



**INSTITUTO BRASILEIRO DE ENSINO, DESENVOLVIMENTO E PESQUISA  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA  
MESTRADO PROFISSIONAL**

**A QUALIDADE DA GOVERNANÇA PÚBLICA MUNICIPAL E SUA  
CORRELAÇÃO COM A ESCOLARIDADE DOS PREFEITOS**

**ADJUNIOR APARECIDO DA SILVA FILHO**

**BRASÍLIA/DF  
JULHO/2024**

**ADJUNIOR APARECIDO DA SILVA FILHO**

**A QUALIDADE DA GOVERNANÇA PÚBLICA MUNICIPAL E SUA  
CORRELAÇÃO COM A ESCOLARIDADE DOS PREFEITOS**

Dissertação de Mestrado apresentada como requisito final para obtenção do título de Mestre no âmbito do Programa de Pós-graduação em Administração Pública (PPGAP) – Mestrado Profissional, do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP).

Orientador: Prof. Dr. Milton de Souza Mendonça Sobrinho.

Coorientador: Prof. Dr. Luiz Augusto Ferreira Magalhães.

**BRASÍLIA/DF**

**JULHO/2024**

ADJUNIOR APARECIDO DA SILVA FILHO

A QUALIDADE DA GOVERNANÇA PÚBLICA MUNICIPAL E SUA CORRELAÇÃO  
COM A ESCOLARIDADE DOS PREFEITOS

BANCA EXAMINADORA:

---

Prof. Dr. Milton de Souza Mendonça Sobrinho  
Orientador  
Programa de Pós-graduação em Administração Pública (PPGAP)  
Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP)

---

Prof. Dr. Luiz Augusto Ferreira Magalhães  
Coorientador  
Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP)

---

Prof. Dr. Alessandro de Oliveira Gouveia Freire  
Examinador Interno  
Programa de Pós-graduação em Administração Pública (PPGAP)  
Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP)

---

Prof. Dr. Mathias Schneid Tessmann  
Examinador Externo  
Mestrado Profissional em Economia (MPE)  
Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP)

## **AGRADECIMENTOS**

Em primeiro lugar, agradeço a Deus por ter me concedido saúde e direcionamento para chegar até aqui.

Em segundo lugar, jamais posso deixar de agradecer a minha amada esposa, Júlia Beatriz, por ter sido minha maior incentivadora, mesmo nos momentos mais difíceis.

Aos meus pais, Adjúnior e Ilma, que nunca mediram esforços para proporcionar as melhores condições para que eu pudesse ter uma educação de qualidade.

E, por fim, aos meus ilustres orientadores, Professores Milton Mendonça e Luiz Augusto Magalhães, que foram imprescindíveis para que este momento acontecesse.

## ÍNDICE DE TABELAS

Tabela 1. Estatística Descritiva relativa às principais variáveis quantitativas.....	31
Tabela 2. Regressão dos diferentes níveis educacionais dos prefeitos sobre o Índice de Governança Municipal.....	42
Tabela 3. Regressão dos diferentes níveis educacionais marginais completos dos prefeitos sobre o Índice de Governança Municipal.....	44
Tabela 4. Regressão do efeito desistência dos prefeitos sobre o Índice de Governança Municipal.....	46
Tabela 5. Regressão de comparação entre efeito desistência e limiar do capital humano de Ensino Médio e Ensino Superior sobre o Índice de Governança Municipal.....	47

## RESUMO

O presente trabalho objetivou investigar a relação entre o nível de escolaridade dos prefeitos e a qualidade da gestão municipal. Para tanto, utilizando-se de dados em painel relativos aos 246 municípios do estado de Goiás e contemplando um horizonte temporal estudado relativo a uma gestão completa (2017 a 2020), e a três quartos do mandato subsequente (2021 a 2023), foram estimados modelos de Efeitos Fixos na tentativa de capturar a relação. Este trabalho evidenciou a correlação entre a qualidade da governança pública municipal e o nível de escolaridade. Outra evidência encontrada diz respeito ao que se indica neste trabalho como “efeito desistência”, que consiste em uma conjectura acerca do fato de que desistir de um nível educacional pode, na média, indicar correlação com características pessoais que se relacionam negativamente com a capacidade de gestão do prefeito, trazendo correlação negativa com o resultado do IGM. Por fim, foi apresentada a evidência de que existiria um nível mínimo do estoque de capital humano (Ensino Médio Completo) a partir do qual o efeito desistência não é capaz de sobrepor aos benefícios gerados pelo capital humano acumulado. Os resultados encontrados nesta pesquisa têm o potencial de contribuir para a literatura especializada através da compreensão das dinâmicas relacionadas à gestão pública municipal.

**Palavras-chave:** Capital Humano. Gestão Pública Municipal. Modelos de Efeitos Fixos.

## ABSTRACT

The present work aimed to investigate the relationship between the level of education of mayors and the quality of municipal management. To this end, using panel data relating to the 246 municipalities in the state of Goiás and considering a studied time horizon relating to a complete administration (2017 to 2020), and three quarters of the subsequent term (2021 to 2023), estimates were made for Fixed Effects models in an attempt to capture the relationship. This work highlighted the correlation between the quality of municipal public governance and the level of education. Another evidence found concerns what is indicated in this work as the “withdrawal effect”, which consists of a conjecture about the fact that giving up on an educational level may, on average, indicate a correlation with personal characteristics that are negatively related to the ability to mayor's management, bringing a negative correlation with the IGM result. Finally, evidence was presented that there would be a minimum level of human capital stock (Complete High School) above which the dropout effect is not capable of overcoming the benefits generated by accumulated human capital. The results found in this research have the potential to contribute to specialized literature through understanding the dynamics related to municipal public management.

**Keywords:** Human Capital. Municipal Public Management. Fixed-Effects Models.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>9</b>
<b>CAPÍTULO 1 .....</b>	<b>14</b>
<b>REFERENCIAL TEÓRICO .....</b>	<b>14</b>
<b>1.1 Nova Governança Pública .....</b>	<b>14</b>
<b>1.2 Escolaridade e Efetividade da Gestão Pública.....</b>	<b>16</b>
<b>1.3 Teoria do Capital Humano .....</b>	<b>20</b>
<b>1.4 Índice de Governança Municipal, do Conselho Federal de Administração (IGM-CFA) .....</b>	<b>22</b>
<b>CAPÍTULO 2.....</b>	<b>26</b>
<b>2 MÉTODO.....</b>	<b>26</b>
<b>2.1 Da Natureza e Abordagem da Pesquisa .....</b>	<b>26</b>
<b>2.2 Da Fundamentação Empírica: Dados e Instrumentos de Coleta .....</b>	<b>26</b>
<b>2.3 Modelos Analíticos.....</b>	<b>29</b>
<b>CAPÍTULO 3 .....</b>	<b>37</b>
<b>RESULTADOS E DISCUSSÕES .....</b>	<b>37</b>
<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>49</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>48</b>



## INTRODUÇÃO

Os baixos índices de governança municipal têm chamado a atenção da literatura especializada (Guimarães *et al.*, 2022). De acordo com o Índice de Governança Municipal do Conselho Federal de Administração (2023), a média dos municípios brasileiros é de 5,65 pontos (2023). Enquanto a média dos municípios goianos, objeto da presente pesquisa, é ainda menor, apenas 5,35 pontos (IGM-CFA, 2023). O índice IGM-CFA é resultado da avaliação da gestão municipal em três quesitos importantes, como: Gestão, Finanças e Desempenho, resultando em uma variação na aplicação das notas entre 0 e 10 pontos, isto é, enquanto mais próximo de 10, maior é a qualidade da governança municipal.

Ainda em consonância com a literatura especializada, diversos autores relacionam a eficiência da governança pública municipal à qualidade técnica dos servidores. Na pesquisa de Grin (2018), o autor constatou que o preparo técnico da burocracia impacta significativamente nos resultados financeiros da administração pública. No mesmo sentido está Batista (2015), ao afirmar que quanto maior o número de colaboradores com ensino superior na gestão municipal, menor será o número de irregularidades na implementação de recursos oriundos de transferências federais. Todavia, em relação às habilidades dos prefeitos, o arcabouço literário brasileiro ainda é tímido, embora tenha crescido discretamente após a promulgação da Constituição Federal de 1988.

De acordo com o estudo de Gallina *et al.* (2019), a baixa efetividade da gestão pública municipal pode estar relacionada com o índice de escolaridade dos prefeitos. Segundo os autores, em pesquisa realizada com os 1.191 municípios da região sul do país, restou evidenciado que as cidades que possuem gestores eleitos com nível educacional mais elevado, tendem a ter um desempenho fiscal melhor (*ibidem*).

A literatura internacional (Avellaneda; Gomes, 2017; Boyatzis 1982; Kosecik *et al.*, 2003) ressalta que é de se esperar que prefeitos com maiores qualificações profissionais, tenham maiores probabilidades de se cercarem de conselheiros mais preparados, o que conseqüentemente, resultaria em gestões com melhores resultados. Em outros trabalhos, Avellaneda (2009) assevera que quanto mais capacitado e experiente for o prefeito, maior será a possibilidade de os municípios colombianos terem um desempenho mais elevado em termos de oferta de educação, gastos sociais e arrecadação de impostos.

Conforme Cohen (1988), embora o nível de desempenho governamental possa estar relacionado a ações coletivas, parte do sucesso ou fracasso das políticas públicas pode estar associado as tomadas de decisões individuais dos próprios gestores, possivelmente justificadas

pela ausência de atributos gerenciais essenciais a liderança, tais como: experiência, qualificação e capacidade de se comunicar.

Nessa perspectiva encontra-se o trabalho de Ferreira e Carvalho (2019), ao constatarem que os estados brasileiros que possuíam governadores com pós-graduação na área pública, obtiveram resultados mais satisfatórios na renda *per capita*, quando comparados a unidades federativas que não tinham chefes do Executivo com esta qualificação.

Essas evidências levam a uma possível correlação com a Teoria do Capital Humano (Becker, 1964). Essencialmente, esta Teoria consiste em relacionar os bons resultados alcançados na produção de bens e serviços à qualificação profissional e experiência desenvolvida pelo trabalhador. Deste modo, esta pesquisa vai aprofundar nesta temática a fim de buscar elucidar as causas e efeitos da qualidade da governança municipal.

Entretanto, há trabalhos que divergem de tais perspectivas, tornando essa obra ainda mais valiosa para a literatura. Segundo Araújo (2018), outros fatores são determinantes para diferenciar uma gestão municipal efetiva, tais como: tamanho populacional, arrecadação e ideologia partidária, indicando que inexistente relação que possa impactar a efetividade da gestão municipal através da Teoria do Capital Humano.

No entanto, a pesquisa de Araújo (2018) apresenta resultados sobretudo no aspecto “tamanho populacional” que merece a ressalva de que cidades com populações mais significativas provavelmente possuem um maior número de cidadãos escolarizados, o que por conseguinte pode aumentar o número de candidatos mais qualificados. Portanto, embora Araújo (2018) não tenha encontrado em seus estudos associação entre escolarização e governança, não se pode descartar uma possível correlação, mesmo que de forma indireta.

Diante deste debate aparentemente inconclusivo, a pesquisa ora proposta busca investigar a efetividade da gestão pública municipal no Estado de Goiás, sob a ótica da Teoria do Capital Humano. Tal temática desperta atenção pelo fato de Goiás figurar como a 9ª maior economia do país (IBGE, 2021) e ao mesmo tempo se encontrar abaixo da média nacional no índice de governança municipal (IGM-CFA, 2023). Ademais, o estado da região Centro-Oeste ocupa a 9ª colocação do país no quesito alfabetização (IBGE, 2021) e, concomitantemente, ostenta média abaixo da nacional no que tange ao índice de escolaridade dos prefeitos, conforme dados oficiais da justiça eleitoral (TSE, 2016; 2020).

De acordo com o Tribunal Superior Eleitoral (2016), dentre os 5.568 prefeitos eleitos em 2016 no país, 2.920 possuíam curso superior completo, o que representa um percentual de 52,2%. No estado de Goiás, dentre os 246 municípios, apenas 119 elegeram gestores portadores de diploma de curso superior, o que corresponde a um percentual de 48,4% (TSE, 2016).

No ano de 2020, houve um aumento no índice de escolaridade dos prefeitos eleitos, tanto em Goiás, como no Brasil. Embora a média goiana ainda tenha continuado abaixo da nacional. O Brasil saltou de 2.920 para 3.047 prefeitos eleitos graduados, o que equivale a um percentual de 54,7%. Já em relação ao estado de Goiás, o crescimento foi de 4% em relação a eleição de 2016, saindo de 119 para 129 gestores portadores de diploma de curso superior, alcançando 52,4% (TSE, 2020). Neste contexto, a pergunta que norteará esta pesquisa é: qual a relação entre o nível de escolaridade dos prefeitos e a qualidade da governança municipal?

A priori, Shultz (1961) já apontava através da Teoria do Capital Humano, que os líderes que desenvolviam suas habilidades através de aprimoramento de suas qualificações e aquisição de experiências detinham maiores projeções na carreira profissional, uma vez que o aperfeiçoamento levava a uma maior produtividade que, por conseguinte, elevava a remuneração dos trabalhadores.

Na seara do universo municipalista brasileiro, o qual consta a existência de 5.568 municípios das mais diversas realidades, entre os quais em sua imensa maioria não possuem sequer institutos técnicos profissionalizantes, muito menos universidades, há de se esperar que boa parte dos gestores eleitos nesses centros não venham a possuir qualificações escolares requintadas, é o que confirma a própria base de dados do Tribunal Superior Eleitoral.

Nesse diapasão, acrescido das baixas notas atribuídas as governanças municipais é que esta pesquisa se insere. Dessa forma, este estudo vai buscar quantificar esses dados, e verificar se de fato o nível de escolarização dos chefes do Poder Executivo pode estar associado aos índices de governança municipal.

Hipoteticamente, quanto maior o estoque de capital de um indivíduo, maior seriam as habilidades disponíveis para serem utilizadas na gestão municipal, elevando assim o desempenho do gestor. Trazendo essa intuição para a análise empírica, espera-se que, primeiro, os resultados do presente estudo demonstrem que prefeitos com Ensino Fundamental completo se correlacionem com maior qualidade na gestão municipal quando comparado com prefeitos com Ensino Fundamental incompleto, mas que a correlação inferior a prefeitos com graus de ensino acima dos dele. Em segundo lugar, imagina-se que a idade, agindo como uma aproximação da experiência de vida do gestor também se mostre significativa na presente pesquisa, haja vista que possivelmente o(a) prefeito(a) com idade mais avançada tenha absorvido maiores habilidades e conhecimentos na vida pessoal e profissional, gerando uma certa tendência em resultar em uma governança municipal de maior qualidade.

Essencialmente, a pesquisa tem como objetivo a análise da efetividade da gestão pública municipal no estado de Goiás sob a ótica da Teoria do Capital Humano, a partir do Índice de

Governança Municipal do Conselho Federal de Administração (IGM-CFA) e de dados do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) referentes ao nível de escolaridade dos prefeitos eleitos nas eleições municipais de 2016 e 2020.

Do ponto de vista operacional, a análise fundamenta-se em métodos quantitativos por meio de análise de regressão com modelos de efeitos fixos. No primeiro dos grupos foram estimados modelos que permitissem uma visão geral sobre a relação entre os diferentes níveis educacionais e o IGM, controlando para diversos fatores que também possam estar associados ao desempenho dos prefeitos. Os demais grupos foram utilizados para aprofundar as análises e testar hipóteses específicas elaboradas a partir da investigação preliminar.

No Brasil, muito embora o Federalismo tenha se instituído em 1889, somente com a promulgação da Constituição Federal de 1988, os Municípios passaram a integrar a organização política-administrativa da República Federativa do Brasil como entes da Federação, passando a gozar de auto-organização, autogoverno e autoadministração, acarretando significativa ampliação das responsabilidades e atribuições dos gestores locais (Masson, 2017).

Com a expansão dessas responsabilidades e atribuições, investigar o perfil dos prefeitos eleitos se tornou um tema extremamente relevante na literatura especializada. Consoante afirmam Pandey e Moynihan (2006, p. 9), não há que se falar em ator do serviço público mais importante para o funcionamento da máquina pública do que o próprio chefe do poder executivo escolhido de forma legítima pelo povo.

A questão da governança municipal no Brasil se desponta como tema importante para a literatura, principalmente pelos prefeitos brasileiros acumularem as funções administrativas e políticas. Destarte, os governos locais no Brasil são considerados os mais autônomos e descentralizados em toda América Latina, suscitando em um excelente cenário para avaliação da interferência do perfil do gestor público no desempenho da Administração (Costa, 1998; Samuels, 1998; Titiunick, 2004).

De acordo com Keinert (1994), chefiar a administração pública municipal exige alguns requisitos mínimos que podem contribuir para uma gestão de bons resultados, tais como: habilidades de liderança, comunicação, visão estratégica, negociação, conhecimento de especificidades do setor público, bem como noções de ética e democracia. Do ponto de vista teórico, a relevância do presente estudo aporta na investigação das influências da Teoria do Capital Humano (Becker, 1964) nas administrações municipais, sugerindo que as características de qualificação educacional dos prefeitos têm o condão de impactar diretamente no desenvolvimento econômico das cidades.

Ao identificar estatisticamente se existe ou não influência da Teoria do Capital Humano (sobretudo no aspecto escolarização do gestor público) no IGM-CFA, a presente pesquisa poderá permitir a verificação de quanto os índices de avaliação podem se tornar ferramentas úteis na avaliação de desempenho na administração pública. De acordo com Albuquerque *et al.* (2017), o IGM-CFA é o índice mais completo no cenário nacional no que tange a mensuração de desempenho das gestões municipais, sobretudo por conseguir extrair dados alicerçados em características extremamente importantes na gestão pública, tais como: realidade fiscal, gestão administrativa e desempenho.

Após a elaboração desta pesquisa, este trabalho evidenciou a correlação entre a qualidade da governança pública municipal e o nível de escolaridade. Outra evidência encontrada diz respeito ao que se indica neste trabalho como “efeito desistência”, que consiste em uma conjectura acerca do fato de que desistir de um nível educacional pode, na média, indicar correlação com características pessoais que se relacionam negativamente com a capacidade de gestão do prefeito, trazendo correlação negativa com o resultado do IGM. Por fim, foi apresentada a evidência de que existiria um nível mínimo do estoque de capital humano (Ensino Médio Completo) a partir do qual o efeito desistência não é capaz de sobrepor aos benefícios gerados pelo capital humano acumulado.

Os resultados encontrados nesta pesquisa têm o potencial de contribuir para a literatura especializada através da compreensão das dinâmicas relacionadas à gestão pública municipal, ao investigar se existe de fato alguma influência no desempenho de governança municipal por parte do perfil educacional dos prefeitos, podendo, ainda, ser replicada para os demais entes subnacionais do país.

A dissertação está assim organizada. Após a presente introdução, inicia-se o capítulo 1, onde consta o referencial teórico da pesquisa. Neste capítulo são abordados os construtos teóricos que fundamentam os objetivos da pesquisa e subsidiam a análise dos resultados adiante apresentados. No capítulo 2, destaca-se o detalhamento operacional da pesquisa, evidenciando-se o método e o passo a passo da construção do procedimento para análise de dados. No capítulo 3, apresenta-se e discute-se os resultados da pesquisa e suas implicações para a gestão pública municipal. Por fim, são apresentadas as conclusões da pesquisa.

## CAPÍTULO 1 REFERENCIAL TEÓRICO

### 1.1 Nova Governança Pública

Segundo Peters (2013) a origem da palavra governança vem de uma expressão grega que tem a acepção de direcionamento. Dessa forma, conseqüentemente, a definição fundamental de governança é dirigir a economia e a sociedade com o propósito de servir a coletividade. Todavia, o termo governança se difundiu internacionalmente somente na década de 1980 nos Estados Unidos, após acionistas culparem as corporações por desastrosos erros de gestão, culminando em grave crise do mercado financeiro naquele momento (Borges; Serrão, 2005).

No contexto do setor público, o termo governança é considerado um dos temas mais importantes pela literatura especializada, pois consegue visualizar a referida área de forma interdisciplinar (Pollit, 2009). De acordo com Martins e Marini (2014) a governança pública pressupõe um novo contexto, uma espécie de ensaio que tem como propósito visualizar o governo não somente sob a ótica da economia ou da aprovação popular, mas sim de algo muito maior, mais complexo, capaz de integrar política e administração, gestão e políticas públicas.

Neste aspecto, destaca-se a relevância do gestor público em aprimorar certas habilidades, como por exemplo a capacidade de se comunicar, voltado para a arte da conciliação e integração, buscando uma convivência moderada entre política, administração, gestão e políticas públicas.

Para Kissler e Heidemann (2006), Nova Governança Pública é um novo modelo de Estado com evoluções advindas do paradigma da Nova Gestão Pública. Nesta nova linhagem, o Estado deixa de ser o grande provedor de ações públicas, para ser um garantidor dessas atividades. Nessa perspectiva, se vislumbra que o Estado se torna um coordenador de políticas públicas e ao mesmo tempo cooperador para futura e eventual geração de valor público em conjunto com a sociedade civil.

Nota-se que neste novo modelo, ratifica-se a importância do chefe do poder executivo em desenvolver habilidades de liderança, tendo em vista a necessidade funcional do(a) prefeito(a) em conciliar o encargo de garantir a prestação de serviços públicos, simultaneamente com a atribuição de coordenar a respectiva política pública, e concomitantemente ainda ter a incumbência de cooperar junto a sociedade civil.

Nesse sentido, Governança Pública pode ser entendida como arranjos de caráter público que viabilizam a contribuição direta dos próprios *stakeholders*. Todavia, essas ações deverão ser pautadas sob a coordenação do Estado na resolução dos problemas coletivos, buscando viabilizar assim a devida prestação de serviços públicos de qualidade, além do respectivo controle social (Buta; Teixeira, 2020).

Dessa maneira, de acordo com Martins e Marini (2014) governança pública é compreendida de forma plural, desde a mensuração da musculatura da capacidade de governo de determinado Ente Público, passando pela forma pela qual este governo consegue tomar decisões, qual seja, mediante a participação de *stakeholders* através de governança colaborativa em rede na condição de estar voltado para resultados, que por sua vez, são capazes de gerar valor público. Portanto, se observa que essa definição não pode ser entendida de forma singular, tendo em vista se tratar de uma corrente que depende da participação de vários atores, e por isso a governança pública também deve ser fortalecida pela capacidade de se relacionar, sobretudo no que tange a relacionamentos interinstitucionais.

É possível ainda vislumbrar a plural definição de governança sob o ângulo do desempenho (Martins; Marini, 2014). Por este tom, assimila-se governança como uma intervenção no processo da cadeia de governança, isto é, o respectivo esforço exercido para determinada geração de resultado. Dessa maneira, desempenho pode ser considerado bem-sucedido quando está alinhado com os resultados desejados (Martins; Marini, 2010).

Para melhor entender governança como Desempenho, Martins e Marini (2014), criam as seis dimensões de Desempenho através do modelo da Teoria dos 6 Es, dentre as quais são divididas em dois grupos. No primeiro grupo se destaca a dimensão “Esforço”, a qual é subdividida em Economicidade, Execução e Excelência. No segundo grupo, se revela a dimensão “Resultado”, a qual é fragmentada em Eficiência, Eficácia e Efetividade.

De acordo com Martins e Marini (2010) dentro da Dimensão Resultado, Efetividade consiste nas sequelas (primárias, secundárias ou finais) que são causadas pelas ações realizadas, enquanto Eficácia pode ser entendida pela qualidade e quantidade dos artefatos devidamente entregues ao usufruidor direto do produto, e finalmente a Dimensão Resultado é compreendida pela ótica da Eficiência, que nada mais é do que a análise dos custos empregados na produção, ou seja, quanto maior a geração de produtos com o menor número de insumos, maior será o índice de eficiência aplicado.

Sob o prisma da Dimensão Esforço, Martins e Marini (2010) inicia a classificação de Desempenho definindo primeiramente o conceito de Execução, que segundo os autores seria a simples realização das tarefas que foram devidamente arquitetadas. Em segundo lugar,

certifica-se sobre a ideia de Excelência, que deve ser compreendida por meio da busca dos critérios ideais a serem seguidos para que o projeto seja amparado por padrões de melhor qualidade, e por último deve ser observado a pesquisa de mercado, ou seja, a busca pela utilização de recursos de forma inteligente, mais vantajosa, ou seja, de forma a preservar o equilíbrio financeiro, caracterizada pela literatura especializada, como Economicidade (Martins; Marini, 2010).

Ainda, segundo Martins e Marini (2014, p. 44), capacidade de governo deve ser compreendida através da liderança, domínio de competências, prontidão para atuar e potencial de atuação, o que quer dizer que as habilidades do gestor, são em tese, instrumentos importantes na condução da administração. Assim, a governança relaciona-se à capacidade, principalmente pelo fato de que neste caso, ela poderá influenciar toda a cadeia de governança a depender do nível de liderança e domínio de competências.

A literatura explicita ainda que o gestor público eficaz deve demonstrar liderança e domínio de competências nas tomadas de decisão, de forma a ter conhecimento suficiente para distinguir em qual momento deverá agir com cautela, e em que circunstância deverá agir com proatividade (Cohen, 1993). Conforme observa o autor, este tipo de habilidade é resultante de sabedoria e experiência. Nesse contexto, considerando o conceito plural de governança, o gestor público deverá ter a inteligência em discernir em qual momento a tomada de decisão deverá navegar com mais afinco no campo político, e em qual oportunidade seu poder discricionário se fundamentará no campo burocrático.

É fundamentalmente dentro deste aspecto da governança, que se refere a habilidades, competências e experiências do gestor, é que esta pesquisa se insere, a saber, se o nível de escolaridade dos gestores tem o condão de influenciar no desenvolvimento de habilidades e domínio de competências, tendo em vista que a literatura evidencia que habilidades e domínio de competências são capazes de interferir no processo de governança.

Portanto, essa investigação almeja explorar essa questão apontada na literatura, buscando certificar através de análise empírica se de fato existe influência da escolaridade dos gestores públicos na governança municipal. Destarte, este estudo tem como escopo examinar a relação do domínio de competências e resultados da governança municipal alcançados nas gestões municipais goianas de 2017-2020 e 2021-2023, em conformidade com o Índice de Governança Municipal elaborado pelo Conselho Federal de Administração (IGM-CFA).

## **1.2 Escolaridade e Efetividade da Gestão Pública**



Na literatura internacional, Kosecik *et al.* (2003) aprofundam o debate sobre a gestão no setor público, enumerando algumas habilidades e domínios de competências que segundo os autores são requisitos obrigatórios para um gestor público eficaz. Dentre tantas atribuições importantes, destaca-se: a capacidade de se comunicar, de conciliar a coordenação de políticas públicas com a criação de um ambiente onde todos os indivíduos se mantenham motivados, desenvolver a sensibilidade de respeitar e valorizar as pessoas além de estar sempre aperfeiçoando técnicas de negociação e gestão.

Para Boyatzis (1982) há três fatores que podem explicar o sucesso em qualquer trabalho, um deles é advindo de competências individuais, ou seja, características e habilidades do sujeito. Parry (1996) define competências como conjunto de habilidades, conhecimento e atitude do indivíduo que são capazes de propiciar melhoria no desempenho no mercado de trabalho. O autor acrescenta que esse conjunto de competências pode ser aperfeiçoado por meio de formação e capacitação.

Cohen (1993) indica que o desempenho organizacional no setor público sofre impactos diretos a depender do perfil do gerente público, tendo em vista que para melhorar a eficácia da gestão, primeiro é necessário estimular o comportamento do gestor na direção de resultados.

De acordo com Reis e Matos (2012) devido às atribuições interdisciplinares, pelas quais o gestor público deve dominar, a demanda por agentes políticos mais qualificados tende a aumentar. Por conta dessa complexidade que envolve a arte de administrar o bem público, a literatura que estuda o perfil dos gestores públicos vem crescendo nos últimos anos, levando os pesquisadores a realizarem pesquisas qualitativas e quantitativas direcionadas a encontrar evidências que comprovem ou descartem uma possível associação entre desempenho satisfatório com qualidades pessoais do gestor.

Do ponto de vista do desempenho financeiro, Silva *et al.* (2018), demonstram que os municípios paraibanos geridos por prefeitos com maiores níveis de instrução se inclinam a possuir maior equilíbrio financeiro em relação aos demais. Assim como, existe correlação entre bom desempenho financeiro e porte populacional (Silva *et al.*, 2018).

Nessa perspectiva, Avellaneda (2010), observa que no Brasil é possível constatar municípios com padrões econômicos, políticos e sociais semelhantes, porém com desempenhos opostos. A título de exemplo, o autor cita o desempenho do governo local em relação à arrecadação predial. Ainda segundo o pesquisador, a ideologia partidária dos gestores se mostra insignificante com o sucesso do recolhimento. Todavia, examinando o recolhimento de 504 municípios brasileiros durante os anos de 2000 a 2008, o pesquisador percebeu que o perfil

educacional do prefeito influencia positivamente na performance da arrecadação municipal predial.

Na seara da saúde pública, dentre os anos de 2004 a 2008, 94 municípios do estado do Rio Grande do Norte passaram por uma avaliação em relação a eficiência dos recursos públicos distribuídos para este fim. Dentre todas as cidades avaliadas, apenas 13 obtiveram boa aprovação, dentre as quais se descobriu que seus respectivos gestores possuíam maior índice de escolaridade em relação aos outros prefeitos (Silva; Queiroz, 2018). Segundo os autores, na maioria dos municípios potiguares, a oferta da quantidade de profissionais, bem como a disponibilidade de recursos financeiros não reflete em um atendimento de qualidade voltado ao cidadão.

A educação pública dos municípios do Rio Grande do Norte no ano de 2005 apresentou números ainda piores. De acordo com Silva e Almeida (2022), das 167 cidades do estado, apenas 15 foram consideradas efetivas no que tange a aplicação dos recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (Fundef). Mas, o que mais chama atenção para os fins desta pesquisa é que a formação educacional do prefeito se mostrou estatisticamente positiva entre os municípios que apresentaram bons resultados.

Malheiro (2018) busca explicar os fatores determinantes de uma gestão municipal efetiva a partir do perfil do gestor local e a nota atribuída ao respectivo município no Instituto de Efetividade de Gestão Municipal - IEGM (Instituto Rui Barbosa, 2017). Segundo o autor, não somente a escolaridade, mas a experiência política e o fator gênero podem influenciar na efetividade da gestão municipal. Os resultados encontrados em sua pesquisa certificam que quanto maior a titulação acadêmica do gestor, maior será a probabilidade de uma gestão pública ser mais efetiva (*ibidem*).

Nessa linha de raciocínio estão os municípios do Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Paraná, porém acrescido de outro fator. Os municípios da região sul evidenciam que o fator idade do prefeito pode contribuir para um bom desempenho financeiro municipal (Gallina *et al.*, 2019). De acordo com Gallina *et al.* (2019), quanto maior a idade, e quanto maior o nível de escolarização do gestor, maior será a tendência de a gestão municipal obter uma nota maior no Índice de Gestão Fiscal.

Ainda sob este ângulo, os estudos de Guimarães *et al.* (2022) se destacam na literatura brasileira, justamente por apresentarem resultados que demonstram significativa influência do grau de escolaridade e da idade dos gestores públicos municipais com Índice de Governança Municipal do Conselho Federal de Administração. Entretanto, o respectivo artigo não analisa

essa possível correlação entre governança pública e capital humano de forma segmentada por nível de escolaridade, fator essencial e diferencial desta análise.

Todavia, a literatura apresenta discordâncias. Gomes *et al.*, (2013), demonstram que municípios maiores tendem a ter um controle financeiro melhor em relação a municípios menores, indicando que a qualidade do prefeito, neste caso fragmentada pela idade, experiência no serviço público, e nível educacional, não são fatores preponderantes para o desempenho financeiro de determinada Prefeitura.

Neste caso, observa-se que embora os resultados dos estudos tenham se mostrado divergentes no que tange a uma possível relação de causa e efeito entre controle financeiro dos municípios e nível educacional dos gestores, ressalte-se que foi percebido pelos próprios pesquisadores, que os municípios maiores possuem maior equilíbrio financeiro em relação a cidades menores, o que indica ser fator preponderante, mas pelo menos a existência de uma correlação, já que municípios maiores tendem a possuir um maior número de candidatos com níveis de escolaridade mais acentuados.

Deste modo, o estudo de Gomes *et al.*, (2013) tanto merece ressalvas, que apesar dos autores chegarem à conclusão de que a escolaridade do gestor não seja um fator preponderante na avaliação da gestão pública, estes mesmos pesquisadores reconhecem que o fator educacional se destaca como o atributo gerencial que mais se mostrou capaz de influenciar no desempenho da gestão em comparação com as outras particularidades levantadas, tais como: idade e experiência no setor público (Gomes *et al.*, 2013).

Nesse mesmo caminho, percorre Araújo *et al.* (2021), ao revelar que o perfil educacional do prefeito não apresentou significativa relação com os municípios considerados efetivos pelo Instituto de Efetividade de Gestão Municipal - IEGM (Instituto Rui Barbosa) durante o período de 2015 a 2017. Embora, a literatura especializada já tenha publicado que o IEGM não está no mesmo patamar de assertividade do IGM-CFA (Albuquerque *et al.*, 2017), uma vez que o IGM-CFA realiza uma avaliação plural através de três esferas: realidade fiscal, gestão administrativa e desempenho.

Segundo Velten (2015) esta dissociação pode ser explicada tendo em vista que mesmo o prefeito não portando um perfil educacional elevado, este tem a prerrogativa de contratar servidores de confiança com elevado grau de instrução para auxiliá-lo. Não obstante, conforme já elencado nesta pesquisa, parte da literatura internacional destoa desta narrativa, uma vez que apresentam estudos que em tese comprovam que prefeitos mais qualificados se cercam de uma equipe mais preparada intelectualmente (Avellaneda; Gomes, 2017; Boyatzis 1982; Kosecik *et al.*, 2003).

Ainda no campo do desempenho fiscal municipal, Pereira e Saes (2022), motivados pelo bom desempenho eleitoral dos empresários brasileiros nas eleições municipais de 2012, resolvem pesquisar sobre os resultados econômicos das prefeituras entre 2013 e 2016. Para a surpresa dos pesquisadores não foi encontrado nenhum resultado significativo capaz de relacionar o equilíbrio fiscal dos municípios com experiência empresarial e educacional dos gestores. Dentre os achados, se destacou apenas o quesito idade, indicando que o prefeito mais velho tende a realizar uma gestão mais coesa nesse sentido, o que de certa forma confirma aplicação da Teoria do Capital Humano, pelo menos no aspecto experiência.

Dessa maneira, observa-se que a literatura apresenta discrepâncias entre uma eventual correlação entre as habilidades dos gestores com a efetividade da gestão pública. Por conta dessas razões, a presente pesquisa visa realizar este paralelo de forma mais profunda, tendo em vista a riqueza de dados que é ofertada pelo Índice de Governança Municipal do Conselho Federal de Administração. Reforça-se ainda, que diferentemente de todas as outras publicações citadas, esta proposta possibilita que um mesmo município se compare com ele próprio durante um lapso temporal de sete anos (2017 – 2023), permitindo assim uma análise mais justa, uma que cada cidade apresenta suas próprias peculiaridades.

### **1.3 Teoria do Capital Humano**

A Teoria do Capital Humano tem como precursor o polonês Jacob Mincer (Viana; Lima, 2010). Como pioneiro, Mincer (1958) foi o primeiro a identificar que o rendimento mensal do trabalhador estava vinculado ao quanto este já teria investido em qualificação. Todavia, a Teoria do Capital Humano tem como principais expoentes os autores Schultz (1961) e Becker (1964), sendo que o primeiro é apontado como o pai da respectiva concepção, e o segundo como um dos principais desenvolvedores da teoria (Monteiro, 2016).

De acordo com Monteiro (2016), a experiência de Schultz como consultor no período pós-guerra na Alemanha Ocidental propiciou a oportunidade de o pesquisador presenciar a breve reconstrução do estado alemão advindo do aumento da produtividade das empresas, simultaneamente à época em que eram realizados inúmeros investimentos em educação profissional. Desse modo, o autor foi despertando interesse em consolidar seus estudos sobre a importância da educação na produção econômica.

De acordo com Schultz (1961), as pessoas se tornaram importantes fontes de estudo da economia, tendo em vista que os conhecimentos e habilidades foram se mostrando relevantes atribuições capazes de serem adquiridas durante a carreira profissional do trabalhador,

resultando inclusive na geração de valor econômico. Justificando sua linha de raciocínio, Schultz (1961) cita que o filósofo da economia neoclássica Adam Smith corrobora com este argumento, ao entender que uma das formas de compreender a economia de um determinado país seria através da mensuração das habilidades desenvolvidas por seu povo.

Para analisar a abrangência das proposições apresentadas, Schultz (1961), discorre que tanto a indústria quanto a agricultura só conseguiriam alcançar a abundância plena em desenvolvimento econômico, se investissem não apenas em insumos e equipamentos, mas principalmente em seres humanos. De acordo com Schultz (1961), seria impossível crescimento no sistema econômico, caso houvesse apenas avanço no trabalho manual. Para ratificar o raciocínio, Schultz (1961) exemplifica citando uma cena do filme *Intruder in the Dust* (Faulkner, 1948), quando um agricultor pobre solitário reflete sobre a inutilidade de um homem sem habilidade e conhecimento.

Nesse diapasão, está Marshall (1890), ao afirmar que a riqueza pode ser dividida em bens materiais e imateriais, definindo os bens imateriais como aqueles que estão relacionados ao conhecimento e habilidade dos indivíduos. Segundo o autor, são estes os atributos responsáveis por potencializar os bons resultados nas tarefas dos trabalhadores, possivelmente gerados pela confiança criada através de treinamento e aperfeiçoamento.

Nota-se que a literatura indica que a teoria do capital humano é compreendida primeiramente pela aquisição de conhecimentos e habilidades, que podem ser conquistados através de investimento em qualificação educacional e aperfeiçoamento. A partir desse pressuposto, se torna possível o desenvolvimento de competências que permitam impactar positivamente na produtividade laboral e conseqüentemente em melhor remuneração (Silva, 2008).

Para Becker (1964), são justamente as experiências desenvolvidas e aperfeiçoadas no dia a dia, que são os verdadeiros instrumentos que preparam os indivíduos para uma tomada de decisão mais efetiva. Isto significa que a capacidade e qualidade da produção laboral vai depender da qualidade do capital humano, que está arraigada na intensidade de treinamentos científicos, tecnológicos, e principalmente pela formação educacional do trabalhador.

Observe-se que o capital humano é um conjunto de conhecimentos, experiências e habilidades que vão sendo adquiridas ao longo do tempo, que têm como principal fonte de recurso a educação. Conforme *Barros et al.*, (2000), a mudança propiciada pelos investimentos em educação tem o potencial de interferir até mesmo na vida das pessoas que não investem em qualificação diretamente, mas que pelo menos convivem com pessoas que investem, considerando que ao gerar aumento na capacidade produtiva laboral, a tendência é que os

trabalhadores gozem de uma maior média na remuneração, o que conseqüentemente permite impactar na expectativa de vida da população.

Além disso, inegavelmente o aspecto cognitivo tem o potencial de ser transformado por conta de um intelecto elevado de maior consciência, advindo obviamente de um maior nível educacional. Dessa maneira, é de se esperar uma redução até mesmo do número de filhos por pessoas com nível de formação mais elevado, o que conseqüentemente oportuniza uma maior tendência de o Estado oferecer uma vida mais digna para a população (Barros *et al.*, 2000).

Partindo desse pressuposto, é correto afirmar que o indivíduo com maior estoque de capital humano possivelmente apresentaria maior probabilidade de vislumbrar oportunidades de sucesso na vida profissional, sobretudo no mundo empresarial (Fontenele *et al.*, 2011). Dessa maneira, a presente pesquisa tem a oportunidade de buscar evidências que comprovem se esta teoria também pode ser aplicada no que tange a eficiência da gestão pública, mais especificamente no que tange a gestões municipais no Estado de Goiás.

Portanto, a pesquisa terá a oportunidade de comprovar se o capital humano medido pelo nível de escolaridade dos Prefeitos terá o mesmo efeito de produtividade do mundo corporativo, o qual Schultz (1961) já demonstrou ter plena correlação. Dessa maneira, a pesquisa vai buscar encontrar essa evidência através do Índice de Governança Municipal já disponibilizado pelo Conselho Federal de Administração durante os anos de 2017 a 2023.

#### **1.4 Índice de Governança Municipal, do Conselho Federal de Administração (IGM-CFA)**

O Índice de Governança Municipal produzido pelo Conselho Federal de Administração (IGM-CFA) é tido como o sistema mais completo no que tange a mensuração de performance em gestão pública municipal no Brasil. A literatura especializada credita este fato ao IGM-CFA por este ser um índice que consegue compilar informações dos mais variados segmentos que dão origem aos resultados avaliativos das três dimensões das mais relevantes na gestão pública, tais como: finanças, gestão e desempenho dos municípios (Albuquerque *et al.*, 2017).

De acordo com o Conselho Federal de Administração (CFA, 2023), os demonstrativos da primeira dimensão, a qual é classificada como finanças públicas podem ser compreendidas através de quatro vetores, tais como: i) índice fiscal, ii) investimento per capita na educação/saúde, iii) equilíbrio previdenciário e iv) custo do legislativo.

O índice fiscal dos municípios pode ser mensurado através do nível de autonomia financeira, gastos com pessoal, capacidade de investir e por último, liquidez. A autonomia

financeira nada mais é do que a capacidade da gestão pública local conseguir ser autossustentável financeiramente (CFA, 2023).

O segundo ponto a ser considerado é o grau de gastos com pessoal do Poder Executivo previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal (2000), o qual estipula como teto máximo o percentual de 54% da receita corrente líquida. O terceiro quesito se refere a capacidade de investimento, que é mensurado através do percentual de investimento advindo da receita municipal. E o quarto e último ponto, se refere a liquidez, que é entendida como a saúde financeira do município, ou seja, é a apuração se existe dinheiro em caixa para cobrir os restos a pagar daquela determinada gestão (CFA, 2023).

De acordo com Constituição Federal (1988), os municípios devem obrigatoriamente investir o mínimo de 25% de sua receita em Educação, bem como o mínimo de 15% em saúde. Nesse contexto, o IGM-CFA, ao avaliar o segundo quesito da dimensão finanças, aprecia se a gestão local está cumprindo esses requisitos constitucionais, bem como avalia a quantificação do valor total desse investimento dividido pelo número de habitantes da respectiva cidade.

Em terceiro lugar no que se refere a avaliação das finanças municipais, o IGM-CFA leva em consideração o equilíbrio econômico da situação da previdência local, que é medido pela nota atribuída pelo Indicador da Situação Previdenciária. Em quarto lugar na avaliação das finanças municipais, o IGM-CFA destaca as despesas empenhadas do poder executivo na conta do poder legislativo, dentre as quais devem obedecer às restrições impostas na Constituição Federal (1988) e na Lei de Responsabilidade Fiscal (2000).

Segundo o CFA (2023), a segunda dimensão, a qual é nominada de gestão, é subdividida sob três vertentes, tais como: colaboradores, planejamento e transparência. Sob a ótica da diretriz “colaboradores”, a avaliação é quantificada em duas frentes, na primeira apuração é verificado a quantidade de servidores em relação ao tamanho da população, e na segunda frente, é avaliado a quantidade de servidores comissionados em relação ao quantitativo de servidores efetivos (CFA, 2023).

Na perspectiva “planejamento”, o Conselho Federal de Administração (2023) ratifica a informação de que o Índice de Governança Municipal quantifica a nota do município através da avaliação de três critérios, quais são: planejamento de despesa, captação de recursos e atendimento à Lei de Incentivos às micro e pequenas empresas.

Na última ponta de avaliação da segunda dimensão, está a apuração do critério transparência, o qual é mensurado através da quantidade de informações que são disponibilizadas pelos municípios aos Institutos de Dados Oficiais do Governo Federal, além da verificação do nível de irregularidades dos municípios em face do Serviço Auxiliar de

Informações para Transferências Voluntárias, também conhecido como CAUC<sup>1</sup>; e, por último, se destaca a averiguação do quesito Índice de Transparência MUNIC<sup>2</sup>, o qual é medido através do nível de cumprimento das exigências legislativas em matéria de transparência pública pelos municípios (CFA, 2023).

Por fim, o Conselho Federal de Administração (2023), através do Índice de Governança Municipal avalia a terceira dimensão, classificada como “desempenho”, mediante cinco searas distintas, quais sejam: educação, saúde, saneamento e meio ambiente, vulnerabilidade social e segurança.

Primeiramente, o nível de desempenho educacional é considerado pelo IGM-FCA (2023) através de análise do nível da taxa de cobertura de creches, que é calculada mediante o número de matrículas e porte populacional de crianças de zero a três anos. Em segundo lugar, é apurada a taxa de abandono escolar no ensino fundamental, de forma a relacionar a quantidade de abandono e o total de matrículas efetuadas nos anos iniciais, multiplicado por cem (CFA, 2023).

Em terceiro lugar, o IGM-CFA (2023), quantifica a qualidade do aprendizado da rede municipal através das médias de notas na aplicação da prova do IDEB do 5º e 9º ano. E por último é realizado a quantificação da taxa de distorção entre idade e série dos alunos nos anos iniciais, ou seja, é realizado a valoração do percentual de alunos que estão atrasados em relação às séries que deveriam estar cursando.

Na seara do “desempenho” em saúde pública, o IGM-CFA avalia o índice de mortalidade infantil, juntamente com índice da população coberta pelas equipes da saúde da família e atenção básica e, por último, é realizado a mensuração da capacidade do município em realizar campanhas de vacinação, que a depender do nível de cobertura tem o potencial de controlar a disseminação de doenças.

No critério saneamento e meio ambiente, o IGM-CFA (2023) realiza avaliação do percentual da população que tem acesso a água e esgoto, bem como o percentual da população que tem acesso a tratamento de rede esgoto, este último é metrificado através da quantidade de esgoto tratado em relação a água consumida pelo município.

---

<sup>1</sup> Segundo o Tesouro Nacional (2022, pág. eletrônica), “CAUC é um serviço que disponibiliza informações acerca da situação de cumprimento de requisitos fiscais necessários à celebração de instrumentos para transferência de recursos do governo federal, pelos entes federativos, seus órgãos e entidades, e pelas Organizações da Sociedade Civil (OSC)”.

<sup>2</sup> De acordo com o IBGE (2021), o índice MUNIC é uma pesquisa de informações básicas municipais que são colhidas anualmente através da disponibilização de dados das próprias Prefeituras, que servem para desvendar a realidade local de todos os municípios brasileiros, possibilitando aos gestores públicos encontrarem um diagnóstico da situação fática de todas as cidades brasileiras.



Em relação ao quesito vulnerabilidade social, o IGM-CFA (2023), apura o percentual de pessoas que estão na faixa de vulnerabilidade social em relação a quantidade total de habitantes daquele município. Essa averiguação é realizada através da divisão do número de inscritos no Cadastro único pelo número de habitantes de determinada cidade.

Por fim, em relação ao cenário “desempenho”, o IGM-CFA (2023) avalia o critério segurança, mesmo sendo esta atribuição de responsabilidade do estado. Essa investigação comporta a análise da taxa de homicídios a cada 100 mil habitantes, bem como o percentual de mortes no trânsito a cada 100 mil habitantes.

Diante de todo o exposto nesta revisão de literatura, depreende-se a relevância de investigar o capital humano na seara da Administração Pública Municipal, bem como no campo da Ciência Política. Percebe-se que a depender dos resultados encontrados, a pesquisa possivelmente vai apontar o quão complexo é o universo municipalista no Brasil, incitando uma profunda reflexão crítica sobre o Federalismo brasileiro após a Constituição Federal de 1988. De outro lado, na percepção da Ciência Política, caso os resultados venham a comprovar que o capital humano tenha interferência positiva na qualidade da governança municipal, as apurações detectadas presumivelmente terão o condão de gerar impacto no eleitorado brasileiro, ou pelo menos no eleitorado goiano.

Ademais, perante a análise da realidade das mais diversas cidades, e considerando obviamente as inúmeras condições econômicas diferentes entre os 246 municípios de Goiás, os dados do Índice de Governança Municipal do Conselho Federal de Administração são a base de dados escolhida para a realização da regressão analítica que vai tratar de certificar se de fato o perfil do capital humano do gestor(a), no caso o(a) prefeito(a) tem influência ou não na qualidade da governança municipal do estado de Goiás.

## CAPÍTULO 2

### MÉTODO

#### 2.1 Da Natureza e Abordagem da Pesquisa

Conforme esclarecido na introdução, o problema de pesquisa consiste em identificar “qual a relação entre o nível de escolaridade dos prefeitos e a qualidade da governança municipal?”. A partir dessa indagação reconhece-se que a pesquisa é de natureza associativa, visto que objetiva mapear a relação entre as variáveis e partir disso aprofundar conhecimentos a partir dos motivos que contribuem ou determinam a ocorrência de um determinado fenômeno (Gil, 1991).

Em relação a abordagem da presente pesquisa, entende-se que esta será de cunho quantitativo, visto que, busca analisar o Índice de Governança Municipal vis-à-vis o nível de habilidades dos prefeitos, assumindo como *proxy* o grau de escolaridade dos gestores através de ferramentas de econometria (Malhotra, 2001).

A intenção é, portanto, verificar por meio de estatística inferencial se a Teoria do Capital Humano (Mincer, 1958; Schultz, 1961; Becker, 1964) também pode ser aplicada no contexto da administração pública municipal.

#### 2.2 Da Fundamentação Empírica: Dados e Instrumentos de Coleta

A proposta do presente estudo é apresentar os resultados alcançados pelo Tribunal Superior Eleitoral em relação ao perfil dos prefeitos eleitos das 246 cidades goianas, mais especificamente nas eleições de 2016 e 2020, bem como apontar as avaliações levantadas pelo Conselho Federal de Administração pertinentes a governança municipal em todas as cidades do Estado de Goiás, entre os anos de 2017 e 2023.

A escolha em explorar como fonte de pesquisa os municípios de Goiás parte do pressuposto que o estado da região centro oeste está situado em uma localização estratégica, pela qual permite fazer divisa com estados de 4 das 5 regiões do país, ao mesmo tempo que consegue figurar como o 7º estado do Brasil em quantidade de municípios, e ainda se posicionar como a 9ª maior economia entre os 27 estados brasileiros (IBGE, 2021).

Importante registrar que o horizonte temporal estudado será relativo a uma gestão completa (2017 a 2020), e a três quartos do mandato subsequente (2021 a 2023), visto que dessa maneira torna-se possível analisar uma quantidade de dados mais robusta, propiciando a

produção de uma pesquisa mais atualizada, a fim de integrar o arcabouço literário. Ademais, vale ressaltar que a estrutura de dados em painel que será utilizada na presente pesquisa tem o potencial de aumentar o número de informações, possibilitando em uma maior qualidade na estimação dos parâmetros apresentados (Hsiao, 1986).

A variável dependente do estudo em tela consiste na extração das notas atribuídas aos municípios no Índice de Governança Municipal. A mensuração desses dados é realizada pelo Conselho Federal de Administração, mediante atualização do panorama municipal relativo à gestão, finanças e desempenho. A escolha na utilização do IGM-CFA tem como fundamento as referências da literatura especializada no entendimento de que o respectivo Índice é o mais completo entre todos os outros (Albuquerque *et al.*, 2017).

A principal variável independente na análise em comento será a Escolaridade, que deriva da base de dados do Tribunal Superior Eleitoral, decorrente das informações fornecidas pelos próprios candidatos no momento de registro das candidaturas. A partir da base de dados coletada, percebe-se que a classificação dos prefeitos foi feita em 6 diferentes graus de instrução, sendo eles: ensino fundamental incompleto, ensino fundamental completo, ensino médio incompleto, ensino médio completo, ensino superior incompleto e ensino superior completo. Dessa maneira, espera-se que esta variável consiga explicar a correlação associada a variável dependente (IGM), partindo do princípio que a Teoria do Capital Humano (Mincer, 1958; Schultz, 1961; Becker, 1964) abarca em seu contexto a premissa de que quanto maior a qualificação do trabalhador, maior será a perspectiva de uma gestão com melhores resultados.

Outrossim, vale ressaltar que a Teoria do Capital Humano também pode ser compreendida sob o enfoque da experiência de vida do gestor, representada na equação proposta pela segunda variável independente, sendo extraída pela base de dados do Tribunal Superior Eleitoral, decorrente das informações fornecidas pelos próprios candidatos no momento do registro das candidaturas. Desse modo, espera-se que o gestor enquanto portador de idade mais avançada tenha absorvido maiores habilidades e conhecimentos na vida pessoal e profissional, podendo resultar em provável correlação com as boas notas atribuídas pelo Índice de Governança Municipal em suas respectivas administrações.

Como primeira variável de controle, considerando o objetivo de considerar as mais diversas realidades econômicas das cidades goianas, ter-se-á o instituto do PIB *per capita* de cada município que será objeto do presente estudo. Essa base de dados será advinda das pesquisas realizadas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, o qual tem a função de mensurar a soma de todos os bens e serviços produzidos pela respectiva cidade dividido pelo número de habitantes daquela determinada localidade (IBGE, 2021).

Como segunda variável de controle, atendendo a finalidade de anular qualquer ação que possa enviesar o resultado da presente pesquisa, sobretudo no que tange ao ambiente institucional de determinada prefeitura, levar-se-á em consideração se o partido do prefeito (a) é o mesmo partido do governador, tendo em vista que a literatura aponta que quando isso ocorre, consequentemente há um maior direcionamento de transferência de recursos estaduais para estes respectivos municípios (Barbosa, 2019).

Por fim, optou-se por adicionar uma terceira variável de controle, neste caso atinente às características pessoais dos gestores, mais precisamente em relação a ideologia dos prefeitos. A classificação ideológica a ser adotada é a recentemente desenvolvida por Bolognesi, Ribeiro e Codato (2022). Destarte, possivelmente identificar-se-á de forma estatística, qual ideologia partidária tende a apresentar melhor resultado na gestão pública municipal em Goiás, uma que segundo Chen e Lu (2024) a ideologia política ainda desempenha um papel importante na tomada de decisão no setor público.

Além disso, outras variáveis de controle foram consideradas para capturar a correlação entre nível de escolaridade e qualidade da governança pública municipal, como por exemplo os fatores gênero e etnia. Em relação ao primeiro, espera-se encontrar uma maior tendência de qualidade governamental entre aqueles municípios governados por mulheres, uma vez que estudos pretéritos já capturaram achados que apontaram menor índice de corrupção em prefeituras geridas por prefeitas (Brollo; Troiano, 2020). No que tange ao fator etnia, espera-se encontrar uma maior tendência para resultados positivos na qualidade da governança pública municipal em cidades que são geridas por prefeitos negros, uma vez que a literatura já identificou que pessoas negras eleitas possuem uma tendência a propor o triplo de leis e políticas públicas dedicadas a inclusão social (Livianu, 2023).

Observa-se que as variáveis quantitativas elencadas na Tabela 1 ajudam a explicar o quanto as gestões municipais em Goiás representam as mais diversas realidades. Inicialmente ressalta-se que as notas atribuídas às governanças locais ostentam uma média de pontuação de 5,191 pontos, com a nota mínima encontrada de apenas 1,630 pontos, e a nota máxima de 7.900 pontos.

**Tabela 1. Estatística Descritiva relativa às principais variáveis quantitativas**

Variável	N	Média	Desv. Pad.	Min	Max
IGM.CFA	1.722	5,191	0,978	1,630	7,900
População	1.722	28,668.210	104.658,000	924	1.437.237
Idade	1.722	48.697	10,296	24	83

PIB_em_mil reais	1.722	997.020,730	4.377.035,951	17.204,080	83.934.116,034
---------------------	-------	-------------	---------------	------------	----------------

Fonte: elaborado pelo autor (2024).

Nota: A tabela contém as estatísticas descritivas para as principais variáveis não dicotômicas utilizadas.

Do mesmo modo, nota-se a desigualdade encontrada pelo porte populacional. Verifica-se que a média estadual é de um pouco mais de 28.668 habitantes, onde a cidade menos povoada contabiliza apenas 924 habitantes, enquanto em contrapartida, a capital Goiânia abarca a população de mais de 1.400.000 habitantes. Da mesma maneira está a realidade econômica dos municípios, uma vez que o desvio padrão explanado é ainda maior, haja vista a discrepância de 17.204,080 e 83.934.116,034 entre as cidades de menor e o maior PIB. Além do mais, reforça-se ainda a média de idade encontrada, que está inserida na faixa etária de 48 anos, avistando-se a existência de diferentes idades, entre as quais o gestor mais jovem se encontra com 24 anos, e o mais velho com 83.

### 2.3 Modelos Analíticos

Para responder à pergunta de pesquisa serão estimados grupos de modelos de Efeitos Fixos. No primeiro dos grupos foram estimados modelos que permitissem uma visão geral sobre a relação entre os diferentes níveis educacionais e o IGM, controlando para diversos fatores que também possam estar associados ao desempenho dos prefeitos. Assim, para cada um dos diferentes níveis educacionais<sup>3</sup> foi estimado um modelo de Efeitos Fixos cuja especificação segue a Equação (1) abaixo:

$$\begin{aligned}
 IGM_{it} = & \alpha_i + \beta_1 D_i^{Escarlaridade} + \beta_2 PIBpercapita_{it} + \\
 & \sum_{j=1}^3 \beta_{2+j} D_i^{Etnia} + \beta_6 D_i^{Gênero} + \beta_7 Idade_{it} + \sum_{k=1}^5 \beta_{7+k} D_i^{Ideologia} + \\
 & \beta_{13} D_i^{Reeleição} + \beta_{14} D_i^{P.Governador}
 \end{aligned} \tag{1}$$

( $i = 1, 2, \dots, 246$ ), ( $t = 1, 2, \dots, 7$ ) representando (2017-2023))

onde: o subscrito  $i$  se refere a cada prefeito dos municípios do estado de Goiás; o subscrito  $t$  se refere a cada ano da gestão;  $\alpha_i$  se refere aos efeitos fixos de tempo definidos como cada ano de gestão de um dado prefeito  $i$ ;  $D_i^{Escarlaridade}$  representa a variável *dummy* de escolaridade utilizada em cada regressão;  $PIBpercapita_{it}$  corresponde ao logaritmo do PIB

<sup>3</sup> Como citado anteriormente, os níveis são ensino fundamental incompleto (EFI), ensino fundamental completo (EFC), ensino médio incompleto (EMI), ensino médio completo (EMC), ensino superior incompleto (ESI) e ensino superior completo (ESC). Resultando, portanto, em 6 modelos diferentes estimados.

*per capita* de cada município gerido pelo prefeito  $i$  no tempo  $t$ ;  $D_i^{Etnia}$  é a variável *dummy* associada à etnia do indivíduo  $i$ , sendo que foram incluídas as etnias branca, amarela e parda no modelo, sendo a etnia negra a resultante quando o valor das demais iguala zero;  $D_i^{Gênero}$  é a variável que recebe o valor 1 caso o prefeito seja homem, e 0 caso seja mulher;  $Idade_{it}$  se refere a idade dos prefeitos, que estarão representando a variável experiência de vida;  $D_i^{Ideologia}$  representa um conjunto de variáveis *dummy* para cada ideologia do partido político do prefeito, classificada conforme Bolognesi et al. (2022), exceto para Extrema Esquerda, que resulta quando o valor das demais iguala zero; e por fim,  $D_i^{P.Governador}$  assume o valor 1 caso o partido do prefeito  $i$  seja o mesmo do governador do estado de Goiás no ano de mandato  $t$ .

Cabe ressaltar o método de elaboração das variáveis *dummy* de escolaridade. Uma vez que a base de dados coletada não oferece os anos destinados à educação formal por cada prefeito, mas sim trazendo apenas a indicação de completude ou não de dado nível de escolaridade, a transformação de tais categorias em variáveis contínuas de anos de estudo incorreria em pelo menos dois problemas de heterogeneidade: mudanças no sistema educacional e imprecisão dos estudos incompletos. A primeira heterogeneidade diz respeito ao fato de existirem mudanças substanciais de currículo que, quando consideradas ano a ano, podem significar diferenças de formação para um mesmo número de anos estudados. A segunda se refere às categorias de ensino Fundamental Incompleto, Médio Incompleto e Superior Incompleto, que mostram ser bastante a quantidade de anos estudados até o momento da desistência. Portanto, manter o agrupamento se mostrou mais adequado aos objetivos propostos por este estudo.

Considerando o contexto de agrupamento, as variáveis *dummy* de níveis educacionais utilizadas para estimar a Equação (1) podem ser definidas. A *dummy*  $D_i^{EFI} = 1$  caso o prefeito não tenha completado o Ensino Fundamental, e  $D_i^{EFI} = 0$  caso contrário; a *dummy*  $D_i^{EFC} = 1$  caso o prefeito tenha completado pelo menos o Ensino Fundamental, e  $D_i^{EFC} = 0$  caso contrário; a *dummy*  $D_i^{EMI} = 1$  caso o prefeito tenha pelo menos o Ensino Fundamental completo e não tenha completado o Ensino Médio, e  $D_i^{EMI} = 0$  caso contrário; a *dummy*  $D_i^{EMC} = 1$  caso o prefeito tenha completado pelo menos o Ensino Médio, e  $D_i^{EMC} = 0$  caso contrário; a *dummy*  $D_i^{ESI} = 1$  caso o prefeito tenha pelo menos o Ensino Médio completo e não tenha completado o Ensino Superior, e  $D_i^{ESI} = 0$  caso contrário; a *dummy*  $D_i^{ESC} = 1$  caso o prefeito tenha todos os níveis educacionais completos, e  $D_i^{ESC} = 0$  caso contrário. Para entendimento, as variáveis descritas substituem  $D_i^{Escolaridade}$  na Equação (1) e cada modelo estimado contém apenas uma das variáveis *dummy* descritas.

Para descrever as variáveis utilizadas, será incluída uma tabela com estatísticas descritivas. O modelo de Efeitos Fixos com componente temporal será aplicado para que se possa controlar por mudanças ao longo do tempo que são constantes entre os prefeitos da amostra, tais como eventuais mudanças legislativas estaduais, o fato de as eleições ocorrerem em uma mesma data, etc<sup>4</sup>.

Em relação às variáveis de controle, iniciando pela idade, tem-se como hipótese o resultado  $\beta_7 > 0$ , pois espera-se que o gestor com idade mais avançada tenha absorvido maiores habilidades e conhecimentos na vida pessoal e profissional, gerando uma tendência em resultar em uma governança municipal de maior qualidade. Ainda, existe a possibilidade de que  $\beta_7 < 0$ , pois existe a possibilidade de que as capacidades físicas e cognitivas dos prefeitos declinem a partir de determinada idade. Quanto à habilidade do prefeito, será observado se  $\beta_{13} > 0$ , pois conjectura-se que uma maior experiência na atividade política possa facilitar a execução de planos estratégicos para uma melhor governança municipal.

Prosseguindo, espera-se observar  $\beta_2 > 0$  devido à hipótese de que municípios mais desenvolvidos do ponto de vista econômico, tendem a oferecer um ambiente mais propenso a produção de bons resultados, o que de certa maneira facilitaria a governança do prefeito. Também, espera-se que  $\beta_6$  seja significativo, pois espera-se que, controlando pelos demais fatores, haja diferença de gênero entre a relação com o IGM, uma vez que as mulheres no governo tendem a praticar menos atos de corrupção em relação aos homens (Brollo; Troiano, 2020).

Ato contínuo,  $\beta_{14} > 0$ , haja vista que segundo a literatura, cidades que possuem prefeitos filiados ao mesmo partido do governador, usualmente são mais beneficiadas no recebimento de recursos estaduais, ocasião que de certa maneira facilita a gestão financeira de determinados municípios (Barbosa, 2019). Deste modo, o fato de o prefeito ser ou não do mesmo partido do governador também funcionará como variável de controle, exercendo a função de conter qualquer resultado que tenha o condão de encobrir a análise dos resultados pretendidos na verificação das hipóteses.

Por fim, de forma adicional será levado em consideração o teste da significância dos termos  $\sum_{k=1}^5 \beta_{7+j} D_i^{Ideologia}$ , a fim de buscar entender se a ideologia dos prefeitos (Esquerda, Centro ou Direita), é ou não capaz de se mostrar mais propensa a produzir bons resultados na

---

<sup>4</sup> Isto é, abandonamos a hipótese de que  $corr(c_i, X_i) = 0$ , sendo  $c_i$  um componente não observado que varia com o tempo, mas que é constante entre os prefeitos, e  $X_i$  um vetor contendo todas as variáveis independentes estimadas no modelo.

qualidade da governança municipal, uma vez que conforme os estudos de Chen e Lu (2024), a ideologia política ainda influencia nas tomadas de decisões no setor público.

Apesar de não ser a problemática principal do presente estudo, identificar a qualidade da governança pública municipal sob a ótica ideológica, possibilitaria encontrar achados que permitiriam realizar testes que teriam o condão de mensurar se as governanças municipais podem ser influenciadas pelas ideologias partidárias dos prefeitos eleitos, uma vez que, segundo a literatura especializada, se espera que gestões alinhadas à direita consigam performar melhor no aspecto fiscal (Arvate *et al.*, 2008), enquanto governos de cunho progressista buscam priorizar ações sociais voltadas para a distribuição de renda (Bobbio, 1995).

Apesar de produzir uma evidência inicial da significância dos níveis educacionais, os modelos estimados a partir da Equação (1) possuem a limitação de comparar categorias muito agregadas. Então, a partir da análise dos resultados da regressão inicial utilizando-se a Equação (1), foi estimado um modelo de Efeitos Fixos visando a identificação da relação de um nível educacional adicional dos prefeitos com o IGM. Para isso, utilizou-se a Equação (2) a seguir:

$$IGM_{it} = \alpha_i + \beta_1 D_i^{Efeito\ Marginal} + \beta_2 PIBpercapita_{it} + \sum_{j=1}^3 \beta_{2+j} D_i^{Etnia} + \beta_6 D_i^{Gênero} + \beta_7 Idade_{it} + \sum_{k=1}^5 \beta_{8+k} D_i^{Ideologia} + \beta_{13} D_i^{Reeleição} + \beta_{14} D_i^{P.Governador} \quad (2)$$

Em que  $D_i^{Efeito\ Marginal}$  visa capturar a relação entre a completude de um nível de escolaridade em relação ao nível de escolaridade imediatamente anterior. Foram estimados dois modelos com essa especificação, em que, o primeiro deles traz uma *dummy* em que os prefeitos com Ensino Médio Completo são comparados aos prefeitos com Ensino Fundamental Completo. O segundo modelo traz a comparação entre os prefeitos que possuem o Ensino Superior Completo e os que possuem Ensino Médio Completo. Cabe ressaltar que em ambos os modelos foram utilizadas subamostras<sup>5</sup> visando remover a comparação de cada nível de escolaridade com todos os demais, tal como feita ao estimar a Equação (1), e focar apenas no efeito marginal. Após a estimação, espera-se verificar  $\beta_1$  significativo e  $\beta_1 > 0$  para ambas as estimações, indicando que, conforme o prefeito conclui níveis educacionais, seu estoque de capital humano aumenta e isso se relaciona com melhor qualidade de gestão.

<sup>5</sup> Considerando que o capital humano é uma variável estoque, ao inserir o nível de escolaridade como categoria, é preciso considerar todos os prefeitos que passaram por aquele nível. Neste caso, como a ideia é isolar apenas o efeito marginal, é preciso separar as subamostras. Por exemplo, na categoria EFC, caso a amostra não seja reduzida para conter apenas os prefeitos que estudaram apenas até este nível, seria necessário incluir todos os prefeitos que cursaram pelo menos o EFC.



Outro modelo estimado a partir da análise dos resultados da Equação (1) foi o de Efeitos Fixos visando a identificação da relação entre o fato de um determinado prefeito haver desistido dos estudos em qualquer dos níveis com o IGM (efeito desistência). Para isso, utilizou-se a Equação (3) a seguir:

$$IGM_{it} = \alpha_i + \beta_1 D_i^{Efeito\ Desistência} + \beta_2 PIBpercapita_{it} + \sum_{j=1}^3 \beta_{2+j} D_i^{Etnia} + \beta_7 D_i^{Gênero} + \beta_8 Idade_{it} + \sum_{k=1}^5 \beta_{8+k} D_i^{Ideologia} + \beta_{14} D_i^{Reeleição} + \beta_{15} D_i^{P.Governador} \quad (3)$$

Em que  $D_i^{Efeito\ Desistência}$  visa capturar a relação entre a não completude de qualquer dos níveis de escolaridade e a qualidade da gestão municipal. Foi estimado um modelo com essa especificação, no qual foi elaborada uma *dummy* em que os prefeitos com Ensino Fundamental Incompleto, Ensino Médio Incompleto e Ensino Superior Incompleto são comparados aos prefeitos com todos esses níveis completos, isto é  $D_i^{Efeito\ Desistência} = 1$  caso determinado prefeito tenha iniciado mas não completado algum dos níveis educacionais, e  $D_i^{Efeito\ Desistência} = 0$  caso contrário. Após a estimação, espera-se observar  $\beta_1$  significativo e  $\beta_1 < 0$ , indicando a possibilidade de que o hábito de completar ou desistir de empreendimentos estejam relacionados negativamente à capacidade de gestão municipal através de possíveis incertezas pessoais do prefeito, tal como hábito de não finalizar projetos ou mudança de opinião ao longo de empreendimentos.

Por fim, o último modelo estimado a partir dos resultados após a Equação (1) foi o de Efeitos Fixos visando testar a ideia de que, relacionado ao IGM, exista um nível mínimo do estoque de capital humano a partir do qual o efeito desistência não se sobreponha às habilidades adquiridas ao completar níveis educacionais anteriores. Para isso, foram estimados dois modelos com a especificação da Equação (4) a seguir:

$$IGM_{it} = \alpha_i + \beta_1 D_i^{CHM} + \beta_2 PIBpercapita_{it} + \sum_{j=1}^3 \beta_{2+j} D_i^{Etnia} + \beta_7 D_i^{Gênero} + \beta_8 Idade_{it} + \sum_{k=1}^5 \beta_{8+k} D_i^{Ideologia} + \beta_{14} D_i^{Reeleição} + \beta_{15} D_i^{P.Governador} \quad (4)$$

Em que  $D_i^{CHM}$  na primeira estimação visa comparar a relação entre os prefeitos que iniciaram, mas não completaram o Ensino Médio e os prefeitos que completaram o Ensino Fundamental com o IGM, enquanto na segunda estimação ela compara a relação entre os prefeitos que iniciaram, mas não completaram o Ensino Superior e os prefeitos que finalizaram o Ensino Médio com o IGM. Cabe ressaltar que em ambos os modelos foram utilizadas subamostras pelos mesmos motivos da estimação da Equação (2). Após a estimação do primeiro

modelo espera-se observar  $\beta_1$  não significativo, indicando que, quando um prefeito não completa o Ensino Médio seu estoque de capital humano não é grande o suficiente para sobrepor o efeito desistência e se relacionar positivamente com o IGM. Sobre a segunda estimação, espera-se que  $\beta_1$  seja significativo e  $\beta_1 > 0$ , indicando que prefeitos com Ensino Médio completo já possuem capital humano acumulado suficiente que seja maior que o efeito desistência.

Deste modo, observa-se que as variáveis utilizadas para análise das hipóteses propostas têm o condão de contribuir para a literatura, principalmente por propiciar uma análise pormenorizada da influência da escolaridade na Governança Pública de forma segmentada por nível de instrução, algo ainda pouco explorado na literatura. Em outras palavras, quer dizer que nesta proposta, o presente estudo não cuida apenas de verificar se de fato existe relação entre escolaridade e boa gestão, mas ocupa-se também de avaliar o respectivo grau de escolaridade com a qualidade da gestão. Ou seja, os resultados encontrados podem indicar que não existe associação entre uma gestão municipal efetiva e a conclusão de curso superior por determinado prefeito.

### CAPÍTULO 3

## RESULTADOS E DISCUSSÕES

Nesta seção serão apresentados os resultados das estimações. Assim como detalhado na metodologia, inicialmente foram estimados (6) modelos de Efeitos Fixos de ano de mandato com base na Equação (1) com o objetivo de mapear possíveis associações entre qualidade da governança pública municipal e os respectivos graus de escolaridade dos gestores, acrescido de análises referentes as variáveis de controle, tais como: perfil econômico da cidade, etnia, fator gênero, idade, retrato ideológico, mandato advindo de reeleição, e por fim alinhamento partidário com o governador do Estado.

A partir da Tabela 2 é possível observar que, exceto pelo nível educacional Fundamental Incompleto, todos os coeficientes associados às *dummies* educacionais são significativos. Observando o Modelo 1 é possível perceber a ausência do termo associado à variável EFI, que ocorreu devido à presença de multicolinearidade com as variáveis de controle, o que indica que este nível educacional não adiciona informações adicionais suficientes para se estabelecer uma relação com o IGM. A presença das demais variáveis indica que possuem relevância estatística na estimação.

O Modelo 2 da Tabela 2 indica que prefeitos que concluíram pelo menos o Ensino Fundamental<sup>6</sup> apresentam relação positiva com o IGM quando comparados com aqueles que não finalizaram o Ensino Fundamental. Os pressupostos da Teoria do Capital Humano (Schultz, 1961) podem ser inferidos a partir deste Modelo, uma vez que há correlação entre a qualidade da governança municipal entre os gestores que pelo menos completaram o Ensino Fundamental tende a ser superior em relação aos prefeitos que não completaram este nível de ensino, indicando a confirmação da primeira hipótese levantada, de que quanto maior a escolarização do gestor, melhores serão os níveis de governança do município por ele administrado.

O Modelo 3 da Tabela 2 demonstra que prefeitos que não concluíram o Ensino Médio<sup>7</sup> apresentam relação negativa com o IGM quando comparados com os demais grupos. Essas evidências encontradas no Modelo 3 podem estar relacionadas a um perfil de gestores que não apresentam uma virtude essencial na liderança organizacional, qual seja, a persistência (Vieira,

---

<sup>6</sup> Neste grupo encontram-se os prefeitos que finalizaram o Ensino Fundamental, aqueles que iniciaram, mas não completaram o Ensino Médio, aqueles que completaram o Ensino Médio, os que iniciaram, mas não completaram o Ensino Superior, e por fim aqueles que finalizaram o Ensino Superior.

<sup>7</sup> Neste grupo encontram-se os prefeitos que finalizaram o Ensino Fundamental e aqueles que iniciaram, mas não completaram o Ensino Médio.

2023). Assim sendo, subtende-se que os gestores que não concluem o Ensino Médio possivelmente possuem uma maior predisposição a desistir de projetos iniciados, o que pode refletir na qualidade da governança pública.

Portanto, essa estimação ratifica a hipótese de que  $\beta_1$  é de fato significativo e  $\beta_1 < 0$ , ou seja, o hábito de desistir está relacionado negativamente à capacidade da gestão municipal através de possíveis incertezas pessoais do prefeito, tal como a descontinuidade de projetos anteriormente iniciados ou mudança de opinião ao longo de empreendimentos políticos. No entanto, conforme será discorrido adiante, os resultados indicam ainda a possibilidade de que exista um mínimo de capital humano que possivelmente terá o condão de superar o efeito desistência.

Observando o Modelo 4 da Tabela 2 sugere que prefeitos que concluíram pelo menos o Ensino Médio<sup>8</sup> apresentam relação positiva com o IGM quando comparados com aqueles que não finalizaram o Ensino Médio. Esses resultados alinham-se aos achados de Avellaneda (2009) para as cidades colombianas, que evidenciam o *insight* de que quanto mais preparado e experiente for o prefeito maior a probabilidade de um índice elevado de governança, corroborando com a hipótese levantada na Equação 1, que busca verificar a relação da Teoria do Capital Humano (Schultz, 1961) e qualidade da gestão pública municipal.

O Modelo 5 da Tabela 2 evidencia que prefeitos que iniciaram, mas não concluíram o Ensino Superior<sup>9</sup> apresentam relação positiva com o IGM quando comparados com os demais grupos. Dessa maneira, observa-se que dentro do grau de escolaridade Ensino Superior Incompleto, o fator “Desistência” presumivelmente não consegue superar o fator “Teoria do Capital Humano”, diferentemente do que foi presumido entre os gestores portadores do Ensino Médio Incompleto.

O Modelo 6 da Tabela 2 traz como mote o *insight* de que prefeitos que concluíram o Ensino Superior<sup>10</sup> apresentam relação positiva com o IGM quando comparados com os demais grupos. Isto significa que foi possível identificar neste modelo, uma relação positiva entre aqueles prefeitos que possuíam Ensino Superior Completo e as cidades consideradas mais bem avaliadas no Índice de Governança Pública Municipal do Conselho Federal de Administração.

---

<sup>8</sup> Neste grupo encontram-se os prefeitos que finalizaram o Ensino Fundamental, aqueles que iniciaram, mas não completaram o Ensino Médio, aqueles que completaram o Ensino Médio, os que iniciaram, mas não completaram o Ensino Superior, e por fim aqueles que finalizaram o Ensino Superior.

<sup>9</sup> Neste grupo encontram-se os prefeitos que finalizaram o Ensino Fundamental, aqueles que completaram o Ensino Médio e os que iniciaram, mas não completaram o Ensino Superior.

<sup>10</sup> Neste grupo encontram-se os prefeitos que finalizaram o Ensino Fundamental, aqueles que completaram o Ensino Médio e os que completaram o Ensino Superior.

Em síntese, o que os dados sugerem é que a Teoria do Capital Humano possui uma relação com a qualidade da governança pública municipal.

Além da análise sobre as variáveis de nível educacional na Tabela 2, é possível trazer algumas observações acerca das variáveis de controle. Começando pela idade, é possível perceber que o coeficiente é significativo e positivo para todos os modelos estimados, indicando que quanto mais velho o prefeito, maior tende a ser o valor observado do IGM.

Este resultado coaduna com estudos da literatura especializada ao confirmar a hipótese de que gestores com idades mais avançadas, em regra mais experientes na vida pública tendem a apresentar resultados mais satisfatórios na qualidade da governança municipal em comparação com prefeitos mais jovens (Gallina *et al.*, 2019; Guimarães *et al.*, 2022).

Desse modo, conforme demonstrado na Tabela 2, mesmo que o fator idade não seja o ponto-chave da Teoria do Capital Humano, uma vez que os aspectos centrais desta teoria estão mais conectados ao conjunto de habilidades do indivíduo, o fator idade não deixa de estar relacionado ao aspecto experiência, que por sua vez é um subconjunto de habilidades do homem, corroborando com a hipótese levantada na seção anterior ( $\beta_7 > 0$ ).

Para Becker (1964), as experiências vividas e aperfeiçoadas no dia a dia são essenciais na produção laboral. Entende-se assim a importância do aspecto idade também no setor público, uma vez que em regra os gestores com idades mais avançadas têm maiores probabilidades de se depararem com situações cotidianas que já foram enfrentadas em algum momento pregresso da vida pessoal ou profissional.

Sobre o PIB *per capita* (Tabela 2), é possível observar que o coeficiente foi significativo e negativo para todos os modelos estimados. Em outras palavras, os resultados apontaram para o fato de que as cidades com maior concentração de renda dividida pelo número de habitantes tendem a não obter resultados positivos na qualidade da governança municipal, refutando a hipótese de que  $\beta_2 > 0$ , ou seja, de que municípios mais desenvolvidos do ponto de vista econômico, tenderiam a oferecer um ambiente mais propenso a produção de bons resultados, o que de certa maneira facilitaria a governança do prefeito.

Não obstante o caráter contraintuitivo, achados como esse reforçam a importância da capacidade estatal na administração pública municipal, principalmente no que tange a capacidade administrativa e política. Segundo Mendoza (2004), as principais vertentes que têm o condão de melhorar o bem-estar das pessoas através da gestão pública municipal estão relacionadas a qualidade gerencial do funcionalismo público (perfil profissional dos servidores), e, principalmente, na capacidade do governo em se comunicar com os grupos

sociais, isto é, a habilidade do governo em mobilizar as pessoas para participarem ativamente da gestão.

Em relação às etnias (Tabela 2), é possível observar que os coeficientes das etnias Branca e Parda são significativos e maiores que zero em todos os modelos estimados, refutando a hipótese de que pessoas negras eleitas tendem a ter uma melhor qualidade na governança municipal pelo fato de terem uma maior tendência para propor leis e políticas públicas dedicadas a inclusão (Livianu, 2023).

Quanto ao gênero (Tabela 2), é possível notar que existem casos em que o coeficiente foi significativo e casos nos quais o coeficiente não foi. O sinal foi positivo em todos os casos em que houve significância. Desse modo, o fator gênero por si só não está fortemente correlacionado com a qualidade da governança pública municipal, refutando a hipótese de que prefeituras geridas por mulheres tendem a obter uma maior qualidade da governança pública municipal pelo fato de as gestoras praticarem menos atos de corrupção em comparação aos prefeitos do gênero masculino (Brollo; Troiano, 2020).

Sobre a ideologia (Tabela 2), é possível perceber que o coeficiente da *dummy* Centro-Esquerda está retirado devido a presença de multicolinearidade. Além disso, é possível perceber que apenas a *dummy* de ideologia Centro é significativa negativamente em todos os modelos. Isto quer dizer, que os achados apontaram para uma correlação de que os governos comandados por prefeitos filiados a partidos considerados centristas tendem a obter uma menor qualidade na governança pública municipal, o que de certa maneira corrobora com a obra do autor esloveno (Žižek, 1989), o qual já argumentava que a tentativa de conciliar posições ideológicas opostas poderiam levar a ineficácia política das gestões. Deste modo, em linhas gerais, com exceção do espectro ideológico centrista, o teste da significância da ideologia dos prefeitos nos termos  $\sum_{k=1}^5 \beta_{7+j} D_i^{Ideologia}$ , não se mostrou preponderante para explicar a qualidade da governança municipal

Entretanto, o fato de o prefeito ser do mesmo partido do governador em exercício se mostrou significativo e com sinal positivo para todos os modelos, ratificando os achados da pesquisa de Barbosa (2019), a qual já demonstrava uma maior facilidade na gestão financeira de cidades que possuíam prefeitos filiados ao mesmo partido do governador, restando correlacionado a hipótese de que  $\beta_{14} > 0$ , coadunando com a literatura especializada, a qual já demonstrava, que nestas cidades restava configurado privilégios na destinação de recursos financeiros pelos governos estaduais (Barbosa, 2019).

**Tabela 2. Regressão dos diferentes níveis educacionais dos prefeitos sobre o Índice de Governança Municipal**

	Modelo 1 <sup>11</sup>	Modelo 2	Modelo 3	Modelo 4	Modelo 5	Modelo 6
	Variável Dependente					
	IGM.CFA	IGM.CFA	IGM.CFA	IGM.CFA	IGM.CFA	IGM.CFA
PIB <i>per capita</i>	-0.0725* (0.0288)	-0.0723* (0.0289)	-0.0612. (0.0288)	-0.0624. (0.0292)	-0.0665. (0.0287)	-0.0665. (0.0296)
<i>Dummy</i> Etnia Branca	0.9051** (0.1534)	0.8933** (0.1542)	0.8573** (0.1486)	0.8373** (0.1550)	0.8906** (0.1535)	0.7912** (0.1459)
<i>Dummy</i> Etnia Parda	0.7701** (0.1484)	0.7600** (0.1507)	0.7313** (0.1444)	0.7140** (0.1544)	0.7596** (0.1473)	0.6648** (0.1441)
<i>Dummy</i> Etnia Amarela	0.4096 (0.2239)	0.3928 (0.2280)	0.3282 (0.2239)	0.3017 (0.2352)	0.3695 (0.2080)	0.3413 (0.2359)
<i>Dummy</i> Gênero	0.0537 (0.0438)	0.0589 (0.0462)	0.0852. (0.0412)	0.0924. (0.0452)	0.0411 (0.0454)	0.1217* (0.0455)
Idade	0.0059** (0.0014)	0.0065** (0.0014)	0.0068** (0.0014)	0.0080** (0.0015)	0.0063** (0.0014)	0.0076** (0.0013)
<i>Dummy</i> Ext. Direita	-0.1226 (0.0946)	-0.1199 (0.0967)	-0.0669 (0.0945)	-0.0688 (0.0989)	-0.1319 (0.0972)	-0.1066 (0.0921)
<i>Dummy</i> Direita	0.1018 (0.0642)	0.1059 (0.0632)	0.0925 (0.0609)	0.1033 (0.0614)	0.0941 (0.0621)	0.0836 (0.0624)
<i>Dummy</i> Centro-Direita	0.1723 (0.1014)	0.1688 (0.1002)	0.1402 (0.0846)	0.1370 (0.0840)	0.1563 (0.0987)	0.1262 (0.0982)
<i>Dummy</i> Centro	-0.2469. (0.1048)	-0.2343. (0.1007)	-0.2604. (0.1267)	-0.2298. (0.1086)	-0.2416. (0.1066)	-0.3704* (0.1112)
<i>Dummy</i> Esquerda	-0.2119 (0.1235)	-0.2160 (0.1233)	-0.2585. (0.1305)	-0.2610. (0.1293)	-0.2102 (0.1265)	-0.2677. (0.1211)
<i>Dummy</i> Reeleição	-0.0541 (0.0738)	-0.0603 (0.0704)	-0.0478 (0.0732)	-0.0628 (0.0697)	-0.0535 (0.0741)	-0.0517 (0.0745)
<i>Dummy</i> Gov. Estadual	0.2217* (0.0608)	0.2199* (0.0617)	0.1849* (0.0647)	0.1860* (0.0664)	0.2167* (0.0609)	0.1948* (0.0625)
<i>Dummy</i> EFC		0.1866* (0.0597)				
<i>Dummy</i> EMI			-0.4959*** (0.0599)			
<i>Dummy</i> EMC				0.4247*** (0.0447)		
<i>Dummy</i> ESI					0.2370** (0.0529)	

<sup>11</sup> Cabe ressaltar que *dummy* relativa ao ensino fundamental incompleto precisou ser removida devido a problemas de multicolinearidade. Portanto, não existem evidências de diferenças entre um modelo baseline (contendo apenas as variáveis de controle) e um modelo com *dummy* aditiva de EFI.

	Modelo 1 <sup>11</sup>	Modelo 2	Modelo 3	Modelo 4	Modelo 5	Modelo 6
<i>Dummy</i> ESC						0.3280*** (0.0435)
Efeitos- Fixos:	---	---	---	---	---	---
Ano	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
E.P.: Clusterizado	por: Ano	por: Ano	por: Ano	por: Ano	por: Ano	por: Ano
Observações	1,722	1,722	1,722	1,722	1,722	1,722
R2	0.05936	0.06096	0.08035	0.08099	0.06218	0.08565
Within R2	0.03862	0.04026	0.06007	0.06073	0.04150	0.06549

Fonte: elaborado pelo autor (2024).

Nota 1: A tabela apresenta o resultado estimado por MQO da Equação (1) para os todos os níveis educacionais, cujos mandatos ocorreram no período de 2017 a 2023 no estado de Goiás. O Modelo 1 reporta os resultados para o Ensino Fundamental Incompleto que, devido a presença de multicolinearidade, precisou ser removida; o Modelo 2 reporta os resultados relativos ao Fundamental Completo; o Modelo 3 reporta os resultados relativos ao Ensino Médio Incompleto; o Modelo 4 traz os resultados para o Ensino Médio Completo; o Modelo 5 traz os resultados para o Ensino Superior Incompleto; por fim, o Modelo 6 reporta os resultados relativos ao Ensino Superior Completo. Os objetivos são avaliar a significância e o sinal dos parâmetros relacionados às variáveis *dummy* educacionais e observar algum padrão que possa emergir tanto das variáveis de controle quanto das próprias *dummies* educacionais.

Nota 2: os códigos de significância são 0 ‘\*\*\*’ 0.001 ‘\*\*’ 0.01 ‘\*’ 0.05 ‘.’ 0.1 ‘.’ 1.



Além do estudo das *dummies* educacionais comparando determinado nível com todos os demais, os resultados dos efeitos marginais de níveis educacionais completos são reportados na Tabela 3. O objetivo é o de testar, de forma mais direta, a hipótese de que quanto maior o estoque de capital humano do prefeito, maior é a relação com o IGM. Deste modo, observando o Modelo 1 é possível perceber que a *dummy* que diferencia a relação de prefeitos que completaram o Ensino Fundamental de prefeitos que completaram o Ensino Médio em relação ao Índice de Governança Municipal é significativo e positivo. Ainda, observando o Modelo 2 é possível perceber que a *dummy* que diferencia a relação de prefeitos que completaram o Ensino Superior de prefeitos que completaram o Ensino Médio em relação ao Índice de Governança Municipal também é significativo e positivo.

Observa-se que os achados encontrados nesta pesquisa vão de encontro com a Teoria do Capital Humano, desenvolvida por Becker (1964) e Schultz (1961). O primeiro coloca a carga da formação educacional e dos aperfeiçoamentos adquiridos pelos trabalhadores, o nível da qualidade da produção laboral (Becker, 1964). Enquanto o segundo, carrega consigo o entendimento de que para alcançar a abundância plena em desenvolvimento econômico, não seria possível vislumbrar melhor investimento, do que investir nos próprios seres humanos (Schultz, 1961).

Assim, os achados da Tabela 3 alinham-se com os resultados alcançados por Malheiro (2018), cujo mote é o de que quanto maior a titulação acadêmica do gestor, maior será a probabilidade de uma gestão pública ser mais efetiva.

**Tabela 3. Regressão dos diferentes níveis educacionais marginais completos dos prefeitos sobre o Índice de Governança Municipal**

	Modelo 1	Modelo 2
	Variável Dependente	
	IGM.CFA	IGM.CFA
PIB <i>per capita</i>	-0.0368 (0.0389)	-0.1044** (0.0264)
Marginal.EM.dummy	0.2481** (0.0491)	
<i>Dummy</i> Etnia Branca	0.6470** (0.1431)	0.8240** (0.1668)
<i>Dummy</i> Etnia Parda	0.5266** (0.1318)	0.7200** (0.1497)
<i>Dummy</i> Etnia Amarela	0.3485 (0.4623)	0.1490 (0.1918)
<i>Dummy</i> Gênero	-0.2144 (0.1123)	0.1715** (0.0456)
Idade	0.0055* (0.0021)	0.0104** (0.0022)
<i>Dummy</i> Ext. Direita	-0.3610* (0.1022)	-0.1459 (0.0945)
<i>Dummy</i> Direita	-0.2091* (0.0617)	-0.0008 (0.0750)
<i>Dummy</i> Centro-Direita	-0.5108. (0.2450)	0.0259 (0.0837)

	Modelo 1	Modelo 2
<i>Dummy</i> Esquerda	-0.1029 (0.4265)	-0.3512* (0.1386)
<i>Dummy</i> Reeleição	0.0857 (0.0534)	-0.0519 (0.0650)
<i>Dummy</i> Gov. Estadual	0.3237** (0.0660)	0.1839* (0.0692)
<i>Dummy</i> Marginal.ES.		0.3107** (0.0542)
<i>Dummy</i> Centro		-0.4326* (0.1412)
Efeitos Fixos:	-----	-----
Ano	Sim	Sim
<hr/>		
E.P.: Clusterizado	por: Ano	por: Ano
Observações	617	1,389
R2	0.08220	0.09256
Within R2	0.06099	0.07533

Fonte: elaborado pelo autor (2024).

Nota 1: A tabela apresenta o resultado estimado por MQO da Equação (2) para os prefeitos que completaram os níveis educacionais Fundamental, Médio e Superior e estavam nos mandatos de 2017 a 2023 para os municípios do estado de Goiás. Foram utilizadas duas subamostras, sendo a primeira incluindo apenas a junção de prefeitos que completaram o Ensino Fundamental e prefeitos que concluíram o Ensino Médio (Modelo 1), e a segunda incluindo apenas a junção de prefeitos que completaram o Ensino Médio e prefeitos que concluíram o Ensino Superior (Modelo 2). O Modelo 1 reporta os resultados para o Ensino Médio Completo, enquanto o Modelo 2 reporta os resultados relativos ao Ensino Superior Completo. A hipótese testada foi a de que os parâmetros associados à completude do EM e do ES são significativos e maiores que zero. O objetivo é avaliar relação de que quanto maior o estoque de capital humano, maior o IGM.

Nota 2: os códigos de significância são 0 '\*\*\*\*' 0.001 '\*\*' 0.01 '\*' 0.05 '.' 0.1 '.' 1.

Outra análise realizada (Tabela 4) diz respeito ao que se indica neste trabalho como “efeito desistência”, que consiste em uma conjectura acerca do fato de que desistir de um nível educacional pode, na média, indicar correlação com características pessoais que se relacionam negativamente com a capacidade de gestão do prefeito, trazendo correlação negativa com o resultado do IGM. Ao observar o Modelo 2, verifica-se que o coeficiente associado ao efeito desistência é significativo e negativo, indicando a relação inversa entre prefeitos que desistiram de determinado nível escolar e o IGM.

Nesta análise, os achados desta pesquisa demonstram que aqueles municípios que eram representados por gestores portadores de níveis educacionais incompletos obtiveram uma maior tendência a apresentarem resultados de governança menores em comparação com prefeitos que finalizaram os níveis educacionais que iniciaram, ou seja, estas localidades se correlacionam com menor qualidade na gestão municipal relativa, possivelmente justificado pela ausência da persistência do gestor.

**Tabela 4. Regressão do efeito desistência dos prefeitos sobre o Índice de Governança Municipal**

	Modelo 1	Modelo 2
	Variável Dependente	
	IGM.CFA	IGM.CFA
<i>PIB per capita</i>	-0.0725* (0.0288)	-0.0740* (0.0282)
<i>Dummy</i> Etnia Branca	0.9051** (0.1534)	0.9092** (0.1554)
<i>Dummy</i> Etnia Parda	0.7701** (0.1484)	0.7720** (0.1521)
<i>Dummy</i> Etnia Amarela	0.4096 (0.2239)	0.4180 (0.2318)
<i>Dummy</i> Gênero	0.0537 (0.0438)	0.0696 (0.0435)
Idade	0.0059** (0.0014)	0.0062** (0.0013)
<i>Dummy</i> Ext. Direita	-0.1226 (0.0946)	-0.1187 (0.0943)
<i>Dummy</i> Direita	0.1018 (0.0642)	0.1046 (0.0631)
<i>Dummy</i> Centro-Direita	0.1723 (0.1014)	0.1757 (0.0965)
<i>Dummy</i> Centro	-0.2469 (0.1048)	-0.2398 (0.1044)
<i>Dummy</i> Esquerda	-0.2119 (0.1235)	-0.2232 (0.1254)
<i>Dummy</i> Reeleição	-0.0541 (0.0738)	-0.0536 (0.0713)
<i>Dummy</i> Gov. Estadual	0.2217* (0.0608)	0.2243* (0.0608)
<i>Dummy</i> Efeito.Desistencia		-0.1326* (0.0455)
Efeitos Fixos:	-----	-----
Ano	Sim	Sim
E.P.: Clusterizado	por: Ano	por: Ano
Observações	1,722	1,722
R2	0.05936	0.06148
Within R2	0.03862	0.04079

Fonte: elaborado pelo autor (2024).

Nota 1: A tabela apresenta o resultado estimado por MQO da Equação (3) para os prefeitos que não completaram nenhum dos níveis educacionais comparados com os prefeitos que completaram todos os níveis, cujo mandato ocorreu de 2017 a 2023 nos municípios do estado de Goiás. O Modelo 1 reporta os resultados base, contendo apenas as variáveis de controle como variáveis independentes, enquanto que o Modelo 2 reporta os resultados comparativos. A hipótese testada foi a de que o parâmetro associado à incompletude de qualquer dos níveis educacionais é significativo e menor que zero. O objetivo é avaliar se o efeito da desistência de algum dos níveis educacionais está relacionado com um menor desempenho do IGM.

Nota 2: os códigos de significância são 0 '\*\*\*' 0.001 '\*\*' 0.01 '\*' 0.05 '.' 0.1 ' ' 1.

A análise da Tabela 5 pode ser construída em cima do insight de que existiria um nível mínimo do estoque de capital humano (EF ou EM) a partir do qual o efeito desistência não é capaz de sobrepor aos benefícios gerados pelo capital humano acumulado. Observando o Modelo 1, é possível observar que a variável *dummy* que compara a relação de não concluintes do Ensino Médio em relação a concluintes do Ensino Fundamental não é significativa com o

IGM, enquanto no Modelo 2 a *dummy* que compara a relação de não concluintes do Ensino Superior em relação a concluintes do Ensino Médio é significativa e positiva com o IGM.

Isso quer dizer que dentro do grau de escolaridade Ensino Superior Incompleto, o efeito “desistência” possivelmente não consegue superar o fator “Teoria do Capital Humano”, diferentemente do que foi evidenciado entre os gestores portadores do Ensino Médio Incompleto. Este achado pode ser explicado pelos benefícios intelectuais que este grupo obteve em relação aos grupos de gestores com graus de escolaridade de dimensão inferior.

De acordo com Vieira e Puentes-Palacios (2023), o simples fato de propiciar aos indivíduos a vivência a um ambiente acadêmico-científico por si só tem o condão de gerar desenvolvimento intelectual, emocional e interpessoal aos alunos, mesmo que estes não consigam concluir o respectivo curso superior.

Portanto, considerando essa conjectura, assinala-se que teoricamente a partir do nível de escolaridade Ensino Superior Incompleto, o efeito “desistência” do gestor, possivelmente não é mais preponderante para interferir negativamente na qualidade da governança pública municipal, uma vez que presumivelmente o estoque de Capital Humano acumulado até este nível já seria suficiente para impactar positivamente na qualidade da governança municipal.

**Tabela 5. Regressão da comparação entre efeito desistência e limiar do capital humano de Ensino Médio e Ensino Superior sobre o Índice de Governança Municipal**

	Modelo 1	Modelo 2
	Variável Dependente	
	IGM.CFA	IGM.CFA
<i>PIB per capita</i>	0.1903. (0.0963)	-0.0921. (0.0415)
<i>Dummy MHCE.EM.</i>	-0.1465 (0.1462)	
<i>Dummy Etnia Branca</i>	0.6643. (0.2941)	0.6726* (0.2340)
<i>Dummy Etnia Parda</i>	0.0639 (0.2900)	0.5491* (0.2122)
<i>Dummy Gênero</i>	-0.6445 (0.4896)	-0.0966 (0.0798)
<i>Idade</i>	-0.0052 (0.0101)	0.0080. (0.0034)
<i>Dummy Ext. Direita</i>	0.8697** (0.2041)	-0.9237*** (0.1019)
<i>Dummy Direita</i>	0.7738** (0.1656)	-0.3947** (0.0734)
<i>Dummy Centro-Direita</i>	0.2162 (0.3977)	-0.5961* (0.1763)
<i>Dummy Centro</i>	1.179. (0.5236)	
<i>Dummy Reeleição</i>	0.1278 (0.2129)	-0.0437 (0.0670)
<i>Dummy Gov. Estadual</i>	0.2204. (0.0909)	0.3990*** (0.0375)
<i>Dummy MHCE.ES.</i>		0.4241** (0.0915)
<i>Dummy Etnia Amarela</i>		0.5080 (0.2740)
<i>Dummy Esquerda</i>		-0.2910 (0.4051)

	Modelo 1	Modelo 2
Efeitos Fixos:	-----	-----
Ano:	Sim	Sim
E.P.: Clusterizado	por: Ano	por: Ano
Observações	160	610
R2	0.26149	0.09642
Within R2	0.20990	0.08053

Fonte: elaborado pelo autor (2024).

Nota 1: A tabela apresenta o resultado estimado por MQO da Equação (4) para os prefeitos que não completaram os níveis educacionais Médio e Superior e comparados com os prefeitos que completaram os níveis Fundamental e Médio respectivamente, cujo mandato ocorreu de 2017 a 2023 nos municípios do estado de Goiás. Foram utilizadas duas subamostras, sendo a primeira incluindo apenas a junção de prefeitos que completaram o Ensino Fundamental e prefeitos que não concluíram o Ensino Médio (Modelo 1), e a segunda incluindo apenas a junção de prefeitos que completaram o Ensino Médio e prefeitos que não concluíram o Ensino Superior (Modelo 2). O Modelo 1 reporta os resultados para o Ensino Médio Incompleto, enquanto o Modelo 2 reporta os resultados relativos ao Ensino Superior Incompleto. A hipótese testada foi a de que o parâmetro associado à incompletude do EM não é diferente de zero, enquanto o parâmetro associado à incompletude do ES possui significância e sinal positivo de relação com o IGM. O objetivo é avaliar se existiria um nível mínimo do estoque de capital humano (EF ou EM) a partir do qual o efeito desistência não é capaz de sobrepor os benefícios gerados pelo capital humano acumulado.

Nota 2: os códigos de significância são 0 ‘\*\*\*\*’ 0.001 ‘\*\*\*’ 0.01 ‘\*\*’ 0.05 ‘.’ 0.1 ‘ ’ 1.

Salienta-se que a apuração dos dados evidenciou que existe correlação positiva entre a qualidade da governança pública municipal com o grau de escolaridade dos prefeitos, indicando enorme aproximação desta pesquisa com a grande maioria da literatura nacional e internacional (Avellaneda; Gomes, 2017; Boyatzis, 1982; Kosecik *et al.*, 2003; Malheiro, 2018).

Em segundo lugar, enfatiza-se que os achados referentes ao fator idade dos prefeitos se correlacionam com a qualidade da governança pública municipal, corroborando com os estudos de Guimarães *et al.* (2022) e Gallina, Risdén Junior e Ferreira (2019), embora destoando dos achados de Gomes *et al.* (2013).

Dessa maneira, frisa-se a aproximação desses resultados com a Teoria do Capital Humano, uma vez que, Becker (1964) entende que as experiências vividas e aperfeiçoadas no cotidiano são aspectos essenciais na produção laboral, fazendo uma analogia dos predicados: i) escolaridade, ii) idade e iii) experiência com a Teoria do Capital Humano. Portanto, este trabalho evidenciou a correlação entre a qualidade da governança pública municipal e a Teoria do Capital Humano, sobretudo no que tange aos graus de escolaridade dos gestores municipais.

## CONCLUSÃO

Essa pesquisa investigou a correlação da qualidade da governança pública com a escolaridade dos gestores municipais no Estado de Goiás durante os anos de 2017 a 2023. Para tanto, foi utilizado um modelo de estatística inferencial através de ferramentas de econometria que permitiram responder à pergunta proposta.

De forma geral, os resultados evidenciaram que a qualidade da governança pública municipal está correlacionada com o nível de habilidades dos gestores públicos. Essa análise refere-se ao fato de que o nível de habilidades está relacionado ao grau de escolaridade dos prefeitos, além de conectada com o fator experiência, que em regra está condicionado ao fator idade. Os achados da pesquisa coadunam com a Teoria do Capital Humano (Becker, 1964; Schultz, 1961), corroborando com a literatura especializada nacional e internacional (Avellaneda; Gomes, 2017; Boyatzis, 1982; Kosecik *et al.*, 2003; Malheiro, 2018).

Além do mais, destaca-se que esta pesquisa evidencia alguns *insights* relevantes, como é o caso do despontamento da condição “desistência do gestor”, que consiste em uma conjectura acerca do fato de que desistir de um nível educacional pode, na média, indicar correlação com características pessoais que se relacionam negativamente com a capacidade de gestão do prefeito, trazendo correlação negativa com o resultado do IGM. Os achados desta pesquisa demonstram que aqueles municípios que eram representados por gestores portadores de níveis educacionais incompletos obtiveram uma maior tendência a apresentarem resultados de governança menores em comparação com prefeitos que finalizaram os níveis educacionais que iniciaram, ou seja, estas localidades se correlacionam com menor qualidade na gestão municipal relativa.

Outro resultado encontrado foi o elaborado em cima do insight de que existiria um nível mínimo do estoque de capital humano (EF ou EM) a partir do qual o efeito desistência não é capaz de sobrepor aos benefícios gerados pelo capital humano acumulado. Os resultados mostraram que a partir do nível de escolaridade Ensino Superior Incompleto, o efeito “desistência” do gestor, possivelmente não é mais preponderante para interferir negativamente na qualidade da governança pública municipal, uma vez que presumivelmente o estoque de Capital Humano acumulado até este nível já seria suficiente para impactar positivamente na qualidade da governança municipal.

Diante dos dados apresentados, apesar de se tratar de dados correlacionais, é possível concluir sobre a importância do capital humano no contexto da administração pública municipal, sobretudo pelo fato da gestão pública estar se tornando cada vez mais complexa e

interdisciplinar, seja pelas dificuldades burocráticas, seja pelos desafios de gerir e liderar. Assim, os resultados reforçam a importância da escolarização e do aperfeiçoamento profissional na eficiência laboral, não somente no setor privado, mas também na administração pública.

Deste modo, os achados desta pesquisa evidenciam a importância do recrutamento de candidatos pelos partidos políticos, uma vez que restou correlacionado que a qualidade da governança pública municipal está relacionada com o índice de escolaridade dos gestores, e a qualidade da governança pública por sua vez está intrinsecamente concatenada com o bem-estar dos cidadãos (International Federation Of Accountants, 2013).

Por fim, na expectativa de amenizar o atual cenário governamental dos municípios, sugere-se que os partidos políticos fortaleçam o sistema de recrutamento daqueles que possam ser considerados pretensos candidatos, seja mediante processo seletivo, que eventualmente endureça os requisitos para registro de potencial pré-candidatura, ou seja, por intermédio de investimentos em capacitação e treinamento de filiados, como requisito obrigatório para lançamento destes como pretensos candidatos.

Portanto, apesar deste estudo apontar achados que corroboram com a ideia de que a Teoria do Capital Humano se faz presente na qualidade da Governança Pública Municipal, certifica-se de este tema não se esgota aqui, tendo em vista que pesquisas futuras podem aprofundar os efeitos desta relação entre qualidade da governança e escolaridade do gestor tanto em amplitude (a nível nacional, considerando todos os municípios do país) quanto no mapeamento de eventuais efeitos da relação anteriormente mencionada diante do eleitorado, podendo para isso os esforços de pesquisa se concentrarem em desenhos experimentais, visando oferecer relação de causalidade entre as duas variáveis anteriormente mencionadas.

## REFERÊNCIAS

- Albuquerque, A. J. L.; Salem, I.; Moura, R. N.; Martins, H. F.; Porto, G. **Índice CFA de Governança Municipal**. In: X CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 2017, Brasília. Anais, Brasília: Consad, 2017. p. 1-10. Disponível em: [http://consad.org.br/wp-content/uploads/2017/05/Painel-13\\_01.pdf](http://consad.org.br/wp-content/uploads/2017/05/Painel-13_01.pdf).
- Araújo, L. C. D. **Gestões Municipais no Brasil: um estudo a partir do Índice de Efetividade (IEGM)**. Instituto Rui Barbosa, Vitória, 2018.
- Araújo, L. C. *et al.* **Gestões municipais no Brasil: um estudo a partir do índice de efetividade das gestões municipais - IEGM**. *Revista Catarinense da Ciência Contábil*, v. 20, 2021.
- Araújo, R. C. **Governança municipal: uma análise dos conselhos municipais de políticas públicas em Belo Horizonte**. 2018. 123 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) - Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2018.
- Arvate, P. R.; Avelino, G.; Lucinda, C. R. **Existe influência da ideologia sobre o resultado fiscal dos governos estaduais brasileiros?** *Estudos Econômicos (São Paulo)*, v. 38, n. 4, p. 78 9-814, 2008. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0101-41612008000400004>.
- Avellaneda, C. N. **Desempenho Municipal: A Qualidade do Prefeito Importa?** *Revista de Pesquisa e Teoria da Administração Pública*, v. 19, n. 2, p. 285-312, abr. 2009.
- Avellaneda, C. N.; Gomes, R. C. **Mayoral quality and municipal performance in Brazilian local governments**. *Organizações & Sociedade*, Rio de Janeiro, v. 24, n. 83, p. 555-579, out. 2017.
- Barbosa, A. D. O. **Efeitos das transferências voluntárias sobre os municípios do Estado de São Paulo e seus impactos eleitorais**. Dissertação (Mestrado em Economia) - Universidade do Porto, 2019.
- Barros, R. P. D.; Henriques, R.; Mendonça, R. **Estabilidade Inaceitável: Desigualdade e Pobreza no Brasil**. **Texto para Discussão No 800**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Rio de Janeiro, junho de 2001.
- Batista, M. **Burocracia local e qualidade da implementação de políticas descentralizadas: uma análise da gestão de recursos federais pelos municípios brasileiros**. *Revista do Serviço Público*, v. 66, n. 3, p. 345-370, 2015.
- Becker, G. S. **Human capital a theoretical and empirical analysis, with special reference to education**. New York: Columbia, University Press, 1964.
- Bobbio, N. **Direita e Esquerda: razões e significados de uma distinção política**. São Paulo: Editora da UNESP, 1995.
- Bolognesi, B.; Ribeiro, E.; Codato, A. **Uma Nova Classificação Ideológica dos Partidos Políticos Brasileiros**. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 66, n. 2, p. e20210164, 2023.



Borges, L. F. X.; Serrão, C. F. B. Aspectos de governança corporativa moderna no Brasil. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 24, p. 111-148, dez. 2005.

Boyatzis, R. E. **The Competent Manager: A Model for Effective Performance**.

Brasil. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. 57. ed. São Paulo: Saraiva, 2022.

Brasil. **Lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Brasília: Senado Federal, Secretaria Especial de Editoração e Publicação, 2005. Disponível em: Lei de Responsabilidade Fiscal.

Brollo F; Troiano, U.; **Mulheres são menos corruptas que homens**. IDP, 2020. Disponível em: <https://www.idp.edu.br/blog/laipp/mulheres-sao-menos-corruptas-que-homens/>. Acesso em: 19 out. 2024.

Buisseret, A.; Prato, M. L. **La gouvernance territoriale en Wallonie: une analyse des dynamiques de coopération et de coordination**. Bruxelles: Académie Bruylant, 2016.

Buta, B. O.; Teixeira, M. A. C. Governança pública em três dimensões: conceitual, mensural e democrática. **Organizações & Sociedade**, v. 27, p. 370-395, 2020.

Chen, Yiyang; LU, Jiahuan. *Does political ideology still matter? A meta-analysis of government contracting decisions*. **Public Administration**, 2024. [S.l.]: John Wiley & Sons Ltd., 2024.

Cohen, S. Defining and Measuring Effectiveness in Public Management. **Public Productivity & Management Review**, v. 17, n. 1, p. 45-57, outono de 1993.

Cohen, S. The effectiveness of managerial attributes in relation to municipal performance. **Public Administration Review**, v. 48, n. 6, p. 960-970, nov./dec. 1988.

Costa, E. M. (1998). O perfil do gestor público e a qualidade dos serviços prestados à comunidade. **Revista do Serviço Público**, 49(2), 5-22.

Da Silva, A. C. **Governança municipal e desenvolvimento local: o caso de São José dos Campos**. 2019. 133 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Humano e Tecnologias) - Universidade de Taubaté, Taubaté, 2019.

Faulkner, W. **Intruder in the Dust**. 1ª ed. Rio de Janeiro: ABC-CLIO, 1948.

Ferreira, M. A; Carvalho, H.L.M. **Teoria dos Escalões Superiores: uma análise dos chefes da administração pública estadual**. In: Encontro de Administração Pública da Anpad, 8., 2019, Fortaleza. Anais... Fortaleza: Anpad, 2019.

Fontenele, R.; Moura, H. J.; Leocadio, A. L. **Capital humano, empreendedorismo e desenvolvimento: evidências empíricas do município do Ceará**. Anais do Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração, Rio de Janeiro, RJ, Brasil, 34, 2010.

Gallina, A. S.; Ridsen Junior, A. E. S.; Ferreira, J. C. Teoria dos recursos cognitivos e capital humano: a influência do grau de instrução formal na gestão dos municípios da região Sul do Brasil. **Revista Catarinense da Ciência Contábil**, v. 18, 2019.

Gil, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 1991.

Gomes, R. C.; Alfinito, S.; Albuquerque, P. H. M. Analyzing local government financial performance: evidence from Brazilian municipalities 2005-2008. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 17, n. 6, p. 704-719, 2013.

Grin, E. J. **Capacidades estatales en salud: ¿cómo les está yendo a los municipios brasileños en el combate al Covid-19?**. In: XXV Congreso Internacional del clad sobre la reforma del estado y de la administración pública, Lisboa. Documentos... Lisboa: Clad, 2020. p. 1-20.

Grin, E. J. et al. Sobre desconexões e hiatos: uma análise de capacidades estatais e finanças públicas em municípios brasileiros. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 23, n. 76, p. 312-336, 2018.

Grin, E. J.; Abrucio, F. L. Las capacidades estatales de los municipios brasileños en un contexto de descentralización de políticas. **Reforma y Democracia**, v. 70, n., p. 93-126, 2018.

Grin, E. J.; Demarco, F. F.; Abrucio, F. L. **Capacidades estatales en gobiernos locales iberoamericanos: actualidad, brechas y perspectivas**. Rio de Janeiro: FGV, 2019.

Guimarães, D. E. L.; Soares, C. S.; Souza, A. M.. **O Índice de Governança Municipal e a Influência da Escolaridade e da Experiência dos Prefeitos sob a perspectiva da Teoria do Capital humano**. Anais do XLVI Encontro da ANPAD - EnANPAD 2022 On-line, 21-23 de setembro de 2022.

Hsiao, Cheng. **Analysis of panel data**. Cambridge: University Press, 1986.

Ibge. Cidades@. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/>. Acesso em: 14 dez. 2023.

Igm Exclusivo. Disponível em: <https://igmexclusivo.cfa.org.br/>. Acesso em: 14 dez. 2023.

International Federation of Accountants. Good governance in the public sector: consultation draft for an international framework. London: Cipfa; New York: Ifac, 2013.

IRB. **IEGM - Índice de Efetividade da Gestão Municipal**. Disponível em: [irbcontas.org.br/iegm/](http://irbcontas.org.br/iegm/)

Keinert, T. M. M. (1994). Os paradigmas da administração pública no Brasil (1900-92). **RAE - Revista de Administração de Empresas**, 34(3), 41-48 1.

Kissler, L.; Heidemann, F. G. Governança Pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade? **Revista da Administração Pública**. V.40, n. 3, p. 479-499, 2006.

Kosecik, M.; Kapucu, N; Sezer, Y. Becoming an effective public manager in the global world: district governors in Turkey. **Ana Sayfa**, v. 18, n. 1, p. 105-129, 2003.

Livianu, Roberto. **Corrupção é menor com mulheres e negros no poder**. Poder360, 22 ago. 2023. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/opiniaio/corruptao-e-menor-com-mulheres-e-negros-no-poder/>. Acesso em: 19 out. 2024.

Malheiro, B. F. **Fatores explicativos da efetividade da gestão municipal: uma análise empírica do contexto brasileiro**. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) - Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2018.

Malhotra, N. K. **Pesquisa de marketing: uma orientação aplicada**. 3. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

Marshall, A. **Princípios de Economia**. 1ª ed. Rio de Janeiro: ABC-CLIO, 1890.

Martins, H. F.; Marini, C. Governança Pública Contemporânea: uma tentativa de dissecação conceitual. **Revista do TCU**, Brasília, v. 130, p. 42-53, dez. 2014.

Martins, H. F.; MARINI, C. **Um guia de governança para resultados na administração pública**. Publix Editora, 2010. 262 p. ; 21 cm ISBN 978-85-63133-01-4 1. Administração pública. 2. Governança. 3. Gestão para resultados. CDU 351 1.

Masson, N. **Manual de Direito Constitucional**. Salvador: Juspodvim, 2017.

Mincer, J. **Teoria do Capital Humano**. 1ª ed. Rio de Janeiro: ABC-CLIO, 1958.

Monteiro, W. D. F. A metodologia neoclássica da teoria do capital humano: Uma análise sobre Theodore Schultz e Gary Becker. **Revista de Economia do Centro-Oeste**, v. 2, n. 1, p. 40-46, 2016.

New York: John Wiley and Sons, Inc., 1982.

Pandey, S.K.; Moynihan, D.P. **Burocracia e desempenho organizacional: testando o papel moderador da cultura e do apoio político**. Em: BOYNE, G. A. *et al.* (Eds.). Desempenho do serviço público. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.

Parry, S. B. The Quest for Competences. **Training**, v. 33, n. 7, p. 48-54, 1996.

Pereira, H. M. F.; Saes, M. S. M. **Is a business owner better mayor?** Revista de Administração Pública, v. 56, n. 5, p. 562-582, set.-out. 2022.

Peters, B. G. O que é Governança? **Revista do TCU**, Brasília, n. 127, p. 28-33, 2013.

Pollitt, C.; Hupe, P. **Talking Governance: The Role of Magic Concepts**. EGPA, 2009.

Reis, R. C. S.; Matos, C. R. N. **Perfil do Gestor Público: Elementos para Formação e Mudanças**. Anais Eletrônicos da 1ª CIEGESI - 1º Encontro Científico do Pnap/UEG, Goiânia, Goiás, Brasil, v. 1, n. 1, 2012.

Samuels, M. The Managerial Imperative and the Practice of Leadership in Schools. **Educational Administration Quarterly**, v. 34, n. 3, p. 361-385, 1998.

Schultz, T. W. **Investment in Human Capital: The Role of Education and of Research**. New York: The Free Press, 1961.

Silva, E. J. D.; Sales Filho, M. A. **A influência do grau de instrução do gestor público no desempenho financeiro dos municípios**. In: XVIII USP International Conference in Accounting, 2018.

Silva, J. L. M.; Almeida, J. C. L. Eficiência no gasto público com educação: uma análise dos municípios do Rio Grande do Norte. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 39, n. 3, p. 703-724, 2005.

Silva, J. L. M.; Queiroz, M. F. M. Eficiência na gestão da saúde pública: uma análise dos municípios do Estado do Rio Grande do Norte (2004 e 2008). **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, v. 50, p. 149-170, 2018.

Silva, S. S. B. D. **Capital humano e capital social: construir capacidades para o desenvolvimento dos territórios**. Mestrado em Geografia Humana (Exclusão, Sociedade e Território) – Universidade de Lisboa, Faculdade de Letras, Departamento de Geografia, 2008.

Tesouro Nacional. **Tesouro Nacional**. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/>. Acesso em: 18 dez 2023.

Titunick, L. A. O perfil do gestor público e a gestão de pessoas. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 55, n. 1, 5-22, 2004.

Tribunal Superior Eleitoral. **Tribunal Superior Eleitoral**. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/>. Acesso em: 14 dez 2023.

Velten, S. R. **Determinantes da rejeição das prestações de contas anuais dos municípios capixabas pelo Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo**. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) – Fundação Instituto Capixaba de Pesquisas em Contabilidade, Economia e Finanças – FUCAPE, Espírito Santo, 2015.

Viana, A. L.; Lima, L. D. Burocracia local e qualidade da implementação de políticas descentralizadas: uma análise da gestão de recursos federais pelos municípios brasileiros. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 66, n. 3, p. 345-370, 2015.

Žižek, Slavoj. **The Sublime Object of Ideology**. London: Verso, 1989.