



## Cadernos da Controladoria

Nova série Ano VII, nº 1 - março de 2007

Avaliação da eficiência na provisão de serviços públicos nas capitais brasileiras

### Apresentação

Boa tarde a todos. Iniciamos hoje a série de 2007 dos Seminários de Controladoria, sempre voltados a temas de interesse da administração pública. O nosso palestrante é o professor Rogério Boueri, economista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), onde exerce a função de técnico de planejamento e pesquisa desde maio de 1996, lotado na Coordenação de Finanças Públicas.

O professor Boueri falará sobre "Avaliação da eficiência na provisão de serviços públicos nas capitais brasileiras". Ele tem PhD pela Universidade de Maryland, nos Estados Unidos, desde 2001 é professor de Microeconomia do curso de Ciências Econômicas e de Macroeconomia no Programa de Mestrado em Economia de Empresas da Universidade Católica de Brasília (UCB) e é redator independente da revista *Conjuntura Econômica*, para a qual contribui com artigos e resenhas. Entre os textos publicados pelo professor Boueri destaco dois: o capítulo Processo Orçamentário Brasileiro, publicado no livro *Gasto público eficiente*, organizado por Marcos Mendes em 2006, e a co-organização do volume *Reforma do Estado, reforma fiscal e metas de inflação: lições de experiência da Nova Zelândia*, publicado pelo IPEA em 2006. Passo a palavra ao doutor Rogério Boueri.

Lino Martins da Silva

Controlador Geral do Município





## Avaliação da eficiência na provisão de serviços públicos nas capitais brasileiras

Rogério Boueri

Rio de Janeiro, 23 de maio de 2007

Boa tarde. O trabalho que vou apresentar é fruto de pesquisas que fazemos tanto no IPEA quanto na UCB. Temos um grupo de pesquisa cujo objetivo primordial é aprofundar o entendimento sobre controle de gasto público, mas aprofundar num sentido um pouco diferente do que tradicionalmente entendemos no Brasil. Quando falamos de controle do gasto público no nosso país tratamos do que vou chamar de "primeiro passo do controle", que é controlar a parte financeira do gasto. A nossa preocupação, além do controle financeiro, é tentar prover meios pelos quais se possa controlar a efetividade do gasto público. Podemos fazer uma ponte que ligue nada a lugar nenhum, apesar de ela estar dentro dos rigores da lei, aprovada por auditores. A idéia do projeto é tentar desenvolver e adaptar metodologias que permitam fazer uma análise da efetividade dos gastos. Este trabalho está dentro da tentativa de medir se o dinheiro gasto está valendo a pena. Fizemos uma avaliação para as capitais brasileiras.

Possuo também um outro trabalho envolvendo todos os municípios, mas com um nível de imprecisão maior porque as informações divulgadas pelos municípios padecem de uma série de problemas de informação. No caso das capitais esperamos que esse tipo de problema seja minimizado porque a expectativa é de que nesses locais a divulgação de informações seja melhor, mesmo nas capitais mais distantes. Temos uma motivação para fazer este trabalho. Apesar de o considerarmos microeconômico, ou seja, tenta identificar caso a caso as ineficiências, ele está inserido num contexto macroeconômico.

Os governos brasileiros, a partir da democratização, têm dois objetivos principais. O primeiro é a redução da desigualdade social, mas este objetivo tem sido buscado sempre com a preocupação de se manter a estabilidade fiscal do governo. A vontade é que existam menos pobres, mas não se pode abrir os cofres porque a situação não vai ser resolvida no longo prazo. O segundo objetivo é o equilíbrio fiscal. Para se atingir esses dois objetivos ao mesmo tempo (redução da desigualdade e equilíbrio fiscal) os governos brasileiros têm adotado algumas estratégias. Uma delas é o aumento expressivo da carga tributária. Há necessidade de mais dinheiro tanto para diminuir as desigualdades quanto para manter o orçamento equilibrado. Há anos a carga tributária vem batendo recordes consecutivos. No afã de sobrar mais dinheiro tanto para a redução das desigualdades quanto para o equilíbrio orçamentário, tem sido desenvolvida uma estratégia perversa: a redução dos gastos com investimento. O governo federal lançou recentemente o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) baseado numa tentativa de expandir o investimento, especialmente os relacionados à infra-estrutura - em alguns setores estamos à beira de apagões, cujo caso mais notável é o do transporte aéreo. Outra estratégia para atingir esses dois objetivos é o aumento dos gastos correntes: reduzem-se investimentos, sobra mais dinheiro, transfere-se esse valor tanto para fazer superávit primário (equilíbrio fiscal) quanto para aumentar as transferências das pessoas, o que entra como gasto corrente. Não me cabe julgar se é uma forma certa de se fazer a redução da desigualdade, mas é uma estratégia que vem sendo seguida desde o governo Fernando Henrique Cardoso (como o Bolsa Família e outros programas do gênero).

No entanto, essa estratégia tem restrições e listo aqui algumas delas. A primeira é que a carga tributária está chegando ao limite. Estamos beirando a faixa de 40%, compatível com países como Dinamarca e Suécia onde, em compensação, há serviço público para basicamente tudo. Os contribuintes desses países não têm a sensação de que o dinheiro está sendo desperdiçado. Eles pagam impostos, mas têm retorno. No Brasil o retorno é limitado. É difícil pensar que a economia brasileira vai conseguir aumentar a carga tributária, necessária para atingir os objetivos de acordo com essas estratégias. Outro gargalo é o fato de os programas de infra-estrutura começarem a chegar a um limite quase insuportável. Quem precisou viajar de avião nos últimos meses sentiu o desespero que resulta da demora na aprovação de projetos. O gargalo está se estreitando cada vez mais e não vai dar para conter indefinidamente investimentos nessa área, sob o risco de o país se depreciar por completo.

Apesar de todas essas restrições, as demandas sociais têm sido satisfeitas, mas não no nível que os demandantes gostariam. Ainda há muita pobreza, embora tenhamos evoluído nos últimos 20 anos. A educação e a saúde ainda estão aquém do que gostaríamos. Tudo isso demanda dinheiro para ser resolvido. A estratégia atual é compatível com uma economia mundial crescendo, entrando muito dólar. Em longo prazo as demandas crescentes tanto por investimentos sociais como infra-estrutura terão de ser conciliadas com a necessidade de um superávit fiscal de alguma outra forma. Essa estratégia está próxima de esgotamento, não há mais como perseguir esse tipo de solução indefinidamente. A melhoria na

eficiência do gasto público é uma das chaves para a nova estratégia que consiga conciliar todas as demandas sociais e econômicas, considerando o fato de que não se pode gastar mais do que se gera na economia. Se forem desenvolvidas formas mais eficientes de se gastar o dinheiro público, sobrá mais verba para as demandas setoriais e sociais e para a manutenção do equilíbrio orçamentário.

A economia moderna não permite que o equilíbrio fiscal fique em segundo plano, pois desestrutura a economia. Uma das formas que devem fazer parte da nova estratégia de obtenção dos recursos necessários é a melhoria da eficiência do gasto público: ou fazer mais com os recursos já disponíveis ou fazer o que já está sendo feito com menos recursos, a fim de poder fazer outras coisas. Creio que a idéia de melhorar a eficiência deve fazer parte da estratégia econômica brasileira para os próximos anos. O passo inicial para que essa estratégia possa ser realmente adotada seria desenvolver mecanismos para poder avaliar o grau de ineficiência. Caso não haja parâmetros para medir o grau de ineficiência, não há como atacar o problema. Se o seu filho está com febre, a primeira providência é medir a temperatura para ver o quão febril ele está, e a partir daí tomar as providências. A primeira coisa a se fazer é diagnosticar o problema. Há interesse do Tribunal de Contas da União (TCU) em fazer parte desse esforço de tentar medir a eficiência e a efetividade do gasto público dentro dessa lógica de que é preciso entender o problema para atacá-lo.

Um dos objetivos deste trabalho é calcular a fronteira eficiente na provisão de serviços públicos no âmbito municipal. Os municípios prestam uma série de serviços e, se possuem uma quantidade de recursos limitada para prestar mais de um serviço, deverão prestar menos do outro. Essa hipótese só é verdadeira se o município estiver gastando de forma eficiente. Se ele está desperdiçando recurso, pode-se aumentar a prestação de serviço em várias áreas sem diminuir nas outras. Queremos saber até que ponto os municípios podem chegar de forma a melhorar os seus gastos. Um outro objetivo é estimar o desperdício do sistema. Uma vez que se consiga identificar quais municípios gastam de forma eficiente, pode-se fazer a seguinte pergunta: quanto poderia ser economizado se todos os outros gastassem de forma igualmente eficiente?

A segunda fase deste trabalho compreende uma parte mais técnica, na qual é medida a evolução da fronteira de eficiência ao longo do tempo. Depois temos uma decomposição da eficiência em vários vetores de ineficiência. Vou citar apenas o mais importante. Há casos em que a administração faz o melhor possível dentro das possibilidades, mas mesmo assim o município possui certo grau de ineficiência devido à dimensão do seu território. Ele gasta mais do que um município menor, que não possui os problemas de congestionamento na prestação de serviços. Essa é a chamada ineficiência de escala, que aflige as capitais brasileiras. As capitais maiores gastam mais do que deveriam não por ter uma administração ineficiente em relação às outras, mas por sofrerem um problema de congestionamento na prestação de serviço devido ao tamanho do território. A segunda fase inclui também uma análise de custo de oportunidade (quanto se deve abrir mão de um serviço para prestar outro).

Esperamos que este estudo tenha implicações para adoção de políticas públicas com o objetivo de aumentar a eficiência do gasto municipal. Nossa intenção é auxiliar as prefeituras, os governos estaduais e o governo federal a ter uma idéia bem clara de quanto os municípios realmente precisam. Quando realizamos esse tipo de análise vemos que os municípios maiores notadamente vão precisar mais de recursos do que proporcionalmente os menores. Ao compararmos um município com 100 mil habitantes e um de 1 milhão de habitantes, veremos que o segundo precisa de dez vezes mais recursos, embora a população seja dez vezes maior. Esse problema de escala foi identificado no estudo.

O que deu origem a esse trabalho com as capitais foi uma demanda do Dr. Lino Martins para tentar classificar em um ranking as capitais brasileiras. Vemos que a posição da cidade do Rio corresponde à de uma administração pública relativamente eficiente - quando falo "relativamente" quero dizer em comparação às outras capitais. O principal objetivo é ver se, com parâmetros para avaliar a ineficiência, comece a estimular a eficiência.

Um dos motivos de o TCU ter interesse neste estudo é porque, por lei, os Tribunais de Contas têm de avaliar a efetividade do gasto público. Essa metodologia é recente, porém, e são poucas as pessoas que já se debruçaram sobre ela e possuem experiência na sua aplicação. Dessa forma, o TCU está interessado no estudo para cumprir uma norma legal, que é a avaliação não só do controle financeiro dos gastos, mas da

eficiência e da efetividade dos gastos. Além do controle financeiro cuidadoso precisamos ter o controle de efetividade.

Como parte do hábito acadêmico gostaria de comentar as referências utilizadas ao longo do trabalho. Coelli et al. (2006) e Cooper, Seiford e Tone (2006) se referem a textos mais teóricos sobre a metodologia. Afonso, Schuknecht e Tanzi (2006) realizaram um estudo para o Banco Central Europeu comparando a eficiência entre vários governos da Europa. Tivemos a oportunidade de trazer ao Brasil António Afonso, um português que trabalha no Banco Central Europeu. Além desses há outros estudos que usam essa técnica para avaliar e comparar serviços e entidades públicas em geral.

Passemos agora para a avaliação da metodologia. A avaliação do gasto público possui três etapas, consecutivas ou não. No meu gráfico elas não são consecutivas; pode-se fazer o segundo e o terceiro passo ao mesmo tempo. A primeira fase, dentro da tradição brasileira de avaliação do gasto público, é um acompanhamento da execução orçamentária. O dinheiro orçado está sendo efetivamente gasto? Sabemos que, no Brasil, por uma questão não sei se de tradição ou conveniência, o orçamento tem caráter autorizativo: um gasto orçado não é necessariamente executado. A maioria das pessoas que lida com orçamento sabe disso, mas na maior parte do mundo não é assim. Nos Estados Unidos e em países da Europa, se o presidente decide contingenciar um gasto (como fazemos usualmente no Brasil) deve enviar a justificativa em 30 dias para o Congresso aprovar a medida. Aqui o Executivo contingencia sem consultar o Congresso. Essa cultura gera uma mistura de motivos para explicar o porquê da não-execução. O órgão de execução sempre alega que não realizou porque a liberação do dinheiro estava difícil. Já participei de algumas avaliações de Plano Plurianual (PPA) em nível federal e o que se faz é saber quanto do orçado foi gasto. Isso é importante, mas é um primeiro passo, pois se pode gastar o dinheiro mal. Devemos saber se os órgãos competentes estão conseguindo gastar, mas isso é muito menos do que o suficiente.

Este trabalho se insere dentro do segundo passo, que chamamos de análise de output (produto) ou de eficiência. Um hospital gastou 100% do orçado. Esse valor gerou quantas cirurgias cardíacas, quantas vacinas, quantos produtos? Esse dinheiro está se transformando em serviços para a população?

O terceiro passo, tão importante quanto os outros dois, é a análise de outcome (efetividade), ou seja, resultados. O primeiro passo é suscetível a problemas (pode-se gastar um dinheiro de forma inadequada), assim como o segundo, pois o número de cirurgias realizadas não necessariamente é o melhor indicador - os médicos podem ter feito cirurgias desnecessárias. No terceiro passo avaliamos qual foi a taxa de mortalidade por doenças cardíacas. Ainda estamos nos preparando metodologicamente para o terceiro passo, que envolve uma técnica estatística mais delicada. Um outro exemplo é o total com gastos em obras viárias - quanto se gastou para construir estradas, rodovias etc. Uma análise de output deseja saber quantas estradas foram pavimentadas; o outcome, quanto a pavimentação das rodovias colaborou para o transporte de cargas. Na análise de input pode aparecer como 100% realizada. A análise de output vai ser aprovada, mas o que realmente interessa para a população é o outcome, que é o fim. A população não quer saber se foram gastos 80 ou 100% do orçamento, quer ver o resultado.

Quando temos um produto e um insumo, é fácil analisar a eficiência: basta pegar a quantidade de produto e dividir pela quantidade de insumo. Quem obtiver maior relação é o mais eficiente. Analisemos os 1.000 gols do Romário: se pegarmos a quantidade de jogos e dividirmos pelo número de gols, veremos que ele é altamente eficiente em relação aos outros. O problema é quando há mais de um produto e mais de um insumo. E particularmente quando alguns desses produtos e insumos não têm preço de mercado. Sabemos quanto custa o serviço que uma rodovia presta onde há pedágio. Se for uma rodovia no interior do Nordeste, por exemplo, é difícil especificar a prestação daquele serviço. Esta análise permite lidar com situações nas quais há múltiplos produtos e/ou insumos. O próprio método arbitra os preços baseado na sua amostra, não são necessários parâmetros externos. Não estou comparando o município do Rio com Zurique, estou comparando com os outros municípios brasileiros. Em particular estou comparando os municípios menos eficientes com os mais eficientes. Quem diz quem é o mais eficiente é o método. Não preciso colocar pesos: é o que chamamos de análise não-paramétrica. Quem quiser obter mais informações sobre o assunto pode me enviar um e-mail ([boueri@ipea.gov.br](mailto:boueri@ipea.gov.br)).

---

## Notas

<sup>1</sup>COELLI, T. J. et al. (2006). *An introduction to efficiency and productivity analysis*.

<sup>2</sup>Cooper, W. W., L. M. Seiford and K. Tone. (2006). *Introduction to data envelopment analysis and its uses*. Springer. Nova Iorque.

<sup>3</sup>AFONSO, António; SCHUKNECHT, Ludger; TANZI, Vito. (2006) *Public sector efficiency: evidence for new EU member states and emerging markets*. 2006. European Central Bank Working Paper.

Vou dar um exemplo simples de como essa metodologia funciona com um insumo e dois produtos. Tenho uma empresa que possui várias filiais e cada filial possui determinado número de empregados. Esses empregados serão os meus insumos e cada um deles pode dividir o seu tempo entre fazer vendas ou realizar manutenção de produtos. O primeiro passo é dividir os produtos pelo número de empregados, o que informará a produção média dos empregados em cada uma das modalidades produzidas. Nessa situação cada filial deve alocar mão-de-obra em uma atividade ou outra, mas é flexível. Como são dois produtos, fica difícil saber qual foi o mais eficiente, pois um dos empregados pode produzir mais de um produto e o outro mais do segundo.

O que deve ser feito para diferenciar entre os mais eficientes quando há mais de um produto? Esta técnica marca a fronteira eficiente. No gráfico que exemplifica dois produtos e um insumo podemos ver que as filiais B, E, F e G são as unidades eficientes. B produz mais manutenção que G, por exemplo. Mas G produz mais vendas que B. Seria difícil ponderar o mais eficiente neste caso, mas sei que A, C e D são ineficientes porque existem combinações dos produtos que as outras fazem e fazem melhor. Essa ineficiência é medida matematicamente como sendo o quociente da reta que vai do ponto 0 ao ponto D sobre a reta que vai de D a D'. Uma porcentagem dá o grau de ineficiência. O método está dizendo que poderiam ser produzidos mais 20% de vendas e manutenção ao mesmo tempo porque há ineficiência de 80%. A explicação anterior mostra que essa técnica pode ter aplicações práticas nos âmbitos governamental e empresarial.

Como foi realizada a pesquisa? As atividades de âmbito municipal mais importantes em termos orçamentários são saúde, urbanismo e educação. Peguei indicadores dessas atividades (variáveis de output): número de crianças matriculadas nas escolas primárias municipais (variável 1), número de internações em hospitais da rede municipal de saúde (variável 3) e número de domicílios com coleta de lixo (variável 3). Em economia chamamos isso de proxy. Como variável de insumo foi usado o gasto corrente municipal (input): o município gasta dinheiro e presta uma série de serviços.

Algumas observações sobre as bases e os dados: foram consideradas apenas as capitais. O Distrito Federal foi excluído devido ao seu caráter dual (não é estado e nem município) - ainda que o governador faça questão de tentar obter benefícios de ambos os lados e geralmente consiga. Nas variáveis de output os dados utilizados são provenientes do IBGE e a variável de input, da Secretaria do Tesouro Nacional (STN). O número total de municípios utilizados foi 26 (todas as capitais excluindo Brasília) que, se somados, representam 40,9% da despesa municipal total no Brasil e cerca de 30% da nossa população. Isso mostra que a população está concentrada nas grandes cidades.

Dentre os 5.500 municípios, as 26 capitais somam 30% da população e representam 46,5% do serviço de coleta de lixo, 37,3% das internações hospitalares - essas internações não necessariamente são de residentes na capital. Há prefeituras cujo gasto com saúde é comprar uma ambulância para despachar os doentes. Isso não é um problema para o método porque o gasto com o paciente de um município do interior que é atendido na capital é computado em ambos os lados: o dinheiro que foi gasto e o produto oferecido. Quanto às matrículas do ensino fundamental, ainda não consegui decifrar por que o valor é tão mais baixo (menos de 30% da população): apenas 22,8%. Imagino que as pessoas, depois de terem sido educadas nas escolas primárias, têm tendência a migrar para as capitais. Em muitos casos a pessoa completa o nível fundamental no local onde nasceu e cursa o nível médio e/ou superior em uma cidade maior.

No gráfico que apresenta os resultados da aplicação desse método nas capitais brasileiras o modelo CCR representa retornos constantes de escala e o modelo BBC leva em consideração que as cidades possuem tamanhos diferentes e problemas diferentes. Vitória, por exemplo, é uma capital do Sudeste com população pequena, algumas vezes menor do que muitas cidades do Espírito Santo. No item eficiência de escala

tenta-se medir quanto a variação de tamanho da cidade implica para a variação de gasto.

No caso do Rio de Janeiro (um dos motivos pelos quais o Dr. Lino demonstrou interesse em conhecer esses números mais de perto), vemos que, descontando o fato de ela ser uma cidade muito grande, a provisão desses serviços é feita de forma eficiente em relação às outras capitais - se todos forem ruins, os menos ruins vão aparecer como eficientes. Não estou dizendo que esse é o caso. O método é uma comparação relativa. Quando analisamos o modelo sem considerar o tamanho da cidade, vemos que a eficiência cai bastante. Isso pode ser devido a dois motivos: cidades maiores possuem outros gastos importantes além desses três mencionados. Mas ao compararmos a eficiência entre Belém e Porto Alegre, a capital gaúcha está mal. Manaus é boa relativamente e não está perdendo eficiência por ser muito grande, está gastando os recursos que possui. O Rio gasta os recursos relativamente bem, mas se desconsideramos o tamanho, aparece a ineficiência de escala. Esse modelo não capta a qualidade do serviço prestado. Para isso é necessário um terceiro passo.

A eficiência de escala é obtida quando contrastamos o modelo com escala e o modelo sem escala. Isso me permite captar quando a ineficiência é resultado de problemas de escala. No estudo relacionei por meio de coordenadas a eficiência de escala e a população (em milhões de pessoas) da cidade. Essa idéia foi baseada em um estudo para fábricas da GM. Eles fizeram esse estudo para tentar encontrar a escala ótima de fábricas da GM. Para fábricas digo que é até um pouco mais útil porque é possível diminuir o seu tamanho, mas o Prefeito não pode mandar metade da população embora da cidade. Há uma tendência que aponta que a eficiência de escala é decrescente ao tamanho da população. Isso sugere problemas de congestionamento na provisão de serviços públicos. A eficiência de escala de São Paulo é mais baixa que a do Rio de Janeiro por possuir população maior. Se pudéssemos determinar o tamanho ideal de uma capital para que ela pudesse prover serviços sem perda de escala, sua população deveria estar abaixo de 1 milhão.

Em janeiro de 2007 apresentei um trabalho em Santiago do Chile, na Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal) envolvendo todas as cidades brasileiras e contrastando com os dados deste trabalho que estou apresentando para vocês. No Brasil, sempre ponderando a qualidade dos serviços, poderíamos dizer que os municípios sobreviveriam se fizessem administração de uma forma eficiente (administração de recursos da mesma forma dos municípios mais eficientes), pois se fizessem isso haveria uma economia de quase 50% dos gastos municipais. Trinta por cento desse desperdício é devido ao tamanho inapropriado dos municípios para as necessidades locais. Neste trabalho feito especialmente para a Controladoria Geral do Município do Rio de Janeiro, vemos que nas capitais esse desperdício é bem menor. Poderiam ser economizados 28% das verbas se as capitais tivessem tamanhos apropriados.

No caso do Rio, que na amostra é considerado eficiente, o desperdício é zero, porém isso é o que a cidade paga por ser grande demais: quase 40% do que é gasto é feito porque ela é grande demais. Quando faço a comparação de todas as cidades brasileiras, a fronteira é diferente. Entre as capitais, creio que a menor cidade seja Palmas, no Tocantins. Quando analisamos todas as cidades do Brasil, a fronteira será construída com cidades de até 880 habitantes, como a cidade de Borá (São Paulo), a menor cidade do Brasil. Fiz um estudo sobre o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e dividi o FPM pela população para obter o FPM per capita, o que gerou o maior nível do Brasil (pois o FPM é dado por faixas). Por conta disso, o jornal Gazeta Mercantil enviou uma equipe ao local para fazer uma reportagem e ver o que havia de tão bom na cidade: chegou à conclusão de que eles ganhavam muito dinheiro, mas não havia nada extraordinário no local. Depois de publicada a matéria o prefeito de Borá me ligou cobrando explicações...

A minha área de estudo é federalismo fiscal (como se repartem os recursos entre estados e municípios). Durante algum tempo estudei os fundos de participação e acho que existe muito desperdício na utilização desses fundos. Uma coisa é dizer: "Vou gastar esse dinheiro proveniente do bolso do meu eleitor"; outra coisa é: "Vou gastar esse dinheiro que caiu do céu". Na Índia a cada cinco anos é feita uma reunião com todas as províncias para discutir como ficará a repartição do dinheiro federal. Lá esse recurso corresponde aos nossos FPM e Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE): não há vinculação, mas eles estabeleceram vinculações sociais. Há uma série de outcomes pelos quais eles são avaliados. E a melhora nos outcomes induz uma modificação para melhor no valor recebido pelo ente. Esse adicional vem tanto do bolo quanto do governo federal. A técnica para apurar múltiplos resultados ainda não está consolidada. Para apurar múltiplos produtos a técnica está consolidada, mas para apurar múltiplos resultados ainda não.

O nosso próximo trabalho em nível federal trata da saúde. Estamos pegando dados do DataSUS ([www.datasus.gov.br](http://www.datasus.gov.br)). Teremos múltiplos produtos só para a função saúde (cirurgia, vacinação etc.). Além disso, temos um projeto aprovado tanto no IPEA quanto na UCB para fazer para a função educação também. Queremos descer aos níveis mais setoriais. Um dos nossos objetivos é checar se a tabela do SUS reflete as condições de provisão de serviços de saúde pelo Brasil, se os custos de oportunidade são refletidos. Por enquanto não conseguimos comparar os diferentes serviços prestados pelos municípios utilizados neste estudo (número de crianças matriculadas em escolas primárias municipais, número de internações em hospitais da rede municipal de saúde e número de domicílios com coleta de lixo).

Esse método faz ponderações da forma mais favorável para cada cidade. O peso que ele dá para a saúde no Rio de Janeiro é diferente do peso em Belo Horizonte. Vamos supor que o Rio seja mais forte em saúde e menos forte em coleta de lixo. O indicador vai levar isso em consideração e dará um peso maior para saúde e menor para coleta de lixo. Assim, ninguém pode reclamar que o método privilegia a cidade A ou B. O lado ruim é que não dá para comparar individualmente. Quando há rendimento decrescente de escala e se dobram os insumos, não é possível dobrar o produto. Este trabalho sugere que na provisão de serviços públicos das capitais brasileiras há rendimentos decrescentes de escala.

A quantidade de pessoas que não pertence à economia formal, mas que usufruem os serviços prestados pelo poder público não influencia no resultado final porque são analisados: o que entra de dinheiro no sistema e o que sai de produto. Se o produto (internações, coleta de lixo, educação) é pago pelo cofre da prefeitura, não interessa se ele foi prestado para uma pessoa que está inserida na economia formal ou não. O que importa é que entrou como insumo (dinheiro do orçamento) e saiu como produto.

Vamos às conclusões. O município do Rio de Janeiro figura entre as capitais com gasto público relativamente eficiente (em contraste com outras capitais) quando são considerados os efeitos de escala. No entanto, o tamanho da sua população causa ineficiências na provisão de serviços públicos. A cidade gasta cerca de 35% a mais do que deveria caso não sofresse deste congestionamento. Este superdimensionamento afeta também as outras metrópoles. São Paulo gasta cerca de 40% a mais e Belo Horizonte, 31%. O fato de elas serem muito grandes atrapalha a provisão dos serviços públicos.

Essas são as informações que teria para repassar a vocês. Agradeço a oportunidade de estar aqui: gostei muito dessa participação e do convite.

### [Expediente](#)

Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro

**Prefeito:** Cesar Maia

Controladoria Geral do Município

**Controlador Geral:** Lino Martins da Silva

**Subcontrolador de Gestão:** Vinícius Viana

Assessoria de Comunicação

**Assessora:** Sonia Virgínia Moreira

Cadernos da Controladoria

**Organização de Eventos:** Graça Louzada

**Administração de Eventos:** Vanda Pastro

**Edição de Texto:** Sonia Virgínia Moreira

**Editoração, Capa e Fotos:** Gabriel Campano

**Transcrição de Áudio:** Janaína Soares

**Versão Online:** Renato Gomes



