



Revista Universo Contábil, ISSN 1809-3337
Blumenau, v. 17, n. 3, p. 142-159, jul./set., 2021

doi:10.4270/ruc.2021321

Disponível em www.furb.br/universocontabil



INFLUÊNCIA DO CONTROLE NA EFICIÊNCIA NA ALOCAÇÃO DOS RECURSOS PÚBLICOS MUNICIPAIS

INFLUENCE OF CONTROL ON EFFICIENCY IN THE MUNICIPAL PUBLIC RESOURCES' ALLOCATION

INFLUENCIA DEL CONTROL SOBRE LA EFICIENCIA DE ASIGNACIÓN DE RECURSOS PÚBLICOS MUNICIPALES

Recebido em: 24-06-2021
Avaliado em: 17-11-2021
Reformulado em: 12-01-2022
Aceito para publicação em: 09-02-2022
Publicado em: 04-10-2022
Editor Responsável: Roberto C. Klann

Wesley de Almeida Mendes¹
Marco Aurélio Marques Ferreira²
Wanderson de Almeida Mendes³
Luiza Amália Soares Franklin⁴

RESUMO

O artigo teve por objetivo identificar a influência das instituições de controle na eficiência da alocação de recursos públicos, considerando as características ambientais de desenvolvimento e o aspecto organizacional da administração pública municipal. Assim, buscou-se verificar quais elementos influenciaram o grau de eficiência da alocação dos recursos públicos, tomando os municípios de Minas Gerais como referência. Para tanto, foi realizado um modelo DEA e estimada uma regressão beta inflacionada, tomando o escore de eficiência como variável de resposta. Os resultados contribuem para o estoque de conhecimento da área ao confirmar que o controle social, elementos do contexto político e características socioeconômicas influenciam o nível de eficiência dos recursos públicos. Esses resultados asseveram a importância do ambiente propício, com valorização da democracia, do controle social e do desenvolvimento como condicionantes da eficiência da gestão.

Palavras-chave: Accountability. Eficiência. Controle. Administração Pública

ABSTRACT

The article aimed to identify the influence of control institutions on the efficiency of public resources allocation, considering the environmental characteristics of development and the organizational aspect of the municipal public administration. Thus, it sought to verify which elements influenced the degree of efficiency in allocating public resources in the municipalities of Minas Gerais. We performed a DEA model and an inflated beta regression using the efficiency score as a dependent

¹Doutor em Administração pela Universidade Federal de Viçosa; ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6443-2572>; E-mail: wesleyadm@live.com

²Doutor em Economia Aplicada; Professor da Universidade Federal de Viçosa; ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9538-1699>; E-mail: marcoufv1@gmail.com

³Mestre em Administração pela Universidade Federal de Viçosa; ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5667-2346>; E-mail: wandersonsan@hotmail.com

⁴Mestre em Administração pela Universidade Federal de Viçosa; ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5385-7161>; E-mail: luiza.franklin@ufv.br

variable. The results contribute to the literature indicating that social control, elements of the political context, and socioeconomic resources influence the level of efficiency of public resources. These results highlight the importance of an enabling environment with value for democracy, social control, and development as conditions for efficient management.

Keywords: Accountability. Efficiency. Control. Public Administration.

RESUMEN

El artículo tuvo como objetivo identificar la influencia de las instituciones de control en la eficiencia de la asignación de los recursos públicos, considerando las características ambientales del desarrollo y el aspecto organizativo de la administración pública municipal. Así, se buscó verificar qué elementos influyen en el nivel de eficiencia de la asignación de recursos públicos en los municipios de Minas Gerais. Para tanto, se realizó un modelo DEA y se estimó una regresión beta inflada, tomando la puntuación de eficiencia como variable dependiente. Los resultados contribuyeron a la academia al indicar que control social, elementos del contexto político y características socioeconómicas influyen en el nivel de eficiencia de los recursos públicos. Por lo tanto, estos resultados resaltan la importancia de un entorno propicio, que valora la democracia, el control social y el desarrollo como condiciones para la eficiencia de la gestión.

Palabras-clave: Accountability. Eficiencia. Control. Administración Pública.

1 INTRODUÇÃO

Esforços têm sido feitos em diferentes vertentes para priorizar o interesse público e fazer com que os recursos públicos sejam bem aplicados em prol da sociedade, atendendo aos planos de governo, à legislação vigente e à supremacia do interesse público, sem comprometimento com propósitos particulares. Para tanto, torna-se necessário o uso de mecanismos que visam controlar as ações da gestão pública municipal, garantindo o equilíbrio das contas e a eficiência da gestão.

Esse têm sido um dos assuntos mais recorrentes na literatura internacional sobre governança e gestão no setor público, visando “um ambiente mais competitivo para o setor público”, como colocado por Barret (2000), ou “o aperfeiçoamento da integridade dos sistemas públicos”, como posto por Aziz et al. (2015). Outros autores, a exemplo de Aucoin e Heintzman (2000), Schillemans e Busuioc (2015), Fourie e Poggenpoel (2017) e Romzek e Dubnick (2018) têm, ao longo das últimas décadas, refletido mais especificamente sobre a relação entre *accountability* e desempenho no setor público.

Dentre os principais achados – de modo genérico – destacam-se o fato de que o contexto importa e o de que a estrutura de governança influencia o desempenho do setor público. Todavia, uma análise mais aprofundada nos estudos, que tomam como referência a efetividade, a integridade ou a performance mais genericamente, reforçam que a principal medida de desempenho, qual seja - a eficiência - não é abordada de forma gerencial como fator resultante do processo de governança, em que a *accountability* seja fator explicativo determinante.

Uma explicação especulativa para isso vem da dificuldade de associar os constructos teóricos a uma metodologia robusta que possibilite a leitura dos elementos que influenciam ou determinam o desempenho a partir do protagonismo da “*accountability*” em um ambiente multivariado. Esta é a contribuição original sobre a qual se debruça esse trabalho, que tem a construção de um modelo explicativo para eficiência no setor público operacionalizada a partir da *accountability* como fenômeno explicativo modelado empiricamente. A construção parte do fato de que a eficiência constitui um preceito predominante na administração pública brasileira, especialmente a partir da sua introdução como princípio constitucional entronizado no acrônimo LIMPE – legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Nota-se que, diferente dos demais princípios

priorizados pelos constituintes em 1988, o da eficiência tornou-se explícito e balizador da Administração Pública com a Emenda Constitucional nº 19 de 1998, em alinhamento ao modelo gerencial e à reforma administrativa introduzida naquele período.

Essa ocasião foi também marcada pela pós-crise econômica, que desencadeou a necessidade de recomposição das finanças dos entes subnacionais, bem como a imposição de órgãos de financiamento internacionais, que queriam garantias de solidez econômica. Como resultado, surgiram legislações fiscais, com destaque para a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), promulgada em 2000, servindo de base para garantir o equilíbrio fiscal e a solidez econômica, pautada em planejamento, transparência, responsabilidade e controle (Araújo et al., 2015). O controle, assim, tem por finalidade a orientação das ações públicas para melhoria de seus processos, diante de um ambiente dinâmico e de mudanças constantes, como é o ambiente social (Santos et al., 2016).

A forma de atuação do controle parte da abordagem da *accountability*, entendida para o presente estudo, como a prestação de contas das ações realizadas pelo governo e pela administração pública, não somente por sua obrigação imposta por instrumentos legais, mas pelo interesse em ser transparente, além da responsabilização dos atores envolvidos nas ações públicas. Essa definição parte da análise de diferentes concepções dadas à *accountability* por O'Donnell (1994), Shedler (1999), Abrucio e Loureiro (2004), Grant e Keohane (2005), Holzer e Schweser (2011) e Rocha (2013). Essa concepção de *accountability* adotada tem por resultado a apresentação de relatórios e documentos, que podem ser verificados quantitativamente, permitindo condições de avaliação da temática. O controle, assim, consiste em um dos elementos que envolvem a *accountability*.

Para distinguir a atuação do controle, O'Donnell (1994) considera que as ações realizadas devem possibilitar a avaliação por mecanismos de mesmo nível de controle, tratada no contexto horizontal de *accountability*, exercida por mecanismos estatais, tais como tribunais de contas e poder legislativo, sendo o último o mecanismo descrito pela legislação fiscal brasileira a ser aplicado para garantir o equilíbrio fiscal.

Por outro lado, as ações não podem ser exercidas apenas por seus pares, mas também pelo agente que financia a máquina pública, no caso a sociedade civil. Esse tipo de controle é chamado de *accountability* vertical por O'Donnell (1999), e acontece mais comumente no processo eleitoral, momento em que se espera que a população atribua premiação ou punição aos seus representantes, de acordo com sua atuação.

Porém, diante de falhas no monitoramento da gestão pública por mecanismos horizontais e verticais, Smulovitz e Peruzzotti (2000) consideram imprescindível o papel da sociedade civil, por meio de controle social, atuação e fiscalização que vai além do período eleitoral. Tal abordagem, foi assim tratada como uma forma alternativa de controle, abordada pelo contexto social de *accountability*.

Corroborando esse entendimento, Santos e Alves (2011) analisaram a importância da LRF para o equilíbrio fiscal dos municípios e identificaram melhoria nos resultados das contas públicas dos municípios do Rio Grande do Sul, tornando o orçamento mais eficiente. Da mesma forma, Araújo et al. (2015) buscaram analisar o impacto da legislação e do controle horizontal sobre as contas dos municípios alagoanos, encontrando resultados positivos para o equilíbrio fiscal. Porém, os autores destacaram que a falta de participação da sociedade sobre as decisões do orçamento público e seu controle podem interferir negativamente nos resultados da alocação dos recursos públicos.

Sobre esse pressuposto, Brinkerhoff e Wetterberg (2015) identificaram a importância do papel da sociedade para controle do governo. Apontam também que a descentralização e a disponibilização de espaço para debater ideias são fundamentais para a ampliação do engajamento social e do desempenho da gestão. Em complemento, Sell et al. (2018), ao verificarem o nível de *accountability* nos municípios da Região Sul brasileira, constataram que cidades com maiores níveis de controle e, conseqüentemente, de *accountability*, possuem melhores resultados socioeconômicos.

Silva e Revorêdo (2005) buscaram verificar se os indicadores socioeconômicos dos municípios de Pernambuco (TCE-PE) eram relevantes para as decisões do Tribunal de Contas do

Estado sobre as contas dos municípios. Os resultados, por sua vez, não identificaram essa relação, destacando que as decisões do TCE-PE priorizavam o aspecto legal frente à eficiência.

Diante do exposto, entendendo que o controle horizontal possui sua importância para a eficiência orçamentária, e que também há a necessidade de a sociedade exercer controle sobre a gestão pública e a alocação de recursos disponíveis, questiona-se: Qual a relação entre *accountability* horizontal, vertical e social sobre a eficiência na alocação dos recursos públicos municipais? Assim, o presente artigo tem por objetivo identificar a influência das instituições de controle na eficiência da alocação de recursos públicos, considerando as características ambientais de desenvolvimento e o aspecto organizacional da administração pública municipal. De forma específica, pretende-se verificar o papel dos modelos de *accountability* vertical, horizontal e social como forma de promover essa eficiência.

O presente estudo buscou avançar na literatura ao verificar a *accountability* em forma de controle desmembrado em diferentes modos de atuação (horizontal, vertical e social) e sua relação na eficiência da gestão fiscal na alocação dos recursos públicos. Para fins práticos, almejou-se auxiliar a compreensão do papel de cada mecanismo de controle sobre a eficiência na alocação dos recursos públicos, possibilitando a compreensão do grau em que cada ator pode afetar essa relação com a eficiência.

Entende-se que os achados desta pesquisa contribuíram para estoque de conhecimento da área ao confirmar que o controle social, elementos do contexto político e características socioeconômicas influenciam o nível de eficiência dos recursos públicos. Esses resultados asseveram a importância do ambiente propício, com valorização da democracia, do controle social e do desenvolvimento como condicionantes da eficiência da gestão.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 *Accountability* e Controle da Administração Pública para a Eficiência

O controle da administração pública parte da Teoria Democrática, em especial da Democracia Representativa. Uma vez que os gestores públicos, políticos e/ou burocratas são representantes da sociedade, o controle tem por finalidade verificar se as ações da administração pública, representantes da sociedade, estão de acordo com o interesse social (Arantes et al., 2010). As formas de realizar o controle da administração pública encontram-se em dois conceitos de abordagens próximas, sendo eles a transparência e a *accountability* (Bergue, 2011). A transparência é entendida como a disponibilização de dados e informações a respeito da gestão, possibilitando que o interessado possa acessar de forma fácil e compreender as informações ali divulgadas.

O conceito de *accountability*, por sua vez, vai ao encontro de elementos como prestação de contas, transparência e responsabilização do gestor público, embora não consigam traduzir em completude esse conceito (Sell et al., 2018). Devido à necessidade da gestão pública de apresentar as informações realizadas pela administração pública, atendendo ao princípio constitucional da publicidade, Grin et al. (2018) argumentam sobre a importância do corpo técnico para a qualidade do serviço público, destacando seu quantitativo, sua competência técnica e a remuneração desse corpo.

Para Grant e Keohane (2005), *accountability* é um mecanismo capaz de controlar as ações do agente. De acordo com Abrucio e Loureiro (2004) e Rocha (2013), o termo consiste na responsabilidade do poder público para com a sociedade. Bergue (2011) considera a *accountability* como além da simples transparência, ordenada por um instrumento legal, mas como uma característica do gestor que reconhece sua responsabilidade em expor e justificar sua ação. Para Holzer e Schwester (2011), trata-se de uma construção política. Conforme Shedler (1999), a *accountability* implica na obrigação em ser transparente, em justificar as ações e a possibilidade de sofrer sanções.

Bovens (2010) busca dividir essas concepções de *accountability* em duas abordagens, uma de *accountability* como virtude, que está relacionada à boa vontade do agente *accountable*, e a

accountability como ferramenta, relacionada ao instrumento de prestação de contas e responsabilidade. Embora Bovens (2010) tentasse distinguir essas definições, ambas compartilham das mesmas características: transparência, abertura da gestão, responsividade e responsabilidade.

O controle é, dessa forma, o “momento constitutivo do processo mais amplo de *accountability* ou responsabilização política dos governantes para garantir (ou tentar garantir) que eles atuem, de fato, como representantes do povo” (Arantes et al., 2010, p. 133). A discussão da *accountability* se inicia na compreensão de para o que e para quem suas ações devem ser realizadas (Holzer & Schwester, 2011). O'Donnell (1994) distingue, nesse caso, a *accountability* em duas abordagens: horizontal e vertical.

A *accountability* horizontal consiste em mecanismos de avaliação e controle desempenhados por entidades de mesmo nível, relativos às redes formadas por instituições autônomas, capazes de indicar caminhos ou mesmo punir seus iguais (O'Donnell, 1994). Possui como característica o uso de agências estatais que tem como função prevenir, controlar e punir outras agências nas práticas inadequadas ou corruptas (O'Donnell, 2003; Vieira, 2005). A *accountability* horizontal, dessa forma, ocorre mediante a ação de fiscalização mútua entre os poderes públicos e agências do governo, tais como Ministérios Públicos e Tribunais de Contas (Arantes et al., 2010).

A *accountability* vertical, por sua vez, consiste nas ações realizadas entre organismos de diferentes níveis, considerando a existência de hierarquia, sendo no setor público realizada por agentes públicos, eleitos ou não, prestando conta aos eleitores (O'Donnell, 1999). Essa forma de *accountability* ocorre em dois modos: o primeiro, quando os eleitores, dotados de informações, conseguem discernir se as ações adotadas pelos políticos são capazes de atender ao bem público ou ao interesse privado. O segundo ocorre quando os políticos, com interesse em se reeleger, realizam políticas públicas de interesse social, de forma a garantir votos (Manin et al., 1999). Embora o sistema vertical induza maior capacidade democrática do ambiente, uma vez que as ações do agente são avaliadas diretamente pelo eleitorado (principal) (O'Donnell, 1994), o sistema horizontal oferece mecanismos técnicos e legais para aprofundar o julgamento do agente público.

Há ainda uma terceira abordagem, considerada como *accountability* social ou societal. Nesta abordagem, entende-se que a *accountability* vertical seria responsável apenas pelo processo eleitoral, enquanto o controle social e a avaliação da sociedade e entidades sociais consistem em elementos da *accountability* social (Smulovitz & Peruzzotti, 2000). Esta abordagem considera que os mecanismos verticais e horizontais são falhos no processo de análise da gestão pública, sendo necessária a análise por parte do corpo social. Seus estudos consideram que, por meio de mecanismos de monitoramento e julgamento (características da *accountability* horizontal), a sociedade civil se tornaria capaz de controlar a gestão pública por mecanismos constitucionais e eleitorais (característica da *accountability* vertical) (Smulovitz & Peruzzotti, 2000). Nessa perspectiva de falhas dos mecanismos verticais e horizontais, surge a seguinte hipótese a ser testada:

Hipótese 1: A eficiência na alocação dos recursos públicos é pouco afetada por mecanismos de *accountability* horizontal.

Embora a avaliação de mecanismos verticais ocorra com maior ênfase no processo eleitoral, as ações não deveriam ser finalizadas no momento da eleição, mas mantidas por meio de outras abordagens, dentre elas o controle por parte da sociedade (Abrucio & Loureiro, 2004) e de organizações não governamentais (Mainwaring, 2003) e da mídia (O'Donnell, 1999).

O controle social, nesse sentido, consiste no acompanhamento, verificação e avaliação das ações da gestão pública por parte da sociedade, relativas à execução das políticas e ao cumprimento de objetivos, processos e resultados (Serra & Carneiro, 2012). É um instrumento fundamental na garantia de melhor desempenho da gestão pública, uma vez que busca assegurar a melhor alocação de recursos públicos, o controle dos gastos e o atendimento do projeto político (Justice et al., 2006).

Essa relação entre o controle dos gastos e a eficiência foi identificada por Benito et al. (2010), que verificaram que municípios espanhóis com maiores volumes de arrecadação possuíam pessoas mais engajadas para controlar os gastos e focar na eficiência de seus resultados. Sobre esse resultado, surge a segunda hipótese a ser analisada:

Hipótese 2: A eficiência na alocação dos recursos públicos é influenciada por mecanismos de *accountability* social.

A participação social, um dos elementos do controle social, necessita de uma reestruturação do aparato administrativo burocrático que integre a democracia, o controle e a eficiência (Grau, 2004). A eficiência da gestão pública, nesse caso, é alcançada no instante em que o controle social visa os interesses coletivos frente aos interesses privados dos gestores públicos, adequando as decisões políticas para a melhoria do bem público (Rocha, 2011). Nesse sentido, para que seja executado o controle efetivo sobre a administração pública, de forma a priorizar a eficiência da alocação dos recursos, é necessário que se execute o controle horizontal, vertical e social. Contudo, embora a *accountability*, de forma geral, e o controle, em específico, possuam como base a melhor alocação dos recursos públicos e a sua eficiência, outros elementos consistem em condicionantes para esses resultados. De acordo com Benito et al. (2010) e Pérez-López et al. (2015), esses elementos são economia, condições sociais, desenvolvimento local e políticas.

Dessa forma, como observam Amâncio et al. (2011), a *accountability* social pode adotar caráter indireto de controle. Para sua atuação, necessitam-se de atores institucionalizados, que condicionam o processo de controle; e as ações de fiscalização, controle e punição estariam sobre responsabilidade de agências do Estado institucionalizadas. Em outras palavras, a sociedade e órgãos sociais realizam um acompanhamento das ações do governo e, quando necessário, criam denúncias em agências do Estado para que se inicie o controle. Além disso, como apontam Benito et al. (2010), a promoção de um ambiente propício ao desenvolvimento socioeconômico e à estabilidade política fornecem espaço para a eficiência da administração pública.

2.2 Os mecanismos de controle da administração pública brasileira

Baseados em modelos de *accountability*, diversos mecanismos de controle surgiram, alguns deles tomando características de organismos públicos de controle, exigindo maior transparência e impondo responsabilidades aos atores políticos e administrativos. Contudo, para que tais organismos alcancem os objetivos traçados e consigam realizar o controle da administração, do governo e da implementação de políticas públicas, é necessário que se proceda com independência em suas atuações, uma vez que possuem maior autonomia para aplicação da lei, sem interferência política no processo de avaliação e fiscalização das contas públicas.

No cenário brasileiro, surge a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) em 2000, como exigência para concessão de empréstimos internacionais durante um período de crise cambial no final da década de 1990, bem como pela necessidade de controle fiscal (Araújo et al., 2015; Loureiro & Abrucio, 2004). A LRF é sustentada em planejamento governamental, responsabilização, transparência e controle (Linhares et al., 2013).

O controle fiscal se tornou um importante mecanismo para regulação da administração pública, de forma a manter a saúde administrativa e a capacidade de investimento em ações públicas. A responsabilidade fiscal pode ser compreendida como a gestão da dívida pública, o limite dos gastos e as medidas do governo relacionadas à atividade fiscal (Cruz, 2015).

Um dos principais instrumentos de planejamento fiscal consiste no Orçamento Público, tratado como um instrumento formal, onde estão delineadas as receitas e despesas públicas. Foi criado formalmente na Inglaterra no século XIX, embora já fosse previsto em sua carta Magna de 1207 que os gastos deveriam corresponder às receitas, sendo aplicado como um mecanismo de prestação de

contas (Giacomoni, 2010). A definição orçamentária deve considerar tanto as condições econômicas que influenciam os recursos disponíveis, quanto as condições sociais para direcionar investimentos públicos.

Em suma, a LRF instituiu, por meio da consolidação de um conjunto de normas já editadas, o controle da gestão pública, com ênfase na gestão fiscal, enrijecendo normas e punições, a fim de propor o equilíbrio fiscal nos entes federados, nos três poderes e nas organizações a eles interligadas. Os resultados negativos, caso não sejam julgados por organismos de controle, passam para a avaliação pública, podendo instituir dois campos: o eleitoral e o controle social.

No campo eleitoral, correspondendo à *accountability* vertical, o agente público eletivo é julgado pelo seu desempenho, incentivando o agente político a melhorar seu desempenho para ser reeleito e eliminando do pleito eleitoral aquele candidato com baixa capacidade de realizar bons desempenhos (Arouba et al., 2018).

Por outro lado, apesar da possibilidade de julgar as ações do governante pelo mecanismo eleitoral, conforme apontam Smulovitz e Peruzzotti (2000), a eleição pode não atender em plenitude o julgamento sobre esse desempenho. A sociedade pode ser induzida por outros elementos para atender os interesses eleitores do político. Nessa perspectiva, surge a terceira hipótese a ser testada no estudo:

Hipótese 3: A eficiência na alocação dos recursos públicos é pouco afetada por mecanismos de *accountability* vertical.

O controle da gestão pública, como aponta Laureano et al. (2017), pode ter interpretações diferentes dentro de um mesmo ponto por parte de agentes estatais de fiscalização, mesmo que a fonte de análise seja objetiva (como o caso da verificação da Lei de Responsabilidade Fiscal). Nesse sentido, esse controle não é responsabilidade exclusiva de mecanismos estatais, mas também de outros atores, como a sociedade organizada e o terceiro setor, que influenciam o sistema de controle e contribuem para a efetividade das contas públicas. O engajamento da sociedade civil visa ampliar o desempenho dos recursos públicos, auxiliando no processo de identificação do problema, no controle das contas, na execução das ações públicas e nos resultados alcançados pelos serviços prestados (Brinkerhoff & Wetterberg, 2015).

De acordo com Chasukwa et al. (2014), o controle exercido pela sociedade permite que a participação vá além do aparato eleitoral, possibilitando que o cidadão auxilie nas tomadas de decisões por meio de mecanismos de associação, fóruns de discussões, entre outros que possibilitem que a sociedade discuta as ações públicas. Por outro lado, Magalhães e Xavier (2019) destacam que os mecanismos de controle social podem ser falhos, com discussões pouco proveitosas para o controle da gestão, tentativas de coerção, falta de tempo para aprofundamento do debate e barreiras nas deliberações.

Assim, as ações de diversos elementos controladores da aplicação de recursos públicos auxiliam em sua melhor alocação e visam o bem coletivo. Embora possam existir falhas em um mecanismo da *accountability*, elas tendem a ser corrigidas por outro mecanismo. Se os eleitores não são munidos de conhecimento técnico no processo eleitoral, as agências de controle possuem aparato técnico que apresentam informações ao cidadão. Se o corpo técnico é insuficiente para realizar um controle efetivo das ações públicas, o controle social visa realizar um constante processo de fiscalização e controle, transmitindo as denúncias para as agências responsáveis em investigar e julgar.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Foi realizada uma Análise Envoltória de Dados (DEA), que se baseou em uma amostra com diferentes unidades, conhecidas como *Decision Making Unit* (DMUs). A partir dos dados utilizados

para essas DMUs, foi construído um conjunto de referências capaz de classificar a eficiência e a ineficiência da gestão pública. Tomou-se como base o modelo DEA de retornos variáveis com orientação-produto, no qual se mantêm o mesmo volume de insumos. As variáveis utilizadas para o modelo podem ser observadas no Tabela 1.

Tabela 1

Variáveis aplicadas no modelo

	Variáveis	Descrição	Ano	Base	Fonte
Inputs	desp_saude per capita	Razão do gasto com saúde sobre o total da população do município, conforme descrito no artigo 198 da Constituição Federal.	2015	Faria et al. (2008)	Tesouro nacional
	desp_edu per capita	Razão do gasto com educação sobre o total da população do município, descontando as transferências federais e estaduais, conforme descrito no artigo 212 da Constituição Federal.	2015	Diel et al. (2014), Magro e Silva (2016)	Tesouro nacional
Outputs	IFDM_saude	Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal no contexto Saúde	2016	Mendes et al. (2018)	FIRJAN
	IFDM_edu	Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal no contexto Educação	2016		FIRJAN

Considerando que os dados mais atuais correspondem ao período de 2015, e que a variável dependente foi criada para o período 2015-2016, as demais variáveis utilizadas na regressão foram coletadas para o ano de 2015. Logo, como o orçamento público possui a análise por período fiscal, foi elaborado um modelo DEA tendo os *inputs* do ano de 2015, e os resultados desse desempenho foram captados no ano seguinte (2016).

O modelo DEA foi escolhido por proporcionar os escores de eficiência necessários para a condução da pesquisa. Considerando que este estudo visa identificar a influência das instituições de controle na eficiência da alocação de recursos públicos, o modelo possibilita, nesse sentido, a avaliação dessa eficiência. Com o escore de eficiência calculado, tornou-se necessário entender quais elementos influenciam essa eficiência. Assim, para alcançar o objetivo proposto, foi realizada uma regressão beta inflacionada, tomando o escore de eficiência como variável dependente.

A regressão beta, assim como a regressão linear múltipla, consiste em um modelo estatístico utilizado para previsões de comportamentos de uma variável quantitativa dependente (preditora – y) a partir de duas ou mais variáveis independentes (ou explicativas – x) (Pestana & Gageiro, 2008; Hair Jr. et al., 2009). Ferrari e Cribari Neto (2004) propuseram que a variável dependente da regressão beta possua um intervalo entre 0 e 1. Nesse modelo, a parametrização é dada por:

$$f(y; \mu, \phi) = \frac{\Gamma(\phi)}{\Gamma(\mu\phi)\Gamma((1-\mu)\phi)} y^{\mu\phi-1} (1-y)^{(1-\mu)\phi-1}, 0 < y < 1$$

Em que $0 < \mu < 1$ e $\phi > 0$, $\Gamma(\cdot)$ é a função gama. Diz-se que y tem distribuição beta com média μ e precisão ϕ , em que se escreve $y \sim B(\mu, \phi)$.

Contudo, devido ao fato de taxas e proporções poderem assumir valores 0 e, como no caso em estudo, o valor 1, o modelo de regressão beta não é mais adequado. Assim, Ospina (2008) propôs uma modelagem em que os dados possam ser distribuídos em um intervalo (0,1) que inclua seus extremos.

Dado que o modelo de eficiência assume valores no intervalo (0,1), neste estudo foi aplicado o modelo de regressão beta inflacionado em 1, cuja função de distribuição acumulada é dada por:

$$Bl_c(y; \alpha, \mu, \phi) = \alpha I_{\{c\}}(y) + (1 - \alpha)F(y; \mu, \phi)$$

Em que $I\{c\}(y)$ é uma função indicadora que assume valor 1 se $y=c$ e o caso contrário, $F(., \mu, \phi)$ é a função de distribuição acumulada beta $B(\mu, \phi)$ e $0 < \alpha < 1$ é o parâmetro de mistura da distribuição dado por $\alpha = \Pr(y=c)$ (Pereira, 2010).

Antes da análise da regressão beta inflacionada, foi realizada uma regressão linear múltipla para aplicar o teste de Hausman para identificação de endogeneidade; de Ramsey para analisar a existência de variáveis omissas; VIF para multicolinearidade; e Breusch-Pagan/ Cook-Weisberg para análise da heterocedasticidade.

Destaca-se que as variáveis “Plenário TCE”, “M.P.C.” e “Técnicos TCE” foram extraídos de relatórios de contas de governo elaborados pelo Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, sendo um relatório para cada município. Os relatórios foram coletados e analisados individualmente entre junho de 2018 e fevereiro de 2019.

O maior número de municípios com relatórios do TCE disponíveis foi o encontrado no ano de 2015, sendo 717 relatórios. Esse ano encontra-se dentro dos cinco anos mais atuais, considerando o período de coleta. Após essa análise, os relatórios foram categorizados e os dados alinhados aos demais coletados para esta pesquisa, totalizando uma amostra de 588 municípios com dados disponíveis, o que representa 68,93% dos 853 municípios de Minas Gerais.

Foram realizadas duas regressões, uma considerando amostragem de 588 municípios com dados disponíveis (R1), e outra (R2) considerando que a variável de avaliação da Câmara registrou uma amostra inferior a das demais variáveis (412 municípios), que podem ser observadas no Tabela 2.

Tabela 2

Variáveis aplicadas no modelo Regressão Beta inflacionada

	Variáveis	Descrição	Exp	Base	Fonte
	Eficiência	Escala de eficiência calculada pela técnica de análise envoltória de dados, cujas variáveis de entrada correspondem a gastos per capita com saúde e educação do ano de 2015 e as variáveis de resultado correspondem ao IFDM Saúde e IFDM Educação de 2016.		Magro e Silva (2016)	
Horizontal	Plenário TCE	Variável binária, em que 1 representa a aprovação das contas pelo Plenário do TCE-MG e 0 para o contrário.	n.s.		TCE-MG
	M. P. C.	Variável binária, em que 1 representa a aprovação das contas pelo Ministério Público de Contas e 0 para o contrário.	n.s.	Laureano et al. (2017)	TCE-MG
	Técnicos TCE	Variável binária, em que 1 representa a aprovação das contas pelo corpo técnico do TCE-MG e 0 para o contrário.	n.s.		TCE-MG
	Decisão Câmara	Variável binária, em que 1 representa a aprovação das contas pelo poder legislativo municipal e 0 para o contrário.	n.s.		MP de contas
Social	Proporção conselhos possíveis	Escala somada com o número de conselhos disponíveis para análise (9 no total) dividido pelo número de conselhos disponíveis para análise	+		IMRS
	Razão terceiro setor	Número de estabelecimentos caracterizados como terceiro setor presentes no município dividido pelo número da população	+	Grin et al. (2018)	RAIS/ CAGED
Vertical	Reeleição prefeito	Variável binária, em que 1 representa a reeleição do representante do executivo e 0 para o contrário	n.s.		TRE-MG
	Reeleição partido	Variável binária, em que 1 representa a reeleição do partido do representante do executivo e 0 para o contrário	n.s.		TRE-MG

	Variáveis	Descrição	Exp	Base	Fonte
Cont. político-partidário	Partido prefeito igual governador e presidente	Variável binária, em que 1 representa que o partido político do prefeito e do presidente da república/governador do estado são o mesmo e 0 para o contrário	-		TRE-MG
	Razão vereadores mesmo partido	Número de vereadores eleitos com o mesmo partido do prefeito municipal	-		TRE-MG
	Proporção prefeito x coligação Leg. estadual	Razão do número de deputados estaduais cujo partido do prefeito está na mesma coligação, pelo número total de deputados estaduais (77 eleitos)	-		TRE-MG
	Proporção prefeito x coligação Leg. federal	Razão do número de deputados federais eleitos em Minas Gerais cujo partido do prefeito está na mesma coligação, pelo número total de deputados federais de Minas Gerais (53 eleitos)	-	Grin et al. (2018)	TRE-MG
Cont. institucional	Média Salarial anual servidores	Somatório do gasto com pessoal, código 3.1.90 no ano, dividido pelo total de servidores estatutários e contratados por CLT na administração pública, em ln	+		TCE-MG/IBGE
	Proporção Servidores	Proporção de servidores na administração pública pelo volume populacional registrado pelo IBGE	+		IBGE
	Receita total Per capita 2015	Proporção da receita de arrecadação própria dividido pelo volume populacional registrada pelo IBGE em 2015, em ln	+		FINBRA
Condição distributiva	PIB per capita	Razão do valor total do PIB produzido pelo município, em R\$1,00, pela população, em ln	+	Magro e Silva (2016)	IBGE
	Alunos por Turma Fundamental	Razão do número de alunos matriculados no ensino fundamental pelo número de turmas disponíveis para o ensino fundamental multiplicado por 100	+	Magro e Silva (2016)	INEP
	ESF atendimento per capita	Proporção do Número de pessoas atendidas pelo programa de saúde da família, atual estratégia de saúde da família (ESF), sobre o número total de pessoas no município, sendo um mecanismo de atenção primária, com pequenos atendimentos médicos, mas com prioridades na prevenção da saúde pública. Apesar de ser Universal, muitas regiões optam por aplicar o ESF em comunidades carentes	+		Datasus
	Doses aplicadas per capita	Número de doses de vacinas aplicadas dividido pelo número total da população estimada pelo IBGE	+		Datasus
	Convênios	Número de pessoas que contrataram serviços de saúde suplementar dividido pelo número total de pessoas	+	Faria et al. (2008)	ANS
	Densidade demográfica	Total da população dividido pela área total do município	+		IBGE
	Casa de tijolo	Número de famílias atendidas pela Estratégia de Saúde da Família, cuja moradia consiste em alvenaria	+		Datasus
	Água filtrada	Número de famílias atendidas pela Estratégia de Saúde da Família, cujo tratamento de água é dado pela filtragem da água recebida	+		Datasus
Energia Elétrica	Número de famílias atendidas pela Estratégia de Saúde da Família, que são atendidas com serviço de energia elétrica	+		Datasus	

4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

Diante da estatística descritiva (Tabela 3), é possível perceber que os valores de eficiência foram acima de 0,700, representando valores próximos e elevados de eficiência.

Para a dimensão de *accountability* horizontal, é possível perceber que as câmaras municipais foram responsáveis pelo maior volume de aprovação das contas públicas, seguidas pelo Plenário do

TCE, Ministério Público de Contas e pelo corpo técnico do TCE, tendo em vista que o valor da média foi mais próximo de 1, considerando que essas variáveis são binárias, sendo 0 para rejeição e 1 para aprovação.

Quanto à dimensão de *accountability* social, um município não apresentou dados de existência de conselhos, enquanto 349 registraram menos de cinco conselhos, representando menos de 50% dos conselhos que foram utilizados para o estudo. Para o contexto político-partidário, foi identificado pelo menos um município em que 66,7% dos vereadores eram do mesmo partido do prefeito eleito em 2012. Além disso, embora em apenas 15,6% dos municípios o prefeito tenha sido reeleito em 2012, foi identificada a reeleição do partido político em 30,4% dos casos analisados.

Para a condição distributiva, é possível perceber a diferença na prestação de serviços públicos dentro de Minas Gerais. Destaca-se, nesse sentido, a verificação do número de pessoas atendidas pela Estratégia de Saúde da Família (ESF), o qual variou de valores próximos a zero até mais de 100% da população.

Esses registros podem ocorrer devido à população utilizada para cálculo da proporção, que é resultado da projeção da população em 2015. Outro fator a ser considerado é a forma de contabilidade da política de ESF, que registra a população presente dentro da área de cobertura, embora a unidade de saúde atendida pela ESF não possua capacidade para realizar visitas periódicas a toda população registrada, por diversos motivos, inclusive pela ausência do servidor responsável pelo cumprimento da atividade em determinado período. Sendo assim, podem ter sido obtidos valores desatualizados.

Tabela 3

Estatística descritiva das variáveis

	Variáveis	Média	Desvio Padrão	Mínimo	Máximo
Horizontal	Eficiência	0,887	0,058	0,702	1,000
	Plenário TCE	0,923	0,266	0,000	1,000
	M. P. C.	0,796	0,403	0,000	1,000
	Técnicos TCE	0,764	0,425	0,000	1,000
	Decisão Câmara	0,964	0,188	0,000	1,000
Social	Proporção conselhos possíveis	0,472	0,151	0,000	1,000
	Razão terceiro setor	0,004	0,002	0,001	0,014
Vertical	Reeleição prefeito	0,156	0,364	0,000	1,000
	Reeleição partido	0,304	0,461	0,000	1,000
Cont. político-partidário	Partido prefeito igual governador e presidente	0,129	0,336	0,000	1,000
	Razão vereadores mesmo partido	0,209	0,134	0,000	0,667
	Proporção prefeito x coligação Leg. estadual	0,209	0,109	0,010	0,300
	Proporção prefeito x coligação Leg. federal	0,289	0,146	0,000	0,400
Cont. institucional	Média Sal. anual servidores	14715,530	4353,826	2966,850	34123,410
	Proporção Servidores	0,032	0,018	0,000	0,160
	Receita total P.c. 2015	2851,084	1235,324	1482,520	12195,170
Condição distributiva	PIB per capita	14942,510	12844,830	5083,580	206730,600
	Alunos por Turma Fundamental	20,895	3,024	9,300	29,100
	Convênio	0,090	0,096	0,000	0,710
	ESF atendimento per capita	0,884	0,177	0,001	1,440
	Doses aplicadas per capita	0,699	0,224	0,130	2,070
	Lixo Coletado	0,734	0,198	0,040	1,000
	Densidade demográfica	37,700	83,934	1,380	1639,080
	Casa de tijolo	0,981	0,044	0,310	1,000
	Água filtrada	0,794	0,202	0,000	1,000
	Energia Elétrica	0,976	0,041	0,520	1,000

Na Tabela 4, observa-se que foi identificada heterocedasticidade nas duas regressões, mas não autocorrelação nem multicolinearidade nos modelos, e sim variáveis omissas no modelo R1, adotando, assim, a R2 como a regressão principal. Esses modelos foram estimados com erros padrão robustos, de forma a corrigir vieses de estimação e a presença de heterocedasticidade nos modelos com variáveis de controle. Todos os modelos foram validados pelo teste de Wald a nível de 10%.

Tabela 4*Coefficientes dos modelos de Regressão Beta inflacionado em 1 estimados*

		R1	R1 infl.	R2	R2 infl.
Horizontal	Plenário TCE	-0,050 (0,116)	16,425*** (1,019)	-0,201 (0,180)	15,624*** (1,167)
	M. P. C.	0,090 (0,115)	0,152 (0,579)	-0,013 (0,097)	0,206 (0,780)
	Técnicos TCE	-0,059 (0,100)	-1,105 (0,599)	0,135 (0,085)	-1,216 (0,756)
	Decisão Câmara			0,007 (0,128)	14,387*** (1,212)
Social	Proporção conselhos possíveis	0,288* (0,167)	1,781 (2,838)	0,308* (0,186)	3,665 (3,599)
	Razão terceiro setor	11,650 (15,852)	302,072 (197,430)	9,044 (21,202)	353,530 (239,556)
Vertical	Reeleição prefeito	-0,046 (0,080)	-19,836*** (6,089)	0,040 (0,095)	-18,283** (8,147)
	Reeleição partido	0,054 (0,071)	0,733 (0,661)	-0,031 (0,073)	0,721 (0,837)
Cont. político-partidário	Partido prefeito igual governador e presidente	0,097 (0,079)	-0,168 (0,755)	0,071 (0,082)	0,369 (0,737)
	Razão vereadores mesmo partido	0,203 (0,180)	-2,128 (2,637)	0,218 (0,207)	-3,496 (2,585)
	Proporção prefeito x coligação Leg. estadual	-0,693** (0,335)	0,649 (4,984)	-0,991*** (0,373)	-0,076 (6,178)
	Proporção prefeito x coligação Leg. federal	0,121 (0,241)	4,358 (3,898)	0,169 (0,258)	4,30 (4,902)
Contexto institucional, econômico e social	Média Salarial anual servidores (em ln)	0,185** (0,072)	0,215 (1,408)	0,171** (0,085)	-0,568 (1,245)
	Alunos por Turma Fundamental	0,004 (0,010)	-0,083 (0,125)	0,004 (0,011)	-0,138 (0,133)
	ESF atendimento per capita	-0,076 (0,173)	-0,390 (1,533)	-0,004 (0,198)	-0,120 (2,216)
	Doses aplicadas per capita	-0,052 (0,126)	1,168 (1,470)	-0,156 (0,137)	2,313 (1,658)
	Convênios	1,488*** (0,467)	-0,717 (4,987)	1,816*** (0,520)	-0,879 (6,241)
	Densidade demográfica	0,000 (0,001)	0,006 (0,004)	0,000 (0,001)	0,006 (0,006)
	Casa de tijolo	0,956*** (0,315)	21,872 (21,234)	0,989*** (0,320)	24,792 (24,274)
	Água filtrada	0,111 (0,120)	0,873 (1,573)	0,136 (0,149)	2,242 (1,987)
	Energia Elétrica	2,052*** (0,737)	23,548 (15,987)	2,241*** (0,705)	24,378** (12,226)
	Proporção Servidores	0,317 (2,328)	-19,247 (29,724)	1,407 (2,284)	-27,556 (33,696)
	Receitas per capita (em ln)	0,151 (0,108)	-2,257** (1,048)	0,128 (0,115)	-1,939* (1,020)
	PIB per capita	0,097 (0,080)	-0,088 (1,016)	0,149 (0,085)	-0,004 (1,271)
	Constante	-5,047** (1,350)	-51,091** (23,570)	-5,386*** (1,284)	-65,410*** (25,428)
	Ln_phi Constante	3,421***	(0,090)	3,513***	(0,103)
Observações		588		412	

Notas: *** significante à 1%; ** significante à 5%; * significante à 10%. Fonte: dados da pesquisa

Com base nos resultados apresentados, pode-se perceber que em nenhum dos modelos as dimensões de *accountability* horizontal e vertical foram significantes para a regressão principal, confirmando as hipóteses 1 e 3. Por outro lado, a *accountability* social, representada pela variável de “proporção de conselhos possíveis”, foi significativa a nível de 10% e positiva para as duas regressões, confirmando a hipótese 2. A confirmação das hipóteses 1 e 2 completam os resultados encontrados por Silva e Revorêdo (2005). Nesse estudo, Silva e Revorêdo (2005) afirmam que o TCE-PE estava mais preocupado com o cumprimento da legislação frente a outras unidades, como a eficiência. O mesmo pode ser observado para os resultados do presente artigo, destacando o cuidado do TCE-MG no quesito da legislação.

Os resultados confirmam a premissa da discussão voltada para a *accountability* social, uma vez que medidas de controle horizontal e vertical podem não ser suficientes para cumprir seu papel de controle e fiscalização. Enquanto a sociedade, por meio de seus inúmeros instrumentos sociais, no dia a dia, tem a possibilidade de exercer influência na busca do melhor desempenho da gestão pública, controle dos gastos e cumprimento do projeto político, por ser a principal envolvida (Smulovitz, & Peruzzotti, 2000; Justice et al., 2006).

Essa confirmação das três hipóteses indicam o avanço do presente artigo frente à literatura apresentada. Embora diversos autores, como Loureiro & Abrucio (2004), Araújo et al. (2015), Laureano et al. (2017) e Grin et al. (2018), tenham apontado avanços e fragilidades no controle das contas públicas, os resultados do presente estudo indicam qual o mecanismo pode atuar sobre a eficiência da alocação dos recursos públicos.

Dentro da *accountability* horizontal está presente a decisão das câmaras municipais sobre as contas públicas, e percebeu-se que a variável de decisão da Câmara não entrou nos modelos em nenhuma das estimativas, confirmando a dificuldade de realização do controle parlamentar sobre a gestão pública.

De acordo com Arantes et al. (2010), as câmaras legislativas deveriam servir de controle da gestão, mas operam como instrumentos para avaliar propostas do poder executivo, sendo sua atuação atrelada aos interesses dos representantes deste, discutindo pautas de governo e obtendo pouco espaço para discussão do controle propriamente dito.

Os órgãos de controle horizontal estão presos ou a um modelo normativo de responsabilização, verificando apenas se os recursos foram ou não aplicados conforme a legislação, ou às pautas do poder executivo. Assim, essa responsabilidade de verificação recai sobre o modelo social, que por vezes é frágil em conhecimento de mecanismos de análise (seja pela falta de capacitação técnica da população, seja por falta de instrumentos) (Magalhães & Xavier, 2019), sendo dependente de uma estrutura democrática sólida que institucionalize suas ações, e necessita de maiores esforços para que suas reivindicações sejam ouvidas pela gestão pública.

Cabe ressaltar que houve significância estatística para a variável “Decisão da Câmara” e “Plenário TCE” para as regressões inflacionadas, em que se estima apenas sobre a dependente com valor 1, que neste estudo corresponde a apenas 11 observações, ou seja, o cumprimento da legislação, entendida tanto pela Câmara Legislativa Municipal quanto pelo Plenário do TCE, ambos elementos da *accountability* horizontal, influenciaram o alcance da eficiência fiscal.

Isso pode ser uma expressão de que, embora a legislação não possua foco na eficiência e isso não influencie o escore de eficiência fiscal, os municípios que alcançaram o máximo de eficiência possuem como diferencial a aprovação das contas públicas, podendo ser indicativo do cumprimento da legislação fiscal. Tal fato pode ser relevante ao se considerar que se a intenção da legislação fiscal, em especial da LRF, consiste no equilíbrio fiscal e surge de um contexto de busca pela eficiência (Araújo et al., 2015), seu cumprimento pode ser indicativo de que o planejamento orçamentário bem realizado atenda seu papel ao alinhar a melhor alocação dos recursos.

A análise das variáveis de controle tomou como base os estudos de Benito et al. (2010), Pérez-López et al. (2015) e Grin et al. (2018). Delas, nota-se significância das variáveis “Proporção prefeito

x coligação Leg. Estadual”, “Média salarial anual servidores”, “Convênios”, “Casa Tijolo”, “Energia Elétrica” e “Receitas per capita”. Sobre “Proporção prefeito x coligação Leg. Estadual”, observou-se uma relação negativa, apontando que quanto maior o número de legisladores estaduais pertencentes a uma coligação da qual faça parte também o partido do prefeito, menor o desempenho da gestão pública naquele município.

Entendendo que a coligação consiste em um mecanismo de negociação política em um contexto de múltiplos partidos, tal situação pode ser explicada por Benito et al. (2010), que destacam que quanto maior a fragmentação política em um ambiente, menor tenderá a ser sua eficiência. Tal resultado destaca a necessidade da estabilidade política dentro do cenário municipal. As disputas entre partidos e a necessidade de formação de alianças podem desviar os recursos dos interesses sociais para atender às demandas partidárias.

Por outro lado, percebe-se a influência positiva da média salarial anual dos servidores públicos em todos os modelos estimados. Esse resultado aponta a valorização dos servidores públicos como uma forma de ampliar o desempenho da gestão pública. Mesmo que a relação possa parecer baixa (valores próximos a zero), é importante destacar que esses resultados representam a média anual de gastos com remuneração. Ainda, ressalta-se que, embora o aumento salarial possa elevar os gastos da gestão pública, é importante que se desenvolvam políticas de valorização profissional, uma vez que seus resultados influenciam o desempenho da gestão. Por outro lado, o aumento salarial eleva os custos com folha de pagamento, sendo limitado ao município até 60% das receitas correntes líquidas do período pela CF de 1988 e pela LRF, sendo que o poder executivo pode alcançar até 54%. Tal limitação pode dificultar que municípios com baixa circulação econômica aumentem a remuneração dos servidores públicos, o que, conseqüentemente, dificulta a atração e retenção de servidores mais qualificados e que busquem a melhoria da eficiência do município.

Fortalecer a estrutura burocrática consiste em um importante caminho para ampliar a capacidade estatal, que reflete no desempenho da gestão pública (Grin et al., 2018). De acordo com Kocher (2010) e Hanson e Sigman (2013), profissionalização e valorização da burocracia pública são fundamentais para a expansão da capacidade estatal, da autonomia e da neutralidade das ações políticas.

Outro ponto de destaque é que a variável “receitas per capita municipais” apresenta resultados positivos para o desempenho municipal, ainda que baixos. Embora seja necessário que o município eleve seus esforços para aumentar sua capacidade de arrecadação própria, mesmo com a utilização máxima da capacidade tributária do município, suas características demográficas tornam inviável o aumento da arrecadação. Por fim, as variáveis relacionadas ao contexto ambiental, assim como esperado, foram significativas e positivas. Tal resultado indica que a aplicação de recursos com a finalidade de expandir saúde, saneamento e educação representa investimento para melhoria das condições sociais.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo teve por objetivo identificar a influência das instituições de controle na eficiência da alocação de recursos públicos, considerando as características ambientais de desenvolvimento e o aspecto organizacional da administração pública municipal. Os resultados encontrados não só atenderam ao objetivo como confirmaram as três hipóteses levantadas a partir da literatura vigente: constatou-se que as estruturas de *accountability* horizontal e vertical não influenciaram o desempenho da gestão pública, enquanto a *accountability* social se apresentou como uma forma alternativa de controle.

Especificamente, esta pesquisa verificou o papel dos modelos de *accountability* vertical, horizontal e social como forma de promover essa eficiência. Quanto à *accountability* horizontal, cabe ressaltar que as decisões dos Tribunais de Contas e do poder legislativo municipal, em especial, estão limitadas a verificar se o município cumpriu com o estabelecido pela legislação fiscal. Como a

legislação não prevê a análise dos resultados dos recursos aplicados, ou seja, qual o benefício social gerado pelo investimento público descrito no orçamento e qual a eficiência dessa aplicação, os mecanismos horizontais não encontram parâmetros legais para realizar tais diagnósticos e verificações.

É importante destacar que a legislação estabelece limites mínimos de gastos para saúde e educação, bem como limites máximos para despesas, gastos com pessoal e transferência para o poder legislativo, mas não instrui acerca dos resultados dessa aplicação.

A legislação entende que o descumprimento desses limites pode comprometer a saúde fiscal dos municípios e dificultar o investimento em políticas de promoção das condições sociais. De fato, podem comprometer, mas a ausência de parâmetros de sua aplicação e a baixa ênfase nos resultados reduzem a potencialidade dos recursos aplicados.

Inferiu-se que a *accountability* vertical pode não ter influência na eficiência na alocação dos recursos devido à falta de monitoramento da boa aplicação dos recursos públicos por parte da sociedade. Além disso, o carisma do agente público postulante ao cargo político pode ser elemento para avaliação positiva no processo eleitoral. O último fator, contudo, dever ser analisado em pesquisas futuras.

Ao dialogar com a literatura vigente com as análises estatísticas dos resultados, foi possível responder à questão norteadora deste artigo: Qual a relação entre a *accountability* horizontal, vertical e social sobre a eficiência na alocação dos recursos públicos municipais? Deduziu-se que se os mecanismos horizontais e verticais falham em analisar a eficiência dos gastos públicos, cabe ao controle social verificar se os recursos investidos geraram resultados para a população. Por esse motivo, se a legislação não cria diretrizes e falta conhecimento técnico na população para analisar o cumprimento legal, por serem os principais beneficiados das políticas estabelecidas, a ação social se torna um importante instrumento para controle da ação da gestão pública.

Tais resultados complementam as discussões vigentes e, assim, destaca-se a necessidade de expansão da discussão da democracia dentro do campo público, como forma de ampliar a análise das contas públicas e, conseqüentemente, transformar em resultados os recursos aplicados. Sobre o contexto político, nota-se a relação negativa da estrutura das coligações do legislativo estadual com o prefeito sobre o desempenho municipal, o que pode ser motivado por diversas situações, tais como a forma de investimento com finalidades eleitorais e não para o bem-estar, a disputa de interesses políticos entre o poder legislativo federal e o poder executivo municipal, entre outros. Tais análises, contudo, precisam ser melhor investigadas em pesquisas futuras, de forma a compreender a relação político-partidária municipal com os outros entes federados.

Destaca-se, nos resultados, a influência da estrutura institucional da administração pública sobre o desempenho da gestão, apontando que a valorização da burocracia pública é fundamental para que se alcancem resultados satisfatórios para a aplicação dos recursos. Nesse sentido, essa estrutura institucional consiste em um importante marco para a discussão da capacidade estatal sendo, portanto, necessário investigar os elementos dessa capacidade como interveniente da alocação dos recursos públicos.

Por fim, os resultados encontrados reforçam a importância do controle da administração pública, a importância de mecanismos de controle social, mostrando-se necessário investir em instrumentos de controle para que os recursos empregados sejam capazes de gerar resultados que visam a promoção das condições socioeconômicas.

REFERÊNCIAS

Aziz, M. A. A., Ab Rahman, H., Alam, M. M., & Said, J. (2015). Enhancement of the accountability of public sectors through integrity system, internal control system and leadership practices: A review study. *Procedia Economics and Finance*, 28, 163-169.

- Abrucio, F. L., & Loureiro, M. R. (2004). Finanças públicas, democracia e accountability: Debate teórico e o caso brasileiro. Em C. Biderman & P. Arvate, *Economia do setor público no Brasil* (pp. 75-102). Rio de Janeiro: Elsevier.
- Amâncio, J. M., Serafim, L., & Dowbor, M. (2011). Microterritorialidade e controle societal. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, 287-314.
- Arantes, R. B., Loureiro, M. R., Couto, C., & Teixeira, M. A. (2010). Controles democráticos sobre a administração pública no Brasil: Legislativo, tribunais de contas, Judiciário e Ministério Público. Em F. L. Abrucio, M. R. Loureiro, & R. S. Pacheco, *Burocracia e política no Brasil: Desafios para o Estado democrático no século XXI* (pp. 109-147). Rio de Janeiro: Editora FGV.
- Araújo, A. H., Santos Filho, J. E., & Gomes, F. G. (2015). Lei de Responsabilidade Fiscal: Efeitos e consequências sobre os municípios alagoanos no período 2000-10. *Revista de Administração Pública*, 49(2), 739-759.
- Aruoba, S. B.; Drazen, A.; Vlaicu, R. (2018). A structural model of electoral accountability. *International Economic Review*. 60 (1), 517-545.
- Aucoin, P. & Heintzman, R. (2000). The dialectics of accountability for performance in public management reform. *International Review of Administrative Sciences*, 66(1), 45-55.
- Barrett, P. A. (2000). Balancing accountability and efficiency in a more competitive public sector environment. *Australian Journal of Public Administration*, 59(3), 58-71.
- Benito, B., Bastida, F., & García, J. A. (2010). Explaining differences in efficiency: n application to Spanish municipalities. *Applied Economics*, 42(4), 515-528.
- Bergue, S. T. (2011). *Modelos de gestão em organizações pública: Teorias e tecnologias para análise e transformação organizacional*. (1) Educus.
- Bovens, M. (2010). Two concepts of accountability: Accountability as a virtue and as a mechanism. *West European Politics*, 33(5), 946-967.
- Lei Complementar Nº 101, de 4 de Maio de 2000 (2000). *Dispõe sobre normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências*. Brasília. 2000. Diário Oficial da União.
- Brinkerhoff, D. W., & Wetterberg, A. (2015). Gauging the effects of social accountability on services, governance, and citizen empowerment. *Public Administration Review*, 76(2), 274–286.
- Chasukwa, M; Chiweza, A. L; Chikapa-Jamali, M. (2014). Public participation in local councils in Malawi in the absence of local elected representatives – political eliticism or pluralism? *Journal of Asian and African Studies*, 49 (6), 705-720.
- Cruz, C. F. D. (2015). *Responsabilidade na gestão fiscal: Um estudo em grandes municípios com base nos pilares da Lei de Responsabilidade Fiscal no período de 2010-2013* (Doctoral dissertation, Universidade de São Paulo).
- Diel, E. H., Diel, F. J., Schulz, S. J., Chiarello, T. C., & Rosa, F. S. da. (2014). Desempenho de Municípios Brasileiros em Relação à Estratégia de Investimento Público em Educação. *Desenvolvimento Em Questão*, 12(26), 79–107.
- Faria, F. P., Jannuzzi, P. d., & Silva, S. J. (2008). Eficiência dos gastos municipais em saúde e educação: Uma investigação através da análise envoltória no estado do Rio de Janeiro. *Revista de Administração Pública*, 42(1), pp. 155-177.
- Ferrari, S., & Cribari-Neto, F. (2004). Beta regression for modelling rates and proportions. *Journal of Applied Statistics*, 31(7), 799-815.
- Fourie, D., & Poggenpoel, W. (2017). Public sector inefficiencies: Are we addressing the root causes? *South African Journal of Accounting Research*, 31(3), 169-180.
- Giacomoni, J. (2010). *Orçamento público* (15ª ed.). Atlas.
- Grant, R. W., & Keohane, R. O. (2005). Accountability and abuses of power in world politics. *The American Political Science Review*, 99(1), 29-43.
- Grau, N. C. (2004). La democratización de la administración pública. Los mitos a vencer. Em L. C. Bresser-Pereira, & e. al., *Política y gestión pública*. Buenos Aires/Caracas: Fondo de Cultura Económica/CLAD.
- Grin, E. J., Nascimento, A. B., Abrucio, F. L., & Fernandes, A. S. (2018). Sobre desconexões e hiatos: Uma análise de capacidades estatais e finanças públicas em municípios brasileiros. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, 23(76), 312-336.

- Hair Jr., J. F., Black, W. C., Babin, B. J., Anderson, R. E., & Tatham, R. L. (2009). *Análise multivariada de dados*. Bookman.
- Hanson, J. K., & Sigman, R. (2021). Leviathan's latent dimensions: Measuring state capacity for comparative political research. *The Journal of Politics*, 83(4), 1495-1510
- Holzer, M., & Schweser, R. W. (2011). *Public administration: An introduction*. Nova York: M. E. Sharpe.
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (2019). Banco de Dados Agregados. <http://www.sidra.ibge.gov.br/>
- Justice, J. B., Melitski, J., & Smith, D. L. (2006). E-Government as an instrument of fiscal accountability and responsiveness: Do the best practitioners employ the best practices? *The American Review of Public Administration*, 36(n. 3), pp. 301-322.
- Kocher, M. A. (2010). State capacity as a conceptual variable. *Yale Journal of International Affairs*, 5(2), 137-145.
- Laureano, R. V., Wartchow, D., Rosso, V. P., & Macagnan, C. B. (2017). Divergências entre o posicionamento dos auditores públicos e dos conselheiros do TCE-RS na análise da LRF. *Advances in Scientific and Applied Accounting*, 10(1), 91-109.
- Linhares, F., Penna, C., & Borges, G. (2013). Os efeitos da Lei de Responsabilidade Fiscal no endividamento dos municípios do Piauí. *Revista de Administração Pública*, 47(6), 1359-1374.
- Loureiro, M. R., & Abrucio, F. L. (2004). Política e reformas fiscais no Brasil recente. *Revista de Economia Política*, 24(1), 50-72.
- Magalhães, A. M., Silveira Neto, R., Dias, F. d., & Barros, A. R. (2006). A experiência recente do PRONAF em Pernambuco: Uma análise por meio de propensity score. *Economia Aplicada*, 10(1), 57-74.
- Magalhães, F. G. G. P., & Xavier, W. S. (2019) Processo Participativo no Controle Social: Um Estudo de Caso do Conselho Municipal de Saúde de Juiz de Fora (MG). *REAd. Revista Eletrônica de Administração*. 25(1), 179-212.
- Magro, C. B. D., & Silva, T. P. D. (2016). Desempenho dos gastos públicos em educação e a Lei de Responsabilidade Fiscal das capitais brasileiras. *Contabilidade, Gestão e Governança, Brasília*, 19(3), 504-528.
- Mainwaring, S. (2003). Introduction: democratic accountability in Latin America. Em S. Mainwaring, & C. Welna, *Democratic accountability in Latin America* (pp. 3 - 33). New York: Oxford University Press.
- Manin, B., Przeworski, A., & Stokes, S. C. (1999). Elections and representation. Em A. Przeworski, S. C. Stokes, & B. Manin, *Democracy, accountability, and representation* (pp. 29-54). Cambridge: Cambridge University Press. doi:10.1017/CBO9781139175104.002.
- Mendes, W. d., Ferreira, M. A., Abrantes, L. A., & Faria, E. R. (2018). A influência da capacidade econômica e da formação de receitas públicas no desenvolvimento humano. *Revista de Administração Pública*, 52(5), 918-934.
- O'Donnell, G. (1994). Delegative democracy? *Journal of Democracy*, 5(1), 55-69.
- O'Donnell, G. (1999). Horizontal accountability and new democracies. In: A. Schedler, L. J. Diamond, & M. F. Plattner, *The Self-restraining state: Power and accountability in new democracies* (p. 29-52). Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers Inc.
- O'Donnell, G. (2003). Horizontal accountability: The legal institutionalization of mistrust. In: C. W. Scott Mainwaring, *Democratic accountability in Latin America* (pp. 34 - 54). New York: Oxford University Press.
- Ospina, R. (2008). *Modelos de regressão beta inflacionados*. (Doctoral dissertation, Universidade de São Paulo)
- Pérez-López, G., Prior, D., & Zafra-Gómez, J. L. (2015). Rethinking new public management delivery forms and efficiency: Long-term effects in Spanish local government. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 25(4), 1157-1183.
- Pestana, M. H., & Gageiro, J. N. (2008). *Análise de dados para ciências sociais: A complementaridade do SPSS* (5 ed.). Sílabo.
- Romzek, B. S. & Dubnick, M. J. (2018). Accountability in the public sector: Lessons from the challenger tragedy. In: *Democracy, bureaucracy, and the study of administration*. Routledge, 182-204.
- Rocha, A. C. (2013). A realização da accountability em pareceres prévios do Tribunal de Contas de Santa Catarina. *Revista de Administração Pública*, 47(4), 901-925.
- Rocha, C. V. (2011). Gestão pública municipal e participação democrática no Brasil. *Revista de Sociologia e Política*, 19(38), pp. 171-185.

- Santos, L. M., Francisco, J. R., & Gonçalves, M. A. (2016). Controle na alocação de recursos na saúde pública: Uma análise nas microrregiões do sudeste brasileiro. *Administração Pública e Gestão Social*, 8(2), 119-130.
- Santos, S. R., & Alves, T. W. (2011). O impacto da Lei de Responsabilidade Fiscal no desempenho financeiro e na execução orçamentária dos municípios no Rio Grande do Sul de 1997 a 2004. *Revista de Administração Pública*, 45(1), 181-208.
- Schedler, A. (1999). Conceptualizing accountability. In A. Schedler, L. J. Diamond, & M. F. Plattner, *The self-restraining state: Power and accountability in new democracies* (pp. 13 - 28). Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers Inc.
- Schillemans, T. & Busuioc, M. (2015). Predicting public sector accountability: From agency drift to forum drift. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 25(1), 191-215.
- Sell, F. F., Sampaio, G. L., Zonatto, V. C., & Lavarda., C. E. (2018). Accountability: Uma observação sobre o nível de transparência de municípios. *Administração Pública e Gestão Social*, 10(4), 248-259.
- Serra, R. d., & Carneiro, R. (2012). Controle social e suas interfaces com os controles interno e externo no Brasil contemporâneo. *Espacios Públicos*, 15(34), 43-64.
- Silva, C. A. T. & Revorêdo, W. C. (2005). Economicidade da gestão pública municipal: Um estudo das decisões do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco. *Revista Universo Contábil*, 1(2), 09-22.
- Smulovitz, C., & Peruzzotti, E. (2000). Societal accountability in Latin America. *Journal of Democracy*, 11(4), 147-158.
- Tesouro Nacional. (2013). *Finanças do Brasil - FINBRA*. <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/contas-anuais>
- Vieira, J. B. (2005). Estado, sociedade civil e accountability. *Ensaio FEE*, 26(1), 605-626.