



University of
Texas Libraries



e-revist@s

Sumários.org



Centro Unversitário Santo Agostinho

revistafsa

www4.fsnet.com.br/revista

Rev. FSA, Teresina, v. 18, n. 01, art. 7, p. 142-168, jan. 2021

ISSN Impresso: 1806-6356 ISSN Eletrônico: 2317-2983

<http://dx.doi.org/10.12819/2020.18.01.7>

DOAJ DIRECTORY OF
OPEN ACCESS
JOURNALS

WZB
Wissenschaftszentrum Berlin
für Sozialforschung



MIAR



Governança Pública: Efetividade da Gestão dos Municípios Alagoanos à Luz do Igm-Cfa

Public Governance: Effectiveness of the Management of Alagoas Municipalities Explained by the Igm-Cfa

Ibsen Mateus Bittencourt Santana Pinto

Doutor em Administração de Empresas pela Mackenzie
Professor da Universidade Federal de Alagoas
E-mail: ibsen.ead@gmail.com

Marcelo Moreira da Silva

Mestrado em Administração Pública pela Universidade Federal de Alagoas
Graduação em Ciências Contábeis centro de estudos superiores de Maceió
Professor da Universidade Estadual de Alagoas
E-mail: marcelomoreira_3@hotmail.com

Nicholas Joseph Tavares da Cruz

Doutor em Engenharia de Produção pela Universidade Federal de Santa
Professor da Universidade Federal de Alagoas
E-mail: nicholas.cruz@feac.ufal.br

Endereço: Ibsen Mateus Bittencourt Santana Pinto

Av. Lourival Melo Mota, s/n, Tabuleiro do Martins –
CEP 57.072-970 – Maceió/AL, Brasil.

Endereço: Marcelo Moreira da Silva

Praça Nossa Senhora dos Prazeres s./n.º – Bairro de
Fátima – São Miguel dos Campos/Alagoas, Brasil.

Endereço: Nicholas Joseph Tavares da Cruz

Av. Lourival Melo Mota, s/n, Tabuleiro do Martins –
CEP 57.072-970 – Maceió/AL, Brasil.

Editor-Chefe: Dr. Tonny Kerley de Alencar Rodrigues

Artigo recebido em 28/11/2020. Última versão
recebida em 14/12/2020. Aprovado em 15/12/2020.

Avaliado pelo sistema Triple Review: a) Desk Review
pelo Editor-Chefe; e b) Double Blind Review
(avaliação cega por dois avaliadores da área).

Revisão: Gramatical, Normativa e de Formatação



RESUMO

Este artigo tem por objetivo analisar, dentre as variáveis que compõem o IGM-CFA, quais fatores são explicativos da efetividade da governança dos municípios do Estado de Alagoas evidenciada pelo Índice de Efetividade da Gestão Municipal – IEGM, divulgado pelo Tribunal de Contas do Estado de Alagoas – TCE/AL. A revisão da literatura é focada em artigos que tratam da governança pública e do estudo de índices que mensuram e controlam o desempenho de governos municipais do Brasil. O estudo utiliza a estratégia de investigação da pesquisa avaliativa de resultados com o método empírico-analítico (bancos de dados), empregando-se a técnica de regressão linear múltipla com aplicação do *SPSS*. Como resultado, concluiu-se que, embora se tenha atestado que algumas variáveis do IGM podem explicar a efetividade medida pelo IEGM, as duas plataformas apresentam resultados distintos para as mesmas áreas de desempenho governamental. Como contribuições da pesquisa, são sugeridas implementações para a elaboração dos dois indicadores de mensuração de desempenho municipal, bem como estímulo para aprofundamento dos estudos.

Palavras-chave: Governança Pública. Transparência. Índices. Predição Econométrica.

ABSTRACT

This article aims to analyze, among the variables that make up the IGM-CFA, which factors are explanatory of the effectiveness of governance in the municipalities of the State of Alagoas evidenced by the Municipal Governance Effectiveness Index - IEGM, released by the State Audit Court Alagoas - TCE / ALÇ. The literature review is focused on articles that deal with public governance and the study of indexes that measure and control the performance of Brazilian municipal governments. The study uses the research strategy of evaluative results research with the empirical-analytical method (databases), using the multiple linear regression technique with the application of *SPSS*. As a result, it was concluded that, although it has been attested that some IGM variables can explain the effectiveness measured by IEGM, the two platforms present different results for the same areas of government performance. As a contribution to the research, implementations are suggested for the elaboration of the two indicators for measuring municipal performance, as well as stimulating further studies.

Keywords: Public Governance. Transparency. Indices. Econometric Prediction.

1 INTRODUÇÃO

Planejar, formular ações, programar políticas e cumprir funções são atividades inerentes à gestão (governança) pública. Governança municipal é realizar essas medidas no âmbito local, tendo em mente a qualidade da prestação de serviços públicos.

O Índice de Efetividade da Gestão Municipal – IEGM – foi criado em 2014 pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE-SP) e difundido para os demais Tribunais de Contas do Brasil (iegm.tce.sp.gov.br/help.html). Este índice é fruto da busca pela modernização e a ampliação do modelo de fiscalização de conformidade para a auditoria de resultado

Já o Índice do Governo Municipal (IGM), lançado pelo Conselho Federal de Administração (CFA) em 2016, consiste em uma métrica de governança pública nos municípios brasileiros (CFA, 2018). O IGM é composto de três dimensões: finanças, gestão e desempenho, fornecendo uma visão geral da performance do governo municipal por um determinado período.

Ambos indicadores buscam medir o desempenho da gestão municipal. Fazendo-se a comparação entre os 102 municípios alagoanos, observando sua classificação geral em cada indicador, conforme Quadro 1, têm-se os seguintes resultados dos 10 primeiros e dos 10 últimos de cada indicador, posição em 2018:

Quadro 1 – Comparação IEGM/IGM: Classificação.

CLASSIFICAÇÃO	IEGM	IGM	
10 PRIMEIROS	1	Campo Alegre	São José da Laje
	2	Teotônio Vilela	Palmeira dos Índios
	3	São José da Laje	Messias
	4	Paripueira	Jacuípe
	5	Coruripe	Olho D'Água das Flores
	6	Barra de Santo Antônio	Igaci
	7	Palmeira dos Índios	Murici
	8	Pilar	Cacimbinhas
	9	Flexeiras	Poço das Trincheiras
	10	União dos Palmares	Santana do Ipanema
10 ÚLTIMOS	93	Passo de Camaragibe	Feliz Deserto
	94	São Miguel dos Milagres	Colônia Leopoldina
	95	Feira Grande	Campo Grande
	96	Boca da Mata	Anadia
	97	Santa Luzia do Norte	Maragogi
	98	Mata Grande	Junqueiro
	99	Piaçabuçu	Belém
	100	Girau do Ponciano	Marechal Deodoro
	101	Coité do Noia	Santa Luzia do Norte

	102	Campo Grande	Japaratinga
--	-----	--------------	-------------

(Fonte: elaborado pelos autores, em consulta aos sítios IEGM-TCE/AL e IGM-CFA).

Como se pode perceber, a classificação dos municípios não é correspondente nos dois indicadores. Por exemplos: o Município de Campo Alegre é o primeiro colocado no IEGM, entretanto, ele é o 65º no IGM; Teotônio Vilela é o segundo no IEGM, contudo, esse município é o 56º no IGM. Alguns municípios até que se aproximam em suas classificações, como é o caso de São José da Laje (3º no IEGM e 1º no IGM), Palmeira dos Índios (7º no IEGM e 2º no IGM), Santa Luzia do Norte (97º no IEGM e 101º no IGM) e Campo Grande (102 no IEGM e 95º no IGM). Mas a grande maioria diverge em muito entre os dois indicadores.

Com base nesse conhecimento, a questão da presente pesquisa foi: quais fatores do IGM-CFA são explicativos da efetividade da gestão dos municípios do Estado de Alagoas evidenciada pelo IEGM divulgado pelo Tribunal de Contas do Estado de Alagoas – TCE/AL?

O objetivo geral desse artigo é analisar as variáveis das três dimensões que formam o IGM do Conselho Federal de Administração que podem explicar a efetividade da gestão municipal das possíveis 75 cidades de Alagoas demonstradas no IEGM divulgado pelo Tribunal de Contas desse Estado.

Este artigo reflete sobre a importância da governança municipal, a qual afeta sobremaneira toda uma população, demonstrando a necessidade que se tem em acompanhar os indicadores de perto para tomadas de decisões coerentes, responsáveis e eficientes.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Governança Pública

A gestão pública deve ser continuamente aprimorada para atingir seus objetivos, como reduzir a pobreza, melhorar a educação, estimular a concorrência econômica, incentivar a conservação de recursos naturais, entre outros (NASCIMENTO, 2010). Dessa forma, vê-se que hoje em dia o gestor público também é cobrado por resultados. Além dos órgãos que fazem o controle interno e externo de ente público, os cidadãos, no processo eleitoral, também vêm sendo exigentes com os governantes na hora de elegê-los.

A concepção de ser gerente público de resultados é nova e necessária. Conforme Gavazzoni, Siewert e Marcellino Jr. (2012), o Estado precisa se ajustar ou se adaptar a uma nova realidade político-econômica, voltada à ideia de comprometimento e responsabilidade, e

buscar uma alternativa de avanço para a administração pública que se traduza num sistema de governança voltado para o alcance de resultados, transparência de procedimentos, racionalização de custos, sem perder de vista os impactos sociais e a garantia de direitos fundamentais.

Um dos imperativos da administração pública é alcançar eficiência em todos os níveis. As organizações públicas são responsáveis por fornecer os bens e serviços públicos necessários aos cidadãos, observando também a qualidade. Os objetivos multidimensionais da administração pública exigem que o desempenho não se limite apenas a uma simples análise de custo-benefício, mas também inclua o elemento essencial para agregar valor aos cidadãos. Na era atual, em que os recursos se tornaram escassos, a boa governança se faz mais necessária (BARTOLUZZIO *et al.*, 2018).

Para se conceituar governança, há de se saber em que área isso se fará, pois, conforme argumenta Leonardo Secchi (2009, p. 357), “definição de governança não é livre de contestações”, “isso porque tal definição gera ambiguidades entre diferentes áreas do conhecimento”. Segundo ele, nas teorias do desenvolvimento, a governança é “um conjunto adequado de práticas democráticas e de gestão que ajudam os países a melhorar suas condições de desenvolvimento econômico e social. ‘Boa governança’ é, portanto, a combinação de boas práticas de gestão pública (SECCHI, 2009, p. 358). A governança pode ser entendida, assim, como um conjunto de redes de políticas focadas em resultados, utilizando-se de boas práticas políticas para atender às necessidades coletivas da sociedade.

Muitos autores vêm se dedicando ao estudo da governança, propondo ideias, análises e críticas ao sistema. Em Sell *et al.* (2018, p. 250), por exemplo, são citados diversos desses autores, destacando “como desafio e tendência de gestão para as lideranças públicas a busca da ‘boa governança’ pública, compreendendo ações para fomentar a democratização da política, a transparência das ações governamentais e na ‘*accountability*’”.

Em 2014, observando as mudanças políticas que vinham acontecendo no Brasil, o Tribunal de Contas da União – TCU publicou o “Referencial Básico de Governança”, para contribuir com os governantes em suas administrações. Nessa publicação, assim definiu a governança (TCU, 2014, p. 5 e 6):

Neste Referencial, que ora apresentamos a todos os governantes e à sociedade em geral, e que está disponível no endereço <http://www.tcu.gov.br/governanca>, definimos GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO como um conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para AVALIAR, DIRECIONAR E MONITORAR a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade.

Governança refere-se às pré-condições institucionais para otimizar o desempenho administrativo, ou seja, o conjunto de instrumentos técnicos de gestão que garantem a eficiência e o gerenciamento das políticas públicas, ou ainda, é a capacidade de agir. Atualmente, com a reforma do papel do Estado, um sistema de governo não depende apenas do aparato governamental:

Assim considerada, a governança pode se entendida como um esforço comum de ação nos processos de política pública através de um sistema integrado de redes em que diversos atores empregam os mais diversos recursos (legais, técnicos, conhecimento, financeiros etc.) no intuito de atingirem objetivos previamente definidos visando ao bem-estar de uma coletividade (DIAS, MATOS, 2012, p. 94).

Uma governança pública séria e profissional proporciona enormes ganhos para a sociedade, para a região. O Banco Internacional de Desenvolvimento – BID (2007 – tradução livre) relaciona três pontos positivos para o exercício do gerenciamento focados em resultados do setor público:

- melhora o desempenho do governo ao criar seu valor e produzir resultados;
- proporciona a prestação de contas à sociedade e sua transparência das operações; e
- implementa sistemas de gestão e administração que promovam a otimização contínua de desempenho de funcionários públicos como ferramenta fundamental ao serviço da realização dos itens anteriores.

Em geral, governança refere-se ao arranjo institucional que condiciona o caminho através do qual os objetivos e as políticas são formulados, implementados, monitorados e avaliados (TCU, 2014). O arranjo institucional é sobre estrutura, processos, mecanismos, princípios, regras e normas que influenciam e determinam o *modus operandi* da formação do ambiente em que opera e o condicionamento dos padrões de comportamento e da interação de muitas partes envolvidas e interessadas (LAGES *et al.*, 2017).

Para atender esses arranjos, é essencial promover a transparência do que se faz em nome do público. O modelo de governança deve priorizar a participação cidadã e o engajamento nos processos de gestão pública. Portanto, é preciso atuar com transparência, não só nas ações realizadas no dia a dia, mas também na obtenção de resultados. A transparência é um dos princípios da administração pública e as iniciativas para aprimorar os mecanismos de transparência das informações sobre a gestão são consideradas boas práticas de governança

pública (CRUZ *et al.*, 2012). Diante da necessidade de maior confiabilidade dos serviços prestados à população, a administração pública reconheceu que o estabelecimento de pilares de governança em suas atividades permitiria maior controle sobre todos os aspectos do setor.

Em atenção à transparência, e como forma de acompanhar e divulgar o desempenho da gestão pública no país, vários órgãos oficiais e representativos da sociedade criaram indicadores de governança. Dentre eles, essa pesquisa destaca o Índice de Governança Municipal do Conselho Federal de Administração – IGM-CFA e o Índice de Efetividade da Gestão Municipal – IEGM. Os indicadores de governança auxiliam nas tomadas de decisão e permitem um melhor acompanhamento do ente público pela sociedade, contribuindo, dessa forma, com a transparência pública.

2.2 Teoria da agência no setor público

A teoria da agência busca explicar a relação entre o agente e o principal de uma organização, levando em consideração as consequências dos conflitos de interesse causados pela separação entre propriedade e controle do capital. O agente é o indivíduo que se compromete a realizar certas tarefas para o principal, no caso, a população. Embora tal construto teórico originalmente desenvolvido no contexto da empresa, ele ajuda a descrever muitas outras relações sociais que vão além do ambiente de negócios (SILVA *et al.*, 2016).

Dessa forma, aplicando a teoria da agência no contexto do setor público, é possível caracterizar os cidadãos como protagonistas da relação de agência, uma vez que delegam aos gestores públicos (agentes) o poder de tomar decisões sobre a aplicação de recursos, esperando que os gestores maximizem o uso desses recursos e desenvolvam medidas em prol da comunidade (SUZART, 2012). A hipótese básica dessa teoria, portanto, é que as pessoas têm interesses diferentes e cada hipótese tenta maximizar seus próprios objetivos.

Para Suzart (2012), com base na teoria da agência, pode-se dizer que há evidências de que os gestores públicos, ao invés de abordar questões sociais, podem buscar a satisfação de interesses pessoais. Isso fica evidente no aumento das notícias de anomalias e má gestão dos recursos públicos na presente década de 2000, tanto no cenário brasileiro quanto no internacional. Suzart (2012) buscou determinar a relação entre o grau de independência e o nível de desempenho dos órgãos superiores (no caso brasileiro dos Tribunais de Contas) com o grau de transparência de uma nação. Com base na teoria da agência, especialmente no que diz respeito ao conflito de agência entre gestores e cidadãos, o autor constatou que o grau de

independência e o bom nível de desempenho de uma instituição de exame superior estão associados a um bom grau de transparência tributária.

2.3 Avaliação de desempenho no setor público e de políticas públicas

Embora ninguém possa ter certeza até que o assunto seja devidamente pesquisado, a maioria dos economistas acredita que os governos são menos eficientes do que os gestores de empresas privadas. Essa observação parece ser feita não apenas sobre governo central no Brasil, mas nos diferentes níveis federativos. Para não ficar no campo do achismo, a esfera pública vem incrementando formas de medir o seu desempenho. A avaliação de desempenho consiste no exame regular e cuidadoso da implementação das diretrizes públicas e na análise dos resultados alcançados (JULNES, 2006, Apud SILVA et al., 2020).

Contudo, as dificuldades em medir o desempenho do setor público são significativas e estão relacionadas à natureza das atividades desenvolvidas pelo estado (PACHECO, 2009). A utilização de indicadores de desempenho para mensurar os resultados alcançados pelos administradores é uma metodologia relacionada ao conceito de gestão por resultados. Nos testes de desempenho, os indicadores são utilizados para mensurar economicidade, eficácia, eficiência e efetividade, conforme esclarecido pelo Tribunal de Contas da União – TCU (2010).

Para poder avaliar o desempenho do governo em relação ao cumprimento de seu objetivo básico (atendimento às necessidades sociais e econômicas da população), o governo deve produzir informações e divulgá-las de forma clara e acessível. De acordo com Schillemans (2015, Apud SILVA et al., 2020), os mecanismos de responsabilização/transparência (*accountability*) estão entre os meios mais importantes pelos quais os governos protegem e melhoram o desempenho das organizações do setor público e são fundamentais nas democracias. A prestação de contas é uma oportunidade profissional comum para gestores públicos.

Um problema a ser esclarecido dentro do setor público é o que vem a ser as políticas públicas. O conceito de política pública não está isento de controvérsias que revelam visões de mundo diferentes e, em alguns casos, conflitantes. A política pública pode ser entendida como um campo de pesquisa da ciência política, assim como os estudos que examinam governos, administração pública, relações internacionais e comportamento político (MELAZZO, 2010).

De acordo com Secchi (2014), não há uma definição objetiva e concreta sobre a expressão política pública. O autor observa que política pública é um conceito abstrato realizado por meio de diversos instrumentos (projetos, leis, campanhas publicitárias, esclarecimentos públicos, decisões judiciais, gastos públicos diretos, contratos formais) e que a forma mais didática de esclarecer um conceito é por meio de exemplos. São, portanto, exemplos de operacionalização de políticas públicas nas diversas áreas de intervenção: saúde, educação, gerenciamento, segurança, meio ambiente, saneamento, habitação, previdência social, etc. (SECCHI, 2014).

Compreendidas as questões do desempenho e das políticas públicas, resta saber como mensurar essas variáveis das políticas públicas em relação ao desempenho. A avaliação de políticas públicas é a etapa que examina o processo de implementação e o desempenho das políticas públicas para entender melhor o estado da política e o grau de redução do problema que está causando (SILVA *et al.*, 2016). A avaliação inclui a definição de critérios, indicadores e padrões.

Observa-se que há críticas quanto ao processo de construção de indicadores. Segundo Guimarães e Jannuzzi (2005, *Apud SILVA et al.*, 2020), embora as hipóteses e práticas estatísticas sejam rigorosas e razoáveis, suas hipóteses são muito arbitrárias e a síntese de indicadores sociais em um único índice raramente é sustentada por uma abordagem teórica ou metodológica consistente. Assim, a avaliação busca verificar, dentro de critérios estabelecidos, se os esforços realizados têm o impacto esperado na solução do problema, pois esse passo é fundamental para decidir se mudanças nos programas implementados são necessárias para garantir sua efetividade ou se é necessário um ajuste ou adaptação a outra realidade.

Dentro de um elenco de avaliadores da gestão pública, os pesquisadores se deparam qual ou quais deles utilizar para mensurar o desempenho do universo a ser estudado. Na presente pesquisa, foram adotados o IEGM-TCE/AL e o IGM-CFA como índices mensuráveis dos municípios do Estado de Alagoas em razão do entendimento de que eles podem demonstrar o impacto do desempenho das gestões municipais na sociedade local.

2.4 Índices de governança municipal

Como foi visto no capítulo anterior, a avaliação das políticas públicas para aferir o desempenho da gestão pública inclui a definição de critérios, indicadores e padrões (*performance standards*). Os critérios são mecanismos lógicos que servem de base para

decisões ou avaliações e são baseados em uma compreensão avaliativa da realidade. Eles apoiam o avaliador com métricas que podem ser usadas para avaliar se uma política pública está funcionando bem ou mal (SECCHI, 2014).

2.5 Índices de governança municipal do Conselho Federal de Administração – IGM-CFA

O Índice de Governança Municipal - IGM (CFA, 2018) é uma métrica da administração pública nos municípios brasileiros em três dimensões: finanças, gestão e desempenho. O índice foi desenvolvido com base em dados secundários e leva em consideração áreas como saúde, educação, gestão tributária, habitação, recursos humanos, transparência e violência, entre outras. O IGM busca e manuseia, para obtenção dos seus índices, dados de diversos outros indicadores públicos e privados. Dessa forma, trata-se de um indicador que deve ser objeto de acompanhamento por parte dos gestores públicos.

O Índice de Governança Municipal do CFA (IGM-CFA) foi desenvolvido com o objetivo de promover o desenvolvimento municipal. Nesse contexto, o índice é usado para identificar, registrar e disseminar boas práticas de gestão brasileiras de governança municipal através de publicações, eventos e prêmios promovidos pelo Conselho Federal de Administração (igm.cfa.org.br/o-que-e – 25 dez. 2019).

Para definição das metas dos diversos índices do IGM-CFA, após a realização dos agrupamentos dos Municípios, foram definidos os indicadores ideais utilizando-se como referência o decil daquelas cidades com melhor desempenho em cada variável (CFA, 2018).

O IGM CFA fornece aos gestores públicos, com base na análise em dimensões financeira, de gestão e de desempenho, condições para medir a governança pública, ou seja, um resumo da situação da governança municipal. Para a coleta de dados nos campos da saúde, educação, administração tributária, habitação, recursos humanos, transparência, segurança, entre outros, são utilizadas bases secundárias de órgãos públicos como a Secretaria do Tesouro Nacional (STN), Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e Departamento de Computação do Sistema Único de Saúde (DATASUS).

Neste trabalho, detectou-se que os resultados no IGM têm como fonte dados atualizados em 2016, 2017, 2018 e 2019 (planilha Excel obtida junto ao Conselho Regional de Administração de Alagoas). Entretanto, os resultados das dimensões do índice utilizados

foram aqueles que estão posicionados em 2018. Essa amplitude temporal dos dados se dá, pois nem toda base de dados é atualizada anualmente pelo órgão responsável pela coleta. Um bom exemplo é o IDEB, que é calculado a cada dois anos. Outro fator para ausência de dados no IGM é a falta de informação municipal. A maioria dos municípios não alimenta as informações quando solicitadas, gerando uma falha na divulgação de tais informações.

A falta de uma cultura ou de processos específicos de divulgação de dados é uma das possíveis causas para que os municípios, principalmente os menores, não façam uma divulgação permanente de suas informações.

Na elaboração da estrutura do IGM, versão 2.0, após a pré-seleção das variáveis, foi realizado um trabalho de *Data Quality* com objetivo de tratar a base de dados de eventuais problemas, como erros de preenchimento, formato do dado, entre outros (CFA, 2018). Como resultado desse trabalho de seleção, a estrutura do IGM é a seguinte:

Quadro 2 - Estrutura do IGM-CFA.

DIMENSÕES	INDICADORES	VARIÁVEIS
FINANÇAS	Fiscal	Autonomia
		Capacidade de Investir
		Liquidez
		Gasto com Pessoal
	Investimento per Capita	Investimento em Saúde
		Investimento em Educação
	Custo do Legislativo	Gasto per Capita com Legislativo
Equilíbrio Previdenciário	Indicador de Sit. Previdenciária dos RPPS	
DESEMPENHO	Saúde	Mortalidade Infantil
		Cobertura de Atenção Básica
		Cobertura Vacinal
	Educação	Taxa Aband. Esc. no Ens. Fundamental
		Nota IDEB 5º Ano
		Nota IDEB 9º Ano
		Taxa de Distorção Idade-Série
		Taxa de Cobertura de Creches
	Segurança	Taxas de Homicídios
		Taxa de Mortes no Trânsito
	Saneamento e Meio Ambiente	Acesso a Água
		Acesso a Esgoto
		Tratamento de Esgoto
Vulnerabilidade Social	Vulnerabilidade Social	
GESTÃO	Planejamento	Planejamento da Despesa
		Captação de Recursos
		Atendimento à Lei de Incentivo MPEs
	Colaboradores	Servidores per Capita
		Comissionados per Capita
	Transparência	Disponibilidade de Informações no IGM
		Irregularidade do CAUC
Índice Transparência MPF		

(Fonte: elaborado pelos autores, em consulta ao sítio do IGM-CFA).

A construção do índice envolve um extenso estudo de índices nacionais e internacionais relacionados ao desempenho e governança em setor público, consulta de especialistas, pesquisa de banco de dados para informações municipais, variáveis disponíveis e análise estatística da significância para determinar a fórmula de cálculo (ALBUQUERQUE *et al.*, 2017).

A partir das informações produzidas pelo IGM-CFA, é possível promover debates sobre boas práticas adotadas pelos municípios com bom desempenho, desenvolver estratégias para compartilhar e disseminar essas estratégias, bem como criar ações de reconhecimento gerencial. Assim, o CFA desempenha seu papel institucional como um defensor da gestão pública tão importante para melhorar os resultados e fortalecer o papel do gestor público neste contexto (MARINI *et al.*, 2017).

2.6 Índice de efetividade da gestão municipal – IEGM

Com o objetivo de medir a efetividade da gestão dos municípios brasileiros, a Auditoria do Estado de São Paulo (iegm.tce.sp.gov.br/help.html) criou o Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM). Esse índice é um indicador de processo que mede o grau de cumprimento da gestão municipal em sete áreas (<https://irbcontas.org.br/iegm/>): educação, saúde, gestão fiscal, planejamento, meio ambiente, defesa civil e governança em tecnologia da informação, selecionadas devido à posição estratégica no contexto das finanças públicas, tendo em vista o disposto na Lei nº 4.320/1964 (BRASIL, 1964) e na Lei Complementar nº 101/2000 (BRASIL, 2000) e na Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988). Portanto, o IEGM analisa os municípios participantes com indicadores que se destinam a medir o impacto na qualidade de vida das pessoas.

Cada área é avaliada recebendo uma nota, a qual será utilizada para formar a nota geral do município. Essa nota geral é enquadrada nas seguintes faixas (<https://iegm.tce.sp.gov.br/help.html>):

Quadro 3 – Faixas de avaliação do IEGM

FAIXA	DEFINIÇÃO	CRITÉRIO
A	Altamente efetiva	IEGM com pelo menos 90% da nota máxima e, no mínimo, 5 índices com nota A
B+	Muito efetiva	IEGM entre 75,0% e 89,9% da nota máxima
B	Efetiva	IEGM entre 60,0% e 74,9% da nota máxima
C+	Em fase de adequação	IEGM entre 50,0% e 59,9% da nota máxima
C	Baixo nível de adequação	IEGM menor ou igual a 49,9%

(Fonte: elaborado pelos autores, em consulta ao sítio iegm.tce.sp.gov.br/help.html).

O nível de conformidade é medido pela pontuação atribuída às questões pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, e os processos e controles são obtidos por meio de questionários respondidos pelos municípios referentes a cada área analisada, as quais têm o objetivo de fazer as seguintes mensurações (<https://www.tceal.tc.br/iegm/>):

Quadro 4 – Áreas do IEGM

INDICADOR	ÁREA	OBJETIVO
i-Educ	Educação	Mede o resultado das ações nesta área por meio de uma série de quesitos específicos relativos à educação infantil e ensino fundamental, com foco em aspectos relacionados à gestão educacional.
i-Saúde	Saúde	Mede o grau de envolvimento do planejamento municipal na proteção dos cidadãos frente a possíveis eventos de sinistros e desastres.
i-Fiscal	Gestão Fiscal	Mede o resultado da gestão fiscal por meio da análise da execução financeira e orçamentária, das decisões em relação à aplicação de recursos vinculados, da transparência da administração municipal e da obediência à Lei de Responsabilidade Fiscal.
i-Planejamento	Planejamento	Verifica a consistência entre o que foi planejado e o efetivamente executado, por meio da análise dos percentuais gerados no confronto destas duas variáveis.
i-Amb	Meio Ambiente	Mede o resultado das ações relacionadas ao meio ambiente que impactam a qualidade dos serviços e a vida das pessoas.
i-Cidade	Defesa Civil	Mede o grau de envolvimento do planejamento municipal na proteção dos cidadãos frente a possíveis eventos de sinistros e desastres.
i-Gov TI	Governança da Tecnologia em Informação	Mede o conhecimento e o uso dos recursos de tecnologia da informação em favor da sociedade. Este índice reúne informações sobre políticas de uso de informática, segurança da informação, capacitação pessoal e transparência.

(Fonte: elaborado pelos autores, em consulta ao site www.tceal.tc.br/iegm/).

O Quadro 4 mostra que cada área do IEGM trata de certos problemas. Por exemplo, a área do planejamento busca revisar os indicadores relativos aos resultados dos programas e aos objetivos das medidas, o confronto entre o resultado físico alcançado pelos objetivos das medidas e os recursos financeiros utilizados, a mudança no planejamento original, a elaboração do PPA, da LDO e da LOA, à estrutura administrativa, entre outros (iegm.tce.sp.gov.br/help.html). A dimensão da gestão fiscal, por sua vez, trata de questões relacionadas à execução do orçamento.

Os resultados e análises efetuados baseiam-se nas respostas dos gestores municipais, apenas tendo em consideração os questionários respondidos na íntegra. A ausência ou incompletude das respostas a algum desses questionários impossibilita o cálculo do índice, o

que leva os municípios a serem considerados não participantes do IEGM nessa situação (iegm.tce.sp.gov.br/help.html).

Silva e Mário (2018) descrevem o IEGM como uma prática que deve ser seguida por outros órgãos externos de controle. Esses autores mencionam o índice como uma ferramenta cujo objetivo é evidenciar a correspondência entre as ações dos governos e as demandas das comunidades.

Com o IEGM, a sociedade, os governos locais e os Tribunais de Contas têm uma ferramenta para avaliar os esforços do administrador local na implementação dos processos necessários para fornecer mais e melhores serviços públicos.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A presente pesquisa se classifica, quanto aos objetivos, como descritiva (com fontes de dados secundários), pois tem como foco um estudo de caso (procedimentos técnicos), com aprofundamento sobre o tema. Vergara (2013) argumenta que a pesquisa descritiva expõe características de uma dada população ou fenômeno, cria conexões entre variáveis e determina sua natureza, não estando o pesquisador comprometido em explicar as características descobertas da população/fenômeno que ela descreve, embora elas sirvam de base para tal explicação.

Quanto à abordagem ao problema, essa pesquisa se caracteriza como mista (qualitativa e quantitativa), conforme Lakatos e Marconi (2017). De acordo com esses autores, os dados serão, sempre que possível, expressos em medidas numéricas, caracterizando a abordagem quantitativa. Contudo, deverá ser realizada a abordagem qualitativa para que a coleta e análise de dados se deem num tempo suficiente para que possa ser feita com paciência e sem pressa, pois as descobertas significativas resultam de procedimentos cuidadosos (LAKATOS, MARCONI, 2017).

A pesquisa adotou o método empírico-analítico, pois foram utilizadas ferramentas de estatísticas para tratar e analisar os dados coletados. Matias-Pereira (2012) deixa claro que com esse método, a validação dos achados científicos é realizada testando os instrumentos, graus de significância e sistematizando as definições operacionais.

A população (universo) desta pesquisa compreende os 102 municípios do Estado de Alagoas, todos participantes do IEGM e do IGM no ano de referência de 2018. Contudo, no processo de amostragem ficaram 75 municípios, os quais possuem todos os dados sobre as variáveis analisadas. Primeiramente, foram excluídas as variáveis que se apresentaram

bastante comprometidas com suas informações (demasiada ausência de dados dos municípios), a exemplo de Planejamento da Despesa (34 cidades) e a do Equilíbrio Previdenciário - Indicador Situação Previdenciário (33 cidades). Após essa providência, foram excluídos todos os municípios que tivessem qualquer variável com os dados não disponibilizados, resultando, assim, 75 municípios para a amostra.

A escolha das variáveis independentes (ver Quadro 5) se deu com base em estudos que buscaram analisar fatores associados ao desempenho da gestão pública, consolidados no Índice de Governança Municipal do Conselho Federal de Administração – IGM/CFA, fundamentado na literatura que analisam esses determinantes do desempenho da gestão pública (a exemplo de SILVA, MIRANDA, SILVA, 2017; GEYS, HEINEMANN, KALB, 2010; TEJEDO-ROMERO, ARAÚJO, 2018; DINIZ, MACEDO, CORRAR, 2012) como *proxies* para explicar os fatores explicativos do desempenho com base no critério da efetividade. Como já explicado, para a seleção das variáveis foram excluídas aquelas que apresentaram, pelo menos, um município sem dados disponibilizados.

Quadro 5 – Definição das Variáveis da Pesquisa.

TIPO DE VARIÁVEL	ÁREA IEGM	NOME DA VARIÁVEL	FONTE	EXPECTATIVA
Dependente (Y) – explicada	Geral	IEGM 2018	IEGM TCE/AL	
Independentes (X) – explicativas	Educação	Cobertura Creche	ABRINC 2017	+
		Ideb 5º Ano	INEP 2017	+
		Ideb 9º Ano	INEP 2017	+
		Abandono Escolar	INEP 2017	-
		Distorção Idade-Série_Ens. Fund.	INEP 2017	-
	Saúde	Cobertura Atenção Básica	MINSAUDE 2018	+
		Cobertura Vacinal	DATASUS 2017	+
		Mortalidade Infantil	DATASUS 2016	-
	Fiscal	Investimento	FIRJAN 2017	+
		Liquidez	FIRJAN 2017	+
	Planejamento	Captação Recursos	STN 2017	+
		Incentivo MPEs	SEBRAE 2018	+
	Meio Ambiente	Acesso à Água	SNIS 2017	+
	Defesa Civil	Taxa de Homicídios	Mapa da Violência/2016	-
		Mortes no Trânsito	DATASUS 2016	-
Governança Tecnologia	Irregularidade Cauc	CAUC 2019	-	
	Transparência MPF	MPF 2016	+	

	Informação	Disponibilização de Informações	IGM 2019	+
--	------------	---------------------------------	----------	---

(Fonte: elaborado pelos autores em consulta aos dados do IGM).

No Quadro 5 pode-se observar que a maioria das variáveis apresentam certa defasagem temporal e se configuram como fatores limitantes do estudo. Mesmo assim, optou-se por manter tais variáveis, pois são as mais atuais e adequadas contidas no IGM-CFA registradas em 2019 e elas se constituem em fatores importantes a serem observados.

Outro esclarecimento importante neste estudo diz respeito à escolha dos valores das variáveis independentes (VI). Toda variável do IGM possui, em relação à abordagem quantitativa, o dado bruto, uma nota geral e a meta, sendo escolhido o “Dado Bruto”. A meta e a nota do IGM são definidas e variam em função do Grupo ao qual cada município pertence no IGM-CFA, de acordo com o total da população e o PIB per capita. Como os municípios de Alagoas estão espalhados em sete grupos (não há município pertencente ao Grupo 8), resta trabalhar com os dados brutos, pois são extraídos da mesma fonte primária pelo CFA, a fim de propiciar igualdade de análise.

4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

Nas análises econométricas realizadas com o sistema estatístico *SPSS*, iniciou-se com a elaboração da tabela das Estatísticas Descritivas, a qual demonstra a média, o desvio padrão e o número de casos para cada variável. Destaca-se aqui o desvio padrão. Ele é uma medida de quão bem a média representa os dados, pois pequenos desvios padrão, em relação ao valor da própria média, indicam que os pontos de dados estão próximos da média (FIELD, 2009). Segundo esse autor, um grande desvio padrão, em relação à média, indica que os pontos de dados estão longe da média, ou seja, a média não é uma representação precisa dos dados. Levando-se isso em consideração, observou-se que a VI “Captação de Recursos” teve um desvio padrão maior que sua média ($\sigma = 0,68946$ para $\bar{x} = 0,2853$). Essa variável foi, de imediato, descartada. Quanto maior o desvio padrão em relação à média, mais distribuída é a distribuição das variáveis, o que dificulta sua estimativa (variável Y). Se a “variável X” tem um alto grau de dispersão, isso resulta em uma regressão com estimativas ruins. O número da amostra é de 75 casos por variáveis (ver Quadro 5).

Em seguida apurou-se a tabela das Correlações de Pearson, entre a VD (Nota Geral) e as VIs. Conforme Field (2009), o coeficiente de correlação de Pearson é uma medida do tamanho de efeito que está limitado ao intervalo entre 0 (sem efeito) e 1 (um efeito perfeito),

podendo ser também negativo (-1). O sinal indica se essa relação é diretamente proporcional (sinal positivo) ou inversamente proporcional (sinal negativo). Quanto mais próximo de 1 (ou de -1), maior será a relação linear entre duas variáveis.

Ainda na tabela de Correlações, analisou-se o nível de significância com o uso do critério de *Fisher* (FIELD, 2009), com probabilidade de erro a 0,05 (ou 5%). Quando o resultado dessa significância é igual ou menor que 5%, pode-se afirmar que a variável analisada apresenta associação estatisticamente significativa, o que dá suporte à sua inclusão na análise de correspondência.

Como resultado da execução da Correção de Pearson e do nível de significância das 17 variáveis analisadas neste estudo (desconsiderando a “Captação de Recursos”), foram encontradas 3 variáveis que atendem a esses critérios.

A variável independente “Gestão – Planejamento – Atendimento à Lei Geral – Dado Bruto” apresentou um coeficiente de correlação positivo de 0,476, indicando que a correlação entre essa variável e a VD “Nota Geral” é positiva. Com isso, quanto melhor a gestão municipal do planejamento sobre o atendimento à Lei de Incentivo às Micro e Pequenas Empresas, maior será a Nota Geral do município.

As variáveis independentes “Gestão – Transparência – Irregularidade CAUC – Dado Bruto” e “Desempenho – Educação – Abono Escolar Ensino Fundamental” apresentaram um coeficiente negativo de 0,389 e 0,359, respectivamente, indicando que a correlação entre essas variáveis e a VD Nota Geral são inversamente proporcionais. Com isso, quanto maiores os valores nominais nestas variáveis menor será a Nota Geral do município.

Pelos valores apresentados, a relação linear dessas três VIs são consideradas num nível médio, pois os coeficientes de correlação estão abaixo de 0,7. Todas as demais 14 variáveis independentes não apresentaram um coeficiente de correlação significativa, pois os níveis são maiores que 0,05%.

No “Resumo do Modelo” do *SPSS*, é apresentado o coeficiente de correlação (R) em módulo (desconsidera os sinais). Na coluna do R quadrado (R^2), que é o coeficiente da determinação, indica-se a capacidade preditiva do modelo, dizendo qual é a proporção da variação total que é explicada pela relação X e Y (FIELD, 2009).

Segundo Gujarati (2000), o coeficiente de determinação R^2 é uma medida resumida que diz quanto a linha de regressão amostral ajusta-se aos dados. O valor R^2 assim definido é conhecido como coeficiente de determinação e é o indicador mais usado para medir a qualidade do ajustamento de uma linha de regressão. Em outras palavras, R^2 mede a proporção ou percentual da variação total de Y explicada pelo modelo de regressão. Quanto

mais próximo de 1 melhor; valores acima de 0,7 são considerados bons. No presente caso, o valor de 0,357 indica que 35,7% da variação total é explicada pela relação entre os preditores (atendimento à Lei Geral, irregularidade CAUC e abandono escolar) e a Nota Geral. Esse coeficiente de determinação de 35,7% indica que o modelo possui uma média capacidade preditiva, ou seja, ajuda na predição econométrica da Nota Geral estabelecida pelo IEGM.

Já o R^2 ajustado compara o poder explicativo dos modelos de regressão que contêm diferentes números de preditores (FIELD, 2009). Ele indica a porcentagem de variação na resposta que é explicada pelo modelo, ajustada para o número de preditores do modelo em relação ao número de observações. Para Hair et al. (2009), o coeficiente de determinação ajustado é uma versão modificada do coeficiente de determinação que leva em conta o número de variáveis independentes e o tamanho da amostra.

Com as colunas da Estatística da Mudança, é possível testar estatisticamente as hipóteses do modelo da pesquisa:

- **Hipótese nula (H_0):** não existe associação (relação) entre as variáveis classificadas como explicativas com o IEGM;
- **Hipótese alternativa (H_1):** existe associação (relação) entre as variáveis classificadas como explicativas com o IEGM.

Como o nível de significância de mudança (Sig. F Change) é menor que 0,05, consideramos aceita a hipótese alternativa (H_1), ou seja, as VIs, de fato, explicam melhor a VD.

O *Durbin-Watson* é o teste do pré-requisito para que os resíduos sejam independentes (diferença entre o valor previsto e o valor observado). Para considerar que os resíduos sejam independentes, o *Durbin-Watson* tem que ser próximo de 2, considerando-se aceitáveis seus valores entre um e três (FIELD, 2009, p. 179). No caso estudado, o *Durbin-Watson* foi de 2,475 (aceitável; correlação negativa).

A tabela denominada de ANOVA compara o modelo com as VIs e o modelo sem qualquer previsor (FIELD, 2009, p. 166). O “teste F” avalia a importância relativa dos resíduos devido à entrada de nova variável sobre os resíduos da regressão sem esta variável. Quanto maior for o valor de F, maior será a evidência da inclusão das variáveis X no modelo.

A parte mais importante da tabela é a razão F, que é calculada utilizando a equação $F = MS_M / MS_R$, sendo: MS_M a Média dos Quadrados para o Modelo e MS_R a Média dos Quadrados dos Resíduos (FIESL, 2009, p. 162), ou seja, F é a medida do quanto o modelo melhorou na previsão de valores comparados com o nível de não precisão do modelo. Para

esses dados, F de 13,115 é significativo ao nível de $p < 0,001$ (porque o valor na coluna denominada “Sig.” é menor do que 0,001). Esse resultado nos informa que existe uma probabilidade menor do que 0,1% de que um valor F tenha ocorrido apenas por acaso. Desta forma, pode-se concluir que nosso modelo de regressão resulta em previsões melhores com os dados das três variáveis do IGM-CFA do que o modelo reduzido. O nível de significância (Sig. abaixo de 0,001) da tabela Anova confirma que a inserção das VIs ajudam a explicar a VD. Dessa forma, a relação entre a variável dependente e as variáveis independentes são lineares (premissa de linearidade).

Na tabela de “Coeficientes” do *SPSS* são fornecidos os coeficientes do modelo de regressão linear múltipla, o teste T e o “p-valor” (Sig.) do teste de hipótese de cada coeficiente (FIELD, 2009, p. 167). Teste de hipótese para o teste do coeficiente:

- **H₀:** $B = 0$;
- **H₁:** $B \neq 0$;
- Nível de significância = 0,5%.

Duas variáveis incluídas no modelo final apresentaram um valor “Sig.” menor que o *alpha* (0,05), quais sejam: Atendimento à Lei Geral e Irregularidade CAUC. Contudo, a VI Abandono Escolar Ensino Fundamental teve um “Sig.” maior que 0,05 (0,084), ensejando em desconsiderá-la na pesquisa. Essa VI apresentou, como muitas outras variáveis, *outlier* no banco de dados do IGM-CFA. *Outlier* é um valor atípico na variável, isto é, um caso que difere substancialmente da maioria dos dados (FIELD, 2009). Com isso, rejeita-se a hipótese nula e conclui-se que os resultados com as duas outras VIs foram estatisticamente significativos e que há evidência de relação linear entre as duas VIs e a Nota Geral.

Retirada a VI Abandono Escolar, a VI Atendimento à Lei Geral assume valor de B_1 (efeito de X_1 sobre Y) de 0,112, o que quer dizer que o aumento de uma unidade em X_1 eleva em média 0,11 o valor Y (Nota Geral), mantendo todas as demais variáveis constantes.

Por sua vez, B_2 (efeito de X_2 sobre Y) assume o valor de 0,137, mantendo as demais variáveis constantes. Pode-se afirmar que o aumento de uma unidade em X produz efeito negativo de 0,137 em Y (Nota Geral).

De acordo com os resultados, a probabilidade de se estar errado ao rejeitar que os valores de B são diferentes de zero é muitíssimo pequena ($p < 0,002$). Portanto, há fortes evidências sugerindo que os efeitos teoricamente esperados de X sobre Y possam ser corroborados. No mais, olhando para o coeficiente padronizado (Beta), verifica-se que a VI

Atendimento à Lei Geral (0,426, positivo) é mais forte do que a Irregularidade CAUC (0,324, negativo) em prever a VD (Nota Geral).

Para Hair et al. (2009), multicolinearidade refere-se à correlação excessiva entre as variáveis preditoras. Quando a correlação é excessiva, os erros padrão dos coeficientes beta se tornam demasiadamente grandes, tornando difícil ou impossível avaliar a importância relativa das variáveis preditoras. Segundo Hair et al. (2009), a multicolinearidade cria variância compartilhada entre as variáveis preditoras, diminuindo assim a capacidade de prever a medida dependente, bem como averiguar os papéis relativos de cada variável independente. Pode-se analisar o Fator de Inflação de Variação (VIF) para verificar em que medida suas variáveis independentes apresentam problemas de multicolinearidade. Quanto maior (máximo de 10), pior. Também pelos valores de Tolerância, devendo ser maior que 0,1. Os valores de Tolerância são maiores que 0,1 e os do Fator de Inflação de Variação são menores que 10, representando que não há problema de multicolinearidade (nenhuma variável se associa a outra igual ou maior que 0,7).

Para responder à questão se os demais dados observados do modelo têm valores atípicos (*outliers*), faz-se uso da “Estatística de Resíduos” do SPSS. Os *outliers* são valores que estão fora da faixa -3, +3.

Observando-se a Tabela “Estatística de Resíduos”, vê-se que tanto os valores padrão previstos e resíduo estão na faixa -3, +3. Dessa forma, o pré-requisito de ausência de *outliers* foi atendido.

A curva traçada da distribuição dos resíduos demonstrou ser normal (não precisa ser uma curva perfeita). A normalidade dos resíduos também foi observada no gráfico denominado de “*P-P Plot*” do SPSS. Os pontos estão na reta diagonal ou próxima a ela. Esta premissa é fundamental, pois toda inferência é feita com base nas distribuições que vêm da distribuição normal. Se a distribuição normal for violada, os testes que foram feitos não teriam serventia.

O último pré-requisito testado foi a homocedasticidade, que é o mesmo que dizer que a variância dos erros é constante (FIELD, 2009). Caso não seja, deve-se usar o método dos mínimos quadrados ponderados.

Os pontos do “Gráfico da Dispersão” do SPSS variaram uniformemente, indicando que estão distribuídos aleatoriamente e sem formas, não comprometendo a premissa da homocedasticidade. Segundo Lewis-Beck (1980), violar a suposição da homocedasticidade é mais grave. Isso porque mesmo que “as estimativas dos mínimos quadrados continuem a ser não-viesadas, os testes de significância e intervalos de confiança estariam errados” (LEWIS-

BECK, 1980, p. 28). O “Gráfico da Dispersão” também atesta ausência de *outliers* (as bolinhas estão no intervalo -3 +3).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise da gestão municipal pode e deve ser acompanhada por indicadores de impacto, como o IEGM-TCE/AL e o IGM-CFA, para saber se eles têm influência na entrega de mais e melhores serviços públicos.

Embora os indicadores elaborados por diferentes órgãos possam ter metodologias distintas, o entendimento é que eles possam revelar (ou se aproximar) os mesmos pontos positivos e, quando é o caso, negativos da administração pública municipal.

Neste sentido, o objetivo desta investigação foi analisar se os resultados observados no IEGM da gestão dos municípios alagoanos poderiam ser explicados por um conjunto de variáveis relacionadas do indicador IGM.

Para fazer esse estudo empírico-analítico, foi utilizada a ferramenta estatística SPSS, com o emprego da regressão linear múltipla, para verificar se as variáveis independentes – VIs advindas do IGM-CFA têm associação e podem prever a variável dependente – VD (Nota Geral) dos índices do IEGM dos municípios do Estado de Alagoas (conforme Quadro 5). Das dezoito VIs relacionadas às sete áreas do IEGM, apenas 2 demonstraram estar relacionadas e preveem a VD Nota Geral: Atendimento à Lei Geral e Irregularidade CAUC. Observando o coeficiente padronizado (Beta), verificou-se que a VI Atendimento à Lei Geral (0,426, positivo) é mais forte do que a Irregularidade CAUC (0,324, negativo) em prever a VD (Nota Geral).

A variável independente do IGM “Atendimento à Lei Geral” (incentivo às MPE e PE) está situada na dimensão “Gestão”, indicador “Planejamento”, e resulta que quanto melhor a gestão municipal do planejamento sobre o atendimento à Lei de Incentivo às Micro e Pequenas Empresas, maior será a Nota Geral do município. O CAUC reflete o registro das informações disponíveis nos cadastros de inadimplência dos sistemas de informações financeiras, contábeis e fiscais administrados pelo governo federal (dentro do SIAFI).

A análise resultou em um modelo estatisticamente significativo para essas duas VIs: [F(1,72) = 17,634; p < 0,001; R² = 0,329]. Tanto o Atendimento à Lei Geral ($\beta = 0,428$; t = 4,362; p < 0,001) quanto a Irregularidade CAUC ($\beta = -0,324$; t = -3,316; p < 0,002) são previsores da Nota Geral. Segundo Field (2009, p. 222), a equação base que descreve essa

relação é $y = b_0 + (b_1 \cdot x_1) + (b_2 \cdot x_2)$, o que vem a significar: (Notas Gerais) = 47,981 + (112 . Atendimento à Lei Geral) + (-0,134 . Irregularidade Cauc).

Possíveis fatores podem ter contribuído para a reduzida predição das VI em relação a VD:

- coleta dos dados primários: a formulação das variáveis do IEGM é baseada exclusivamente em informações prestadas (formulários) pelos próprios Municípios, as quais são validadas por amostragem pelas equipes de fiscalização de cada Tribunal de Contas (iegm.tce.sp.gov.br/help.html); já as variáveis do IGM são obtidas diretamente de outros sistemas oficiais dos governos;
- falta de dados no IGM: dos 102 municípios a serem estudados, no processo de amostragem ficaram 75 municípios, além dos que foram excluídas diversas outras variáveis que têm relação com as áreas do IEGM, a exemplo da Planejamento da Despesa (34 cidades) e a do Equilíbrio Previdenciário - Indicador Situação Previdenciário (33 cidades);
- situação temporal dos dados do IGM: o posicionamento temporal dos índices do IGM-CFA utilizados não correspondem à mesma data, embora se tenha focado o ano de 2018 em razão do posicionamento do IEGM; exemplo: a variável do IGM “Transparência MPF” (área Governança Tecnologia da Informação no IEGM) tem como fonte o Ministério Público Federal no ano de 2016.

A forma como o IEGM é elaborado, através do preenchimento de formulários pelas prefeituras, pode incorrer na Teoria da Agência. Sell et al. (2018, p. 250) registram como “desafio e tendência de gestão para as lideranças públicas a busca da ‘boa governança’ pública”, compreendendo ações para fomentar a democratização da política, a transparência das ações governamentais e na *accountability*”.

A presente pesquisa leva a refletir a oportunidade e possibilidade de se fundirem esses dois índices de medição da gestão pública municipal. Isso envolve o Instituto Rui Barbosa e o Conselho Federal de Administração. Embora o IGM pareça mais amplo que o IEGM, uma junção dos índices evitaria a constatação de que um determinado município tivesse uma excelente classificação em um dos índices e se encontrasse mal colocado no outro.

Como proposta de pesquisas futuras, sugere-se a investigação, para confirmação ou não dos achados nesta pesquisa, a ampliação dos mesmos testes estatísticos envolvendo todos os municípios do Brasil.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, A. J. L. *et al.* Índice de governança municipal. **X Congresso de Gestão Pública – CONSAD**. Brasília, 5 a 7 jul. 2017. Disponível em: < http://consad.org.br/wp-content/uploads/2017/05/Painel-13_01.pdf>. Acesso em: 24 ago. 2020.

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO - BID. CENTRO LATINOAMERICANO DE ADMINISTRACIÓN PARA EL DESARROLLO - CLAD. **Modelo abierto de gestión para resultados en el sector público. Banco Interamericano del Desarrollo**: New York; CLAD: Caracas: Documentos Debate del CLAD: 2007. Estado, Administración Pública y Sociedad, 74 p. Disponível em: <<http://old.clad.org/documentos/otros-documentos/material-didactico-curso-bogota-2011/8.-modelo-abierto-gprd-sector-publico>>. Acesso em: 20 dez. 2019.

BARTOLUZZIO, A. I. S. S, *et al.* Ciclos políticos e eficiência dos gastos com educação: evidências dos municípios paraibanos. **XII Congresso ANPCONT** (09 a 12/06/2018). João Pessoa/PB. Disponível em: <http://anpcont.org.br/pdf/2018_CPT344.pdf>. Acesso em 25 fev. 2020.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000**. Brasília, DF, 05 de maio de 2000. Disponível em: < www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em: 25 ago. 2020.

_____. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964**. Brasília, DF, 23 de março de 1964. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm>. Acesso em: 25 ago. 2020.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 1 dez. 2019.

CONSELHO FEDERAL DE ADMINISTRAÇÃO. 2018. IGM-CFA. Disponível em: <<http://igm.cfa.org.br/>>. Acesso em: 25 fev. 2020.

CRUZ, C. F. *et al.* Transparência da gestão pública municipal: um estudo a partir dos portais eletrônicos dos maiores municípios brasileiros. *Revista de Administração Pública*, vol. 46. Rio de Janeiro, jan./fev. 2012. Disponível em: < <https://doi.org/10.1590/S0034-76122012000100008>>. Acesso em: 24 ago. 2020.

DIAS, R; MATOS, F. C. **Políticas públicas: princípios, propósitos e processos**. São Paulo: Atlas, 2012. VitalBook file.

DINIZ, J. A.; MACEDO, M. A. S.; CORRAR, L. J. Mensuração da eficiência financeira municipal no Brasil e sua relação com os gastos nas funções de governo. **Gestão & Regionalidade**, v. 28, n. 83, p. 5-20, mai./ago. 2012.

FIELD, A. **Descobrimo a estatística usando o SPSS** [recurso eletrônico]; tradução Lorí Viali. 2. ed. Dados eletrônicos. Porto Alegre : Artmed, 2009.

GAVAZZONI, A. M.; SIEWERT, C.; MARCELLINO JR, J. C. O estado-corporatista na lógica da governança pública de resultados: o case celesc e o desafio da efetividade administrativa. **V Congresso CONSAD de Gestão Pública**. Brasília, 4 a 6 jun. 2012. Disponível em: < <http://consad.org.br/wp-content/uploads/2013/05/169-O-ESTADO-CORPORATISTA-NA-L%C3%93GICA-DA-GOVERNAN%C3%87A-P%C3%94BLICA-DE-RESULTADOS-O-CASE-CELESC-E-O-DESAFIO-DA-EFETIVIDADE-ADMINISTRATIVA.pdf>>. Acesso em: 22 ago. 2020.

GEYS, B.; HEINEMANN, F.; KALB, A. Voter involvement, fiscal autonomy and public sector efficiency: evidence from German municipalities. **European journal of political economy**, v. 26, n. 2, p. 265-278, 2010.

GUJARATI, D. N. *Econometria básica*. São Paulo: Makron Books, 2000.

HAIR, Jr., J *et al.* **Análise multivariada de dados** [recurso eletrônico]. 6 ed. Dados eletrônicos. Porto Alegre : Bookman, 2009. Disponível em: < https://kupdf.net/download/hair-j-f-an-aacute-lise-multivariada-de-dados-6-ordf-edi-ccedil-atilde-o-pdf_5908f0cddc0d606a31959e82_pdf>. Acesso em: 23 out. 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Disponível em <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/>>. Acesso em: 30 dez. 2019.

LAGES Jr., J. et al. Institucionalização do gabinete de governança e da gestão por resultados no município de Maceió. **X Congresso de Gestão Pública – CONSAD**. Brasília, 5 a 7 jul. 2017. Disponível em: < http://consad.org.br/wp-content/uploads/2017/05/Painel-17_02.pdf>. Acesso em: 24 ago. 2020.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. A. **Técnicas de pesquisa**. 8 ed. São Paulo: Atlas, 2017.

LEWIS-BECK, M. S. **Applied regression: an introduction**. Sage University Paper series on Quantitative Applications in the Social Sciences, California and London: Sage Publications, 1980.

MARINI, C.; MARTINS, H. F.; VILHENA, R. Governança em ação – práticas Inovadoras para melhores resultados na administração pública – volume 8. Publix, 2017. 1. ed. Disponível em: <https://institutopublix.com.br/wp-content/uploads/2019/01/2017_MARTINS-FALC%C3%83O-MARINIS_Governan%C3%A7a-em-A%C3%A7%C3%A3o-vol.-8.pdf>. Acesso em: 18 ago. 2020.

MATIAS-PEREIRA, J. **Manual de metodologia da pesquisa Científica**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

MELAZZO, E. S. Problematizando o conceito de políticas públicas: desafios à análise e à prática do planejamento e da gestão. **Revista Tópos**, v. 4, n. 2, p. 9 - 32, 2010. Disponível em: <<https://revista.fct.unesp.br/index.php/topos/article/view/2253>>. Acesso em: 29 ago. 2020.

NASCIMENTO, E. R. **Gestão Pública**. 2 ed. São Paulo: Editora Saraiva. 2010.

PACHECO, R. S. Mensuração de desempenho no setor público: os termos do debate. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 14, nº 55 – jul./dezembro de 2009, p. 149-161. DOI: 10.12660/cgpc.v14n55.44208. Acesso em: 29 ago. 2020.

SANTOS, R. R; ROVER, S. Influência da governança pública na eficiência da alocação dos recursos públicos. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro 53(4):732-752, jul. - ago. 2019. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/0034-761220180084>. Acesso em: 10 set. 2020.

SECCHI, L. **Modelos organizacionais e reformas da administração pública**. *Revista de Administração Pública*, São Paulo, v. 43, n. 2, p. 347-69, mar.-abr. 2009. Disponível em: <https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-76122009000200004&script=sci_abstract&tlng=pt>. Acesso em: 01 ago 2020.

SECCHI, L. **Políticas públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2014.

SELL, F. F *et al.* Accountability: uma observação sobre o nível de transparência de municípios. **Revista APGS**, Viçosa/MG: out.-dez., 2018. Disponível em: <<https://periodicos.ufv.br/apgs/article/view/5676/pdf>>. Acesso em: 15 nov. 2019.

SILVA, F. A.; MÁRIO, P. C. Análise do Programa de Modernização do Controle Externo Brasileiro – o Promoex nos Tribunais de Contas. **Sociedade, Contabilidade e Gestão**, v. 13, n. 2, p. 79-96, mai./ago. 2018. Disponível em: <<https://revistas.ufrj.br/index.php/scg/article/view/13852>>. Acesso em: 26 ago. 2020.

SILVA, M. C.; MIRANDA, G. J.; SILVA, J. D. G. Avaliação de efetividade do Plano de Metas Compromisso de Todos pela Educação do ensino médio nos 26 Estados Brasileiros e no Distrito Federal. **Revista Espacios**, v. 38, n. 19, p. 33, 2017.

SILVA, M. C.; NETO, A. F. S.; FIRMINO, J. E.; SILVA, J. D. G. Avaliação de efetividade de funções sociais de governo nas capitais estaduais. **Boletim Governet de Administração Pública e Gestão Municipal**. Curitiba, PR, volume único, n. 58, p. 984-1000, jul. 2016. Disponível em: <http://arquivos.info.ufrn.br/arquivos/20161471189fee33543586c5f0e140642/artigo_avaliao_d_e_efetividade_de_funcoes_sociais_em_capitais_GOVERNAT_JULHO_20.pdf>. Acesso em: 01 ago. 2020.

SILVA, M. C.; MARTINS, J. D. M.; SOUZA, F. J. V.; CÂMARA, R. P. B. Fatores explicativos da gestão fiscal em municípios brasileiros. **Revista Contemporânea de Contabilidade**, Florianópolis, v. 17, n. 42, p. 26-37, jan./mar., 2020. Disponível em: <<https://doi.org/10.5007/2175-8069.2020v17n42p26>>. Acesso em: 01 ago. 2020.

SUZART, J. A. S. As Instituições Superiores de Auditoria: um estudo do nível de transparência fiscal dos países. **Contabilidade, Gestão e Governança**. Brasília, DF, v. 15, n. 3, p. 107-118, set./dez. 2012. Disponível em: <<https://www.revistacgg.org/contabil/article/view/447/pdf>>. Acesso em: 29 ago. 2020.

TEJEDO-ROMERO, F.; ARAÚJO, J. F. F. E. Transparencia en los municipios españoles: determinantes de la divulgación de información”. **Convergencia Revista de Ciencias Sociales**, n. 78, septiembre/diciembre, pp. 153-174, 2018. Universidad Autónoma del Estado de México. DOI: 10.29101/crcs.v25i78.9254.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Portaria SEGECEX nº 33, de 23 de dezembro de 2010 - **Técnica de indicadores de desempenho para auditorias**. Brasília, 11 de janeiro de 2011 - Ano XLIV - N. 3. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A158FE98EE0158FED65C6D4BFF>>. Acesso em: 29 ago. 2020.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública** / Tribunal de Contas da União. Versão 2 - Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014. 80 p. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/data/files/84/34/1A/4D/43B0F410E827A0F42A2818A8/2663788.PDF>>. Acesso em: 20 dez. 2019.

VERGARA, S. C. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. 14.ed. São Paulo: Atlas, 2013.

Como Referenciar este Artigo, conforme ABNT:

PINTO, I. M. B. S; SILVA, M. M; CRUZ, N. J. T. Governança Pública: Efetividade da Gestão dos Municípios Alagoanos à Luz do Igm- Cfa. **Rev. FSA**, Teresina, v.18, n. 01, art. 7, p. 142-168, jan. 2021.

Contribuição dos Autores	I. M. B. S. Pinto	M. M. Silva	N. J. T. Cruz
1) concepção e planejamento.	X	X	X
2) análise e interpretação dos dados.	X	X	X
3) elaboração do rascunho ou na revisão crítica do conteúdo.	X	X	X
4) participação na aprovação da versão final do manuscrito.	X	X	X