

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO  
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E ECONÔMICAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS CONTÁBEIS**

**KARINA RAMOS TRAVAGLIA**

**ANÁLISE MESORREGIONAL DA GOVERNANÇA DOS PODERES EXECUTIVO E  
LEGISLATIVO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

**VITÓRIA  
2017**

**KARINA RAMOS TRAVAGLIA**

**ANÁLISE MESORREGIONAL DA GOVERNANÇA DOS PODERES EXECUTIVO E  
LEGISLATIVO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis, do Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas da Universidade Federal do Espírito Santo – UFES, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Ciências Contábeis.

Orientadora: Profa. Dra. Janyluce Rezende Gama

Coorientador: Prof. Dr. José Elias Feres de Almeida

**VITÓRIA**

**2017**

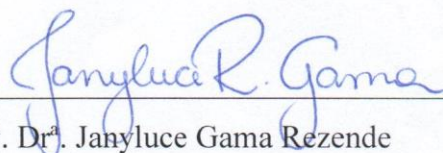
**KARINA RAMOS TRAVAGLIA**

**“ANÁLISE MESORREGIONAL DA GOVERNANÇA DOS PODERES EXECUTIVO  
E LEGISLATIVO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO”**

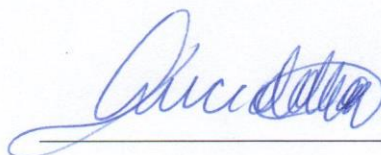
Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Ciências Contábeis da Universidade Federal do Espírito Santo como requisito para a obtenção do título de Mestre em Ciências Contábeis.

Vitória, 16 de maio de 2017.

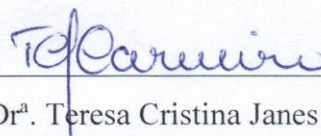
**COMISSÃO EXAMINADORA**



Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Janyluce Gama Rezende  
Universidade Federal do Espírito Santo



Prof. Dr. Robson Zuccolotto  
Universidade Federal do Espírito Santo



Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Teresa Cristina Janes Carneiro  
Universidade Federal do Espírito Santo

## **AGRADECIMENTOS**

A Deus por me oferecer coragem e determinação para trilhar esta caminhada.

Aos meus pais Elito Pedro e Marly pelo grande incentivo e orações para que eu pudesse concluir com êxito mais esta etapa.

Ao meu marido André pelo apoio incondicional aos meus estudos e pela atenção mais que especial ao nosso filho Gabriel.

Ao meu precioso filho Gabriel pela compreensão nos momentos em que estive ausente e pelo amor e carinho que sempre me proporcionou.

A minha irmã Fátima por acreditar e apoiar os meus projetos de vida.

A professora Janyluce Rezende Gama pela orientação e incentivo prestado neste período.

Ao professor José Elias Feres de Almeida pelo apoio e coorientação desta pesquisa.

Ao Professor Robson Zuccolotto pela colaboração essencial a este trabalho.

Aos colegas do mestrado Amanda, Deyvid, Estephanye, Fabrício, Francesca, Ivone, Lorena, Renato e Wesley agradeço pela companhia ao longo desses últimos anos.

Ao amigo Vitor Correa pela grande disposição em contribuir para que eu pudesse concluir esta etapa.

Aos meus amigos Claudia, Fabíola, Rupp, Arinéia, Leila, Deusvaldo, Gilberto, Rodrigo, Domingos, Dulci e Ellen Cristina que me incentivaram nesta caminhada.

Por fim, agradeço a todos que contribuíram para a realização deste trabalho.

A persistência é o caminho do êxito.

Charles Chaplin

## RESUMO

O objetivo desta pesquisa foi investigar se a governança dos poderes executivo e legislativo dos municípios do Estado do Espírito Santo é influenciada pelas mesorregiões em que os municípios se encontram. Para tanto, foi realizado o teste qui-quadrado ( $\chi^2$ ) para a identificação das possíveis associações entre os grupos das variáveis das mesorregiões e da governança pública dos poderes. Os resultados indicam que não há associação entre o estágio de governança das prefeituras capixabas e as mesorregiões onde elas se encontram. No entanto, foi identificada a associação entre o estágio de governança do poder legislativo e a mesorregião onde a câmara municipal se localiza, de forma que as mesorregiões central e sul do Estado do Espírito Santo apresentaram melhores resultados no que se refere ao estágio de governança quando comparadas às mesorregiões noroeste e litoral norte capixabas. Este resultado pode ser explicado pela identidade regional característica das mesorregiões e ainda por considerar que 73,82% da população do Estado do Espírito Santo esteja concentrada nas mesorregiões central e sul, o que pode contribuir para um melhor controle da sociedade no tocante à governança destas organizações.

**Palavras-chave:** Governança Pública. Mesorregiões. Poderes Executivo e Legislativo.

## **ABSTRACT**

The purpose of this research was to investigate whether the governance of the executive and legislative branches of the municipalities of the State of Espírito Santo is influenced by the mesoregions in which the municipalities meet. In respect to that, a chi-square test ( $\chi^2$ ) was used to identify possible associations between groups of the mesoregion variables and public power governance. The results indicate that there is no association between the governance capacity of local administrations and the mesoregions where they are located. However, an association between the legislature governance capacity and the mesoregion in which the city council is located was identified. In this case, the central and southern mesoregions of the state of Espírito Santo presented better results in terms of governance stage in comparison to the northwest and north coast mesoregions. This result can be explained by the typical regional identity of the mesoregions and by considering that 73.82% of the State of Espírito Santo's population is located in the central and southern mesoregions, which may contribute to improve governance control of these organizations by the society.

**Keywords:** Public Governance. Mesoregions. Executive and Legislative Powers.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Componentes dos Mecanismos de Governança .....	33
Figura 2 - Mapa das Mesorregiões do Espírito Santo .....	49



## LISTA DE QUADROS

Quadro 1- Surgimento e Variedades do Modernismo .....	18
Quadro 2 - Diferentes Abordagens sobre Governança .....	24
Quadro 3 - Componentes e Práticas do Mecanismo Liderança .....	34
Quadro 4 - Componentes e Práticas do Mecanismo Estratégia.....	36
Quadro 5 - Componentes e Práticas do Mecanismo de Controle .....	38
Quadro 6 - Modelo da análise das respostas para cálculo do Índice Geral de Governança.....	45
Quadro 7 - Valores Atribuídos às Respostas do Questionário .....	46
Quadro 8 - Mesorregiões do Estado do Espírito Santo .....	48
Quadro 9 – Descrição das Variáveis .....	56

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Estágio de governança das instituições públicas .....	41
Gráfico 2 - Estágio de governança das instituições públicas por mecanismos (liderança, estratégia e controle) .....	41

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Tabela de Contingência - Poder Executivo .....	51
Tabela 2 - Tabela de Contingência - Poder Legislativo .....	53
Tabela 3 - Correlação entre as variáveis.....	56

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ANACOR - Análise de Correspondência

ANAO - *Australian National Audit Office*

Atricon - Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil

CIPFA - *The Chartered Institute of Public Finance and Accountancy*

FIPE – Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas

GESPÚBLICA - Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização

IBGC - Instituto Brasileiro de Governança Corporativa

ICGGPS - *Independent Commission for Good Governance in Public Services*

IDHM – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal

IFAC - *International Federation of Accountants*

iGG (Índice de Governança Geral)

IIA - *Institute of Internal Auditors*

IRB - Instituto Rui Barbosa

LAI - Lei de Acesso à Informação

LRF - Lei de Responsabilidade Fiscal

NGP - Nova Gestão Pública

OPM - *Office for Public Management*

PIB – Produto Interno Bruto

RBG - Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública

SPSS - *Statistical Package for Social Science for Windows*

TCEES - Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo

TCU - Tribunal de Contas da União

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>13</b>
1.1	Objetivo.....	15
1.2	Justificativa .....	15
<b>2</b>	<b>REFERENCIAL TEÓRICO</b> .....	<b>17</b>
2.1	Histórico da governança pública.....	17
2.2	Aplicação da <i>accountability</i> no contexto brasileiro .....	27
2.3	Governança pública sob a ótica do TCU .....	31
2.3.1	Conceito de governança pública sob a ótica do TCU .....	31
2.3.2	Diagnóstico da governança pública no Brasil .....	40
<b>3</b>	<b>METODOLOGIA</b> .....	<b>43</b>
3.1	Metodologia utilizada no levantamento de governança pelo TCU .....	43
3.2	Coleta de dados e definição da amostra.....	48
<b>4.</b>	<b>RESULTADOS</b> .....	<b>51</b>
4.1	Testes adicionais .....	55
<b>5</b>	<b>CONCLUSÃO</b> .....	<b>58</b>
	<b>REFERÊNCIAS</b> .....	<b>62</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A partir dos anos 80, o setor público, em todo o mundo, busca por reformas administrativas, tanto no sentido das políticas públicas quanto em seus desenhos organizacionais. Tais reformas, em geral, estão embasadas nos discursos e nas práticas advindas do setor privado, utilizando-as como *benchmarks* para as organizações públicas em todas as esferas de governo, afirma Secchi (2009).

Considerando a relevância do tema governança para as organizações públicas, o assunto vem sendo amplamente discutido, segundo o Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública (RBG, 2014), por entidades internacionais, a exemplo da *International Federation of Accountants* (IFAC), o *Australian National Audit Office* (ANAO), o *The Chartered Institute of Public Finance and Accountancy* (CIPFA), o *Office for Public Management Ltd* (OPM), a *Independent Commission for Good Governance in Public Services* (ICGGPS), o Banco Mundial e o *Institute of Internal Auditors* (IIA).

Conforme Secchi (2009), a definição de governança é envolvida por diferentes conceitos não isentos de contestações, pois são, em geral, cercadas de ambiguidades entre diferentes áreas do conhecimento. Segundo o autor, as principais disciplinas que estudam fenômenos de governança são as relações internacionais, as teorias do desenvolvimento, a administração privada, a contabilidade, as ciências políticas e a administração pública.

O conceito de governança pública adotado nesta pesquisa é o proposto pelo Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública (RBG, 2014), elaborado pelo Tribunal de Contas da União (TCU), em que define, sobre a perspectiva de órgãos e entidades da administração pública, que a governança no setor público é composta por três mecanismos, quais sejam: liderança, estratégia e controle, que são colocados em prática no intuito de avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas a conduzir as políticas públicas e a prestar serviços de interesse da sociedade.

A Constituição Federal de 1988 e outros instrumentos surgiram para fortalecer a governança pública brasileira, dentre eles a Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000) que exige dos gestores a adoção de uma postura mais austera, prudente e transparente, focada no planejamento e no equilíbrio das finanças públicas; o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (GESPÚBLICA), que

visa a implementação de medidas de fortalecimento da gestão interna, de forma a oferecer serviços de melhor qualidade aos cidadãos; e a Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/2011), que garante o acesso às informações públicas e prevê o controle da conduta de agentes públicos.

No entanto, segundo o recente levantamento realizado pelo Tribunal de Contas da União, TCU (2015), em parceria com diversos tribunais de contas estaduais e municipais, foi diagnosticado o baixo nível de adesão quanto à adoção das boas práticas de governança em mais da metade das 7.770 organizações públicas brasileiras pesquisadas. Tais práticas envolvem, por exemplo, aspectos relacionados à transparência das informações, às prestações de contas dos atos praticados e quanto à responsabilização dos agentes, como forma de permitir à sociedade conhecer, participar e acompanhar a atuação da administração pública.

Considerando que o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) instituiu as mesorregiões geográficas que são representadas por conjuntos de municípios contíguos, pertencentes à mesma unidade da Federação, onde foram identificadas áreas individualizadas em cada uma das unidades federadas, e a aplicabilidade dessas subdivisões reportam-se à elaboração de políticas públicas; ao subsídio ao sistema de decisões quanto à localização de atividades econômicas, sociais e tributárias; à promoção do planejamento, estudos e da identificação das formas de aglomerações urbanas e rurais; tais fatores podem influenciar o estágio de governança das instituições públicas pertencentes à mesma mesorregião.

Assim, segundo o IBGE, a divisão em mesorregiões foi definida tendo como base o processo social como dimensão determinante; o quadro natural como dimensão condicionante; e a rede de comunicação e de lugares como elemento de articulação espacial. Essas 3 dimensões possibilitam que o espaço delimitado tenha uma identidade regional que foi construída ao longo do tempo pela sociedade que ali se formou.

Em conformidade com a Constituição Federal de 1988, os municípios possuem autonomia político-administrativa e financeira e, diferentemente dos outros níveis de governo (federal e estadual), compõem-se de apenas dois poderes: o legislativo e o executivo.

Tendo em vista que as competências atribuídas ao poder executivo dos municípios brasileiros são semelhantes e que ainda, as competências atribuídas ao poder legislativo dos municípios também o são; mas que, no entanto, nem sempre o

nível de governança de cada um destes poderes encontra-se em um mesmo patamar, há necessidade de se compreender se a governança dos poderes executivo e legislativo municipais é influenciada pelas mesorregiões em que os municípios se encontram.

Dessa forma, considerando o contexto apresentado, o presente estudo tem como propósito responder a seguinte questão de pesquisa: a governança dos poderes executivo e legislativo municipais está associada às mesorregiões em que os municípios se encontram?

Para atingir ao objetivo proposto pela pesquisa, utilizou-se o teste qui-quadrado ( $\chi^2$ ) para a identificação das possíveis associações entre os grupos das variáveis da pesquisa. A primeira variável refere-se às mesorregiões, compostas por quatro grupos (categorias), quais sejam: Noroeste, Litoral Norte, Central e Sul; e a segunda variável refere-se à governança dos poderes executivo e legislativo dos municípios, sendo composta por três grupos (categorias): Inicial, Intermediário e Aprimorado.

Assim, esta pesquisa está estruturada em quatro seções. Na primeira seção consta a introdução ao tema. A segunda seção apresenta o referencial teórico do presente trabalho. Na terceira seção consta a metodologia utilizada. Na quarta seção são demonstrados e discutidos os resultados encontrados provenientes deste estudo. Por fim, na quinta seção, são apresentadas as conclusões desta pesquisa.

## **1.1 Objetivo**

Tendo em vista a questão de pesquisa proposta, este trabalho tem como objetivo investigar se a governança dos poderes executivo e legislativo municipais é influenciada pelas mesorregiões em os municípios que se encontram.

## **1.2 Justificativa**

O tema governança tem se tornado conhecido em diversas áreas da sociedade, afirmam Ribeiro, Molina e Oliveira (2015). Nesse aspecto, o assunto vem sendo objeto de desenvolvimento de estudos não somente na área privada, mas



também na área pública, ressaltando que os princípios e práticas da boa governança corporativa aplicam-se a qualquer tipo de organização, independentemente do porte, natureza jurídica ou tipo de controle, ressalta o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBCG, 2015).

Segundo Castro e Knopp (2011), as Cortes de Contas inicialmente surgiram para controlar a legalidade da gestão contábil e financeira do setor público, preocupando-se com as verificações dos aspectos formais dos atos administrativos, no entanto, em virtude das transformações ocorridas no papel do Estado, houve a necessidade de buscar outras formas de monitoramento, avaliação e controle, incorporando-se técnicas de controle gerencial que contemplassem aspectos quanto à economicidade, eficiência, eficácia e efetividade das ações governamentais.

É nesse sentido que o Tribunal de Contas da União, TCU (2015), em parceria com diversos tribunais de contas estaduais e municipais, realizou recente levantamento sobre a adoção das boas práticas de governança em 7.770 organizações públicas brasileiras.

Este diagnóstico identificou que em mais da metade das 7.770 organizações públicas pesquisadas há um baixo nível de adesão quanto à adoção das boas práticas de governança que envolvem a garantia do comportamento ético, íntegro, responsável, comprometido e transparente da liderança; a implementação efetiva de um código de conduta e de valores éticos; a observância quanto à aderência das organizações governamentais às regulamentações, códigos, normas e padrões; a transparência e a efetividade das comunicações; dentre outras práticas.

Dessa forma, este estudo se justifica pela necessidade de investigar se características mesorregionais podem explicar o nível de adesão às boas práticas de governança pelas organizações públicas. Para tanto, optou-se por pesquisar as prefeituras e câmaras municipais capixabas partícipes do levantamento realizado pelo TCU em parceria com o Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (TCEES), a fim de que esta pesquisa possa auxiliar os órgãos de controle na promoção de ações específicas que visem ao aprimoramento das atividades de controle externo.

## **2 REFERENCIAL TEÓRICO**

### **2.1 Histórico da governança pública**

A governança pública, no contexto de estado contemporâneo, é resultante de um processo histórico, em movimento, de forma que o papel do Estado sofre alterações e, como consequência, há necessidade de alinhamento dos modelos de gestão pública, a fim de atender às demandas desses novos tempos, afirmam Martins e Marini (2010).

Em uma breve perspectiva histórica sobre a trajetória do Estado e da Administração Pública desde o século XVII até o século XXI, pode-se dizer que entre o modelo de Estado Patrimonial ao Estado-Rede contemporâneo há 3 séculos de implementação do Estado Moderno.

De acordo com Martins e Marini (2010), o modelo de Estado patrimonial caracterizou-se pela captura por interesses privados e pela inexistência de regras universais. Movimentos revolucionários, a exemplo das Revoluções Francesa e Inglesa, culminaram no rompimento do regime patrimonialista favorecendo o surgimento do Estado Moderno.

Os autores destacam, ainda, que o início da construção do Estado Moderno foi marcado pelo ideal de Estado de Direito, com o reconhecimento de direitos civis e, em seguida, de direitos políticos na proporção que a ideia de democracia de massas avançava. A consolidação do Estado Moderno teve como base o ideal de Estado social, onde foram reconhecidos direitos sociais. Esse período teve início com o avanço da Revolução Industrial, na segunda metade do século XIX; e ainda com a crise de 1929; bem como a partir da Segunda Guerra Mundial.

Bevir (2011) expõe que, no final do século XIX, a Ciência Política era envolvida por um historicismo desenvolvimentista que foi base para grandes narrativas centradas na nação, no Estado e na liberdade. Por outro lado, a Ciência Social do século XX foi marcada, em claro contraste, pelo surgimento de modos modernistas de conhecimento que retratam um diferente fluxo da realidade. Tais concepções estão sintetizadas no quadro 1:

**Quadro 1- Surgimento e Variedades do Modernismo**

Âmbito	Historicismo Desenvolvimentista	Modernismo	
		Governo	Nova Governança
Conceito de racionalidade	Civilizacional	Econômica e sociológica	Novas teorias da governança - escolha racional e neo-institucionalismo
Formação do Estado	Estado-nação e/ou Estado imperial	Estado corporativo e/ou Estado de Bem-Estar social	Estado neoliberal e/ou Estado em rede
Setor público	Serviço público	Burocracia	Novos mundos da governança - mercados e redes
Modalidade de <i>accountability</i>	Governo responsável	<i>Accountability</i> via procedimentos	<i>Accountability</i> via desempenho

Fonte: Bevir (2011).

Bevir (2011) destaca que os historicistas desenvolvimentistas consideravam a democracia representativa como sendo uma aquisição histórica. A sociedade civil, necessária à manutenção da democracia representativa, servia para promover ideais morais e comportamento responsável para o governo, no que se refere ao caráter dos políticos e dos servidores com relação ao relacionamento com o público. Assim, políticos e servidores tinham a obrigação de atender às demandas, aos desejos e às necessidades do povo. Atuar responsavelmente era agir de forma a promover o bem comum mais que procurar obter vantagens pessoais; era perseguir interesses nacionais.

Segundo o mesmo autor, o conceito e a natureza do Estado sofreram alterações com a passagem do historicismo desenvolvimentista para o modernismo. Considerando que os modernistas rejeitaram as narrativas históricas, eles também contrariaram o conceito do Estado como surgindo de uma nação juntamente com língua, cultura e passado comuns. O modernismo desafiou até a ideia de que a democracia representativa era uma forma de eleger e de avaliar os políticos, que por sua vez poderiam agir de acordo com o bem comum de uma nação. Com isso, a democracia representativa correu o risco de perder bastante a sua legitimidade.

Bevir (2011) afirma, ainda, que as formas modernistas de conhecimento revelaram novas propostas de elaboração e legitimação das políticas públicas nas democracias representativas; em particular, a Ciência Social modernista deu início a

uma nova crença na especialização formal. Os representantes eleitos não necessitavam mais demonstrar um caráter nacional e o bem comum; eles podiam estabelecer objetivos políticos e utilizar a atividade de especialistas, tais como cientistas sociais, profissionais e servidores públicos para que usassem seus conhecimentos técnicos para elaborar políticas racionais e científicas de acordo com esses objetivos. Assim, a Ciência Social modernista auxiliou no estabelecimento das condições para a criação do Estado administrativo.

Bresser-Pereira (1996) relata que a administração pública burocrática substituiu a administração patrimonialista, onde o patrimônio público e o privado eram confundidos, pois o Estado era entendido como propriedade do rei. A administração patrimonialista tornou-se incompatível com o capitalismo industrial e com as democracias parlamentares, que surgiram no século XIX.

Bresser-Pereira (1996) aponta, ainda, que a administração burocrática moderna, racional-legal, surgiu da necessidade do capitalismo em obter a evidente separação entre o Estado e o mercado; sendo pressuposto para a democracia a existência de uma sociedade civil, formada por cidadãos, distinguindo-a do Estado ao mesmo tempo em que o controla, assim como se aspirava à separação entre o político e o administrador público.

Assim, conforme expõe Bresser-Pereira (1996), por ser um modelo mais adequado, a administração pública burocrática substituiu a administração patrimonialista do Estado. No entanto, na prática, o pressuposto de eficiência burocrática, em que se baseava, não se concretizou.

Segundo o autor, no momento em que o pequeno Estado liberal do século XIX deu definitivamente lugar ao grande Estado social e econômico do século XX, assumindo um número crescente de serviços sociais, como educação, saúde, cultura, previdência e assistência social; e papéis econômicos, como regulação do sistema econômico interno e das relações econômicas internacionais, dentre outros; o problema da eficiência tornou-se essencial. Constatou-se que administração pública burocrática não garantia rapidez, boa qualidade e baixo custo para os serviços prestados ao público; ao contrário, verificou-se que a administração burocrática é lenta, cara, pouco ou nada orientada para o atendimento das demandas dos cidadãos.

Nesse contexto, segundo Dias (2012), eventos ocorridos nos dois últimos séculos foram significativos para o desenvolvimento das sociedades, de forma a

contribuir para o cenário da realidade encontrada atualmente. As grandes guerras, a revolução industrial e grandes revoluções políticas ocorridas em vários países provocaram um movimento contínuo de mudança no papel do Estado, conduzido pelo crescimento econômico e também por aspirações democráticas.

Bresser-Pereira (1996) relata que, após a II Guerra Mundial, houve uma reafirmação dos valores burocráticos, sendo que, ao mesmo tempo, teve início a influência da administração de empresas na administração pública, de forma que as ideias de descentralização e de flexibilização administrativa expandiram-se em todos os governos.

Martins e Marini (2010) retratam que a partir dos anos 70 teve início a crise do Estado Moderno que originou, dentre outros fatores, das contestações e conturbações políticas dos anos 60 em diante e da globalização.

Nesse mesmo sentido, Bresser-Pereira (1996) traz que a reforma da administração pública ganhou força a partir dos anos 70, quando teve início a crise do Estado, que, também levou à crise sua burocracia. Em consequência, nos anos de 1980, inicia-se uma grande revolução na administração pública em direção a uma administração pública gerencial.

Segundo Bevir (2011), a governança surgiu em grande parte devido a uma crise no Estado modernista. Uma análise mais sociológica das mudanças no mundo implica que o Estado tinha que mudar em resposta a pressões internacionais e internas. Internacionalmente, o aumento da mobilidade do capital tornou mais difícil para os estados conduzirem sozinhos a atividade econômica, pois necessitavam de tratar da coordenação e da regulação através das fronteiras. As indústrias que agiam no âmbito do Estado nacional tornaram-se crescentemente transnacionais em suas operações originando dificuldades de coordenação e questões de jurisdição. Havia um vácuo entre as atividades nacionais das estruturas regulatórias e a economia crescentemente internacional.

Bever (2011) afirma que o Estado deparou-se com as demandas crescentes dos cidadãos que decorreram do descontentamento popular com a forma como o Estado lidava com a economia e com sua aparente irresponsabilidade, pois muitos estados foram sobrecarregados com grandes dívidas; a globalização gerou ansiedade a respeito da competitividade e dos salários; pessoas preocuparam-se com a possível perda do controle pelo Estado. Os eleitores demandavam qualidade

dos serviços e impostos menores; almejavam um Estado mais efetivo, transparente e responsável; desejavam líderes decididos e ainda mais participação popular.

Cavalcante, Peter e Meneses (2012) afirmam que a crise desencadeada nos anos 80 trouxe à pauta a preocupação com a eficiência do Estado, a exemplo do que já ocorria em outros países. Com o aumento da pressão exercida pela sociedade civil, a reforma administrativa tornou-se foco da política brasileira, abrindo espaço para o surgimento de uma gestão voltada para a eficiência dos órgãos públicos, para a utilização de instrumentos de planejamento, de controles internos e externos e para a avaliação de resultados, temas que foram incorporados pela Constituição Federal de 1988.

Martins e Marini (2010) retratam que a partir desse momento o Estado passa a ser questionado sobre sua confiabilidade e eficiência, culminando no movimento denominado de Reforma do Estado. O modelo de gestão que pode ser destacado durante a Reforma do Estado, anos 1980 e 1990, é a Nova Gestão Pública (*New Public Management*) em que trouxe à tona conceitos como eficiência e controle, melhoria da qualidade das políticas e dos serviços públicos prestados de forma a tornar o Estado mais democrático e cidadão.

A Nova Gestão Pública (*New Public Management*) possui característica bastante distinta dos modelos anteriormente aplicados na administração do Estado. A necessidade de reavaliar as atribuições e o funcionamento do Estado, objetivando ao atendimento das demandas sociais atuais, motivou o debate acerca das reformas no setor público em cenário internacional, (Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas – FINE, 2005). Dispondo, ainda, que os desafios para a implementação de programas voltados para o aumento da eficiência e melhoria da qualidade dos serviços seriam tendência dominante.

Segundo preconiza Rodrigues (2005), os inúmeros desafios colocados à gestão da Administração Pública induziram vários países, que compartilhavam problemas comuns, a um conjunto de iniciativas e de experiências inovadoras no que tange à gestão pública. O conceito de Nova Gestão Pública surgiu como forma de agregar o conjunto destas iniciativas de reforma e de modernização da Administração Pública.

Dasso Júnior (2014) expõe que a Nova Gestão Pública (NGP) consiste numa novidade por sua origem e também por sua configuração como novo referencial

teórico e pela grande influência que causou e vem causando nas administrações públicas em vários países ocidentais, especialmente na América Latina.

Conforme dispõe Secchi (2009), a Administração Pública Gerencial ou Nova Gestão Pública é um modelo normativo pós-burocrático que surgiu com o objetivo de promover a estruturação e a gestão da administração pública baseado em valores de eficiência, eficácia e competitividade.

Sano e Abrucio (2008) apontam três mecanismos como essenciais à concretização dos objetivos da NGP:

- a) A adoção de uma administração pública voltada para resultados, baseada em mecanismos de contratualidade da gestão, com metas, indicadores e formas de cobrar os gestores, e apoiada na transparência das ações governamentais, possibilitando o controle maior dos cidadãos e o uso de outros instrumentos de accountability;
- b) A contratualidade supõe, ademais, a existência de uma pluralidade de provedores de serviços públicos – aquilo que Bradach e Eccles (1989) chamam, de um modo plural, de governança (*plural mode of governance*). Desse modo, é possível estabelecer formas contratuais de gestão em estruturas estatais e entes públicos não estatais;
- c) Por fim, a combinação entre a flexibilização da gestão burocrática e o aumento da responsabilização da administração pública será mais bem-sucedida caso funcionem adequadamente os mecanismos institucionais de controle.

Para Araújo (2010), faz parte da ideia central da Nova Gestão Pública um Estado administrativo ao estilo da iniciativa privada; avaliação de desempenho; ênfase em resultados; redução do poder da burocracia; foco na eficiência; busca de mecanismos regulatórios; introdução sistemática de conceitos de produtividade; flexibilidade; competitividade administrada; participação dos agentes sociais e controle dos resultados; foco no cidadão, orçamento e avaliação por resultados e *performance*; descentralização na formulação e execução de políticas, bem como maior autonomia às unidades executoras.

Para Terto e Pereira (2011), a NGP vem sendo referenciada como indutora da eficiência e da eficácia pública por conduzir a gestão orientada para resultados, defendida como uma forma de se garantir que o poder público alcance os resultados pretendidos, contribuindo, não apenas para a eficiência da máquina pública, mas também para melhorar os resultados obtidos com as ações do Estado.

Segundo Bevir (2011), a governança surgiu em duas formas distintas no setor público. A primeira forma consistiu nas reformas associadas ao conceito econômico de racionalidade – o neoliberalismo, a Nova Gestão Pública e a terceirização. A

segunda forma consistiu em reformas relacionadas a conceitos sociológicos de racionalidade – a Terceira Via, onde o Estado deveria diminuir sua atuação direta na economia e dar mais espaço para a iniciativa privada, mas sem abrir mão de seus mecanismos de controle e direção socioeconômica e de combate às desigualdades sociais; a governança *joined-up*<sup>1</sup> em que diferentes setores de um governo trabalhem em conjunto, buscando a coordenação e a sinergia dos esforços e dos resultados; e redes e parcerias.

Nesse sentido, Martins e Marini (2010) retratam que no século XXI, em decorrência de emergência de problemas globais que envolvem o clima, a segurança, a saúde, e em virtude do alastramento da democracia e dos valores democráticos, senão em qualidade, mas na forma de governo, representando uma maior demanda por mais transparência, participação e responsabilização, houve ao Estado Contemporâneo imposição de arranjos de governança não apenas estatais, mas um modelo de governança social pondo em ação um tipo de Estado-Rede caracterizado por arranjos multi-institucionais entre Estados, empresas privadas e terceiro setor.

Do mesmo modo, Oliveira (2011) relata que no início do século XXI, em virtude de diversos fatores, a exemplo do advento do neoliberalismo, avanço da globalização, desenvolvimento tecnológico, entre outros, o papel do Estado sofreu uma redefinição e no intuito de acompanhar as mudanças no mundo globalizado e atender satisfatoriamente aos interesses de uma sociedade democrática, com eficácia, eficiência e economicidade, o Estado passou de um papel imperativo e provedor e para assumir uma postura mais consensual e relacional. Assim, é nesse cenário que surge um conceito de grande valor para a Administração Pública contemporânea, o de governança pública.

Segundo Secchi (2009), a definição de governança é envolvida por diferentes conceitos não isentos de contestações, pois são, em geral, cercadas de ambiguidades entre diferentes áreas do conhecimento. As principais disciplinas que estudam fenômenos de governança são as relações internacionais, teorias do

---

<sup>1</sup> Segundo Bevir (2011), o governo *joined-up* é uma proposta para que diferentes setores de um governo trabalhem em conjunto, delimitando metas e objetivos transversais a eles, buscando a coordenação e a sinergia dos esforços e dos resultados. Evidentemente, ele opõe-se às ações específicas – e por vezes contrapostas – de cada um dos setores envolvidos. O governo *joined-up* foi proposto pelo Primeiro-Ministro inglês Tony Blair ano longo dos anos 1990 (N. T.)



desenvolvimento, a administração privada, a contabilidade, as ciências políticas e a administração pública, conforme exposto no quadro 2, a seguir:

**Quadro 2 - Diferentes Abordagens sobre Governança**

Estudos de relações internacionais	Os chamados teóricos globalizadores, de tradição liberal, definem governança como a derrocada do modelo de relações internacionais vigente desde o século XVII, onde o Estado-nação sempre foi tido como ator individual, e a transição a um modelo colaborativo de relação interestatal e entre atores estatais e não estatais na solução de problemas coletivos internacionais.
Teorias do desenvolvimento	Tratam a governança como um conjunto adequado de práticas democráticas e de gestão que ajudam os países a melhorar suas condições de desenvolvimento econômico e social. “Boa governança” é, portanto, a combinação de boas práticas de gestão pública.
Governança na linguagem empresarial e contábil	Conceituam governança como sendo um conjunto de princípios básicos para aumentar a efetividade de controle por parte de <i>stakeholders</i> e autoridades de mercado sobre organizações privadas de capital aberto. Exemplos de princípios institucionais de governança são: a articulação entre autoridades para controlar o respeito à legislação e a garantia de integridade e objetividade pelas autoridades reguladoras do mercado.
Ciências políticas e administração pública	Definem governança no sentido que diferentes atores têm, ou deveriam ter, o direito de influenciar a construção das políticas públicas. Essa definição implicitamente traduz-se numa mudança do papel do Estado.

Fonte: Adaptado de Secchi (2009).

Fukuyama (2013) considera que o conceito de boa governança ainda não está bem estabelecido, não existindo, portanto, consenso ou clareza quanto ao seu significado. De forma ainda incipiente, o autor define a governança como a habilidade de um governo em estabelecer e impor regras, que influenciam o desempenho dos agentes públicos de maneira a garantir o atendimento aos serviços públicos, tais como educação, saúde e segurança, aos cidadãos.

Villanueva (2015), afirma que o termo governança começou a aparecer em alguns países da América latina no começo do século XXI, sendo utilizado para descrever as mudanças que surgiram no processo governamental, tendo em vista que alguns governos começaram a abordar vários problemas públicos por meio de parcerias entre os agentes econômicos e as redes governamentais e sociais. Foi

também utilizado como referência para exigir uma nova forma de governar, mais adequada, ágil e também mais efetiva, no intuito de cumprir as exigências das novas condições e dos novos problemas sociais.

Segundo Matias-Pereira (2009), sob a ótica da ciência política, a governança pública está relacionada a uma mudança na gestão política orientada para as formas de interação nas relações de poder entre o Estado, o governo e a sociedade, dando-se atenção aos processos de cooperação e aos mecanismos para estimular as relações entre os principais atores envolvidos nesse esforço: governo, setor privado e terceiro setor.

Para Ronconi (2011), a governança pública expressa vontade e comprometimento políticos para consolidação de um projeto democrático capaz de proporcionar a ampliação da participação social e do debate público, pautada nos princípios da igualdade, pluralidade e publicidade que reflitam valores, interesses e projetos conflitantes. A autora afirma, ainda, que a governança pública é compreendida como um tipo de gestão do Estado, referindo-se, portanto, a um tipo de arranjo institucional governamental que ao envolver dimensões econômicas financeira, institucionais administrativas e sociopolíticas e ao estabelecer parcerias com sociedade civil e mercado busca soluções inovadoras para os problemas sociais e o aprofundamento da democracia.

Segundo Oliveira (2011), governança pública tem como proposta a melhoria da eficiência e da eficácia administrativa e no respeito aos valores de uma sociedade democrática por meio de um modelo de colaboração entre nações e entre diversos atores dentro de um Estado. Nessa conjuntura, o governo tem a função de gerenciar a rede de atores, que devem se comunicar e dividir responsabilidades.

Kickert (1997) afirma que a governança pública relaciona-se à forma eficaz e eficiente de administração pública, além de envolver princípios relacionados à legalidade e legitimidade dos atos praticados.

Longo (2011) traz que as condições essenciais para a governança pública produzir resultados são os componentes institucionais e as técnicas da administração pública, tais como a sua estrutura organizacional, seus processos operacionais, seus padrões de gestão e as habilidades analíticas e operacionais dos seus servidores, bem como a sua integridade e a sua disposição para obedecer aos regulamentos e tratar os cidadãos de forma justa.

Longo (2011) relata ainda, sobre as condições essenciais para a governança pública, que os sistemas de administração pública devem proporcionar resultados que incluem os seguintes aspectos a serem considerados: uma forte liderança, cultura e comunicação; estruturas de controle adequadas; mecanismos de prestação de contas (*accountability*) claros; gestão de risco global; sistemas de conformidade e garantia; planejamento estratégico, monitoramento e avaliação de desempenho.

Matias-Pereira (2010) traz que a governança nas organizações públicas e privadas apresenta significativas semelhanças. Considerando que o setor público e o privado possuem finalidades específicas, verifica-se que são comuns entre eles as questões que envolvem a separação entre propriedade e gestão, responsável pela geração dos problemas de agência, os instrumentos definidores de responsabilidades e poder, o acompanhamento e o incentivo na execução das políticas e objetivos definidos, entre outros. O autor evidencia ainda que, em um sentido amplo, os princípios básicos que norteiam os rumos dos setores privado e público são os mesmos, quais sejam: transparência, equidade, cumprimento das leis, prestação de contas e conduta ética.

Timmers (2000) conceitua a governança pública como sendo a relação entre gestão, controle e fiscalização das organizações governamentais, visando à concretização dos objetivos públicos de forma eficiente e eficaz, bem como à transparência e à prestação de contas em benefício das partes interessadas.

Sobre o surgimento da governança, Bevir (2011) expõe que ela tem sido acompanhada de conceitos de *accountability* que realçam mais o desempenho do que os procedimentos. A *accountability* de desempenho se reporta à legitimidade com relação à satisfação dos dirigentes com os resultados. O autor afirma que a nova governança substitui um tipo de modernismo por outro, onde se afasta da narrativa burocrática, do conhecimento técnico neutro das profissões e da *accountability* procedimental, oferecendo espaço para os mercados e as redes, a teoria da escolha racional e o institucionalismo de redes e para a *accountability* de desempenho.

## 2.2 Aplicação da *accountability* no contexto brasileiro

Em um contexto de regime militar, Estado burocrático e início da democratização, Campos (1990), dispôs que da relação entre a administração pública e a sociedade há, pelo lado dos servidores públicos, um desrespeito pela clientela, com exceção aos clientes conhecidos ou recomendados, e uma completa ausência de zelo pelas finanças públicas (supostamente pertencentes a um dono tão rico quanto incapaz de cobrar). Pelo lado da sociedade, há aceitação passiva quanto ao favoritismo, ao nepotismo e a todo tipo de privilégios; tolerância ante a corrupção, a dupla tributação (o imposto mais a propina) e o desperdício de recursos.

Ainda segundo Campos (1990), nas sociedades democráticas mais modernas espera-se que os governos sejam responsáveis perante os cidadãos. Dessa forma, quanto mais avançado o estágio democrático, maior o interesse pela *accountability*. Assim, a tendência é que a *accountability* governamental acompanhe o avanço de valores democráticos, tais como igualdade, dignidade humana, participação e representatividade.

Campos (1990), afirma, também, que além da economia dos recursos públicos, da eficiência e da honestidade, há outros padrões de desempenho que merecem consideração, tais como a qualidade dos serviços e a justiça na distribuição de benefícios. A autora expõe, ainda, que padrões da *accountability* governamental não são garantidos pelos controles burocráticos e que o verdadeiro controle do governo, em qualquer de suas divisões: Executivo, Legislativo e Judiciário, só vai ocorrer efetivamente se as ações do governo forem fiscalizadas pelos cidadãos. Sendo assim, um controle efetivo é consequência da cidadania organizada; uma sociedade desmobilizada não será capaz de garantir a *accountability*.

Quanto ao conceito de *accountability*, Pinho e Sacramento (2009) afirmam que não existe um termo único em português que o defina. Buscando uma síntese, os autores trazem que a *accountability* encerra a responsabilidade, a obrigação e a responsabilização de quem ocupa um cargo em prestar contas segundo os preceitos legais, estando envolvida a possibilidade de ônus, o que seria a pena em caso de algum descumprimento.

Pinho e Sacramento (2009) expõem que, do cenário apresentado por Campos (1990), algumas alterações ocorreram no contexto político brasileiro, considerando a

promulgação de uma nova Constituição Federal, a democracia se consolidou e reformas no aparelho do Estado foram empreendidas com a promessa de tornar a administração pública mais eficiente e, inclusive, mais controlável.

Ainda de acordo com Pinho e Sacramento (2009), a Constituição Federal de 1988 institucionalizou a participação da sociedade na gestão das políticas públicas. Com o advento desse importante instrumento, vários mecanismos podem ser utilizados para efetiva prática de participação social na gestão dessas políticas, a exemplo da obrigatoriedade da criação de conselhos municipais para acompanhar e controlar a aplicação dos recursos recebidos; implantação do orçamento participativo; a disposição das contas dos municípios para exame e apreciação por qualquer contribuinte; e ainda o plebiscito.

Outro marco legal apontado por Pinho e Sacramento (2009), que trouxe a necessidade da criação de mecanismos que possibilitem o exercício do controle político do Estado pelos cidadãos, foi a publicação do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado e a conseqüente adoção do paradigma da administração gerencial em substituição ao modelo burocrático, ocorrido em 1995. A partir de então, o foco do controle, que no modelo anterior se dava nos procedimentos, deslocou-se para o resultado. Sendo óbvio que tudo isso ganhará robustez e possibilidades de concretização se a sociedade civil estiver consciênciosa de seu papel e os esforços forem mobilizados e utilizados com tal propósito.

Pinho e Sacramento (2009) destacam como tendência nos governos democráticos a ocorrência da descentralização, sendo então compreendida como a movimentação de autoridade dos governos centrais para os governos locais. No Brasil, desde a reforma institucional, efetuada a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, que definiu os municípios como entes da federação, as instituições de governo local brasileiras têm passado por grandes transformações, tendo em vista que essa reforma gerou uma crescente transferência de responsabilidades e de competências das esferas centrais para os governos locais, ocasionando, desde então, maior autonomia e responsabilidades na gestão e execução de políticas públicas por parte dos governos locais.

Assim, em conformidade com a Constituição Federal de 1988, os municípios possuem autonomia político-administrativa e financeira. Sob perspectiva jurídica, os municípios são entidades com personalidade jurídica de direito público interno, que, diferentemente dos outros níveis de governo (federal e estadual), compõem-se de

apenas dois poderes: o legislativo e o executivo. O governo é resultante da interação harmônica e independente desses dois poderes: o executivo, que possui sede na prefeitura municipal; e o legislativo, que têm sede na câmara municipal. Não há hierarquia entre os poderes, mas existe uma divisão de papéis e atribuições desses importantes atores políticos, que devem cooperar harmonicamente orientados para o interesse público.

Conforme Klering et al. (2011), o poder executivo municipal desempenha as suas funções por meio de um aparelho administrativo constituído por órgãos (secretarias, departamentos, serviços, etc.) e entidades (autarquias, fundações e empresas estatais), cuja configuração se orienta segundo as características locais em termos de necessidades de oferta de bens e serviços públicos. A função central do poder executivo municipal é proporcionar maior qualidade de vida para os seus munícipes, de forma direta (pela hierarquia de seu aparelho administrativo) ou descentralizada, podendo esta atuação indireta dar-se por meio de administração indireta de entidades relacionadas, ou através de ações governamentais (projetos, programas e atividades), organizadas em forma matricial ou de rede.

Quanto ao poder legislativo, segundo Klering et al. (2011), seu desempenho e legitimidade residem na realização plena e articulada das funções legislativas, que dizem respeito à análise e proposição, discussão e aprovação de projetos de lei, além de deliberar sobre outras espécies normativas internas, tais como decretos legislativos, resoluções e outros atos; da função controladora, que trata dos atos de controle político e financeiro; e ainda da função administrativa relativa a sua organização interna.

Dessa forma, quanto ao processo de descentralização, Pinho e Sacramento (2009) esperam desse processo de transferência a possibilidade do aprofundamento da democracia, tendo em vista a aproximação do cidadão das instâncias decisórias, e ainda esperam que as políticas públicas sejam realizadas de forma mais eficiente e eficaz, afinal de contas, *a priori*, a visibilidade do representante torna-se maior no âmbito das municipalidades, o que pode viabilizar, inclusive, a transparência dos governos.

Assim, de maneira a proporcionar o fortalecimento da democracia no poder local, Pinho e Sacramento (2009), destacam a importância de se reconhecer as várias iniciativas que possibilitam o controle político pela cidadania organizada, de

forma a ensejar um aumento de *accountability* ou pelo menos criando algumas condições que favoreçam a sua implementação.

Sobre os mecanismos de *accountability*, Zuccolotto (2014) relata o que segue:

Talvez precisemos avançar não só no contexto da transparência, mas, sobretudo, nos mecanismos de *accountability* existentes atualmente. Como democracia é conflito e esses mudam regularmente, caso as instituições não se redefinam, corremos o risco de chegarmos a um nível elevado de transparência sem que ela seja percebida como importante, uma vez que no ciclo da *accountability* será cumprida a fase da informação, mas a fase de justificação e punição não se completará, gerando a sensação de impunidade e o descrédito da política.

Considerando que a *accountability* é um ciclo que perpassa pela fase da informação, percebe-se que há muitas ações a serem concretizadas para a completa efetivação desta fase, pois segundo os levantamentos realizados nos anos de 2015 e 2016 pelo Ministério Público Federal, com o intuito de avaliar o cumprimento da transparência relativa a 16 quesitos legais obrigatórios junto aos 5.568 municípios e 27 estados brasileiros, observou-se que a média do nacional de transparência no primeiro levantamento foi de 3,92, enquanto no segundo levantamento esta média aumentou para 5,21, considerando a nota máxima 10,00 para os dois casos.

Dessa forma, em que pese a existência de iniciativas em direção à *accountability*, Pinho e Sacramento (2009), ressaltam que a caminhada promete ser longa, tendo em vista que, no Brasil, o surgimento de um novo valor não necessariamente implica extinção do tradicional. O autoritarismo tem mostrado uma grande capacidade de se redesenhar, se redefinir diante das mudanças institucionais e culturais a favor do aumento de *accountability*. Assim, os autores afirmam que certos termos continuam fazendo parte da realidade brasileira, ainda que tenham passado por alguma transfiguração, tais como: sociedade passiva, nepotismo, favoritismo, privilégios para poucos, ausência de participação da sociedade civil, autoritarismo, populismo, crise de credibilidade das instituições, troca de votos por cargos públicos, dentre outros.

## 2.3 Governança pública sob a ótica do TCU

Segundo o Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública, RBG (2014), no setor público a governança pode ser analisada sob quatro perspectivas de observação:

1. Sociedade e Estado - a governança engloba a definição de regras e de princípios que orientam a atuação dos agentes públicos regidos pela Constituição e estabelece condições estruturais de administração e de controle do Estado;
2. Entes federativos, esferas de poder e políticas públicas - a governança se preocupa com as políticas públicas e com as relações entre estruturas e setores, incluindo diferentes esferas, poderes, níveis de governo e representantes da sociedade civil organizada. Nessa perspectiva, a governança pode ser definida como sendo a capacidade governamental para formular e implementar políticas públicas mediante o estabelecimento de parcerias entre organizações públicas, empresas e terceiro setor;
3. Órgãos e entidades - garante que cada órgão ou entidade atinja seu objetivo com a adoção de boas práticas de governança; e
4. Atividades intraorganizacionais. - as estruturas de governança e as relações intraorganizacionais visam otimizar o uso dos recursos, reduzir os riscos e agregar valor aos órgãos ou entidades.

### 2.3.1 Conceito de governança pública sob a ótica do TCU

Em conformidade com o Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública, RBG (2014), o *International Federation of Accountants* (IFAC), o *The Chartered Institute of Public Finance and Accountancy* (CIPFA) e o *Office for Public Management Ltd* (OPM), o *Independent Commission for Good Governance in Public Services* (ICGGPS), o *World Bank* e o



*Institute of Internal Auditors* (IIA) dispuseram que para a melhoria da governança nas organizações públicas e assim atender satisfatoriamente aos interesses da sociedade, é necessário garantir o comportamento ético, íntegro, responsável, comprometido e transparente da liderança; implementar efetivamente um código de conduta e de valores éticos; observar e garantir a aderência das organizações às regulamentações, códigos, normas e padrões; garantir a transparência e a efetividade das comunicações; balancear interesses e envolver efetivamente os *stakeholders* (cidadãos, usuários de serviços, acionistas, iniciativa privada).

No que tange ao controle da administração pública as instituições IFAC (2001), *Australian National Audit Office* - ANAO (2005) e *International Organization of Supreme Audit Institutions* - INTOSAI (2004), identificam, de forma convergente, que boas práticas de governança pública relacionam-se com um ambiente seguro de gerenciamento de riscos; com demonstrativos contábeis confiáveis; transparência quanto às informações da entidade; e ainda com controles internos efetivos.

O *World Bank* (2007) define como princípios básicos da boa governança: a legitimidade, a equidade, a responsabilidade, a eficiência, a probidade, a transparência e a *accountability*.

É nesse sentido que foi construído o conceito proposto pelo Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública (RBG, 2014), elaborado pelo Tribunal de Contas da União, em que define, sobre a perspectiva de órgãos e entidades da administração pública, que a governança no setor público é composta por três mecanismos, quais sejam: liderança, estratégia e controle, que são colocados em prática no intuito de avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, e conduzir as políticas públicas e a prestação de serviços de interesse da sociedade.

Segundo o RBG (2014), os mecanismos de governança (liderança, estratégia e controle) são divididos em 10 componentes que contribuem para o atingimento dos objetivos propostos pela governança dos órgãos e entidades da Administração Pública federal, estadual e municipal (figura 1).

Figura 1 - Componentes dos Mecanismos de Governança



Fonte: RBG (2014).

O mecanismo Liderança relaciona-se ao comportamento das pessoas que contribuirão para a obtenção da boa governança das organizações públicas. Quanto às práticas que compõem o mecanismo Liderança, segundo o RBG (2014) estas se referem ao critério de escolha dos líderes que devem contemplar as competências, conhecimentos, habilidades e comportamentos éticos necessários das pessoas que atuam nas organizações.

O mecanismo Liderança retrata também sobre a importância da nomeação de gestores competentes e capacitados para executar os planos em direção ao cumprimento dos objetivos e das metas institucionais, contemplando, ainda, a importância da organização e da interação entre os diversos atores para alcançar a boa governança.

Em conformidade com o RBG (2014), o mecanismo Liderança é formado por quatro componentes: pessoas e competências; princípios e comportamentos; liderança organizacional; e sistema de governança. A cada componente são relacionadas práticas, conforme exposto no quadro 3:

**Quadro 3 - Componentes e Práticas do Mecanismo Liderança**

COMPONENTES		PRÁTICAS
L1	Pessoas e competências	L1.1 - Estabelecer e dar transparência ao processo de seleção de membros de conselho de administração ou equivalente e da alta administração.
		L1.2 - Assegurar a adequada capacitação dos membros da alta administração.
		L1.3 - Estabelecer sistema de avaliação de desempenho de membros da alta administração.
		L1.4 - Garantir que o conjunto de benefícios, caso exista, de membros de conselho de administração ou equivalente e da alta administração seja transparente e adequado para atrair bons profissionais e estimulá-los a se manterem focados nos resultados organizacionais.
L2	Princípios e comportamentos	L2.1 - Adotar código de ética e conduta que defina padrões de comportamento dos membros do conselho de administração ou equivalente e da alta administração.
		L2.2 - Estabelecer mecanismos de controle para evitar que preconceitos, vieses ou conflitos de interesse influenciem as decisões e as ações de membros do conselho de administração ou equivalente e da alta administração.
		L2.3 - Estabelecer mecanismos para garantir que a alta administração atue de acordo com padrões de comportamento baseados nos valores e princípios constitucionais, legais e organizacionais e no código de ética e conduta adotado.
L3	Liderança organizacional	L3.1 - Avaliar, direcionar e monitorar a gestão da organização, especialmente quanto ao alcance de metas organizacionais.
		L3.2 - Responsabilizar-se pelo estabelecimento de políticas e diretrizes para a gestão da organização e pelo alcance dos resultados previstos.
		L3.3 - Assegurar, por meio de política de delegação e reserva de poderes, a capacidade das instâncias internas de governança de avaliar, direcionar e monitorar a organização.
		L3.4 - Responsabilizar-se pela gestão de riscos e controle interno.
		L3.5 - Avaliar os resultados das atividades de controle e dos trabalhos de auditoria e, se necessário, determinar que sejam adotadas providências.
L4	Sistema de governança	L4.1 - Estabelecer as instâncias internas de governança da organização.
		L4.2 - Garantir o balanceamento de poder e a segregação de funções críticas.
		L4.3 - Estabelecer o sistema de governança da organização e divulgá-lo para as partes interessadas.

Fonte: Adaptado do RBG (2014).

De forma resumida, apresenta-se a seguir um detalhamento dos componentes apresentados no quadro 3, em conformidade com os conceitos definidos no RBG (2014):

O componente Pessoas e competências está envolvido por práticas que expõe a necessidade de que a organização deve possuir profissionais que

detenham as competências necessárias para o exercício do cargo. No contexto da governança, é essencial mobilizar conhecimentos, habilidades e atitudes dos dirigentes em prol da otimização dos resultados organizacionais.

Princípios e comportamentos é o componente que objetiva demonstrar a necessidade das organizações em possuir em seu quadro pessoas que demonstrem atender a padrões de conduta ética, com integridade e com observância e cumprimento da lei. Levando-se em consideração que os padrões de comportamento exigidos dos profissionais que atuam no setor público devem estar definidos em códigos de ética e conduta formalmente instituídos, claros e suficientemente detalhados.

No que tange ao componente Liderança organizacional este objetiva estabelecer a necessidade de que a alta administração defina uma estrutura de unidades e subunidades funcionais, nomeando gestores para chefiá-las e a eles delegue o mandato legal e poder sobre os recursos alocados, a fim de que possam executar os planos em direção ao cumprimento dos objetivos e das metas institucionais.

Enquanto o componente Sistema de governança refere-se à forma como os diversos atores se organizam, interagem e procedem para obter boa governança. Envolve as instâncias internas e externas de governança, fluxo de informações, processos de trabalho e atividades relacionadas à avaliação, direcionamento e ao monitoramento da organização.

O mecanismo Estratégia relaciona-se à definição de objetivos, indicadores e metas das entidades envolvidas. No que tange às práticas que estão contidas no mecanismo Estratégia, segundo o RBG (2014), é fundamental para a otimização dos resultados das organizações o estreitamento das relações com as diversas partes interessadas, a fim de oferecer-lhes serviços públicos eficientes. Conhecendo as necessidades da sociedade torna-se possível a formulação das estratégias para se alcançar os objetivos institucionais. Inserido no mecanismo Estratégia é considerado também o trabalho alinhado e articulado com as diversas organizações públicas, com a finalidade de cooperar para o alcance dos melhores resultados. Os componentes e práticas relacionadas ao mecanismo Estratégia estão dispostos no quadro 4 a seguir:

**Quadro 4 - Componentes e Práticas do Mecanismo Estratégia**

COMPONENTES		PRÁTICAS
E1	Relacionamento com partes interessadas	E1.1 - Estabelecer e divulgar canais de comunicação com as diferentes partes interessadas e assegurar sua efetividade, consideradas as características e possibilidades de acesso de cada público-alvo.
		E1.2 - Promover a participação social, com envolvimento dos usuários, da sociedade e das demais partes interessadas na governança da organização.
		E1.3 - Estabelecer relação objetiva e profissional com a mídia, com outras organizações e com auditores.
		E1.4 - Assegurar que decisões, estratégias, políticas, programas, planos, ações, serviços e produtos de responsabilidade da organização atendam ao maior número possível de partes interessadas, de modo balanceado, sem permitir a predominância dos interesses de pessoas ou grupos.
E2	Estratégia organizacional	E2.1 - Estabelecer modelo de gestão da estratégia que considere aspectos como transparência e envolvimento das partes interessadas.
		E2.2 - Estabelecer a estratégia da organização.
		E2.3 - Monitorar e avaliar a execução da estratégia, os principais indicadores e o desempenho da organização.
E3	Alinhamento transorganizacional	E3.1 - Estabelecer mecanismos de atuação conjunta com vistas a formulação, implementação, monitoramento e avaliação de políticas transversais e descentralizadas.

Fonte: Adaptado do RBG (2014).

Os componentes apresentados no quadro 4, em conformidade com os conceitos definidos no RBG (2014), são apresentados, resumidamente, da seguinte forma:

O componente Relacionamento com partes interessadas retrata a necessidade de alinhamento das ações organizacionais com as expectativas das partes interessadas no intuito de otimizar os resultados, sendo fundamental que as organizações estejam dispostas a ouvir as partes interessadas para conhecer necessidades e demandas; avaliem o desempenho e os resultados organizacionais;

e sejam transparentes, prestando contas e fornecendo informações completas, precisas, claras e tempestivas.

Estratégia organizacional é o componente que objetiva ressaltar a importância de traçar claramente os objetivos institucionais e definir sua estratégia de atuação de forma que a organização, a partir de sua visão de futuro, da análise dos ambientes interno e externo e da sua missão institucional, deve formular suas estratégias, desdobrá-las em planos de ação e acompanhar sua implementação, disponibilizando os meios necessários ao alcance dos objetivos institucionais e à maximização dos resultados.

O componente Alinhamento transorganizacional objetiva destacar a necessidade de manter a coerência e o alinhamento de estratégias e objetivos entre as organizações envolvidas; institucionalizando mecanismos de comunicação, colaboração e articulação entre os atores envolvidos. Ao trabalharem em conjunto, as organizações públicas podem melhorar e sustentar abordagens colaborativas para atingir as metas nacionais, os objetivos ou os propósitos coletivos.

O mecanismo Controle envolve aspectos relacionados à transparência das informações, às prestações de contas dos atos praticados e quanto à responsabilização dos agentes, como forma de permitir à sociedade participar e acompanhar a atuação da administração pública.

Ainda segundo o RBG (2014), no que se referem às práticas do mecanismo Controle estas englobam a necessidade de se estabelecer um adequado sistema de gestão de riscos e de controle interno, onde se identificam os riscos críticos da organização e definam controles internos suficientes para mitigá-los. Este mecanismo contempla ainda a necessidade da implantação da função de auditoria interna com o objetivo de avaliar a eficácia dos controles internos implantados pelos gestores.

Em conformidade Martins (2011), para que sejam alcançados os objetivos da organização pública de forma econômica, eficiente e eficaz há necessidade de implantação de mecanismos de controle adequados. O autor afirma que um controle efetivo traz como resultado uma verdadeira salvaguarda dos recursos públicos contra o desperdício, o abuso, os erros, as fraudes e as irregularidades; destaca também que as formas e métodos de controle variam de acordo com as necessidades e peculiaridades de cada órgão, mas, no entanto, para serem efetivos, devem atender a alguns critérios básicos: serem tempestivos; exercidos junto ao ato

praticado e proporcional aos riscos envolvidos; funcionarem de forma consistente e permanente; custos adequados, sem exceder os benefícios dele provenientes; funcionarem como instrumento auxiliar do dirigente, para a tomada de decisão; e serem preventivos, de forma a evitar o apontamento de fatos irregulares já consumados de difícil recuperação de suas consequências.

De acordo com o RBG (2014), o mecanismo de controle de governança pública é formado por três componentes: Gestão de riscos e controle interno; Auditoria interna; e *Accountability* e transparência. A cada componente são relacionadas práticas, conforme exposto no quadro 5:

**Quadro 5 - Componentes e Práticas do Mecanismo de Controle**

COMPONENTES		PRÁTICAS
C1	Gestão de riscos e controle interno	C1.1 - Estabelecer sistema de gestão de riscos e controle interno.
		C1.2 - Monitorar e avaliar o sistema de gestão de riscos e controle interno, a fim de assegurar que seja eficaz e contribua para a melhoria do desempenho organizacional.
C2	Auditoria interna	C2.1 - Estabelecer a função de auditoria interna.
		C2.2 - Prover condições para que a auditoria interna seja independente e proficiente.
		C2.3 - Assegurar que a auditoria interna adicione valor à organização.
C3	<i>Accountability</i> e transparência	C3.1 - Dar transparência da organização às partes interessadas, admitindo-se o sigilo, como exceção, nos termos da lei.
		C3.2 - Prestar contas da implementação e dos resultados dos sistemas de governança e de gestão, de acordo com a legislação vigente e com o princípio de <i>accountability</i> .
		C3.3 - Avaliar a imagem da organização e a satisfação das partes interessadas com seus serviços e produtos.
		C3.4 - Garantir que sejam apurados, de ofício, indícios de irregularidades, promovendo a responsabilização em caso de comprovação.

Fonte: Adaptado do RBG (2014).

Os componentes relacionados no quadro 5, encontram-se resumidamente conceituados, segundo o RBG (2014), a seguir:

O componente Gestão de riscos e controle interno tem por objetivo avaliar a capacidade da organização em assegurar que a gestão de riscos seja eficaz e contribua para a melhoria de desempenho organizacional.

No que se refere ao componente Auditoria interna este tem por objetivo avaliar a estruturação e independência da função de auditoria interna, bem como sua capacidade de adicionar valor à organização.

Enquanto o objetivo do componente *Accountability* e transparência é estimular as organizações públicas a adotarem mecanismos de prestação de contas e de responsabilização dos resultados dos sistemas de governança e gestão.

Dessa forma, a governança das instituições públicas é fortalecida quando há o estabelecimento adequado de controles que contemple gestão de riscos, controles internos, auditoria interna, *accountability* e transparência.

Mecanismos de governança pública encontram-se à disposição dos gestores sob a forma de normativos ou de práticas a serem incorporadas à administração. Segundo Cardoso (2011), os mecanismos de planejamento, execução e controle da gestão da administração pública existem e estão cada vez mais integrados, conforme disposto adiante:

O problema em si não é mais a falta de instrumentos para uma gestão responsável e eficiente, como ocorria no início do século XX – em que os mecanismos de controle e gestão eram incipientes e bastante tímidos. Faz-se mister a precisa utilização da ampla gama dos instrumentos de que se dispõem, aliada à conscientização da sociedade do seu poder-dever no controle social da gestão governamental.

Neste contexto, destaca-se que a Constituição de 1988 estabeleceu a base para a construção de um sistema de governança pública, por meio da organização política e administrativa brasileira, da previsão dos controles internos e externos e das segregações de poder dispostas em seu conteúdo normativo.

Tais premissas, aliadas às inovações advindas do direito financeiro, como a Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964 e das demais normas surgidas após a promulgação da Carta Constitucional, formam um conjunto integrado de princípios e leis que propiciam o desenvolvimento da governança pública.

Cabe mencionar, ainda, a contribuição da Lei nº 101, de 4 de maio de 2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal, que permitiu significativa evolução do controle interno, ao exigir dos gestores a adoção de uma postura mais austera, prudente e transparente, focada no planejamento e no equilíbrio das finanças públicas, por meio da obrigatoriedade de prestação de contas, do controle de gastos com pessoal e de endividamento, do estabelecimento de metas de resultado, dentre outros.

Destacam-se, também, a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, chamada de Lei de Acesso à Informação, que garante o acesso às informações



públicas e prevê o controle da conduta de agentes públicos e o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização - GESPÚBLICA, instituído pelo governo federal por meio do Decreto 5.378, de 23 de fevereiro de 2005, que prevê a implementação de medidas de fortalecimento da gestão interna, visando o oferecimento de serviços de melhor qualidade aos cidadãos.

Recente estudo realizado por La Porta et al. (2013) revelou que a qualidade dos governos varia sistematicamente entre os países. Nesta pesquisa foi identificado que países mais pobres tendem a apresentar desempenho governamental inferior quando comparados aos países desenvolvidos.

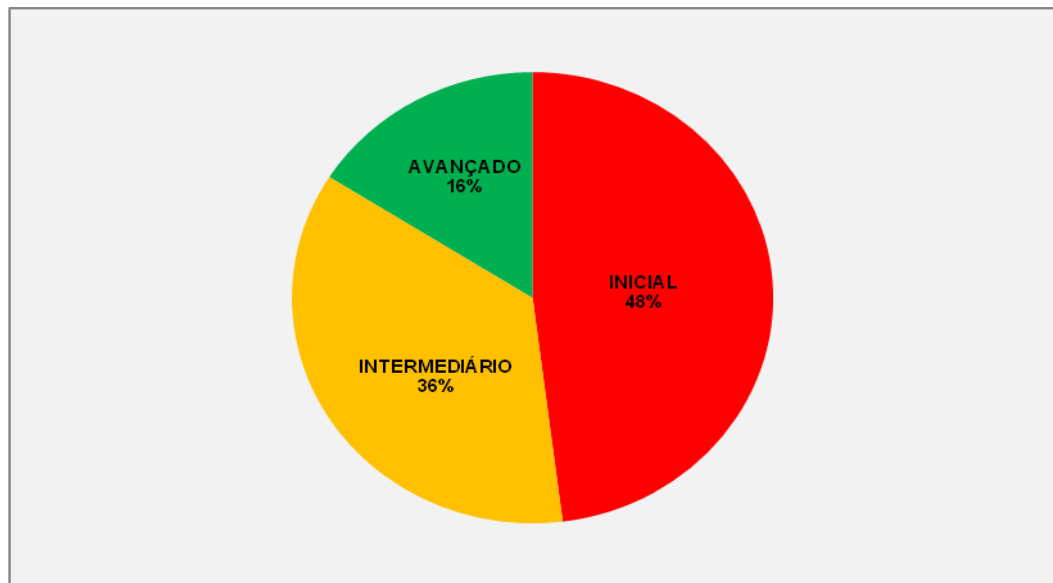
No entanto, segundo Nardes, Altounian e Vieira (2016), quanto maior for o estágio de governança das organizações públicas mais efetivos serão os resultados das políticas públicas estabelecidas pelos governos, possibilitando a aplicação sem desperdício dos recursos, a redução dos espaços para a corrupção e a escolha das pessoas mais capacitadas para conduzir as ações necessárias, aumentando a possibilidade de atingimento do desenvolvimento pleno.

### 2.3.2 Diagnóstico da governança pública no Brasil

Com o intuito de conhecer a situação da governança das instituições públicas brasileiras, o Tribunal de Contas da União (TCU) em parceria com 28 tribunais de contas brasileiros realizou, por meio de um acordo de cooperação, firmado no ano de 2014, um levantamento junto a 7.770 organizações públicas, sendo 380 da esfera federal, 893 estaduais e 6.497 organizações públicas municipais. O resultado deste trabalho consta no processo TC 020.830/2014-9 do TCU.

De forma resumida, este levantamento diagnosticou que 48% das organizações públicas pesquisadas estariam em estágio inicial de governança, 36% estariam no estágio intermediário, enquanto apenas 16% das organizações encontravam em estágio aprimorado de governança, conforme exposto no gráfico 1 a seguir:

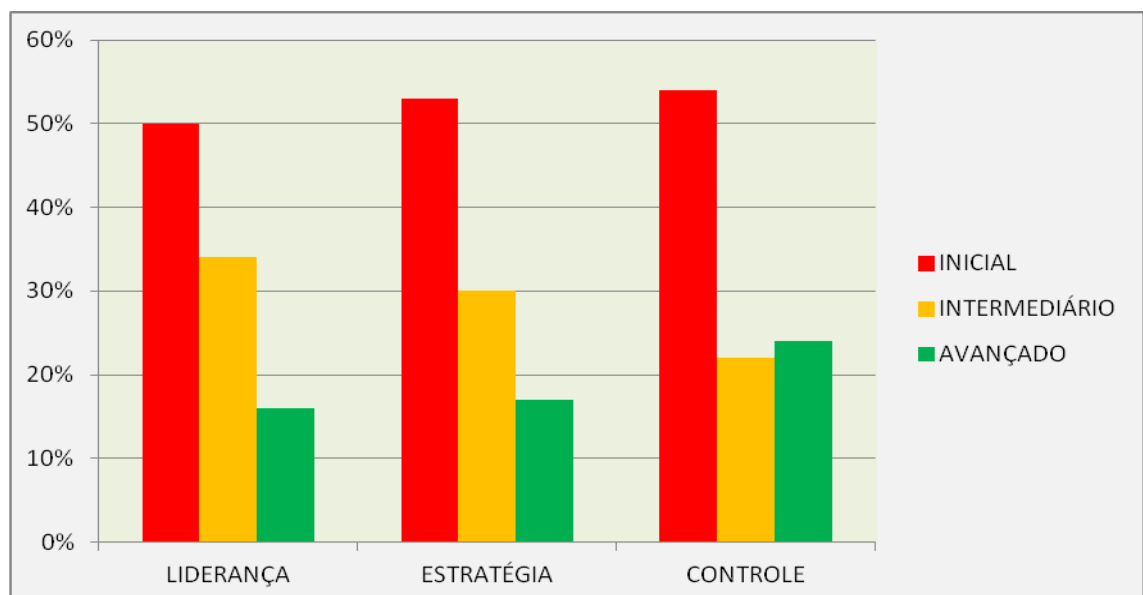
**Gráfico 1 - Estágio de governança das instituições públicas**



Fonte: adaptado do Relatório do processo TC 020.830/2014-9 do TCU.

O resultado deste diagnóstico tendo como base os mecanismos de governança, quais sejam: liderança, estratégia e controle estão dispostos no gráfico 2:

**Gráfico 2 - Estágio de governança das instituições públicas por mecanismos (liderança, estratégia e controle)**



Fonte: adaptado do Relatório do processo TC 020.830/2014-9 do TCU.

O diagnóstico apresentado revelou que quase 84% das organizações públicas brasileiras pesquisadas encontram-se deficientes na adoção de boas práticas de governança em seus mecanismos de liderança, estratégia e controle.

Assim, segundo o relatório do processo TC 020.830/2014-9 do Tribunal de Contas da União, foi identificado neste levantamento um baixo nível de adesão quanto à adoção de práticas que envolvem à garantia do comportamento ético, íntegro, responsável, comprometido e transparente da liderança; à implementação efetiva de um código de conduta e de valores éticos; à observância quanto à aderência das organizações governamentais às regulamentações, códigos, normas e padrões; e ainda quanto à transparência e a efetividade das comunicações; dentre outras.

Dessa forma, a ausência da adoção de boas práticas de governança pelas organizações públicas brasileiras pode contribuir para o mau uso dos recursos públicos e, conseqüentemente, comprometer a efetividade das ações governamentais.

### 3 METODOLOGIA

Esta pesquisa, de natureza quantitativa, tem como objetivo avaliar se a governança dos poderes executivo e legislativo dos municípios do Estado do Espírito Santo é influenciada pelas mesorregiões em que os municípios se encontram. Dessa forma, duas variáveis estão envolvidas nesta pesquisa.

A primeira variável refere-se às mesorregiões, compostas por quatro grupos (categorias), quais sejam: Noroeste, Litoral Norte, Central e Sul.

A segunda variável refere-se à governança dos poderes executivo e legislativo dos municípios, sendo composta por três grupos (categorias): Inicial, Intermediário e Aprimorado.

Dada as especificidades dos poderes executivo e legislativo, optou-se neste estudo realizar separadamente as análises do estágio de governança dos poderes em relação às mesorregiões em que se encontram.

Para atingir ao objetivo proposto pela pesquisa, utilizou-se o teste qui-quadrado ( $\chi^2$ ) para a identificação das possíveis associações entre os grupos das variáveis em estudo. Conforme apontam Fávero et al. (2009), o teste qui-quadrado ( $\chi^2$ ) se utiliza de uma tabela de contingência para calcular as frequências observadas e esperadas para cada célula da tabela. Quanto maior as diferenças entre essas frequências, maior a probabilidade de haver associações entre os grupos das variáveis. A identificação da existência dessas possíveis associações se dá pela significância do valor da estatística qui-quadrado ( $\chi^2$ ) fornecida pelo teste.

Após a identificação das associações entre os grupos das variáveis por meio do teste qui-quadrado ( $\chi^2$ ), objetivava-se proceder à análise de correspondência (ANACOR) para visualizar tais associações em um mapa perceptual.

#### 3.1 Metodologia utilizada no levantamento de governança pelo TCU

Tendo como objetivo conhecer a situação da governança no setor público e assim estimular as organizações a adotarem as boas práticas de governança em âmbito nacional - esferas federal, estadual, distrital e municipal, em 4/8/2014, foi firmado o Acordo de Cooperação Técnica entre o Tribunal de Contas da União (TCU), Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon),

Instituto Rui Barbosa (IRB) e 28 tribunais de contas brasileiros. O resultado consolidado deste Levantamento consta no processo TC 020.830/2014-9 do TCU.

Segundo o Relatório de Levantamento, constante do processo acima referido, para atender ao objetivo proposto foi realizado um levantamento de informações executado individualmente, no âmbito de cada jurisdição, pelos tribunais de contas partícipes do acordo, por meio da ferramenta livre de pesquisa *LimeSurvey*®, a qual foi instalada, configurada e mantida na infraestrutura tecnológica do TCU para a coleta das respostas do questionário.

Sob a perspectiva do RBG (2014), dois tipos de questionários foram aplicados pelos tribunais de contas. O completo, composto por 138 itens de controle (perguntas) sobre governança pública, foi aplicado em organizações mais complexas e que, em princípio, necessitam de mais controles por estarem sujeitas a maior quantidade de riscos relevantes, e o simplificado, contendo menor quantidade de itens de controle, retirados dos questionários completos.

A escolha dos itens que compuseram o questionário simplificado foi feita com base em critérios como simplicidade, importância e aplicabilidade em organizações de menor porte orçamentário e administrativo e que, em princípio, necessitam de menos controles por estarem sujeitas a menor quantidade de riscos relevantes.

Dessa forma, nos municípios com menos de 100.000 habitantes, foram selecionados os prefeitos e os presidentes das câmaras municipais para responderem ao questionário simplificado de governança pública. Nos municípios com mais de 100.000 e menos de 1.000.000 de habitantes, foram selecionados os prefeitos e os presidentes das câmaras municipais para responderem ao questionário completo de governança pública. Nos municípios com mais de 1.000.000 de habitantes, foram selecionadas, além da prefeitura e câmara de vereadores, todas as secretarias da prefeitura para responderem ao questionário completo.

As comunicações para as organizações selecionadas foram encaminhadas com aviso de recebimento, dando ciência da realização do levantamento, informando um código de acesso individual e o endereço eletrônico onde se encontrava o questionário, assim como o prazo final para preenchimento, sendo esse definido para o dia 3 de novembro de 2014.

O questionário foi composto por questões objetivas, tipo única escolha, sinalizada com uma lista de alternativas mutuamente exclusivas que permitiam ao

respondente a escolha de apenas um valor entre os sete possíveis: atende em grande parte ou totalmente; atende em parte; atende em menor parte; decidiu adotá-lo; não atende porque há impossibilidade legal de adotá-lo; não atende porque o custo-benefício é desfavorável; ou não atende e não deliberou a respeito. Foram aplicadas questões condicionadas no intuito de atingir os seguintes objetivos: aferir o nível de formalização e de auditoria do item abordado e aumentar o espectro de respostas possíveis, a fim de facilitar a adoção da análise fatorial como método para o cálculo dos índices de governança, conforme exposto no quadro 6:

**Quadro 6 - Modelo da análise das respostas para cálculo do Índice Geral de Governança**

ATENDE												
SIM						NÃO						
EXTENSÃO												
Menor parte			Em parte			Grande parte			Não decidiu	Decidiu	Não pode	
Formalizado						Não há						
Não	Sim	Não	Sim	Não	Sim							
Auditado												
Não	Sim	Não	Sim	Não	Sim	Não	Sim	Não	Sim	Não	Sim	

Fonte: Adaptado do Relatório do processo TC 020.830/2014-9 do TCU.

O quadro 6 mostra o modelo de análise das respostas. Para cada item, o respondente escolhia se a ação foi ou não atendida/implementada. Caso não tenha sido atendida, escolhia entre 3 opções: se o órgão decidiu não implantá-la; se decidiu implantar mas não iniciou; ou se não pode implantá-la. Caso a resposta seja afirmativa, o respondente escolhia a extensão em que a ação está sendo atendida no órgão: em menor parte; em parte; ou em grande parte. A seguir, respondia sobre a formalização do procedimento: se existe ou não formalização e na sequência, respondia sobre a existência ou não de auditoria sobre a ação.

Após a categorização, deu-se início à análise estatística dos dados, a qual exigiu a conversão das respostas em valores numéricos entre 0 e 1. O quadro 7 mostra os valores atribuídos a cada tipo de resposta do questionário e a classificação das respostas em estágios de governança:

Quadro 7 - Valores Atribuídos às Respostas do Questionário

CATEGORIA DE RESPOSTA	RESPOSTA ÀS PERGUNTAS CONDICIONAIS		ESTÁGIO DE GOVERNANÇA	VALOR ATRIBUÍDO
Não atende e não deliberou a respeito	Não há	Não há	Inexistente	0
Decidiu adotá-lo	Não há	Não há		0,03
Atende em menor parte	Não está formalizado	Não é periodicamente auditado	Insuficiente	0,07
Atende em menor parte	Está formalizado	Não é periodicamente auditado		0,11
Atende em menor parte	Não está formalizado	É periodicamente auditado	Iniciando	0,16
Atende em menor parte	Está formalizado	É periodicamente auditado		0,21
Atende em parte	Não está formalizado	Não é periodicamente auditado		0,27
Atende em parte	Está formalizado	Não é periodicamente auditado		0,33
Atende em parte	Não está formalizado	É periodicamente auditado	Intermediária	0,4
Atende em parte	Está formalizado	É periodicamente auditado		0,48
Atende em grande parte ou totalmente	Não está formalizado	Não é periodicamente auditado		0,56
Atende em grande parte ou totalmente	Está formalizado	Não é periodicamente auditado		0,66
Atende em grande parte ou totalmente	Não está formalizado	É periodicamente auditado	Aprimorada	0,77
Atende em grande parte ou totalmente	Está formalizado	É periodicamente auditado		1
Não atende porque há impossibilidade legal de adotá-lo	Não há	Não há		1
Não atende porque o custo benefício é desfavorável	Não há	Não há		1

Fonte: processo TC 020.830/2014-9 do TCU.

Primeiramente, atribui-se valor de:

- 0,4 ao limite inferior do faixa (estágio de governança) Intermediária, que equivale à resposta “Atende em parte”, seguida de resposta à questão condicionada como “Este item não está formalizado, mas é avaliado periodicamente em auditoria”. Assim, as repostas com valores menores que 40% seriam classificadas no estágio inicial;
- Valor 0 para o limite inferior da faixa Inicial, que equivale à resposta “Não atende e não deliberou a respeito”;

- Valor 1 ao limite superior da faixa Aprimorada, que equivale à resposta “Atende em grande parte ou totalmente”, seguida de resposta à questão condicionada como “Este item está formalizado e é avaliado periodicamente em auditoria”; e às respostas do tipo “Não atende porque há impossibilidade legal de adotá-lo” e “Não atende porque o custo-benefício é desfavorável”.

Após a delimitação dos extremos e do início da faixa Intermediária, pelo Tribunal de Contas da União, foi estabelecido que o final da faixa intermediária fosse o ponto médio entre 0,4 e 1,00: 0,70 (70%), fixando-se assim a faixa aprimorada entre 70 e 100%. Decidiu-se ainda que o limite de 70% - limite inferior da faixa Aprimorada - não coincidiria com o valor atribuído à resposta “Atende em grande parte ou totalmente (seguida de resposta à questão condicionada como “Este item não está formalizado, mas é avaliado periodicamente em auditoria”). Esta decisão decorreu do fato de que essa escolha acarretaria percepção de que as organizações deveriam ter todos os controles em nível aprimorado para serem aprimoradas, opção que se entendeu não adequada para este momento.

Foi proposto que o limite de 70% ficasse situado mais próximo do valor do último tipo de resposta da faixa Intermediária (Atente em grande parte ou totalmente, está formalizado e não é periodicamente auditado) do que da primeira resposta da faixa Aprimorada (Atente em grande parte ou totalmente, não está formalizado e é periodicamente auditado). Assim, incluiu-se um “degrau” fictício entre essas respostas antes de se proceder ao próximo passo, que foi a utilização da função exponencial. Essa premissa permite que, quando calculado o somatório dos valores de resposta de todas as assertivas do questionário, seja possível classificar, na faixa aprimorada, organizações que tenham grande parte das respostas na faixa Intermediária e pequena parte na faixa Aprimorada. Ou seja, impede que sejam classificadas na faixa Aprimorada somente organizações que auditem todos os seus controles internos (o que vai de encontro à relação custo-benefício da auditoria).

Fixados os valores 0, 0,4, 0,7 e 1, os valores das demais respostas foram calculados utilizando-se de função exponencial crescente. Entendeu ser necessário atribuir valores que representassem o esforço exponencial que a organização supostamente teria que fazer para avançar nos estágios de governança. Observa-se que essa premissa se alinha com a semântica das respostas: não pratica, decidiu praticar, pratica até 15% (pouco), pratica entre 15% e 85% (bastante) e pratica em mais de 85% (praticamente sempre).



Feita a escolha dos valores para cada categoria de resposta, os intervalos dos estágios de governança ficaram definidos da seguinte forma: Inicial, de 0 a 39,99%; Intermediária, de 40 a 69,99%; e Aprimorada, de 70 a 100%; e conforme supracitado, o estágio Inicial, que foi subdividido em 3 níveis, teria as subcategorias Inexistente, de 0 a 6,99%, Insuficiente, de 7 a 15,99%, e Iniciando, de 16 a 39,99% (quadro 7). Com isso, tornou-se possível a classificação das organizações respondentes, nos estágios de governança, de acordo com as respostas dadas a cada item de controle (assertiva) do questionário.

Assim, os dados coletados no levantamento de governança serviram de base para um retrato da situação de governança dos entes públicos, a fim de conhecer a adoção de boas práticas de governança visando verificar a capacidade de uma organização do setor público em ser adequadamente governada em prol do interesse da sociedade.

### 3.2 Coleta de dados e definição da amostra

Os dados relativos ao levantamento do estágio de governança dos poderes executivo e legislativo dos municípios do Estado do Espírito Santo foram coletados do processo de fiscalização do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (TCEES), instaurado em 2014. Neste processo foram pesquisados os relatórios individuais relativos às prefeituras e câmaras dos 78 municípios que compõem o Estado do Espírito Santo. No entanto, nem todas as prefeituras e câmaras capixabas responderam ao levantamento. Dessa forma, para esta pesquisa foram obtidas informações acerca de 64 prefeituras e 67 câmaras municipais.

Para este estudo houve a utilização da divisão do Estado do Espírito Santo em 4 mesorregiões (Noroeste, Litoral Norte, Central e Sul), sendo os 78 municípios classificados da seguinte forma:

**Quadro 8 - Mesorregiões do Estado do Espírito Santo**

<b>Mesorregiões do Estado do Espírito Santo</b>			
<b>Mesorregião Noroeste</b>	<b>Mesorregião Litoral Norte</b>	<b>Mesorregião Central</b>	<b>Mesorregião Sul</b>
Água Doce do Norte	Aracruz	Afonso Cláudio	Alegre
Água Branca	Conceição da Barra	Alfredo Chaves	Apiacá
Alto Rio Novo	Fundão	Anchieta	Atilio Vivacqua

Baixo Guandu	Ibiraçu	Brejetuba	Bom Jesus do Norte
Barra de São Francisco	Jaguaré	Cariacica	Cachoeiro de Itapemirim
Boa Esperança	João Neiva	Conceição do Castelo	Castelo
Colatina	Linhares	Domingos Martins	Divino de São Lourenço
Ecoporanga	Montanha	Guarapari	Dores do Rio Preto
Governador Lindenberg	Mucurici	Iconha	Guaçuí
Mantenópolis	Pedro Canário	Itaguaçu	Ibatiba
Marilândia	Pinheiros	Itarana	Ibitirama
Nova Venécia	Ponto Belo	Laranja da Terra	Irupi
Pancas	Rio Bananal	Marechal Floriano	Itapemirim
São Domingos do Norte	São Mateus	Piúma	Iúna
São Gabriel da Palha	Sooretama	Rio Novo do Sul	Jerônimo Monteiro
Vila Pavão		Santa Leopoldina	Marataízes
Vila Valério		Santa Maria de Jetibá	Mimoso do Sul
		Santa Teresa	Muniz Freire
		São Roque do Canaã	Muqui
		Serra	Presidente Kennedy
		Venda Nova do Imigrante	São José do Calçado
		Viana	Vargem Alta
		Vila Velha	
		Vitória	

Fonte: IBGE.

A seguir, na figura 2, consta o mapa das 4 mesorregiões que compõem o Estado do Espírito Santo:

**Figura 2 - Mapa das Mesorregiões do Espírito Santo**



Fonte: www.baixarmapas.com.br

As mesorregiões geográficas, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), são representadas por conjuntos de municípios contíguos, pertencentes à mesma unidade da Federação, onde foram identificadas áreas individualizadas em cada uma das unidades federadas.

Segundo o IBGE, a divisão em mesorregiões foi definida tendo como base o processo social como dimensão determinante; o quadro natural como dimensão condicionante; e a rede de comunicação e de lugares como elemento de articulação espacial. Essas 3 dimensões possibilitam que o espaço delimitado tenha uma identidade regional que foi construída ao longo do tempo pela sociedade que ali se formou.

#### 4. RESULTADOS

Neste capítulo são apresentados e discutidos os resultados desta pesquisa com relação à existência de associações entre as mesorregiões e o comportamento da governança dos poderes executivo e legislativo dos municípios do Estado do Espírito Santo.

Na tabela 1 são apresentados os valores das frequências observadas e esperadas da tabela de contingência relativa ao poder executivo dos municípios do Estado do Espírito Santo. Por meio das frequências observadas, é possível identificar que há mais municípios nas mesorregiões Central e Sul do que nas mesorregiões Noroeste e Litoral Norte. Já em termos de governança, observa-se que há um maior número de prefeituras em estágio inicial de governança.

**Tabela 1 - Tabela de Contingência - Poder Executivo**

		Governança – Executivo				
		Inicial	Intermediário	Aprimorado	Total	
Mesorregião	Noroeste	Observadas	10	2	2	14
		Esperadas	9,2	3,7	1,1	14,0
	Litoral Norte	Observadas	9	4	1	14
		Esperadas	9,2	3,7	1,1	14,0
	Central	Observadas	14	4	1	19
		Esperadas	12,5	5,0	1,5	19,0
	Sul	Observadas	9	7	1	17
		Esperadas	11,2	4,5	1,3	17,0
	Total	Observadas	42	17	5	64
		Esperadas	42,0	17,0	5,0	64,0

Fonte: dados da pesquisa.

O valor da estatística qui-quadrado ( $\chi^2$ ) para os dados apresentados na tabela 1 foi de 4,078 ( $p = 0,666$ ). Portanto, não foi possível identificar uma relação entre as mesorregiões e o estágio de governança do poder executivo dos municípios investigados. Conforme indicam Fávero et al. (2009), a ausência de significância da estatística qui-quadrado ( $\chi^2$ ) inviabiliza a correta utilização da análise de

correspondência (ANACOR), visto que não há relação entre categorias das variáveis investigadas.

Os resultados apresentados sinalizam que das 64 prefeituras investigadas, 42 (65,62%) delas encontram-se ainda no estágio inicial de governança, o que significa que a adoção de boas práticas de governança nas diferentes mesorregiões do Estado encontra-se deficitária, o que pode contribuir para o mau uso dos recursos públicos e, conseqüentemente, comprometer a efetividade das ações governamentais.

O resultado do levantamento nacional de governança realizado pelo TCU apontou que das 7.770 organizações públicas pesquisadas, 48% delas encontravam-se no estágio inicial de governança, assim, comparando-se o resultado do poder executivo dos municípios do Estado do Espírito Santo com o resultado nacional, percebe-se uma situação pior para as prefeituras capixabas, tendo em vista que 65,62% delas encontram-se no estágio inicial de governança.

Dentre os problemas de governança detectados nas prefeituras dos municípios capixabas que se encontram no estágio inicial de governança são: ausência de transparência ao processo de seleção de membros da alta administração; inexistência de código de ética; deficiência dos controles que mitiguem o risco de que os integrantes do alto escalão das organizações atuem vislumbrando interesse diverso do interesse público; dirigentes máximos não se responsabilizando pelo direcionamento da gestão e pelo monitoramento dos resultados; baixa capacidade das prefeituras em engajar a sociedade civil em seus processos de tomada de decisão; ausência de estabelecimento de estratégia para o alcance dos objetivos de interesse público, tendo em vista que as instâncias internas de governança, que são o elo entre a sociedade e a gestão, não consideram a opinião das partes interessadas externas; baixo nível de capacidade da maioria das organizações em estabelecer uma estrutura de gestão de riscos e de controles internos eficiente; e inadequada transparência e *accountability* dos atos organizacionais às partes interessadas; é o que aponta, de forma sintetizada, o levantamento de governança realizado pelo Tribunal de Contas da União em parceria com o Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, utilizado como base para esta pesquisa.

Aliado aos problemas supracitados, apontam-se também os frequentes desafios enfrentados pelos municípios brasileiros, dentre eles estão as dificuldades na

implementação das políticas públicas, a grande dependência das transferências intergovernamentais, a ineficiência administrativa, a realização de planejamento inadequado, a incapacidade em se adotar um modelo de gestão eficaz, a ineficiência na prestação de serviços públicos, bem como a ausência de adequada capacitação dos gestores e servidores públicos.

Assim, com base nos testes realizados, pode-se dizer que não foi possível identificar existência de associação entre a governança do poder executivo dos municípios do Estado do Espírito e as mesorregiões em que os municípios se encontram.

Quanto ao poder legislativo dos municípios do Estado do Espírito Santo são apresentados na tabela 2 os valores das frequências observadas e esperadas da tabela de contingência. Por meio das frequências observadas, é possível identificar que há mais municípios nas mesorregiões Central e Sul do que nas mesorregiões Noroeste e Litoral Norte. Em relação à governança, observa-se que além de haver um maior número de câmaras em estágio de governança inicial, não existem câmaras no estágio de governança aprimorado.

**Tabela 2 - Tabela de Contingência - Poder Legislativo**

		Governança – Legislativo			
		Inicial	Intermediário	Total	
Mesorregião	Noroeste	Observadas	14	2	16
		Esperadas	10,5	5,5	16,0
	Litoral Norte	Observadas	9	3	12
		Esperadas	7,9	4,1	12,0
	Central	Observadas	11	9	20
		Esperadas	13,1	6,9	20,0
	Sul	Observadas	10	9	19
		Esperadas	12,5	6,5	19,0
	Total	Observadas	44	23	67
		Esperadas	44,0	23,0	67,0

Fonte: dados da pesquisa.

O valor da estatística qui-quadrado ( $\chi^2$ ) para os dados apresentados na tabela 2 foi de 6,2878 ( $p = 0,098$ ). Portanto, foi possível identificar uma relação entre as mesorregiões e o estágio de governança do poder legislativo dos municípios a um nível de significância de 10%. No entanto, com a ausência de câmaras legislativas em estágio aprimorado de governança, não foi possível obter o mapa perceptual apresentado pela análise de correspondência (ANACOR), visto que para isso é preciso que o número mínimo de linhas ou colunas da tabela de contingência menos 1, seja igual a 2 (FÁVERO et al., 2009) e, nesta pesquisa, foi igual 1.

Ainda assim, observando-se as diferenças entre os valores esperados e observados em todas as células da tabela de contingência apresentadas na tabela 2, é possível identificar que o número de câmaras legislativas em estágio inicial nas mesorregiões Noroeste e Litoral norte foi maior que o esperado. Em consequência, o número de câmaras legislativas em estágio intermediário de governança nessas mesorregiões foi menor que o esperado. Em contrapartida, o número de câmaras legislativas em estágio inicial nas mesorregiões Central e Sul foi menor que o esperado. Em consequência, o número de câmaras legislativas em estágio intermediário nessas mesorregiões foi maior que o esperado.

Considerando a significância estatística a um nível de 10% indicada pelo qui-quadrado ( $\chi^2$ ), pode-se inferir, a este nível de significância, que as câmaras legislativas das mesorregiões Noroeste e Litoral norte estão associadas ao estágio inicial de governança.

Por outro lado, também considerando a significância estatística a um nível de 10% indicada pelo qui-quadrado ( $\chi^2$ ), pode-se inferir, a este nível de significância, que as câmaras legislativas das mesorregiões Central e Sul estão associadas ao estágio intermediário de governança.

Portanto, os resultados sugerem um estágio mais avançado de governança nos poderes legislativos situados nas mesorregiões Central e Sul do que nas mesorregiões Noroeste e Litoral Norte.

Ressalta-se que o resultado do levantamento nacional de governança realizado pelo TCU em 2014 apontou que das 7.770 organizações públicas pesquisadas, 48% delas encontravam-se no estágio inicial de governança, assim, comparando-se o resultado do poder legislativo dos municípios do Estado do Espírito Santo com o resultado nacional, percebe-se uma situação pior para as

câmaras municipais capixabas, tendo em vista que 65,67% delas encontram-se no estágio inicial de governança.

Ademais, a partir desses resultados, pode-se observar que nenhuma câmara, das 67 investigadas, alcançou o estágio de governança aprimorado. Os impactos dessa situação, segundo o Relatório do processo TC 020.830/2014-9 do TCU, podem acarretar inúmeros problemas, tais como seleção de gestores incapacitados de forma a tomar decisões estratégicas de forma equivocada; não mitigação do risco de haver desvios de conduta, falta de comprometimento com valores éticos, enfraquecimento da imagem da organização, e consequentes prejuízos ao alcance de resultados e no atendimento ao interesse público; aumento do risco de que possíveis desvios de conduta que acarretem conflitos de interesse ou violação do código de ética não sejam conhecidos e de que os infratores não sejam punidos; comprometimento do alcance dos objetivos estratégicos da organização; risco de que a estratégia definida não represente os anseios dos cidadãos; e a inadequada transparência e *accountability* dos atos organizacionais às partes interessadas, admitindo-se o sigilo, como exceção, nos termos da lei não dando condições para que a sociedade possa conhecer e monitorar os atos dos seus representantes.

Assim, da análise da tabela 2, pode-se observar que as câmaras legislativas das mesorregiões Central e Sul estão associadas ao estágio intermediário de governança, enquanto que as câmaras legislativas situadas nas mesorregiões Noroeste e Litoral norte estão associadas ao estágio inicial de governança. Este resultado pode ser explicado pela identidade regional característica das mesorregiões e ainda por considerar que 73,82% da população do Estado do Espírito Santo concentra-se nas mesorregiões Central e Sul, o que pode contribuir para um melhor controle da sociedade no tocante à governança destas organizações.

#### **4.1 Testes adicionais**

Esta pesquisa teve como objetivo investigar se a governança dos poderes executivo e legislativo dos municípios do Estado do Espírito Santo é influenciada pelas mesorregiões em que os municípios se encontram. No entanto, diante da ausência de relação entre algumas variáveis da pesquisa, procedeu-se à realização



de testes adicionais para identificar se outros aspectos, além da mesorregião, possuem relação com a governança, como o tamanho da população, o PIB e o IDHM.

A coleta das variáveis população, PIB e IDHM foi obtida por meio de consultas às fontes apresentadas no quadro 9 a seguir:

**Quadro 9 – Descrição das Variáveis**

Variável	Descrição	Base de dados
<b>GOV_EXE</b>	índice de governança do poder executivo municipal	processo TCEES
<b>GOV_LEG</b>	índice de governança do poder legislativo municipal	processo TCEES
<b>População</b>	número de habitantes do município	www.ibge.gov.br
<b>PIB</b>	produto interno bruto municipal	www.ibge.gov.br
<b>IDHM</b>	Índice de desenvolvimento humano municipal	www.ibge.gov.br

Fonte: elaboração própria.

Na tabela 3 apresenta-se o resultado do teste de correlação realizado:

**Tabela 3 - Correlação entre as variáveis**

	GOV_EXE	GOV_LEG	População	PIB	IDHM
GOV_EXE	1				
GOV_LEG	-0,26**	1			
População	0,25**	0,12	1		
PIB	0,25**	0,06	0,82***	1	
IDHM	0,05	0,08	0,61***	0,63***	1

\*\*\* p<0.01, \*\* p<0.05, \* p<0.1

Fonte: dados da pesquisa

O resultado indica que há uma correlação de 0,25 entre a governança do poder executivo e a variável população, e entre a governança do poder executivo e o

PIB, sendo que ambas são significativas a 5%. Assim, os resultados sugerem a existência de uma correlação entre essas variáveis, muito embora seja baixa.

Adicionalmente, foi realizada uma categorização destas variáveis a fim de identificar alguma associação entre as mesmas. Para tanto, foi realizado um processo metodológico semelhante ao realizado para a investigação principal desta pesquisa.

Como resultado, foi verificado que o teste qui-quadrado ( $\chi^2$ ) não foi significativo em nenhum dos novos testes realizados e, portanto, não há relação entre os grupos das variáveis observadas, tal condição é essencial para que haja a construção do mapa perceptual (FÁVERO et al., 2009).

Destaca-se também que embora tenha havido correlações entre a governança do poder executivo, não se observou nenhuma correlação entre a governança do poder legislativo e as demais variáveis utilizadas nos testes adicionais. Isto ocorre, provavelmente, devido ao fato de que as câmaras legislativas ainda possuem níveis muito próximos de governança com boa parte delas em estágio inicial. Ademais, observa-se também uma baixa correlação negativa entre as governanças dos poderes executivo e legislativo. O fato da correlação ter sido negativa caracteriza-se como um fato curioso que pode ser um interessante objeto de estudo para pesquisas futuras.

Portanto, pode-se dizer que o resultado final dos testes adicionais realizados sugere que há uma correlação entre governança do poder executivo e a população dos municípios e entre governança, também do poder executivo, e o PIB municipal, mas que ambas as correlações não representaram valores relevantes, verificando-se, dessa forma, novamente a impossibilidade de obtenção do mapa perceptual que seria apresentado pela análise de correspondência (ANACOR), caso o teste adicional atendesse aos parâmetros necessários à sua geração.

## 5 CONCLUSÃO

O objetivo desta pesquisa foi investigar se a governança dos poderes executivo e legislativo dos municípios do Estado do Espírito Santo é influenciada pelas mesorregiões em que os municípios se encontram.

Os resultados indicam que não há associação entre o estágio de governança das prefeituras capixabas e as mesorregiões onde elas se encontram. Ressalta-se que das 64 prefeituras investigadas, 65,62% delas encontram-se ainda no estágio inicial de governança, o que significa que a adoção de boas práticas de governança pelas prefeituras nas diferentes mesorregiões do Estado do Espírito Santo encontra-se deficitária, o que pode contribuir para o mau uso dos recursos públicos e, conseqüentemente, comprometer a efetividade das ações governamentais.

No entanto, foi identificada a associação entre o estágio de governança do poder legislativo e a mesorregião onde a câmara municipal se localiza, de forma que as mesorregiões Central e Sul do Estado do Espírito Santo apresentaram melhores resultados no que se refere ao estágio de governança quando comparadas às mesorregiões Noroeste e Litoral Norte capixabas. Este resultado pode ser explicado pela identidade regional característica das mesorregiões e ainda por considerar que 73,82% da população do Estado do Espírito Santo concentra-se nas mesorregiões Central e Sul, o que pode contribuir para um melhor controle da sociedade no tocante à governança destas organizações.

Apesar da existência de associação entre o estágio de governança do poder legislativo e a mesorregião onde a câmara municipal se localiza nenhuma câmara apresentou estágio aprimorado de governança. Das 67 câmaras observadas nesta pesquisa, 65,67% encontram-se no estágio inicial de governança e apenas 34,33% estão no estágio intermediário.

A precariedade na adoção de boas práticas de governança pelas prefeituras e câmaras dos municípios do Estado do Espírito Santo não é um problema isolado, considerando que em recente levantamento de governança pública realizado pelo Tribunal de Contas da União em parceria com diversos tribunais de contas estaduais e municipais junto a 7.770 organizações públicas brasileiras foi diagnosticado que 84% delas estão deficientes na adoção de boas práticas de governança.

As evidências trazidas nesta pesquisa vão ao encontro com o que diz o estudo de Campos (1990), em que relata que a falta de respeito pelos contribuintes,

pelos eleitores e pelos cidadãos, e, também, as violações da moralidade política e administrativa é característica natural das relações entre governo e sociedade. Segundo a autora, para atenuar essa situação, os cidadãos devem exercer o controle de forma a cobrar do governo aquilo a que têm direito, sendo um desses mecanismos de controle a participação da sociedade civil na avaliação das políticas públicas, fazendo recomendações a partir dessa avaliação. Reforça, ainda, que é urgente o desenvolvimento de instituições na sociedade que favoreçam a recuperação da cidadania e, portanto, intensifique a democracia, pois a cidadania organizada pode influenciar não apenas o processo de identificação das demandas, mas também pode cobrar melhor desempenho do serviço público.

Importa ressaltar que o nível de desenvolvimento de uma nação está diretamente relacionado ao nível de participação social e, no caso brasileiro, esta participação apresenta-se de forma incipiente, dificultando a consolidação da democracia. Em um governo democrático o cidadão participa efetivamente das decisões, diferentemente do modelo burocrático em que o agente político apenas o representa, não havendo, portanto, a participação ativa da sociedade na construção social. Dessa forma, há necessidade de se fortalecer as iniciativas voltadas para a participação popular, pois o controle das ações públicas somente será pleno e efetivo se fiscalizado pelos cidadãos.

Inúmeros são os desafios a serem enfrentados pelos municípios brasileiros a fim de alcançarem um nível aprimorado de governança pública, dentre eles destacam-se as dificuldades na implementação das políticas públicas; a grande dependência das transferências intergovernamentais; a ineficiência administrativa; a ausência de habilidade para a realização de adequado planejamento; a incapacidade em se adotar um modelo de gestão eficaz; a ineficiência na prestação de serviços públicos, a inadequada capacitação dos gestores e servidores públicos; a falta de transparência ao processo de seleção de membros da alta administração; a inexistência de código de ética; bem como a deficiência dos controles que mitiguem o risco de que os integrantes do alto escalão das organizações atuem vislumbrando interesse diverso do interesse público.

Aliado a estes desafios estão os problemas relacionados à baixa capacidade dos gestores municipais em engajar a sociedade civil em seus processos de tomada de decisão; à ausência de estabelecimento de estratégia para o alcance dos objetivos de interesse público, tendo em vista que as instâncias internas de

governança, que são o elo entre a sociedade e a gestão, não consideram a opinião das partes interessadas externas; ao baixo nível de capacidade da maioria das organizações em estabelecer uma estrutura de gestão de riscos e de controles internos eficiente; e a inadequada transparência e *accountability* dos atos organizacionais às partes interessadas.

No entanto, em que pese as dificuldades enfrentadas pelos municípios brasileiros, o cenário econômico e político atual é propício ao aperfeiçoamento do processo de adoção de boas práticas de governança, a partir de uma demonstração objetiva da vontade política dos administradores públicos.

Assim, há bastante trabalho a ser realizado no processo de aprimoramento e profissionalização da gestão pública. A inserção contemporânea do tema governança no setor público é fundamental para proteger os cidadãos da falta de profissionalismo na gestão pública, pois contribui para a promoção do uso adequado dos recursos públicos e para a adoção de boas práticas administrativas, favorecendo, por consequência, o alcance de resultados institucionais em prol do interesse público.

Compete aos gestores públicos a promoção de condições favoráveis ao desenvolvimento da *accountability*, a fim de proporcionar o fortalecimento da democracia. Nesse contexto, a *accountability* apresenta-se não somente como mecanismo de controle, mas também de fortalecimento da transparência nas instituições públicas.

O levantamento de governança realizado pelo Tribunal de Contas da União, em parceria com o Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, que foi utilizado como referência para este estudo, foi efetuado apenas no ano de 2014, assim, este estudo apresenta como limitação a ausência de dados relativos à adoção de boas práticas de governança das prefeituras e câmaras municipais capixabas relacionados a mais de um período, impossibilitando capturar as variações ocorridas nos demais anos.

Aponta-se também como limitação o fato de que o levantamento de governança utilizado como referência para este estudo foi realizado com o objetivo de obter um diagnóstico da situação da governança das instituições públicas e, ao mesmo tempo, fornecer subsídios aos gestores sobre as ações que possibilitam o amadurecimento das estruturas de governança, a fim de aumentar a efetividade das ações governamentais. Dessa forma, esse levantamento foi elaborado como um

estudo técnico e não acadêmico, pois a finalidade deste instrumento foi atender a finalidades específicas dos órgãos de controle externo. No entanto, aponta-se como fator positivo a obtenção de mais de 82% de retorno de resposta ao questionário aplicado, tendo em vista tratar-se de um processo de fiscalização realizado por um órgão de controle.

Para esta pesquisa foram realizados testes adicionais no intuito de identificar possíveis associações entre o estágio de governança dos municípios com relação ao tamanho da população, o PIB e o IDHM, no entanto, foi identificado que não há relação entre os grupos das variáveis observadas.

Para futuras pesquisas recomenda-se que sejam realizados estudos sobre outros fatores que possam contribuir para o aperfeiçoamento da governança das prefeituras e câmaras dos demais municípios brasileiros.

## REFERÊNCIAS

\_\_\_\_\_. Australian National Audit Office (ANAO). **Public Sector Audit Committees: Better Practice Guide**. Mar, 2005. Disponível em <[https://www.anao.gov.au/sites/g/files/net2766/f/2015\\_BPG-PSAC-web.pdf](https://www.anao.gov.au/sites/g/files/net2766/f/2015_BPG-PSAC-web.pdf)>. Acesso em: 30 de dez. 2016.

\_\_\_\_\_. International Federation of Accountants (IFAC). **Governance in the public sector: a governing body perspective**. Ago, 2001 Disponível em: <[http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/April2003Seminar/Course%20Readings/08.%20Internal%20Control%20and%20Audit/Study\\_13\\_Governance.pdf](http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/April2003Seminar/Course%20Readings/08.%20Internal%20Control%20and%20Audit/Study_13_Governance.pdf)>. Acesso em: 20 jun. 2016.

\_\_\_\_\_. International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI). **Guidelines for Internal Control Standards for the Public Sector**, 2004. Disponível em: <[http://www.issai.org/en\\_us/site-issai/issai-framework/intosai-gov.htm](http://www.issai.org/en_us/site-issai/issai-framework/intosai-gov.htm)>. Acesso em: 21 de jan. 2017.

\_\_\_\_\_. **Relatório de Levantamento** - Tribunal de Contas da União – TCU (2015). GRUPO I – CLASSE V – Plenário TC 020.830/2014-9 Disponível em <<http://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A24E08D405014E0D42E95B3708>>. Acesso em: 30 de jun. 2016.

\_\_\_\_\_. Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC). **Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa**. 5.ed. São Paulo, 2015. Disponível em <[http://www.ibgc.org.br/userfiles/2014/files/codigoMP\\_5edicao\\_baixa\[1\].pdf](http://www.ibgc.org.br/userfiles/2014/files/codigoMP_5edicao_baixa[1].pdf)>. Acesso em 04 de fev. 2016.

ARAÚJO, M. A. D. **Responsabilização da administração pública**: limites e possibilidades do gestor público. In: Construindo uma Nova Gestão Pública – Coletânea de textos do I Ciclo de Palestra organizado pela Escola de Governo de Natal, 2010. Disponível em <<https://pt.scribd.com/document/317867039/Responsabilizacao-na-Administracao-Publica-Resenha>>. Acesso em: 30 de jun. 2016.

BEVIR, M. Democratic Governance. **Institute of Governmental Studies**, 2004. Disponível em <<http://escholarship.org/uc/item/304704f2#page-13>>. Acesso em 30 dez 2016.

BEVIR, M. Governança democrática: uma genealogia. **Revista de Sociologia e Política**. vol.19 n. 39 Curitiba, June 2011. Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-44782011000200008](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782011000200008)>. Acesso em 27 dez 2016.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 21 ago. 2016.

BRASIL. **Decreto nº 5.378 de 23 de fevereiro de 2005**. Poder Executivo, Brasília, DF, 1964. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/Decreto/D5378.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/Decreto/D5378.htm)>. Acesso em: 30 jun. 2016.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm)>. Acesso em: 30 de jan. 2016.

BRASIL. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Poder Executivo, Brasília, DF, 2011. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm)>. Acesso em: 30 jun. 2016.

BRASIL. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964**. Poder Executivo, Brasília, DF, 1964. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L4320.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320.htm)>. Acesso em: 30 jun. 2016.

BRASIL. Ministério Público Federal. **Ranking Nacional da Transparência**. Disponível em <<http://www.rankingdatransparencia.mpf.mp.br/>>. Acesso em: 15 de dez. 2016.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública**. Versão 2 - Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014. 80 p.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, v. 47, n. 1, p. 2-28, jan./abr. 1996.

CAMPOS, Anna Maria. Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, fev./abr. 1990.

CARDOSO, L. G. M., **Mecanismos de Governança do Setor Público Brasileiro e o seu Papel no Combate à Corrupção, 2011**. In: I Concurso de Artigos Científicos da ASBAN e do FOCCO/GO. Disponível em <<http://www.prgo.mpf.mp.br/focco-go/2013-02-01-16-58-25.html>>. Acesso em: 30 de jan. 2016.

CASTRO, S.H. R. de; KNOPP G. **Controle de Resultados: a experiência do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais para a Melhoria da gestão pública e da accountability democrática**. In XVI Congresso Internacional delclad sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Asunción, Paraguay, 8 - 11 Nov.2011. Disponível em <[http://api.ning.com/files/VMsvMz7lfvUdQzKVUdesUQG1aIBKq4vVms9rD3iOPrVvqNO-3alaTZHzhBQ\\*iF1QqUzvMfkBsXth91yYzNPPLL8dEHsy2WJF/Clad\\_2011\\_TCEMG.pdf](http://api.ning.com/files/VMsvMz7lfvUdQzKVUdesUQG1aIBKq4vVms9rD3iOPrVvqNO-3alaTZHzhBQ*iF1QqUzvMfkBsXth91yYzNPPLL8dEHsy2WJF/Clad_2011_TCEMG.pdf)>. Acesso em: 06 de fev. 2016.



CAVALCANTE, M.; PETER, M.; MENESES, A.; et al. **Controle como Dimensão de Governança Pública: Estudo nas Controladorias Federal e Estaduais Brasileiras**. XIX congresso de custos, 2012, Bento Gonçalves, pag. 4). Disponível em: <<http://website.acep.org.br/2011/wp-content/uploads/2014/10/teste1.pdf>>. Acesso em: 8 fev. 2016.

DASSO JÚNIOR, A. E. **Nova Gestão Pública (NGP): A Teoria de Administração Pública do Estado Ultraliberal**, 2014. Disponível em <<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=d05c25e6e6c5d489>>. Acesso em: 30 de jan. 2016.

DIAS, T. D. **Governança Pública**: uma concepção teórico-analítica aplicada no governo do Estado de Santa Catarina a partir da implantação das Secretarias de Desenvolvimento Regional. Tese submetida ao Programa de Pós-graduação em Administração da Universidade Federal de Santa Catarina para a obtenção do título de Doutora em Administração. 2012. Disponível em <<https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/100650>>. Acesso em 27 dez. 2016.

DIEHL, A. A. **Pesquisa em ciências sociais aplicadas**: métodos e técnicas. São Paulo: Prentice Hall, 2004.

FÁVERO, L. P.; BELFIORE, P.; SILVA, F. L.; CHAN, B. L. **Análise de dados**: modelagem multivariada para tomada de decisões. Rio de Janeiro: Campos Elsevier, 2009.

FONTES FILHO; J. R. **Governança organizacional aplicada ao setor público**. In VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 28-31 Out. 2003. Disponível em <<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0047108.pdf>>. Acesso em: 06 de fev. 2016.

FUKUYAMA, F.. "What is governance?." **Governance**, v 26.3, 347-368, 2013. Disponível em <<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/gove.12035/full>>. Acesso em: 16 de mar. 2017.

Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (FIPE). **A Nova Gestão Pública Fundamentos e Perspectivas**. Nov. 2005. Disponível em <<http://www.ceasa.pr.gov.br/arquivos/File/Intranet%20DOCUMENTOS%20DA%20DIRETORIA/PlanejamentoEstrategico/sebraeNovaGestaoPublicanov05.pdf>>. Acesso em: 30 de jan. 2016.

IBGE. Divisão Regional. Disponível em <[http://www.ibge.gov.br/home/geociencias/geografia/default\\_div\\_int.shtm?c=1](http://www.ibge.gov.br/home/geociencias/geografia/default_div_int.shtm?c=1)>. Acesso em: 22 de abr. 2017.

IBGE. Divisão Regional do Brasil em Mesorregiões e Microrregiões Geográficas, v.1, 1990, p. 8.

KICKERT, W. Public Governance in the Netherlands: an alternative to Anglo-American “Managerialism”. **Public Administration**. Vol.75, p. 731-752, 1997. Disponível em <<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/1467-9299.00084/full>>. Acesso em: 30 de jan. 2017.

KLERING, Luis Roque et al. Competências, papéis e funções dos poderes municipais no contexto da administração pública contemporânea. **Análise–Revista de Administração da PUCRS**, v. 22, n. 1, 2011.

LA PORTA, R., LOPEZ-DE-SILANES, F., SHLEIFER, A., VISHNY, R. (1999). The quality of government. **Journal of Law, Economics, and Organization**, 15(1), 222-279. Disponível em <<https://academic.oup.com/jleo/article-abstract/15/1/222/827397/The-quality-of-government>>. Acesso em: 16 de mar. 2017.

LONGO, F. Public governance for results: a conceptual and operational framework. In: **the United Nations committee of experts on public administration (cepa) meeting**, 10TH. 2011.

MARANGONI, G. **Anos 1980, década perdida ou ganha?** Desafios do Desenvolvimento. Ano 9 . 72 ed. Brasília, IPEA, 2012. Disponível em <[http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com\\_content&id=2759:catid=28&Itemid=23](http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&id=2759:catid=28&Itemid=23)>. Acesso em: 22 de nov. 2016.

MARTINS, H. F.; MARINI, C. **Um guia de governança para resultados na administração pública**. Publix Editora, 2010. 262 p.

MARTINS, J. P. O. **A Importância do Controle Interno numa Entidade da Administração Pública como Suporte à Governança Corporativa**, 2011. Disponível em <<http://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/34887>>. Acesso em: 30 de jan. 2016.

MATIAS-PEREIRA, J. A Governança Corporativa Aplicada no Setor Público Brasileiro - APGS, Viçosa, v.2, n.1, pp. 109-134, jan./mar. 2010.

MATIAS-PEREIRA, J. Manual de Gestão Pública Contemporânea. 2. ed. São Paulo, SP: Editora Atlas, 2009

NARDES, J. A. R.; ALTOUNIAN, C. S.; VIEIRA, L. A. G.. **Governança Pública: o desafio do Brasil**. 2. ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2016. 482 p.

OLIVEIRA, A. G.; CARVALHO, H. A.; CORRÊA, D. P.. **Governança Pública e Governabilidade: Accountability e Disclosure** possibilitadas pela Contabilidade Aplicada ao Setor Público como Instrumento de Sustentabilidade do Estado. Revista de Educação e Pesquisa em Contabilidade – REPeC, Vol. 7, Núm 1, jan/mar 2013.

Disponível em <<http://www.repec.org.br/index.php/repec/article/view/256>>. Acesso em: 30 de jan. 2016.

OLIVEIRA, G. J. D., **Governança, governabilidade e accountability: Qualidade na Administração Pública**, 2011. Disponível em <<http://docplayer.com.br/7592822-Governanca-governabilidade-e-accountability-qualidade-na-administracao-publica.html>>. Acesso em 30 de dez. 2016.

PINHO, J. A. G. de; SACRAMENTO, A. R. S. Accountability: já podemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública – RAP**, Rio de Janeiro 43(6):1343-1368, nov./dez. 2009.

RIBEIRO, H. C. M.; MOLINA, R. do C.; OLIVEIRA, T. C. de. Características da Produção Acadêmica sobre Governança Corporativa no Setor Público Divulgadas no Web of Science no Período 1995-2013. **Revista de Governança Corporativa**. São Paulo. Vol. 2, Núm 1, abr. 2015, p. 94-115. Disponível em: <<http://rgc.org.br/ojs/index.php/rgc/article/viewFile/14/12>>. Acesso em: 20 jan. 2016.

RODRIGUES, M. Â. V. **A Nova Gestão Pública na Governança Local: O caso dos municípios dos distritos de Vila Real e Bragança**. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) - Universidade do Minho - Escola de Economia e Gestão. Portugal, 2005. Disponível em: <<http://repositorium.sdum.uminho.pt/handle/1822/8142>>. Acesso em: 20 set. 2016.

RONCONI, L. (2011) Governança pública: um desafio à democracia Emancipação, Ponta Grossa, 11(1): 21-34, 2011. Disponível em <<http://www.revistas2.uepg.br/index.php/emancipacao>>. Acesso em: 30 de out. 2016.

SANO, H.; ABRUCIO, F. L. Promessas e resultados da Nova Gestão Pública no Brasil: o caso das organizações sociais de saúde em São Paulo. **Revista de Administração de Empresas**, v. 48, n.3, jul/set. 2008. São Paulo. Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-75902008000300007](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-75902008000300007)> Acesso em: 30 de set. 2016.

SECCHI, L. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Revista de Administração Pública - RAP**, Rio de Janeiro 43(2):347-69, Mar./Abr. 2009. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-76122009000200004](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122009000200004). Acesso em: 22 set. 2016.

TERTO, D. C.; PEREIRA, R. L. de A.. **A Nova Gestão Pública e as Atuais Tendências da Gestão Educacional Brasileira**, 2011. Disponível em <<http://www.anpae.org.br/simposio2011/cdrom2011/PDFs/trabalhosCompleto/posters/0041.pdf>>. Acesso em: 30 de set. 2016.

TIMMERS, H. **Government Governance**: Corporate governance in the public sector, why and how? 2000 Disponível em

<[http://www.ecgi.org/codes/documents/public\\_sector.pdf](http://www.ecgi.org/codes/documents/public_sector.pdf)>. Acesso em: 30 de jan. 2017.

VIANA, E. **A Governança Corporativa no Setor Público Municipal** – um estudo sobre a eficácia da implementação dos princípios de governança nos resultados fiscais. Ribeirão Preto, 2010. Disponível em <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/96/96133/tde-07012011-094505/pt-br.php>>. Acesso em: 21 de out. 2016.

VILLANUEVA, L. F. A. The new public governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance. **Journal of Public Governance and Policy: Latin American Review**, v. 1, n. 1, p. 126-134, 2015.

WORLD BANK. Chapter 12. **Governance and Management**. In: Global Evaluations Sourcebook, 2007. Disponível em: <<http://siteresources.worldbank.org/EXTGLOREGPARPROG/Resources/sourcebook.pdf>>. Acesso em: 28 dez. 2016.

ZUCCOLOTTO, R. **Fatores determinantes da transparência do ciclo orçamentário estendido**: evidências nos estados brasileiros. 2014. Tese (Doutorado em Controladoria e Contabilidade: Contabilidade) - Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.