



65

DETERMINANTES DO ÍNDICE DE EFETIVIDADE DA GESTÃO MUNICIPAL: análise da dimensão planejamento

Mestre/MSc. Higo Henrique Mariano da Silva [ORCID iD](#)

Fucape, Vitória, ES, Brazil

Mestre/MSc. Higo Henrique Mariano da Silva

[0000-0002-8812-3587](tel:0000-0002-8812-3587)

Programa de Pós-Graduação/Course

Mestrado Profissional em Ciências Contábeis e Administração

Resumo/Abstract

O propósito desta pesquisa é analisar se existe relação dos resultados do Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM) - planejamento (2015-2016), com fatores externos de ordem fiscal, político-partidária, transparência, geográfica e social. O IEGM é um índice publicado pelo Instituto Rui Barbosa e utilizado pela maioria dos Tribunais de Contas do Brasil como item de auditoria na apreciação das contas públicas municipais. As ferramentas metodológicas utilizadas foram a análise de conteúdo e a regressão para dados da contagem, com base no modelo logit. Os resultados, quanto às hipóteses levantadas, indicam que existe relação negativa da inscrição dos restos a pagar pelos municípios com o IEGM-Planejamento, e relação positiva com as variáveis “prefeito está exercendo o seu segundo mandato”, “o prefeito ser do mesmo partido do governador do estado” e “grau de transparência ativa”. Tais resultados podem contribuir para o aperfeiçoamento do planejamento municipal e evolução do indicador IEGM-Planejamento, além de oferecer outros subsídios que podem ser levados em consideração pelos Tribunais de Contas por ocasião da emissão de Parecer Prévio e julgamento das contas dos governos municipais.

Modalidade/Type

Artigo Científico / Scientific Paper

Área Temática/Research Area

Contabilidade e Setor Público (CSP) / Accounting and Public Sector

DETERMINANTES DO ÍNDICE DE EFETIVIDADE DA GESTÃO MUNICIPAL: análise da dimensão planejamento

RESUMO

O propósito desta pesquisa é analisar se existe relação dos resultados do Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM) - planejamento (2015-2016), com fatores externos de ordem fiscal, político-partidária, transparência, geográfica e social. O IEGM é um índice publicado pelo Instituto Rui Barbosa e utilizado pela maioria dos Tribunais de Contas do Brasil como item de auditoria na apreciação das contas públicas municipais. As ferramentas metodológicas utilizadas foram a análise de conteúdo e a regressão para dados da contagem, com base no modelo logit. Os resultados, quanto às hipóteses levantadas, indicam que existe relação negativa da inscrição dos restos a pagar pelos municípios com o IEGM-Planejamento, e relação positiva com as variáveis “prefeito está exercendo o seu segundo mandato”, “o prefeito ser do mesmo partido do governador do estado” e “grau de transparência ativa”. Tais resultados podem contribuir para o aperfeiçoamento do planejamento municipal e evolução do indicador IEGM-Planejamento, além de oferecer outros subsídios que podem ser levados em consideração pelos Tribunais de Contas por ocasião da emissão de Parecer Prévio e julgamento das contas dos governos municipais.

Palavras-chaves: Índice de Planejamento no Setor Público. Orçamento Público. Controle Social. Restos a Pagar. Efetividade Municipal. IEGM.

1 INTRODUÇÃO

A partir do início do Século XXI, a administração pública passou a adotar um novo regime de gestão do “negócio público”, cujas vigas mestras são o planejamento, o controle social, a transparência da aplicação de recursos financeiros e a verificação das ações administrativas do agente público (Sales, 2012).

Neste século, o acesso à informação passou a ser cada vez mais fácil devido à evolução das tecnologias da informação (Bernardes, Santos, & Rover, 2015). Neste sentido, Porumbescu (2017) verifica que a utilização da Internet está relacionada positivamente com a percepção de confiabilidade sobre as ações planejadas pelos governos.

Santos, Pereira e Rodrigues (2018) reforçam a necessidade da criação de mecanismos de verificação e indicadores para que a sociedade consiga, efetivamente, controlar os gastos públicos e que, por meio destes, seja possível verificar o que realmente melhorou em seus municípios.

Neste caminho, o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE/SP), em 2014, instituiu o Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM), com o objetivo de analisar o desempenho da gestão e políticas públicas em sete dimensões: Educação, Saúde, Fiscal, Meio Ambiente, Proteção dos Cidadãos, Governança de Tecnologia e Planejamento (Araújo, 2018).

A apuração dos elementos propõe compor a evidenciação da eficiência e eficácia, com o objetivo de servir para os cidadãos, agentes políticos e para os Tribunais de Contas como ferramenta de análise de desempenho, correção de diretrizes e reavaliação de prioridades na esfera municipal (TCE/SP, 2017).

O IEGM classifica em cinco níveis a gestão pública municipal: (A) Altamente efetiva, (B+) Muito Efetiva, (B) Efetiva, (C+) Em Fase de Adequação e (C) Baixo Nível de Adequação (Castro & Carvalho, 2017).

No ano de 2014 foram avaliados 644 municípios, o que representa 11,56% do total de municípios brasileiros. Número que, em 2015, passou a ser de 4.037 municípios, representado 72,48%.

O aumento de municípios participantes se deu pelo fato da ocorrência da assinatura do termo de adesão à rede nacional de indicadores, por 23 Tribunais de Contas do Brasil, junto ao

Instituto Rui Barbosa (IRB), que passou a ser o responsável por consolidar os dados a nível Brasil. Em 2016 houve uma adesão ainda maior, com 26 Tribunais de Contas e 4.466 municípios, equivalente a 80,76% (IRB, 2016).

Araújo (2018) teve como objetivo geral do seu estudo analisar os determinantes do Índice de Efetividade da Gestão Municipal, não tendo inferido quanto ao aspecto das dimensões. Este trabalho continua a pesquisa de Araújo (2018), analisando especificamente a dimensão planejamento do Índice de Efetividade da Gestão Municipal.

Diante do exposto, a pesquisa tem como objetivo geral analisar se existe relação dos resultados do IEGM-Planejamento (2015-2016), com fatores externos fiscais, geográficos, político-partidários, sociais e de transparência, de modo que seja possível responder a seguinte questão: quais são os determinantes que levam os municípios brasileiros a serem efetivos ou não, tomando como referência o IEGM-Planejamento?

Cella e Zonolla (2018) verificam que a participação social no processo orçamentário promove o estado democrático, transparente e responsável (accountability) no uso dos recursos públicos e para que isto ocorra é necessário a disponibilização de informação de forma compreensível pelo cidadão.

Nesta perspectiva, o presente trabalho contribui na busca de evidenciação das possíveis relações existentes, ou não, do citado índice de planejamento de referência dos Tribunais de Contas do Brasil, com fatores externos que margeiam a administração pública.

Ademais, espera-se por meio deste estudo contribuir, também, com o processo de transparência, prestação de contas, instrumentalização do controle social e tomada de decisão no setor público brasileiro, assim como para a evolução do IEGM do Instituto Rui Barbosa, utilizado pelos Tribunais de Contas em seus julgamentos.

A abordagem metodológica empregada é quantitativa, com modelo de regressão múltipla logit. Os resultados deste estudo, indicam que existe relação negativa da variável “inscrição dos restos a pagar” (processado, não processado e restos a pagar total) com o IEGM-Planejamento e relação positiva com as variáveis “prefeito está exercendo o seu segundo mandato”, “o prefeito ser do mesmo partido do governador do estado” e “grau de transparência ativa”.

Além deste capítulo, apresenta-se, no capítulo 2, a revisão da literatura de planejamento orçamentário e a fundamentação das hipóteses de pesquisa. No capítulo 3 constam os procedimentos metodológicos utilizados. Já o capítulo 4 traz à análise dos resultados e, por fim, o capítulo 5 apresenta as considerações finais.

2 REVISÃO DA LITERATURA E DESENVOLVIMENTO DE HIPÓTESES

2.1 PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO NO BRASIL

A Constituição Federal de 1988, em seu art. 165, disciplinou as três peças de Planejamento Orçamentário a serem instituídas pela União, Estados e Municípios Brasileiros, por iniciativa do poder executivo e posterior aprovação do poder legislativo: Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA) (Kraus & Raupp, 2015).

Abreu e Câmara (2015) afirmam que a partir do marco normativo todos os planos e prioridades do governo deveriam passar a estar registrados no PPA; as receitas e as despesas governamentais passariam a compor LOA e a LDO passaria a fazer a compatibilização entre PPA e a LOA, que é a peça responsável por alocar os recursos de um exercício financeiro.

No período pré-constitucional, os orçamentos das entidades públicas eram utilizados meramente como um instrumento técnico do setor de contabilidade, tendo em vista que tanto o setor orçamentário quanto os contabilistas utilizavam-se das contas orçamentárias como instrumento de registro, análise e representação da situação financeira da entidade (Machado JR., 2012).

Neste contexto, Azevedo e Aquino (2016) verificam que antes do modelo de PPA, LDO

e LOA, estabelecido por meio da lei maior brasileira, o planejamento orçamentário no setor público praticamente não existia. A única peça existente era o Orçamento Plurianual de Investimento (OPI), que previa despesa de capital para três anos, sem fixação de metas a serem realizadas pelo gestor público.

A partir do período pós-constitucional, as metas dos programas de governo passaram a ser estabelecidas no Plano Plurianual dos municípios, iniciando, assim, o “orçamento-programa”. Todavia, a lista de programas era fornecida pelo Governo Federal (Azevedo & Aquino, 2016).

Giacomoni (2004) justifica que o fato de os programas de governo por tempos serem estabelecidos para os Municípios de maneira “Top-down”, de cima para baixo, se dava pela ausência de regulamentação do conteúdo mínimo e métricas de acompanhamento das peças de planejamento.

A regulamentação mínima aconteceu a partir da vigência da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), em 2000. A Lei manteve as três peças de planejamento e teve como objetivo principal interligar a execução orçamentária da despesa com o fluxo financeiro programada da receita (Araújo, Filho, & Gomes, 2015).

Apenas a partir de 2002, com a promulgação da Portaria MOG nº42/1999, os municípios passaram a estabelecer os seus próprios programas de governo, incluindo o nome do programa, o seu objetivo, público-alvo, metas e indicadores das ações de governo a serem atingidas (Azevedo & Aquino, 2016).

Freitas e Dacorso (2014) verificam que o orçamento tem papel de destaque como instrumento de participação da sociedade na definição das prioridades do governo, assim como as peças servem de guia para a execução das políticas públicas.

Para fins de análise dos aspectos orçamentários, esta pesquisa leva em consideração o IEGM na sua dimensão “Planejamento” que será detalhada no tópico a seguir.

2.2 ÍNDICE DE EFETIVIDADE DA GESTÃO MUNICIPAL (IEGM)

O IEGM é o índice de desempenho de gestão municipal, que foi elaborado pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, em 2014, e absorvido pelos demais a partir de 2015, por meio da parceria realizada junto ao Instituto Rui Barbosa (Castro & Carvalho, 2017).

O Instituto Rui Barbosa é uma associação sem fins lucrativos, fundada em 1973 por todos os Tribunais de Contas Brasileiros, cujas atividades possuem caráter técnico, pedagógico, científico e cultural, atuando na pesquisa e análise das finanças públicas e na realização e divulgação de materiais de interesse do controle externo (Araújo, 2018).

O IEGM classifica em cinco níveis a gestão pública municipal. No quadro 1 demonstra-se a faixa de notas que compõe essa classificação (Instituto, 2016).

Atributo	Descrição da Composição	Critério
A	ALTAMENTE EFETIVA	IEGM com pelo menos 90% de nota máxima e ao menos 5 (cinco) índices com componentes com a nota A.
B +	MUITO EFETIVA	IEGM entre 75% e 89,99%.
B	EFETIVA	IEGM entre 60% e 74,99%.
C+	EM FASE DE ADEQUAÇÃO	IEGM entre 50% e 59,99%.
C	BAIXO NÍVEL DE ADEQUAÇÃO	IEGM menor ou igual a 49,99%.

Quadro 1: Classificação do IEGM

Fonte: Elaborado pelo autor, adaptado do anuário IEGM – 2017 (TCE/SP, 2017)

O índice é composto por sete dimensões setoriais: a) Educação (i-Edu); b) Saúde (i-Saúde); c) Fiscal (i-Fiscal); d) Meio Ambiente (i-Ambiente), e) Proteção dos Cidadãos (i-

Cidade); f) Governança de Tecnologia (i-Gov TI); e g) Planejamento (i-Planejamento). Tais dimensões são consolidadas em um único índice, por meio de fórmula matemática, com objetivo de medir a qualidade do gasto municipal (Araújo, 2018).

Ademais, o índice proporciona aos usuários da informação a geração de relatórios a respeito da gestão, oferecendo elementos para auxiliar a ação fiscalizatória exercida pelo controle externo (IRB, 2016).

A metodologia para apuração deste instrumento considera atributos de controles externos, conforme evidenciado no quadro 2.

Atributo	Objetivo
Específico	Quantificar os fatores particulares da gestão de cada município brasileiro, de forma clara e objetiva.
Mensurável	Quantificar o desempenho dos municípios ao longo do tempo.
Acessível	Permitir que o indicador seja mais uma ferramenta para o planejamento da fiscalização.
Relevante	Que o indicador seja um instrumento de controle com relevância para os órgãos de controle.
Oportuno	Tempestivo, levantado a informação em tempo oportuno para a tomada de decisão.
Extensível	Utilizado por todos os Tribunais de Contas que fiscalizem ao menos um município brasileiro.

Quadro 2: Critérios do IEGM

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir das informações do IEGM (TCE/SP, 2017)

Segundo Araújo (2018), o indicador possibilita analisar municípios com características semelhantes, proporcionando a identificação de práticas eficientes e, por consequência, contribuir para a melhor gestão dos municípios brasileiros.

2.2.1 ÍNDICE DE EFETIVIDADE: DIMENSÃO PLANEJAMENTO

O índice do planejamento analisa a relação do que foi planejamento com o que foi efetivamente realizado, em matéria de programas e ações governamentais, dentro de um exercício financeiro, criando, assim, um ranking dos municípios que possuem mais ou menos planejamento (IRB, 2016).

Também é possível identificar a existência de coerência entre as metas físicas alcançadas e os recursos financeiro legalmente despendido, assim como os resultados das metas dos programas, por meio da execução das ações de governo (IRB, 2016).

O quadro 3 analisa a evolução das informações solicitadas pelos tribunais de contas brasileiros, para que seja possível a formulação do indicador de planejamento no decorrer dos anos de 2014, 2015 e 2016. Como pode ser observado, houve uma evolução na concepção do indicador.

Descrição da Composição	2014	2015	2016
Coerência entre os resultados dos indicadores dos programas e das metas das ações.	X	X	X
Confronto entre o resultado físico alcançado pelas metas das ações e os recursos financeiros utilizados.	X	X	X
Percentual de alteração do planejamento inicial.	X	X	X
Percentual da taxa de investimento estabelecida no planejamento inicial e a executada.	X	X	X
Questionário com 3 (três) perguntas a serem respondidas.	X		
Questionário como 41 (quarenta e uma) questões.		X	X
Pontualidade na entrega das peças de planejamento.		X	X

Quadro 3: Evolução do IEGM planejamento

Fonte: Elaborado pelo autor, com base no anuário do IEGM (TCE/SP, 2014; 2015; 2016)

Nos tópicos a seguir são tratadas as variáveis selecionadas, que são objeto de estudo deste trabalho, à luz da literatura existente, e que podem ter relação com o IEGM-Planejamento.

2.3 FATORES QUE PODEM ESTAR RELACIONADOS AO IEGM-PL E CONSTRUÇÃO DE HIPÓTESES

2.3.1 RESTOS A PAGAR

Bezerra Filho (2017, p.193) explica que os restos a pagar são as despesas empenhadas

e não pagas até o fim do exercício financeiro. Tais despesas são classificadas como “processadas”, quando ocorreu a respectiva liquidação, mas não houve o efetivo pagamento, e em “não processadas”, quando as despesas foram legalmente empenhadas, mas não foram liquidadas.

O princípio da anualidade do orçamento brasileiro determina que o planejamento eficiente das despesas públicas deve ser realizado de tal forma que as mesmas sejam pagas dentro do exercício, sendo os restos a pagar um mecanismo legal que excepciona tal regra (Santos, 2011).

Ano após ano aumenta o desafio dos governos em manter as contas públicas equilibradas e o crescente endividamento das entidades deixa o orçamento público restrito para fazer novos investimentos e atender às demandas da sociedade. Desta forma, a dívida pública é uma barreira para o desenvolvimento das ações governamentais (Davis & Biondini, 2018).

Macedo e Carbari (2009) esclarecem que o endividamento de uma entidade pública acontece quando os resultados das despesas são superiores aos das receitas arrecadadas em um determinado período e ocorre devido à ausência de instituições orçamentárias que acompanhem a performance das entidades.

Santos et al. (2012) verificam que a execução dos restos a pagar pelas três esferas de governo (Federal, Estadual e Municipal) tornou-se generalizada e não mais um ato de excepcionalidade da gestão e que o estoque dos restos a pagar vem crescendo anualmente nas entidades públicas.

Neste sentido, Aquino e Azevedo (2017) confirmam o uso dos restos a pagar como uma ferramenta de flexibilização do princípio da anualidade do orçamento, o que abre uma lacuna para o endividamento dos entes públicos, comprometendo a transparência das ações governamentais e fazendo com que o orçamento seja uma “peça de fixação”, sem qualquer valor para o planejamento das políticas públicas.

Para o atingimento do equilíbrio fiscal, o Brasil estabeleceu o mecanismo do resultado primário, pelo qual todos os anos é fixado meta a ser cumprida por meio da Lei de Diretrizes Orçamentárias, cujo objetivo é avaliar a sustentabilidade da política fiscal e a capacidade do pagamento das entidades públicas.

Assim sendo, este trabalho levanta a seguinte hipótese acerca da relação entre os restos a pagar e o IEMG-planejamento:

H1: Municípios com maior quantidade/valor de restos a pagar (processado, não processado e total) tendem a ser "menos efetivos" no IEGM-Planejamento.

2.3.2 INFLUÊNCIA POLÍTICO PARTIDÁRIA NO PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO

A criação da teoria dos ciclos político-orçamentários iniciou-se na década de 90, com o estudo realizado por Rogoff (1990). No modelo, a competência do agente público é medida por alteração na composição orçamentária da entidade, em que o gestor público aumenta os gastos com maior visibilidade e diminui os gastos cujos resultados só serão percebidos pelos eleitores em períodos futuros, que deverão ocorrer após a reeleição (Vicente & Nascimento, 2012).

O estudo de Ferreira e Bugarin (2007) verifica os impactos das diversas transferências financeiras entre as esferas do governo e o seu efeito no ciclo político e orçamentário, inclusive o comportamento do político no período de eleições, e conclui que a quantidade de valores transferidos para os estados e municípios influencia positivamente no resultado da eleição.

Videira e Mattos (2011) também encontram relação positiva no tocante a gastos na função educação e saúde em anos pré-eleitorais, levando a crer que o agente público aumenta a sua possibilidade de voto, corroborando a teoria dos ciclos políticos e orçamentários.

Klein e Sakurai (2015) segregam a teoria dos ciclos políticos orçamentários em duas. A primeira é o modelo de ciclo político oportunista (opportunistic political cycle models), em que os políticos utilizam períodos eleitorais como uma oportunidade de aumentar as chances de

reeleição, aquecendo a economia neste período. A segunda é o modelo de ciclos político partidários (partisan cycle models), que são ciclos parcialmente causados por mudanças na política econômica, de acordo com as diferentes posições ideológicas dos partidos eleitos.

Klein e Sakurai (2015) verificam, ainda, os incentivos eleitorais e impactos fiscais enfrentados pelos prefeitos brasileiros que estão exercendo o primeiro mandato e os prefeitos que estão exercendo o segundo mandato. Estes são legalmente impedidos de concorrer à reeleição. Os resultados empíricos apontam diferenças fiscais significativas entre os dois tipos de prefeito. No primeiro tipo de prefeito, em anos pré-eleitorais, aumenta o gasto com despesa de capital, com o intuito de aumentar a sua visibilidade nas eleições.

Gonçalves, Funchal e Bezerra Filho (2017) analisaram o modelo do ciclo político partidário, utilizando a variável “posição-partidário” para analisar a influência da decisão de alocação de recursos públicos em infraestrutura, chegando à conclusão que no Brasil os partidos de centro e esquerda tendem a investir mais nesta categoria de gasto em períodos pré-eleitorais do que os partidos de direita.

Seguindo a teoria, Vicente e Nascimento (2012) estudaram o relacionamento dos indicadores contábeis e orçamentários com o comportamento “oportunista” dos agentes políticos em se manter no poder ou de eleger o seu sucessor/aliado-político, e chegaram à conclusão que a elevação do resultado orçamentário, a geração de caixa em anos pré-eleitorais, a elevação do resultado financeiro apurada em balanços patrimoniais em anos “pré-eleitorais” e o aumento da taxa de investimento elevam a probabilidade de recondução da cidade.

Diante da literatura exposta, este trabalho levanta as seguintes hipóteses sobre o IEGM Planejamento:

H2 – Fatores políticos, tais como reeleição, partido do prefeito ser o mesmo do governador do seu respectivo estado e do partido do presidente da república e ideologia partidária, têm relação positiva com o IEGM – planejamento; e

H3 – Municípios maiores (em receita total) têm uma relação positiva com a efetividade no IEGM-Planejamento.

2.3.3 TRANSPARÊNCIA DO ORÇAMENTO PÚBLICO BRASILEIRO

Segundo Sales (2012), a partir do início do Século XXI, a administração pública passou a seguir um novo regime de gestão para o setor público, adotando como pilares o planejamento, o controle social, a transparência da aplicação de recursos financeiros e a verificação das ações administrativas do agente público.

O novo modelo de gestão do negócio público, segundo Freitas e Dacorso (2014), se dá pelo processo da inserção das práticas da administração privada no setor público, que ficou conhecido como “New Public Management”, cujo objetivo é tratar o cidadão como um “consumidor/cliente” dos serviços públicos prestados e orientar a prestação de serviços às suas expectativas, assim como, também, envolvê-lo no processo de decisório do planejamento da cidade.

Ricardo e Abdala (2016) analisam que a popularização da Internet, que teve início na década de 90, trouxe consigo a expectativa da participação popular no processo de decisão do planejamento da política pública, a partir da possibilidade de aproximação do cidadão aos gestores públicos.

Para que o processo de participação popular seja possível, a transparência das ações governamentais é tida como fundamental e considerada um facilitador para a verificação da governança e do planejamento, pois incentiva o melhor desempenho da gestão e, por consequência, reduz a corrupção (Grimmelikhuijsen & Welch, 2012).

Neste sentido, a criação de portais de transparência por governos é um instrumento de fundamental relevância para o controle do que foi gasto pelo setor público (Sales, 2012).

A participação social no processo de planejamento orçamentário promove o estado democrático, transparente e responsável (accountability) no uso dos recursos públicos e, para

que isto ocorra, é necessário a disponibilização de informação de forma compreensível pelo cidadão (Cella & Zanolla, 2018).

Com a transparência há redução da assimetria informacional existente entre o estado e a sociedade, reforçando o processo de responsabilização e prestação de contas dos agentes públicos, já que os dados estão acessíveis e disponíveis para todos (Ricardo & Abdala, 2016).

Aos poucos, a administração pública brasileira está deixando de lado o formato tradicional e se transformando em uma prestadora de serviços com foco na transparência e responsabilização, em busca de resultados percebíveis pela sociedade (Freitas & Dacorso, 2014).

Um exemplo é o trabalho realizado por Andersen (2009), que estima o impacto da transparência por meio eletrônico como combate à corrupção em 149 países, entre 1996 e 2006, e encontra evidências empíricas de que o processo de transparência diminui a corrupção nestes países.

Michener, Contreras e Niskier (2018) definem a transparência no setor público brasileiro em dois pilares. O primeiro pilar é a transparência ativa, que corresponde às informações disponibilizadas de forma a atender a Lei Complementar 131/2009, conhecida como “Lei da Transparência”. Já a segunda é a transparência passiva, cujo objetivo é atender a Lei nº 12.527/2011, conhecida como “Lei de Acesso à Informação”.

Diante da literatura exposta, este trabalho levanta a seguinte hipótese sobre o IEGM Planejamento:

H4 – Municípios com o maior grau de transparência ativa e/ou fiscalizados na transparência passiva são efetivos quanto ao IEGM-Planejamento.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

3.1 A COLETA DOS DADOS E AMOSTRA

O conjunto de dados utilizados neste estudo contém variáveis fiscais, eleitorais, orçamentárias e de transparência. Para o exercício financeiro de 2014, no universo de 5.570 municípios, apenas 644 responderam ao IEGM, o que corresponde a 11% da população. Dado este fato, o referido ano não é considerado nos dados desta pesquisa. Em 2015, 4.037 (72,48%) aderiram ao indicador e em 2016 houve uma adesão de 4.466 municípios, o que corresponde a 80% dos municípios brasileiros.

Os dados fiscais foram extraídos do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (SICONFI) da Secretaria do Tesouro Nacional (STN). Já os dados Eleitorais foram obtidos junto ao Supremo Tribunal Eleitoral (STE) e os dados de Transparência, junto à Controladoria Geral da União (CGU) e Ministério Público Federal (MPF). A variável IEGM-Planejamento foi extraída junto ao Instituto Rui Barbosa (IRB).

O estudo deveria abranger todos os 5.570 municípios brasileiros. No entanto, nem todos os Tribunais de Contas aderiram ao IEGM como objeto da Prestação de Contas. Os estados do Paraná (PR), Mato Grosso (MT) e Pará (PA) não participaram da edição 2015. O Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, até o momento, não aderiu ao indicador em sua prestação de contas.

Desta forma, no exercício de 2015, dos 27 estados brasileiros, apenas 22 participaram da avaliação do IEGM. Em 2016, passou para 25 estados, formando, assim, a base de dados deste trabalho.

3.2 VARIÁVEIS DA PESQUISA E SUA DESCRIÇÃO

Em 2015 foram avaliados 22 estados, mais o Distrito Federal, e em 2016 participaram da avaliação 25 estados da Federação, mais o Distrito Federal (IRB, 2016). Após a apuração, os dados são enviados para a Divisão de Auditoria Eletrônica de São Paulo (AUDESP), para consolidação e produção das análises estatísticas, que são posteriormente divulgadas no ambiente do Instituto Rui Barbosa (Castro & Carvalho, 2017).

A apuração do resultado toma como base as respostas fornecidas pelos municípios, por

meio do questionário disponibilizado e dos dados coletados pelos sistemas informatizados dos tribunais de contas de todo o país (IRB, 2016). Os dados fornecidos podem ser alterados mediante fiscalização in loco, no município.

Com o objetivo de explicar quais são os determinantes para o IEGM dimensão Planejamento, foram identificadas na literatura nacional e internacional algumas variáveis, tomando como base a teoria dos ciclos políticos e orçamentários.

Como abordagem metodológica foi utilizado o modelo de regressão múltipla logit, recomendado em situações quando a variável dependente assume valores binários (0 ou 1) (GUJARATI; PORTER, 2011). O quadro 4 apresenta uma síntese das variáveis da pesquisa.

Tipo	Sigla	Descrição	Fonte
Dependente	IEGM	Índice de Efetividade da Gestão Municipal do Instituto Rui Barbosa, sendo 1 – Efetivo (municípios na faixa A+, B+ e B) e 0 – Não Efetivo (municípios na faixa (C+ e C)	
Restos a pagar	RAP	Valor total de restos a pagar processado	Aquino e Azevedo (2017)
	RANP	Valor total de restos a pagar não processo	Aquino e Azevedo (2017)
Receita	REC	Valor total de receita arrecada do município	Vicente e Nascimento (2012); Gonçalves, Funchal e Bezerra Filho (2017) Araújo (2018)
Proxy Política	DREEL	Prefeito Reeleito, sendo 1 – Sim e 0 – Não	Ferreira e Bugarin (2007) Oliveira e Carvalho (2009) Ferraz e Finan (2011) Araújo (2018)
	DESQ	Prefeito é de partido de esquerda ou centro-esquerda, sendo 1 – Sim (partidos - PCdoB, PDT, PMN, PROS, PSB, PSOL, PT, PT do B e REDE) e 0 – Não (Caso contrário)	Ferreira e Bugarin (2007) Goncalves et al. (2017) Araújo (2018)
	DGOV	Prefeito com o mesmo partido político do Governador, sendo 1 – Sim e 0 – Não	Ferreira e Bugarin (2007) Oliveira e Carvalho (2009) Araújo (2018)
	DPRES	Prefeito com o mesmo partido político do Presidente, sendo 1 – Sim e 0 – Não	Ferreira e Bugarin (2007) Oliveira e Carvalho (2009) Araújo (2018)
Proxy Transparência	TA	Índice de transparência ativa considerado pelo MPF. A nota pode ser de 0 até 10. Será considerada a avaliação de 2015 e 2016	Ricardo e Abdala (2016); e Cella e Zonolla (2018)
	DTP	Nota de transparência passiva considerado pelo CGU, sendo 1 - município avaliado e 0 - município não avaliado	Ricardo e Abdala (2016); e Cella e Zonolla (2018)
Controle	POP	População total do município	Araújo (2018)
	SEXO	Sexo do prefeito do município, sendo 1 - Feminino e 0 – Masculino	Araújo (2018)
	IDADE	Idade do prefeito do município	Araújo (2018)
	DGINST	Grau de instrução do prefeito do município, sendo 1 - ensino superior ou pós-graduado e 0 - caso contrário	Araújo (2018)
	DIST	Distância em km do município para capital do estado	Azevedo e Aquino (2016)
	REGIÃO	Três variáveis <i>dummies</i> por Região, sendo as regiões Centro-oeste e Norte utilizadas como referência	-
	ANO	Variável <i>dummy</i> ano, sendo 0 - ano de 2015 e 1 - ano de 2016	-

Quadro 4: Variáveis e sua descrição

Fonte: Elaborado pelo autor

Nota Explicativa: As variáveis Restos a pagar e Receita foram corrigidas pelo IPCA tomando como base o

exercício de 2015.

3.3 MODELO ECONOMETRICO

Neste estudo, a variável dependente é qualitativa e binária. Se o índice de efetividade dimensão planejamento do município estiver nas faixas A+, B+ e B, o município é classificado como efetivo e assume o valor igual um (1). Se o município estiver nas faixas C+ e C, é classificado como não efetivo, assumindo o valor igual zero (0).

Sendo assim, na presente pesquisa optou-se pelo uso do modelo logit para analisar o impacto das proxies “restos a pagar”, “receita”, “política” e “transparência” na probabilidade efetividade da gestão municipal, na dimensão planejamento. Além das proxies, o modelo proposto integra variáveis de controle relacionadas ao município, região, ano e gestor (prefeito).

É importante destacar que foi aplicado o logaritmo neperiano e ajuste dos valores, tomando como base o IPCA do exercício 2015 nas variáveis financeiras – restos a pagar e receita, com propósito de facilitar a interpretação dos coeficientes e mitigar a dispersão destas entre as unidades de medidas (municípios).

Portanto, o modelo econométrico empírico para testar as hipóteses de pesquisa tem o seguinte formato:

$$IEGM_i = \beta_0 + \beta_1 LNRA_i + \beta_2 POL + \beta_3 LNREC_i + \beta_4 TRANSP_i + \beta_5 CONTROLES_i + \varepsilon_i \quad (1)$$

na qual:

$IEGM_i$ – variável dummy que assume valor um (1) se i-ésimo município foi classificado como efetivo e zero (0), caso contrário;

$LNRA_i$ – vetor de variável referente à proxy restos a pagar do i-ésimo município – logaritmo neperiano do restos a pagar processado ou restos a pagar não processado ou a soma de ambos;

POL_i – vetor de variável referente à proxy política do i-ésimo município – dummies: reeleição, partido de esquerda, prefeito com mesmo partido do governador e prefeito com mesmo partido do presidente;

$LNREC_i$ – proxy receita arrecada pelo i-ésimo município - logaritmo neperiano da receita arrecada;

$TRANSP_i$ – vetor de variável referente à proxy transparência do i-ésimo município: Índice de transparência ativa e dummy transferência passiva;

$CONTROLES_i$ – vetor de variáveis de controle relacionado ao município ou gestor: logaritmo da população, dummy sexo, idade, dummy grau de instrução, distância do município para capital, dummy região e dummy ano; e

ε_i – erro aleatório;

Na equação (1), os parâmetros β_1 , β_2 , β_3 e β_4 são considerados congruentes à questão e às hipóteses de pesquisa deste estudo.

O coeficiente β_1 está conectado à proxy “restos a pagar” e permite contribuir com a hipótese H1 – “Municípios com maior quantidade/valor de restos a pagar tendem a ser “menos efetivos” no IEGM-Planejamento”. Se a estimativa $\widehat{\beta}_1$ for significativa a um determinado nível e assumir valor negativo, haverá evidências estatísticas de que quanto maior o valor de restos a pagar, menor será a probabilidade de efetividade no IEGM-Planejamento.

A hipótese H2 avalia se “Fatores políticos, tais como, reeleição, partido do prefeito da cidade ser o mesmo do governador do seu respectivo estado e do partido do presidente da república e ideologia partidária têm relação positiva com o IEGM-Planejamento”. Associado a esta, encontra-se os coeficientes β_2 .

Se $\widehat{\beta}_2$ representar a estimativa referente à dummy reeleição, for significativa e assumir valor positivo, pode-se concluir estatisticamente que quando o prefeito é reeleito aumenta a probabilidade de efetividade no IEGM-Planejamento. Interpretação análoga pode ser estendida

para as demais variáveis que formam a proxy política.

O coeficiente β_3 corresponde, no modelo, à hipótese H3: “Municípios maiores (em receita total) têm uma relação positiva com a efetividade no IEGM-Planejamento”. Se o valor estimado for significativo e assumir valor positivo, haverá evidências estatísticas de que quanto maior for o município (em receita total) maiores são as chances de o município tornar-se efetivo no IEGM-Planejamento. Interpretação análoga pode ser estendida para os coeficientes estimados $\widehat{\beta}_4$, que representam a hipótese H4, no tocante à proxy de transparência.

Além das variáveis correlacionadas ao problema de pesquisa, foi incorporado ao modelo variáveis de controle pertinentes ao município, região, ano e gestor (prefeito), com o propósito de minimizar o viés de variável omitida. Segundo Cameron e Trivedi (2005), o viés de variável omitida ocorre quando as variáveis são omitidas de uma regressão e estes são correlacionados com as variáveis incluídas.

Na perspectiva do Hair Jr. et al. (2009), a inclusão das variáveis de controle ao modelo colabora na estimação dos coeficientes associada às hipóteses de pesquisa.

No geral, foram estimados três modelos: 1º) a proxy RA, sendo restos a pagar processado (RAP); 2º) a pagar não processado (RANP); e 3º) a soma do restos a pagar processado e não processado (TRA = RAP+RANP).

No capítulo 4, a seguir, são apresentadas a estatística descritiva das variáveis e as estimativas dos modelos.

4 ANÁLISE DOS RESULTADOS

A Tabela 1 apresenta as medidas de tendência central – média e mediana – de variação – desvio padrão e de posição – mínimo e máximo. É importante destacar que as variáveis identificadas na tabela com símbolo (a) representam variáveis qualitativas, em que a média representa a proporção observada na amostra.

TABELA 1: ESTATÍSTICA DESCRITIVA 2015-2016

Variável	Média	Desvio Padrão	Mínimo	Mediana	Máximo	N
IEGM (a)	0,138	0,345	0	0	1	5390
RAP	1.138.567	10.000.000	0	45.546	381.000.000	5390
RANP	911.976	4.656.108	0	102.458	149.000.000	5394
DREEL (a)	0,267	0,442	0	0	1	5394
DPESQ (a)	0,188	0,391	0	0	1	5394
DGOV (a)	0,204	0,403	0	0	1	5394
DPRES (a)	0,047	0,212	0	0	1	5390
REC	529.000.000	3.740.000.000	4.420.657	116.000.000	195.000.000.000	5394
TA	5,214	2,690	0	5,5	10	5394
DTP (a)	0,322	0,467	0	0	1	5394
POP	44124	245627	1206	11213	12000000	5394
SEXO (a)	0,100	0,300	0	0	1	5394
IDADE	49,946	10,591	23	50	87	5382
DGINST (a)	0,557	0,497	0	1	1	5394
DIST	244,41	155,83	0	224,3416	1154,589	5394

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir dos dados da pesquisa

Nota Explicativa: (i) descrição variável dependente: **IEGM** - Índice de Efetividade da Gestão Municipal do IRB, sendo 1 – Efetivo e 0 – Não Efetivo. (ii) descrição variáveis proxies de pesquisa: **RAP** - Valor total de restos a pagar processado; **RANP** - Valor total de restos a pagar não processo; **DREEL** - Prefeito Reeleito, sendo 1 – Sim e 0 – Não; **DPESQ** - Prefeito é de partido de esquerda, sendo 1 – Sim e 0 – Não; **DGOV** - Prefeito com o mesmo partido político do Governador, sendo 1 – Sim e 0 – Não; **DPRES** - Prefeito com o mesmo partido político do Presidente, sendo 1 – Sim e 0 – Não; **REC** - Valor total de receita arrecada do município; **TA** - Índice de transparência ativa considerado pelo MPF; e **DTP** - Índice de transparência passiva considerado pela CGU, sendo 1 - município avaliado e 0 - município não avaliado; (iii) descrição variáveis de controle: **POP** - População total do município; **SEXO** - sexo o prefeito do município, sendo 1 - Feminino e 0 – Masculino; **IDADE** - Idade do prefeito do município; **DGINST** - Grau de instrução do prefeito do município, sendo 1 - ensino superior ou pós-graduado e 0 - caso contrário; **DIST** - Distância em km do município para capital do estado.; (iv) **a** – variável binária, no qual a média representa a proporção da amostra.

Ao analisar a variável dependente IEGM, chegou-se ao total de 5.390 observações coletadas, no período de 2015 a 2016. Dessas, 13,8% dos municípios foram classificados como “efetivo” - municípios na faixa A+, B+ e B – quanto ao Índice de Efetividade da Gestão Municipal, do IRB. Esse resultado indica que, nos mais de dois terços da amostra observada, os municípios foram considerados como “não efetivo”.

No que diz respeito às variáveis proxies da pesquisa, notou-se um valor médio de 1.138 milhões por município de restos a pagar processado (RAP), com desvio padrão em torno de 10 milhões. O desvio padrão de, aproximadamente, nove vezes o valor da média é um indicativo de elevada dispersão da variável na amostra, sendo confirmado pela mediana, cujo valor demonstra que em 50% da amostra o RAP variou entre 77 mil e 381 milhões.

Quando se faz a avaliação quanto aos restos a pagar não processado (RANP), o valor médio resultou em, aproximadamente, 1.547 milhões e o desvio padrão em torno da média de 7.898 milhões. Esse resultado mostrou que o RANP apresentou dispersão menor, comparado ao RAP, mas ainda presente, sendo confirmado pela mediana, descrevendo que em 50% da amostra o RANP variou entre 173 mil e 253 milhões.

Referente à variável distância do município para a capital do seu estado (DIST), o valor médio resultou em 244 km, com desvio padrão médio de 155 km. A mediana indicou que para 50% da amostra a distância varia entre 224 km a 1.154 km e para os outros 50% a distância varia entre 0 km a 224 km.

Conforme descrito na metodologia, além das variáveis de restos a pagar, foram inseridas variáveis relacionado à proxy política, receita e transparência. De modo geral, ao analisar a média, têm-se os seguintes resultados: em 18,8% da amostra o partido do prefeito é de esquerda; em 20,4%, o partido do prefeito é o mesmo que o partido do governador do estado; em apenas 4,7%, o partido do prefeito é o mesmo que o partido do presidente; a receita arrecadada (REC) média por município é de 529 milhões; o índice de transparência ativa média resultou em 5,214 pontos, de uma escala de 0 a 10; a dummy índice de transparência passiva indica que em 32,2% da amostra o município foi submetido à avaliação.

Por fim, no que se refere às variáveis de controle, foram observados os seguintes resultados: média população por município de 44.124 habitantes; 10,0% dos prefeitos são mulheres; idade média dos prefeitos aproximada de 50 anos; e 55% dos prefeitos têm ensino superior ou pós-graduado.

4.2 MATRIZ DE CORRELAÇÃO

Ao sugerir o coeficiente de correlação nesta pesquisa, a ideia inicial é apurar a relação livre da variável dependente IEGM-Planejamento com as proxies RAP, RANP e RPTOTAL, assim como a relação da variável dependente e proxies com as variáveis de controle.

A Tabela 2 apresenta a matriz de correlação com os coeficientes estimados e os pares de indicadores da pesquisa. Nela também é possível identificar os pares de correlação que se mostraram significativos ao nível de 5%, os quais estão destacados com fundo “cinza”.

No que remete aos coeficientes associados à variável dependente IEGM-Planejamento, tem-se o seguinte resultado com as proxies “restos a pagar” processados e não processados: ao avaliar o coeficiente de ambos, nota-se que apenas o RANP se mostrou correlacionado com IEGM-Planejamento, ao nível de 5% de significância, recomendando estatisticamente que o aumento do restos a pagar não processado (RANP) influencia negativamente a efetividade do município quanto ao IEGM-Planejamento.

Ao avaliar o coeficiente de correlação do IEGM com a proxy política, ao nível de 5% de significância, conclui-se que se o gestor (prefeito) pertence ao partido de esquerda, menores são as chances de o município tornar-se efetivo no IEGM-Planejamento. Os pares de correlação do IEGM-Planejamento versus dummies - reeleição, partido do governador e partido do presidente não apresentaram significância estatística.

Na análise dos coeficientes de correlação do IEGM-Planejamento com a receita

arrecadada (proxy receita) não houve significância estatística.

No caso da proxy de transparência, os indicadores delineados (transparência ativa e dummy transparência passiva) se mostraram significativos e assumiram valores negativos com IEGM-Planejamento, ou seja, quanto maior o nível de transparência do município, menores são as chances de ele tornar-se efetivo no IEGM-Planejamento.

Ao analisar os coeficientes do IEGM associados às variáveis de controle, têm-se os seguintes resultados significativos: se o prefeito do município é do sexo feminino, menos chance o município tem de ser efetivo; quanto maior a idade do prefeito mais chance o município tem de ser efetivo; e quanto maior a distância (DIST) à respectiva capital, maiores são as chances do município torna-se efetivo no IEGM-Planejamento.

TABELA 2: MATRIZ DE CORRELAÇÃO

Variável	IEGM	RAP	RANP	DREEL	DPESQ	DGOV	DPRES	REC	TA	DTP	POP	SEXO	IDADE	DGINST	DIST
IEGM	1,00														
RAP	-0,02	1,00													
RANP	-0,03	0,61	1,00												
DREEL	0,00	0,04	0,02	1,00											
DPESQ	-0,05	0,04	0,05	0,07	1,00										
DGOV	0,00	-0,02	0,01	0,07	0,01	1,00									
DPRES	-0,02	0,00	-0,01	0,07	0,46	0,18	1,00								
REC	-0,02	0,20	0,25	0,00	-0,01	0,01	-0,02	1,00							
TA	-0,09	0,04	0,05	0,02	-0,01	0,07	-0,04	0,09	1,00						
DTP	-0,08	0,05	0,08	0,01	-0,01	0,02	-0,02	0,07	0,06	1,00					
POP	-0,02	0,25	0,31	0,01	0,00	0,00	-0,02	0,98	0,09	0,08	1,00				
SEXO	-0,03	-0,02	0,00	-0,01	0,01	0,00	0,01	-0,02	-0,03	0,00	-0,03	1,00			
IDADE	0,04	0,01	0,02	0,00	-0,05	0,02	-0,04	0,03	0,04	0,00	0,03	-0,04	1,00		
DGINST	0,00	0,02	0,06	0,02	0,04	0,01	0,01	0,07	0,08	-0,01	0,08	0,13	-0,10	1,00	
DIST	0,13	-0,09	-0,11	-0,03	-0,05	-0,07	0,01	-0,11	-0,13	-0,04	-0,13	0,00	0,01	-0,03	1,00

Fonte: Elaborado pelo autor

Nota Explicativa: (i) descrição variável dependente: **IEGM** - Índice de Efetividade da Gestão Municipal do IRB, sendo 1 - Efetivo e 0 - Não Efetivo. (ii) descrição variáveis proxies de pesquisa: **RAP** - Valor total de restos a pagar processado; **RANP** - Valor total de restos a pagar não processo; **DREEL** - Prefeito Reeleito, sendo 1 - Sim e 0 - Não; **DPESQ** - Prefeito é de partido de esquerda, sendo 1 - Sim e 0 - Não; **DGOV** - Prefeito com o mesmo partido político do Governador, sendo 1 - Sim e 0 - Não; **DPRES** - Prefeito com o mesmo partido político do Presidente, sendo 1 - Sim e 0 - Não; **REC** - Valor total de receita arrecada do município; **TA** - Índice de transparência ativa considerado pelo MPF; e **DTP** - Índice de transparência passiva considerado pelo CGU, sendo 1 - município avaliado e 0 - município não avaliado; (iii) descrição variáveis de controle: **POP** - População total do município; **SEXO** - sexo o prefeito do município, sendo 1 - Feminino e 0 - Masculino; **IDADE** - Idade do prefeito do município; **DGINST** - Grau de instrução do prefeito do município, sendo 1 - ensino superior ou pós-graduado e 0 - caso contrário; **DIST** - Distância em km do município para capital do estado. (iv) **coeficiente com fundo cinza** - significativo ao nível de 5%.

Segundo Larson e Farber (2010), o fato de dois indicadores serem fortemente correlacionados não implica uma relação de causa e efeito entre estes. A relação de causa e efeito de duas variáveis sendo influenciada por outras variáveis é uma das quatro possíveis situações descrita pelo autor.

Assim sendo, defende-se nesta pesquisa o uso do método de regressão múltipla, cujos resultados são apresentados na seção 4.3, cooperando na busca por respostas às hipóteses de pesquisa elencadas.

4.3 REGRESSÃO LOGIT

Nesta seção são discutidos os resultados alcançados pelo modelo empírico proposto por esta pesquisa, que investiga o impacto das proxies restos a pagar, política, receita e transparência sobre o IEGM-Planejamento, do Instituto Rui Barbosa. Além disso, identifica-se fatores sobre as características do gestor e sociodemográficos que impactam o indicador.

No geral, foram estimados três modelos logísticos e em todos os modelos assumiu-se, como variável dependente, o IEGM-Planejamento (1 - municípios efetivos e 0 – municípios não efetivos), diferenciando um do outro apenas quanto as variáveis de pesquisa “restos a pagar”, em que o primeiro modelo adotou RA – restos a pagar processado, o segundo RA – restos a pagar não processado e o último o RA – a soma dos restos a pagar processado e não processado (restos a pagar total). O ajuste geral do modelo se deu pela estatística LR chi2 e o poder de explicação, pela estatística Pseudo R2.

A Tabela 3 apresenta os coeficientes estimados e as respectivas razões de chance (RC) nas regressões.

Ao avaliar as estatísticas relacionadas à hipótese H1 – “Municípios com maior quantidade/valor de restos a pagar (processado, não processado e total), tendem a ser "menos efetivos" no IEGM Planejamento”, a qual foi elaborada com objetivo de avaliar se o restos a pagar influencia negativamente o desempenho do município quando ao índice IEGM-Planejamento, o coeficiente estimado mostrou-se significativo ao nível de até 5% nos três modelos, indicando influência negativa da proxy restos a pagar.

Portanto, quanto maior o valor de restos a pagar do município, menor a probabilidade de o município ser efetivo no IEGM-Planejamento, convergindo para a hipótese H1. O que coincide com o estudo de Aquino e Azevedo (2017), que apontou que os restos a pagar estão sendo um tipo de “orçamento paralelo” das entidades do setor público.

A segunda hipótese elaborada está correlacionada com a proxy política “H2 – Fatores políticos, tais como, reeleição, partido do prefeito da cidade ser o mesmo do governador do seu respectivo estado e do partido do presidente da república e ideologia partidária manter relação positiva com o IEGM-Planejamento”.

Nos modelos estimados, a variáveis dummy reeleição e dummy partido do prefeito sendo o mesmo do governador, despontaram significativos ao nível de 10% e 1% respectivamente, com valores positivos.

A variável “reeleição” converge para o estudo de Araújo (2018), inclusive com o mesmo nível de significância, mas o resultado da variável “mesmo partido do governador” diverge. Ao analisar o IEGM, considerando apenas a dimensão planejamento, o fato de o prefeito ser do mesmo partido do governador aumenta a probabilidade de o município ser efetivo.

A variável mesmo partido do presidente da república não foi possível de ser comprovada estatisticamente, o que coincide com o resultado encontrado no estudo de Araújo (2018).

No que diz respeito à variável de receita, a estimativa do coeficiente adjunta a este não se mostrou significativa, não corroborando a hipótese H3, de forma diferente dos resultados encontrados em estudos anteriores.

Esse resultado diverge do estudo de Araújo (2018), em que a receita orçamentária total apresenta nível de 5% de significância ao analisar o IEGM geral. Esse resultado também diverge do estudo de Gonçalves, Funchal e Bezerra Filho (2017), que apresentam que o incremento na receita aumenta a chance da recondução do mandato do agente público, o que leva a crer que ele seria efetivo em seu planejamento.

Vale ressaltar que o país está passando por um momento de grande crise econômica e fiscal. Logo, este resultado pode estar sendo impactado por essa questão.

No entanto, quando se avalia os coeficientes conexos à hipótese “H4 – Municípios com o maior grau de transparência ativa e/ou fiscalizados na transparência passiva são efetivos quanto ao IEGM-Planejamento” – a dummy transparência ativa, exibiu significância estatística ao nível de 1% de significância, ou seja, quanto maior o índice de transparência ativa do município, maiores são as chances de o município ser classificado como efetivo, indo ao encontro da hipótese.

Assim, os resultados coincidem com os achados de Andersen (2009), que encontrou evidências de que o grau de transparência contribui para diminuir a corrupção, em 149 países.

Também coincidem com as afirmações de Sales (2012), de que os portais da transparência são instrumentos relevantes na gestão de recursos públicos.

No tocante às variáveis de controle, destaca-se, com resultado significativo ao nível de até 10%, que influencia a probabilidade de ser efetivo no IEGM a variável sexo – se o prefeito for mulher, diminui a probabilidade de o município ser efetivo.

Ao nível de 1% de significância está a DIST: quanto maior a distância do município para capital, maior a probabilidade de o município ser classificado como efetivo no IEGM-Planejamento.

Resultado este que diverge do encontrado por Azevedo e Aquino (2016), que sugere que fatores como distância do município até a capital do estado, dispersão geográfica e dificuldade de acesso poderiam afetar a atuação dos Tribunais de Contas, assim como tornar os municípios menos efetivos quanto ao planejamento.

Verificou-se, também, que se o município pertence à Região Sudeste, aumenta a probabilidade de ser classificado como efetivo, ocorrendo grande concentração no estado de São Paulo.

Este resultado coincide com o estudo do Azevedo e Aquino (2016), que aponta que os municípios do Estado de São Paulo são fiscalizados pelo Sistema de Auditoria Eletrônica de Órgãos Públicos (AUDESP), que passou a reprovar contas por questões relacionadas ao planejamento. Aliado a este fato, o Tribunal de Contas de São Paulo foi o idealizador do IEGM.

Por fim, quanto à dummy Ano 2016, verificou-se que o município tem menos chance de ser classificado como efetivo no ano de 2016, comparado ao ano de 2015. Esse resultado é explicado, em parte, por 2016 ter tido menos municípios classificados como “efetivo”, em relação ao exercício de 2015. Assim como, houve incremento no questionário e amadurecimento na composição do indicador. A seguir, na tabela (3) é apresentando o resultado da regressão.

TABELA 3: RESULTADO DA REGRESSÃO LOGÍSTICA

Variável independente	Variável dependente: IEGM Planejamento					
	Modelos - Restos apagar					
	Processado		Não processado		Total	
	Beta	RC	Beta	RC	Beta	RC
LNRA	-0,022**	0,978**	-0,036***	0,965***	-0,036***	0,965***
DREEL	0,185*	1,203*	0,191*	1,210*	0,182*	1,200*
DPESQ	0,009	1,009	-0,001	0,999	0,009	1,010
DGOV	0,403***	1,496***	0,414***	1,513***	0,414***	1,514***
DPRES	-0,180	0,835	-0,184	0,832	-0,189	0,828
LNREC	-0,184***	0,832***	-0,166***	0,847***	-0,170***	0,844***
TA	0,062***	1,064***	0,065***	1,067***	0,064***	1,066***
DTP	-0,014	0,986	-0,019	0,981	-0,018	0,983
POP	0,000	1,000	0,000	1,000	0,000	1,000
SEXO	-0,318*	0,728*	-0,333**	0,717**	-0,320*	0,726*
IDADE	-0,004	0,996	-0,004	0,996	-0,004	0,996
DGINST	-0,006	0,994	0,009	1,009	0,001	1,001
DIST	0,002***	1,002***	0,002***	1,002***	0,002***	1,002***
NORDESTE	-0,429	0,651	-0,521	0,594	-0,461	0,631
SUDESTE	3,757***	42,803***	3,740***	42,105***	3,755***	42,740***
SUL	-0,239	0,787	-0,252	0,777	-0,243	0,785
ANO 2016	-0,974***	0,378***	-1,005***	0,366***	-0,987***	0,373***
Constante	-0,938	0,392	-1,136	0,321	-1,014	0,363
Nº de Obs.	5382		5382		5382	
LR chi2	559,11		563,31		563,53	
Pseudo R2	33,2%		33,4%		33,3%	
Grau de liberdade	17		17		17	

Fonte: Elaborado pelo autor

Nota Explicativa: (i) descrição variável dependente: **IEGM** - Índice de Efetividade da Gestão Municipal do IRB, sendo 1 – Efetivo e 0 – Não Efetivo. (ii) descrição variáveis proxies de pesquisa: **RAP** - Logaritmo neperiano do

valor total de restos a pagar processado; **RANP** - Logaritmo neperiano do valor total de restos a pagar não processado; **DREEL** - Prefeito Reeleito, sendo 1 – Sim e 0 – Não; **DPESQ** - Prefeito é de partido de esquerda, sendo 1 – Sim e 0 – Não; **DGOV** - Prefeito com o mesmo partido político do Governador, sendo 1 – Sim e 0 – Não; **DPRES** - Prefeito com o mesmo partido político do Presidente, sendo 1 – Sim e 0 – Não; **REC** – Logaritmo neperiano do valor total de receita arrecada do município; **TA** - Índice de transparência ativa considerado pelo MPF; e **DTP** - Índice de transparência passiva considerado pelo CGU, sendo 1 - município avaliado e 0 - município não avaliado; (iii) descrição variáveis de controle: **POP** - População total do município; **SEXO** - sexo do prefeito do município, sendo 1 - Feminino e 0 – Masculino; **IDADE** - Idade do prefeito do município; **DGINST** - Grau de instrução do prefeito do município, sendo 1 - ensino superior ou pós-graduado e 0 - caso contrário; **DIST** - Distância em km do município para capital do estado.. (iv) ***, ** e * significativo ao nível de 1%, 5% e 10% respectivamente. (v) RC - Razão de Chance. (vi)

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O desenvolvimento da presente dissertação analisou o conjunto de fatores fiscais, político-partidários, transparência, geográficos e sociais que levam os municípios brasileiros a serem efetivos ou não diante do IEGM-Planejamento, nos exercícios 2015-2016, por meio da análise de dados com regressão logit.

Diante das hipóteses levantadas, foi constatado a relação negativa da inscrição dos restos a pagar com o IEGM-Planejamento, ou seja, quando maior a quantidade de restos a pagar, maior a probabilidade de que o município seja classificado como “não efetivo”. Vale ressaltar que a nova lei de finanças públicas (PLS 229/2009, PLP 295/2016), que tramita no Congresso Nacional, tenta impor limites ao uso dos restos a pagar processados, o que pode contribuir para a questão fiscal em um futuro próximo (Brasil, 2009; 2016).

À luz da teoria dos ciclos políticos e orçamentários/ciclos eleitorais, as hipóteses “total de receita arrecadada” e “prefeito ser do mesmo partido do presidente da república” não obtiveram relação com o IEGM-Planejamento, sendo a primeira diferente do que foi apresentado por Araújo (2018), ao analisar o indicador em sua plenitude. As variáveis: “prefeito estar no segundo mandato” e o “prefeito ser do mesmo partido do governador do estado” mantiveram relação positiva com o indicador.

Ademais, foi constatado que a hipótese “maior grau de transparência ativa” no ranking da Controladoria Geral da União tem relação positiva com o IEGM-Planejamento, mas o fato de ter sido fiscalizado pelo Ministério Público Federal, no ranking de “transparência passiva” não teve relação com o indicador.

Quanto às limitações desta pesquisa, destaca-se a análise em dois exercícios. Fato que é justificado pelo IEGM ser um indicador relativamente novo (iniciado em 2014, pelo TCE/SP, e por, até o momento, o Instituto Rui Barbosa ter consolidado os dados coletados pelos Tribunais de Contas apenas dos anos pesquisados.

Sugere-se que em pesquisas futuras sejam analisados os impactos no IEGM-Planejamento considerando-se os restos a pagar inscritos com disponibilidades financeiras (por fonte de recursos), assim como analisadas, individualmente, as outras dimensões do IEGM, com o objetivo de identificar os determinantes para efetividade da gestão, de forma a contribuir para o desenvolvimento deste indicador.

Espera-se que os dados apresentados nesta dissertação possam vir a contribuir para a evolução do IEGM-Planejamento, assim como a servir de apoio à academia, Tribunais de Contas, contadores, economistas e à sociedade para discussões, no que tange ao planejamento orçamentário no setor público brasileiro.

Espera-se, também, contribuir com o Projeto de Lei nº 229, de 2009 - Lei da Qualidade Fiscal - no que se refere ao planejamento público e controle dos restos a pagar (processados e não processados).

REFERÊNCIAS

- Abreu, C. R. D., & Câmara, L. M. (2015). O orçamento público como instrumento de ação governamental: uma análise de suas redefinições no contexto da formulação de políticas públicas de infraestrutura. *Revista de Administração Pública*, 49, 73-90.
- Andersen, T. B. (2009). E-Government as an anti-corruption strategy. *Information Economics and Policy*, 21(3), 201-210.
- Aquino, A. C. B. D., & Azevedo, R. R. D. (2017). Restos a pagar e a perda da credibilidade orçamentária. *Revista de Administração Pública*, 51, 580-595.
- Araújo, A. H. D. S., Santos, J. E. D., & Gomes, F. G. (2015). Lei de Responsabilidade Fiscal: efeitos e consequências sobre os municípios alagoanos no período 2000-10. *Revista de Administração Pública*, 49, 739-759.
- Araújo, L. C. (2018). *Gestões municipais no Brasil: um estudo a partir do Índice de Efetividade (IEGM) publicado pelo Instituto Rui Barbosa*. 70 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) - Fundação Instituto Capixaba de Pesquisas em Contabilidade, Economia e Finanças (FUCAPE), Vitória.
- Azevedo, R. R., & de Aquino, A. C. B. (2016). O planejamento em municípios de pequeno porte em São Paulo. *Revista de Contabilidade e Organizações*, 10(26), 63-76.
- Bernardes, M. B., Santos, P. M., & Rover, A. J. (2015). Ranking das prefeituras da região Sul do Brasil: uma avaliação a partir de critérios estabelecidos na Lei de Acesso à Informação. *Revista de administração pública*, 49, 761-792.
- Bezerra Filho, J. E. (2017). *Orçamento aplicado ao setor público: abordagem simples e objetiva* (2ª ed.). São Paulo: Atlas.
- Projeto de Lei do Senado nº 229, de 2009 (Complementar)* (2009). Lei da Qualidade Fiscal. 2009. Recuperado em 12 setembro, 2019, de <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/91341>.
- PLP 295/2016. Projeto de Lei Complementar*. (2016). Recuperado em 12 setembro, 2019, de <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2088990>.
- Cameron, A. C., & Trivedi, P. K. (2005). *Microeconometrics: methods and applications*. Cambridge university press.
- Castro, S. R., & Carvalho, M. D. (2017). Indicador de efetividade da gestão municipal: contribuição dos tribunais de contas para a melhoria da gestão pública. *Sistemas, Cibernética e Informática*, 14(1), 56-60.
- Cella, R. S., & Zanolla, E. (2018). A Lei de Benford e a transparência: uma análise das despesas públicas municipais. *BBR. Brazilian Business Review*, 15, 331-347.
- Controladoria Geral Da União – CGU*. (2018). Escala Brasil Transparente. Recuperado em 27 outubro, 2018, de <http://www.cgu.gov.br/assuntos/transparencia-publica/escala-brasil-transparente>.
- Davis, P. G., & Biondini, I. V. F. (2018). Endividamento público de Minas Gerais: histórico e recentes propostas de recuperação. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, 23(76).
- Ferraz, C., & Finan, F. (2011). Electoral accountability and corruption in local governments: evidence from audit reports. *American Economic Review*, 101, 1274–1311.
- Ferreira, I. F., & Bugarin, M. S. (2007). Transferências voluntárias e ciclo político-orçamentário no federalismo fiscal brasileiro. *Revista Brasileira de Economia*, 61, 271-300.
- Freitas, R. K. V. D., & Dacorso, A. L. R. (2014). Inovação aberta na gestão pública: análise do plano de ação brasileiro para a Open Government Partnership. *Revista de administração pública*, 48, 869-888.
- Giacomoni, J. (2004). Bases normativas do plano plurianual: análise das limitações decorrentes da ausência de lei complementar. *Revista de Administração Pública*, 38(1), 79-a.
- Gonçalves, L. G., Funchal, B., Bezerra Filho, J. E. (2017). A influência dos ciclos políticos nos

- investimentos públicos em infraestrutura: um estudo nos estados brasileiros no período de 2003 a 2014. *Revista de Administração Pública*, 51(4), 462–481.
- Grimmelikhuijsen, S. G., & Welch, E. W. (2012). Developing and testing a theoretical framework for computer-mediated transparency of local governments. *Public administration review*, 72(4), 562-571.
- Gujarati, D. N., & Porter, D. C. (2011). *Econometria Básica*. Ed. Porto Alegre: AMGH.
- Hair Jr., J. F. et al. (2009). *Análise Multivariada de Dados* (5ª ed.). Porto Alegre: Bookman.
- Hosmer, D. W., Lemeshow, S., & Cook, E. D. (2000). *Applied logistic regression* 2nd edition. New York: Jhon Wiley and Sons Inc.
- Instituto Rui Barbosa - IRB. (2016). 1º Anuário do IEGM Brasil 2016 (Índice de Efetividade da Gestão Municipal): aplicado aos Municípios Brasileiros. Minas Gerais.
- Klein, F. A., & Sakurai, S. N. (2015). Term limits and political budget cycles at the local level: evidence from a young democracy. *European Journal of Political Economy*, 37, 21-36.
- Kraus, G., & Raupp, F. M. (2015). Monitoramento e avaliação de resultados dos programas governamentais delineados no PPA. *Revista de Administração Pública*, 49(6), 1429–1451.
- Larson, R., & Farber, B. (2010). *Estatística aplicada* (4ª ed.). São Paulo: Person Prantice Hall.
- Macedo, J. D. J., & Corbari, E. C. (2009). Efeitos da lei de responsabilidade fiscal no endividamento dos municípios brasileiros: uma análise de dados em painéis. *Revista Contabilidade & Finanças*, 20, 44-60.
- Machado Jr, J. T. (2012). A experiência brasileira em orçamento-programa-uma primeira visão. *Revista de Administração Pública*, 46(4), 1157–1175.
- Michener, G., Contreras, E., & Niskier, I. (2018). Da opacidade à transparência? Avaliando a Lei de Acesso à Informação no Brasil cinco anos depois. *Revista de Administração Pública*, 52, 610-629.
- Ministério Público Federal – MPF. (2018). Ranking nacional da transparência. Recuperado em 12 setembro, 2018, de <http://www.rankingdatransparencia.mpf.mp.br/>.
- Ministério Público Federal - MPF. (2016). Portal Combate à Corrupção. Recuperado em 10 setembro, 2017, de <http://combateacorrupcao.mpf.mp.br/ranking>.
- Oliveira, K. V., & de Carvalho, F. A. A. (2009). A contabilidade governamental e o calendário eleitoral: uma análise empírica sobre um painel de municípios do Rio de Janeiro no período 1998-2006. *Revista de Contabilidade e Organizações*, 3(5), 121-141.
- Porumbescu, G. (2017). Linking transparency to trust in government and voice. *The American Review of Public Administration*, 47(5), 520-537.
- Ricardo, P., & Abdala, Z. (2016). A Transparência como Espetáculo: uma análise dos portais de transparência de estados brasileiros. *Administração Pública e Gestão Social*, 8(3), 147–158.
- Rogoff, K. (1990). Equilibrium Political Budget Cycles. *The American Economic Review*, 80(1), 21–36.
- Sales, T. S. (2012). Assunto Especial – Doutrina Acesso à Informação, Controle Social das Finanças Públicas e Democracia: análise dos portais da transparência dos estados brasileiros antes e após o advento da Lei nº 12. 527 / 2011. *Revista Direito Público*, 9(48), 28–48.
- Dos Santos, C. H., Orair, R. O., Gobetti, S. W., Ferreira, A. S., Rocha, W. S., Silva, H. L. D., & Britto, J. M. (2012). Estimativas mensais da formação bruta de capital fixo pública no Brasil (2002-2010). *Economia Aplicada*, 16(3), 445-473.
- Santos, N. D. A., Pereira, L. A., & Rodrigues, D. S. (2018). Relação entre a Atuação dos Conselhos Municipais do FUNDEB e os Desperdícios Ativos e Passivos. *BBR. Brazilian Business Review*, 15(5), 460-474.
- Santos, V. S. (2011). As consequências, para o orçamento e contabilidade pública, da inscrição e do cancelamento de restos a pagar não processados realizados em capitais estaduais da

- região do nordeste do Brasil nos exercícios de 2008 e 2009. *Revista Ambiente Contábil*, 3(1), 37-59.
- Secretaria do Tesouro Nacional – STN. (2018). SICONFI. Recuperado em 12 setembro, 2018, de <https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/index.jsf;jsessionid=bDk0lv2Mok76fst9WHhTmYwX.node3>.
- Supremo Tribunal Eleitoral – STE. (2018). Eleições anteriores. Recuperado em 17 outubro, 2018, de <http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-anteriores/>.
- Tribunal de Contas do Estado de São Paulo - TCE/SP. (2014). Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM). São Paulo. Recuperado em 06 setembro, 2018, de <https://www4.tce.sp.gov.br/6524-índice-aponta-efetividade-gestao-mais-4-mil-municípios-brasil..>
- Tribunal de Contas do Estado de São Paulo - TCE/SP. (2015). Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM). São Paulo. Recuperado em 08 setembro, 2018, de <https://www4.tce.sp.gov.br/6524-índice-aponta-efetividade-gestao-mais-4-mil-municípios-brasil>.
- Tribunal de Contas do Estado de São Paulo - TCE/SP. (2016). Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM). São Paulo. Recuperado em 06 setembro, 2018, de <https://www4.tce.sp.gov.br/6524-índice-aponta-efetividade-gestao-mais-4-mil-municípios-brasil>.
- Tribunal de Contas do Estado de São Paulo - TCE/SP. (2017). Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM). São Paulo. Recuperado em 10 setembro, 2018, de <https://www4.tce.sp.gov.br/6524-índice-aponta-efetividade-gestao-mais-4-mil-municípios-brasil>.
- Vicente, E. F. R., & do Nascimento, L. S. (2012). A efetividade dos ciclos políticos nos municípios brasileiros: um enfoque contábil. *Revista de Contabilidade e Organizações*, 6(14), 106-126.
- Vieira, R. A., & Mattos, E. (2011). Ciclos políticos eleitorais e a interação espacial de políticas fiscais entre os municípios brasileiros. *Economia Aplicada*, 15, 259-286.
- Wooldridge, J. M. (2012). *Introductory Econometrics: a modern approach* (5ª ed.). Cengage Learning, 2012. Recuperado em 27 outubro, 2018, de http://economics.ut.ac.ir/documents/3030266/14100645/Jeffrey_M.Wooldridge_Introductory_Econometrics_A_Modern_Approach_2012.pdf.