execução de políticas e, por fim, maior autonomia às unidades executoras (ARAÚJO, 2010, p. 144).

Uma das principais recomendações da Nova Gestão Pública que vem sendo referenciada como promotora da eficiência e da eficácia pública é a gestão orientada para resultados, defendida como uma forma de se garantir que o poder público busque os resultados almejados, contribuindo não somente para a eficiência da máquina pública, mas também para melhorar os resultados obtidos com as ações do Estado. Este modelo, que visa contribuir de forma significativa para o

aumento da equidade no acesso aos serviços públicos, requer o planejamento estratégico das ações a serem desenvolvidas pelo poder público, maior autonomia gerencial, elaboração de indicadores de desempenho e, sobretudo, a avaliação dos resultados obtidos. Nesse caso, também compete ao poder público, além de dirigir e executar, planejar e avaliar, sem esquecer que o foco central será o resultado da ação (TERTO; PEREIRA, 2011).

O foco nos resultados também pode ser um mecanismo de controle social, pela sociedade, que visa trazer mais transparência à gestão pública e, por conseguinte, melhor aproveitamento do orçamento público. Com ela, a população pode “controlar” os governos para além dos períodos eleitorais. Na Nova Gestão Pública, a responsabilização do poder público pelos resultados alcançados tem sido aclamada como um meio de trazer eficiência e efetividade à máquina estatal (TERTO; PEREIRA, 2011).

Após a década de domínio da “Nova Gestão Pública”, a partir de meados dos anos 1990, em que muitas iniciativas foram lançadas ao redor do mundo, tornou-se evidente que a insatisfação estava aumentando pelo foco limitado da mesma.

Devido ao fato de haver muitas definições sobre o que é a boa governança, faz-se aqui necessário expressar brevemente o que tem permeado a discussão da definição deste termo. A definição do que seria boa governança tem sido abordada e discutida há muito no campo da ciência política, gerando muita discordância e várias interpretações.

Boivard e Löffler (2003), por exemplo, partem da convicção de que qualquer definição de governança pública tem que ser explícita ao contexto e é provável, portanto, que sejam diferentes nas opiniões dos que trabalham com este termo e entre os países. No entanto, tais autores utilizam uma definição específica de boa governança que torna particularmente fácil de

explorar a forma como as diferentes partes interessadas podem estar envolvidas de forma adequada na avaliação da qualidade desta (BOIVARD; LÖFFER, 2003).

Sendo assim, dentro desta perspectiva, a governança pública é entendida como as maneiras pelas quais as partes interessadas interagem uns com os outros, a fim de influenciar nos resultados das políticas públicas, à medida que, por boa governança, compreende-se a negociação por todas as partes interessadas em um assunto (ou área) sobre melhores resultados das políticas públicas em acordo com os princípios da governança, que são ambos implementados e avaliados regularmente por todas as partes interessadas (BOIVARD; LÖFFER, 2003). Cabe destacar, nesse ponto, a importância dos argumentos de Putnam (2000) sobre capital social e seus aspectos de laços de confiança e reciprocidade, os quais, segundo o autor, ampliam a cooperação social e o fortalecimento institucional do aparato estatal, e, por conseguinte a reponsabilidade dos governos, o que no limite pode promover a boa governança.

Para Azevedo e Anastasia (2002) o conceito de governança não se limita ao formato institucional e administrativo do Estado e a maior ou menor eficácia da máquina estatal na implementação de políticas públicas (MELO,1996; DINIZ,1996). Segundo os referidos autores, o conceito de governança remete às condições sistêmicas sob as quais se dá o exercício do poder, ou seja, aos condicionantes do exercício da autoridade política, e qualifica o modo de uso dessa autoridade. Envolve, portanto, além das questões político-institucionais de tomada de decisões, as formas de interlocução do Estado com os grupos organizados da sociedade, no que se refere ao processo de definição, acompanhamento e implementação de políticas públicas (MELO; COELHO; DINIZ *apud* AZEVEDO; ANASTASIA, 2002).

Com já visto, o termo governança deriva do termo governo, e pode ter várias interpretações, dependendo do enfoque. Nesta discussão sobre a interpretação do termo governança utilizaremos a definição desenvolvida pelo Banco Mundial, onde a governança é entendida como a maneira pela qual o poder é exercido na administração dos recursos sociais e econômicos de um país visando ao desenvolvimento e a capacidade dos governos de planejar, formular, e cumprir funções. Desta forma, a noção de bom governo encontra-se intrinsecamente associada à capacidade governativa, “a boa governança é central na criação da sustentabilidade no ambiente que fomenta firmemente a equidade com o desenvolvimento, e a essencial complementaridade com a economia e as políticas públicas” (WORLD BANK, 1992, p. 1). Dessa forma, um bom governo passa a ser requisito indispensável para um desenvolvimento sustentado, que incorpora ao crescimento econômico equidade social e também direitos humanos (SANTOS, 1997).

Indicadores e eficiência na gestão

Descobrir padrões que apontem para a existência de bons governos passa pelo uso de indicadores que visem mensurar eficácia e eficiência administrativa, os quais expressem a capacidade de resposta por parte dos governantes às demandas da sociedade. Abaixo estão descritas algumas reflexões sobre esse exercício de mensuração.

A importância dos indicadores como instrumentos de gestão

O uso de indicadores neste tipo de pesquisa, apesar de suas limitações, faz-se necessário uma vez que estes são

considerados importantes instrumentos de decisão para gestores públicos, e é através deles que podem-se observar os resultados empíricos das diversas intervenções públicas. Apesar de sua fragilidade e limitação, os indicadores têm ajudado, e muito, a mensurar entre os diferentes países quais são os mais eficazes e eficientes, permitindo a comparação e análise das diferentes realidades (KAUFMANN et al., 2007).

Andrews (2010) considera que o número de governos considerados bons tem aumentado nas últimas décadas e, neste diagnóstico, o uso de indicadores é fundamental. Para ele bons governos são mensurados, dentre outros, por indicadores que capturem a qualidade da burocracia, a eficiência na implementação de programas, o equilíbrio fiscal, o nível de transparência, e pela capacidade de resposta aos cidadãos.

As mensagens implícitas nos indicadores utilizados para medir a qualidade do governo são que estas características acima citadas são comuns em um bom governo e que os governos dos países subdesenvolvidos devem tentar reproduzir. Porém, este caminho mistura escolhas políticas, resultados e características de indicadores juntos e quando um destes falha, atrapalha o outro. Parece que quanto mais eficientes são os governos mais parecidos são em termos gerais de desenvolvimento, e não só nas características institucionais centrais da gestão. Os governos mais eficientes tendem a ser mais desenvolvidos nas diversas partes do mundo, mas suas características institucionais tendem a variar muito (ANDREWS, 2010).

A gestão pública é uma importante característica na avaliação da qualidade de um governo e um de seus principais aspectos a ser destacado é a qualidade da burocracia, pois uma burocracia de alta qualidade é indispensável para a eficácia de um governo (LYNN JR., 2010). A gestão pública, segundo Lynn Jr. (2010), tem sua essência na concepção e implementação de políticas públicas que realizem o potencial de um dado cenário

político institucional. Esta gestão representa o exercício responsável do arbítrio administrativo. Sendo esta destacável, pois é através dela que uma enorme quantidade de atividades envolvidas na tradução de leis e decretos feitos pela ação política é desenvolvida, possibilitando a construção de programas públicos para os cidadãos.

A gestão pública e a Gestão Financeira Pública (GFP) são aspectos importantíssimos em um governo, pois através delas são implementadas as leis. Peters e Pierre (2010) expõem que o mundo da gestão pública pode ser menos visível do que outros aspectos do governo, mas, assim mesmo, este é o principal ponto de contato entre os cidadãos e o Estado. Este contato entre o Estado e a sociedade é o que gera duas importantes consequências para o governo: a primeira é que a implementação das leis pelos escalões inferiores da burocracia, que define o que as leis efetivamente representam para os cidadãos; e o segundo é que esta interação direta, muitas vezes, define o que o governo representa para os cidadãos. Assim destaca-se, também, que uma gestão pública responsável é indispensável para que um governo seja considerado bom. A burocracia tem o importante papel da entrega dos serviços públicos à sociedade e dela depende, em grande medida, o desempenho da gestão pública. Desta maneira, uma burocracia de alta qualidade garante a excelência do cumprimento das demandas da população (LYNN JR., 2010).

Embora se possa afirmar que os governos mais eficientes tendem a ser mais desenvolvidos, com sistemas burocráticos formais e disciplinados, processos orçamentários que geralmente são focados na introdução de novos mecanismos de gestão pública, existem diferenças bastante significativas nos detalhes de como estes governos executam suas políticas (Currístine *apud* Andrews, 2010). O grau de influência política sobre as nomeações, promoções e avaliações de desempenho variam

significativamente entre os governos, assim como estruturas básicas do serviço público. Há ainda diferenças mais importantes quando se considera os limites e o tamanho do governo relacionados à economia.

A literatura sobre bons governos mostra que os governos divergem de modelo em outras áreas também, como por exemplo, em diferentes níveis e tipos de descentralização política, administrativa e fiscal e diferentes mecanismos de regulação, sustentam diferentes estruturas relacionais entre o governo e o setor privado, considerado um aspecto importante tratando-se de bons governos.

Fatores institucionais, políticos e sociais ajudam a explicar os países com diferentes abordagens. Estes fatores incluem a natureza do sistema político, especialmente os papéis do Executivo e do Legislativo no processo orçamentário, as estruturas do Estado federalista ou unitário, o grau de descentralização do sistema público de administração, os desafios sociais e culturais de cada país.

Sendo assim, a pesquisa citada anteriormente realizada por Andrews (2010) desafia a predileção atual por uma melhor maneira de modelos de sistemas de gestão financeira pública e estruturas governamentais em geral. Estes modelos estão sendo impingidos aos países menos desenvolvidos, com a promessa implícita de desenvolvimento, mas sem evidências de que o desenvolvimento verificado nos países considerados praticantes de bom governo tenham adotado elementos desses modelos. Países que têm adotado modelos de bons governos, de acordo com indicadores de boa governança, são influenciados realmente por olhares muito diferentes, variando nas dimensões próprias que implicam, que indicadores são fundamentais para um bom governo. Sendo estes pontos citados relacionados a serviços públicos básicos, dando mais atenção à importância do contexto na formação dos mais diversos governos ao invés de

construir listas cada vez maiores de características de bons governos, sendo estas recomendadas aos países em desenvolvimento. Prestando assim melhor atenção na compreensão das estruturas que os governos realmente adotam e o (s) porquê (s) que norteiam as escolhas destas estruturas em detrimento de outras.

Andrews (2010) sugere a variação em estruturas de bons governos, mostra que estes, assim como seus líderes, não tratam os princípios potencialmente conflitantes como elementos de um modelo rígido, mas sim como itens em um menu. Pois, estando em contextos diferentes, as opções e oportunidades são diferentes e geram opções diferentes para as escolhas das práticas a serem seguidas para alcançar objetivos semelhantes. Expondo que, os governos mais eficazes exibem diferentes combinações de melhores práticas e que o investimento do estudo sobre “bons governos” deve ser feito sob o prisma de um menu, por muitas vezes diferenciado, de combinação de práticas diversificadas e ainda trazendo o benefício das repostas mais rápidas aos problemas de governança dos países emergentes, como é o caso do Brasil.

Partindo do pressuposto de que bons governos podem ser avaliados a partir de indicadores de eficiência, neste trabalho apontaremos indicadores como a *Public Financial Management* (PMF) ou Gestão Financeira Pública (GFP), O *Worldwide Governance Indicators*(WGI) e a Estrutura de Medição do Desempenho da Gestão Financeira Pública (PEFA).

A Public Financial Management (PMF)

A *Public Financial Management* (PMF) ou Gestão Financeira Pública (GFP) foi formulada a partir das análises das estruturas financeiras de trinta e oito países. A mesma é essencial para a implementação de políticas e realização dos

objetivos de desenvolvimento por meio do apoio à disciplina fiscal agregada, locação estratégica de recursos e prestação eficiente de serviços. Um sistema de Gestão Financeira Pública aberto e organizado propicia três níveis de resultados de orçamento: em primeiro lugar controles eficazes dos orçamentos totais e da gestão de risco fiscais, que contribuem para a manutenção da disciplina fiscal agregada; em segundo lugar, planejamento e execução do orçamento de acordo com as prioridades do governo, contribuindo assim, para a implementação dos objetivos do governo; e, por fim, a gestão da utilização dos recursos orçados contribuindo para a prestação de serviços eficientes e otimização de despesas (PEFA, 2005).

Worldwide Governance Indicators (WGI)

Os Worldwide Governance Indicators (WGI), dentre outros indicadores, são uma forte base que tem influências isomórficas na construção do pensamento sobre o que um governo eficiente é (ANDREWS, 2010).

Os WGI abrangem mais de duzentos países e seus territórios, medindo seis dimensões de governança, desde 1996. Tais dimensões são: Voz e Responsabilização, Estabilidade Política e Ausência de Violência/Terrorismo, Eficácia do Governo, Qualidade Regulamentar, Estado de Direito e controle da corrupção. Os indicadores agregados são baseados em várias centenas de variáveis subjacentes individuais, feitas a partir de uma ampla variedade de fontes de dados existentes. Estes refletem as opiniões dos entrevistados e especialistas do setor público, privado e de ONGS em todo o mundo sobre a eficiência dos governos. Os WGI também denunciam explicitamente margens de erro que acompanham cada estimativa de cada país. Estas refletem as dificuldades inerentes à medição da eficiência usando qualquer tipo de dados. Mesmo depois de tomar essas

margens de erro em conta, os WGI permitem comparações entre países significativas ao longo do tempo (KAUFMANN et al., 2010).

Estrutura de Medição do Desempenho da Gestão Financeira Pública (PEFA)

O instrumento de pesquisa Estrutura de Medição do Desempenho da Gestão Financeira Pública (PEFA), permite a países em desenvolvimento comparar a qualidade do sistema de governo. De acordo com Andrews (2010), algumas características são destacáveis nas medidas PEFA para estabelecer boas características da gestão financeira pública. Dentre elas estão as estruturas técnicas de orçamento (incluindo regras fiscais, quadros de médio prazo e prudentes pressupostos econômicos), descontraídos controles de entrada com medidas de desempenho *ex-post*, o uso de modernas práticas de gestão financeira (incluindo acréscimos, encargos de capital, auditoria interna e transições de dotações) e, por fim, transparência orçamental forte e arranjos de prestação de contas, incluindo envolvimento legislativo.

A Estrutura de Medição do Desempenho da Gestão Financeira Pública da PEFA incorpora um relatório de desempenho da gestão financeira pública e um conjunto de indicadores de alto nível que contam com os padrões de referência para acompanhamento de despesas dos países pobres e endividados, o Código de Transparência Fiscal do FMI¹⁹ e outros padrões internacionais.

O relatório PEFA é uma estrutura integrada de monitoramento que permite a medição do desempenho da gestão

¹⁹ Fundo Monetário Internacional. Uma organização internacional que teve como objetivo ajudar na reconstrução do sistema monetário internacional no período pós-Segunda Guerra Mundial e que hoje trabalha para melhorar as economias dos países.

financeira pública do país ao longo do tempo. Foi desenvolvida pelo Banco Mundial, FMI e o PEFA, em cooperação com o empreendimento conjunto entre OCDE e Comissão de Assistência ao Desenvolvimento da OCDE. Trata a gestão financeira pública como uma ferramenta que forneceria informações confiáveis sobre o desempenho dos sistemas, processos e instituições da mesma ao longo do tempo. As informações fornecidas pela estrutura contribuiriam também para o processo de reforma do governo determinando até que ponto as reformas estão produzindo um melhor desempenho e aumentando a capacidade de identificar e apreender com o êxito as reformas.

A Estrutura de Medição do Desempenho da Gestão Financeira Pública PEFA é um dos elementos de uma abordagem intensificada de apoio às reformas da gestão financeira pública. O mesmo inclui um conjunto de indicadores de alto nível, tais como os resultados das despesas agregadas comparadas com o orçamento original aprovado, a composição dos resultados das despesas comparados com o orçamento original aprovado, o resultado das receitas agregadas comparadas com o orçamento original aprovado, o levantamento e monitoramento do atraso no pagamento de despesas, a classificação do orçamento, o acesso do público a importantes informações fiscais, o método e a participação no processo do orçamento anual, o registro e a gestão de saldos de caixa, dívidas e garantias, a eficácia dos controles da folha de pagamento, a eficácia da auditoria interna, a abrangência, natureza e acompanhamento da auditoria externa, a fiscalização do legislativo e dos relatórios de auditoria externa, a proporção de ajuda que é gerida pelo uso de procedimentos nacionais, dentre outros, que são subdivididos em quatro categorias, sendo a primeira os resultados do sistema de gestão financeira pública, o segundo as características transitórias do sistema da gestão

financeira pública, o terceiro o ciclo do orçamento e o quarto as práticas dos doadores.

O conteúdo principal do relatório PEFA avalia o atual desempenho dos sistemas, processos e instituições da gestão financeira pública com base nos indicadores e descreve as medidas de reforma recentes e em curso implementadas pelo governo. Porém, não inclui recomendações sobre reformas ou planos de ação (PEFA, 2005).

Metodologia

Este trabalho foi desenvolvido por meio de uma pesquisa descritivo-explicativa, com a estratégia bibliográfica e empírica, que tomou como objeto de análise as gestões no universo dos municípios brasileiros. Os dados aqui descritos foram coletados a partir de uma abordagem quantitativa, focando-se em fontes secundárias, em especial os produzidos pelo INEP, IBGE, DATASUS, TSE e a FIRJAN. Os dados foram tratados quantitativamente, o que permitiu gerar os resultados descritivos e inferenciais expostos adiante.

Utilizou-se o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) das séries iniciais e finais da rede pública do ensino municipal, como *Proxy* de eficiência da gestão municipal.²⁰ Esta variável foi utilizada por sua capacidade de expressar o desempenho da gestão, quanto ao atendimento das demandas da sociedade, pois sugere que uma gestão de qualidade e bem equilibrada consiga atender as demandas educacionais do município gerando bons resultados nas notas produzidas por seus alunos, pois a educação é um instrumento

²⁰ O IDEB busca medir a qualidade da educação, combinando para isso dados de avaliações padronizadas e rendimento escolar (aprovação). Tais dados sobre aprovação são obtidos pelo Censo Escolar e as notas padronizadas de avaliação de desempenho que advêm da Prova Brasil e do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB).

que diminui as desigualdades sociais e reduz a pobreza, sendo este um fator explicativo para as disparidades sociais (NERI, 2009). É consenso que educação diminui mazelas sociais e contribui para o desenvolvimento de um país, justificando assim a escolha da nossa variável dependente (MELO, 2010).

No modelo foram utilizados quatro grupos de variáveis explicativas para testar a variação do IDEB dos municípios brasileiros: equilíbrio fiscal, características intra-escolares; socioeconômicas, de gestão e políticas.

Em relação ao equilíbrio de contas governamentais, utilizou-se o Índice Firjan de Equilíbrio Fiscal (IFGF) que expressa a capacidade gerencial dos governos. Parte-se da premissa que uma gestão pública, na qual seu gestor seja capaz de implementar políticas públicas que atendam às necessidades de seus cidadãos é imprescindível, para tanto, deve-se desenvolver mecanismos eficientes de arrecadação, diminuir custos e aumentar investimentos, os quais venham produzir resultados efetivos. Portanto, esse será o indicador de bom governo utilizado nesse trabalho (BONFIM et al., 2012).

Quanto aos aspectos sócio econômicos e escolares, pode-se ressaltar que a literatura sugere um número considerável de variáveis. A esse respeito Gadotti e Romão (1998) classificam os fatores explicativos para qualidade da educação em três grupos: os intraescolares, os extraescolares e os pessoais. No grupo de fatores internos às escolas destacam-se a baixa formação dos professores, o baixo nível salarial, o número de alunos por turma, a escolha dos diretores por meritocracia e autonomia financeira das escolas, esta última permitindo ao gestor maior capacidade de decisão sobre a alocação dos recursos (BARROS e MENDONÇA, 1998; FELÍCIO e FERNANDES, 2005; FRANCO et al., 2007; BIONDI; FELÍCIO, 2007; ALVES, 2008). Destaque-se ainda a distorção

série/idade dos alunos apontado por Alves e Soares (2007, 2008) e Felício e Fernandes (2005).

Já no tocante aos fatores extraescolares sublinha-se a baixa escolaridade e renda da população, a precariedade das condições de moradia, além do trabalho infantil (COLLARES, 1995; GADOTTI; ROMÃO, 1998; VALLE SILVA; HASENBALG, 2000; INEP, 2003). Fatores raciais e de gênero também são apontados como relevantes por Alves e Soares (2007, 2008 e 2013) e Soares e Alves (2003). Na mesma linha Hasenbalg e Valle Silva (2013) sugerem que de fato há diferenças significativas de rendimentos entre alunos brancos e não brancos. Melo (2010) destaca ainda aspectos envolvendo ações de agentes corruptos, uma vez que insumos básicos para o funcionamento das escolas por vezes são desviados de sua finalidade.

Já os fatores pessoais são os de natureza biopsíquica ou deficiência de funções cognitivas, os quais afetam diretamente a capacidade de aprendizagem, conforme ressalta Gadotti e Romão (1998), bem como Degenszajn, Roz e Kotsubo (2001).

Para efeito dessa pesquisa, utilizou-se como variável intraescolar, a proporção de professores com formação superior completa. Sugere-se que nos municípios com maior proporção de docentes com terceiro grau completo, o desempenho dos alunos nos testes padronizados, dentre eles o IDEB, sejam maior. Já em relação às variáveis socioeconômicas, utilizou-se a taxa de trabalho infantil e taxa de analfabetismo, que são sugeridas como fatores que podem influenciar de forma negativa o desempenho dos alunos nas notas do IDEB, pois quanto mais crianças trabalhando menos crianças em sala de aula, e os alunos que trabalham e estudam apresentam rendimento aquém do esperado. Inseriu-se também a taxa de analfabetismo dos municípios, pois parte-se do pressuposto que um ambiente onde

haja maior número de pessoas escolarizadas há maior estímulo para os estudos por parte do alunado (SOUZA, 2009).

Dentre os aspectos políticos e de gestão, utilizou-se a taxa de fracionalização partidária no legislativo municipal, importante característica do sistema partidário brasileiro, e a proporção de funcionários comissionados na administração municipal. Taxas de fracionalização altas interferem na qualidade da gestão, tanto no nível municipal quanto estadual e federal, e no limite, poderiam diminuir a capacidade de governabilidade do gestor municipal, tornado mais onerosa a barganha junto ao legislativo, interferindo assim na qualidade dos serviços públicos prestados, dentre eles, o educacional (BRAGA, 2007). Por outro lado, uma alta taxa de funcionários comissionados pode influenciar também na qualidade da gestão, isto porque o mérito nem sempre é o principal elemento nas escolhas dos mesmos, o que pode diminuir a capacidade da gestão pública local.

Além das variáveis acima descritas, foram utilizadas algumas variáveis de controle, dentre elas, tamanho da população e proporção de população urbana.

Os recortes temporais dos dados utilizados são os seguintes: o IFGF do ano de 2008 foi utilizado para avaliar o impacto no IDEB das notas das series iniciais e finais do ano de 2011 por ser o mais adequado para a análise, pois o IFGF dos anos de 2009 e 2010 ficou comprometido devido às alterações que acontecem nos períodos eleitorais. As notas do IDEB do ano de 2011 foram a última versão destas que estava disponível. A taxa de trabalho infantil e a taxa de analfabetismo de 2010 foram utilizadas, pois eram os mais adequados para a análise dos dados do IDEB de 2011. Por fim, foram utilizados a fracionalização partidária no legislativo municipal e a proporção de funcionários comissionados na administração direta do ano de 2008 por

serem características que demonstram seu impacto no sistema educacional depois de um certo tempo.

Resultados e discussão

Os dados abaixo se referem a um quadro descritivo das variáveis utilizadas, as quais possibilitaram identificar alguns padrões, bem como a análise inferencial que objetivou testar o IFGF, indicador de bom governo como variável explicativa para variação de resultados de políticas governamentais, medidos aqui pelas notas do IDEB.

Análise descritiva

No campo de estudos da ciência política, no que diz respeito ao que pode ser considerado um bom governo, a questão do equilíbrio fiscal das contas públicas tem sido um aspecto com grande destaque no debate, quando se discute a capacidade dos gestores públicos em implementar políticas que atendam eficientemente as demandas existentes. Para tanto, é imprescindível desenvolver mecanismos eficientes de arrecadação, diminuir custos e aumentar investimentos, os quais venham produzir resultados efetivos (BONFIM et al., 2012).

Dentro desta perspectiva, uma estratégia para medir o nível de equilíbrio de gestões municipais no Brasil é o Índice Firjan de Gestão Fiscal (IFGF)²¹, que propicia análises comparativas importantes sobre a saúde fiscal dos municípios, inclusive desagregados por componentes. Este, que é medido por uma escala que pode variar entre 0 e 1, sendo que quanto mais alto o número melhor está o equilíbrio fiscal da gestão do

²¹ O IFGF é produzido anualmente pela Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (FIRJAN) a partir de dados do governo federal, e é composto por cinco indicadores, sendo eles Receita Própria, Gastos com Pessoal, Investimentos, Liquidez e Custo da Dívida. Para maiores informações acessar: <http://www.firjan.org.br/>.

município em foco. O IFGF pode ser um grande aliado na tarefa de examinar quais características fazem um governo ser considerado bom, e este é o motivo dele ser a variável de medição mais importante deste trabalho, por sua capacidade de demonstrar se o gestor tem competência ou não em manter o equilíbrio fiscal nas contas do município, fator que é decisivo na qualidade da gestão e na capacidade de entrega dos serviços à população. Como podemos observar na tabela 1, o menor índice de equilíbrio fiscal encontrado em um município é de 0,09, enquanto o maior é de 0,97. Na média, os municípios apresentam um índice de 0,57, ou seja, bem distante daquilo que seria o ideal.

Na mesma tabela ainda é possível verificar as variáveis dependentes que são as notas do IDEB. Observa-se que, no Brasil a nota mínima nas séries iniciais é de 2,30, enquanto a nota máxima é de 8,30 e a média é de 4,77, isto numa escala que varia de 1 a 10. Já nas séries finais a nota mínima do IDEB é de 1,20, enquanto a nota máxima é de 6,80, sendo a média de 3,71. Inferior às notas das séries iniciais. Percebe-se, portanto, que os municípios brasileiros possuem médias bastante distantes da nota máxima deste indicador.

Quanto à proporção de docentes com formação superior completa nas dependências da administração municipal, percebe-se que em média 0,65% dos professores são formados. Destaca-se o fato de existirem escolas no Brasil em que nenhum professor possui ensino superior.

Em relação às taxas de trabalho infantil nos municípios brasileiros, verifica-se em média, que de cada cem crianças com menos de quatorze anos, treze delas trabalham, podendo chegar, no extremo, a mais de setenta. Isto significa alunos com pouco tempo disponível para os estudos ou cansados, o que pode sobremaneira afetar seu rendimento.

Observando na mesma tabela a taxa de fracionalização partidária no legislativo municipal brasileiro, em uma escala que varia entre 0 e 1, percebe-se que, na média, atingem 0,76. Sugere-se que quanto maior a fragmentação partidária no parlamento maiores poderão ser as dificuldades para garantir governabilidade.

Quando se trata da proporção de funcionários comissionados na administração direta dos municípios do Brasil, o que se pode observar é que há municípios onde não há cargos comissionados e outros em que esse número chega próximo da totalidade, mas em média estes representam 10,14% do total.

Por fim, observa-se que a taxa de analfabetismo no universo dos municípios brasileiros tem mínimo de 0,90, a máxima de 47,10, ou seja, quase a metade da população do estado, de onde provém este dado, é analfabeta, e a média dos municípios do Brasil fica em torno de 15,83 como podemos verificar na tabela abaixo.

Tabela 1 - Descrição das Variáveis

	N	MINIMO	MÁXIMO	MÉDIA
IFGF FIRJAN 2008	5071	0,09	0,97	0,57
IDEB SERIES INICIAIS 2011	5136	2,30	8,30	4,77
IDEB SERIES FINAIS 2011	3067	1,20	6,80	3,71
% PROFESSOR FORMADO 2010	5565	0,00	1,00	0,65
TX TRABALHO INFANTIL 2010	5562	0,28	72,09	13,03

FRACIONALIZAÇÃO 2008	5552	0,00	0,94	0,76
% FUNC. COMMISSIONADOS 2008	5549	0,00	90,32	10,14
TAXA DE ANALFABETISMO 2010	5543	0,90	47,10	15,83

FONTE: INEP, FIRJAN, DATASUS, TSE, IBGE.

Modelo inferencial

Foram elaborados dois modelos para se testar o efeito do equilíbrio fiscal nas prefeituras brasileiras, medidos pelo IFGF em indicadores educacionais, especificamente, as notas do IDEB das séries iniciais e finais para o ano de 2011 (tabela 2). Ambos os modelos apresentaram significância estatística ($p < 0,001$). A maioria das variáveis nos dois modelos apresentaram individualmente significância, com ligeiras variações do modelo 1 para o 2. Com exceção da variável taxa de trabalho infantil, as demais variáveis apresentaram sinais esperados. Os números sugerem existir diferenças de magnitude de impacto do modelo 1 em relação ao modelo 2, este último apresentando coeficientes menores, bem como, em algumas variáveis, nível de significância menor. É o caso da principal variável testada nesse trabalho, o IFGF. Ao que parece os alunos das primeiras séries do ensino fundamental são mais afetados pelo desequilíbrio das contas governamentais e seus desdobramentos em termos de deficiência de insumos educacionais. No entanto, em ambos os casos, apesar de existirem diferenças, os resultados de desempenho, nesse caso, utilizados para expressar boa qualidade dos governos, são de fato, influenciados por padrões governamentais em que apresentam maior equilíbrio fiscal, este

expressando a maior capacidade dos gestores em gerir os recursos públicos, sendo mais eficazes e eficientes²².

Tabela 2: Regressão Linear Simples - Notas Do Ideb - Séries Iniciais e Finais – 2011

CO-VARIÁVEIS	MODELO 1		MODELO 2	
	IDEB SERIES INICIAIS 2011		IDEB SERIES FINAIS 2011	
	Coef.	Erro	Coef.	Erro
IFGF - FIRJAN – 2008	0,969**	0,104	0,300*	0,120
% Docentes ensino superior completo adm municipal 2010	0,634**	0,051	0,542**	0,057
Taxa de trabalho infantil Brasil 2010	0,005**	0,002	0,007**	0,002
Taxa de analfabetismo 2010	-0,054**	0,002	-0,050**	0,002
Fracionalização partidária no legislativo municipal 2008	-0,683**	0,134	-0,437**	0,152
% Funcionários comissionados adm direta municipal 2008	-0,014**	0,001	-0,010**	0,002
Total da população 2010	0,000**	0,000	-0,000**	0,000
População urbana 2010	0,001	0,001	-0,002	0,001
Constante	5,242**	0,145	4,565**	0,170

²² No anexo deste trabalho estão descritos os resultados do teste de multicolinearidade (*Variance Inflation Factor*) entre as co-variáveis utilizado nos modelos de regressão. Os dados apresentam números compatíveis com padrões de ausências de tal problema.

R ²	0,485	0,454
N	4.630	2.790

Fonte: DATASUS, INEP, TSE, FIRJAN e IBGE. * $p < 0,05$, ** $p < 0,001$.

Considerações finais

Considerando os componentes políticos e sociais necessários para que um governo seja considerado bom e após as discussões expostas acima em torno da literatura que aborda este tema, analisamos os principais aspectos levantados pela literatura quanto ao papel e desempenho dos governos, emergindo assim, da literatura uma série de fatores de ordem institucional e não institucional com importância na qualidade das gestões, não esquecendo que, neste trabalho, um bom governo é aquele capaz de desempenhar suas funções com eficiência. A desigualdade socioeconômica e a falta de estrutura no sistema educacional prevalente no território brasileiro colocam inúmeras indagações teóricas importantes, especialmente sobre a questão dos bons governos, entendidos a partir do prisma do equilíbrio fiscal, das notas do IDEB e da capacidade de atender adequadamente às demandas da população.

Desta forma, podemos chegar à conclusão de que um bom governo é composto por diversos aspectos políticos e sociais e que suas práticas podem variar de um lugar para o outro, porém a combinação de algumas práticas e realidade social de cada país é que geram um governo que possa ser considerado bom. Nossa hipótese central levantada foi de que um governo dotado de equilíbrio em suas contas consegue maior eficiência na prestação de serviços, sendo esta comprovada através dos resultados obtidos no cruzamento de nossas variáveis que sugerem, de fato, que há relação de causalidade e positiva ao

associar o equilíbrio fiscal ao perfil de um governo que possa ser considerado bom, já que esta característica gera melhores resultados no governo. Além disso, os dados utilizados neste *paper* permitem notar que também outros fatores de gestão, educação, sociais e políticos são, de fato, relevantes para explicar tal fenômeno, em especial sua competência na prestação de serviços à população, onde está intrínseca a qualidade no sistema educacional. Fatores endógenos à gestão também são relevantes para explicar a variação do fenômeno, a exemplo das características sociais e culturais do país.

Bibliografia

ALVES, Maria Teresa Gonzaga; SOARES, José Francisco. **As pesquisas sobre o efeito das escolas: contribuições metodológicas para a sociologia da educação**. Sociedade e Estado, Brasília, v. 22, n. 2, p. 435-473, 2007.

ALVES, Maria Tereza Gonzaga, SOARES, José Francisco. **“Escolas de ensino fundamental: contextualização dos resultados”**. In: Revista Retratos da Escola, Brasília, v.7, n.12, p. 145-158, 2013.

ALVES, Maria Tereza Gonzaga, SOARES, José Francisco. **“O efeito das escolas no aprendizado dos alunos: um estudo dos dados longitudinais no ensino fundamental”**. In: Educação e Pesquisa, São Paulo, v. 34, n3, p. 527-544, set./dez, 2008.

ANDREWS, Matt. **“Good Government Means Different Things in Different Countries”**. In: Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions. 2010.

ARAÚJO, Maria Arlete Duarte. **“Responsabilização da administração pública: limites e possibilidades do gestor público”**. In: Construindo uma Nova Gestão Pública – Coletânea de textos do I Ciclo de Palestra organizado pela Escola de Governo do RN –Natal, RN: SEARH/RN, 2010.

AZEVEDO, Sérgio, ANASTASIA, Fátima. **“Governança, “Accountability” e Responsividade”** Revista de Economia Política, vol. 22, nº 1 (85), janeiro-março/2002.

BARROS, R.P.; MENDONÇA, R. O Impacto de Três Inovações Institucionais na Educação Brasileira. **Texto para Discussão**, Rio de Janeiro, n. 556, Jan/Jun. 1998

BIONDI, R.L; FELÍCIO, F. **Atributos Escolares e o Desempenho dos Estudantes: Uma Análise em Painel dos Dados do SAEB**. BRASÍLIA: INEP/MEC, 2007. 20 p. (Série Documental: Textos para Discussão).

BOIVARD, Tony, and LÖFFLER, Elke. **“Evaluating the Quality of Public Governance: Indicators, Models and Methodologies.”** International Review of Administrative Sciences 69: 313–328. 2003.

BRAGA, Maria do Socorro Souza. **“O Sistema Político-Representativo Brasileiro: Continuidades e Mudanças”** UFSCAR 2007.

COLLARES, C.A.L. **O cotidiano escolar patologizado: Espaço de preconceitos e práticas cristalizadas**. 1995. Tese de Livre docência (não publicada) - Faculdade de Educação, Departamento de Psicologia Educacional, Unicamp.

DEGENSZAJN, R. D.; ROZ, D. P; KOTSUBO, L. Fracasso escolar: uma patologia dos nossos tempos? **Pediatria**, São Paulo, v. 1, p. 106-13, 2001.

DINIZ, Eli. “**Governabilidade, governance e reforma do Estado: considerações sobre o novo paradigma**”. Revista do Serviço Público. Ano 47, V. 120, Nº 2, Brasília, Mai-Ago/ 1996.

FELÍCIO, Fabiana; FERNANDES, Reynaldo. O efeito da qualidade da escola sobre o desempenho escolar: uma avaliação do ensino fundamental no estado de São Paulo. **Anais do XXXIII Encontro Nacional de Economia**, 2005.

FRANCO, C. Et Al. Qualidade e equidade em educação: reconsiderando o significado de "fatores intra-escolares" **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação** , Rio de Janeiro, v. 15, n. 55, p. 277-298, Abr/jun 2007.

GADOTTI, Moacir; ROMÃO, José Eustáquio. **Evolução do ensino fundamental no Brasil: análise de estatísticas e indicadores educacionais**. Produção de Terceiros Sobre Paulo Freire; Série Artigos, 2000.

HASENBALG, Carlos A.; VALLE SILVA, Nelson. Raça e oportunidades educacionais no Brasil. **Cadernos de Pesquisa**, n. 73, p. 5-12, 2013.

INEP. **Mapa do Analfabetismo no Brasil**. BRASÍLIA, 2003. 44 p.

KAUFMANN, Daniel, KRAAY, Aart and MASTRUZZI, Massimo. “**The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues**”. World Bank Policy Research Working Paper 5430, 2010.

KAUFMANN, Daniel, KRAAY, Aart and MASTRUZZI, Massimo. “**The Worldwide Governance Indicators Project: Answering the Critics**”. World Bank Policy Research Working Paper 4149, 2007.

LYNN JR., Laurence E. “**Gestão Pública**” In: **Administração Pública: Coletânea**, Ed: Unesp, SP. 2010.

MAXIMIANO, Antonio Cesar Amaru. “**Introdução a Administração**” 7ª Ed. Revisada e Ampliada. São Paulo: Atlas, 2008.

MELO, Clóvis Alberto Vieira “**Corrupção e Políticas Públicas: Uma Análise Empírica dos Municípios Brasileiros**” Tese (Doutorado em Ciência Política), Centro de Filosofia e Ciências Humanas – CFCH, Universidade Federal de Pernambuco – UFPE, Recife, PE, 2010.

MELO, Marcus André. “**Governance e reforma do Estado: o paradigma agente X principal**”. In: RSP, Revista do Serviço Público. Ano 47, vol. 120, nº 1, Brasília, jan.-abr., 1996.

NERI, M. **O Tempo de Permanência na Escola e as Motivações dos Sem-escola**. Rio de Janeiro: FGV/IBRE, 2009.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. “**A Reforma do Estado nos Anos 90: Lógica e Mecanismos de Controle**” II Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de La Administración Pública/ 1997.

PETERS, B. Guy e PIERRE, Jon. “**O Papel da Gestão Pública no Governo**” In: **Administração Pública: Coletânea**, Ed: Unesp, SP. 2010.

PUBLIC EXPENDITURE AND FINANCIAL ACCOUNTABILITY. **Public Financial Management Performance Measurement Framework**. Washington, DC: PEFA. 2005.

PUTNAM, Robert David. **Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna**. FGV Editora, 2000.

SANTOS, Maria Helena de Castro. “**Governabilidade, Governança e Democracia: Criação de Capacidade Governativa e Relações Executivo-Legislativo no Brasil Pós-Constituinte**” Dados vol. 40 no. 3 Rio de Janeiro/1997.

SOARES, José Francisco; ALVES, Maria Teresa Gonzaga. Desigualdades raciais no sistema brasileiro de educação básica. **Educação e Pesquisa**, v. 29, n. 1, p. 147-165, 2003.

SOUZA, Jessé. “**A Ralé Brasileira: quem é e como vive**”. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2009.

TERTO, Daniela Cunha e PEREIRA, Raphael Lacerda de Alencar, “**A Nova Gestão Pública e as Atuais Tendências da Gestão Educacional Brasileira**”. Rio Grande do Norte, 2011.

URRISTINE, Teresa. “**Performance Information in the Budget Process: Results of the OECD 2005 Questionnaire**.” OECD Journal of Budgeting 5 (2): 87–131. 2005.

VALLE SILVA, Nelson; HASENBALG, Carlos. Tendências da Desigualdade Educacional no Brasil. **Dados**, v. 43, n. 3, 2000.

WORLD BANK, “**Governance and Development**.” Washington, World Bank, Abril, 1992

ANEXO 1: TABELA 3 - VARIANCE INFLATION FACTOR

VARIÁVEIS INDEPENDENTES	MODELO 1		MODELO 2	
	IDEB SERIES INICIAIS		IDEB SERIES FINAIS	
	2011		2011	
	VIF	1/VIF	VIF	1/VIF
IFGF - FIRJAN – 2008	1.73	0.577366	1.75	0.571226
% Docentes ensino superior completo adm municipal 2010	1.27	0.788127	1.27	0.788253
Taxa de trabalho infantil Brasil 2010	1.38	0.726353	1.33	0.751463
Taxa de analfabetismo 2010	1.96	0.510431	2.22	0.450486
Fracionalização partidária no legislativo municipal 2008	1.08	0.922325	1.10	0.910980
% Funcionários comissionados adm direta municipal 2008	1.02	0.976957	1.02	0.976649
Total da população 2010	1.04	0.960527	1.09	0.914928
População urbana 2010	1.77	0.564594	1.96	0.510846

Fonte: DATASUS, INEP, TSE, FIRJAN e IBGE.

Palavras-chave:

Bons governos;
Gestão Municipal;
Índice de
Desenvolvimento
da Educação
Básica.

Resumo: O debate sobre “bons governos” atualmente faz-se extremamente relevante e tal discussão, que permeia a ciência política, tem ganhado cada vez mais centralidade. Este tema trata-se da análise da eficiência dos governos no atendimento de demandas da sociedade. Partindo desta premissa, este estudo teve por objeto identificar que variáveis explicam a eficiência administrativa nas gestões municipais brasileiras. O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), foi utilizado como variável dependente, sendo entendido nesse trabalho como indicador que expressa a qualidade dos *outputs* governamentais. Para explicar a variação desse indicador, foi utilizado, dentre outras variáveis, a proporção de docentes com ensino superior completo, a fracionalização partidária municipal e, a principal variável independente, o Índice FIRJAN de Gestão Fiscal (IFGF), que expressa a capacidade administrativa do gestor municipal. Os testes inferenciais apresentam significância estatística entre equilíbrio de contas municipais e rendimento escolar. Ou seja, alunos que estudam em municípios com saúde fiscal apresentam melhores rendimentos. Desta forma, concluiu-se que um bom governo é composto por diversos aspectos políticos, sociais, educacionais e de gestão.

Keywords:

Good governments;
Municipal
Management;
Development Index of
Basic Education

ABSTRACT: The debate about "good government" currently it is extremely relevant and such discussion that permeates political science, has gained increasing centrality. This theme is the efficiency analysis of governments in meeting the demands of society. Based on this assumption, this study aimed at identifying which variables can explain administrative efficiency in municipal managements. The Index of Basic Education Development (IBED), was used as the dependent variable, which was understood in this work as an indicator that expresses the quality of government outputs. In order to explain the variation of this indicator, it was used, among other variables, the proportion of teachers with university degree, the municipal party fractionalization and the main independent variable, the index FIRJAN Fiscal Management (IFGF), which expresses the administrative capacity of municipal manager. Tests inferential presented a statistical significance between balance of municipal accounts and school performance. So, students who study in municipalities with fiscal health have better incomes. Thus it was possible to conclude that good governance consists of various political, social, and educational management.