

FUCAPE PESQUISA E ENSINO S/A - FUCAPE MA

LUCILENE RODRIGUES DE MELO

**DESEMPENHO FISCAL MUNICIPAL: O CAPITAL HUMANO FAZ A
DIFERENÇA?**

**SÃO LUÍS
2021**

LUCILENE RODRIGUES DE MELO

**DESEMPENHO FISCAL MUNICIPAL: O CAPITAL HUMANO FAZ A
DIFERENÇA?**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Contabilidade e Administração, Fucape Pesquisa e Ensino S/A - Fucape MA, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Ciências Contábeis e Administração.

Orientador: Prof. Olavo Venturim Caldas.

**SÃO LUÍS
2021**

LUCILENE RODRIGUES DE MELO

**DESEMPENHO FISCAL MUNICIPAL: O CAPITAL HUMANO FAZ A
DIFERENÇA?**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Contabilidade e Administração da Fucape Pesquisa e Ensino S/A - Fucape MA, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Contabilidade e Administração.

Aprovada em 16 de Junho de 2021.

COMISSÃO EXAMINADORA

Prof. Dr. OLAVO VENTURIM CALDAS
Fucape Pesquisa e Ensino S/A - Fucape MA

Profa. Dra. ARILDA MAGNA CAMPAGNARO TEIXEIRA
Fucape Pesquisa e Ensino S/A - Fucape MA

Prof. Msc. JOÃO EUDES BEZERRA FILHO
Fucape Pesquisa e Ensino S/A - Fucape MA

AGRADECIMENTOS

A Deus que concedeu a mim a força necessária para escrever todas as linhas desta dissertação. Diante de todas as tribulações me fortaleceu com uma força sem sentido para o entendimento humano.

Aos meus pais que mesmo sem estarem aqui, tenho certeza que estão felizes pelas minhas conquistas. A minha irmã Aurilene, de forma especial, por cuidar de mim nos momentos que mais precisei.

Aos amigos e amigas, que não darei nomes para não ser injusta diante do possível esquecimento, que estiveram ao meu lado em todos os momentos, fortalecendo-me através de orações e palavras.

Ao professor orientador Olavo Venturim Caldas, por ter sido compreensivo, amoroso, paciente e otimista em todos os momentos desta trajetória, e por ter disponibilizado seu tempo e conhecimento para consecução deste trabalho idealizado por mim.

Às funcionárias da unidade Fucape-MA por serem sempre gentis e solícitas em todos os momentos.

Aos colegas de turma que foram parceiros e guerreiros, sempre otimistas e disponíveis para o compartilhamento de conhecimento e ideias.

Aos professores, de forma geral, pelo compartilhamento de conhecimento e incentivos.

Ao Ifma, enquanto instituição, que contribuiu com o êxito alcançado mediante a concessão de bolsa.

À minha família por fazerem parte desta luta constante chamada, vida.

“Tenha compreensão nas palavras”

Antônio das Graças de Melo

RESUMO

O objetivo deste estudo é verificar se o Capital Humano de prefeitos e vereadores influencia o desempenho fiscal dos municípios brasileiros. A literatura atribui os resultados fiscais da gestão municipal ao prefeito, porém, com base na Teoria do Capital Humano, buscou-se verificar a influência do legislativo municipal na questão. A amostra foi composta pelos municípios do Brasil, no período de 2013 a 2019. O método quantitativo descritivo com corte longitudinal e regressão linear múltipla foram utilizados para analisar os fenômenos do estudo. O desempenho fiscal foi mensurado a partir do Índice de Autonomia Fiscal (IAF), IFGF geral, IFGF autonomia, IFGF despesas com pessoal, IFGF liquidez e IFGF investimento. Para medir Capital Humano foram utilizadas as *proxies*: grau de instrução, idade e a ocupação de cargo na administração pública antes da posse. Os resultados demonstraram que o Capital Humano de prefeitos e vereadores influencia no desempenho fiscal, de forma geral, mas a experiência dos vereadores não contribuiu para o melhor desempenho fiscal.

Palavras-chave: Capital Humano; Desempenho fiscal; Prefeitos e Vereadores.

ABSTRACT

The aim of this study is to verify whether the Human Capital of mayors and councilors influences the fiscal performance of Brazilian municipalities. The literature attributes the fiscal results of municipal management to the mayor, however, based on the Theory of Human Capital, we sought to verify the influence of the municipal legislature on the issue. The sample consisted of municipalities in Brazil, from 2013 to 2019. The quantitative descriptive method with longitudinal section and multiple linear regression were used to analyze the study phenomena. Fiscal performance was measured using the Fiscal Autonomy Index (IAF), general IFGF, IFGF autonomy, IFGF personnel expenses, IFGF liquidity and IFGF investment. To measure Human Capital, the following proxies were used: level of education, age and occupation of a position in public administration before taking office. The results showed that the Human Capital of mayors and councilors influences fiscal performance, in general, but the experience of councilors did not contribute to better fiscal performance.

Keywords: Human Capital; Fiscal performance; Mayors and Councilors.

LISTA DE ABREVIATURAS

CF- Constituição Federal

CH- Capital Humano

EUA- Estados Unidos da América

FUCAPE - Fucape Pesquisa, Ensino e Participações Ltda.

IAF- Índice de Autonomia Fiscal

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IDH-M - Índice de Desenvolvimento Humano Municipal

IFGF- Índice Firjan de Gestão Fiscal

IPTU - Imposto Predial e Territorial Urbano

LRF- Lei de Responsabilidade Fiscal

MCTI - Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações

PIB - Produto Interno Bruto

RCL- Receita corrente líquida

SICONFI - Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro

TCU- Tribunal de Contas da União

TSE - Tribunal Superior Eleitoral

SUMÁRIO

Capítulo 1	9
1.INTRODUÇÃO.....	9
Capítulo 2	14
2. REFERENCIAL TEÓRICO.....	14
2.1 CAPITAL HUMANO.....	14
2.2 GESTÃO FISCAL.....	22
Capítulo 3.....	27
3.METODOLOGIA DA PESQUISA.....	27
3.1 DADOS DA AMOSTRA	27
3.2 DESCRIÇÃO DAS VARIÁVEIS	28
3.3 MODELO ECONOMETRICO.....	32
Capítulo 4.....	35
4. RESULTADOS.....	35
4.1 ESTATÍSTICA DESCRITIVA	35
4.2 ANÁLISE DE CORRELAÇÃO.....	39
4.3 RESULTADOS E DISCUSSÕES.....	43
Capítulo 5.....	52
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	52
REFERÊNCIAS.....	54
APÊNDICE A- CÁLCULO DE COMPETIÇÃO POLÍTICA.....	58

Capítulo 1

1.INTRODUÇÃO

O prefeito é considerado o chefe da gestão na administração pública local, unificando as funções política e administrativa (Avellaneda 2009; Avellaneda & Gomes, 2015,2017). A capacidade gerencial do gestor influencia nos resultados fiscais por ser o principal responsável pelas decisões estratégicas do município (Avellaneda 2009; Avellaneda & Gomes 2015; Freier & Thomasius, 2016; Gallina, Ridsen Junior, & Ferreira,2019; Gomes, Alfinito, & Albuquerque, 2013; Rocha, Orellano, & Bugarin, 2018).

A literatura aponta que a educação e experiência dos gestores municipais fazem a diferença no direcionamento da gestão; sendo a união destas características a base da teoria do Capital Humano (CH) disseminada por Mincer (1958), Schutz (1961) e Becker (1964).

Corroborando com esse entendimento, há várias pesquisas que analisam a influência do grau de instrução e experiência do gestor municipal em relação ao desempenho da gestão fiscal (Avellaneda & Gomes, 2015,2017; Freier & Thomasius, 2016; Gallina, et al., 2019; Rocha et al., 2018; Silva & Sales Filho, 2018). Entretanto, são desconhecidas as que considerem a relação entre o grau de escolaridade e experiência dos membros do legislativo e os resultados fiscais alcançados pelas unidades administrativas locais. O sucesso da gestão está vinculado ao apoio político do legislativo, mas os resultados da gestão, em sua maior parte, atribuem-se ao CH do prefeito (Avellaneda & Gomes, 2009).

Não obstante, as relações alicerçadas no ordenamento jurídico de um estado democrático de direito atribuíram ao poder legislativo as funções de controle, fiscalização e regulação das estruturas de administração pública, e o qualifica como um instrumento de governança (Lei de Responsabilidade Fiscal [LRF], 2000; Lui, 2017; Kissler & Heidemann, 2006; Tribunal de Contas da União [TCU], 2014). De acordo com Travaglia & Sá (2017) a governança pública tem suas origens na governança corporativa, com base na Teoria da Agência de Jensen and Mecking (1976). Nesse contexto a governança corporativa e pública têm naturezas análogas. Portanto, subentende-se que no setor público os políticos são agentes que representam os interesses do principal, o povo.

Sob a ótica da governança, o poder legislativo se assemelha ao conselho de administração de empresas privadas, em virtude da representação de interesses. Desta forma, no ambiente privado as pesquisas demonstram que o CH dos membros do conselho de administração influencia no desempenho da empresa (Nguyen, Nguyen, Locke, Reddy, & Murray, 2017; Valenti & Horner, 2020; Khanna, Jones, & Boivie, 2014).

Nos estudos de Nguyen *et al.* (2017) os achados indicam que a qualificação, habilidade e experiências são componentes que podem aumentar a credibilidade do conselho de administração de empresas Vietnamitas, fortalecendo a imagem e gerando benefícios financeiros.

Valenti e Horner (2020) verificaram a relação positiva entre a inovação e CH do conselho de administração nas indústrias farmacêuticas do Estados Unidos - EUA; concluindo que o CH dos integrantes do conselho contribui para os resultados estratégicos da organização. Para Khanna *et al.* (2014), além da importância do CH

no conselho para o desempenho financeiro da empresa, o autor concluiu que a capacidade intelectual dos seus membros está limitada ao quantitativo de informações.

Do mesmo modo que no âmbito privado, em que o CH é reconhecido como fator de produtividade, pesquisas na área pública têm demonstrado que não é só o CH do gestor municipal que contribui para melhorar o desempenho, mas também o dos servidores que formam a máquina administrativa e executam atividades operacionais, a exemplo dos estudos de Cardoso e Marengo (2019) e Marengo, Strohschoen e Joner (2017). Esses autores encontraram evidências de que o grau de instrução dos servidores contribui com melhores resultados no Gini, IDH-M e na arrecadação do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU).

Esse contexto levou ao seguinte questionamento: o CH dos prefeitos e vereadores influencia nos resultados fiscais?

Para respondê-lo, esta pesquisa teve por objetivo verificar a influência do CH de prefeitos e vereadores (grau de instrução e experiência) sobre o desempenho fiscal.

Os trabalhos existentes se concentram em captar a influência da educação e experiência dos prefeitos sobre a capacidade de arrecadação. Esta pesquisa, entretanto, resgata esta linha de investigação inserindo o IAF (Índice de Autonomia Fiscal), a partir dos estudos de Gomes et al. (2013) e Gallina et al. (2019), e ainda amplia o escopo utilizando como variável dependente o IFGF (Índice Firjan de Gestão Fiscal) e suas quatro vertentes de dados: autonomia, despesas com pessoal, liquidez e investimento; expandindo a análise a outros fatores ainda não testados.

Visa-se estabelecer novo entendimento à literatura, a respeito do compartilhamento de responsabilidades entre prefeitos e vereadores, que submetem as influências de cunho administrativo do poder legislativo à interesses político-partidários (Avellaneda & Gomes 2017; Demir & Reddick, 2012, Santiso, 2005).

Independentemente das funções legais, o compartilhamento de responsabilidades administrativas do executivo com legislativo deve fazer parte dos desenhos de governança e contribui para o desempenho da administração, mesmo nas localidades onde a estrutura político-administrativa é formada pelas figuras prefeito-conselho e gerente-conselho (Lui, 2017; Wei, 2020; Demir & Reddick, 2012).

Além do compartilhamento, para Askim (2009), um político qualificado apresenta uma visão holística do ente federativo, incluindo todas suas funções políticas, administrativas, econômicas e sociais, e a partir dessa percepção se consegue atribuir funções e interpretar informações de forma a construir suas próprias opiniões que convalidem com o esperado pela sociedade.

Esta pesquisa demonstra relevância diante da amplitude da amostra e pela inclusão do perfil das câmaras de vereadores, analisando sua relevância em todos os municípios brasileiros. Assim expondo uma reflexão sobre a corresponsabilização das câmaras legislativas em relação aos resultados fiscais da administração pública local. Pressupondo que a formação educacional dos vereadores pode ser tão importante quanto a dos gestores; contribuindo, conseqüentemente, para novas concepções atinentes aos pré-requisitos de elegibilidade dos políticos e sua responsabilização político-administrativa.

A pesquisa foi realizada a partir de dados secundários, quantitativos e de corte longitudinal, coletados em bases públicas; procedeu-se às análises estatísticas

através de regressão linear múltipla no software Stata®. Os achados permitem inferir que o grau de instrução dos prefeitos e vereadores se correlaciona positivamente com o IAF, IFGF geral e IFGF autonomia, no entanto, a experiência administrativa dos vereadores impacta negativamente os índices propostos.

Capítulo 2

2. REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 CAPITAL HUMANO

A teoria do CH tem origem nos estudos de Mincer (1958), Schutz (1961) e Becker (1964) sendo definida como a união da educação formal, habilidades e experiência. Seu surgimento se deu pela contraposição em relação à Teoria do Crescimento Econômico, que afirmava que a riqueza de uma nação é formada pelos fatores de produção: capital, recursos naturais e trabalho (Viana & Lima, 2010).

Para Becker (1994), o CH pode ser definido como a união da educação formal e treinamento somados ao longo da trajetória de um indivíduo, capaz de gerar benefícios monetários ou não, agregando valor como profissional e ser humano. Nesse contexto, a variável CH surgiu da necessidade de se explicar o crescimento econômico em países destruídos pela Segunda Guerra Mundial, e que não detinham os fatores de produção que o justificassem (Becker, 1994; Schultz, 1961).

No ambiente privado, as discussões em torno da importância, constituição e preservação do CH como fator de desempenho, produtividade e competitividade são recorrentes (Nguyen et al., 2017; Khanna, 2013; Valenti & Horner, 2020).

Valenti e Horner (2020) constataram relação positiva entre a inovação e CH do conselho de administração nas indústrias farmacêuticas do Estados Unidos da América; concluindo que o CH dos integrantes do conselho contribui com os resultados estratégicos da organização.

Khanna *et al.* (2014) relacionou o CH de 5.700 diretores em 650 empresas da Fortune 1000 em relação ao ROA e ROE, concluindo que o CH do conselho de administração influencia o desempenho geral das empresas. Os autores não só apresentam a importância e benefícios do CH dos diretores que compõem a estrutura de governança corporativa, como pontua que a sobrecarga dos membros pode limitar as funções do conselho de administração e o aproveitamento da capacidade dos diretores em virtude das limitações cognitivas e da capacidade de processamento de informações, mesmo quando se detêm significativa qualificação, experiência e habilidades.

Nguyen *et al.* (2017) encontraram evidências da relação positiva entre o CH do conselho de administração e o desempenho financeiro das empresas Vietnamitas. Para os autores a qualificação, habilidade e experiência dos integrantes do conselho, além de serem requisitos para o cargo, são características capazes de aumentar a credibilidade do conselho, da organização e de transmitir uma boa imagem para o mercado, gerando informações preditivas de melhoria organizacional. Para o autor o CH do conselho é um recurso disponível para empresa que extrapola à função de monitoramento por agregar valor à empresa pela união de competências e capacidades.

Embora o CH seja consideravelmente explorado no âmbito privado, como elemento de produtividade e performance financeira, no setor público se apresenta timidamente debatido como diferencial de desempenho. Contudo, algumas pesquisas têm demonstrado a relevância da educação na administração pública, a exemplo de Cardoso & Marengo (2019), que analisaram o nível de instrução dos servidores de pequenas prefeituras e sua influência sobre o desempenho em relação ao IDH-M (Índice de Desenvolvimento Humano Municipal) e o Gini, índice que mede a

concentração de riqueza em determinado grupo. Os resultados encontrados reafirmam que a formação educacional contribui para melhores resultados, seja no IDH-M ou Gini.

Marenco *et al.*, (2017) também encontram evidências de que a capacidade dos servidores contribui com melhores resultados na arrecadação de IPTU, principalmente, nos micro e pequenos municípios do Brasil. Desta forma, as concepções já solidificadas no âmbito privado, quanto a importância da educação para obtenção de melhores resultados, vêm se sedimentando, também, no ambiente público e suplantando a ideia de que sua importância se restringe aos tomadores de decisões estratégicas.

Para Khanna *et al.* (2014), o CH contribui com os resultados organizacionais quando quem o detém é a alta administração das organizações, sobretudo, aqueles que tomam decisões estratégicas ou as avaliam e monitoram, não se limitando aos empregados que executam atividade operacionais. Passa-se a compreender com Khanna *et al.* (2014) que a qualificação dos indivíduos agrega valor em todas as relações socioeconômicas. Para o autor o maior nível de CH de diretores pode ser associado a maior inteligência, logo, terão maior capacidade para compreender informações e relacioná-las.

Na legislação brasileira, os pré-requisitos para escolha dos políticos não passam pela formação educacional ou experiências, exceto no que tange ao “lê e escrever”. Todavia, há pesquisas que analisam a importância ou influência dessas variáveis nas gestões municipais, focando no poder executivo, testando sua influência sobre: arrecadação do IPTU (Avellaneda, 2009; Avellaneda & Gomes, 2015, 2017); gastos per capita (Avellaneda, 2009); desempenho financeiro (Gomes *et al.*, 2013;

Silva & Filho, 2018; Gallina *et al.*, 2019); dívidas, despesas e impostos (Freier & Thomasius, 2016) e indicadores fiscais (Rocha *et al.* 2018). Porém, estas pesquisas limitam-se ao CH do gestor, no caso específico, dos prefeitos que detêm as funções política e administrativa (Avellaneda, 2009; Avellaneda & Gomes, 2017).

Avellaneda e Gomes (2015) pesquisaram se o tamanho da população, educação e experiência do prefeito estão correlacionadas com o desempenho municipal, este representado pela média do imposto predial por município, no período de 2005 a 2007. O estudo teve como base amostral os 787 municípios de Minas Gerais no Brasil. Os resultados apontaram que educação e idade do prefeito influencia na arrecadação do Imposto Predial Territorial Urbano-IPTU.

Tomando como amostra administrações públicas locais, Gomes et al. (2013); Silva e Filho (2018) e Gallina et al. (2019) testaram a influência dos componentes do CH com base no Índice de Gestão de Desempenho Financeiro (FPMI- Financial Performance Management Index). As três pesquisas utilizaram o grau de escolaridade, idade e/ou experiência na administração pública como *proxies* para medir a capacidade do gestor local. De forma geral, os achados apontaram correlação com o desempenho financeiro dos municípios, embora com pequenos coeficientes.

De acordo com Avellaneda e Gomes (2015) o CH do gestor afeta o desempenho por influenciar no direcionamento estratégico adotado. Para os autores o CH pode ser mais relevante em unidade administrativas de maior tamanho, pela demanda de maior gerenciamento e coordenação, os gestores estariam menos inclinados a decisões aleatórias, e mais propensos a tomar decisões focadas em capacidade técnica. As cobranças e as consequências de cunho legal são ponderadas diante das determinações administrativas (Avellaneda & Gomes, 2015; Khanna,

2013). O histórico de pesquisas sobre CH em relação ao desempenho em administrações locais tem sido concentrado na capacidade dos gestores, como se eles fossem os únicos responsáveis pelos bons ou maus resultados obtidos.

Para Demir e Reddick (2012), as funções do poder executivo e legislativo devem ser complementares. Embora sua pesquisa seja focada na dicotomia entre administração e política nas estruturas administrativas locais dos EUA, configuradas pelo regime conselho-gerente (política x administrativo); diferentemente das administrações locais brasileiras, pois, a função política é compartilhadas entre executivo e legislativo, ficando, portanto, só o eixo administrativo como pauta central e função atribuída ao executivo; torna-se imperioso o contexto de sua pesquisa pelo fato de enfocar que os poderes locais não devem estar restritos isoladamente a atividades administrativas ou políticas.

A exemplo do conselho de administração que resguarda os interesses dos acionistas, o legislativo deve resguardar os interesses da sociedade mediante a fiscalização dos atos de gestão, de acordo com as funções atribuída pela Constituição Federal do Brasil (CF) (1988) e a LRF (2000).

Com a edição da CF (1988) foram disciplinados sistemas políticos-administrativo para o funcionamento do Estado, possibilitando as condições necessárias para o processo de governança, desta forma, a administração pública foi sistematizada em 3 poderes: executivo, legislativo e judiciário; num elo de freios e contrapesos, visando-se o funcionamento independente e soberano de um Estado Democrático de Direito, conforme dispõe o Manual de Governança Pública do Tribunal de Contas da União (TCU) (2014).

O poder legislativo, abrangido por esta pesquisa, envolve as câmaras municipais, as quais são formadas por vereadores escolhidos através do voto popular. O quantitativo por municípios foi definido pela Constituição Federal de 1988, sendo proporcionalmente ao número de habitantes, podendo variar de 9 para municípios com menos de quinze mil habitantes a 55 para os que ultrapassarem a faixa de oito milhões. Mediante ao que dispõe o art. 31 da CF (1988), os vereadores formam um órgão colegiado, deliberativo e fiscalizador, com a função de controle externo da gestão municipal, com auxílio dos Tribunais de Contas e controle interno do referido ente público. Enquanto que o executivo municipal tem como chefe o prefeito, eleito também através do voto, ao qual é atribuído as funções política e administrativa, sendo considerado o chefe da gestão municipal (Avellaneda, 2009; Avellaneda & Gomes, 2017).

Sob a ótica da governança as interações de freio e contrapeso entre executivo e legislativo se apresentam como mecanismos de direção, avaliação e monitoramento (Kissler & Heidemann, 2006; Lui, 2017, TCU, 2014). As relações estabelecidas entre executivo e legislativo fazem parte do processo de governança, sendo salutar compreender que estas interações visam equilibrar o poder, impedindo sua concentração no gestor, prezando-se pelo alcance dos melhores resultados (Lui, 2015).

Para Demir (2012), o envolvimento dos representantes locais em questões administrativas é mais aparente quando tornam-se questões políticas, pois o envolvimento com a administração pode dar maior visibilidade aos funcionários eleitos, contribuindo com uma possível reeleição. Impetrar que o desempenho da gestão depende somente do chefe do poder executivo, talvez seja anular a eficácia da fiscalização sobre os resultados da gestão.

Para Demir e Reddick (2012) a participação dos funcionários eleitos na administração é a legitimação da responsabilidade representativa assumida perante aos eleitores, e pode influenciar nas metas da gestão, na eficiência financeira e na implementação de políticas públicas.

Quanto maior o município, mais complexas serão as relações a serem geridas de acordo com Avellaneda e Gomes (2015). No entanto, sugere-se que independentemente do tamanho do município, o mesmo não é isento do conjunto de obrigações e demandas burocráticas e legais, a exemplo: planejamento orçamentário; gestão de riscos fiscais e endividamento; processos licitatórios; cobranças judiciais; e etc. Desse modo, cogita-se que a câmara, também, deverá lidar com situações diversas e heterogêneas que certamente deverão ser compreendidas, avaliadas e monitoradas, no limite de suas competências. Sendo escassas as pesquisas que mencionem o CH do legislativo como elemento que influencie o desempenho fiscal, apesar do mesmo ser o responsável legal pela fiscalização da gestão (LRF, 2000).

Mas o reconhecimento dos fatores: educação e experiência para o desempenho das atividades legislativas não têm ficado totalmente sem defesa. Taaibosch e Niekerk (2017) argumentam que para o desempenho das atividades inerentes à função os vereadores necessitam da educação básica, que favorece uma visão ampla para quaisquer atividades, e de capacitação para o desenvolvimento de habilidades técnicas para o monitoramento das atividades administrativas. Segundo os autores, os vereadores são “guardiões” das finanças públicas, sendo relevante o conhecimento para a execução dos seus mandatos.

Poderíamos compreender a importância do CH dos vereadores e prefeitos se excluíssemos o parâmetro de escolha, ou seja, o voto. Assim como em qualquer outra

triagem de um indivíduo para ocupar um cargo, teríamos o conhecimento e experiência como fator primordial de seleção. Todavia, quando a seleção é através do sufrágio, há vários fatores e interesses envolvidos que acabam por colocar em segundo plano a formação educacional e experiência.

A influência do legislativo tem se perpetuado de forma contraditória, já que as pesquisas residem no argumento de que o prefeito é o principal responsável pelas decisões estratégicas (Avellaneda, 2009; Avellaneda & Gomes, 2015; 2017; Freier & Thomasius, 2016; Gallina et al., 2019; Gomes, et al., 2013; Rocha et al., 2018; Silva & Filho, 2018). Entretanto, por que a literatura não vê o legislativo como influente nos resultados fiscais? Para Santiso (2015), o poder legislativo finda por se ater as conformidades operacionais e proposição de emendas, taxado como órgão político que ameaça o equilíbrio fiscal por ser favorável a menos impostos e ao aumento de despesas. Para o autor, a participação do legislativo na disciplina fiscal é restrita pela ausência de capacidade técnica, deficiências no arranjo interno e incentivos políticos.

Embora a capacidade técnica mencionada por Santiso (2005) não esteja relacionada de forma individual aos representantes e não esteja direcionada ao legislativo local, o autor é contundente ao afirmar a importância da capacidade técnica para a supervisão orçamentária. Para o autor o orçamento finda por ser um dos mais importantes planos estratégicos, sendo sua aprovação de responsabilidade do Legislativo, além de ser o incumbido legalmente pela supervisão do orçamento ex ante, quando ratifica a locação dos recursos e as metas propostas; simultâneo, quando fiscaliza se o que foi aprovado está sendo executado; e ex post, quando exige a transparência, prestação de contas e responsabiliza o gestor pelos resultados.

Assim, a figura do legislativo é retratada na literatura sob duas vertentes: legislativo que não cumpre com seu papel de monitoramento e fiscalização, permeado de interesses político-partidários prejudiciais ao controle fiscal do estado (Santiso, 2005) e o legislativo que é uma estrutura de governança necessária por inibir a discricção do executivo frente ao orçamento, por representar um mecanismo de freio e contrapeso num estado democrático de direito, podendo evitar as barganhas de cunho eleitoreiro (Lui, 2017; Santiso, 2005; TCU ,2014).

2.2 GESTÃO FISCAL

A partir do Federalismo se originou as unidades subnacionais, o mesmo configura-se como a subdivisão territorial, político e administrativa em subunidades de um sistema de governo, disciplinado na Constituição Federal de 1988 no art. 1º: “ A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito”. Sendo que as justificativas para a descentralização político-administrativa residem na proximidade com as necessidades mais urgentes da população e a possibilidade de maior controle por parte dos cidadãos, por estarem mais próximos dos seus representantes políticos (Dantas Junior, Diniz, & Lima, 2019; Suzart, Zuccolotto, & Rocha, 2018).

Do Federalismo institucional originou o Federalismo Fiscal, definido como o compartilhamento de competências tributárias e obrigações em relação às políticas públicas (Dantas et al., 2019). Aos entes municipais foram atribuídas obrigações exclusivas e compartilhadas, no entanto, a gestão fiscal destas unidades subnacionais foi sendo comprometida pelos escassos recursos (Suzart et al., 2018).

A Lei Complementar nº 101 de 2000 foi editada para se estabelecer diretrizes para o maior controle das finanças, nos três poderes. Dessa forma, a gestão fiscal dos municípios é avaliada sob a perspectiva da referida lei, e embora aquela seja atribuída ao prefeito, a LRF (2000) institui no seu art. 59 que o poder legislativo é responsável, diretamente ou com o auxílio dos órgãos de controle externo e interno, pela fiscalização das normas dispostas.

Para o devido controle fiscal a referida lei estabeleceu limites e regras fiscais que auxiliam os órgãos fiscalizadores no monitoramento da gestão. Além dos ditames desta lei, outros índices foram sendo construídos para se averiguar a eficiência das gestões, a exemplo do índice Firjan, que foi criado a partir das diretrizes e viabilidades impostas pelo LRF (2000).

A avaliação do desempenho através de índices ou indicadores de desempenho, segundo GAO (2015), gera benefícios à administração mediante os efeitos que eles podem causar sobre as atitudes dos responsáveis pela prestação de contas. De acordo com o autor, mais importante que mostrar dados de desempenho é a possibilidade de se proporcionar uma visão holística para correção de erros, e não apenas focar na obrigação de prestar contas e atributos de culpa; considerando que os benefícios da avaliação de desempenho podem ser mitigados.

Diante do exposto, as recentes pesquisas têm se concentrado na capacidade de geração de receitas e controle das despesas que poderiam ser explicadas a partir do perfil do gestor local, dispondo de evidências de que o nível de educação formal dos gestores municipais e/ou experiência é positivamente correlacionado com indicadores de desempenho (Avellaneda, 2009; Avellaneda & Gomes, 2015; Gallina

et al., 2019; Gomes et al., 2013; Freier & Thomasius, 2016; Rocha et al., 2018). Com base nas referidas pesquisas, formulou-se a primeira hipótese:

H1: O grau de escolaridade dos prefeitos é positivamente correlacionado com o Desempenho Fiscal.

Os investimentos em educação e experiências adquiridas ao longo da vida, seja no ambiente privado ou público, são componentes que permitem a formação de conhecimento e habilidades, a real essência do CH (Nguyen et al., 2017). Nesse sentido estas medidas nos permitem inferir os prováveis benefícios, não sendo possível identificar a qualidade ou quantidade de conhecimento e habilidades que permeia cada indivíduo.

No âmbito do legislativo, o conhecimento adquirido pode ser aplicado no monitoramento, controle e fiscalização das finanças; gerando uma maior cautela por parte do prefeito na tomada de decisões e condução administrativa.

No contexto da importância da educação, Baldissera, Dall'Asta, Casagrande e Oliveira (2020) encontram evidências que o nível de instrução de uma população pode exercer maior pressão sobre os gestores públicos, contribuindo com a transparência dos atos de gestão. Nesse entendimento se presume que quanto mais fiscalizado um gestor, principalmente por integrantes que detenham maior nível de conhecimento, maiores serão as chances de se estabelecer o controle da gestão, o que pode gerar melhores resultados.

Importantes pesquisas no ambiente privado atestam que o grau de instrução do conselho de administração afeta o desempenho da administração (Nguyen et al., 2017; Valenti & Horner, 2020; Khanna et al., 2014), o que origina pressupostos para

se cogitar que o CH das câmaras municipais pode gerar melhores indicadores fiscais. Essa linha de interpretação motivou a segunda hipótese:

H2: O grau de escolaridade dos vereadores é positivamente correlacionado com o Desempenho Fiscal.

Embora a responsabilidade pelo orçamento e disciplina fiscal seja atribuída ao executivo, a literatura dissemina que a concentração de poder no executivo cria oportunidade para a corrupção e mitiga os resultados fiscais, dessa forma o legislativo se apresenta como o elo de freio e contrapesos devendo ser responsável pela supervisão das finanças (Lui, 2017; Santiso, 2005; Taaibosch & Niekerk, 2017).

Um dos componentes de formação do CH é a experiência, medida através dos anos de atividade em cargos privados ou públicos (Khanna *et al.*, 2013; Freier & Thomasius, 2016; Gomes, *et al.*, 2013, Valenti & Horner, 2020) e/ou pela idade (Avellaneda & Gomes, 2015). Nos estudos de Avellaneda e Gomes (2015) a idade foi utilizada como *proxy* de experiência e apresentou significância em relação a capacidade de arrecadação do Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU), sendo replicado nesta pesquisa. Para os autores a idade pode ser um componente que agrega aptidões adquiridas ao longo do tempo pelas vivências profissionais. Essa linha de interpretação motivou a terceira e quarta hipótese:

H3: Municípios geridos por prefeitos com mais idade apresentam melhor Desempenho Fiscal.

H4: Municípios fiscalizados por vereadores com mais idade apresentam melhor Desempenho Fiscal.

Para Valenti e Horner (2020) e Khanna *et al.* (2013), a experiência do conselho é vista como fator de competitividade e favorável a melhores resultados financeiros.

Para os autores a vivência dos diretores em outras empresas, em atividade correlatas geram um olhar multifacetado perante o monitoramento organizacional. Não obstante, para as câmaras municipais que não contam com seleção profissional por experiência, todo o acúmulo de competências pode influenciar no monitoramento da gestão, gerando melhores indicadores. Como experiências correlatas, sugerimos que a ocupação de cargos na administração pública, assim como em cargos eletivos sejam capazes de melhorar a capacidade de gestão e fiscalização. Essa linha de interpretação motivou a quinta e sexta hipótese:

H5: Municípios geridos por prefeitos com experiência anterior em cargos públicos apresentam melhor Desempenho Fiscal.

H6: Municípios fiscalizados por vereadores com experiência anterior em cargos públicos apresentam melhor Desempenho Fiscal.

Capítulo 3

3.METODOLOGIA DA PESQUISA

3.1 DADOS DA AMOSTRA

Para alcançar o objetivo proposto de verificar se o CH de prefeitos e vereadores influencia no desempenho fiscal, selecionou-se os pleitos de 2012 e 2016 para coleta de dados. A amostra foi formada pelos 5.570 municípios da República Federativa do Brasil, excluindo o Distrito Federal e o Território de Fernando de Noronha em virtudes de suas peculiaridades político-administrativas. Este estudo foi realizado a partir de dados secundários e se caracteriza como descritivo, quantitativo com corte longitudinal.

As informações dos candidatos eleitos foram coletadas através do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), os dados contábeis do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (SICONFI), nos períodos de 2013 a 2015 e 2017 a 2019. O índice FIRJAN foi obtido no site da Federação da Indústrias do Estado do Rio de Janeiro. As informações referentes ao PIB foram extraídas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e os dados em relação as mídias foram coletados do Ministério de Ciência e Tecnologia (MCTI).

Foram excluídos da amostra os anos de processos eleitorais, 2016 e 2020, em virtude de evidências assinaladas por Cavalcante (2016) de que em anos de eleição há indícios de menor arrecadação e maiores despesas com investimentos, priorizando-se as despesas que possam ser mais perceptíveis ao eleitorado. Além

disso, o exercício de 2020 agrega como fator de exclusão os impactos da Pandemia do Covid-19.

3.2 DESCRIÇÃO DAS VARIÁVEIS

Como primeira variável dependente indicamos o IAF (Índice Autonomia Fiscal), este indicador é uma adaptação do Índice de Gestão de Desempenho Financeiro proposto inicialmente por Gomes *et al.* (2013) e depois readaptado por Gallina *et al.* (2019). O indicador demonstra a capacidade das administrações locais de arcar com o total das despesas geradas.

Para uma arguição mais ampla do desempenho fiscal foi incluído o Índice Firjan de Gestão Fiscal (IFGF), que indica o desempenho dos municípios sob 4 vertentes: autonomia, despesa com pessoal, investimento e liquidez.

TABELA 1- INDICADORES DO IFGF

Autonomia		
	$\frac{\text{Receita local} - \text{Custo Estrutura Administrativa}}{\text{Receita Corrente Líquida}}$	
Capacidade de financiar a estrutura administrativa	caso 1: indicador > 25% =	1
	caso 2: 0% < indicador < 25% =	indicador/25%
	caso 3: indicador < 0% =	0
Gasto com Pessoal		
	$\frac{\text{Gastos com Pessoal}}{\text{Receita Corrente Líquida}}$	
Grau de rigidez do orçamento	caso 1: indicador > 45% =	1
	caso 2: 45% < indicador < 60% =	1 - (indicador - 45% / 60% - 45%)
	caso: indicador > 60% =	0
Liquidez		
	$\frac{\text{Caixa} - \text{Restos a pagar}}{\text{Receita Corrente Líquida}}$	

Cumprimento das obrigações
financeiras

caso 1: indicador > 25% =	1
caso 2: 0% < indicador < 25% =	$0.4 + 0.6 * \text{indicador} / 25\%$
caso 3: indicador < 0% =	0

Investimentos
Receita Total

Investimentos

Capacidade de gerar bem-estar e
competitividade

caso 1: indicador > 12% =	1
Caso contrário	indicador / 12%

Fonte: Elaborada pela autora a partir de dados da FIRJAN.

O índice IFGF conta com dados de 5.568¹ municípios brasileiros, construído a partir de informações fiscais oficiais enviados pelos municípios a Secretaria do Tesouro Nacional (STN). O objetivo do índice é a possibilidade de se conhecer a eficiência fiscal em todos os municípios do Brasil de forma comparativa. De acordo com Gao (2015) os indicadores são artifícios que geram uma visão holística da gestão, além dos pressupostos de se atribuir culpa pelos resultados. Para a interpretação do índice FIRJAN é utilizado um indicador qualitativo a partir da estratificação do índice que varia de 0 a 1. Como limitação, temos a ausência de divulgação de dados para o exercício de 2019.

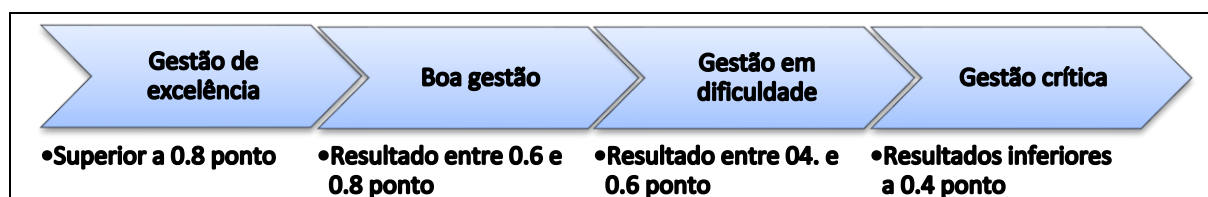


Figura 1- Valores De Referência Do IFGF

Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados da Federação da Indústria do estado do Rio de Janeiro.

Para o CH dos prefeitos e vereadores foram definidos três *proxies*: a formação em ensino superior, experiência no serviço público² (municipal, estadual ou federal)

¹ Brasília e Fernando de Noronha não fazem parte por não possuírem prefeituras.

² O filtro dos dados limitou-se à ocupação declarada ao Tribunal Superior Eleitoral.

ou ocupação em cargos eletivos e a idade. A experiência em cargos eletivos foi definida a partir da declaração de ocupação ao TSE, considerando os cargos de deputado, senador, prefeito e vereador, assim como, os dados de reeleição para prefeitos e vereadores coletados das bases do TSE, IBGE e pleito de 2008. Houve limitação quanto a disponibilidade dos dados do Produto Interno Bruto, calculado pelo IBGE, as informações da referida variável foram divulgadas somente até o exercício de 2018, o mesmo foi deflacionado, adotando como referência o exercício de 2010. Para todos os dados anuais, calculamos a média de 2013 a 2015 e 2017 a 2019.

TABELA 2: DESCRIÇÃO DAS VARIÁVEIS

Dependentes	Código	Descrição	Fonte
IAF	IAF	$\frac{\text{Receita total} - \text{transferências}}{\text{Despesas empenhada}}$	Gomes et al. (2013); Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (Firjan).
IFGF	IFGF	Média aritmética : autonomia, despesa com pessoal, liquidez e investimentos.	
IFGF autonomia	IFGF_aut	$\frac{\text{Receita local} - \text{Custo Estrut. Adm.}}{\text{Receita Corrente Líquida}}$	
IFGF pessoal	IFGF_pess	$\frac{\text{Gastos com Pessoal}}{\text{Receita Corrente Líquida}}$	
IFGF liquidez	IFGF_liq	$\frac{\text{Caixa} - \text{Restos a pagar}}{\text{Receita Corrente Líquida}}$	
IFGF investimento	IFGF_invest	$\frac{\text{Investimentos}}{\text{Receita Total}}$	
Independentes	Código	Descrição	Fonte
Escolaridade	edu_pref	Dummy, sendo 1 para nível superior e 0 caso contrário.	Avellaneda (2009); Avellaneda & Gomes (2015); Avellaneda & Gomes (2017); Freier & Thomasius (2016)
	edu_vere	Proporção dos vereadores com nível superior por município	

Experiência	exp_adm_pref	Dummy, sendo 1 para experiência na administração pública e 0 para caso contrário	Freier & Thomasius (2016); Valenti & Horner (2020); Rocha et al. (2018); Nguyen et al. (2017).
	exp_adm_vere	Proporção dos vereadores com experiência na administração pública por município	
	exp_id_pref	Logaritmo natural da idade dos Prefeitos	Avellaneda & Gomes (2015).
	exp_id_vere	Logaritmo natural média de idade da Câmara de vereadores por município	
Controle	Código	Descrição	Fonte
PIB per capita	pib_per	O total de riquezas geradas no ano t dividido pela população	Avellaneda & Gomes (2015;2017); Gomes et al. (2013).
	gen_pref	Dummy, sendo 1 para sexo masculino e 0 para feminino	
Gênero	gen_vere	Proporção entre vereadores sexo masculino em relação ao total.	Rocha et al. (2018).
	cp_pref cp_vere	Número efetivo de partidos	
Mídias	Rádiodifusão	número de rádios por município	(Ciarelli & Avila, 2019; Pieranti, 2008; Pieranti & Martins, 2007).
	Emissoras de tv	número de emissoras de tv por município	

Fonte: elaborada pela autora

O número efetivo de partidos foi calculado³ a partir da fórmula evolutiva desenvolvida por Grigorii Golosov (2010):

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

³ Cálculo com auxílio do software “R” com a metodologia inserida no apêndice A.

Sendo:

N_p : número efetivo de partidos;

S_1^2 : o maior componente da proporção de divisão de votos partidários;

X : componentes na proporção de divisão de votos partidários;

S_i : componente ou outras componentes na divisão de votos partidários;

Exemplo:

Eleição com o total de 60.000 votos nominais, sendo: 51% no partido A, 35% no partido B e 14% no partido C, teremos:

$$N_p = \sum_{i=1}^3 \left[\frac{1}{1 + \left(\frac{0,51_1^2}{0,51_1} \right) - 0,51_1} + \frac{1}{1 + \left(\frac{0,35_2^2}{0,35_2} \right) - 0,35_2} + \frac{1}{1 + \left(\frac{0,14_3^2}{0,14_3} \right) - 0,14_3} \right]$$

$$N_p = 2,62$$

O exemplo tende a demonstrar a simplicidade da fórmula de Grigorii Golosov (2010) desmitificando sua complexidade e propiciando sua aplicação de forma intuitiva. A variável competição eleitoral considerou os votos nominais por partido, conforme dados TSE. A medida de Golosov (2010) visa intuitivamente mensurar a real competição através do número efetivo de partidos (N_p). Quanto maior o índice maior a competição política, o que pode contribuir com uma oposição diversificada e possíveis incentivos para melhores resultados fiscais.

3.3 MODELO ECONOMETRICO

Para verificar o objetivo proposto, a influência do Capital Humano (educação e experiência) de prefeitos e vereadores sobre indicadores de desempenho fiscal, o

modelo adotado foi uma regressão linear múltipla (MQO). Os dados foram tratados em planilha Excel e posteriormente no software Stata®.

Regressão:

$$DF = \beta_0 + \beta_1 edu_pref_{it} + \beta_2 exp_id_pref_{it} + \beta_3 exp_adm_pref_{it} + \beta_4 edu_vere_{it} + \beta_5 exp_id_vere_{it} + \beta_6 exp_adm_vere_{it} + controles_{it} + \varepsilon_{it}$$

Sendo:

$$DF - \text{Desempenho Fiscal} = IAF + IFGF_{geral} + IFGF_{aut} + IFGF_{pess} + IFGF_{liq} + IFGF_{invest}$$

IAF: Receita total menos as transferências recebidas sobre as despesas empenhadas;

IFGF_{geral}: média dos índices de IFGF autonomia, despesas com pessoal, liquidez e investimentos;

IFGF_{aut}: receita local menos os custos com estrutura administrativa dividido pela Receita Corrente Líquida (RCL);

IFGF_{pess}: gastos com pessoal dividido pela RCL;

IFGF_{liq}: saldo em caixa menos os restos a pagar sobre a RCL;

IFGF_{invest}: a razão entre despesas com investimentos e receita total;

B0: Constante

B1 a B6: Coeficientes lineares de estimação das variáveis independentes

edu_pref_{it}: nível de escolaridade do prefeito do município i no ano t;

exp_id_pref_{it}: idade do prefeito do município i no ano t;

exp_adm_pref_{it}: experiência do prefeito do município i no ano t;

edu_vere_{it}: proporção de vereadores com nível superior do município i no ano t;

$exp_id_vere_{it}$: média de idade da Câmara de vereadores do município i no ano t ;

$exp_adm_vere_{it}$: proporção dos vereadores com experiência do município i ano t ;

$controles_{it}$: variáveis de controle do município i ;

ε_{it} : representa o termo de erro aleatório.

Para responder o objetivo desta pesquisa os coeficientes da regressão β_1 , β_2 e β_3 estão associados respectivamente as hipóteses H1, H3 e H5, enquanto que β_4 , β_5 e β_6 às hipóteses H2 e H4 e H6.

Capítulo 4

4.RESULTADOS

Esta pesquisa tem como objetivo verificar se o CH dos prefeitos e vereadores influencia no desempenho fiscal dos municípios brasileiros. Para alcance do objetivo pretendido foram utilizados os dados dos prefeitos e vereadores eleitos nos dois anos de 2012 e 2016, e empregado os dados contábeis de 2013 a 2015 e 2017 a 2019. Em busca do objetivo proposto, após a coleta de dados e aplicação da metodologia, segue a apresentação dos resultados encontrados, sendo: estatística descritiva, análise da correlação e resultados e discussões.

4.1 ESTATÍSTICA DESCRITIVA

Para visualização do nível de instrução dos prefeitos e vereadores eleitos nos pleitos de 2012 e 2016, por região, segue abaixo a disposição das informações em gráficos.

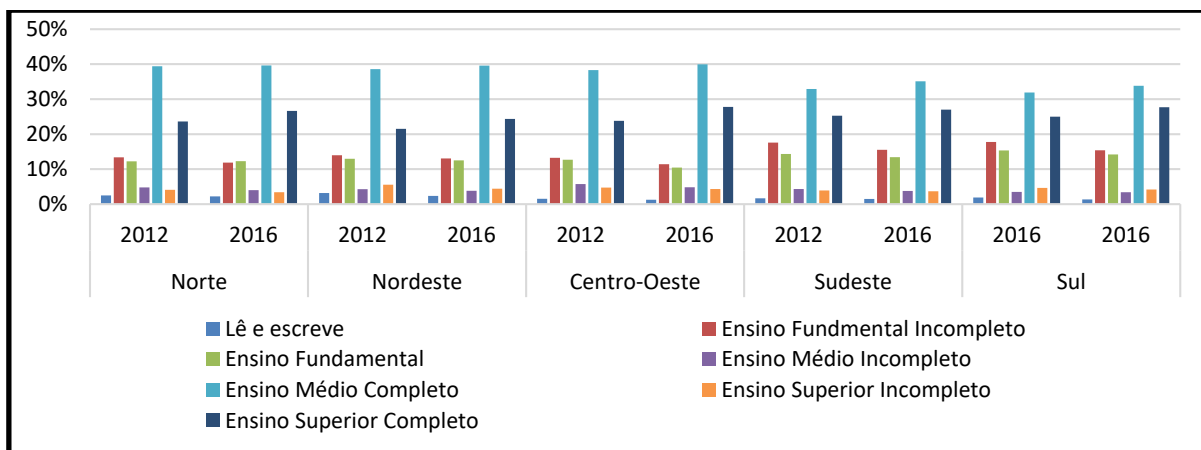


Gráfico 1- Instrução dos vereadores eleitos
Fonte: Dados da pesquisa. Elaborado pela autora

Os níveis de escolaridade de prefeitos e vereadores foram obtidos a partir da classificação disposta pelo TSE sendo: 2 “lê e escreve”, 3 “ensino fundamental incompleto”, 4 “ensino fundamental completo”, 5 “ensino médio incompleto”, 6 “ensino médio completo”, 7 “ensino superior incompleto” e 8 para “ensino superior completo”.

A partir do gráfico apresentado podemos inferir que houve um pequeno aumento dos vereadores com nível superior entre os pleitos, todavia, há predominância de vereadores com ensino médio completo. Em termo percentuais, cerca de 76% e 74% dos vereadores eleitos em 2012 e 2016, respectivamente, não têm ensino superior.

No cenário dos prefeitos, entretanto, apresenta-se de maneira inversa. O quantitativo de prefeitos com nível superior é maior para todas as regiões do Brasil, sendo menor nas regiões Norte e Centro-Oeste.

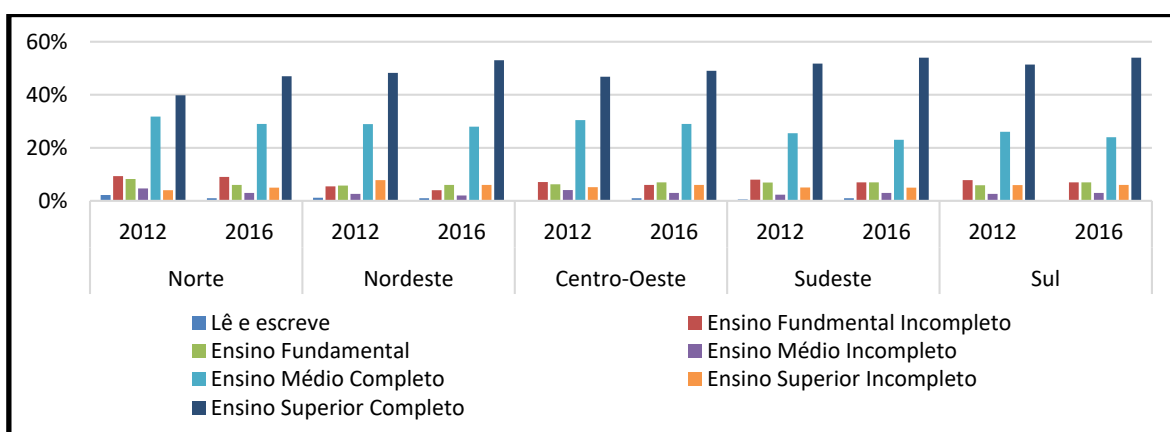


Gráfico 2- Instrução dos prefeitos eleitos
Fonte: Dados da pesquisa. Elaborado pela autora.

De acordo com os gráficos apresentados podemos concluir que a ausência da seletividade com base no grau de instrução pode permitir a diversidade na representação política, mas nos expõe à fragilidade técnica. A sociedade tem

concedido o poder de decisões estratégicas, de fiscalização e monitoramento sem se ater ao critério educacional.

A estatística descritiva, na tabela 3, apresenta a média das variáveis, desvio padrão (DP), máximo, mínimo e os percentis (p25, p50, p75) da composição amostral. A instrução de prefeitos apresentou-se relativamente homogênea, sendo que mais de 50% dos prefeitos brasileiros possuem nível superior completo.

TABELA 3-ESTATÍSTICA DESCRITIVA

variáveis	Média	Desvio padrão	Min.	p25	p50	p75	Máx.	OBS
IAF	0.13	0.10	0.03	0.06	0.11	0.19	0.36	11050
IFGF_geral	0.44	0.19	0.01	0.29	0.43	0.58	1	11019
IFGF_aut	0.37	0.39	0	0	0.23	0.74	1	11019
IFGF_pess	0.41	0.29	0	0.17	0.38	0.61	1	11019
IFGF_liq	0.50	0.30	0	0.27	0.52	0.70	1	11019
IFGF_invest	0.48	0.23	0	0.30	0.45	0.64	1	11019
edu_pref	0.51	0.50	0	0	1	1	1	11136
exp_id_pref	48,5	10,4	21	41	48	55	89	11136
exp_adm_pref	0.39	0.49	0	0	0.00	1.00	1	11136
edu_vere	0.23	0.17	0	0.11	0.22	0.33	0.91	11136
exp_id_vere	43,7	3.75	29	41	43	46	56	11136
exp_adm_vere	0.47	0.17	0	0.33	0.44	0.56	1	11136
gen_pref_masc	0.88	0.32	0	1	1	1	1	11136
gen_vere_masc	0.86	0.11	0.33	0.78	0.89	0.93	1	11136
ln_pib	9.27	0.69	7.78	8.67	9.24	9.74	13.13	11136
radiodifusão	0.38	0.86	0	0	0	1	14	11136
emissora_tv	1.11	1.64	0	0	0	2	18	11136
cppref	1.94	0.49	0	1.70	1.88	2.06	6.82	11136
cpvere	6.97	3.49	1.09	4.30	6.35	8.93	27.24	11136

Fonte: Elaborada pela autora. Sendo: IAF: a razão entre receita própria e despesas empenhadas no ano t; IFGF_geral: média entre o IFGF_aut, IFGF_pess, IFGF_liq e IFGF_invest; IFGF_aut: receita local menos despesas com estrutura administrativa dividido pela receita corrente líquida; IFGF_pess: razão entre gastos com pessoal e receita corrente líquida; IFGF_liq : valor em caixa menos restos a pagar dividido pela receita corrente líquida; IFGF_invest : razão entre investimento e receita total; edu_pref: Dummy onde se atribui 1 para nível superior e 0 caso contrário; edu_vere: proporção entre vereadores com nível superior em relação ao total de representantes eleitos por município ; exp_adm_pref: Dummy na qual se atribui 1 para experiência em cargo público e 0 em caso contrário; exp_adm_vere : proporção de vereadores com experiência em cargo público por câmara municipal ; exp_id_pref: idade do prefeito; exp_id_vere : média de idade da câmara de vereadores por município; gen_pref : Dummy onde se atribui 1 para sexo masculino e 0 para feminino; gen_vere : proporção de vereadores eleitos do sexo masculino por município; ln_pib_per: PIB dividido pelo total da população em forma logarítmica; radiodifusão: número de emissoras de radiodifusão por município; emissoras_tv: quantitativo de emissoras de tv por município; cppref: índice efetivos de partidos nas eleições para prefeito; cpvere: índice efetivo de partidos nas eleições para vereadores.

Em média, o Índice de Autonomia Fiscal dos municípios brasileiros é de 13% e o máximo de 36%; estes dados apontam que grande parte das receitas municipais advém de transferências, confirmando uma situação de limitada capacidade arrecadatória, mesmo nos maiores municípios.

O IFGF geral e seus componentes apresentam dados uniformes que variam de 0 a 1. De acordo com a média do IFGF geral de 0.44, o quadro das administrações locais é considerado em dificuldades, o que caracteriza uma baixa autonomia, altos custos com pessoal e máquina administrativa, estes fatores de forma categórica podem influenciar na liquidez e na ausência de disponibilidade orçamentária para investimentos. Desse modo, gerir os recursos em atendimento à LRF (2000) e explorar a capacidade de geração de receita tem se apresentado como fatores relevantes para se avaliar a eficiência da gestão fiscal.

Com base nos dados descritos, cerca de 25% das prefeituras (1392) não geram receita para arcar com sua estrutura administrativa, fato que constata a precariedade ou incapacidade de arrecadação desses municípios. Cerca de 50% das prefeituras apresentam despesas com pessoal entre 45% e 60% RCL e 75% investem menos de 7.68% da receita.

Verificou-se que em média 23% dos vereadores possuem nível superior, uma porcentagem de qualificação baixa considerando os dados dos prefeitos. De acordo com Avellaneda e Gomes (2015), o nível de educação dos prefeitos está aliado a uma visão ampla da administração pública, associado a uma probabilidade de escolhas pautadas na capacidade técnica. Por outro lado, para executar a função de fiscal da gestão, o nível de instrução dos vereadores pode ser elemento importante para interagir e contestar decisões do prefeito.

Além da educação, temos a experiência como componente do CH, com base na amostra, estima-se que 47% das câmaras municipais são formadas por representantes com experiência na administração pública, seja como servidor público ou em cargos eletivos.

Na amostra selecionada é notório a supremacia do sexo masculino, seja em cargos de prefeitos numa média de 88% dos municípios e de 86% nas Câmaras municipais. A competição eleitoral para eleição de prefeitos apresenta aproximadamente 2 partidos por município, indicando baixa competição nos pleitos.

4.2 ANÁLISE DE CORRELAÇÃO

Na Tabela 4 podemos constatar linearidade entre as variáveis através do teste de spearman. Verificamos que o IAF foi correlacionado a um nível de confiança de 99% com todas as variáveis da regressão, exceto experiência administrativa do prefeito, apresentando relação negativa com a variável experiência administrativa dos vereadores. O IFGF geral também apresentou significativa correlação, assim como todos os índices, componentes da referida variável explicada.

O Índice de Autonomia Fiscal se correlacionou positivamente com o PIB_per ($r=0,667$), podendo se abstrair que a medida que o Pib municipal cresce há uma melhoria na arrecadação própria, certamente pelo crescimento da renda da população. A alta correlação também foi verificada com o IFGF autonomia ($r=0,778$). Podemos analisar que o IFGF investimento se relaciona negativamente com as variáveis do modelo, exceto PIB_per, gênero e experiência administrativa do prefeito, refletindo um índice mais complexo para se prever suas variações. Verifica-se que há correlação negativa entre a experiência administrativa dos vereadores e todas as

variáveis dependentes, fato controverso quando se analisa a literatura aplicada ao gestor municipal e conselho administrativo, que dissemina que a experiência anterior no cargo ou em funções equivalentes são benéficas à gestão.

Embora haja alta correlação entre as variáveis, os indícios de multicolinearidade foram afastados com base no VIF (fator de inflação da variância). Fávero (2014) argumenta que o VIF maior que 5 já é indicativo de multicolinearidade. A amostra proposta apresenta um VIF de 1,17 para todas os modelos. Foi evidenciado normalidade de resíduos, a partir do teste de Kolmogorov – Smirnov, porém podemos invocar o Teorema Central do Limite de Pierre Simon Laplace, o qual difunde que: “ a distribuição amostral de qualquer média se torna normal à medida que o tamanho da amostra aumenta” (Norean, Veaux, & Velleman, 2011,p. 279).

TABELA 4 -CORRELAÇÃO ENTRE VARIÁVEIS

Variáveis		I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI
I	IAF	1										
II	IFGF_geral	0.578***	1									
III	IFGF_aut	0.735***	0.723***	1								
IV	IFGF_pess	0.311***	0.731***	0.397***	1							
V	IFGF_liq	0.320***	0.592***	0.216***	0.227***	1						
VI	IFGF_invest	-0.095***	0.406***	0.009	0.247***	0.096***	1					
VII	edu_pref	0.162***	0.110***	0.153***	0.071***	0.037***	-0.034***	1				
VIII	exp_id_pref	0.146***	0.081***	0.139***	0.014	0.075***	-0.069***	-0.063***	1			
IX	exp_adm_pref	0.015	0.055***	0.004	0.063***	-0.001	0.101***	0.025***	-0.023	1		
X	edu_vere	0.333***	0.193***	0.321***	0.084***	0.052***	-0.108***	0.186***	0.072***	0.010	1	
XI	exp_id_vere	0.276***	0.175***	0.255***	0.106***	0.068***	-0.057***	0.079***	0.127***	0.024	0.055***	1
XII	exp_adm_vere	-0.113***	-0.097***	-0.147***	-0.062***	-0.003	-0.005	-0.018	-0.029***	0.110***	-0.051***	0.125***
XIII	gen_pref_masc	0.086***	0.077***	0.081***	0.068***	0.025***	0.025***	-0.132***	0.044***	-0.014	0.017*	0.058***
XIV	gen_vere_masc	0.095***	0.050***	0.093***	0.021**	0.012	-0.016*	0.005*	0.020**	-0.002	-0.138***	0.035***
XV	ln_pib_per	0.667***	0.636***	0.778***	0.379***	0.258***	0.027***	0.095***	0.120***	0.013	0.236***	0.215***
XVI	radiodifusão	0.468***	0.244***	0.403***	0.113***	0.081***	-0.117***	0.152***	0.096***	0.002	0.352***	0.187***
XVII	emissoras_tv	0.287***	0.140***	0.278***	0.061***	0.045***	-0.122***	0.106***	0.099***	-0.033***	0.240***	0.144***
XVIII	cppref	0.083***	-0.033***	0.062***	-0.058***	-0.011	-0.150***	0.029***	0.071***	-0.101***	0.080***	-0.019**
XIX	cpvere	0.178***	-0.025***	0.158***	-0.082***	-0.054***	-0.199***	0.108***	0.064***	-0.055***	0.212***	-0.010
Variáveis		XII	XIII	XIV	XV	XVI	XVII	XVIII	XIX			
XII	exp_adm_vere	1										
XIII	gen_pref_masc	0.008	1									
XIV	gen_vere_masc	-0.014	0.041***	1								
XV	ln_pib_per	-0.098***	0.081***	0.051***	1							
XVI	radiodifusão	-0.118***	0.052***	0.074***	0.311***	1						

XVII	emissoras_tv	-0.113***	0.036***	0.077***	0.172***	0.420***	1	
XVIII	cppref	-0.127***	-0.025***	0.025***	0.021**	0.130***	0.123***	1
XIX	cpvere	-0.177***	-0.003	0.114***	0.020**	0.296***	0.209***	0.252*** 1

Fonte: Elaborada pela autora. Sendo: IAF: a razão entre receita própria e despesas empenhadas no ano t; IFGF_geral: média entre o IFGF_aut, IFGF_pess, IFGF_liq e IFGF_invest; IFGF_aut: receita local menos despesas com estrutura administrativa dividido pela receita corrente líquida ; IFGF_pess: razão entre gastos com pessoal e receita corrente líquida; IFGF_liq : valor em caixa menos restos a pagar dividido pela receita corrente líquida; IFGF_invest : razão entre investimento e receita total; edu_pref: Dummy onde se atribui 1 para nível superior e 0 caso contrário; edu_vere: proporção entre vereadores com nível superior em relação ao total de representantes eleitos por município ; exp_adm_pref: Dummy na qual se atribui 1 para experiência em cargo público e 0 em caso contrário; exp_adm_vere : proporção de vereadores com experiência em cargo público por câmara municipal ; exp_id_pref: idade do prefeito; exp_id_vere : média de idade da câmara de vereadores por município; gen_pref : Dummy onde se atribui 1 para sexo masculino e 0 para feminino; gen_vere : proporção de vereadores eleitos do sexo masculino por município; ln_pib_per: PIB dividido pelo total da população em forma logarítmica; radiodifusão: número de emissoras de radiodifusão por município; emissoras_tv: quantitativo de emissoras de tv por município; cppref: índice efetivos de partidos nas eleições para prefeito; cpvere: índice efetivo de partidos nas eleições para vereadores. Sendo: *, **, *** denotam, respectivamente, coeficientes significantes ao nível de 10%, 5% e 1%.

4.3 RESULTADOS E DISCUSSÕES

A Tabela 5 apresenta os resultados da regressão que analisa a influência do CH de prefeitos e vereadores sobre o desempenho fiscal nos 5.568 municípios do Brasil no período de 2013 a 2015 e 2017 a 2019. São 6 regressões que avaliam o IAF e todas as dimensões do Índice FIRJAN utilizando as mesmas variáveis independentes. Foi definido a regressão linear múltipla de acordo com o modelo abaixo:

Regressão:

$$\text{Desempenho Fiscal} = \beta_0 + \beta_1 \text{edu_pref}_{it} + \beta_2 \text{exp_id_pref}_{it} + \beta_3 \text{exp_adm_pref}_{it} + \beta_4 \text{edu_vere}_{it} + \beta_5 \text{exp_id_vere}_{it} + \beta_6 \text{exp_adm_vere}_{it} + \text{controles}_{it} + \varepsilon_{it}$$

Diante da natureza dos dados foi aplicada a regressão linear com efeitos robustos para correção de heterocedasticidade, justificando-se pelo número de períodos pesquisados. A variável IAF foi winsorizada a 5% em virtude de outliers.

Os modelos apresentaram razoável poder explicativo com R^2 ajustado de 0,535 para IAF, 0,406 para IFGF geral e 0,622 para IFGF autonomia. O teste F foi significativo, indicando que os modelos propostos são capazes de explicar a variação das variáveis explicadas.

Podemos identificar na tabela 5 que os resultados do IFGF geral são reflexos da soma aritmética dos seus componentes, e que os índices mais significativos na composição do IFGF geral são o IFGF autonomia e pessoal.

TABELA 5- REGRESSÃO LINEAR MÚLTIPLA

Variáveis	IAF Coef.	IFGFgeral Coef.	IFGF_aut Coef.	IFGF_pess Coef.	IFGF_liq Coef.	IFGF_invest Coef.
edu_pref	0.009*** 0.001	0.017*** 0.003	0.035*** 0.005	0.022*** 0.006	0.012** 0.006	-0.000 0.004
exp_id_pref	0.000*** 0.000	0.000 0.000	0.001*** 0.000	-0.001*** 0.000	0.001*** 0.000	-0.001*** 0.000
exp_adm_pref	0.004*** 0.001	0.018*** 0.003	-0.001 0.004	0.031*** 0.005	-0.003 0.005	0.046*** 0.004
edu_vere	0.080*** 0.005	0.052*** 0.011	0.280*** 0.019	0.014 0.019	-0.003 0.021	-0.081*** 0.015
exp_id_vere	0.003*** 0.000	0.002*** 0.000	0.009*** 0.001	0.002** 0.001	0.000 0.001	-0.003*** 0.015
exp_adm_vere	-0.021*** 0.004	-0.077*** 0.009	-0.151*** 0.014	-0.096*** 0.016	0.012 0.017	-0.074*** 0.012
gen_pref_masc	0.007*** 0.002	0.019*** 0.005	0.015* 0.008	0.037*** 0.009	0.004 0.009	0.022*** 0.007
gen_vere_masc	0.048*** 0.006	0.051*** 0.014	0.171*** 0.023	0.021 0.026	0.017 0.028	-0.002 0.020
ln_pib_per	0.063*** 0.001	0.157*** 0.003	0.361*** 0.006	0.143*** 0.005	0.100*** 0.005	0.025*** 0.004
radiodifusão	0.024*** 0.002	0.012*** 0.002	0.029*** 0.005	0.025*** 0.004	-0.001 0.005	-0.005 0.003
emissoras_tv	0.004*** 0.001	0.005*** 0.001	0.017*** 0.002	0.002 0.002	0.004* 0.002	0.004*** 0.002
cppref	0.003** 0.001	-0.018*** 0.003	0.001 0.005	-0.027*** 0.006	0.001 0.005	-0.046*** 0.005
cpvere	0.002*** 0.000	-0.004*** 0.000	0.005*** 0.001	-0.009*** 0.001	-0.005*** 0.001	-0.009*** 0.001
cons	-0.688*** 0.016	-1.111*** 0.032	-3.656*** 0.058	-0.887*** 0.059	-0.518*** 0.061	0.611*** 0.046
Observações	11.050	11.019	11.019	11.019	11.019	11.019
Estatística F	505,02	372,03	842,86	113,83	40,77	60,04
Prob>F	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000
R-squared	0.535	0.406	0.622	0.165	0.064	0.076

Fonte: Elaborada pela autora. Sendo: IAF: a razão entre receita própria e despesas empenhadas no ano t; IFGF_geral: média entre o IFGF_aut, IFGF_pess, IFGF_liq e IFGF_invest; IFGF_aut: receita local menos despesas com estrutura administrativa dividido pela receita corrente líquida; IFGF_pess: razão entre gastos com pessoal e receita corrente líquida; IFGF_liq: valor em caixa menos restos a pagar dividido pela receita corrente líquida; IFGF_inves: razão entre investimento e receita total; edu_pref: Dummy onde se atribui 1 para nível superior e 0 caso contrário; edu_vere: proporção entre vereadores com nível superior em relação ao total de representantes eleitos por município; exp_adm_pref: Dummy na qual se atribui 1 para experiência em cargo público e 0 em caso contrário; exp_adm_vere: proporção de vereadores com experiência em cargo público por câmara municipal; exp_id_pref: idade do prefeito; exp_id_vere: média de idade da câmara de vereadores por município; gen_pref: Dummy onde se atribui 1 para sexo masculino e 0 para feminino; gen_vere: proporção de vereadores eleitos do sexo masculino por município; ln_pib_per: PIB dividido pelo total da população em forma logarítmica; radiodifusão: número de emissoras de radiodifusão por município; emissoras_tv: quantitativo de emissoras de tv por município; cppref: índice efetivos de partidos nas eleições para prefeito; cpvere: índice efetivo de partidos nas eleições para vereadores. Sendo: *, **, *** denotam, respectivamente, coeficientes significantes ao nível de 10%, 5% e 1%.

Com base nas regressões é possível inferir que a instrução do prefeito apresenta relação entre todas as variáveis dependentes, exceto IFGF investimento, atendendo parcialmente a **H1**. O maior coeficiente apresentado foi o IFGF autonomia ($\beta=0.035$, α a 1%), demonstrando que municípios que são geridos por prefeitos com nível superior geram 3,5% a mais de recursos para arcar com sua subsistência.

Os achados coadunam com os resultados de Gallina et al. (2019) em que a capacidade de geração de receitas mostrou-se positivamente correlacionada, indicando que quanto maior o nível de educação do prefeito maior será a capacidade de arrecadação do município.

Os resultados divergem dos achados de Freier e Thomasius (2016) que não encontraram relação positiva entre a educação dos prefeitos alemães e resultados fiscais (despesas, dívida e impostos). Nos estudos de Avellaneda e Gomes (2017), que tinha como amostra os 827 municípios de Minas Gerais, a educação do prefeito também não explicou o desempenho em relação a arrecadação do Imposto Predial Territorial Urbano. No entanto, Rocha et al. (2018) encontraram resultados significativos, evidenciando que prefeitos brasileiros com maior nível de educação tendem a gastar menos em despesas corrente e de pessoal, fato que pode ser constatado na regressão do IFGF pessoal com coeficiente positivo de 2,2% (α a 1%) e IFGF liquidez 1,2% (α a 5%), indicando que municípios onde se elegeram prefeitos com nível superior possuem menor comprometimento do orçamento com a folha de salários e mais controle sobre os restos a pagar.

Com relação a Hipótese 2, os resultados apresentam evidências positivas e estatisticamente significantes a 1% que há correlação do nível de educação dos vereadores em relação ao IAF ($\beta=0.080$), IFGF geral ($\beta =0,052$) e IFGF autonomia

($\beta=0,280$). Rejeitamos a **H2** em relação ao IFGF pessoal, IFGF liquidez e IFGF investimento. Numa análise mais crítica, podemos verificar que a educação dos vereadores parece ser mais influente em relação a autonomia municipal, tendo-se em vista que entre os quatro componentes do IFGF somente a autonomia demonstrou elevado coeficiente explicativo. Este resultado pode indicar que a educação pode mitigar as inclinações dispostas por Santiso (2005) de que o legislativo é mais propenso a menos impostos.

Toda via, os efeitos da fiscalização em relação aos resultados fiscais são difíceis de se mensurar (Santiso, 2015). Para Taaibosch e Niekerk (2017), um poder legislativo que tem baixo conhecimento tende a se ater a discussões incipientes sem as percepções das demandas mais complexas inerentes à função de monitoramento. Mas diante dos resultados, podemos insinuar que o nível educacional dos vereadores pode favorecer um maior envolvimento com administração.

Os resultados apontam, entretanto, que a o nível de educação tem influência negativa em relação ao IFGF investimento com um coeficiente de -0.081 a 1% de significância. A correlação com estudos anteriores é prejudicada pelas escassas pesquisas que relacionam a eficácia da fiscalização e monitoramento da gestão tendo como parâmetro o CH dos vereadores. Toda via, o índice de investimento é um indicador tortuoso para avaliar, pois há a discricionariedade na destinação dos recursos pelo executivo.

Além do conhecimento de nível superior, a capacidade desenvolvida e as habilidades apreendidas ao longo do tempo pelas experiências profissionais são importantes (Avellaneda, 2009). Em virtude da possibilidade de diversas vivências acumulativas ao longo do tempo, a *proxy* idade de prefeitos apresenta coeficiente

positivo em relação ao IAF ($\beta=0.000$; α a 1%) e IFGF autonomia ($\beta=0.001$; α a 1%). Embora com coeficientes pouco representativos, a relação de idade com desempenho na arrecadação pode ser comparada aos achados de Avellaneda e Gomes (2015) que encontraram evidências de que a experiência que é adquirida ao longo do tempo é capaz de influenciar o desempenho na arrecadação.

Para o IFGF pessoal e investimento a correlação foi negativa, em torno de - 0,001, a 99% de confiança, ambos; indicando que embora os prefeitos com mais idade sejam propensos a maior arrecadação, gastam mais com pessoal e investem menos. Apesar disso, os prefeitos com maior idade apresentam um controle do IFGF liquidez em torno de 0,1% a 99% de confiança. Diante dos resultados, rejeita-se parcialmente a **H3**.

A hipótese 4 que verifica a correlação da idade dos vereadores e o desempenho fiscal foi rejeitada para o IFGF liquidez e investimento, e foi acolhida em relação ao IAF ($\beta=0.003$; α a 1%), IFGF geral ($\beta=0.002$; α a 1%), IFGF autonomia ($\beta=0.009$; α a 1%) e IFGF pessoal ($\beta=0.002$; α a 5%). Os coeficientes demonstram pouca expressividade. Porém, sinalizam que municípios onde os vereadores apresentam uma maior média de idade, e consequentemente maior acúmulo de experiências no setor público ou privado, pode possibilitar o melhor monitoramento da gestão no que tange aos índices de gestão fiscal apresentados.

A ocupação em cargos da administração pública ou eletivos foi um segundo parâmetro para se medir o nível de experiência de prefeitos e vereadores. Em relação aos prefeitos, os resultados demonstraram correlação positiva da referida variável com o IAF ($\beta=0.004$; α a 1%), IFGF geral ($\beta=0.018$; α a 1%), IFGF pessoal ($\beta=0.031$; α a 1%) e IFGF investimento ($\beta=0.046$; α a 1%), aceitando parcialmente a **H5** desta

pesquisa. Os achados indicam que os municípios geridos por prefeitos com experiência anterior controlam melhor a despesa com pessoal em 3,1%, tal resultado é similar ao encontrado por Rocha et al. (2018) ao evidenciar que prefeitos mais experientes gastam menos com pessoal.

A experiência anterior como prefeito nos estudos de Freier e Thomasius (2015) foi positivamente correlacionada com menor dívida e impostos locais, fato controverso em relação aos achados deste estudo, pois o IFGF autonomia e liquidez não demonstraram relação significativa, mas podemos considerar que a *proxy* para experiência não se limitou à reeleição e que a formação das variáveis dependentes têm somente naturezas análogas.

Em relação a experiência anterior dos vereadores rejeitamos a **H6**, pois os resultados foram negativamente correlacionados com a maioria dos indicadores propostos e não significantes em relação ao IFGF liquidez. Demonstrando que municípios com vereadores mais experientes não gozam dos melhores indicadores fiscais. As comparações são frustradas em virtude da carência de estudos anteriores. Porém, no ambiente privado, o conselho de administração assume também as funções de controle e monitoramento da gestão, embora sejam duas atmosferas diferentes, o público do privado, as funções não são totalmente opostas, considerando os mecanismos de governança. Desta forma, os estudos de Khanna et al. (2014) apresentam evidências que os anos de experiência dos conselheiros em altos cargos executivos são capazes de melhorar o desempenho financeiro da empresa, resultado oposto ao encontrado neste estudo com relação ao legislativo local.

O resultado é intrigante, mas pode prever que a experiência gere maior envolvimento com a administração e tal fato seja nocivo a gestão fiscal. Tal achado é

compatível com a literatura que dissemina que o legislativo é lesivo ao equilíbrio fiscal. Para Santiso (2005) a concessão demasiada de poderes ao legislativo é prejudicial as contas públicas, podendo causar déficits públicos, endividamento, gastos excessivos e sub tributação.

Quanto as variáveis de controle, a variação do Pib per capita corrobora com os melhores resultados fiscais. Estudos de Gallina et al. (2019) e Silva e Sales Filho (2018) encontram significância entre PIB e desempenho fiscal, corroborando também com os achados de Avellaneda e Gomes (2015) em relação ao IPTU. Indicando que quanto maior a capacidade de geração de renda melhores os indicadores de desempenho.

O gênero dos políticos eleitos apresentou relações positivas com os indicadores, não figurando nenhuma relação negativa estatisticamente significativa. A literatura é escassa em afirmar que homens na gestão pública e no monitoramento são mais eficientes, seria, contudo, tendenciosa essa afirmação se analisássemos a proporção de homens e mulheres em cargos eletivos já que em média 88% dos prefeitos e 86% das câmaras são ocupados por homens.

Quanto as variáveis de mídias, verificou-se que nos municípios com maior presença de rádio difusoras e emissoras de tv, de forma geral, apresentam melhores índices de Autonomia Fiscal e Firjan. Para o alcance dos objetivos políticos a mídia é citada na literatura como ferramenta eleitoreira e componente de influência em massa (Pieranti & Martins 2007; Pieranti, 2008; Cohen, Tsfat, & Sheaffer 2008; Ciarelli & Avila, 2009). A percepção do poder das mídias de massa é prontamente percebida no ambiente político, e a visibilidade passou a ser condição para perspectivas de bons resultados eleitorais (Cohen, 2008). O que se sugere é que a transparência dos atos

e fatos da gestão podem minar votos, isso quando se analisa a gestão do prefeito. No que tange ao legislativo, numa maior tensão política exposta em rádio e tv, os vereadores estariam mais inclinados a atuação na administração para resguardar seus interesses eleitoreiros (Demir & Reddick, 2012).

Assim, em um ambiente político polarizado ou multipolarizado, a exposição do desempenho da gestão pode gerar consequências não tão desejadas por representantes políticos, evitando-se decisões desarticuladas ou sem fundamento técnico; assim o desgaste nos veículos de mídia passa a ser evitado por minar votos ou a perpetuação no poder, o que pode contribuir para melhores indicadores de condição fiscal, coadunando com os achados desta pesquisa.

Além das mídias e do perfil dos prefeitos e vereadores, certamente outros fatores influenciam no desempenho fiscal dos municípios. A alta competição eleitoral pode estimular a atuação dos prefeitos a demonstrarem melhor desempenho à sociedade, como meio para se sobrepôr aos adversários (Baldiessa et al., 2020; Rocha et al., 2018). De acordo com Silva (2013) a competição eleitoral é a busca de votos por candidatos ou partidos.

Em outros contextos administrativos diferentes do adotado no Brasil, a exemplo da amostra analisada por Wei (2020) nos EUA, as estruturas administrativas em que há a figura gerente-conselho, de forma geral, são mais eficientes do ponto de vista fiscal, indicando que provavelmente os interesses políticos influenciem negativamente os resultados das administrações locais.

No Brasil temos outro viés que é o multipartidarismo, o que muitas vezes pode gerar conflito de interesses. Nos resultados encontrados a competição política para o

cargo de prefeito foi correlacionada negativamente com IFGF geral, pessoal e investimento, indicando que o aumento da competição não gera melhores indicadores de forma geral. Enquanto para o cargo de vereador foi negativa para os IFGF geral, ($\beta=-0.004$; $\alpha=1\%$), pessoal ($\beta=-0.009$; $\alpha=1\%$), liquidez ($\beta=-0.005$; $\alpha=1\%$) e investimentos ($\beta=-0.009$; $\alpha=1\%$). Porém, o resultado da competição em relação IAF foi positivo e significativo, com coeficiente de 0,003 a 95% de confiança para prefeitos e 0,002 a 99% para vereadores, indicando que nos municípios com maior competição apresentam maior capacidade de honrar com suas despesas, ainda que o reflexo seja pouco representativo.

Capítulo 5

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa teve por objetivo verificar a influência do CH dos prefeitos e vereadores sobre o desempenho fiscal. Os resultados demonstraram que o CH de prefeitos e vereadores influenciam no desempenho fiscal, de forma geral, mas a experiência dos vereadores não é benéfica perante os resultados

Os achados podem contribuir com novas linhas de estudos que foquem no compartilhamento de competências entre executivo e legislativo, assim como a responsabilização deste frente aos resultados fiscais, tendo-se em vista suas competências como instrumento de governança e fiscal da gestão.

Infelizmente, nem todas as características do CH são facilmente estimadas, a exemplo da experiência e habilidade, principalmente quando o parâmetro deve ser atribuído em escala maior de dados. Embora haja uma diversidade de publicações sobre a teoria do CH, como premissa de competitividade, desempenho e inovação, constatou-se que são escassas as pesquisas que enfoquem o conhecimento, habilidade e experiência do poder legislativo local.

A pesquisa teve como limitação o número de pleitos, 2012 e 2016. Para futuras pesquisas a análise poderia se estender a um número maior e assim captar a variabilidade dos resultados de desempenho. Ainda como sugestão, recomenda-se estudos mais específicos por estado, por exemplo, para uma melhor análise do perfil dos vereadores e prefeitos. Além disso, seria importante tentar mensurar de modo mais particular o conhecimento, habilidade e experiências dos representantes eleitos,

através de uma amostra menor que possibilitasse a utilização de questionários, pois os dados do TSE são gerais e pontuais. A pesquisa contribuiu com uma nova linha de análise, no que tange ao envolvimento dos vereadores com os resultados fiscais dos municípios.

REFERÊNCIAS

- Askim, J. (2009). The Demand Side of Performance Measurement: Explaining Council's 'Utilization of Performance Information in Policymaking, *International Public Management Journal*, 12:1, 24-47.
- Avellaneda, C. N. (2009). Municipal Performance: Does Mayoral Quality Matter? *Journal of Public Administration Research and Theory*. VI. 19, Issue 2, April 2009, Pages 285–312.
- Avellaneda, C. N., & Gomes, R. C. (2015). Is Small Beautiful? Testing the Direct and Nonlinear Effects of Size on Municipal Performance. *Public Administration Review*, 75(1), 137–149.
- Avellaneda, C. N., & Gomes, R. C. (2017). Mayoral quality and municipal performance in Brazilian local governments. *Organizações & Sociedade*, 24(83), 555-579.
- Baldissera, J. F., Dall'Asta, D., Casagrande, L. F., & Oliveira, A. M. B. de (2020). Influência dos aspectos socioeconômicos, financeiro-orçamentários e políticos-eleitorais na transparência dos governos locais. *Revista de Administração Pública*, 54(2), 340-359.
- Becker, G. S. (1994). Human capital revisited. In *Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis with Special Reference to Education* (3a, pp. 15-28). The University of Chicago press.
- BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2001 (Lei de Responsabilidade Fiscal). Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Recuperado em 30 julho de 2020, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm.
- Brasil. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (1998). Recuperado em 30 de julho de 2020, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm.
- Cardoso, A. L. R., & Marengo, A. (2019). Qualidade Burocrática e Performance Estatal: desvendando a caixa preta do município. *Administração Pública e Gestão Social*, 4(11), 1-21.
- Cavalcante, P. (2016). Desempenho fiscal e eleições no Brasil: uma análise comparada dos governos municipais. *Revista de Administração Pública*, 50 (2), 307-330.

- Ciarelli, Gustavo, & Ávila, Marcos. (2009). A influência da mídia e da heurística da disponibilidade na percepção da realidade: um estudo experimental. *Revista de Administração Pública*, 43(3), 541-562.
- Cohen, J., Tsifti, Y., & Sheaffer, T. (2008). The Influence of Presumed Media Influence in Politics: Do Politicians' Perceptions of Media Power Matter? *Public Opinion Quarterly*, Volume 72, Issue 2, Summer, Pages 331–344
- Dantas Junior, A.F., Diniz, J.A., & Lima, S. C. de (2019). A Influência Do Federalismo Fiscal Sobre O Estresse Fiscal Dos Municípios Brasileiros. *Advances in Scientific & Applied Accounting*, 12(3), 62–78.
- Demir, T., & Reddick, C. G. (2012). Understanding Shared Roles in Policy and Administration: An Empirical Study of Council-Manager Relations. *Public Administration Review*, 72(4), 526–535.
- Fávero, L.P., Belfiore, P., Takamatsu, R. T., & Suzart, J. (2014). Métodos quantitativos com stata: procedimentos, rotinas e análise de resultados. 1.ed.-Rio de Janeiro: Elsevier.
- Freier, R., & Thomasius, S. (2016). Voters prefer more qualified mayors, but does it matter for public finances? Evidence for Germany. *Int Tax Public Finance* 23, 875–910.
- Gallina, A. S., Ridsen Junior, A. E. S., & Ferreira, J. C. (2019). Teoria dos recursos cognitivos e Capital Humano: A influência do grau de instrução formal na gestão dos municípios da região sul do Brasil. *Revista Catarinense Da Ciência Contábil*, 18, E2828.
- GAO, J. (2015). Performance Measurement and Management in the Public Sector: Some Lessons from Research Evidence. *Public Administration & Development*, 35(2), 86–96.
- Golosov, G. (2010). "The effective number of parties: a new approach". *Party Politics*, vol. 16, no 2, p. 171-192.
- Gomes, R. C., Alfinito, S., & Albuquerque, P. H. M. (2013). Analyzing local government financial performance: evidence from Brazilian municipalities 2005-2008. *Revista de Administração Contemporânea*, 17(6), 704-719.
- Jensen, M. C., & W. H. Meckling (1976). Theory of the firm: Managerial behavior, agency Costs and ownership structure. *Journal of Financial Economics*, 3, 1976, pp. 305-360.
- Khanna, P., Jones, C. D., & Boivie, S. (2014). Director Human Capital, Information Processing Demands, and Board Effectiveness. *Journal of Management*, 40(2), 557–585.

- Kissler, L., & Heidemann, F. G. (2006). Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade. *Revista de Administração Pública*, 40(3), 479-499.
- Lui, L.T.P. (2017), "Institutions do matter: Exploring the problem of governance in the Hong Kong Special Administrative Region from the perspective of executive-legislative relations", *Asian Education and Development Studies*, Vol. 6 No. 1, pp. 72-82.
- Marengo, A., Strohschoen, M. T. B., & Joner, W. (2017). Capacidade estatal, burocracia e tributação nos municípios brasileiros. *Revista de Sociologia e Política*, 25(64), 3-21.
- Mincer, J. (1958). Investment in human capital and personal income distribution. *Journal of Political Economy*, v. LXVI, n. 4, p. 281-302, 1958.
- Nguyen, T., Nguyen, A., Locke, S., Reddy, K., & Murray, L. (2017). Does the human capital of board directors add value to firms? Evidence from an Asian market. *Cogent Economics & Finance*, 5(1), N.PAG.
- Norean, N. R., Veaux, R. D. de, & Velleman, P. F. (2011). Estatística aplicada [recurso eletrônico]. Tradução e revisão técnica: Lori Viali, Dr. – Dados eletrônicos. – Porto Alegre: Bookman.
- Pieranti, O. P. (2008). A radiodifusão e os coronéis da mídia: uma discussão conceitual acerca do 'coronelismo eletrônico'. *ECO-POS* 11(1):128–145.
- Pieranti, O. P., & Martins, P. E. M (2007). A radiodifusão como um negócio: um olhar sobre a gestação do código brasileiro de telecomunicações. *Revista de Economía Política de Iãs Tecnologías de la Información y Comunicación Online*, 9(1)
- Rocha, F., Orellano, V.I.F., & Bugarin, K. (2018). Eleito em disputa acirrada: características do prefeito e finanças públicas locais. *Economia*. 2018; 19 (2): 149–63.
- Santiso, C. (2005). Budget Institutions and Fiscal Responsibility: Parliaments and the Political Economy of the Budget Process. Washington, DC: World Bank Institute Working Paper No. 37253.
- Schultz, T. W. (1961). Investment in Human Capital. *American Economic Review*, 51(1), 1.
- Silva, G. P. da. (2013). Uma avaliação empírica da competição eleitoral para a Câmara Federal no Brasil. *Opinião Pública*, 19(2), 403-429.
- Silva, J. E., & Sales Filho, M. A. (2018). A Influência do Grau de Instrução do Gestor Público no Desempenho Financeiro dos Municípios. *USP International Conference in Accounting*, 17.

- Suzart, J.A. da S., Zuccolotto, R., Rocha, D. G. da R. (2018). Federalismo Fiscal E as Transferências Intergovernamentais: Um Estudo Exploratório Com Os Municípios Brasileiros. *Advances in Scientific & Applied Accounting*, 11(1), 127–145.
- Taaibosch, T.A., & Niekerk, V. T (2017). Capacity Building Challenges of Municipal Councillors in the Mangaung Metropolitan Municipality in the Free State Province. *Central University of Technology, Free State*. VI. 25; n. 1; 1015-4833.
- Travaglia, K. R., & Sá, L. F. V. N. de. (2017). Fortalecimento da governança: uma agenda contemporânea para o setor público brasileiro. *Revista Controle - Doutrina e Artigos*, 15(1), 22-53.
- Tribunal de Contas da União (TCU) (2014). Governança Pública: referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública e ações indutoras de melhoria / Tribunal de Contas da União. – Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão. Recuperado em 30 de julho de 2020 em: <file:///C:/Users/LUCIL/Desktop/Artigos%20da%20Disserta%C3%A7%C3%A3o%20II/Artigos%20para%20artigo-%20governan%C3%A7a/%C3%A7a%20TCU.PDF>.
- Valenti, A., & Horner, S. (2020). The Human Capital of Boards of Directors and Innovation: An Empirical Examination of the Pharmaceutical Industry. *International Journal of Innovation Management*, 24(6).
- Viana, G., & Lima, J. F. de (2010). Capital Humano e crescimento econômico. *Interações (Campo Grande)*, 11(2), 137- 48.
- Wei, W. (2020). Municipal Structure Matters: Evidence from Government Fiscal Performance. *Public Administration Review*, 72: 526-535.

APÊNDICE A- CÁLCULO DE COMPETIÇÃO POLÍTICA

```

#Golosov (2009)
#Software R

# limpar memória
rm(list = ls())

# carregar bibliotecas
library(data.table)
library(readxl)
library(dplyr)

#####
# Cálculo para prefeitos 2012
#####

#Carregar dados do excel TSE
mydata_pref_2012 <- read_excel("votacao2012.xlsx", sheet = 2)

#Criar dataframe temporário vazio para resultados

result <- data.frame( anoeleicao = character(), #1
                      ibge = character(), #2
                      UF = character(), #3
                      cargo = character(), #4
                      cp_eleitoral = numeric() , #5
                      stringsAsFactors=FALSE )

#Criar data frame tempoário e totalizar quantidades de votos (legenda + nominais).
mydata <- mydata_pref_2012
mydata$qtvdvotostot <- mydata$qtd votos nominais`+ mydata$qtd votos legenda`

```

```

#variável com códigos únicos IBGE das cidades
cidades <- unique(mydata$ibge)

# loop para totalizar votos por candidato por cidade

i=1

for (i in 1:length(cidades)){

  #filtra dados de uma cidade
  mydata_temp <- subset(mydata, mydata$ibge== cidades[i] )

  #agrupar qtd votos por vereador/prefeito
  mydata_res <- mydata_temp %>%
  group_by(`ano eleição`, ibge, `sigla uf`, `descrição cargo`, `numero partido`) %>%
  summarise(qtdvotos = sum(qtdvotostot))

  #ordenar candidatos por ordem decrescente de votos
  somavotos <- sum(mydata_res$qtdvotos)
  mydata_res$per_votos <- mydata_res$qtdvotos/somavotos
  mydata_res <- mydata_res[order(-mydata_res$qtdvotos),]
  mydata_res$cp <- ""

  #calcula a competição politica
  a=1
  for (a in 1:nrow(mydata_res)){
    mydata_res$cp[a] <- 1 / {1 +
(mydata_res$per_votos[1]*mydata_res$per_votos[1]/mydata_res$per_votos[a])-
mydata_res$per_votos[a] }
  }
  if (nrow(result) == 0) {
    result <- mydata_res } else {
    result <- rbind(result,mydata_res) }
}

```

```

# grava resultados no arquivo csv
write.table(result , file = "base_pref2012.csv", sep = ";", dec = ",", )

#####

# Cálculo para vereadores 2012
#####

#Carregar dados do excel TSE
mydata_ver_2012 <- read_excel("votacao2012.xlsx", sheet = 1)

#Criar dataframe temporário vazio para resultados
result <- data.frame( anoeleicao = character(), #1
                      ibge = character(), #2
                      UF = character(), #3
                      cargo = character(), #4
                      cp_eleitoral = numeric() , #5
                      stringsAsFactors=FALSE )

#Criar data frame tempoário e totalizar quantidades de votos (legenda + nominais).
mydata <- mydata_ver_2012
mydata$qtdvotostot <- mydata$qtd votos nominais`+ mydata$qtd votos legenda`

#variável com códigos únicos IBGE das cidades
cidades <- unique(mydata$ibge)

# loop para totalizar votos por candidato por cidade
i=1
for (i in 1:length(cidades)){

  #filtra dados de uma cidade
  mydata_temp <- subset(mydata, mydata$ibge== cidades[i] )

  #agrupar qtd votos por vereador/prefeito

```

```

mydata_res <- mydata_temp %>%
group_by(`ano eleição`, ibge, `sigla uf`, `descrição cargo`, `numero partido`) %>%
summarise(qtdvotos = sum(qtdvotostot))

#ordenar candidatos por ordem decrescente de votos

somavotos <- sum(mydata_res$qtdvotos)
mydata_res$per_votos <- mydata_res$qtdvotos/somavotos
mydata_res <- mydata_res[order(-mydata_res$qtdvotos),]
mydata_res$cp <- ""

#calcula a competição politica
a=1
for (a in 1:nrow(mydata_res)){
  mydata_res$cp[a] <- 1 / {1 +
(mydata_res$per_votos[1]*mydata_res$per_votos[1]/mydata_res$per_votos[a])-
mydata_res$per_votos[a] }
}
if (nrow(result) == 0) {
  result <- mydata_res
} else {
  result <- rbind(result,mydata_res)
}
}

# grava resultados no arquivo csv
write.table(result , file = "base_vereador2012.csv", sep = ";", dec = "," )

```