

Índice de maturidade da governança pública de municípios brasileiros sob a ótica do *framework* internacional de boa governança no setor público¹

DOI: 10.4025/enfoque.v44i3.68425

Leinad de Carvalho Silva 

Mestre em Contabilidade pela Universidade Federal do Rio Grande (FURG)
Programa de Pós-Graduação em Contabilidade
Universidade Federal do Rio Grande (FURG)
E-mail: leinad@furg.br

Alexandre Costa Quintana 

Doutor em Controladoria e Contabilidade pela Universidade de São Paulo (USP)
Programa de Pós-Graduação em Contabilidade
Universidade Federal do Rio Grande (FURG)
E-mail: professorquintana@hotmail.com

Daiane Pias Machado 

Doutora em Contabilidade pela Universidade Federal do Paraná (UFPR)
Programa de Pós-Graduação em Contabilidade da Universidade Federal do Rio Grande (FURG)
E-mail: daianepiasmachado@yahoo.com.br

Ana Paula Capuano da Cruz 

Doutora em Controladoria e Contabilidade pela Universidade de São Paulo (USP)
Programa de Pós-Graduação em Contabilidade da Universidade Federal do Rio Grande (FURG)
E-mail: anapaulacapuanocruz@gmail.com

Recebido em: 31.05.2023

Aceito em: 23.08.2023

2ª versão aceita em: 11.09.2023

RESUMO

Objetivo: Avaliar a maturidade da Governança Pública de municípios brasileiros, por meio da construção de um Índice de Governança Pública (IGovP), que reflete o alinhamento entre os resultados econômicos, sociais, ambientais e de gestão com os princípios internacionais da boa governança do setor público.

Método: O IGovP foi construído com base nos princípios de governança estabelecidos no *Framework* da IFAC (2014): Integridade e Ética, Acessibilidade e envolvimento dos *Stakeholders*, Desenvolvimento Sustentável, Alcance dos Resultados, Capacitação, Gestão de Riscos e Desempenho, Transparência e *Accountability*. A pesquisa compreende informações relativas ao ano-base de 2018 de 141 municípios brasileiros com mais de 200 mil habitantes.

Originalidade/Relevância: Observa-se crescente interesse acadêmico no desenvolvimento de modelos que avaliem a maturidade da gestão e que explorem suas implicações, assim, o presente estudo permite ampliar a compreensão do nível de amadurecimento dos mecanismos de governança de instituições públicas brasileiras, avaliado a partir de indicadores sociais, econômicos, ambientais e de gestão, estabelecidos sob o prisma dos princípios da boa governança no setor público.

Resultados: Constatou-se que maior parte dos municípios estudados se enquadram no nível de maturidade de Governança Pública Intermediário. Porém, os princípios de governança referente aos indicadores, Capacitação, Desenvolvimento Sustentável e Alcance dos Resultados apresentaram lacunas que precisam ser preenchidas no âmbito dos municípios analisados.

Contribuições teóricas/metodológicas/práticas: O artigo contribui com a gestão pública ao estabelecer um Índice de Governança Pública (IGovP) que avalia conquistas sociais, econômicas, ambientais e governamentais, alinhadas aos princípios internacionais da boa governança no setor público. Assim, é possível utilizá-lo como ferramenta de avaliação do grau de maturidade da Governança Pública municipal, no intuito de apoiar a tomada de decisões e aprimorar a governança nos governos locais e nas políticas públicas. Quanto a contribuição relativa ao âmbito social, o IGovP pode ser usado de várias maneiras, como: auxiliar a participação do cidadão na gestão pública, reduzir a assimetria da informação entre o governo e os cidadãos, nortear as análises feitas por parte da sociedade, fundamentar o controle social, controlar a corrupção, sustentar reclamações, sugestões e elogios.

Palavras-Chave: Governança Pública. Princípios de Governança Pública. Maturidade da Governança Pública.

¹ Artigo apresentado no XV Congresso da ANPCONT.

Maturity of public governance index of brazilian municipalities from the perspective of the international framework for good governance in the public sector

ABSTRACT

Objective: Evaluate the maturity of Public Governance in Brazilian municipalities, through the construction of a Public Governance Indicator (IGovP) that reflects the alignment between economic, social, environmental and management results with international principles of good governance in the public sector.

Methodology: The IGovP was built based on the governance principles established in the IFAC Framework (2014): Integrity and Ethics, Accessibility and Stakeholder Involvement, Sustainable Development, Achievement of Results, Training, Risk Management and Performance, Transparency and Accountability. The survey comprises information for the 2018 base year of 141 Brazilian municipalities with more than 200,000 inhabitants.

Originality/Relevance: There is a growing academic interest in the development of models that assess the maturity of management and that explore its implications, thus, the present study allows to broaden the understanding of the level of maturity of the governance mechanisms of Brazilian public institutions, evaluated the starting from social, economic, environmental and management indicators, established under the prism of the principles of good governance in the public sector.

Results: It was found that most municipalities fit the maturity level of Intermediate Public Governance. However, the governance principles of Capacity Building, Sustainable Development and Achieving Results have gaps that need to be filled within the analyzed municipalities.

Theoretical/methodological/practical contributions: The article contributes to public management by establishing a governance indicator (IGovP) that assesses social, economic, environmental, and governmental achievements in line with international principles of good governance in the public sector. Thus, it is possible to use it as a tool to assess the degree of maturity of municipal public governance, supporting decision-making and the improvement of governance in local governments and public policies, with the aim of supporting decision-making and improving governance in local governments and public policies. Regarding the contribution related to the social sphere, IGovP can be used in several ways, such as: assisting citizen participation in public management, reducing the asymmetry of information between the government and citizens, guiding the analyzes carried out by society, substantiating social control, controlling corruption, supporting complaints, suggestions and praise.

Keywords: Public Governance. Public Governance Principles. Maturity of Public Governance.

1 INTRODUÇÃO

Nos últimos anos, as práticas de Governança Pública têm se fortalecido no contexto das instituições públicas brasileiras, com a implantação de mecanismos de controle e fiscalização na gestão pública, reforçando a ideia de que as boas práticas de Governança Pública incentivam o uso eficiente dos recursos públicos e o alcance dos objetivos econômicos e sociais das entidades do setor público (Bogoni, Zonatto, Ishikura & Fernandes, 2010). A literatura sobre Governança Pública compreende um campo de investigação recente, cuja relevância cresceu vertiginosamente na última década (Martins, Mota & Marini, 2019).

No ano de 2014, a Council of the International Federation of Accountants (IFAC) publicou o "International Framework: Good Governance in the Public Sector", que visa fortalecer as premissas da boa governança e da Accountability no setor público. Este documento orienta administradores públicos e sociedade quanto aos princípios de Governança Pública que devem fazer parte da dinâmica das entidades públicas, são eles: Integridade e Ética, Acessibilidade e envolvimento dos Stakeholders, Desenvolvimento Sustentável, Alcance dos Resultados, Capacitação, Gestão de Riscos e Desempenho e Transparência e Accountability.

Wilkson (2014) considera importante que a Governança Pública alcance maturidade nas organizações públicas, com práticas efetivas que busquem institucionalizar os valores e princípios da organização, amparados em suas estruturas de governança previamente estabelecidas. Nesse aspecto, a

maturidade da Governança analisa a evolução da organização quanto ao estabelecimento de estruturas, sistemas e processos de governança.

A maturidade da Governança Pública, no contexto dos entes públicos federados, se torna fundamental para assegurar a geração de bons resultados sociais e fiscais, especialmente para municípios, que vivem em um cenário de escassez de recursos públicos e com elevados níveis de endividamento (Li, 2016). Estudos anteriores abordaram princípios de Governança Pública em diversos ambientes públicos (Silva, 2022; Silveira & Goulart, 2016; Oliveira & Pisa, 2015), contudo, carecem de abordagens dedicadas ao acompanhamento da maturidade da Governança Pública pautada nos princípios internacionais da boa governança do setor público, tais como os estabelecidos pelo IFAC, em 2014.

O estudo brasileiro mais próximo desse propósito foi desenvolvido por Sobreira e Rodrigues Júnior (2018), que avaliaram a aderência da gestão de uma Universidade Pública do Ceará ao *Framework* da boa governança (IFAC, 2014). Foi utilizado um instrumento e enviado aos gestores da IES (Instituto de Ensino Superior) pesquisada. Os resultados revelaram que a percepção dos gestores é de que existe um alto nível de adesão aos princípios de boa governança elencados pelo IFAC (2014), especialmente os princípios “Integridade, Ética e *Compliance*” e “Acessibilidade e envolvimento dos *Stakeholders*”. Contudo, a adesão aos princípios “Gestão de Riscos e Desempenho” e “Desenvolvimento Sustentável” precisa ser aprimorada.

Essa pesquisa tem por objetivo avaliar a maturidade da Governança Pública de municípios brasileiros, por meio da construção de um Índice de Governança Pública (IGovP) que reflete o alinhamento entre os resultados econômicos, sociais, ambientais e de gestão com os princípios internacionais da boa governança do setor público.

A justificativa para esta abordagem pode ser observada pela relevância da Governança Pública para alcance dos resultados sociais e econômicos desejados. Esse estudo busca preencher a lacuna de poucos estudos acadêmicos no âmbito nacional relacionados ao tema da Governança Pública (Santos & Rover, 2019). Ainda, observa-se crescente interesse acadêmico no desenvolvimento de modelos que avaliem a maturidade da gestão e que explorem suas implicações (Becker, Knackstedt, & Pöppelbuß, 2009). Além disso, o Índice IGovP criado nesse artigo, contempla de forma inédita os princípios Capacitação e Gestão de Riscos e Desempenho, instituídos no *Framework* da boa governança pública da IFAC que não foram abordados em pesquisas anteriores.

Os resultados dessa pesquisa ampliam a compreensão do nível de amadurecimento dos mecanismos de governança de instituições públicas brasileiras, avaliado a partir de indicadores sociais, econômicos, ambientais e de gestão, estabelecidos sob o prisma dos princípios da boa governança no setor público. Reconhecer o papel da Governança Pública no alinhamento das ações dos gestores com os interesses sociais, e estabelecer um índice capaz de avaliar a maturidade da aplicação dos princípios da boa governança no setor público, tem em seu âmago uma contribuição teórico-prática para a gestão pública e para a sociedade. Identificar pontos fortes e fracos que oportunizam ou dificultam o bom desempenho das organizações, pode nortear a tomada de decisões em busca da redução de riscos, que por sua vez, podem prejudicar o alcance dos resultados pretendidos. Esse artigo também contribui com a metodologia utilizada para criar o Índice de maturidade da Governança Pública.

2 PRINCÍPIOS DE GOVERNANÇA PÚBLICA

Governança é um conceito multidimensional, dependendo do contexto de análise, mas pode ser compreendida como o arranjo estabelecido para garantir que os objetivos das partes interessadas (*Stakeholders*) e os resultados pretendidos pela instituição sejam alcançados, nos eixos econômico, social e ambiental (IFAC, 2014).

Osborne (2010) considera que a Governança Pública é um novo paradigma que abrange elementos não presentes na administração burocrática ortodoxa e na nova gestão pública. A essência da Governança está vinculada aos pressupostos democráticos e a gestão direcionada às demandas sociais, e, paralelamente, intensifica a responsividade (Raquel, 2012; Osborne, 2010). Nessa direção, Denhardt

(2011) explica que a responsividade garante o alcance de fins socialmente desejáveis de maneira consistente com valores democráticos.

Portanto, a Governança Pública corresponde a um processo de geração de valor público a partir das capacidades e qualidades institucionais, da coprodução de serviços, políticas e bens públicos por agentes públicos e privados (Martins, Mota & Marini, 2019).

Dessa forma, a Governança Pública pode ser reconhecida como um modelo relacional entre governo e a sociedade, tanto em suas relações horizontais, quanto na criação de redes de governança e na responsabilização das ações dos gestores (Klijn, 2012). Nessa linha, Lucio, Daroit, Bessa & Maduro-Abreu (2014) definem Governança Pública como a capacidade de articular interna e externamente, coordenar e decidir sobre a utilização de recursos materiais e humanos para realização de direitos na forma de serviços.

Assim, a boa governança no setor público incentiva a tomada de decisão de forma assertiva e com visão de longo prazo, fortalecendo a *Accountability* no uso eficiente dos recursos públicos. Além da eficácia no desempenho do setor público, com resultados positivos, a boa governança promove melhorias nas áreas de liderança, gerenciamento e supervisão organizacional. Consequentemente, as ações do setor público tendem provocar avanços na qualidade de vida das pessoas e no bem-estar comum (IFAC, 2014).

Para auxiliar as entidades do setor público a agirem em função do interesse público, a IFAC publicou dois documentos que abordaram os princípios da boa governança no setor público. O primeiro, é o Estudo 13 – PSC/IFAC, publicado em 2001, que estabelece os princípios da Transparência, Integridade e *Accountability*. Tal estudo recomenda a aplicação de elementos da governança corporativa para o setor público, com propósito de melhorar a transparência e o controle sobre o desempenho da gestão.

O segundo documento publicado foi o *Framework* de Boa Governança do Setor Público "*International Framework: Good Governance in the Public Sector*", divulgado em 2014, que estabelece boas práticas de governança, ampliando os princípios a serem adotados. Além dos princípios abordados no Estudo 13 – PSC/IFAC, foram incluídos os princípios da Acessibilidade e envolvimento dos *Stakeholders*, Desenvolvimento Sustentável, Alcance dos Resultados, Capacitação e Gestão de Riscos e Desempenho, todos eles com a finalidade de proporcionar melhorias na condução da gestão e das políticas públicas.

Os princípios da boa governança reúnem vários conceitos inter-relacionados e vinculam o comprometimento dos órgãos públicos com a melhoria constante da gestão, por intermédio de um processo de avaliação e revisão. Na Tabela 1, estão descritos os princípios da boa governança do setor público, estabelecidos pela IFAC (2014).

Tabela 1
Princípios de Boa Governança Pública.

Princípio	Descrição
Integridade e Ética	As entidades do setor público são responsáveis perante os órgãos legislativos pelo exercício da autoridade legítima na sociedade. Isso torna essencial que cada entidade como um todo possa demonstrar a adequação de todas as suas ações e tenha mecanismos para incentivar e fazer cumprir os valores éticos e respeitar o estado de direito.
Acessibilidade e Envolvimento dos <i>Stakeholders</i>	Como as entidades do setor público são estabelecidas e dirigidas para o bem público, seus órgãos dirigentes devem garantir a abertura em suas atividades. Canais claros e confiáveis de comunicação e consulta devem ser usados para engajar efetivamente todos os grupos de partes interessadas.
Desenvolvimento Sustentável	Gestores públicos devem garantir que suas decisões promovam o propósito da entidade, contribuam para os benefícios e resultados sustentáveis pretendidos no âmbito econômico, social e ambiental. A contribuição de todos os grupos de partes interessadas, incluindo cidadãos, usuários de serviços e partes interessadas institucionais, é vital para o sucesso desse processo e para equilibrar demandas conflitantes ao determinar prioridades.

Continua

Continuação da Tabela 1

Alcance dos Resultados	As entidades do setor público devem ter mecanismos robustos de tomada de decisão para garantir que seus resultados definidos possam ser alcançados de forma a oferecer o melhor equilíbrio entre os vários tipos de entradas de recursos, ao mesmo tempo em que permitem operações eficazes e eficientes.
Capacitação	As entidades do setor público devem ter estruturas e liderança apropriadas, bem como de pessoas com as habilidades certas, qualificações apropriadas e mentalidade, para operar com eficiência e eficácia e alcançar os resultados pretendidos dentro dos prazos especificados.
Gestão de Riscos e Desempenho	A gestão de riscos é importante para a gestão de desempenho e fundamental para a obtenção de resultados. Consiste em um processo contínuo projetado para identificar e abordar os riscos significativos envolvidos na obtenção dos resultados de uma entidade.
Transparência e <i>Accountability</i>	A prestação de contas eficaz preocupa-se não apenas em relatar as ações concluídas, mas também em garantir que as partes interessadas sejam capazes de entender e responder à medida que a entidade planeja e realiza suas atividades de maneira transparente.

Fonte: *Framework* de Boa Governança Pública - IFAC (2014).

Estes princípios buscam desenvolver a boa governança no setor público respeitando os requisitos da legislação e das políticas governamentais. Estimulam os órgãos públicos a observarem primordialmente os benefícios para a sociedade e a busca por resultados positivos para os usuários dos serviços e outras partes interessadas (IFAC, 2014).

No Brasil, o Tribunal de Contas da União publicou a primeira versão do Referencial Básico de Governança (RBG), no ano de 2013, para orientar e incentivar a implementação de boas práticas de governança nas organizações públicas. Atualmente, este referencial se encontra na terceira versão, publicada em 2020, com o estabelecimento dos princípios de governança: Capacidade de resposta; Integridade; Transparência; Equidade e participação; *Accountability*; Confiabilidade e Melhoria regulatória. (TCU, 2020).

Na literatura também é possível encontrar estudos desenvolvidos com o objetivo de estabelecer indicadores para avaliar a Governança no setor público. Basu (2004) criou o Índice de Qualidade de Boa Governança (*Quality of Good Governance Index – QGOI*) aplicado aos estados indianos. Miranda (2012) desenvolveu um Índice de Governança dos Estados Brasileiros (IGEB). Contudo, estes estudos não se pautaram em princípios internacionais de governança do setor público.

Oliveira e Pisa (2015) criaram o Índice de Avaliação da Governança Pública (IGovP), utilizando os princípios: Efetividade, Transparência e *Accountability*, Participação, Equidade e Legalidade e Ética e Integridade. Conforme os autores, o IGovP tem finalidade de permitir avaliar o grau de governança dos entes federativos, além de servir como instrumento de autoavaliação para o Estado e de controle social para os cidadãos (Oliveira & Pisa, 2015). É possível encontrar semelhança entre os princípios de boa governança considerados no estudo de Oliveira e Pisa (2015) e os princípios previstos no Estudo 13 – PSC/IFAC. A pesquisa desenvolvida por Silva (2022) teve como objetivo propor um instrumento de avaliação da Governança Pública municipal por meio da adaptação do instrumento criado por Oliveira e Pisa (2015), aplicado aos estados brasileiros, também se pautando nos princípios do Estudo 13 – PSC/IFAC.

Portanto, a literatura anterior não abordou os novos princípios da boa governança pública estabelecidos pelo *Framework* da IFAC (IFAC, 2014) que incluem: Capacitação; Gestão de Riscos e Desempenho. A compreensão ampla de todos os princípios de boa governança pública, previstos no referencial da IFAC (2014) pode auxiliar agentes públicos na condução da gestão direcionada à boa governança. Portanto, os resultados alcançados em indicadores sociais, econômicos e ambientais, vinculados aos princípios da boa governança pública, servem como meio de avaliar o valor público gerado por meio da Governança Pública e de seu amadurecimento dentro das instituições.

2.1 Maturidade da Governança Pública

Um modelo de maturidade pode ser compreendido como a coleção de elementos agrupados de forma estruturada que descrevem aspectos de processos de maneira eficaz em diferentes estágios de desenvolvimento (Pullen, 2007). Pode ser utilizado como ferramenta de diagnóstico, pela qual a organização identifica seu nível de maturidade e detecta as lacunas a serem corrigidas (Coimbra, 2016). Um modelo de maturidade possibilita, ainda, promover a gestão direcionada ao futuro, viabilizando o desenvolvimento da organização ao longo do tempo e incentivando o alcance da excelência (Coimbra, 2016).

Em 2018, o Tribunal de Contas da União avaliou a maturidade da Governança Pública de órgãos, entidades públicas federais e outros entes jurisdicionados do TCU. Para isso, criou o Índice de Governança Pública (iGovPub), que verifica aspectos relacionados à liderança, estratégia e *Accountability*, e varia entre 0 e 1 ponto. A pontuação alcançada no iGovPub é utilizada para classificar os estágios de desenvolvimento da maturidade da Governança Pública. Dessa forma, o TCU avalia a maturidade da Governança Pública em três estágios, a partir de intervalos estabelecidos (Tabela 2).

Tabela 2

Níveis de Maturidade da Governança Pública.

	Estágios	Intervalos
Inicial	Inexpressivo	0,00 a 0,14
	Iniciando	0,15 a 0,39
	Intermediário	0,40 a 0,70
	Aprimorado	0,71 a 1,00

Fonte: TCU, 2018.

Quanto mais próximo de 1 ponto o ente público estiver, maior será o seu nível de maturidade da Governança Pública (TCU, 2018).

3 METODOLOGIA

A população da pesquisa consiste nos 153 municípios que têm mais de 200 mil habitantes, conforme estimativa da população do IBGE para o ano de 2018. Esse critério foi adotado porque a busca por dados de municípios menores tende a ser dificultada por falta de divulgação de informações em seus portais. Alguns municípios (12) foram excluídos da amostra por falta de informações necessárias para a composição do Índice de Governança Pública estabelecido nessa pesquisa, dessa forma, a amostra final foi composta por 141 municípios brasileiros com população superior a 200 mil habitantes.

A coleta de dados ocorreu entre os meses de setembro a dezembro de 2020. Os dados analisados correspondem, prioritariamente ao ano de 2018 e, em sua falta, foi utilizado o dado anterior mais recente disponível.

Para avaliar a maturidade da Governança Pública foi criado o Índice de Governança Pública (IGovP), por meio de indicadores estabelecidos na literatura, capazes de refletir o alinhamento dos resultados econômicos, sociais, ambientais e de gestão com os princípios internacionais de governança do setor público, propostos pela IFAC.

Em seguida, foram empregadas metodologias de cálculos identificadas na literatura para mensurar o *score* de governança de cada princípio e calcular o valor agregado do Índice IGovP (Quadro 2). Com o IGovP calculado para cada município, o nível de maturidade da Governança Pública pôde ser avaliado a partir dos intervalos de estágios de maturidade propostos pelo TCU (2018), especificados na Tabela 1.

3.1 Indicadores Utilizados para Compor o Índice de Governança Pública (IGovP)

Oliveira e Pisa (2015) argumentam que para avaliar a Governança Pública é necessário estabelecer indicadores que consideram critérios sociais, tais como: o impacto social das ações governamentais, a eficiência das políticas públicas em relação escassez de recursos, o respeito à inclusão social, o engajamento das partes interessadas, entre outros. Esses, e outros elementos, estão contemplados no referencial de boa governança pública publicado pela IFAC (2014).

Dessa forma, o IGovP, proposto nesta pesquisa, foi definido com base nos princípios estabelecidos no *Framework* da IFAC: Integridade e Ética, Acessibilidade e envolvimento dos *Stakeholders*, Desenvolvimento Sustentável, Alcance dos Resultados, Capacitação, Gestão de Riscos e Desempenho e Transparência e *Accountability*. Os indicadores que integram cada um dos princípios que compõem o Índice IGovP estão expostos na Tabela 3.

Tabela 3

Composição dos indicadores propostos para a formação do Índice IGovP.

Princípios de Boa Governança	Indicadores
<p>Integridade e Ética Avalia o Parecer Prévio de aprovação das contas anuais dos municípios que foram enviados ao Tribunal de Contas do Estado</p>	<p>Cumprimento da LRF Aprovação das contas anuais pelos TCEs. Indicadores Aprovação das contas pelos TCEs</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ contas regulares: nota 1,00 ➤ contas regulares com ressalvas, recomendações ou determinações: nota 0,50 ➤ contas irregulares: nota 0 <p style="text-align: right;">Fonte: Oliveira & Pisa (2015)</p>
<p>Acessibilidade e Envolvimento dos Stakeholders Avalia o engajamento social na gestão pública através das eleições, em que a sociedade escolhe seus representantes no âmbito dos entes federados.</p>	<p>Eleitorado Indicadores</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ votos Efetivos Válidos ponderado pelo nº de Eleitores <p>Participação em Conselhos Municipais Avalia a participação nos Conselhos Municipais, para tal, considerou-se o número de conselheiros (titulares e suplentes), como valor quantitativo.</p> <p>Indicadores Número de instrumentos relativos aos conselhos Municipais (quantidade de Instrumentos):</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ de 55 a 59 — nota 0,15 ➤ de 60 a 69 — nota 0,30 ➤ de 70 a 73 — nota 0,50 ➤ de 74 a 82 — nota 0,65 ➤ de 83 a 90 — nota 0,85 ➤ maior ou igual a 91 — nota 1,00 <p>Equação 1 - Acessibilidade e Envolvimento dos <i>Stakeholders</i> $Acessibilidade = [(Votos\ Efetivos\ 1^\circ\ turno + Participação\ em\ Conselhos) / 2]$ Fonte: Oliveira & Pisa (2015)</p>
<p>Desenvolvimento Sustentável Avalia o desenvolvimento sustentável por meio dos indicadores IFDM e IDMS.</p>	<p>Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal Indicadores</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (IFDM) <p>Cobertura de Saneamento Básico, Gestão e Preservação Ambiental Avalia a cobertura de saneamento básico e aspectos relacionados a gestão e preservação ambiental.</p> <p>Indicadores</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Índice Desenvolvimento Municipal Sustentável (IDMS) <p>Equação 2 - Desenvolvimento Sustentável $Des.\ Sustentável = [(Desenvol.\ Humano + Desenvol.\ Sustentável) / 2]$ Fonte: Oliveira & Pisa (2015)</p>

Continua

Continuação da Tabela 3

<p>Alcance dos Resultados Avalia a renda domiciliar per capita e a desigualdade na distribuição de renda (GINI).</p>	<p>Acesso à Renda Indicadores ➤ Renda média domiciliar <i>per capita</i> ➤ Índice de Gini</p> <p>Equação 3 - Alcance dos Resultados $Alcance = [(Acesso Renda + Gini) / 2]$</p> <p style="text-align: right;">Fonte: Oliveira & Pisa (2015)</p>
<p>Capacitação Avalia a capacitação dos servidores da administração pública direta.</p>	<p>Despesas com passagens, diárias e serviços de consultoria Indicadores ➤ Despesas com capacitação ponderada pelo número de servidores ativos</p> <p>Equação 4 – Capacitação $Capacitação = [(Despesas com capacitação / Servidores ativos)]$</p> <p style="text-align: right;">Fonte: autores</p>
<p>Gestão de Riscos e Desempenho Avalia a gestão de risco financeiro do ente público.</p>	<p>Gestão de riscos Indicadores ➤ Endividamento geral (EG) ➤ Endividamento de curto prazo (ECP) ➤ Endividamento financeiro imediato (EFI) ➤ Limite de endividamento (LE) ➤ Participação das dívidas de curto prazo sobre as dívidas totais (PDCP)</p> <p>Equação 5 - Gestão de Riscos e Desempenho $Riscos = [(EG + ECP + EFI + LE + PDCP) / 5]$</p> <p style="text-align: right;">Fonte: Gerigk & Corbari (2011)</p>
<p>Transparência e Accountability Avalia o acesso à informação e prestação de contas.</p>	<p>Acesso à informação e prestação de contas Indicadores ➤ Índice de Transparência Contas Abertas</p> <p style="text-align: right;">Fonte: Oliveira (2019)</p>

Fonte: Desenvolvido com base na literatura.

Os dados que compõem os indicadores do princípio “Integridade e Ética” foram coletados no Relatório de Aprovação de contas do TCEs disponível nos sites institucionais dos respectivos TCMs, TCE e nos Diários Oficiais dos estados, correspondentes ao período de 2007 a 2018.

Os dados que compõem o indicador “Eleitorado” do princípio “Acessibilidade e Envolvimento dos Stakeholders” foram coletados no relatório de Estatística de eleitorado, disponível no site do TSE, relativo às eleições para prefeito do 2016, primeiro turno. Os dados do indicador “Participação em Conselhos Municipais” foram coletados na “Pesquisa de Informações Básicas Municipais”, disponível no site do IBGE, relativo à participação nos Conselhos Municipais de educação, cultura, saúde, assistência social, segurança e alimentação nutricional, direito da mulher e direito da criança e do adolescente, do ano de 2018.

Os dados do princípio “Desenvolvimento Sustentável” foram coletados em diversas fontes. O IFDM 2018, ano base 2016, foi coletado no site da FIRJAN. As variáveis para o cálculo do indicador “Cobertura de Saneamento Básico, Gestão e Preservação Ambiental” foram coletadas no site do IBGE (Acesso ao abastecimento de água, esgotamento sanitário e serviço de coleta de lixo - censo demográfico de 2010; Agenda 21 Local e Licenciamento de Impacto Local - Perfil dos Municípios, ano base 2015; Matas e florestas naturais preservadas, Censo Agropecuário, ano de 2017).

O indicador “Renda *per capita*” do princípio “Alcance dos resultados” foi coletado no Datasus, Síntese de Indicadores do Censo Demográfico, ano de 2010, com interpolação dos dados para 2018. O Índice de Gini foi coletado na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad), disponível no site do IBGE, ano base 2010, interpolado para 2018.

Os dados do princípio de “Capacitação” foram coletados nos sites das prefeituras e portais e-sic (despesa com capacitação, ano 2018) e no site do IBGE, Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Quantitativo de servidores ativos da administração direta, ano 2018).

As informações utilizadas para cálculo dos indicadores do princípio “Gestão de Riscos e Desempenho” foram coletadas na base de dados do FINBRA do Tesouro Nacional, ano base 2018. Por fim, o Índice de aplicação da Escala Brasil Transparente (EBT), utilizado como indicador “Acesso à informação e prestação de contas” do princípio “Transparência e *Accountability*” foram coletados no site da Controladoria Geral da União.

Os resultados dos indicadores obtidos em cada princípio de governança foram escalonados entre 0 e 1, variando de acordo com o desempenho alcançado por cada um dos municípios da amostra. Para calcular o escalonamento dos indicadores utilizou-se a fórmula a seguir.

$$I = (X-m) / (M-m)$$

Em que,

I: indicador calculado

X: valor de cada variável

m: valor mínimo identificado

M: valor máximo identificado

Em seguida, efetuou-se a média aritmética simples entre os sete princípios, chegando-se ao valor final que representa o Índice IGovP de cada município. IGovP possui um intervalo que varia de 0 (zero) a 1 (um) ponto, que quanto mais próximo de 1 (um), melhor será o seu nível de maturidade de Governança Pública. A partir deste Índice, foi possível avaliar a maturidade da Governança Pública utilizando-se os intervalos de estágios de maturidade do Índice de Governança Pública (iGovPub), propostos pelo TCU (Tabela 2).

4 RESULTADOS

Inicialmente, discutem-se os resultados dos indicadores que avaliam os princípios de boa governança no setor público e, na sequência, apresenta-se o Índice de Governança Pública (IGovP) e a maturidade de Governança Pública apresentada pelos municípios da amostra pesquisada.

4.1 Análise Descritiva dos Indicadores do Índice de Governança Pública

O princípio da Integridade e Ética foi avaliado pelo Parecer Prévio das contas públicas municipais emitido pelo respectivo Tribunal de Contas do Estado, avaliado conforme parâmetros estabelecidos no Quadro 2. Os achados indicam contas regulares em 65 municípios, regulares com ressalva em 57 municípios e 19 municípios contas irregulares. Portanto, a maioria dos municípios apresentou Parecer Prévio aprovado com as contas regulares, o que sinaliza boa gestão. Tais resultados apresentam similaridades com os achados de Cruz e Afonso (2018) encontraram pareceres regulares de contas públicas em 43% da amostra pesquisada (282 municípios).

O princípio da Acessibilidade e envolvimento dos *Stakeholders* aprecia o engajamento social na gestão pública. Foram analisadas a participação social nas eleições municipais e nos Conselhos Municipais. Foi analisado o percentual de votos do prefeito eleito nos municípios estudados, nesse quadrante observou-se que 11 municípios apresentaram o percentual de 20% a 30% dos votos, ou seja, um percentual baixo devido ao fato de que tais municípios possuíram um número maior de candidatos a eleição, bem como, apresentaram forte concorrência entre os três primeiros candidatos mais votados.

No que tange a avaliação da participação nos Conselhos Municipais, foram definidos como quantidade de instrumentos o número de conselheiros, essa numeração retornou uma nota que vai de 0,15 a 1,00. Vale destacar que apenas 2 (dois) municípios da amostra não obtiveram a nota 1,00, são eles: Luziânia – GO e Itaboraí – RJ. Portanto, neste princípio foi possível confirmar que a maioria dos municípios acompanharam as instruções da IFAC quanto ao engajamento da sociedade no acompanhamento da

gestão pública, bem como, tais municípios apresentaram indícios de estreitamento da relação entre sociedade e Estado (Oliveira & Pisa, 2015), sendo assim, ressalta-se que essa relação pode incentivar o controle social. Oliveira e Pisa (2015) também avaliaram o engajamento popular e constataram menor participação nos Estados do Sergipe, Pernambuco e Roraima e maior participação nos Estados de Mato Grosso e Pará. Em outra pesquisa, Silva (2017) constatou uma relação fraca de 0,27 entre o Princípio de Participação e a governança das capitais brasileiras.

O Princípio do Desenvolvimento Sustentável avaliou aspectos relacionados à gestão de preservação ambiental, recursos econômicos e sociais, realizados de maneira benéfica e sustentável. Para tal, um dos indicadores utilizados foi o Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (IFDM) que avalia o desenvolvimento socioeconômico dos municípios brasileiros, considerando as áreas de atuação, Emprego e Renda, Educação e Saúde (FIRJAN, 2019). O IFDM varia de 0 (mínimo) a 1 ponto (máximo) para identificar o nível de desenvolvimento de cada município em quatro categorias: baixo (de 0 a 0,4), regular (0,4 a 0,6), moderado (de 0,6 a 0,8) e alto (0,8 a 1). Dessa forma, quanto mais próximo de 1 ponto estiver, maior será o desenvolvimento do município (FIRJAN, 2019). Apenas 1 município apresentou IFDM na faixa regular (*score* 0,5963), que indica a necessidade de implementar melhorias em aspectos interligados a Emprego e Renda, Educação e Saúde. No entanto, 81 municípios se enquadraram na categoria moderado e 59 na categoria alto. Em pesquisas correlatas, Manica (2017) constatou que grande parte dos municípios gaúchos apresentaram IFDM moderado em 2013. O autor encontrou correlação positiva entre IFDM e Índice Firjan de Gestão Fiscal (IFGF) e defende que maximizar o desempenho das demandas sociais pode refletir na qualidade da gestão fiscal. Quanto aos aspectos socioeconômicos, os autores Zuccolotto e Teixeira (2014) constataram em sua pesquisa que condições de cunhos sociais e econômicos influenciam positivamente no nível de transparência, os autores enfatizam a relevância da execução efetiva das políticas públicas nas áreas de Emprego e Renda, Educação e Saúde.

O outro indicador utilizado para avaliar o Princípio do Desenvolvimento Sustentável foi a cobertura de saneamento básico e aspectos relacionados à gestão e preservação ambiental. Apenas 7 municípios apresentaram este indicador acima de 0,50: Rio Branco (AC), Juazeiro – BA, Campo Grande (MS), Ponta Grossa (PR), Imperatriz (MA), Macaé (RJ), e Joinville (SC). A maioria dos municípios apresentaram coeficiente menor que 0,50, o que representa um índice de Desenvolvimento Sustentável baixo, pois, quanto mais próximo de 0 (zero) estiver a pontuação pior é o desenvolvimento da localidade.

O município de Rio Branco (AC) obteve a melhor pontuação no indicador de saneamento básico relacionado à gestão e preservação ambiental. O Censo 2010 descreve que as coletas seletivas de lixo do município alcançaram 95% de execução, isso considerando as zonas rurais e urbanas (Pereira & Matheus, 2016). Infere-se que tal resultado pode ter influenciado no sucesso desse indicador, bem como, acredita-se que pelo fato de Rio Branco ser uma cidade com característica rural, o que pode influenciar melhores reflexos em questões ambientais.

O princípio do Alcance dos Resultados foi avaliado pelo indicador de Acesso à Renda para analisar a renda domiciliar *per capita* (soma dos rendimentos mensais dos moradores do domicílio, em reais, dividida pelo número de seus moradores) e pelo Índice de Gini, para analisar a distribuição do rendimento mensal das pessoas avaliando a desigualdade. A análise indica que a desigualdade social entre municípios e regiões é evidente, corroborando com os achados de Oliveira e Pisa (2015). Somente 7 municípios obtiveram o indicador acima de 0,70 (Tabela 4).

Tabela 4

Indicador Renda *per capita*.

Município	Indicador	Renda domiciliar <i>per capita</i>
Vitória – ES	1,00	R\$ 2.225,15
Florianópolis – SC	0,94	R\$ 2.082,67
Porto Alegre – RS	0,89	R\$ 1.982,61
Curitiba – PR	0,80	R\$ 1.790,01
Belo Horizonte – MG	0,78	R\$ 1.742,15
Rio de Janeiro – RJ	0,73	R\$ 1.619,43
São Paulo – SP	0,71	R\$ 1.588,23

Fonte: Dados da pesquisa.

Ainda, 19 municípios apresentaram indicador menor que 0,10, com destaque para região nordeste que reuniu 11 municípios, cuja renda domiciliar *per capita* não ultrapassou R\$ 215,91.

O sucesso do indicador de renda domiciliar *per capita* de Vitória (ES) pode ser oriundo da Região Metropolitana da Grande Vitória Expandida (RMGV- E) que, por sua vez, é composta por 7 municípios, dentre os quais estão instaladas duas indústrias de celulose e siderúrgica. Ademais, na cidade de Vitória (ES) e nos municípios componentes da RMGV-E está centralizada grande parte das atividades de serviços, comércios e indústria do Estado. Outrossim, o PIB da RMGV-E, em 2010, correspondia a 71% do PIB do estado do Espírito Santo (Zanotelli, Ferreira, Antônio, & Bergamaschi, 2014). A análise do Índice de Gini evidenciou que apenas 6 municípios possuíram o indicador escalonado acima de 0,80 (Tabela 5).

Tabela 5

Indicador Gini dos Municípios com as melhores distribuições.

Município	Indicador	Gini
Boa Vista – RR	1,00	0,322
Ribeirão das Neves – MG	0,88	0,376
Colombo – PR	0,88	0,377
Maracanaú – CE	0,86	0,442
Hortolândia – SP	0,84	0,392
Itajaí – SC	0,83	0,395

Fonte: Dados da pesquisa.

Boa Vista (RR) foi o município que apresentou menor grau de desigualdade. A desigualdade social foi destaque em 16 municípios. O município de Recife (PE) apresentou a pior distribuição de renda e o Nordeste apresentou maior desigualdade, sendo representada por 9 municípios, ou seja, 56% dos municípios com maior desigualdade estão localizados nessa região. Esse resultado reforça lacunas existentes na literatura. A desigualdade social no município de Recife (PE) é 48% maior que no município de Boa Vista (RR), ora classificado como o de menor desigualdade. Esse estudo, corrobora com os resultados encontrados por Oliveira e Pisa (2015) quanto ao Índice de Gini, pois os autores constataram que a maior desigualdade social está localizada na região nordeste. Santos e Rover (2019) encontraram relação negativa entre o Índice de Gini e o Índice de Eficiência Municipal, e destacaram ainda, que a desigualdade social prejudica a eficiência da aplicação dos recursos públicos.

O Princípio da Capacitação avalia o desenvolvimento da capacidade da entidade, de seus colaboradores e sua liderança. Sua análise avaliou, de forma inédita na literatura, as despesas com passagens, diárias e serviços de consultoria ponderadas pelo número de servidores da administração direta. Os resultados apontaram 22 municípios como mais capacitados, apresentando indicadores acima de 0,2.

Por outro lado, a maioria dos municípios (105) apresentaram baixo indicador de capacitação. O Tribunal de Contas da União, constatou que as administrações públicas têm dado pouca atenção para a capacitação dos gestores públicos, sugerindo que se estabeleçam critérios para avaliar a aderência e a capacitação dos gestores conforme o perfil de cada um (TCU, 2014). Lima (2018) constatou que a falta de recursos financeiros está entre os motivos pelos quais os colaboradores não realizam a capacitação, principalmente, se for necessário arcar com diárias e passagens.

Os achados deste artigo indicaram um baixo nível no Princípio de Capacitação, o que reflete um sinal negativo para os municípios, tendo em vista, que a sugestão da IFAC é a de incentivar a capacitação, porque ela melhora a qualificação, a gestão dos recursos e a liderança, (IFAC, 2014). A capacitação pode ser aperfeiçoada, pois, existem várias alternativas tecnológicas para qualificar os gestores públicos, como o ensino a distância. Bem como, existem as Escolas de Governo, como a Escola de Administração Fazendária (ESAF) e Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) assumem um papel relevante para o estímulo à capacitação de gestores públicos.

O Princípio da Gestão de Riscos e Desempenho avalia o gerenciamento de riscos e desempenho por meio de um controle interno robusto e forte da gestão financeira. Foram avaliadas as variáveis:

Endividamento geral, Endividamento a curto prazo, Endividamento financeiro imediato, Participação das dívidas de curto prazo sobre as dívidas totais e Limite de endividamento. Estas variáveis foram escalonadas e, na sequência, calculou-se a média aritmética entre elas. Os achados sugerem um alerta para 10 municípios (Tabela 6) com indicador inferior a 0,7, indicando maior possibilidade de riscos e menor desempenho em sua gestão.

Tabela 6

Indicador de Riscos e Desempenho.

Município	Indicador
Duque de Caxias – RJ	0,38
Paulista – PE	0,53
Campina Grande – PB	0,58
Olinda – PE	0,58
Rio de Janeiro – RJ	0,64
Cuiabá – MT	0,65
Joinville – SC	0,67
Itabuna – BA	0,68
Florianópolis – SC	0,68
Americana – SP	0,69

Fonte: Dados da pesquisa.

Grande parte dos municípios apresentaram indicador acima de 0,70, nota média na Gestão de Riscos e Desempenho. Em linhas gerais, esta investigação indica que a maioria dos municípios têm Gestão de Riscos e Desempenho satisfatória, além de um controle interno robusto e boa gestão financeira, seguindo as premissas da IFAC. A pesquisa de Gerigk e Corbari (2011) avaliou variáveis financeiras de risco para manutenção de atividades essenciais à sociedade; constataram que os municípios estudados apresentaram riscos reduzidos após a vigência da Lei de Responsabilidade Fiscal (Gerigk & Corbari, 2011).

Por fim, o Princípio da Transparência e *Accountability* avalia o acesso à informação e prestação de contas dos municípios brasileiros. Para tal, utilizou-se o índice de aplicação da Escala Brasil Transparente (EBT) – Avaliação 360° da Controladoria-Geral da União, calculado pelo somatório dos critérios Transparência Passiva (50%) e Transparência Ativa (50%). Os resultados indicam que há menor transparência (indicador inferior a 0,4) em 7 municípios investigados (Tabela 7)

Tabela 7

Indicador de Transparência

Município	Indicador
Belford Roxo – RJ	0,11
Hortolândia – SP	0,19
Itaboraí – RJ	0,29
Sumaré – SP	0,30
Barueri – SP	0,36
Ananindeua – PA	0,36
Luziânia – GO	0,38

Fonte: Dados da pesquisa.

Entretanto, um total de 25 municípios demonstraram atenção quanto a Transparência, pois, apresentaram indicadores acima de 0,90, em destaque a região sul (6 municípios) e a região sudeste (10 municípios). Em estudos relacionados a Transparência e *Accountability*, os autores fizeram uso do Índice EBT. Athayde (2019) analisou 103 municípios do estado de Goiás e constatou que tais municípios obtiveram baixo índice de Transparência Passiva no ano de 2016, ainda, 16,6% dos municípios estudados apresentaram nota zero, descumprindo totalmente as diretrizes implementadas pela Lei de Acesso à Informação (LAI). Ainda pelo Índice EBT, Silva (2019) também encontrou baixo índice de Transparência, considerando um universo de 1584 municípios brasileiros, comprovou nota inferior a 5 em 85% deles,

inclusive com casos de nota zero. Em outro tipo de pesquisa, os autores defendem o impacto positivo da Transparência e *Accountability* na aplicação dos recursos públicos nas áreas de Educação e Saúde (Santos & Rover, 2019).

A Transparência é fundamental para o exercício da cidadania, pois, conforme artigo 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) que regulamenta o inciso XIV do art. 5.º da Constituição Federal, “a transparência da gestão pública e suas diretrizes servem como mecanismo de controle social...” (Brasil, 1988). Quanto a *Accountability*, essa pode ser vista como sinônimo de responsabilização (Pinho & Sacramento, 2009) e abarca a possibilidade de punir os comportamentos inadequados dos responsáveis (Schedler, 1999). De fato, a Transparência e *Accountability* servem como ferramentas de controle não só da administração pública, mas principalmente da sociedade, visto que os cidadãos podem exigir a Transparência governamental e utiliza-la como fonte de melhoria social.

4.2 ÍNDICE DE MATURIDADE DE GOVERNANÇA PÚBLICA

O IGovP é um Índice de Governança que varia de 0 a 1 e sintetiza os princípios de Governança Pública implementados pela IFAC. Quanto mais próximo de 1 estiver o município, melhor será o seu nível de maturidade da Governança Pública. A distribuição dos municípios por faixa de maturidade de Governança pode ser vista na Tabela 8.

Tabela 8

Distribuição dos municípios analisados por faixa de maturidade.

Estágio de Governança	Quantidade de Municípios
Aprimorado	5
Intermediário	135
Inicial	
Iniciando	1
Inexpressivo	-
Total de municípios analisados	141

Fonte: Dados da pesquisa.

A maioria dos municípios analisados se enquadra no estágio Intermediário de maturidade de Governança Pública (0,40-0,70). Apenas 5 dos 141 municípios investigados apresentaram IGovP acima 0,70 (estágio Aprimorado) e nenhum dos municípios analisados foi avaliado como estágio Inexpressivo de maturidade da Governança (0-0,14). Na sequência, serão apresentados os resultados dos municípios mais bem posicionados no *ranking* do IGovP, bem como os resultados por indicador que compõem o IGovP e por regiões brasileiras.

O *ranking* dos 10 municípios que obtiveram as melhores pontuações no IGovP, com seus estágios de maturidade da Governança está apresentado na Tabela 9.

Tabela 9

Ranking dos dez municípios mais bem colocados no IGovP.

Ordem	Estado	Cidade	IGovP	Estágios
1º	Rio Grande do Sul	Gravataí	0,75	Aprimorado
2º	Paraná	São José dos Pinhais	0,72	Aprimorado
3º	Rio Grande do Sul	Passo Fundo	0,72	Aprimorado
4º	Minas Gerais	Uberaba	0,71	Aprimorado
5º	Paraná	Londrina	0,71	Aprimorado
6º	Acre	Rio Branco	0,70	Intermediário
7º	São Paulo	Limeira	0,69	Intermediário
8º	Mato Grosso	Várzea Grande	0,68	Intermediário
9º	Espírito Santo	Vila Velha	0,67	Intermediário
10º	Santa Catarina	Blumenau	0,66	Intermediário

Fonte: Dados da pesquisa.

Dentre os 10 municípios com melhor desempenho nos Índices de Governança Pública, 5 deles encontram-se com estágio Aprimorado de governança, dos quais 4 são municípios da região Sul (RS e PR) e 1 município da região Sudeste. Os últimos 5 municípios que ocupam o *ranking* dos 10 melhores IGovP, estão com nível Intermediário de Governança Pública e cada um deles pertence a uma das cinco regiões brasileiras.

Com estes resultados, observa-se que todas as regiões do Brasil estão representadas entre os municípios mais bem avaliados quanto aos princípios de boa governança pública. Destacando-se a região Sul, que lidera o *ranking* com 40% dos municípios ocupando as melhores posições nos indicadores de IGovP.

O *ranking* dos municípios que apresentaram melhor desempenho nos princípios de Governança Pública consolidados pelo IGovP está evidenciado na Tabela 10.

Tabela 10

Ranking dos dez municípios mais bem colocados no IGovP por Princípio de Governança.

Cidade	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	IGovP
Gravatá (RS)	1,00	0,70	0,43	0,56	1,00	0,86	0,72	0,75
São José dos Pinhais (PR)	1,00	0,77	0,50	0,53	0,59	0,80	0,85	0,72
Passo Fundo (RS)	1,00	0,88	0,58	0,38	0,72	0,83	0,64	0,72
Uberaba (MG)	1,00	0,78	0,61	0,33	0,52	0,86	0,87	0,71
Londrina (PR)	0,50	0,76	0,63	0,35	0,98	0,77	0,95	0,71
Rio Branco (AC)	1,00	0,77	0,87	0,32	0,08	0,98	0,87	0,70
Limeira (SP)	1,00	0,76	0,49	0,48	0,30	0,86	0,95	0,69
Várzea Grande (MT)	1,00	0,88	0,54	0,52	0,02	0,89	0,93	0,68
Vila Velha (ES)	1,00	0,69	0,48	0,25	0,34	0,93	0,98	0,67
Blumenau (SC)	1,00	0,72	0,58	0,49	0,06	0,87	0,92	0,66

Fonte: Dados da pesquisa.

Legenda: (1) Integridade e Ética; (2) Acessibilidade e envolvimento dos *Stakeholders*, (3) Desenvolvimento sustentável; (4) Alcance dos Resultados; (5) Capacitação; (6) Gestão de Riscos e Desempenho; (7) Transparência e *Accountability*.

Em geral, observa-se que os cinco municípios mais bem posicionados da amostra alcançaram melhor resultado nos princípios de governança (1) Integridade e Ética, (2) Acessibilidade e envolvimento dos *Stakeholders*, (6) Gestão de Riscos e Desempenho e (7) Transparência e *Accountability*. O princípio de Integridade e Ética (1), corresponde ao Cumprimento da LRF, avaliado pela aprovação das contas anuais pelos TCEs. Praticamente todos os municípios do *ranking* dos dez melhores na avaliação do IGovP tiveram suas contas aprovadas por seus respectivos TCEs, com parecer favorável (regular). Apenas o município de Londrina, do *ranking*, teve parecer aprovado, porém com ressalvas pelo TCE do Estado do Paraná.

O princípio Gestão de Riscos e Desempenho (6) avaliou a gestão de risco financeiro do ente público, por seus indicadores de Endividamento geral (EG), Endividamento de curto prazo (ECP), Endividamento financeiro imediato (EFI), Limite de endividamento (LE), Participação das dívidas de curto prazo sobre as dívidas totais (PDCP). Em geral, os municípios do *ranking* dos 10 mais bem avaliados no IGovP apresentaram bons resultados na gestão de risco financeiro, com praticamente todos os municípios apresentando o indicador de risco consolidado acima de 0,80.

O princípio da Transparência e *Accountability* (7) avaliou o acesso à informação e prestação de contas por meio do Índice de Transparência Contas Abertas. Quase todos os municípios do *ranking* dos dez mais bem avaliados no IGovP apresentaram este indicador acima de 0,85, exceto os municípios de Gravatá (0,72) e Passo Fundo (0,64), ambos do estado do Rio Grande do Sul.

Embora os municípios do *ranking* tenham se destacado no Índice IGovP consolidado na amostra dos 141 municípios analisados, observou-se que alguns princípios de Governança Pública podem ser aprimorados, dentre eles: (3) Desenvolvimento sustentável, (4) Alcance dos Resultados; (5) Capacitação. Os indicadores que avaliaram o princípio do Desenvolvimento Sustentável foram o IFDM, índice que avalia

o desenvolvimento socioeconômico dos municípios brasileiros nas áreas de Emprego e Renda, Educação e Saúde, e o Índice Desenvolvimento Municipal Sustentável (IDMS), que avaliou o desempenho dos municípios quanto a Cobertura de Saneamento Básico e Gestão e Preservação Ambiental.

O princípio de Governança Pública referente ao Alcance dos Resultados (4) foi avaliado pela renda domiciliar *per capita* e pela desigualdade na distribuição de renda (GINI) nos municípios. Os municípios do *ranking* dos dez melhores desempenhos do IGovP apresentaram estes indicadores consolidados no intervalo de 0,25 a 0,56, evidenciando que o princípio da Governança Pública do Alcance dos Resultados precisa ser mais observado e desenvolvido nos municípios analisados para garantir melhor nível de renda e com uma distribuição menos desigual.

Outro princípio de Governança Pública que precisa ser mais desenvolvido nos municípios analisados corresponde a Capacitação (5), que avaliou a capacitação dos servidores da administração pública direta. Observou-se que quatro municípios do *ranking* apresentaram os indicadores consolidados deste princípio abaixo de 0,10 pontos (Várzea Grande/MT, Blumenau/SC e Rio Branco/AC).

Os municípios que apresentaram pior desempenho nos princípios de Governança Pública consolidados pelo IGovP estão evidenciados na Tabela 11.

Tabela 11

Ranking dos dez municípios com pior desempenho nos Princípios de Governança que compõem o IGovP.

Cidade	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	IGovP
Oliinda (PE)	0,50	0,64	0,38	0,26	0,03	0,58	0,73	0,45
Marabá (PA)	0,00	0,76	0,50	0,30	0,05	0,83	0,59	0,43
Belford Roxo (RJ)	0,50	0,75	0,31	0,59	0,01	0,75	0,11	0,43
Araraquara (SP)	0,00	0,71	0,49	0,44	0,00	0,71	0,64	0,43
São Gonçalo (RJ)	0,00	0,60	0,45	0,50	0,00	0,84	0,59	0,43
Rio Claro (SP)	0,00	0,77	0,56	0,36	0,01	0,71	0,56	0,42
São Vicente (SP)	0,00	0,75	0,38	0,51	0,00	0,79	0,49	0,42
Imperatriz (MA)	0,00	0,64	0,65	0,41	0,01	0,77	0,44	0,42
Diadema (SP)	0,00	0,74	0,42	0,50	0,00	0,79	0,43	0,41
Itaboraí (RJ)	0,00	0,67	0,41	0,44	0,01	0,72	0,29	0,36

Fonte: Dados da pesquisa.

Legenda: (1) Integridade e Ética; (2) Acessibilidade e envolvimento dos *Stakeholders*, (3) Desenvolvimento Sustentável; (4) Alcance dos Resultados; (5) Capacitação; (6) Gestão de Riscos e Desempenho; (7) Transparência e *Accountability*.

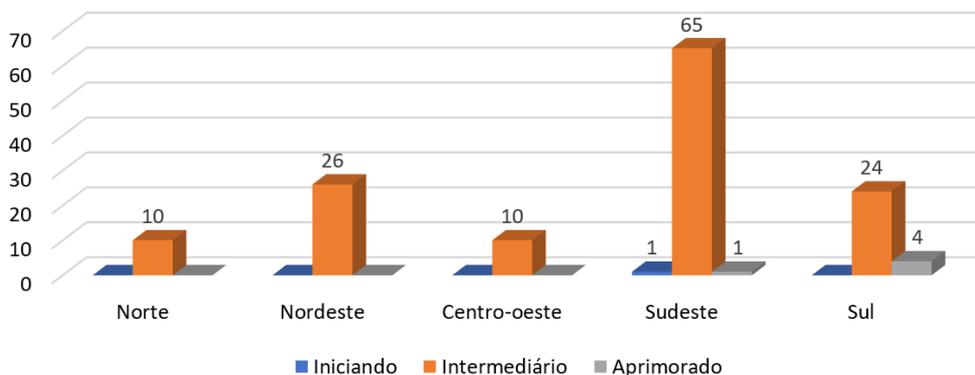
A maioria dos municípios que alcançaram menor desempenho nos princípios de Governança Pública consolidados no IGovP pertencem a região Sudeste (SP e RJ). O pior desempenho destes municípios corresponde ao princípio de Governança Pública da Capacitação (5), seguido dos princípios de Integridade e Ética (1), Alcance dos Resultados (4) e Desenvolvimento Sustentável (3). Portanto, os indicadores que avaliam estes princípios de governança precisam ser observados por gestores públicos municipais nas práticas de gestão desenvolvidas nos governos locais e considerados na elaboração de políticas públicas que favoreçam o alcance de resultados socialmente desejados.

Com isso, estes resultados estimulam melhorias nos indicadores relacionados a Governança Pública. Haja visto que, quanto maior o nível de Governança Pública, maior a capacidade da gestão pública no alcance dos resultados e na prestação dos serviços em prol da sociedade. Destaca-se que a boa governança caminha em direção ao desenvolvimento sustentável, com efeito, inclui não só o crescimento econômico, mas também, a equidade social e direitos humanos (Santos & Rover, 2019).

A distribuição dos municípios da amostra por região e maturidade da Governança Pública ficou assim representada: Norte e Centro-oeste (10 municípios, cada), Sul (28 municípios), Nordeste (26 municípios) e Sudeste (67 municípios) (Figura 1).

Figura 1

Maturidade de Governança Pública por região.

**Fonte:** dados da pesquisa.

Todos os municípios das regiões Norte, Nordeste e Centro-oeste que tiveram seus dados analisados nesta pesquisa estão no nível Intermediário de maturidade da Governança Pública (0,40 – 0,70). Praticamente todos os municípios da região Sudeste estão com maturidade Intermediária de governança, exceto o município de Uberaba (MG), que foi o único da amostra a apresentar maturidade da Governança Pública no nível “Iniciando” e o município de Itaboraí (MG) que apresentou nível “Aprimorado” de maturidade da Governança Pública. As cidades dos estados da Região Sul analisadas apresentaram melhor desempenho na maturidade da Governança Pública, com 24 municípios na faixa Intermediária de maturidade de Governança Pública e 4 municípios na faixa “Aprimorada”, são eles: Gravataí (RS), Passo Fundo (RS), São José dos Pinhais (PR) e Londrina (PR). Semelhante ao estudo de Oliveira e Pisa (2015), nenhum município foi classificado com maturidade da Governança Pública no estágio Inicial/Inexpressivo (0 – 14,99%).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo desta pesquisa foi propor um Índice de maturidade da Governança Pública (IGovP) para municípios brasileiros, capaz de refletir o alinhamento de resultados econômicos, sociais, ambientais e de gestão com os princípios internacionais da boa governança do setor público. O IGovP foi criado com base nos princípios internacionais de boa governança no setor público, estabelecidos no *Framework* da IFAC: Integridade e Ética; Acessibilidade e envolvimento dos *Stakeholders*; Desenvolvimento Sustentável e Gestão de Riscos e Desempenho, apresentaram bons resultados, enquanto aqueles relativos aos princípios Alcance dos Resultados; Capacitação e Transparência e *Accountability* apresentaram pontuações abaixo da média.

No estudo foi estabelecida uma metodologia própria para o cálculo do IGovP que utilizou dados coletados, prioritariamente, do ano de 2018 de 141 municípios com mais de 200 mil habitantes. A partir do indicador criado para avaliar o nível de maturidade da Governança Pública, constatou-se que a maioria dos municípios se enquadraram no nível Intermediário de maturidade da Governança Pública. Tais resultados indicam que os municípios estão no caminho para o alcance de um nível de maturidade da Governança Pública socialmente desejado.

A metodologia utilizada para avaliar a maturidade da Governança Pública com base em princípios internacionais pode ser útil para gestores públicos replicarem e avaliarem o grau de maturidade das práticas de governança de seus municípios. Além disso, pode trazer benefícios para a administração pública em alguns aspectos, como: auxiliar a tomada de decisões por parte dos gestores, promover a avaliação do desempenho, instrumentalizar o acompanhamento da evolução de resultados alcançados, auxiliar no controle social, direcionar políticas públicas necessárias, além de auxiliar organismos de controle, internos e externos.

Avaliar a maturidade da Governança Pública é benéfico para toda a rotina da administração pública. Além de servir como meio de diagnóstico da situação atual em que se encontram os princípios de boa governança observados no âmbito da instituição pública, o IGovP pode nortear possíveis melhorias, prevenir erros, proporcionar a avaliação dos processos e compará-los. Além disso, pode estimular a busca de soluções para alcance de melhor resultado e a realização de parcerias com municípios *benchmark* e universidades para aprendizagem e qualificação da gestão. Também é possível refletir sobre cada princípio de Governança Pública, avaliando seus indicadores e suas particularidades.

O Princípio de Desenvolvimento Sustentável revelou que grande parte dos municípios apresentou baixa pontuação, sugerindo maior atenção para questões ambientais e sanitárias, como coleta de lixo, reciclagem de lixo, inserção de sistema de esgoto sanitário entre outros. O Princípio Alcance dos Resultados revela a existência de lacunas que precisam ser preenchidas para melhorar os indicadores de renda *per capita* e desigualdade da região nordeste, tais como investimentos em educação, saúde ou ainda incentivos as empresas da localidade no intuito de geração de emprego.

O pior desempenho dos municípios avaliados foi no princípio da Capacitação. Este princípio considera que entidades públicas e as pessoas que trabalham nelas precisam de estruturas e liderança apropriadas, e pessoas com habilidades e qualificações adequadas para operar de forma eficiente e alcançar os resultados pretendidos. Nesse sentido, gestores públicos devem se certificar de que existem políticas em vigor para garantir que a administração pública tenha a capacidade operacional (IFAC, 2014). Com o desempenho inferior neste princípio, revela-se a necessidade de as gestões públicas municipais investirem recursos no desenvolvimento e qualificação do seu quadro de pessoal.

Quanto as limitações da pesquisa, destaca-se a ausência de dados em mesma base anual, levando a utilização de alguns indicadores de anos diferentes entre os municípios da amostra. Como recomendação para estudos futuros, sugere-se aplicação do IGovP aos demais municípios brasileiros, bem como o aprimoramento da metodologia empregada no cálculo do Índice de Governança Pública estabelecido nesta pesquisa, podendo ser inseridos outros indicadores vinculados aos Princípios da Boa Governança Pública estabelecidos pela IFAC.

REFERÊNCIAS:

- Athayde, D. C. S. D. (2019). *A influência do perfil socioeconômico na avaliação da transparência passiva dos municípios goianos*. (Trabalho de Conclusão de Curso). Universidade de Brasília Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas (FACE) Departamento de Administração Curso de Especialização (Lato Sensu) em Gestão Pública Municipal.
- Basu, S. R. (2004). *Economic growth, well-being and governance under economic reforms evidence from Indian states*. Graduate Institute of International Studies.
- Becker, J., Knackstedt, R., & Pöppelbuß, J. (2009). Developing maturity models for IT management. *Business & Information Systems Engineering*, 1(3), 213-222.
- Bogoni, N. M., Zonatto, V. C. S., Ishikura, E. R., & Fernandes, F. C. (2010). Proposta de um modelo de relatório de administração para o setor público baseado no Parecer de Orientação no 15/87 da Comissão de Valores Mobiliários: um instrumento de governança corporativa para a administração pública. *Revista de Administração Pública - RAP*, 44(1), 119-142.
- Brasil. (1988). *Constituição Federal 1988*. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, Senado. Recuperado em 01 out 2019, de: www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88_Livro_EC91_2016.pdf.

- Capovilla, R. A., & De Souza Gonçalves, R. (2018). Avaliação do ambiente de controle interno por meio de modelo de maturidade em organizações governamentais. *Contextus Revista Contemporânea de Economia e Gestão*, 16(2), 146-185.
- Coimbra, M. (2016). *Dimensões para um modelo de avaliação de maturidade em gestão por processos na Administração Pública*. Brasília. Escola Nacional de Administração Pública.
- Cruz, C. F., & Afonso, L. E. (2018). Gestão fiscal e pilares da Lei de Responsabilidade Fiscal: evidências em grandes municípios. *Revista de Administração Pública*, 52(1), 126-148.
- Federação Catarinense De Municípios – FECAM. (2018). *Índice de desenvolvimento municipal sustentável*. IDMS - Sistema de indicadores de desenvolvimento Municipal Sustentável. Recuperado em 10 mar 2020, de: <https://indicadores.fecam.org.br/indice/municipal/ano/2018/codMunicipio/88>.
- Federação Das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro - FIRJAN. (2019). IFDM: Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal. *Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro*. Recuperado em 03 dez 2019, de: <http://www.firjan.org.br/ifdm>.
- Gerigk, W., & Corbari, E. C. (2011). Risco no ambiente público municipal: um estudo exploratório nos pequenos Municípios da Região Sul do Brasil. *Revista Base (Administração e Contabilidade) da UNISINOS*, 8(1), 45-57.
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). 2018). *Estimativas da população dos Municípios Brasileiros para 2018*. Recuperado em 05 dez 2019, de: <http://www.ibge.com.br/>.
- International Federation of Accountants (IFAC) (2001). International Federation of Accountants. *Governance in the Public Sector: A Governing Body Perspective*. Study 13.
- International Federation of Accountants (IFAC). (2014). *International Framework: Good Governance in the Public Sector*. Recuperado em 18 nov 2019, de: <https://www.ifac.org/publications-resources/international-framework-good-governance-public-sector>.
- Li, Q. (2016). *Fiscal decentralization and tax incentives in the developing world*. *Review of International Political Economy*, 23(2), 232-260.
- Lucio, M. L., Daroit, D., Bessa, L. F. M & Maduro-Abreu, A. (2014). *Sentidos e Significados de se Planejar Estrategicamente nas Organizações Públicas - Planejamento Estratégico Sociotécnico (PLANES): análise de uma experiência*. *Revista Nau Social*, 5 (9), p. 151-160. Disponível em: <http://www.periodicos.adm.ufba.br/index.php/rs/article/viewFile/456/340>. Acesso em 10 de março de 2020.
- Manica, A. T. (2017). *Influência da gestão fiscal municipal no desenvolvimento dos municípios do Rio Grande do Sul: de 2008 a 2015*. (Trabalho de Conclusão de Curso) Graduação em Políticas Públicas. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2017.
- Martins, H. F., Mota, J. P., & Marini, C. (2019). *Modelos de negócio na esfera pública: o modelo canvas de governança pública*. *Cadernos EBAPE*. BR, 17, 49-67.
- Miranda, R. A. (2012). *Governança: um índice para as unidades federativas brasileiras*. Belo Horizonte. Tese (Administração), Programa de Pós- Graduação e Pesquisas em Administração, Universidade Federal de Minas Gerais, 2012.
- Oliveira, A. G., & Pisa, B. J. (2015). IGovP: índice de avaliação da governança pública instrumento de planejamento do Estado e de controle social pelo cidadão. *Revista de Administração Pública*, 49(5), 1263-1290.

- Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE. (2011). *Economic Surveys: Brazil, Avaliação da OCDE sobre o sistema de integridade da administração pública*. OECD Publishing.
- Osborne, S. (Ed.). (2010). *The new public governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*. New York: Routledge.
- Pereira, D. O. S., & Matheus, A. C. C. (2016). A garantia do princípio da sustentabilidade por meio da coleta seletiva de resíduos domiciliares no município de Rio Branco – AC. *Revista saberes da Amazônia*, 1(3).
- Pinho, J. A. G., & Sacramento, A. R. S. (2009). Accountability: já podemos traduzi-la para o português? *Revista de administração pública*, 43(6), 1343-1368.
- Pullen, W. (2007). A public sector HPT maturity model. *Performance Improvement*, 46(4), 9-15.
- Santos, R. R., & Rover, S. (2019). Influência da governança pública na eficiência da alocação dos recursos públicos. *RAP: Revista de Administração Pública*, 53(4), 732-752.
- Schedler, A., Diamond, L. J., & Plattner, M. F. (Eds.). (1999). *The self-restraining state: power and accountability in new democracies*. Lynne Rienner Publishers.
- Silva, A. G. A. (2019). *A relação entre transparência pública e gestão fiscal nos municípios brasileiros*. Dissertação (Pós-graduação em Administração) Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2019.
- Silva, L. F. B. D. (2017). *Governança no setor público: a relação dos indicadores socioeconômicos na governança das capitais brasileiras*. (Trabalho de Conclusão de Curso). Universidade Federal do Rio Grande do Norte, 2017.
- Silva, M. V. G. (2022). Índice de Governança Pública Municipal (IGovPMun): um instrumento de avaliação e controle social. *Revista Brasileira de Planejamento e Desenvolvimento*, 11(3), 795-821.
- Silveira, N. S. M., & Goularte, J. L. L. (2016). Práticas de Governança no Setor Público Municipal: uma análise a partir do estudo 13 do PSC/IFAC. *RAGC*, 4(9).
- Sobreira, K. R., & Junior, M. S. R. (2018). Governança no setor público: avaliação do nível de aderência de uma instituição de ensino superior ao modelo de governança pública da IFAC. *Revista de Governança Corporativa*, 5(1), 82-110. DOI: <http://dx.doi.org/10.21434/rgc.v5i1.63>.
- Tribunal de Contas da União - TCU. (2014). *Referencial Básico de Governança do TCU*. Recuperado em 10 dez. 2019, de: www.portal.tcu.gov.br/data/files/84/34/1A/4D/43B0F410E827A0F42A2818A8/2663788.PDF.
- Tribunal de Contas da União - TCU. (2018). *Sumários Executivos*. Acompanhamento de Governança Pública Organizacional. Brasília: TCU, 2018.
- Tribunal de Contas da União. (2020). *Referencial básico de governança aplicável a organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU / Tribunal de Contas da União*. Edição 3 – Brasília: TCU, 2020.
- Tesouro Transparente - FINBRA. (2019). *Contas anuais*. Recuperado em: 10 dez. 2019, de www.tesourotransparente.gov.br/consultas/consultas-siconfi/siconfi-finbra-demonstrativos-de-contas-anuais.
- Wilkinson, N., & Plant, K. (2012). A framework for organisational governance maturity: a tool for internal auditors. *Southern African Journal of Accountability and Auditing Research*, 13(1), 19-31.

Wilkinson, N. (2014). *A framework for organisational governance maturity: an internal audit perspective*. South Africa, 2014. PhD Thesis, University of Pretoria.

Zanotelli, C. L., Ferreira, F. C., Antônio, L. M. D., & Bergamaschi, R. B. (2014). A renda da terra na Região Metropolitana da Grande Vitória–ES–Brasil. *Confins. Revue franco-brésilienne de géographie/Revista franco-brasileira de geografia*, 21.

Zuccolotto, R., & Teixeira, M. A. C. (2014). As causas da transparência fiscal: evidências nos estados brasileiros. *Revista Contabilidade & Finanças*, 25, 242-254.

Endereço dos Autores:

Av. Itália, km 8, Bairro Carreiros

CEP: 96203-900

Rio Grande – RS - Brasil