



UNIFACS
LAUREATE INTERNATIONAL UNIVERSITIES'

MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO

MÔNICA DA MOTA FERREIRA

**GOVERNANÇA PÚBLICA E EFICIÊNCIA MUNICIPAL: UM ESTUDO A PARTIR
DAS DECISÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DA BAHIA
ENTRE OS ANOS DE 2009 E 2015**

Salvador
2018

MÔNICA DA MOTA FERREIRA

**GOVERNANÇA PÚBLICA E EFICIÊNCIA MUNICIPAL: UM ESTUDO A PARTIR
DAS DECISÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DA BAHIA
ENTRE OS ANOS DE 2009 E 2015**

Dissertação apresentada ao Mestrado em Administração da UNIFACS Universidade Salvador, Laureate International Universities, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre.

Orientador: Prof. Dr. Lindomar Pinto da Silva.

Co-Orientador: Prof. Dr. Miguel Rivera-Castro.

Salvador
2018

Ficha catalográfica elaborada pelo Sistema de Bibliotecas da UNIFACS Universidade Salvador, Laureate International Universities.

Ferreira, Mônica da Mota

Governança pública e eficiência municipal: um estudo a partir das decisões do Tribunal de Contas dos municípios da Bahia entre os anos de 2009 e 2015./ Mônica da Mota Ferreira. – Salvador, 2018.

84 f.: il.

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado em Administração da UNIFACS Universidade Salvador, Laureate International Universities, como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre.

Orientador: Prof. Dr. Lindomar Pinto da Silva.

Co-Orientador: Prof. Dr. Miguel Rivera-Castro.

1. Governança Pública. 2. Eficiência Municipal. I. Silva, Lindomar Pinto da, orient. II. Rivera-Castro, Miguel, co-orient. Título.

CDD: 351

MÔNICA DA MOTA FERREIRA

GOVERNANÇA PÚBLICA E EFICIÊNCIA MUNICIPAL: UM ESTUDO A PARTIR
DAS DECISÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DA BAHIA
ENTRE OS ANOS DE 2009 E 2015

Dissertação aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Administração, UNIFACS Universidade Salvador, Laureate International Universities pela seguinte banca examinadora:

Lindomar Pinto da Silva – Orientador _____

Doutor em Administração pela Universidade Federal da Bahia (UFBA)
UNIFACS Universidade Salvador, Laureate International Universities

Miguel Rivera-Castro _____

Doutor em Energia e Meio Ambiente pela Universidade Federal da Bahia (UFBA)
Doutor em Economia pela Universidade de Santiago de Compostela (USC)
UNIFACS Universidade Salvador, Laureate International Universities

Denise Ribeiro de Almeida _____

Doutora em Administração pela Universidade Federal da Bahia (UFBA)
Universidade Federal da Bahia (UFBA)

Salvador, 5 de fevereiro de 2018.

Aos meus pais, Artur Pio Ferreira (*in memoriam*) e Maria das Graças da Mota Ferreira.

Aos meus amados irmãos, Vidal e Ricardo.

Ao meu namorado, Raimundo.

Ao meu orientador, Prof. Lindomar Pinto da Silva.

AGRADECIMENTOS

A Deus meu guardião e protetor.

Ao meu pai, Artur Pio Ferreira (*in memoriam*). Meu amor eterno. Melhor amigo. Devastou-me o coração com a sua partida. A ele todas as minhas conquistas.

À minha mãe, Maria das Graças da Mota Ferreira a quem me trouxe ao mundo.

Aos meus irmãos Vidal (Dali) e Ricardo (Mano), amigos para toda a vida.

A Raimundo companheiro de todas as horas.

À Rafaela (priminha) de coração doce e bondoso.

À tia Dina (tia-mãe) presente em todos os momentos da minha vida.

A tio Beto (Betinho) a representação do meu pai.

Aos primos-irmãos Jorlan (Janzo) e Ronnie (Ronidosvaldo).

A meu orientador, Prof. Dr. Lindomar Pinto que acreditou e conduziu-me generosamente nessa trajetória. A quem devo admiração e respeito.

Aos professores da UNIFACS especialmente profa. Dra. Élvia Fadúl e Prof. Dr. Miguel Angel Rivera Castro.

Aos amigos estudantes do Mestrado em Administração turma 2016.

A Secretaria do mestrado pela atenção e pronto atendimento quando solicitada.

A Escola de Administração da UFBA na pessoa do ex-diretor prof. Dr. Francisco Lima Cruz Teixeira por ter autorizado o meu afastamento para qualificação.

Aos colegas da Escola de Administração (UFBA) e a profa. Dra. Leidimar Cândida dos Santos pelo carinho e respeito.

À minha eterna e amada diretora profa. Dra. Heloniza Oliveira Gonçalves Costa (Helô) pela parceria profissional extraordinária. Ao seu lado, os dias eram leves e felizes.

A todos os familiares e amigos que acompanharam a minha trajetória de vida e torceram para que as coisas se encaminhassem.

RESUMO

O objetivo desta dissertação foi avaliar a relação entre governança pública e eficiência municipal, medida pela decisão nos Pareceres Prévios do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado (TCM-BA), no período de 2009 a 2015. No referencial teórico, foram utilizados os conceitos de governança pública e eficiência municipal. Os dados das variáveis foram coletados no site do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas (IBGE), Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e no Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia (TCM-BA). Foi realizada uma análise quantitativa, com utilização de regressão logística em painel, sendo estabelecida como variável explicada, como dimensão da eficiência pública, a decisão nos pareceres prévios do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia (TCM-BA), sendo os resultados possíveis da decisão: aprovada ou rejeitada. Os resultados indicam que as variáveis “índice de renovação na câmara de vereadores”, “parecer do conselho de educação”, “parecer do conselho de saúde” e “Ideb (Prova Brasil)” são influenciadoras da eficiência pública municipal, e as variáveis “percentual de vereadores da oposição”, “escolaridade dos vereadores”, “existência de conselho municipal de educação”, “tipo de conselho de educação”, “existência de conselho municipal de saúde”, “quantidade de denúncias”, “eleitores com nível superior completo” e “percentual de votos nominais”, não tiveram influência sobre a eficiência municipal. Como contribuições principais, os resultados enriquecem as discussões sobre os fatores da governança pública, ao identificar algumas variáveis como relevantes para melhorar a eficiência municipal. Os resultados permitem também sugerir que, mais importante do que uma bancada de oposição na câmara de vereadores, que se espera ideal para fiscalização do gestor municipal, é a ação dos conselhos municipais e da própria sociedade na renovação das câmaras municipais. Além disso, os resultados deste trabalho também podem contribuir para despertar o interesse da sociedade para importância do controle social nos processos políticos. Entre as principais limitações deste trabalho, destacam-se a realização da pesquisa dentro de um único Estado e a falta de uma análise qualitativa junto a alguns atores da governança, como representantes dos conselhos municipais, tribunal de contas dos municípios e mesmo gestores públicos. Como sugestões de estudos futuros, ampliar o estudo para o restante do Brasil pode ser uma oportunidade de comparar possíveis diferenças entre resultados, entre estados e regiões. Também pode ser relevante inserir novas variáveis em outros modelos estatísticos, além de realizar estudos qualitativos com o objetivo de entender e investigar aspectos dos processos de funcionamento de atores como os conselhos e como criar instrumentos que potencializem a eficácia destes no aumento da governança pública, o que tenderá a ampliar a eficiência na gestão pública.

Palavras-chave: Governança Pública. Eficiência Municipal. Tribunal de Contas dos Municípios.

ABSTRACT

The objective of this dissertation was to evaluate the relationship between public governance and municipal efficiency, measured by the decision in the Preliminary Opinions of the State Municipal Court of Accounts (TCM-BA), from 2009 to 2015. The concepts of public governance and municipal efficiency were used in the theoretical framework. The data of the variables were collected on the website of the National Institute of Educational Studies and Research Anísio Teixeira (INEP), Brazilian Institute of Geography and Statistics (IBGE), Superior Electoral Court (TSE) and the Bahia State Municipal Court of Accounts (TCM-BA). A quantitative analysis was carried out, using logistic regression in panel, being established as variable explained as a dimension of public efficiency the decision in the previous opinions of the Audit Court of the Municipalities of the State of Bahia (TCM-BA): approved or rejected decision. The results indicate that the variables "renewal index in the city council", "advice of the education council", "advice of the health council" and "Ideb (ProvaBrasil)" are influencing municipal public efficiency, percentage of councilors of the opposition ", schooling of councilmen ", existence of municipal council of education ", type of education council ", existence of municipal health council ", number of denunciations ", voters with full upper level "and" percentage of nominal votes ", had no influence on municipal efficiency. As main contributions, the results enrich the discussions on the factors of public governance, by identifying some variables as relevant to improve municipal efficiency. The results also allow us to suggest that more important than an opposition panel in the city council, which is expected to be ideal for supervision of the municipal manager, is the action of the municipal councils and the society itself in the renewal of city councils. In addition, the results of this work can also contribute to arouse the interest of society for the importance of social control in political processes. Among the main limitations of this work are the realization of the research within a single state and the lack of a qualitative analysis with some governance actors, such as representatives of municipal councils, court of municipal accounts and even public managers. As suggestions for future studies, extending the study to the rest of Brazil may be an opportunity to compare possible differences between results across states and regions. It may also be relevant to include new variables in other statistical models, besides conducting qualitative studies with the objective of understanding and investigating aspects of the functioning processes of actors such as councils and how to create instruments that enhance the effectiveness of these actors in increasing public governance, which will tend to increase efficiency in public management.

Key-words: Public Governance. Municipal Efficiency. Court of Accounts of the Municipalities.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Componentes dos mecanismos de governança	28
Figura 2 - Relação entre as perspectivas de observação da governança no setor público.....	29
Figura 3 - Relação entre governança pública e eficiência municipal	50
Figura 4 - Modelo de Análise.....	52
Figura 5 - Mapa das regiões geográficas do Estado da Bahia	59

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Conceituação de autores (Síntese)	26
Quadro 2 - Identificação das fontes de dados	51
Quadro 3 - Descrição das variáveis	53
Quadro 4 - Trechos dos Pareceres do TCM.....	69

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Quantidade de Pareceres	60
Tabela 2 - Quantidade de denúncias no período	61
Tabela 3 - Resultados da Regressão	64

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

IBGC	Instituto Brasileiro de Governança Corporativa
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
PT	Pronunciamento Técnico
TCE	Tribunal de Contas Estadual
TCM	Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia
TCU	Tribunal de Contas da União
TSE	Tribunal Superior Eleitoral

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	14
2 REFERENCIAL TEORICO.....	18
67	
2.1.1 Stakeholders do setor público e a governança pública	28
2.1.1.1 Os conselhos municipais.....	32
2.1.1.1.1 O conselho de educação.....	34
2.1.1.1.2 O conselho municipal de saúde	35
2.1.1.2 O papel do tribunal de contas dos municípios	37
2.1.1.2.1 Parecer prévio do TCM	40
2.1.1.3 Câmaras municipais ou câmaras de vereadores	42
2.1.1.4 Sociedade civil	44
2.2 EFICIÊNCIA PÚBLICA.....	47
3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....	51
3.1 MODELO ESTATÍSTICO	55
3.2 MODELO DE REGRESSÃO LOGÍSTICA	56
3.3 MODELO REGRESSÃO EM PAINEL	57
4 RESULTADOS.....	59
4.1 APRESENTAÇÃO DOS DADOS	59
4.2 DISCUSSÃO DOS DADOS – ANÁLISE DA REGRESSÃO	63
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	75
REFERÊNCIAS.....	78

1 INTRODUÇÃO

Esta pesquisa objetiva avaliar a relação entre governança pública e eficiência na gestão dos municípios no Estado da Bahia. Para esse objetivo, foram analisadas as decisões nos Pareceres Prévios emitidos pelo Tribunal de Contas do Município (TCM) e os indicadores de governança pública medida pela presença e ações de atores que compõem a governança pública, a exemplo dos conselhos municipais de saúde, educação, a atuação e a composição das câmaras de vereadores, atores sociais da sociedade civil. Espera-se que as atuações destes atores contribuam para a melhoria da eficiência dos gestores municipais.

A crise do Estado na década 80 e o movimento da administração gerencial potencializaram a associação do termo governança às reformas do Estado e demandaram uma nova relação entre Estado e sociedade, exigindo a redução do distanciamento entre esses, o qual deve estar comprometido com a promoção do bem-estar social. Para Bresser-Pereira (1995), a reforma do aparelho do Estado tinha como objetivo aumentar a governança e as políticas públicas de modo a alcançar a almejada eficiência pública. Em consonância com o autor supracitado, os gestores se deparam com problema e desafios de governança devido a limitações e a rigidez do aparelho estatal. Sauerbronn (2017, p.148), utilizando-se da fala de Cabral e Cabral (2012), pontua que o advento da reforma gerencial proporcionou a criação e a regulamentação dos espaços de novos atores.

No Brasil, no final do século XX, o Tribunal de Contas da União passou a interessar-se mais com as questões sobre governança no serviço público federal, sobretudo, após a divulgação dos resultados das auditorias operacionais em 2004, sobre gestão e ética na administração pública, que tiveram como foco a Petrobrás, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e a Fundação Nacional de Saúde (Funasa), e tinham como objetivo central a fiscalização e o combate a fraude e a corrupção nos órgãos da administração pública.

Há um entendimento dos dirigentes do Tribunal de Contas da União que a melhoria da governança pública nos entes federativos é um desafio ao país. “Nós do Tribunal de Contas da União, temos a convicção de que a melhoria da governança pública nos municípios, nos Estados, e na União, é o grande desafio do Brasil” (TCU, 2014, p. 9).

A partir de então, o tema da governança pública tem sido objeto de muitos estudos no Brasil demonstrado pela produção científica identificada em portais de periódicos tais como Capes, Scielo, Spell. A pesquisa nos referidos portais foi feita a partir de estudos e leituras dos artigos disponíveis sobre o tema pesquisado.

O tema da governança pública está associado ao conceito de eficiência na gestão pública. A Constituição Federal Brasileira de 1988 prevê em seu artigo 37 a eficiência pública como um dos princípios norteadores da máquina pública. A administração pública deverá propiciar e criar condições necessárias ao bom funcionamento da máquina pública em todas as esferas governamentais, e, atender, de modo eficiente e satisfatório, às demandas oriundas da sociedade civil.

Dessa forma, a união dos temas governança pública e eficiência está sendo proposta neste estudo por se considerar que, no contexto atual, vários têm sido os instrumentos criados pelo governo na tentativa de ampliar os níveis de governança pública sobre os gestores públicos nos níveis federal, estadual e municipal, bem como em órgãos públicos. Isso se justifica especialmente no contexto atual Brasileiro em que diversos eventos de corrupção no setor público têm sido revelados. Isso amplia ainda mais a necessidade de criação de instrumentos de controle sobre a administração pública e nesse sentido, a governança pública pode ser mais uma ferramenta que garanta maior controle e menor índice de corrupção com o dinheiro público.

Nesse processo de aumento do controle sobre a gestão pública, percebe-se o fortalecimento de atores sociais da sociedade civil, a exemplo dos órgãos de fiscalização e controle, auditorias internas e externas. Da mesma forma que formalmente outras instâncias de controle são criadas como a formação dos conselhos estaduais e municipais de educação, saúde, entre outros. Nesse contexto, o papel de atores como as câmaras de vereadores, os Tribunais de Contas da União e dos municípios também se torna relevante em busca da ampliação do controle sobre as ações dos gestores públicos. A expectativa dos órgãos fiscalizadores, como o Tribunal de Contas da União (TCU), é que o fortalecimento da governança pública seja um instrumento de aumento da eficiência dos gestores públicos.

No caso dos municípios brasileiros, que totalizam 5.570, as ações de controle da gestão ainda parecem difíceis, na medida em que essa quantidade limita a capacidade dos órgãos de controle alcançar, de forma mais próxima, as ações

tomadas por cada gestor. Esse processo se agrava ainda mais pelas distâncias que muitos municípios têm em relação às sedes onde se localizam os órgãos de controle, como os Tribunais de Contas dos Municípios, que são os principais responsáveis pelo acompanhamento e julgamento das contas dos gestores municipais. Por isso, a ampliação da governança pública, através de atores sociais mais próximos dos gestores locais, seria um instrumento mais efetivo no controle da gestão, e nesse aspecto, as câmaras de vereadores, os conselhos municipais de saúde, educação, entre outros atores da sociedade civil organizada, seriam mais adequados nesse processo.

Dessa forma, espera-se que a ampliação da participação desses atores no controle da gestão pública, através da governança pública, amplie a eficiência daquele município. Neste trabalho, a eficiência será aferida pela decisão do Tribunal de Contas dos Municípios da Bahia (TCM-BA). Esse órgão é o responsável pela análise das contas dos gestores municipais, sendo o resultado dessa análise inserida no Parecer Prévio, podendo essa conta ser aprovada, aprovada com ressalva ou rejeitada. Contas aprovadas e aprovadas com ressalvas indicam eficiência na gestão das contas municipais, enquanto contas rejeitadas indicam ineficiência por parte do gestor local. Assim sendo, propõe-se o seguinte problema de pesquisa:

Qual a relação entre governança pública e eficiência municipal, medida pela decisão nos Pareceres Prévios do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia, no período de 2009 a 2015? Diante da pergunta destacada, sugere-se como objetivo geral avaliar a relação entre governança pública e eficiência na gestão dos municípios no Estado da Bahia no período de 2009 a 2015.

Enquanto a eficiência pública será mensurada pela decisão dos Pareceres Prévios do Tribunal de Contas os Municípios, a governança pública será aferida pelas variáveis “índice de renovação na câmara de vereadores”, “parecer do conselho de educação”, “parecer do conselho de saúde”, “Ideb” “percentual de vereadores da oposição”, “escolaridade dos vereadores”, “existência de conselho municipal de educação”, “tipo de conselho de educação”, “existência de conselho municipal de saúde”, “quantidade de denúncias”, “eleitores com nível superior completo” e “percentual de votos nominais”.

Considerando o atual cenário político, econômico, social e financeiro em que se encontra o Brasil e as constantes enxurradas de denúncias, escândalos,

corrupções, delações, desvio de verbas, furto ao erário público, recursos públicos utilizados para promoção da riqueza privada e a dilapidação do patrimônio público, faz-se necessário a intervenção e a interferência dos órgãos de controle e fiscalização nas gestões públicas, comprovando-se a necessidade de governança.

O estudo ajudará os trabalhos de pesquisa de estudantes e pesquisadores, empresas públicas, e o governo na construção de ideias para a implementação efetiva da governança pública em todas as esferas governamentais. O que poderá contribuir para um maior engajamento da sociedade no que tange ao controle social nos processos políticos e sobre o significado do envolvimento dos atores sociais para aumentar a governança pública e a eficiência municipal, de modo que as ações e práticas dos gestores estejam comprometidas com o bem-estar coletivo, evitando eventuais práticas de corrupção, desvio de verbas e a apropriação indevida do bem público. E nesse aspecto, o fortalecimento dos conselhos municipais pode ser um importante instrumento de controle social e de promoção da eficiência municipal. Nesse sentido, este trabalho busca ampliar essas discussões de modo a despertar a participação social e o engajamento político, para que a participação nas eleições, por exemplo, seja com mais maturidade e criticidade na escolha dos seus governantes.

Por fim, destaca-se a estrutura da dissertação: O Capítulo 1 é a introdução, onde são apresentados o contexto, a pergunta de partida, o objetivo geral e a justificativa da pesquisa. O capítulo 2 discute os conceitos de governança pública e eficiência, finalizando com uma reflexão sobre a relação entre estes dois conceitos. O capítulo 3 descreve os procedimentos metodológicos, enquanto no capítulo 4, trata-se da apresentação e discussão dos dados. Por fim, é apresentada a conclusão, onde consta mais contribuições e as limitações desta pesquisa.

2 REFERENCIAL TEORICO

Para o desenvolvimento desta pesquisa, este tópico discute os conceitos de Governança pública e eficiência municipal. No conceito de Governança pública, serão discutidas as dimensões sociedade civil, Câmara de vereadores, Tribunal de Contas dos Municípios, Conselho Municipal de Educação e Conselho Municipal de Saúde. Para medir a eficiência municipal, utilizaremos a dimensão resultado da decisão dos pareceres prévios do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia (TCM-BA). A discussão desses conceitos permitiu identificar as possíveis relações entre eles, bem como o alcance do objetivo deste trabalho, que é buscar compreender a relação entre governança pública e eficiência municipal.

Entre esses trabalhos sobre a governança pública, destacam-se o trabalho de Kissler e Heidemann (2006), que analisou as relações entre Estado, mercado e sociedade e, em consonância com os autores, as reformas de modernização do setor público que ocorreram na Alemanha entre as décadas de 1990 e 2000 tornaram a administração pública daquele país mais empresarial, menos onerosa e mais eficiente.

No entendimento dos autores Nardes, Altounian e Vieira (2014, p.157), a governança pública é a capacidade que os governos têm de avaliar, direcionar e monitorar a gestão das políticas e serviços públicos para atender de forma efetiva as necessidades e demandas da população. Ela se ocupa com o monitoramento, a avaliação e o controle das necessidades e expectativas dos cidadãos, dos agentes públicos e burocratas, dos órgãos governamentais, da sociedade civil. Para Bento (2003, p.85) a governança “diz respeito aos pré-requisitos institucionais para a otimização do desempenho administrativo, isto é, o conjunto dos instrumentos técnicos de gestão que assegure a eficiência e a democratização das políticas públicas”.

O trabalho de Secchi (2009), que analisou os Modelos organizacionais e reformas da administração pública, concluiu que a complexidade, a dinâmica e a diversidade de nossas sociedades colocam os sistemas de governo sob novos desafios em que novas concepções de governança são necessárias. Na governança pública, os cidadãos são parceiros para implementações das políticas públicas.

O trabalho de Raquel e Bellen (2012) sobre o referido tema concluiu que a Governança é um paradigma, um modelo de gestão, um instrumento a serviço da administração burocrática em sua concepção positiva, da nova administração pública, dos setores público, privado, e do mercado.

Outro trabalho que merece destaque foi realizado por Oliveira e Pisa (2015), que propuseram um conjunto de indicadores para avaliar o índice de governança pública de municípios no Brasil. Os autores sugerem que, no ambiente brasileiro, ao longo das duas últimas décadas, houve reestruturação no Estado, que passa a adotar a noção de governança e a implementação de políticas necessárias para o alcance dos objetivos comuns, aperfeiçoando os meios de interlocução com a sociedade.

Para Galvão, Gil e Oliveira Júnior (2016, p. 26), o “Princípio da Eficiência na Administração Pública tem por objetivo fazer com que o gestor consiga estruturar seus processos de forma a otimizar a relação Custo x Benefícios”. A eficiência é um princípio norteador para a sociedade e o estado avaliarem a capacidade governativa de seus gestores e exigir a gestão de políticas públicas efetivas com equidade e justiça social.

Outro trabalho que buscou avaliar índices de eficiência foi publicado por Braga, Ferreira e Braga (2015). Nesse trabalho, os autores buscaram verificar a eficiência técnica da Atenção Primária à Saúde no âmbito do sudeste brasileiro. Os resultados indicaram baixos índices de eficiência ao sinalizar a necessidade de ações que promovam a melhoria do desempenho nesse setor. Rodrigues (2017) analisou a relação e tensão entre a eficiência e a democracia à luz da mais recente crise financeira global. Seu resultado mais destacado foi concluir que a crise financeira evidenciou o efeito negativo dos procedimentos democráticos no desempenho financeiro. Esses trabalhos e outros destacam a evidência que o tema da eficiência continua presente nas publicações científicas.

2.1 GOVERNANÇA PÚBLICA

A Governança Pública é oriunda da Governança Corporativa que surgiu no século XX para superar o “conflito de agência”, no qual o agente, em busca de seus interesses pessoais, pode causar prejuízos ao principal. O modelo de propriedade dispersa expandiu-se inicialmente nos Estados Unidos, devido a aspectos

econômicos, culturais e políticos. Naquele período, o país viveu um momento de prosperidade econômica, consolidando-se como potência mundial (IBGC, 2017). No Brasil, com a crise fiscal do Estado na década de 1980, e com as reformas do Estado nos anos 80 e 90, surgiram diversos movimentos no sentido de melhorar a organização política e administrativa do aparelho estatal, como, por exemplo, a Administração Pública Gerencial ou a Nova Gestão Pública, cujo objetivo central era aprimorar a capacidade de formular/implementar políticas públicas (ARAUJO, 2002).

Entre as diversas definições do termo governança pública, a exemplo de Bento (2003), Dias e Cairo (2014), Gonçalves (2005), Slomski et al. (2010), o Tribunal de Contas da União em seu Referencial Básico de Governança (2014, p. 9-10), define-a como: “Um conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade”. O termo governança é utilizado por inúmeros setores da sociedade, com diferentes direcionamentos, dependendo do contexto aplicado.

Boas práticas de governança exigem o entrelaçamento entre a sociedade civil e o Estado, de modo que este atenda às demandas sociais, através de políticas públicas efetivas. Nardes, Altounian e Vieira (2014), compreendem a governança como a capacidade governamental dos gestores na administração e condução administrativa e na implementação de políticas voltadas para as demandas sociais. A governança pública para esses autores ocupa-se com o monitoramento, a avaliação e o controle das necessidades e expectativas dos cidadãos, dos agentes públicos e burocratas, dos órgãos governamentais e da sociedade civil.

Por outro lado, Kissler e Heidemann (2006) afirmam que o setor público exerce um papel importante para a sociedade, e a efetiva governança nesse setor pode contribuir para o bom e adequado uso do erário público, sobre a responsabilidade na prestação de contas dos recursos, e o comprometimento na administração dos serviços oferecidos a sociedade para promover o bem-estar social.

Kissler e Heidemann (2006, p.482), utilizando-se da definição de Löffler (2001), pontuam que a governança pública envolve a ação conjunta, levada a efeito de forma eficaz, transparente e compartilhada, pelo Estado, pelas empresas e pela sociedade civil. Nesse sentido, a governança pública pode ser uma ferramenta para mensurar transparência, corrupção, responsabilidade, ineficiência no uso do dinheiro público e

controle das ações do gestor público, nesse caso, o chefe do poder executivo local (prefeito).

Para Sauerbronn (2017), a governança é resultado de processos que contextualizam todos os níveis, ou seja, as organizações e suas influências, os objetivos organizacionais, funcionários, a sociedade, a economia, a política de modo a envolver todos os atores e mecanismos e ação que compõem os processos para a promoção da governança pública.

Santos, Pinheiro e Queiroz (2014) entendem que, com as melhores práticas de governança na administração pública, poderá a sociedade, através do controle social, cobrar dos governantes, políticas sociais efetivas que atendam às demandas oriundas da coletividade.

Nesse sentido, a administração pública promoverá estruturas que possam retificar o papel da sociedade civil dentro das estruturas políticas comprometidas com as demandas sociais. Em consonância com

Santos, Pinheiro e Queiroz (2014), o modelo australiano é o modelo de governança pública a ser seguido, pois, naquele país, a governança no serviço público está interligada com a satisfação no atendimento dos anseios da sociedade vinculada à responsabilidade na estrutura governamental com a esfera social.

Hann et al. (2017) afirmam que a governança pública colabora para que o Estado possa gerir projetos integrando todos os atores sociais envolvidos nos processos governamentais com vistas à promoção do bem-estar social. Ainda de acordo com esses autores, o movimento da governança pública deve ter as esferas públicas como coordenadoras das políticas governamentais e com viés voltado para permitir a integração de diversos atores sociais visando à ampliação do controle social por parte dos atores públicos e privados.

No entendimento de Bento (2003), a governança pública é o cumprimento das normas e diretrizes organizacionais para melhor desempenho e eficiência administrativa para que seja assegurado o acesso democrático nas políticas públicas. A Governança pública é posta como modelo de gestão e um instrumento a serviço da administração burocrática em sua concepção positiva, da nova administração pública, dos setores público, privado, do mercado e da sociedade civil (RAQUEL; BELLEN, 2012). Assim, ela é uma gestão participativa e inclusiva a qual todos os atores envolvidos no processo cooperam para construção de uma sociedade justa, equânime

e plural. Na governança, os atores dão robustez na implementação das reformas, ratificando o papel desses atores ao participarem da construção e implementação de políticas, e mais efetivamente nos processos de governo e da sociedade (PETERS, 2008).

Conforme Dias (2014), a governança pública representa um sistema político que leva em conta a necessidade de englobamento das relações entre os diferentes atores sociais envolvidos nos processos democráticos. Ou seja, todos os atores envolvidos no processo, a sociedade civil, o mercado, o governo, os burocratas, as organizações e as empresas, entre outros. Ao contrário do movimento burocrático que separa a política da administração na governança pública, para Dias (2014), há sugestão para reunificação utilizando o mecanismo da democracia associada, ou seja, a junção entre a política e a administração.

Tal fato poderá evitar o descompasso entre o Estado e a sociedade civil, uma vez que gestores comprometidos com a coisa pública e a valorização da participação popular em demandas sociais poderão contribuir para atingir os resultados desejáveis para a sociedade, ou seja, a efetividade dos processos políticos. A governança pública pode ser entendida como um modelo relacional ligando os sistemas governamentais, ou seja, a sociedade interferindo no modo como as organizações públicas se relacionam com os cidadãos. Para Secchi (2009), as boas práticas de governança são aquelas engajadas e comprometidas com a melhoria e eficiência administrativa, combate à corrupção, controle, responsabilização, transparência, aumento da efetividade entre outros instrumentos.

Segundo Dias e Cario (2014, p.93):

Assim, diversos são os sentidos que podem ser assumidos pelo termo antes de reduzi-lo ao debate em torno da relação entre Estado e o desenvolvimento da sociedade, ou seja, o que aqui se chama Governança Pública – uma estratégia desenvolvimentista adotada na relação entre o Estado e a sociedade com vistas à construção do público, envolvendo o próprio público e buscando atender os interesses desse mesmo público. Em outras palavras, uma governança que se utiliza de processos mais democráticos para desenhar as soluções demandadas pela sociedade do século XXI.

Ainda de acordo com os autores supracitados, a Governança pública é um movimento híbrido, pois reforça a ideia de complementariedade das características dos movimentos burocrático e gerencial, além de prever a representatividade das diversas esferas da sociedade. Esse movimento emergente é fundamental para a

transformação demandada no século XXI, ou seja, a junção de aspectos da burocracia e do gerencialismo para criar um novo modelo de gestão para o serviço público com representação efetiva de todos os segmentos envolvidos no processo.

Para Slomski et al. (2010), a governança pública é a forma pela qual os gestores exercem o poder ao administrar bens e recursos públicos de uma nação com vistas ao desenvolvimento da sociedade. Um dos princípios importantes da governança pública é a prestação de contas (*accountability*), que é de suma importância na gestão da coisa pública e visa a responsabilização dos atos e prestação de contas para a sociedade (CAMPOS, 1990; PINHO; SACRAMENTO, 2009).

Observemos ainda outro elemento importante na governança pública, que é a transparência. Essa é importante nos processos políticos conduzidos por gestores do bem público, pois esses devem desempenhar seu papel com responsabilidade, compromisso, ética e seriedade e competência no trato com a coisa pública, tornando seu processo de gestão transparente à sociedade.

Os autores Bizerra, Alves e Ribeiro (2012) consideram a governança pública como “governança governamental”, ou seja, a governança corporativa dentro do setor público de modo que os processos estruturais e financeiros devem ser amplamente publicizados para que os atores sociais possam acompanhar, fiscalizar e controlar os atos dos gestores e agentes públicos. No trabalho de Secchi (2009) sobre os modelos organizacionais de administração pública, o autor considera a governança pública como oriunda das ciências políticas e da administração pública e das relações entre atores públicos e privados nos processos de elaboração de políticas públicas.

Na governança pública, os cidadãos são *parceiros* para implementações das políticas públicas, pois, a esfera pública constrói modelo de relacionamento e coordenação (SECCHI, 2009). Ainda de acordo com esse autor, o modelo relacional de governança pública enfoca a coordenação entre atores públicos, terceiro setor, cidadãos, setor privado, redes de políticas públicas; na busca e soluções para problemas coletivos. Isto é, o entrelaçamento entre os atores envolvidos nos processos e os sistemas políticos.

A governança pública, para Oliveira e Pisa (2015), é a condição e a capacidade do Estado em alcançar e atingir os objetivos pretendidos via políticas que assegurem a promoção do bem-estar social, através da conexão entre a sociedade e os serviços

prestados aos cidadãos e ainda que haja responsabilização dos atos praticados pelos responsáveis pelo erário público. De acordo com os autores citados, a governança ultrapassa as dimensões operacionais e incorpora padrões de articulação entre inúmeros atores sociais envolvidos no processo.

Em consonância com Gonçalves (2005), a governança compreende as dimensões sociais, políticas, econômica e culturais em processos de contínuas contribuições entre todas as partes envolvidas nos processos, e dinâmicas que prevaleçam o crescimento e o desenvolvimento das estruturas sociais. Ainda para esse ator, o termo governança é o meio e o modo como os processos são utilizados para produzir resultados eficazes de modo a responder e atender às exigências e demandas da sociedade através da ação conjunta de todos os atores envolvidos no processo.

Pode-se inferir que a governança pública relaciona-se não só com os procedimentos administrativos de gestão, mas também com a interface das relações entre o cidadão, a política e servidores públicos (JACQUES; VICENTE; ENSSLIN, 2013). O conceito é utilizado na arena pública para desencorajar certas ações governamentais e promover outras.

A utilização dos mecanismos de governança pública pode conduzir à eficiência governamental. Nos últimos anos, têm-se percebido diversos estudos acerca dos indicadores de governança que ajudam a fornecer uma definição e, geralmente, refletem o que muitos considerariam características de governos eficazes (JACQUES; VICENTE; ENSSLIN, 2013), e que podem ajudar a medir a eficácia dos gestores públicos.

Marino et al. (2016) apontam a importância da governança para a eficácia dos Governos e de indicadores socioeconômicos, a exemplo do IDH, que interfere significativamente no desenvolvimento e no crescimento de um nação, e que boas práticas de governança aumentam quando há participação democrática. A governança nessa dimensão envolve novos princípios e práticas da administração pública, tais como a descentralização e a participação dos cidadãos na coprodução do bem público (ANDION, 2012). Ou seja, o governo descentralizando o poder político para que os atores envolvidos no contexto efetivamente participem dos processos de decisões políticas.

De acordo com Jacques, Vicente e Ensslin (2013), as Instituições públicas, no Brasil e no mundo, discutem as práticas de governança como meio de minimizar a assimetria informacional. O intuito é desenvolver condutas associadas à responsabilidade pública, transparência e controle social, exigindo assim uma gestão direcionada às boas práticas governamentais. Espera-se, assim, que a governança pública contribua para a melhoria e avanço nas políticas públicas, no controle social, na transparência dos processos governamentais e na participação da sociedade civil.

De acordo com Slomski et al. (2010), a governança deve ser adaptada à realidade de cada lugar e seu contexto, pois o modelo que serve para um país poderá não servir a outro, observando os diversos aspectos tais como a transparência, a responsabilidade com o dinheiro público e o compromisso com o objetivo de promoção do bem-estar social.

Para Slomski et al. (2010), na relação entre Estado e o cidadão, não é possível olvidar-se da necessidade de prestação de contas transparente por parte dos agentes públicos, possibilitando avaliação sobre o desempenho dos gestores. Dessa relação entre o Estado e o cidadão surgem informações de interesse da sociedade, que contribuem para melhorar a gestão dentro do setor público.

Oliveira e Pisa (2015) analisaram o índice de governança pública como instrumento de planejamento do Estado e de controle social pelo cidadão. Entretanto, ainda faltam instrumentos avaliativos que exponham de forma sistemática e tempestiva a efetividade das ações governamentais e que tenham por base os princípios da governança pública aplicados à materialização das políticas públicas.

A sociedade civil tem um importante papel ao participar de forma ativa e efetiva dos processos ditos democráticos. O poder emana do cidadão. A consciência para a construção de uma sociedade mais justa e mais igualitária depende da participação popular e das suas escolhas adequadas dos seus gestores públicos. Observamos abaixo, no quadro síntese 1, que a maioria dos autores pesquisados convergem para o mesmo entendimento de que a governança pública só pode ser atingida plenamente através da participação e do controle social, e que se faz necessário a cooperação e o envolvimento de todas as partes envolvidas no processo, ou seja, o entrelaçamento de todos os atores da governança pública.

Quadro 1 - Conceituação de autores (Síntese)

Autores	Entendimento do tema governança pública
Kissler e Heidemann (2006)	Em relação à esfera local, ela significa que as cidades fortalecem cada vez mais a cooperação com os cidadãos, as empresas e as entidades sem fins lucrativos na condução de suas ações. A cooperação engloba tanto o trabalho conjunto de atores públicos, comunitários e privados, quanto também novas formas de transferência de serviços para grupos privados e comunitário.
Nardes; Altounian; Vieira (2014)	A governança pública é a capacidade que os governos têm de avaliar, direcionar e monitorar a gestão das políticas e serviços públicos para atender de forma efetiva as necessidades e demandas da população.
Sauerbronn (2017)	A governança é resultado de processos de interação horizontal e vertical, envolvendo mecanismos, atores e lógicas de ação que residam nos níveis microindividual, meso-organizacional e macroestrutural.
Santos (2014)	Segue a concepção australiana, A governança pública deve ser baseada no modelo australiana uma vez que o atendimento dos anseios da sociedade está vinculado ao adequado funcionamento da estrutura governamental.
Hann et al. (2017)	O movimento da governança pública contribui para que o Estado possa se configurar como coordenador executivo de um projeto de desenvolvimento baseado na visão integrada dos atores sociais, além do próprio Estado, o mercado e a sociedade civil.
Bento (2003)	A governança pública refere-se respeito aos pré-requisitos institucionais para a otimização do desempenho administrativo, isto é, o conjunto dos instrumentos técnicos de gestão que assegure a eficiência e a democratização das políticas públicas.
Raquel e Bellen, (2012)	A Governança pública é colocada como um paradigma, como modelo de gestão, como instrumento a serviço da administração burocrática em sua concepção positiva, da nova administração pública, dos setores público, privado, do mercado e da sociedade civil.
Peters (2008)	Na governança, as reformas implementadas enfatizaram o papel dos atores sociais em elaborar e implementar políticas, e principalmente o papel das redes nos processos de governo e da sociedade.
Dias (2014)	A governança pública é um movimento que prevê que um sistema político deve considerar a necessidade de se relacionar com os diferentes agentes – mercado e sociedade civil.
Secchi (2009)	As boas práticas de governança são aquelas engajadas e comprometidas com a melhoria e eficiência administrativa, combate à corrupção, controle, responsabilização, transparência, aumento da efetividade entre outros.

Autores	Entendimento do tema governança pública
Slomskiet al. 2010)	A governança pública pode ser entendida como a maneira pela qual o poder é exercido na administração dos recursos econômicos e sociais de um país, com o objetivo de seu desenvolvimento.
Bizerra, Alves e Ribeiro (2012)	Consideram a governança pública como governança governamental. Ou seja, o modo como os gestores administram os bens e recursos públicos.
Oliveira e Pisa (2015)	A governança pública é a capacidade de o estado de implementar políticas necessárias para o alcance dos objetivos comuns e pressupõe o aperfeiçoamento dos meios de interlocução com a sociedade, ao passo que sejam promovidas ações que garantam a maior atuação do cidadão e responsabilização dos agentes públicos.
Gonçalves (2005)	A governança não está limitada apenas as políticas públicas, mas interligadas e articuladas em processos de cooperação dos atores envolvidos no processo, ou seja, as organizações, os burocratas, os agentes, o mercado, o Estado e a sociedade civil, entrelaçadas, de modo que, sejam concebidos efetivamente o desenvolvimento econômico, financeiro, sustentável, cultural e social do Estado.
Jacques, Vicente e Ensslin, (2013)	A governança pública relaciona-se não só com os procedimentos administrativos de gestão, mas também com a inter-relação entre os principais autores: cidadão, políticos e servidores públicos.

Fonte: Elaboração própria da autora desta dissertação (2018).

Consoante acordo com o Tribunal de Contas da União (TCU, 2014, p.47), as funções da governança pública são as seguintes:

- i. definir o direcionamento estratégico;
- ii. supervisionar a gestão;
- iii. envolver as partes interessadas;
- iv. gerenciar riscos estratégicos;
- v. gerenciar conflitos internos;
- vi. auditar e avaliar o sistema de gestão e controle;
- vii. promover a *accountability*, ou seja, a prestação de contas e a responsabilização dos atos, e a transparência.

Para que os mecanismos de governança atinjam os resultados almejados são necessários que ocorram simultaneamente liderança, estratégia e controle, conforme explicitado na Figura 1 (TCU, 2014, p. 55):

Figura 1 - Componentes dos mecanismos de governança



Fonte: Referencial do TCU (2014).

Para que a governança pública seja de fato efetiva, são necessários esforços de todas as partes envolvidas no processo, ou seja, os atores políticos, administrativos, econômicos e sociais, e que esses canalizem os esforços em prol dos resultados comuns e coletivos, de modo coordenado, alinhado e coerente com os mecanismos de governança para que sejam alcançados os resultados desejáveis.

A governança pública é orientada para a transparência, divulgação regular dos relatórios, responsabilidade e responsividade, eficiência, efetividade, gestão participativa, fiscalização e controle. Os gestores públicos e os demais atores sociais devem estar comprometidos e empenhados para realização de políticas públicas efetivas, promoção do bem-estar social, político e econômico da sociedade.

2.1.1 Stakeholders do setor público e a governança pública

No que se refere ao funcionamento adequado da governança pública, faz-se necessário compreender quais os principais componentes que podem atuar e contribuir com esse novo conceito dentro da administração pública, ou seja, as partes

envolvidas no processo da gestão pública. Por isso, a governança, no setor público, pode ser analisada sobre quatro perspectivas, conforme Figura 2.

Figura 2 - Relação entre as perspectivas de observação da governança no setor público



Fonte: Referencial Básico do Tribunal de Contas da União (2014).

O Referencial Básico de Governança Pública (TCU, 2014, p. 22-23), aplicável aos Órgãos e Entidades da administração Pública, define as perspectivas de observação da governança pública da seguinte forma:

- a) Sociedade e Estado: definem as regras e os princípios que orientam a atuação dos agentes públicos e privados regidos pela Constituição e criam condições estruturais de administração e controle do Estado;
- b) Entes Federativos, esferas de poder e políticas públicas: preocupa-se 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.

- c) Órgãos e entidades: garante que cada órgão e entidade cumpram seu papel;
- d) Atividades intraorganizacionais: reduz riscos, otimiza os resultados e agrega valor aos órgãos ou entidades.

O Tribunal de Contas da União exerce um papel fundamental no contexto da governança pública, pois ele faz o julgamento e apreciação das contas do gestor público, ficando os gestores sujeitos ao posicionamento técnico do Tribunal de Contas da União. O TCU contribui para um melhor desempenho da gestão, maior controle e fiscalização das ações dos gestores públicos.

Baqueiro (2008) afirma que, nas últimas décadas, o país vem passando por diversas transformações, e que estamos vivendo em um ciclo virtuoso da democracia. É inegável que os avanços da engenharia institucional contribuem para tais avanços. Logo, os órgãos de poder são essenciais para a construção de uma cultura política participativa, pois uma sociedade sem regras está fadada ao caos e a práticas políticas deletérias para a democracia, ou seja, conforme o autor, a ausência de controle social por parte dos órgãos governamentais pode contribuir também para políticas desvirtuosas.

O aumento de governança pública traz outro conceito que começa a ganhar espaço, que é o de *stakeholders* na gestão pública (CABRAL; FERNANDES; RIBEIRO, 2016). Os *stakeholders* estão cada vez mais envolvidos nos processos decisórios das organizações públicas, dotando os cidadãos de poder nas suas relações com o Estado e fortalecendo os atores envolvidos nos processos políticos voltados para o bem-estar social. Dessa forma, há uma tendência para melhorar o desenvolvimento das políticas públicas. Isso porque, segundo Braga e Gomes (2016), políticas públicas são fundamentais no processo de atendimento das demandas da sociedade por parte do Estado, auxiliando-a na tarefa de atender contínua e satisfatoriamente aos anseios dos cidadãos. Como as políticas públicas são importantes, para torná-la mais eficaz, é necessária a participação dos *Stakeholders*.

Os *Stakeholders* são os públicos de interesse, grupos ou indivíduos que afetam e são significativamente afetados pelas atividades da organização: clientes, colaboradores, acionistas, fornecedores, distribuidores, imprensa, governo, comunidade, entre outros (ROCHA; GOLDSCHMIDT, 2010). Isto é, o entrelaçamento de todas as partes envolvidas nos processos. Sendo ainda da interação entre os

diferentes atores sociais e sujeitos que compõem os diferentes papéis e níveis de interação (SAUERBRONN; SAUERBRONN, 2011).

No contexto governamental, o termo *Stakeholders* implica reconhecer que o Estado deve desempenhar um papel crucial ao assegurar as regras e leis que suportam a existência da esfera pública (SAUERBRONN; SAUERBRONN, 2011). A relação entre organização e seus *Stakeholders* pode ser vista de vários ângulos diferentes, utilizando muitos termos para definir os papéis de cada participante nessa relação (CHIARETO; KOMETANI; CORREA, 2016). Os *stakeholders* afetam, impactam, influenciam, apoiam e dão significado aos processos decisórios (VIEIRA; COSTA; BOAVENTURA, 2011). Ainda de acordo com os autores, a maioria dos analistas de políticas públicas reconhece o valor da compreensão do papel dos atores em processos políticos voltados para a promoção do bem-estar social. Logo, uma melhor governança pública pressupõe a participação de todos os atores sociais envolvidos nos processos.

Dessa forma, a efetividade da governança pública pressupõe maior interseção com os atores envolvidos nos processos de gestão, entre outros instrumentos de controle pela sociedade, a exemplo da lei de responsabilidade fiscal, lei de acesso à informação, lei da ficha limpa, lei de improbidade, lei anticorrupção, manuais de boas práticas de governança, decretos, regimentos, estatutos, participação efetiva da sociedade civil organizada.

No novo perfil do Estado, em que *stakeholders* da governança pública se relacionam, estão a implementação de dispositivos de fiscalização das instituições e dos gestores públicos, a exemplo do combate à prática de corrupção, o incentivo à participação política mais protagônica dos cidadãos e uma sociedade plenamente mobilizada com capital social (BAQUEIRO, 2008; CUSTÓDIO; COSTA, 2016). Dessa forma, com a participação efetiva da população nos processos políticos ditos democráticos, possibilita a efetivação de políticas públicas que possam ajudar no combate às discrepâncias sociais, forçando os gestores da coisa pública a investirem o dinheiro público em educação e saúde, por exemplo, gerando assim mais eficiência.

Para Sauerbronn e Sauerbronn (2011), é relevante levar em conta a percepção dos atores e instituições que constituem a esfera pública como os líderes ou representantes de comunidades e dos diferentes níveis de administração governamental envolvidos nos processos. Os estudos sobre *stakeholder* têm sido

apresentados com inúmeros enfoques, cujas diferenças são, basicamente, quanto ao seu grau de importância para as organizações (CAMPOS, 2006).

Assim, a participação da sociedade e a pressão dos movimentos sociais por resultados mais eficientes nas políticas públicas, como parte da governança pública, especialmente dos atores que a compõem, podem garantir que sejam criadas estruturas sociais mais igualitárias, a partir da melhoria da eficiência na gestão em todas as esferas públicas.

Para Sauerbronn e Sauerbronn (2011), o engajamento dos indivíduos, comunidades, governos, empresas, organizações não governamentais, que possuem diferentes papéis e fronteiras, contribuem para a realização e a promoção da realização das políticas voltadas aos interesses coletivos. Entre os principais atores da governança pública, que podem ser classificados como *stakeholders*, relacionadas aos municípios, podem ser destacados os seguintes: os Tribunais de Contas dos Municípios, o Tribunal de Contas da União, as Câmaras de vereadores, os cidadãos, por meio dos votos e participação em audiências públicas, a sociedade civil organizada, os Conselhos Municipais de Saúde e Educação, entre outros instrumentos de controle e fiscalização. Logo, todos esses atores podem e devem atuar no sentido de promover maior controle sobre a ação do gestor municipal com o principal objetivo de melhorar a eficiência da gestão dos municípios. Entretanto, para este trabalho, serão considerados apenas: a sociedade civil, a câmara de vereadores, o Conselho Municipal de Saúde, o Conselho de Educação e o Tribunal de Contas dos Municípios.

2.1.1.1 Os conselhos municipais

Os Conselhos Municipais de políticas públicas são espaços formados por uma história de embate e de movimentos que reivindicam a participação da sociedade civil no processo democrático (HOLANDA, 2009). Para essa autora,

Para essa autora, o engajamento da sociedade nos processos sociais é uma necessidade para validar a representação da participação popular, ou seja, a participação efetiva da sociedade civil nas deliberações políticas é fundamental para o controle social da administração pública. Para Carneiro (2002), os Conselhos são instrumentos de representação social que mobiliza a agenda dos trabalhos

governamentais através da junção Estado e sociedade civil, com o propósito de implementação de políticas públicas que promovam o bem-estar da população.

Ainda conforme Carneiro (2002), os conselhos são canais de participação política, de controle público sobre a ação governamental, de deliberação legalmente institucionalizada e de publicização das ações do governo. Dessa forma, constituem espaços de argumentação, discussão, debate, normas e procedimentos, de formação de consensos, de transformação de preferências e de construção de identidades sociais. Dessa forma, uma maneira de garantir que essas ações sejam viabilizadas é atentar para a formação ou composição desses conselhos. Nesse aspecto, a composição dos conselhos pode ser paritária ou não paritária. A composição paritária refere-se àquela na qual o conselho é formado por representantes do poder público e da sociedade civil organizada, tais como associações de moradores, entidades privadas sem fins lucrativos que prestam serviços na área da saúde, sindicatos, etc. (BRONSTEIN; FONTES FILHO; PIMENTA, 2017). Por outro lado, conselhos não paritários são aqueles nos quais os gestores públicos tendem a definir a composição com maioria de seus representantes, o que tende a enfraquecer a participação social.

Holanda (2009) afirma que desde a formalização dos Conselhos como vias para a gestão de políticas públicas, esses espaços têm conquistado relevância crescente na sociedade brasileira em virtude da promoção de políticas públicas e controle social. Os Conselhos são espaços públicos não-estatais que sinalizam a possibilidade de representação de interesses coletivos na cena política e na definição da agenda pública, apresentando um caráter híbrido, uma vez que são, ao mesmo tempo, parte do Estado e da sociedade (CARNEIRO, 2002).

Para Carneiro (2002), a questão dos conselhos insere-se fundamentalmente na área da governança democrática. Como canais institucionalizados de participação, os conselhos marcam uma reconfiguração das relações entre Estado e sociedade e instituem uma nova modalidade de controle público sobre a ação governamental e, idealmente, de co-responsabilização quanto ao desenho, ao monitoramento e a avaliação de políticas públicas (CARNEIRO, 2002).

Entretanto, ainda de acordo com esse autor, os desafios para que os conselhos sejam de fato o canal de expressão de uma demanda organizada da sociedade, atuando como mecanismos de controle público sobre a ação do Estado e de participação cidadã, estão ainda longe de ser superados para a grande maioria dos

Conselhos Municipais. Entre os diversos Conselhos Municipais existentes, destacam-se os Conselhos de Educação e Saúde por serem representativos na formulação de políticas públicas.

2.1.1.1.1 O conselho de educação

A Lei 9.394/96 das Diretrizes e Bases da Educação Nacional é uma das grandes responsáveis pelo impulsionamento dos Conselhos Municipais que já contam, inclusive, com um fórum nacional próprio, garantindo, assim, a afirmação da estrutura e a qualificação dos Conselhos na atuação dos mesmos, como legítimos representantes da sociedade civil.

Para Teixeira (2004), na atualidade, a constituição de conselhos tem sido percebida como a abertura de espaços públicos, de participação da sociedade civil, caracterizando a ampliação do processo de democratização da sociedade. Em contrapartida, a ideia dos Conselhos de Educação no Brasil está fortemente ligada à concepção de órgãos de governo, com função de assessoramento e colaboração, que os caracterizou ao longo de grande parte da história educacional brasileira no século XX.

No entendimento de Teixeira (2004), todas as tentativas pela democratização na década de 80 tornaram a sociedade mais participativa nas diversas esferas públicas e as discussões dentro dos Conselhos fortaleceram as lutas e as questões que envolvem a educação como contraponto mais importante para o desenvolvimento de uma nação, da sociedade e de seu povo. O Conselho Municipal de educação é um órgão normativo, consultivo, deliberativo e fiscalizador das políticas municipais para a educação (MEC, 2017). Logo, é de extrema importância o envolvimento dos diversos atores sociais para que haja maior articulação e desenvolvimento das políticas públicas educacionais com base em diálogos, respeitando as diferenças e promovendo autonomia para garantir a educação como política de Estado, e não política de governo. Caso isso ocorra haverá o fortalecimento do controle social (SILVA et al., 2013).

Para Silva et al. (2013), os Conselhos Municipais são órgãos de controle social. O papel dos Conselhos é visto como uma ação vital; entretanto, alguns gestores não veem os Conselhos como órgãos parceiros, ou como órgãos normativos, que se

constituem em um importante instrumento de acompanhamento das políticas de Estado.

A educação é um instrumento para oportunizar igualdade aos menos favorecidos. Sem ela, esses continuarão à margem da sociedade, contribuindo assim para aumentar a exclusão entre indivíduos. Logo, é de fundamental importância a existência dos Conselhos de Educação, pois estes contribuem para o desenvolvimento e discussões de políticas públicas orientadas para o desenvolvimento cultural das sociedades.

No caso da Bahia, destaca-se a recomendação do TCM/BA, na Resolução 1276/2008, em seu artigo 31 destaca que

O parecer do Conselho de Educação, relativo à distribuição, transferência e aplicação dos recursos do FUNDEB, integrará a prestação de contas anual do prefeito, além da documentação exigida pela Resolução TCM n. 1060/05 (BAHIA, 2008, p.8).

Além disso, o próprio TCM-BA exige que o gestor municipal, como forma de garantir a eficiência na gestão dos fundos de educação, que seja encaminhado ao TCM “lei específica que criou o respectivo Conselho bem como atos de nomeação dos seus membros”. Isso reforça o papel da governança exercido pelo conselho de educação.

2.1.1.1.2 O conselho municipal de saúde

Para Rocha et al. (2013), a criação do Sistema Único de Saúde (SUS), na década de 1980, foi fruto de muitas lutas e conquistas vivenciadas nas arenas política e social no Brasil. A partir desse período, vários avanços nas políticas de saúde puderam ser sentidos pela sociedade. O exercício da participação popular acontece em várias instâncias da sociedade, principalmente, através dos Conselhos de Saúde, que concentram um número significativo de cidadãos que têm como função fiscalizar e deliberar sobre o funcionamento do SUS em todo o País. (ROCHA et al., 2013).

Para Gerschman (2004), os Conselhos foram incorporados à *Constituição*, na suposição de que se tornariam canais efetivos de participação da sociedade civil e formas inovadoras de gestão pública que permitam o exercício de uma cidadania ativa, incorporando as forças vivas de uma comunidade à gestão de seus problemas e a implementação de políticas públicas destinadas a solucioná-los. No caso dos

Conselhos de Saúde, resultaram da importante atuação política do movimento social em saúde desde o final da década de 70.

Ainda de acordo com a autora citada, a sociedade civil organizada exerce fortemente a cidadania, pois as condições de exercício da cidadania da saúde somente foram dadas no processo de liberalização da sociedade e na construção de novas organizações sociais e políticas que entenderam a saúde da população com significado contrário à saúde enquanto mercado. Ou seja, a saúde como dever do Estado, e não como um processo mercadológico. O Estado como provedor da saúde da população em vulnerabilidade social.

A participação social da sociedade na gestão pública, especialmente nas políticas públicas, é regulamentada pela Lei nº 8.142/90, tendo uma das instâncias colegiadas o Conselho de Saúde (BRASIL, 1990). Os conselheiros de saúde, na busca de efetivarem o controle social na fiscalização do orçamento público, precisam estar conscientes da responsabilidade dos seus papéis nos cenários político e social, buscando atuar de maneira eficiente com a finalidade de obterem resultados que prezem pelos interesses sociais e pela justiça (ROCHA et al., 2013).

Os Conselhos de Saúde são formados por entidades e movimentos sociais de usuários, prestadores de serviços, gestores e profissionais de saúde. Os Conselhos podem ser de caráter municipal, estadual e nacional e têm como missão a deliberação, fiscalização, acompanhamento e monitoramento das políticas públicas de saúde. O controle social auxilia os Tribunais de Contas e os órgãos de controle interno a fiscalizar a aplicação dos recursos públicos. O controle social significa o entendimento, a participação e a fiscalização da sociedade sobre as ações do Estado (BRASIL, 2015).

Nesse aspecto, configura-se o papel do Conselho de saúde como ator importante na governança municipal contribuindo para a eficiência municipal no uso dos recursos da saúde.

Para Melo, Souza e Bonfim (2015, p.675):

Quanto à administração da saúde pública no Brasil, a Constituição Federal caracteriza o SUS como um sistema descentralizado e hierarquizado. Assim, é o governo federal que formula e financia a política nacional de saúde, além de coordenar as ações intergovernamentais de cooperação técnica e financeira nessa área. Os estados, por sua vez, desempenham funções semelhantes em relação aos municípios, a quem cabe a responsabilidade final de prestar atendimento à população.

Observa-se, conforme o pensamento do autor supracitado, que é de responsabilidade final do município promover a qualidade da saúde da sua população. Logo, é imprescindível o engajamento populacional nos processos que envolvam a saúde pública, e nesse aspecto, os Conselhos Municipais de Saúde são relevantes. No caso do estado da Bahia, o TCM-BA determina, em sua Resolução 1.277 de 2008, em seu artigo 13, que:

Os recursos aplicados através do Fundo Municipal de Saúde serão acompanhados e fiscalizados pelo Conselho Municipal de Saúde, que emitirá parecer a ser enviado ao TCM juntamente com a prestação de contas do mencionado Fundo (BAHIA, 2008, p. 4).

Nesse aspecto, configura-se o papel do conselho de saúde como ator importante na governança municipal como garantidor da eficiência no uso dos recursos da saúde.

2.1.1.2 O papel do tribunal de contas dos municípios

Para Coelho (2010), os Tribunais de Contas têm fundamental importância na preservação do patrimônio público. Muitas vezes, as irregularidades apuradas nos procedimentos de fiscalização têm origem na desinformação dos gestores, e não em tentativas deliberadas de lesar os cofres públicos, sobretudo em municípios situados em regiões mais pobres e distantes dos grandes centros urbanos, onde, não raro, ainda persistem sérias dificuldades de acesso à informação e à instrução nos processos do desenvolvimento operacional e exigidos pelos tribunais (COELHO, 2010).

Conforme ainda esse autor, em cenários como esses, as administrações se acham mais vulneráveis às falhas, o que, por sua vez, provoca a reiterada adoção de medidas repressivas por parte dos Tribunais de Contas. O controle não deve ser visto como função punitiva, mas sim como função preventiva, corretiva e pedagógica. Logo, aos Tribunais de Contas cabe buscar uma aproximação com seus jurisdicionados, promovendo periodicamente cursos, palestras e seminários, dentre outros eventos, com o objetivo de difundir os conhecimentos imprescindíveis, sob o prisma do controle, para a boa e regular gestão dos recursos públicos (COELHO, 2010).

Os Tribunais de Contas foram criados com a função primordial de julgar os atos dos administradores em relação à gestão financeira dos recursos públicos. Em todo o

mundo, os Tribunais de Contas tendem a concentrar sua atenção na atividade de fiscalizar a legalidade dos gastos dos governantes (RUEDIGER; ROSA; RICCIO, 2008, p.1). O referido órgão ajudará os gestores públicos no gerenciamento dos recursos governamentais sob sua responsabilidade, e, também, faz com que os gestores públicos não confundam a coisa pública com a coisa privada.

Os órgãos de fiscalização e controle, a exemplo dos Tribunais de Contas dos Municípios e da União, atuam nas ações de fiscalização e controle dos recursos públicos. Conforme Ruediger, Rosa e Riccio (2008) os administradores públicos devem ter a compreensão de que serviços públicos de qualidade observam os preceitos legais em vigor, aliando a administração a ferramentas que auxiliem os gestores, de modo que possam gerir com satisfação e eficiência as demandas oriundas da sociedade.

Em consonância com os autores citados, os Tribunais de Contas encontram-se entre os principais mecanismos institucionais à disposição da sociedade para fiscalizar o desempenho dos governantes quanto à observância de todos os preceitos associados a uma boa aplicação dos recursos públicos (RUEDIGER; ROSA; RICCIO, 2008, p.13). Logo, para esses autores, os Tribunais de Contas seriam uma espécie de braço para auxílio e consulta da sociedade, para que essa possa acompanhar o que está sendo feito com os recursos públicos.

Para Fernandes (1991), a constituição brasileira orienta e norteia a atividade fiscalizadora dos Tribunais de Contas em todas as esferas públicas. Consoante art. 75 da Constituição Federal (1988) a organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos municípios têm abrangência contábil, orçamentária, financeira, operacional e patrimonial, sendo-lhe conferido o poder fiscalizador, tanto ao Poder Legislativo competente, quanto a um Tribunal de Contas.

Para Fernandes (1991 p.158), o Tribunal de Contas é um órgão auxiliar das Câmaras Municipais, e ser um Órgão auxiliar não significa que este é subordinado, significa que presta amparo e assistência, tendo este autonomia e capacitação técnica para auxiliar as câmaras de vereadores a fiscalizar as respectivas prefeituras. É competência do Tribunal de Contas dos Municípios a observância dos atos administrativos municipais quanto à legalidade, à legitimidade e à economicidade, por

meio da fiscalização financeira, orçamentária, patrimonial, operacional e contábil (CARVALHO; SILVA, 2004).

O Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia (TCM), órgão de auxílio do controle externo, a cargo das Câmaras Municipais, tem a finalidade de fiscalizar contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonialmente os órgãos e entidades da administração direta e indireta municipal (BAHIA, 2002, p.1). Dentre as 37 competências descritas em seu regimento, destacam-se, como mais relevantes para este estudo:

I - apreciar as contas prestadas anualmente pelos Chefes dos Poderes Executivo e Legislativo Municipais, mediante parecer prévio a ser elaborado no prazo de cento e oitenta (180) dias, contados a partir da data do seu recebimento;

II - julgar, no prazo de trezentos e sessenta e cinco (365) dias, a partir do término do exercício a que se referem, as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta, das autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades instituídas ou mantidas pelo Poder Público, bem como as contas daqueles que derem causa à perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário municipal;

VI - apreciar a legalidade, a legitimidade, a economicidade e a razoabilidade dos procedimentos licitatórios, contratos, convênios, ajustes ou termos, envolvendo concessões, cessões, doações e permissões de qualquer natureza, a título oneroso ou gratuito, de responsabilidade do Município, por qualquer de seus órgãos ou entidades da administração direta, indireta ou fundacional;

VII - decidir sobre denúncia que lhe seja encaminhada por qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato, na forma prevista na Lei Complementar nº 6, de 06 de dezembro de 1991, alterada pela Lei Complementar nº 14, de 25 de abril de 1998; (BAHIA, 2002, p.1).

Com esse conjunto de competências, é possível contribuir com o processo de controle da gestão municipal, especialmente com o aumento da participação da sociedade no controle social, conforme descrito em sua missão de orientar e fiscalizar os jurisdicionados na gestão dos recursos públicos municipais e fortalecer o controle social (TCM, 2017).

Assim como outros autores, Carvalho e Silva (2004) afirmam que o TCM exerce um papel fundamental de controle e fiscalização sobre as contas públicas municipais, ou seja, o controle dos gastos públicos é imprescindível para que haja o cumprimento dos dispositivos legais.

Por conta do papel dos tribunais de contas dos municípios junto aos gestores municipais, espera-se que uma maior atuação desse órgão na realização de suas

atividades fiscalizadoras, especialmente, contribua para o aumento da governança pública, já que ele representa uma forma de controle. E, por conta dessa atuação, espera-se igualmente uma maior eficiência na gestão municipal.

Em suas atividades, o TCM emite seus pronunciamentos ou decisões através de Parecer Prévio, Deliberação, Deliberação de Imputação de Débito, Parecer Normativo, Resolução e Instrução, de acordo com a matéria em exame. Entretanto, para este trabalho, interessa apenas o Parecer Prévio.

2.1.1.2.1 Parecer prévio do TCM

Conforme destaca o regimento interno do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia (TCM, 2002, p. 7), o Parecer Prévio é o “ato administrativo que se destina à apreciação das contas prestadas anualmente pelos Chefes dos Poderes Executivo e Legislativos Municipais”. Objetivamente falando, o Parecer Prévio do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado é um documento de *caráter opinativo*, produzido em face às contas anuais do prefeito, resultando de uma apreciação que deve ser absolutamente técnica (BAHIA, 2017). O referido documento é analisado pelos Conselheiros do TCM que opinam sobre as condições das contas públicas dos municípios do Estado.

O artigo 39 da Lei Orgânica do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia dispõe que o referido Tribunal emitirá Parecer Prévio ou julgará as contas dos órgãos e entidades da administração pública direta ou indireta, decidindo se aquelas são regulares, regulares com ressalvas, irregulares ou ilíquidáveis, definindo, conforme o caso, a responsabilidade civil dos gestores (BAHIA, 1991).

Ainda conforme a citada Lei, em seu artigo 40, o resultado do julgamento das Contas dos Municípios do Estado da Bahia (1991), que deve constar no Parecer Prévio, depende de um conjunto de condições nas quais se encontrem as contas dos gestores municipais, apresentadas ao TCM, conforme subscrito a baixo:

- I - regulares, quando expressarem, de forma clara e objetiva, a exatidão dos demonstrativos contábeis, a legalidade, a legitimidade, a economicidade e a razoabilidade dos atos de gestão do responsável;
- II - regulares com ressalvas, quando evidenciarem impropriedade, falta de natureza formal, prática de ato indevido, que não seja de natureza grave e que não represente injustificado dano ao erário ou omissão do dever de prestar contas;

III - irregulares, quando comprovada qualquer das seguintes ocorrências:

- a) grave infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial;
 - b) injustificado dano ao erário, decorrente de ato de gestão ilegal, ilegítimo, antieconômico ou não razoável;
 - c) desfalque, desvio de dinheiros, bens, ou valores públicos.
- IV - iliquidáveis, na hipótese prevista no art. 44 desta Lei.

Parágrafo único. O Tribunal de Contas dos Municípios poderá considerar irregulares as contas no caso de reincidência no descumprimento de determinação de que o responsável tenha tido ciência, feita em processo de prestação ou tomada de contas anterior.

A Lei nº 06/1991 do Tribunal de Contas dos Municípios, dispõe em seu art. 58 que o Parecer Prévio deverá ser elaborado em 180 dias a contar da data do recebimento das contas pelo Tribunal de Contas dos Municípios e só deixará de prevalecer pelo voto de 2/3 (dois terços) dos membros do Poder Legislativo municipal (BAHIA, 1991). Entretanto, no que se refere à apreciação das contas anuais do Prefeito, a competência do Tribunal de Contas se exaure com a emissão do correspondente parecer prévio, e a sua subsequente submissão ao crivo do Poder Legislativo Municipal (BAHIA, 2017).

O TCM, com o Parecer Prévio, atende ainda ao preceito constitucional da publicidade, expresso na Constituição brasileira, ao disponibilizá-lo para a sociedade, sendo uma oportunidade para os cidadãos avaliarem a performance dos seus governos, nesse caso, o chefe do executivo local. Logo os Pareceres Prévios são excelentes instrumentos de controle social para que a sociedade avalie os seus governos, conforme ratifica Rocha (2011) que os Tribunais são uma mão de apoio à sociedade quando da fiscalização e permite que a sociedade civil cumpra o seu papel de acompanhamento e controle social.

Logo, o TCM tem um papel fundamental nos julgamentos das contas municipais e emissão de Pareceres Prévios, pois a sociedade poderá acompanhar o andamento do dinheiro público, e como os recursos foram aplicados. Dessa forma, com o acompanhamento social através dos Pareceres Prévios, configuram-se para a sociedade um importante instrumento de controle social para aumentar a eficiência pública. Albuquerque e Oliveira (2013) compreende a importância do controle das políticas públicas e entende que a sociedade merece resposta por parte dos seus gestores sobre as ações praticadas por seus representantes legais. Quanto mais

capacidade analítica houver na sociedade, maior será a capacidade para escolher os governantes, conforme Souza (2017, p.26):

O exame da documentação pelas Inspetorias também não expõe o real funcionamento da contabilidade municipal que, muitas vezes, contrariando a legislação, funciona fora das dependências da entidade. Sob esse aspecto, cresce a importância do controle social, pois é através da participação da sociedade que o Tribunal de Contas pode tomar conhecimento de irregularidades que não estão visíveis no exame da documentação gerada pelas Prefeituras.

Afeta a fiscalização do TCM o fato que o exame realizado pelas regionais se prende ao aspecto formal da documentação, onde os técnicos não têm condições de avaliar sua veracidade e se correspondem à realidade dos fatos (SOUZA, 2017). Diante de tal cenário, observa-se a necessidade de reforçar a participação social nos processos políticos já que poderão as despesas não necessariamente corresponder de fato à realidade.

Portanto, o controle social existirá através de mobilização e organização da sociedade civil a qual deve assumir o seu lugar ao acompanhar, fiscalizar e controlar os representantes da sociedade política para que exerçam uma gestão pública voltada para eficiência da máquina pública. E, nesse sentido, a disponibilização dos Pareceres Prévios é um importante instrumento. É nesse sentido que os autores Rocha (2013), Albuquerque e Oliveira (2013) e Souza (2017) entendem que os pareceres prévios dos Tribunais de Contas podem constituir-se em um elemento importante de *accountability*, na medida em que pode fornecer à sociedade as informações necessárias ao controle social.

2.1.1.3 Câmaras municipais ou câmaras de vereadores

Para Fernandes (1991, p.159-160)

É papel da Câmara de Vereadores o julgamento sobre as contas anuais da prefeitura. Nelas são oferecidos os resultados apresentados pela administração municipal ao final do exercício anterior e referentes à execução orçamentária, realização da receita prevista, movimentação de créditos adicionais, resultados financeiros, situação patrimonial, cumprimento das aplicações mínimas em educação e saúde, enfim, todo um quadro indicativo do bom ou do mau desempenho da administração municipal no decorrer do exercício a que se referem as contas apresentadas.

A Câmara de Vereadores tem um importante e fundamental papel no controle e na fiscalização das contas pública. O acompanhamento, a fiscalização, e o controle contribuem para que os gestores do poder executivo, nesse caso o prefeito, que diante das pressões, procure administrar o bem público com maior responsabilidade e melhor eficiência, o que tornará o município com mais governança.

Para Fernandes (1991), as Câmaras Municipais têm caráter político e é facultado ao poder legislativo municipal aprovar ou rejeitar as contas municipais, pois o fato de, por exemplo, o município não realizar aplicações mínimas em saúde ou educação, não significa, necessariamente, que ocorreram irregularidades com as contas do ordenador de despesa (prefeito), embora esse fato já seja um sinalizador para a intervenção do Estado sobre o Município.

Para Kerbauy (2005, p.338):

Embora a agenda política, econômica e social tenha sido tomada por inúmeros debates e discussões sobre o papel do município, as questões fiscais e tributárias, a governança democrática, as novas propostas de novos arranjos institucionais locais visando à interação de governo e município, pouco se discutiu sobre o papel do legislativo municipal neste novo contexto.

Assim, a Câmara Municipal tem um papel importante no controle da fraude e da corrupção que podem ser cometidas pelo chefe do executivo (prefeito). Logo, as Câmaras Municipais contribuirão efetivamente para a sociedade se exercer de fato o seu papel de fiscalizador dos atos do executivo municipal. Isso posto espera-se que o Município se torne mais eficiente em termos político, econômico, financeiro, orçamentário e patrimonial, na medida em que mais ação fiscalizadora das Câmaras Municipais aumenta a governança pública municipal.

Para Kerbauy (2005, p.349), a atuação das Câmaras Municipais e dos Vereadores demonstra uma tendência política para o partidarismo, trocas de favores e diversas práticas clientelistas na arena política, desfavorecendo o compromisso social “dado que os interesses dos governantes nem sempre se alinham ao interesse público e ao bem estar-social” (MELO; SOUZA; BONFIM, 2015, p. 676), ou seja, o bem-estar individual em detrimento da coletividade e da prosperidade social.

Nesse sentido que o autor conclui que “as câmaras municipais constituem um apêndice do poder executivo” (KERBAUY, 2005, p. 350). Assim sendo, reduz a capacidade de governança sobre as ações do gestor municipal. Entretanto, no que se

refere à governança pública municipal, as Câmaras de Vereadores também se constituem como ator importante já que ela tem o papel de fiscalizador das ações do gestor municipal.

2.1.1.4 Sociedade civil

A participação dos atores sociais na implementação dos processos políticos é um fator importante e estratégico para que sejam solucionadas as demandas da sociedade. Um sistema político interativo que promova o engajamento social e político torna a máquina eficiente, eficaz e efetiva direcionada à ampliação da governança pública. O Banco Mundial (2003) considera que os grupos sociais não dependem de mercado ou Estado para buscarem soluções sociais e que a chave para a resolução das demandas sociais é a integração e a interação destes quando em harmonia para juntos a voz da população não seja silenciada, ou seja, se façam ouvir.

No trabalho de Frey (2007), há reconhecimento das potencialidades dos atores sociais que são envolvidos na gestão da coisa pública, havendo, assim, melhoria da performance administrativa, política, social e democratização dos processos decisórios. O trabalho de Maia (2010) analisou o papel da sociedade civil no desenvolvimento de práticas democráticas. O conceito de sociedade civil tem diferentes conotações históricas e, a depender das posições, correntes e contextos políticos têm significância diferente (PIZZIO, 2008).

Dentre as diversas definições, Maia (2010, p.150) assim se manifesta:

De modo geral, sociedade civil, na perspectiva contemporânea, refere-se ao conjunto de associações, grupos formais e informais e redes na sociedade, que existem fora da família (e das relações íntimas) e do Estado. (e de instituições a ele ligadas, como o exército, os partidos políticos, os parlamentos e as instituições administrativas burocráticas).

No trabalho de Silva (2006), sobre a Sociedade Civil e a sua participação nos processos de desenvolvimento social, o autor infere sobre a importância da participação da sociedade civil na construção do desenvolvimento social. Para esse autor, o cidadão está inserido no processo desenvolvimental e que o mesmo deverá ajudar a construir e a desenvolver a sua sociedade. Isto é, o indivíduo como parte do

processo da mudança para o desenvolvimento local. Ainda de acordo com Silva (2006), a sociedade civil e o seu capital social desempenham um papel importante no desenvolvimento local. Para Putnam (2000), *apud* Maia (2010, p.155,) as associações alimentam o capital social, e o capital social alimenta o sucesso da democracia.

A sociedade civil é envolvida por contextos históricos os quais vão moldando suas relações com o Estado e com a própria sociedade e que diferentes situações e contextos moldam a sua forma de pensar, seus interesses e intenções. A sociedade civil desempenha papel fundamental ao participarem efetivamente dos processos sociais e quando atuam como cobradores de seus direitos (PIZZIO, 2008). Portanto, a sociedade civil precisa produzir e promover reflexões e discussões críticas fundamentadas em uma lógica que promova o desenvolvimento da sociedade, independente da ação do Estado na promoção do bem-estar social.

A esfera pública aparece como caixa de ressonância das demandas provocadas pelos indivíduos na esfera privada, que são trazidas ao espaço público diretamente ou através de interlocutores (PIZZIO, 2008, p. 192), ou seja, é a representação das demandas da sociedade civil nos espaços de decisões políticas através das negociações entre o Estado e a sociedade civil organizada.

Silva (2006) reflete acerca do envolvimento social nas decisões políticas municipais. Ele entende que a comunidade depende de crescimento em níveis de organização que lhe permitam entender os processos que envolvem as políticas de desenvolvimento local (SILVA, 2006, p.14), isto é, a sociedade deve se organizar a tal ponto que os processos políticos sejam impactados pela sua força e organização social.

Para Silva (2006), a sociedade civil precisa do fortalecimento dos atores sociais para que juntos possam alcançar o nível esperado de organização para alcançarem o desenvolvimento local e assim promoverem o bem estar coletivo. A ausência da organização societal, ou seja, a não organização da sociedade civil, dificulta a expansão do desenvolvimento nas sociedades e a procrastinação social nos processos políticos atrapalha o desenvolvimento da sociedade. Logo, a sociedade civil precisa compreender a importância do seu papel nos processos políticos para que, assim, possam contribuir para a construção de uma sociedade mais equânime.

Parafraseando Maia (2010, p.165), a dimensão cívica da cidadania afirma que os indivíduos são independentes e autônomos do Estado podendo, livremente, fazer

suas escolhas sociais e contribuir dentro dos movimentos sociais para reduzir as disparidades impostas pelas políticas sociais excludentes.

No contexto democrático, a articulação de qualquer demanda de cidadãos ou grupos – envolvendo novos princípios, valores ou bens – é o exercício de um direito democrático de discutir e buscar implementar emendas nas regras existentes de uma dada comunidade política e, conseqüentemente, alterar as relações de governança em vigor. (MAIA, 2010, p.167).

Para Maia (2010), o empoderamento da sociedade civil não deve ser apenas no sentido da “voz” como instrumento de poder e posicionamento cívico, mas também, e principalmente, quais os atores sociais deliberariam nos processos políticos. A sociedade civil ainda com seus diferentes papéis é um agente crucial da vida política (MAIA, 2010). Nesse sentido, o papel da sociedade civil na governança pública é de extrema relevância.

A partir das associações ou individualmente, a sociedade pode atuar no controle da gestão pública municipal, o que fortalece a governança pública, gerando com isso maior eficiência nas ações governamentais. Entre as ações da sociedade civil na governança pública podem destacar-se participação nas audiências públicas tanto das prefeituras quanto das Câmaras Municipais, a participação de maior quantidade de eleitores nos pleitos eleitorais, entre outros eventos.

Entretanto, conforme Casula (2017), não é simples o eleitor ter parâmetros para analisar o comportamento dos gestores públicos, e aqueles que estão como representação popular têm interesses outros e acabam não representando o que de fato a sua função pública deveria cumprir, que seria o papel de cobrar e vigiar os atos públicos do executivo. Sendo assim, são os interesses pessoais em detrimento dos interesses coletivo.

Conforme o autor supracitado, a sociedade civil, assim, deixa de cumprir o seu papel principal dentro das arenas políticas, devido a interesses outros. Dessa forma, o controle social, que poderia ser uma ação importante para a melhoria da gestão pública, perde sua função precípua.

2.2 EFICIÊNCIA PÚBLICA

A eficiência é um princípio norteador para a sociedade e o Estado avaliarem o desempenho dos gestores governamentais e cobrar destes a implementação efetiva de políticas públicas com equidade, justiça social e eficiência governamental. O princípio da eficiência pública está expresso no artigo 37 da Constituição da República Federativa do Brasil (1988), com seguinte redação:

A administração pública direta ou indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. (BRASIL, 1988).

A eficiência está intimamente ligada à economicidade, ou seja, o princípio de atingir objetivos traduzidos por boa prestação de serviços, de modo simples, mais rápido e econômico, tentando a maximizar a relação custo/benefício do trabalho público (PASCARELLI FILHO, 2011, p.45). Caso isso ocorra, o serviço público, através de seus gestores, promoverá eficiência governamental.

O entendimento do significado do termo eficiência e a sua funcionalidade por parte dos agentes públicos e burocratas são de vital importância para o bom funcionamento da coisa pública, de modo a satisfazer os interesses dos diversos atores sociais, envolvidos nos processos governamentais, voltados para o bem-estar coletivo.

Para Meirelles (2012, p. 102):

O princípio da eficiência exige que a atividade administrativa seja exercida com presteza, perfeição e rendimento funcional da função. É o mais moderno princípio da função administrativa, que já não contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros.

No entendimento de Modesto (2000, p.109), é comum dizer que o princípio da eficiência ingressou na ordem constitucional brasileira, como um princípio geral da administração pública, expresso no artigo 37 da referida ordem. Segundo esse autor, o princípio da eficiência pública pode ser percebido também como uma exigência inerente a toda atividade pública. A atividade pública é voltada para servir à sociedade de modo satisfatório e eficiente, e, é inadmissível a ineficiência administrativa por vezes percebida na estrutura pública (MODESTO, 2000, p.111).

Ainda em consonância com Modesto (2000, p.112), o princípio da eficiência diz mais do que a simples exigência de economicidade ou mesmo de eficácia no comportamento administrativo, entendendo eficácia como a aptidão do comportamento administrativo para alcançar os resultados pretendidos.

Para Modesto (2000), a eficiência é uma exigência legal a todos aqueles que estão na administração de bens, recursos e dinheiros públicos. No que se refere à eficiência no setor público, há uma vasta literatura tratando da temática, uma vez que o debate sobre os resultados da administração pública cada vez mais tem sido ampliado. Mais recentemente, podem ser mencionados os trabalhos de Santos e Hoffmann (2016), que discutiram o conceito de eficiência, efetividade e governança pública. Por outro lado, Costa et al. (2015) discutiram os fatores que são determinantes para a eficiente e alocação dos recursos públicos. Como principais contribuições desses autores, destacam-se a criação do índice de eficiência municipal e a conclusão de que municípios que possuem piores condições socioeconômicas têm sua gestão pública influenciada por uma gama maior de variáveis exógenas.

A complexidade e o dinamismo do mundo contemporâneo, a grandeza da máquina pública, os diferentes entendimentos de como gerenciar e conduzir o bem público, o baixo comprometimento por parte de alguns gestores e agentes públicos com a coisa pública e a não valorização do bem público, são elementos que provocam a ineficiência da máquina pública. A saída para a eficiência da máquina pública poderá ser o engajamento da sociedade civil nos processos de decisões políticas e um maior comprometimento dos administradores do bem público.

Para Oliveira e Pisa (2015, p.1270):

A participação dos cidadãos se dá principalmente pela participação nas eleições para escolha dos representantes do povo no âmbito dos entes federados. Outras possibilidades ocorrem pela participação nas organizações da sociedade civil (orçamentos participativos, conselhos de programas e políticas públicas), que contribuem para o estreitamento da relação entre o Estado e a sociedade.

Ou seja, diversas categorias envolvidas com objetivos comuns no sentido de fortalecimento social, para que assim, a sociedade seja contemplada com políticas que viabilizem o bem comum da população. Esse processo significa o deslocamento do poder estatal que muda a relação entre Estado, a sociedade e o mercado. Nesse cenário, os gestores públicos precisam criar políticas públicas efetivas com a participação popular, de modo a solucionar as demandas sociais da população em

vulnerabilidade econômica e social, ao mesmo tempo em que deve proporcionar o crescimento econômico de um Estado precário e socialmente díspares.

A população precisa ter consciência do seu papel enquanto agente de transformação e exigir dos seus representantes políticas públicas que promovam o desenvolvimento social, inclusão e mais igualdades de oportunidades. Caso isso ocorra, teremos a convicção de que uma boa governança pública promoverá processos políticos mais eficientes, serviço público de qualidade e uma sociedade mais respeitada pela ordem política, mais igualitária e mais equânime.

Neste trabalho, a eficiência será avaliada com base nos Pareceres Prévios emitidos pelo Tribunal de Contas do Município (TCM) e os indicadores de governança pública medidos pela presença e ações de atores que compõem a governança pública, a exemplo dos Conselhos Municipais de Saúde, educação, os resultados dos julgamentos das contas dos municípios efetuados pelo Tribunal de Contas dos Municípios, a atuação e a composição das Câmaras de Vereadores, atores sociais da sociedade civil.

Considerando que a governança pública tem como objetivo também fortalecer a gestão e melhorar o desempenho dos gestores públicos, espera-se que a atuação dos atores sociais na formação da governança pública municipal melhore o nível de eficiência dos municípios, já que maior governança pressupõe maior controle sobre os atos dos governantes locais. Dessa forma, espera-se que governança e eficiência possuam uma relação positiva e significativa, em que maior governança pública, medida pelos indicadores associados à sociedade civil, Tribunal de Contas dos Municípios, Conselhos Municipais de Educação, Conselhos Municipais de Saúde e as Câmaras de Vereadores, indiquem maiores níveis de eficiência. Nesse sentido, a Figura 3 sinaliza a relação entre os conceitos de governança pública e eficiência municipal, medida pela decisão nos Pareceres Prévios do Tribunal de Constas dos Municípios.

Figura 3 - Relação entre governança pública e eficiência municipal



Fonte: Elaboração própria da autora desta dissertação (2018).

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Para alcançar o objetivo de avaliar a relação entre governança pública e eficiência na gestão dos municípios no Estado da Bahia, foi utilizada uma abordagem quantitativa, através de um modelo de regressão logístico em painel. A eficiência pública foi mensurada pela decisão dos Pareceres Prévios do Tribunal de Contas dos Municípios, sendo que as decisões dos pareceres podem ser Rejeitadas, Aprovadas ou Aprovadas com ressalvas. No caso, as opções Aprovadas e Aprovadas com Ressalvas foram agrupadas como “Aprovadas”, enquanto as Rejeitadas permaneceram com este nome.

Por outro lado, governança pública foi aferida pelas variáveis “índice de renovação na Câmara de Vereadores”, “Parecer do Conselho de Educação”, “Parecer do Conselho de Saúde”, “Ideb (Prova Brasil)” “percentual de vereadores da oposição”, “escolaridade dos vereadores”, “existência de conselho municipal de educação”, “tipo de conselho de educação”, “existência de conselho municipal de saúde”, “quantidade de denúncias”, “eleitores com nível superior completo” e “percentual de votos nominais”.

A hipótese proposta é que, na medida em que as variáveis usadas como proxies de governança pública sejam ampliadas ou estejam presentes em determinado município, a eficiência pública medida pela decisão de Aprovação das contas municipais pelo TCM-BA seja alcançada. Os dados abrangem os anos de 2009 a 2015 e foram obtidos nas fontes conforme descritas no Quadro 2.

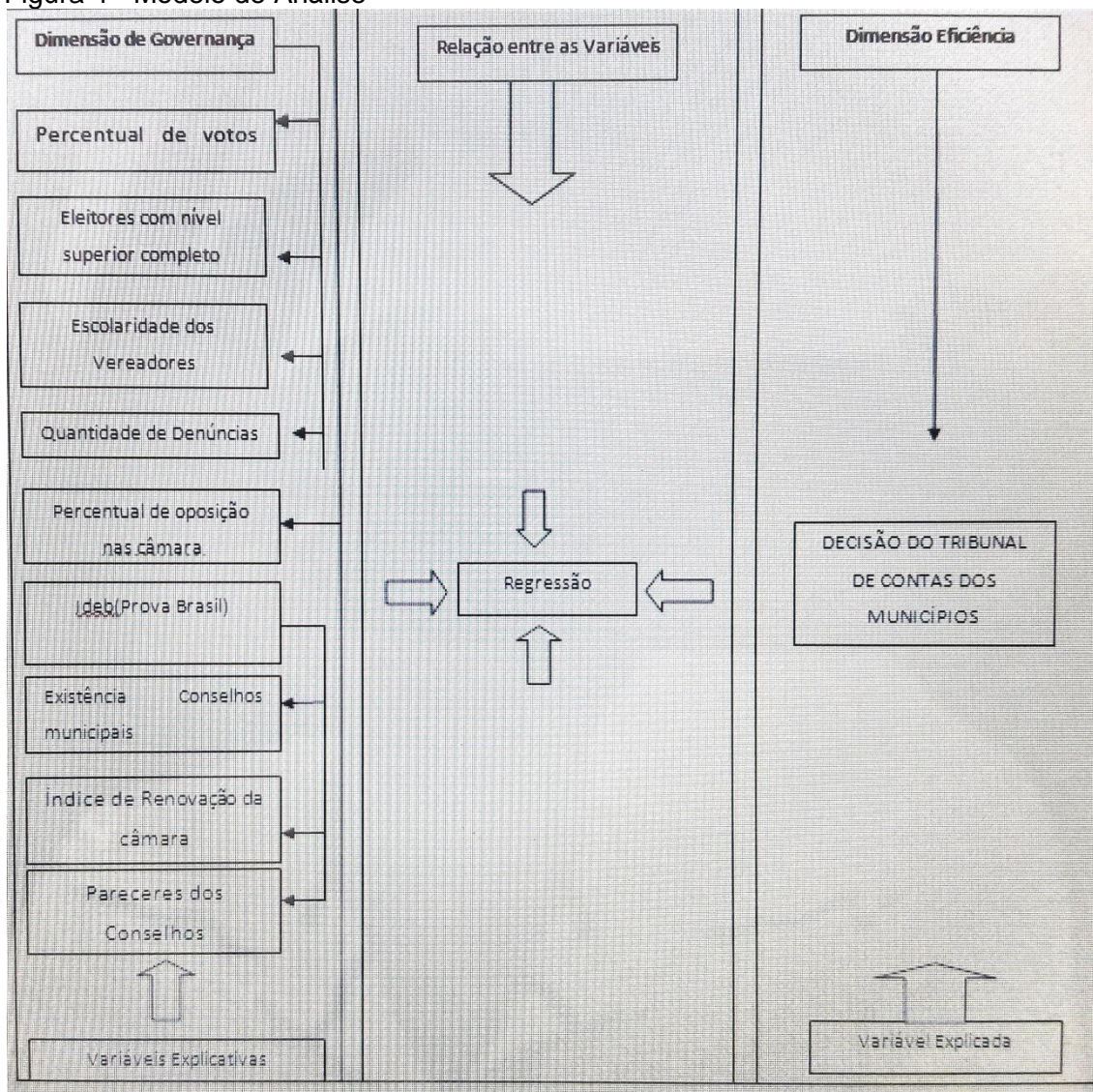
Quadro 2 - Identificação das fontes de dados

Sigla	Descrição
TSE	Tribunal superior eleitoral
TCM	Tribunal de Contas dos Municípios da Bahia
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas do Ministério da Educação
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

Fonte: Elaboração própria da autora desta dissertação (2018).

A relação entre as variáveis dependentes, explicativas e de controle estão dispostas abaixo na Figura 4.

Figura 4 - Modelo de Análise



Fonte: Elaboração própria da autora desta dissertação (2018).

As siglas das variáveis utilizadas no modelo estatístico, bem como a descrição de cada uma delas e o seu efeito sobre a variável dependente encontram-se descritas no Quadro 3. Cada uma das variáveis descritas neste Quadro 2 está associada a cada uma das dimensões da governança tratadas neste trabalho, a saber: sociedade civil, Conselhos Municipais de Educação, Conselhos Municipais de Saúde e Câmaras de Vereadores.

Quadro 3 - Descrição das variáveis

Sigla	Descrição	Dimensão/Ator da Governança	Respostas	Sinal esperado	Fontes de dados
DECISÃO DO TCM	Decisão tomada pelo TCM sobre as contas municipais	TCM	0= Rejeitadas 1 = Aprovadas ou aprovadas com ressalvas		TCM

Variáveis de interesse Governança Pública

Ideb	Qualidade da educação do ensino básico do município: Prova Brasil	Sociedade Civil	0 a 500- Valor correspondente à média das notas de todos os alunos das redes de ensino do município no ano analisado, na Prova Brasil	(+)	INEP
PercVerOp	Percentual de vereadores de oposição na câmara de vereadores do município	Câmara de Vereadores	De 0 a 100% - corresponde ao percentual de vereadores que não compõem a base de apoio do prefeito do município	(+)	TSE
EscVeread	Média de Escolaridade de todos os vereadores do município	Câmara de Vereadores	Média da escolaridade de todos os vereadores da câmara municipal	(+)	TSE
ind_reno_cam	Quantidade de mudanças de cadeiras na câmara de vereadores	Sociedade Civil	Índice a quantidade de renovação na câmara de vereadores	(+)	TSE
ConsSaud	Existência de conselho municipal de saúde	Conselho Municipal de saúde	Indica que no município há conselho municipal de saúde. 0 = não existe conselho; 1 = existe o conselho	(+)	IBGE
ConsEduc	Existência de conselho	Conselho Municipal de educação	Indica que no município há conselho	(+)	IBGE

Sigla	Descrição	Dimensão/Ator da Governança	Respostas	Sinal esperado	Fontes de dados
	municipal de educação		municipal de educação. 0 = não existe conselho; 1 = existe o conselho		
TipoConslEduc	Tipo de conselho de Educação no município	Conselho municipal de educação	0 = não paritário 1 = paritário	(+)	IBGE
ParConsSaud	Existência de parecer do conselho municipal de saúde na prestação de contas do município, indicado no parecer prévio do TCM	TCM	Indica que na prestação de contas apresentada ao TCM, a prefeitura anexou o parecer do conselho municipal de saúde. 0 = não tem parecer anexado; 1 = há o parecer anexado à prestação de contas	(+)	TCM
ParConsEduc	Existência de parecer do conselho municipal de educação na prestação de contas do município, indicado no parecer prévio do TCM	TCM	Indica que na prestação de contas apresentada ao TCM, a prefeitura anexou o parecer do conselho municipal de Educação. 0 = não tem parecer anexado; 1 = há o parecer	(+)	TCM
Qdeden	Quantidade de denúncias	Sociedade Civil	Indica a quantidade de denúncias da sociedade apresentadas ao Tribunal d Contas dos Municípios do Estado da Bahia	(+)	TCM
ele_sup_comp	Eleitores com nível superior	Sociedade civil	Indica o a quantidade de eleitores com nível superior	(+)	TSE

Sigla	Descrição	Dimensão/Ator da Governança	Respostas	Sinal esperado	Fontes de dados
per_votos_nom	Percentual de votos nominais		Indica o percentual de votos nominalmente atribuídos a um determinado candidato	(+)	TSE

Variáveis de Controle

Munic	Código do município	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). A tabela de códigos dos municípios é elaborada pela e elaborada pelo IBGE	Código do município no IBGE		
-------	---------------------	---	-----------------------------	--	--

Fonte: Elaboração própria da autora desta dissertação (2018).

3.1 MODELO ESTATÍSTICO

Os dados foram analisados através do método quantitativo. Considerando que o trabalho visa medir as relações condicionais entre eficiência municipal, medida pela decisão do TCM-BA, e as variáveis explicativas e de controle do modelo, foi realizada análise de regressão, para verificar em que medida a eficiência municipal, pode ser explicada pelas variáveis explicativas acima descritas, representando a governança pública.

A análise de regressão é um método estatístico que possibilita analisar a relação entre variável independente (explicativa) e variável dependente (explicada): se a variável independente e a variável dependente se movem na mesma direção em suas médias, então há uma relação positiva entre as variáveis; se, por outro lado, as variáveis se movimentam em direções opostas, então há uma relação negativa. Neste trabalho, foi utilizada a regressão logística em painel, que é descrita a seguir:

3.2 MODELO DE REGRESSÃO LOGÍSTICA

Segundo Fávero (2017), o Modelo de Regressão Logística Binária é uma técnica desenvolvida para investigar a relação entre variáveis explicativas, métricas e não métricas, e uma variável dependente categórica binária (FÁVERO et al., 2009).

Neste trabalho, busca-se estimar a probabilidade da ocorrência dos fenômenos da relação entre governança nos municípios do Estado da Bahia. Assim, inicialmente, vamos analisar duas categorias de uma única variável, onde a primeira categoria é a de não acontecer o evento de interesse, ou seja, rejeição das contas municipais ($y=0$) e a outra categoria indicará o evento de interesse, ou seja, aprovação das contas municipais ($y=1$). A regressão logística binária tem como objetivo principal estudar a probabilidade de ocorrência de um evento definido por Y que se apresenta na forma qualitativa dicotômica ($y=1$ para descrever a ocorrência de aprovação e $y=0$ para descrever rejeição) com base no comportamento de variáveis explicativas. Ou seja, são duas categorias para uma única variável *dummy* em que a primeira categoria será a de referência e indicará o não evento de interesse ($dummy=0$) e a outra categoria indicará que aconteceu o evento de interesse ($dummy=1$). Essa é a característica da técnica de regressão logística binária (FÁVERO, 2015).

Para esta pesquisa, um vetor de variáveis explicativas, com respectivos parâmetros estimados, dá-se da seguinte forma:

$$Z_i = \alpha_0 + \beta_1 \cdot x_{1i} + \beta_2 \cdot x_{2i} + \beta_3 \cdot x_{3i} + \dots + \beta_k \cdot x_{ki}$$

Onde Z é conhecido por logito, α_0 representa a constante, β_j ($j = 1, 2, \dots, k$) representarão os parâmetros de cada variável explicativa do nosso estudo, x_j são as próprias variáveis explicativas (métricas, não métricas ou *dummies*), que neste estudo são “índice de renovação na Câmara de Vereadores”, “Parecer do Conselho de Educação”, “Parecer do Conselho de Saúde”, “Ideb (Prova Brasil)” “percentual de vereadores da oposição”, “escolaridade dos vereadores”, “existência de Conselho Municipal de Educação”, “tipo de Conselho de Educação”, “existência de Conselho Municipal de Saúde”, “quantidade de denúncias”, “eleitores com nível superior completo” e “percentual de votos nominais”, e o subscrito i representa cada observação da amostra ($i = 1, 2, \dots, n$, em que n é o tamanho da amostra), ou seja, cada município observado. É importante ressaltar que Z não representa a variável

dependente, denominada por Y . Então, precisaremos definir a probabilidade p_i de ocorrência do evento de interesse de cada observação.

Portanto, teremos que:

Probabilidade de ocorrência do evento (aprovação das contas):

$$p_i = \frac{e^{Z_i}}{1 + e^{Z_i}} = \frac{1}{1 + e^{-Z_i}}$$

Probabilidade de ocorrência do não evento (rejeição das contas):

$$p_i = \frac{e^{Z_i}}{1 + e^{Z_i}} = \frac{1}{1 + e^{-Z_i}}$$

Na regressão logística binária, segundo Fávero (2015), a variável dependente segue uma “distribuição de Bernoulli”, ou seja, o fato de uma determinada observação i ter incidido ou não no evento de interesse pode ser considerado como um ensaio de Bernoulli, em que a probabilidade de ocorrência do evento, nesse caso o encerramento das atividades da empresa é p_i e a probabilidade de ocorrência do não evento, que é a reprovação das contas municipais, é $(1 - p_i)$. Sendo assim, podemos escrever que a probabilidade de ocorrência de Y_i , podendo Y_i ser igual a 1 ou igual a 0, será dada por:

$$p(Y_i) = p_i^{Y_i} \cdot (1 - p_i)^{1 - Y_i}$$

3.3 MODELO REGRESSÃO EM PAINEL

O modelo de dados em painel mostra-se adequado quando se observam eventos ao longo do tempo e tem sido utilizado em estudos econométricos e nas ciências sociais aplicadas. Por meio de dados em painel, é possível reunir características de séries temporais (*time-series*) com dados em corte transversal (*cross-section*). Segundo Hsiao (1986), os modelos para dados em painel possuem vantagens, tais como a possibilidade de controle da heterogeneidade presente nos indivíduos, a redução da colinearidade entre as variáveis explicativas ao usar mais observações, o que aumenta o grau de liberdade.

Além disso, o autor cita a capacidade de identificar e mensurar efeitos que não são possíveis de serem detectados por meio isolado de análise de dados em corte

transversal ou de séries temporais. O modelo geral para a regressão de dados em painel é representado por:

$$y_{it} = \beta_{0it} + \beta_{1it}x_{1it} + \dots + \beta_{nit}x_{nit} + e_{it}, \quad (1)$$

Onde i indica os municípios, t o período de tempo que está sendo analisado, β_{0it} o parâmetro do intercepto, $\beta_{1,\dots,n}$ os coeficientes angulares correspondentes à n -ésima variável do modelo e $x_{1,\dots,n}$ representam as variáveis independentes, incluindo as variáveis explicativas, representando as dimensões da governança pública, e de controle. No modelo geral apresentado na Equação 1, o intercepto e os parâmetros-resposta são diferentes para cada município e para cada período de tempo. A partir do modelo geral apresentado na Equação 1, pode-se optar pelo modelo de efeitos fixos ou aleatórios. O modelo de efeitos aleatórios considera que as variáveis explicativas que não foram relacionadas no modelo e invariáveis no tempo estão concentradas no erro, tornando o intercepto variável no tempo.

Mostrando-se mais adequado à pesquisa, o modelo de efeitos fixos procura controlar os efeitos das variáveis omitidas que variam entre municípios e permanecem constantes ao longo do tempo. Para tanto, o modelo pressupõe que o intercepto (β_0) não varia ao longo do tempo, apenas de um município para outro. Além disso, os parâmetros-resposta são constantes para os municípios, nos períodos de tempo. O modelo contempla as estimativas por mínimos quadrados ordinários. Elas são não-tendenciosas e consistentes, já que o modelo pressupõe que os erros possuem distribuição normal, variância constante e não são correlacionados. De acordo com Hill, Judge e Griffiths (1999), o modelo apresenta:

$$\beta_{0it} = \beta_0; \beta_{1it} = \beta_1 \dots \beta_{kit} = \beta_k \quad (2)$$

e é dado por:

$$y_{it} = \alpha_i + \beta_1 x_{1it} + \dots + \beta_k x_{kit} + e_{it} \quad (3)$$

A parte constante α_i na Equação 3 é fixa ao longo do tempo e diferente para cada município, captando o efeito das diferenças invariantes no tempo. Os resultados esperados da regressão de dados em painel são as variáveis explicativas com estimadores significantes diferentes de zero, identificando o resultado da decisão do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado Bahia (TCM-BA).

4 RESULTADOS

4.1 APRESENTAÇÃO DOS DADOS

A Bahia é um dos Estados da região Nordeste do Brasil. O referido Estado possui 417 (quatrocentos e dezessete) municípios. De acordo com o último Censo Demográfico do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a estimativa da população do Estado da Bahia é 14.016.906 pessoas. Comparando aos outros Estados Brasileiros, está em 5º Lugar no ranking nacional da economia e na 22ª posição no ranking Índice de Desenvolvimento Humano (IBGE, 2010).

Figura 5 - Mapa das regiões geográficas do Estado da Bahia



Fonte: Blog Território Baía do Jacuípe (2018).

Dos 417 municípios utilizados nesta pesquisa, apenas 24 deles não possuíam Conselho de Educação em 2009, ano inicial desta pesquisa, sendo que apenas 19 municípios não possuíam Conselho de Educação em 2015. Por outro lado, apenas 2 municípios não tinham Conselho de Saúde em 2009 e todos os municípios possuíam Conselho de Saúde em 2015.

Tabela 1 - Quantidade de Pareceres

Tipos de Parecer		Quantidade de Pareceres a apresentar	Quantidade de Pareceres apresentados	Percentual de pareceres não apresentados
Conselho de educação	de	2.919	1847	36,72%
Conselho de Saúde	de	2.919	1.760	39,70%

Fonte: Dados da pesquisa.

Da tabela1, nota-se que, de um total de pareceres de Conselho de Educação esperados (417 x 7 anos), que seria um total de 2.919 pareceres, foram apresentados apenas 1.847 pareceres, deixando de ser apresentado um percentual de 36,72%, o que parece um percentual elevado, considerando que esse é um instrumento de controle da gestão municipal. Da mesma forma, dos 2.919 pareceres dos Conselhos de Saúde esperados, foram apresentados 1.760 pareceres, deixando de ser apresentado um total de 1.159 pareceres ou um percentual de 39,70%.

Percebe-se que é um percentual elevado tanto para os Conselhos de Educação quanto para os Conselhos de Saúde. Esses dados podem indicar, por exemplo, por um lado, que os conselhos estão cumprindo seu papel de discordância com o gestor local e por isso, não entregam o parecer. Por outro lado, podem indicar também que o conselho entrega ao gestor municipal o parecer, mas que por este gestor discordar do parecer, ele entrega a prestação de contas sem o parecer dos conselhos. Ou ainda, de fato, o conselho não elabora os pareceres. Entretanto, considerando que os conselhos funcionam como um ator de controle na governança pública seria importante que, nos casos em que a falta de entrega ao TCM decorrer de ações deliberadas do gestor, os próprios membros dos conselhos apresentarem denúncia desses gestores ao próprio Tribunal de Contas ou a outros órgãos de controle. Isso parece não ocorrer dado que a quantidade de denúncias, conforme Tabela 2 parece menor do que a quantidade de pareceres ausentes nas prestações de contas.

Tabela 2 - Quantidade de denúncias no período

Situação	Aprovada	Reprovada	Total	Aprovada	Reprovada
Sem denuncia	1467	540	2007	73,09%	26,91%
Com denuncia	498	246	744	66,94%	33,06%
Totais	1965	786	2751	71,43%	28,57%

Fonte: Dados da pesquisa.

Ao longo do período analisado, foram feitas 1.530 denúncias. A Tabela 2, ao indicar a existência de um total de 744 municípios “com denúncia”, informa apenas a quantidade de municípios que tiveram, em dado ano, denúncias apresentadas. Isto é, em alguns anos do período analisado, alguns municípios tiveram várias denúncias no mesmo ano, como é o caso da cidade de Mucuri com 11 denúncias em 2015 e Mundo Novo com 18 denúncias em 2014. É certo que nem todos os municípios têm alguma denúncia, mas esses dados indicam que práticas políticas deletérias estão acontecendo nas gestões municipais do Estado da Bahia, e alguns atores da sociedade estão atentos a essas práticas na medida em que as denúncias são apresentadas, constituindo uma importante ação em direção à melhoria da governança pública.

Conforme Tabela 2, observa-se que de 2007 contas de municípios sem nenhuma denúncia, 1.467 foram aprovadas, um percentual de 73,09%, enquanto que 540, ou 26,91%, foram rejeitadas. Da mesma forma, de um total de 744 contas com alguma denúncia no ano analisado, foram aprovadas 498 e reprovadas 246 contas, ou seja, 66,94% das prefeituras com alguma denúncia de irregularidade na gestão foram aprovadas, enquanto que 33,06% foram reprovadas.

Observa-se que há um aumento do percentual de contas reprovadas quando o município é denunciado pela sociedade. Esses dados indicam que, quanto mais participação efetiva houver da população nos processos políticos, haverá maior controle social, o que configura a governança pública, nas ações dos gestores públicos municipais quando da tomada de decisões com o dinheiro público. Isso poderá contribuir para gestões mais eficientes e proteção do bem público.

Por outro lado, observa-se que a diferença não é muito grande entre os percentuais das contas aprovadas de prefeituras que tenham sido ou não

denunciadas, o que vai se revelar no momento da análise da regressão em que a denúncia não se mostrou significativa para explicar a decisão do TCM de aprovar ou rejeitar as contas dos municípios. Isso pode indicar a imprecisão das denúncias ou ainda que parte destas seja apenas efetuada por políticos da oposição ao gestor local, com vistas a dificultar o trabalho de seu adversário político.

A participação dos eleitores nas eleições durante o período analisado apresentou média de 78,73%, enquanto a mediana ficou em 78,72%. Por outro lado, a média de votação nominal ficou em 69,52%, enquanto a mediana ficou em 69,24%. Esses números indicam que a participação dos eleitores é relativamente baixa, já que do total de eleitores que é parte da população, apenas parte destes vai às urnas, e parte ainda menor vota efetivamente em um candidato, não escolhendo voto nulo ou em branco. O maior engajamento e participação da sociedade em processos ditos democráticos, a exemplo do sufrágio universal, podem indicar melhores escolhas e decisão sobre qual o perfil de gestor público é desejável para gerir a sua cidade.

Entretanto, o que ainda parece ocorrer no Brasil, e em especial na Bahia, objeto deste estudo, é que além de baixa a participação popular no pleito, parte significativa dos votos nominais é dada por motivos diversos e menos em função da análise por parte do eleitorado. Isso tem relação com diversos aspectos da sociedade, entre eles, destacam-se a baixa escolaridade dos eleitores e interesses outros que se materializam no momento das eleições, como troca de favores. Assim, a participação nas eleições pode não revelar adequadamente o controle social exercido pela sociedade, o que se configuraria na prática da governança pública.

A média do desempenho na Prova Brasil, que compõe a Avaliação Nacional do Rendimento Escolar que é parte integrante da nota do Ideb, no período analisado, foi de 180,83, enquanto a mediana foi de 177,30. Considerando que a nota varia entre 0 e 500, essa média pode ser considerada não satisfatória. Equivale a 36% do valor total. Essa prova avalia a qualidade do ensino oferecido pelo sistema educacional brasileiro através de testes padronizados e questionários socioeconômicos. É possível que a baixa escolaridade, medida pelo desempenho na Prova Brasil, seja um fator limitador para o aumento da governança já que limita a capacidade crítica dos estudantes e pode favorecer à manipulação por parte dos candidatos.

O percentual de vereadores da oposição nas Câmaras de Vereadores apresentou média de 45,74%, e, mediana de 44,44%. Isso indica que nas Câmaras

de Vereadores há razoável quantidade de vereadores que podem exercer maior pressão sobre o gestor municipal. E com isso mais eficiência pública poderá haver no município. Por outro lado, a escolaridade média dos vereadores apresentou média de 5,37, enquanto que a mediana é 5,38, indicando que o grau de instrução dos vereadores é baixo. Considerando que as faixas de escolaridade utilizadas pelo TSE variam de 0 (Lê e escreve) a 8 (nível superior completo) e que a faixa 5 indica nível médio incompleto, e faixa 6 nível médio completo, de fato, a escolaridade dos vereadores na Bahia pode ser considerada muito baixa.

Se por um lado tem-se que a escolaridade da sociedade e dos vereadores é relativamente baixa, sugere-se que a melhoria da governança pública tende a ser dificultada, já que o exercício da governança pública pressupõe uma sociedade engajada, articulada e organizada de modo a contribuir com os debates e decisões sobre os recursos financeiros que o gestor público administra. E, nesse aspecto, a educação é relevante (BECKER, 2002; BOISIER, 2003).

De outro lado, a média de renovação das Câmaras de Vereadores, no período, apresentou média de 35,92%, enquanto apresentou mediana de 33,33%. Isso indica que a sociedade civil está atenta aos acontecimentos políticos, está mais participativa, e, com mais interesse em participar dos processos democráticos eleitorais e um maior engajamento cívico. Da mesma forma que a escolaridade da sociedade, a participação nas eleições e a escolaridade dos vereadores, conforme descrito anteriormente, a rotatividade dos vereadores depende efetivamente da sociedade. Entretanto, isso só é possível na medida em que essa mesma sociedade tenha condições de analisar os desempenhos de seus vereadores, e decida em cada eleição quem pode continuar e quem deve dar lugar a outro vereador que pareça mais eficiente no trato da coisa pública.

4.2 DISCUSSÃO DOS DADOS – ANÁLISE DA REGRESSÃO

A Tabela 3 apresenta os resultados da regressão que passa a ser discutida neste tópico.

Tabela 3 - Resultados da Regressão

dec_tcm1	Coef.	Std.Err.	Z	P> z		95% - Conf. Interval
perc_veread_opos	-.0041093	.0043833	-0.94	0.349	-.0127004	.0044817
esc_ver	-.0640674	.1496722	-0.43	0.669	-.3574196	.2292847
ind_reno_cam	.0447766	.0048273	9.28	0.000	0353153	.054238
1.exist_cons_mun_educ	-.1433434	.5297392	-0.27	0.787	-1.181.613	.8949263
1.conse1ed	.1993493	.2241238	0.89	0.374	-.2399253	.6386238
1.exist_cons_mun_saud	.0734015	1.500.782	0.05	0.961	-2.868.077	301.488
1.parconseduc	.527632	.1456816	3.62	0.000	2421014	.8131626
1.par_cons_sau	.3447696	.1420434	2.43	0.015	-0663697	.6231694
Qdeden	-.0101914	.0447809	-0.23	0.820	-.0979603	.0775775
ele_sup_comp	.0005703	.0003977	1.43	0.152	-.0002091	.0013497
per_votos_nom	-1.146.563	.9145466	-1.25	0.210	-2.939.041	.6459154
Ideb(Prova Brasil)	-.0192603	.0040253	-4.78	0.000	-.0271497	-.0113709

Fonte: Dados da pesquisa.

De posse dos resultados obtidos, primeiramente, há de se pontuar que nem todas as variáveis corresponderam ao esperado, não somente pela não influência de algumas sobre a eficiência municipal, mas também, pela forma de influência de uma determinada variável. Ressaltamos a variável “Índice de Desenvolvimento da Educação Básica” (Prova Brasil). O referido indicador de qualidade educacional, embora tenha se revelado como uma variável estatisticamente significativa para explicar a eficiência municipal, esperava-se, na pesquisa, um resultado contrário ao apresentado.

Da Tabela 3, as variáveis “*índice de renovação na Câmara de Vereadores*”, “*Parecer do Conselho de Educação*”, “*Parecer do Conselho de Saúde*” e “*Ideb (Prova Brasil)*” revelaram-se estatisticamente significativas para explicar a eficiência municipal medida pela decisão do Tribunal de Contas dos Municípios sobre as contas públicas, uma vez que o p valor foi menor do que 0,05.

Por outro lado, as variáveis “*percentual de vereadores da oposição*”, “*escolaridade dos vereadores*”, “*existência de conselho municipal de educação*”, “*tipo de conselho de educação*”, “*existência de conselho municipal de saúde*”, “*quantidade de denúncias*”, “*eleitores com nível superior completo*” e “*percentual de votos nominais*”, não se revelaram estatisticamente significativas, divergindo do resultado esperado neste trabalho. Esperava-se que essas variáveis estudadas aumentassem a governança pública dos municípios, tornando-os mais eficiente.

No que se refere aos resultados, a primeira variável analisada é o “*percentual de vereadores da oposição*”. Os resultados indicam que ela não é significativa ou não é explicativa do resultado da decisão do Tribunal de Contas do Município. Isso quer dizer que, neste estudo, a quantidade de vereadores da oposição não tem efeito sobre o desempenho do gestor no que se refere ao julgamento dos Pareceres Prévios do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia.

Acreditava-se que a ampliação da governança pública, através de atores sociais mais próximos dos gestores locais, seria um instrumento mais efetivo no controle da gestão, a exemplo das Câmaras de Vereadores que poderiam ser adequadas nesses processos de fiscalização e controle das ações dos gestores sobre as contas públicas.

Dessa forma, esperava-se que a ampliação da participação deste ator, vereadores de oposição, no controle da gestão municipal, via governança pública, pudesse contribuir para a ampliação da eficiência municipal. Esperava-se que quanto mais vereadores da oposição nas câmaras, o papel fiscalizador fosse mais efetivo.

Entretanto, os dados indicam que esta variável “*percentual de vereadores da oposição*” estatisticamente não tem efeito relevante sobre a decisão do Tribunal de Contas do Município. Isso quer dizer que o percentual de vereadores de oposição não afeta a eficiência medida pela decisão do Tribunal de Contas do Estado da Bahia.

A câmara de vereadores tem um importante e fundamental papel no controle e na fiscalização das contas públicas (FERNANDES, 1991). O acompanhamento, a fiscalização e o controle contribuem para que os gestores do poder executivo, nesse caso o prefeito, que diante das pressões, exercidas pelos vereadores de oposição, procure administrar o bem público com responsabilidade e comprometimento,

gerando mais eficiência, o que poderia aumentar as chances de aprovação das contas públicas pelo Tribunal de Contas dos Municípios.

Para os autores Kerbauy (2005) e Melo, Souza e Bonfim (2015), as Câmaras de Vereadores politicamente se constituem como uma extensão do Poder Executivo e geralmente predominam os interesses pessoais e as trocas de favores em detrimento dos interesses coletivos e sociais. Ou seja, ausência de compromisso com a sociedade para atender e satisfazer prioritariamente os interesses de determinados grupos políticos.

Logo, o resultado da pesquisa se justifica, uma vez que o Poder Legislativo, ao atender interesses particulares em detrimento dos interesses coletivos, acaba não cumprindo o seu papel fiscalizador das ações do gestor municipal negligenciando, assim, o controle da fraude e da corrupção que podem ser cometidas pelo Chefe do Executivo (prefeito). Nesse viés, as trocas de favores, as práticas clientelistas, o partidarismo, os interesses pessoais, entres outros fatores dentro da arena política, não permitem a fiscalização com a coisa pública nem o comprometimento político com a sociedade, conforme descrevem Kerbauy (2005) e Melo, Souza e Bonfim (2015). Isso pode revelar-se no fato de que a maioria das contas dos gestores municipais é aprovada pelas Câmaras de Vereadores, mesmo sendo reprovadas pelo Tribunal de Contas dos Municípios. Isso pode ser responsável pela não significância estatística dessa variável na relação com a aprovação/reprovação das contas pelo TCB-BA.

Para a variável “*escolaridade dos vereadores*”, os resultados também indicam que essa não é significativa no resultado do julgamento das contas públicas pelo Tribunal de Contas dos Municípios para medir a eficiência municipal, logo, o nível de escolaridade dos vereadores não interfere para que o município tenha ou não as contas públicas aprovadas por aquele órgão de fiscalização e controle.

Esperava-se que, quanto maior fosse a escolaridade dos vereadores, as contas públicas seriam efetivamente aprovadas no TCM, uma vez que, o nível de escolaridade poderia fazer com que o gestor municipal fosse mais cobrado e mais pressionado já que aqueles teriam criticidade política, podendo influenciar no modo e na forma como o gestor administra bens e recursos públicos.

Conforme Kerbauy (2005), na região Nordeste concentra-se a maior taxa de vereadores com capacidade instrucional limitada apenas à leitura e escrita. Os níveis de escolaridade alcançados estão aparentemente relacionados à sua origem social e

uma grande parte da vereança possui apenas o ensino médio. Daí pode-se a sociedade refletir sobre o perfil da vereança que a representa legalmente dentro do Poder Legislativo. Ressalte-se que na amostra utilizada neste estudo, a média de escolaridade dos vereadores é de ensino médio incompleto, o que reforça os achados de Kerbauy (2005).

Para a variável “*índice de renovação na Câmara de Vereadores*”, os resultados nesta pesquisa foram os esperados. Entende-se que quanto maior for a rotatividade dos vereadores mais o gestor municipal se adequará às exigências oriundas da Câmara, tornando-se, assim, as contas públicas bem administradas e, com isso, as chances de aprovação podem ser maiores. Logo, a eficiência poderá estar presente na gestão municipal.

Levando em consideração que a renovação de cadeiras na Câmara pode ser um indicador de maior participação da sociedade civil, através do sufrágio universal, com a participação direta nos processos democráticos, isso significa maior governança pública. Logo, a sociedade mais participava poderá contribuir para diminuir a cooptação do gestor municipal sobre as decisões políticas dentro da Câmara Municipal, o que comunga com Oliveira e Pisa (2010) que consideram que a maior participação da sociedade civil ocorre no momento das eleições. Espera-se que a participação cívica possa contribuir efetivamente para a diminuição e o combate à corrupção política dentro da administração pública, conforme destacam Boisier (2003) e Becker (2002) ao enfatizarem a importância da participação social na organização e desenvolvimento da sociedade.

Logo, observa-se a importância da atenção da sociedade no jogo de interesses escusos da política municipal. A renovação e a rotatividade da bancada na Câmara Municipal se faz pertinente e necessária para extirpar as organizações criminosas que parasitam o aparelho do Estado, utilizando a coisa pública como se fosse coisa privada. Então, renovar a câmara pode constituir-se em uma ação de governança pública que melhora a eficiência medida pelo índice de aprovação das contas municipais. Nesse aspecto, a sociedade é crucial na vida política, conforme destaca Maia (2010).

Para as variáveis “*existência do Conselho Municipal de Educação* e “*existência do Conselho Municipal de Saúde*”, essas não revelaram relevância estatística neste trabalho, contrariando ao resultado esperado. Esperava-se que a existência dos

Conselhos de Educação e Saúde fossem indicadores relevantes de governança pública para aprovação das contas municipais pelo Tribunal de Contas dos Municípios. Entretanto, a existência destes, por si só, não interfere nas decisões dos órgãos de fiscalização e controle. Também é possível que como todos os municípios indicaram a existência de conselhos, já que, por exemplo, em 2015, apenas 2 municípios informaram não ter conselho de saúde, isso não influencia na variável explicada.

Talvez, seja explicada a não relevância das variáveis “*existência do Conselho Municipal de Saúde*” e “*existência do Conselho Municipal de Educação*” pelo fato que não é suficiente apenas a simples existência de um conselho, seja este de saúde ou de educação, se não houver participação efetiva destes nas decisões políticas municipais, em resumo, se não houver governança pública.

Esse resultado parece reforçar o que Carneiro (2002) afirmou sobre os desafios para que os conselhos sejam de fato o canal de expressão de uma demanda organizada da sociedade, atuando como mecanismos de controle público sobre a ação do Estado e de participação cidadã, fortalecendo a governança pública. A participação efetiva da sociedade civil nas deliberações políticas é de fundamental importância para que haja o controle social da administração pública (MAIA, 2010), e os conselhos podem ser um instrumento importante nesse processo, conforme destaca Teixeira (2004).

As variáveis “*Parecer do Conselho de Educação*” e “*Parecer do Conselho de Saúde*”, atenderam satisfatoriamente ao que se esperava nesta pesquisa. Entende-se que o conselho, ao ser efetivamente participativo, exerce socialmente o seu papel de controle social sobre a aplicação dos recursos públicos e acompanhamento das contas apresentadas pelos gestores municipais. Logo, os Conselhos Municipais ao emitirem os seus Pareceres acompanham o andamento, a distribuição e a aplicação dos recursos públicos.

No somatório dos anos estudados nesta pesquisa, cada Conselho deveria entregar 2.919 Pareceres. Não foram entregues 1.072 Pareceres do Conselho de Educação e 1.159 Pareceres do Conselho Saúde o que, conforme descrito anteriormente, parece um número elevado, especialmente considerando que o Parecer dos Conselhos de Educação e Saúde são parte integrante dos processos de prestação de contas das prefeituras, junto ao TCM-BA, dificultando a aprovação das

contas. Mais importante nesse resultado é que fortalece a importância da entrega dos Pareceres é que sua presença na prestação de contas favorece a aprovação das contas, indicando nível maior de governança pública por parte dos conselhos que melhora a eficiência nos municípios que entregam os pareceres ao TCM-BA.

Os Conselhos de Educação e de Saúde, além das ações locais, participando da fiscalização, decisão e controle dos recursos públicos destinados às áreas de educação e saúde, devem fornecer ao gestor municipal, conforme Resolução do TCM nºs 1276/08 e 1277/08, parecer sobre a regularidade das contas municipais que devem acompanhar a prestação de contas dos prefeitos entregues ao TCM.

Logo, é notório observar que os Conselhos, através da emissão dos pareceres sobre as contas públicas municipais, deveriam ser excelentes ferramentas de governança pública para auxiliar a sociedade civil no acompanhamento dos gastos dos recursos públicos municipais, corroborando que a participação da sociedade poderá contribuir para a melhoria das ações dos gestores. Ou seja, contribuirá efetivamente para que as ações dos governos locais (prefeitos), tivessem aumento da eficiência municipal.

Entretanto, apesar da existência de obrigação legal por parte do TCM-BA, percebeu-se que, além da não entrega de muitos Pareceres, outros problemas se manifestam nesse processo que envolve a emissão dos pareceres entregues ao TCM-BA. Entre esses problemas podem ser destacados os trechos abaixo no Quadro 4, extraídos dos Pareceres Prévios do TCM quando de contas rejeitadas:

Quadro 4 - Trechos dos Pareceres do TCM

Trecho 1	O Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia, “[...] opina pela rejeição, porque irregulares, das contas da Prefeitura Municipal de Entre Rios, relativas ao exercício financeiro de 2014, aponta o Pronunciamento Técnico a ausência de encaminhamento do Parecer do Conselho Municipal de Saúde, em desacordo com o disposto no art. 13 da Resolução TCM nº 1.277/08. A defesa é silente quanto a matéria, pelo que a omissão tem repercussão nas conclusões deste pronunciamento” (grifo deles)”.
Trecho 2	O Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia “[...] Opina pela rejeição, porque irregulares, das contas da Prefeitura Municipal de Monte Santo, relativas ao exercício financeiro de 2013. A área técnica, em seu pronunciamento, informa que a Comuna apresentou o Parecer do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB assinado, apenas, pelo Presidente e Vice Presidente, desatendido o quanto exigido

	no art. 31 da Resolução TCM nº 1276/08, sem que a defesa final tenha se manifestado sobre a matéria. Evite-se reincidência”. (Grifo deles)
Trecho 3	O Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia, “[...] opina pela rejeição, porque irregulares, das contas da Prefeitura Municipal de JITAÚNA, relativas ao exercício financeiro de 2011. Não integra a prestação de contas o Parecer do Conselho Municipal de Saúde, em descumprimento ao contido no artigo 13 da Resolução TCM nº1.277/08, a repercutir nas conclusões deste pronunciamento. (Grifo deles).
Trecho 4	ausente dos autos o Parecer do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB, que deveria integrar as contas quando postas em disponibilidade pública e em desatendimento ao disposto no artigo 31 da Resolução TCM nº 1.276/08. Questionado, alega o Gestor que não o teria obtido oportunamente, o que não sana a questão (grifo deles).
Trecho 5	Remanesce ausente dos autos o Parecer do Conselho Municipal de Saúde, que deveria integrar as contas quando da sua disponibilização pública. A defesa final limita-se a informar teria solicitado, sem êxito, o que não sana a irregularidade. Evite-se a reincidência de cumpra-se o disposto no artigo 13 da Resolução TCM nº 1.277/08 (grifo deles).

Fonte: Elaboração própria.

Observa-se, nos trechos citados acima, o descaso total e as mazelas praticadas pelo gestor municipal no que se refere à apresentação dos Pareceres dos Conselhos. Porém, não se sabe se de fato o Conselho não apresentou o Parecer ou o chefe do poder executivo, por ordens diversas e interesses outros, não entregou o documento ao órgão de fiscalização e controle das contas públicas municipais.

Parte dos membros dos Conselhos municipais, em sua maioria, é indicada pelos próprios gestores municipais e, ainda, alguns deles são detentores de cargos políticos dentro do próprio município. Em alguns municípios, do Estado o próprio secretário ou presidente assinam os pareceres.

Por isso, perdem a validade quando os mesmos não estão assinados por todos os membros do Conselho, ou, ainda, são apresentados com inconsistências contábeis, acabam não sendo aceitos pelo TCM por contrariarem o que preceituam as Resoluções n. 1277/08 e nº 1276/08 que estabelecem normas para a aplicação dos recursos destinados a Saúde e Educação, respectivamente.

O Pronunciamento Técnico do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia ratifica o resultado estatístico desta pesquisa. Isto é, a ausência da apresentação do Parecer do Conselho aos órgãos de controle e fiscalização tem repercussão nas decisões para aprovação das contas públicas. Logo, os Pareceres

dos Conselhos configuram-se como importante instrumento de governança pública para aumentar a eficiência na esfera municipal. Todavia, a não apresentação dos Pareceres do Conselho de Saúde e do Conselho de Educação não causa impedimento para a rejeição ou aprovação das contas públicas dos municípios, o que se constitui em fragilidade no processo de fiscalização das contas públicas.

Uma observação que cabe fazer é que as resoluções não seguem fielmente o mesmo padrão, divergindo o entendimento de parecerista para parecerista do TCM-BA. Às vezes, a redação é um pouco confusa. Já que o acesso é disponível para a sociedade (população), deveria haver mais clareza e objetividade nas informações. Observa-se que há contas públicas municipais aprovadas pelo Tribunal de Contas dos Municípios sem a apresentação dos pareceres dos Conselhos.

Considera-se de importante a participação e o controle da sociedade civil através dos órgãos de representatividade social que ajudam a pressionar as ações públicas dos gestores locais para prática de gestão eficiente. Dessa forma, a sociedade civil poderá contribuir significativamente para provocar boas práticas de governança pública, o que poderá levar chefe do executivo local a aumentar exponencialmente a eficiência na esfera municipal.

Outra variável que contrariou os resultados esperados neste trabalho foi a variável “tipo de Conselho de Educação” no que se refere a paritário ou não paritário. Os conselhos paritários são formados por membros dos diversos segmentos da sociedade que compartilham as decisões referentes à educação municipal (BRONSTEIN; FONTES FILHO; PIMENTA, 2017). Sendo um conselho paritário, esperava-se que ele influenciasse na governança pública e, conseqüentemente, melhorasse a eficiência municipal. Entretanto, os resultados não confirmaram essa expectativa. É possível que as deficiências apontadas por Carneiro (2009) e a forma como os gestores lidam com os conselhos, utilizando-os de forma política, limitem a real capacidade de atuação desses conselhos e gerem os resultados aqui encontrados.

A variável “quantidade de denúncias” apresentadas pela sociedade civil não se revelaram estatisticamente significativas para explicar a eficiência municipal medida pela decisão do Tribunal de Contas do Município. Esperava-se que essa variável tivesse um impacto significativo para aprovação ou não das contas públicas apresentadas pelos gestores municipais.

No período compreendido entre 2009 e 2015 foram encaminhadas ao Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia 1.530 denúncias de irregularidades contra municípios baianos. É competência do Tribunal de Contas dos Municípios decidir sobre denúncias que lhe sejam encaminhadas por qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato, na forma prevista na Lei Orgânica do Tribunal Supracitado (BAHIA,1991).

São consideradas irregularidades que, pelo grau de relevância e pelo de nível de incidência, bem como pela extensão e pela gravidade dos prejuízos por elas causados ao erário ou ao interesse público, motivarão a rejeição das contas municipais (SOUZA, 1991, p.85).

Acreditava-se que a sociedade civil, ao denunciar os atos de improbidade administrativa dos gestores municipais aos órgãos de controle e fiscalização, contribuiria para o aumento da governança pública e que fossem evitadas as práticas de corrupção, desvios e fraudes contra o patrimônio público. É possível que a falta de fundamento das denúncias apresentadas ao TCM leve as mesmas a serem consideradas improcedentes, o que pode justificar a falta de relação com a eficiência municipal medida pela decisão do TCM. Nesse caso, estudos futuros poderão verificar especificamente o conteúdo das denúncias apresentadas ao TCM-BA, e como o TCM julgou cada uma delas, de modo a verificar a sua regularidade e como a sociedade pode aperfeiçoar sua participação social através das denúncias contra os gestores irresponsáveis.

Da mesma forma ocorreu com a variável *“eleitores com nível superior completo”*, que não se revelou estatisticamente significativa para explicar a eficiência municipal medida pela decisão do Tribunal de Contas do Município. Esperava-se que, quanto maior a escolaridade dos eleitores, mais criticidade política estes tivessem sobre as decisões políticas municipais, o que aumentaria a governança pública, e, automaticamente, os gestores seriam mais pressionados e cobrados a realizar uma gestão responsável, comprometida com a coisa pública e com a eficiência municipal, ampliando o nível de aprovação das contas municipais.

Entretanto, na pesquisa, a supracitada variável não se revelou estatisticamente significativa para explicar a eficiência municipal auferida nas decisões do TCM. Embora os autores Mignozzetti et al. (2010) e Torouco e Madeira (2013) tenham apresentado uma pesquisa sobre o voto no universo de pessoas mais escolarizadas,

indicando que, quanto maior for a qualidade educacional da população votante, maior será sua capacidade analítica para eleger os seus governantes, nesta pesquisa, escolaridade não melhora a governança e não afeta na aprovação das contas municipais.

Porém, no que tange a avaliação das contas públicas pelo TCM, a variável “*eleitorado com nível superior*” não impacta nos dados estatísticos de modo relevante. Isso talvez se justifique pelo fato de os eleitores escolherem seus candidatos por motivos outros que não seja pela avaliação de sua capacidade de gestão, ou, ainda, por não estarem imbuídos para tornar a sociedade mais equânime, justa e mais igualitária, e votem mais preocupados com sua posição ideológica conforme Mignozzetti et al. (2010).

A variável “*percentual de votos nominais*” também contrariou os resultados esperados neste trabalho. Esperava-se que o fato de o eleitorado participar efetivamente do sufrágio universal exerceria sua cidadania e tendo a compreensão do seu papel social na sociedade. Logo, tal engajamento democrático poderia comprovar a participação social na escolha de um gestor que promovesse o desenvolvimento social.

A sociedade civil participa de diversas formas de controle e acompanhamento social, tais como as participações em Conselhos Municipais, audiências públicas, eleições, entre outras formas de envolvimento social nas demandas políticas. O controle social auxilia os Tribunais de Contas e os órgãos de controle interno a fiscalizar a aplicação dos recursos públicos. O Controle social significa o entendimento, a participação e a fiscalização da sociedade sobre as ações do Estado (BRASIL, 2015).

A ausência da organização societal, ou seja, a não organização da sociedade civil, dificulta a expansão do desenvolvimento nas sociedades, e a procrastinação social nos processos políticos atrapalha o desenvolvimento da sociedade. Logo, a sociedade civil precisa compreender a importância do seu papel nos processos políticos para que, assim, possa contribuir para a construção de uma sociedade mais equânime. Essa concepção está de acordo com a proposição de Becker (2002, p.36) que afirma que “uma sociedade mais organizada socialmente é uma sociedade mais participativa politicamente. E uma sociedade mais participativa politicamente é uma sociedade muito mais desenvolvida economicamente”.

Seguindo para a última variável da governança pública utilizada neste estudo, “Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Prova Brasil)”, ela teve impacto significativo e negativo para a eficiência municipal. Ressalte-se que, embora o referido indicador de qualidade educacional tenha se revelado como uma variável estatisticamente significativa para explicar a eficiência municipal, medida pelas decisões dos Pareceres Prévios do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia, a pesquisa apresentou um resultado contrário ao esperado.

Esperava-se que essa variável fosse significativa e positiva, mas, foi significativa e negativa. Parecia óbvio que, quanto melhor fosse o nível de escolaridade e qualidade educacional, mais criticidade teria a população para escolher seus representantes políticos. Espera-se que um eleitorado, consciente do seu papel social, pressione o gestor a gerir a coisa pública de modo responsável e comprometido com o desenvolvimento da sociedade, forçando-o a promover a eficiência municipal.

Logo, não se esperava que, quanto maior fosse o nível de escolaridade dos estudantes municipais menos as contas públicas municipais seriam aprovadas pelo Tribunal de Contas dos Municípios, ou seja, de acordo com os dados estatísticos, a qualidade da educação do município interfere de forma negativa na governança pública, e na decisão do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo geral desta dissertação foi avaliar a relação entre governança pública e eficiência municipal na gestão dos municípios no Estado da Bahia no período de 2009 a 2015. Foi realizada uma análise quantitativa, com utilização de regressão logística, sendo estabelecida como variável explicada como dimensão da eficiência pública a decisão nos pareceres prévios do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia (TCM-BA) e, como variáveis explicativas da governança pública, as dimensões: percentual de votos nominais; eleitores com nível superior completo; escolaridade dos vereadores; quantidade de denúncias; percentual de oposição na câmara de vereadores; Ideb (Prova Brasil) e existência Conselhos Municipais; índice de renovação da câmara, Pareceres dos Conselhos de Educação e Saúde.

Ao considerar os efeitos das variáveis da governança pública, percebeu-se que as variáveis “índice de renovação na Câmara de Vereadores”, “Parecer do Conselho de Educação”, “Parecer do Conselho de Saúde” e “Ideb (Prova Brasil)” são influenciadoras na eficiência pública municipal dos municípios baianos. As outras variáveis da governança pública, relacionadas ao “percentual de vereadores da oposição”, “escolaridade dos vereadores”, “existência de Conselho Municipal de Educação”, “tipo de Conselho de Educação”, “existência de Conselho Municipal de Saúde”, “quantidade de denúncias”, “eleitores com nível superior completo” e “percentual de votos nominais”, não tiveram influência sobre a eficiência municipal medida pela decisão do TCM-BA.

De posse dos resultados obtidos, primeiramente, há de se pontuar que nem todas as variáveis corresponderam ao esperado, não somente pela não influência de algumas sobre a eficiência municipal, mas também, pela forma de influência de uma determinada variável. Nesse caso, ressaltamos a variável “Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) (Prova Brasil)”. O referido indicador de qualidade educacional, embora tenha se revelado como uma variável estatisticamente significativa para explicar a eficiência municipal, apresentou um resultado contrário ao esperado.

Esses resultados suscitam o importante papel que têm os Conselhos Municipais de Educação e Saúde. Esses exercem um papel fundamental e importante, pois representam o controle social sobre as ações do gestor municipal. Nesse sentido,

a pressão exercida sobre os gestores municipais pode ser um instrumento importante para o aumento da governança, e, conseqüentemente, aumentar a eficiência municipal, principalmente, se pensarmos na atual situação política do país envolvendo falta de recursos para a sociedade e corrupção.

A variável “renovação dos vereadores” também pode revelar-se como controle social importante, e, configura-se como outro instrumento de governança pública, na medida em que a sociedade pode exercer seu direito de substituir seus representantes legislativos sempre que entender que eles não cumprem adequadamente seu papel. Nesse sentido, analisando o papel dos conselhos e a renovação das Câmaras de Vereadores, reforça-se a importância da sociedade como ator fundamental na ampliação da governança pública e, conseqüentemente, melhoria da eficiência na gestão pública.

Os resultados permitem também sugerir que, mais importante do que uma bancada de oposição na Câmara de Vereadores, que se espera ideal para fiscalização do gestor municipal, é a ação dos Conselhos Municipais e da própria sociedade nas ações de controle da gestão dos prefeitos. Isso significa que a melhoria da gestão pública, que passa pela ampliação da governança pública, depende muito mais da própria sociedade do que dos políticos, que, em boa medida, se articulam, independentemente de ser oposição ou não, para beneficiar-se dos favores dos gestores municipais, o que acaba por limitar as ações dessas “oposições”.

Os resultados desse trabalho podem contribuir para despertar o interesse da sociedade para importância do controle social nos processos políticos, ditos democráticos, e sobre a importância do envolvimento dos atores sociais para aumentar a governança pública, de modo que as ações e práticas governamentais estejam comprometidas com o bem-estar social, evitando, assim, as práticas e eventos de corrupção, desvios de verbas e a apropriação indevida do patrimônio público. E nesse aspecto, o fortalecimento dos Conselhos Municipais pode ser um importante instrumento de controle social.

Uma reflexão que surge neste trabalho é a falta de significância estatística em duas variáveis associadas à participação popular no processo político, através do voto. Isso porque o percentual de participação de eleitores nas eleições e percentual de votos nominais não se mostraram relevantes para explicar ampliação da governança que influenciaria a eficiência municipal. Nesse sentido, cabe refletir que,

apesar de os percentuais serem relevantes, sua influência é baixa, o que pode indicar que os eleitores participam muito, mas participam mal da escolha dos seus candidatos. Logo, uma melhoria na conscientização dos eleitores e escolhas melhores nas eleições poderia potencializar os aspectos da governança pública e a eficiência na gestão municipal.

No campo acadêmico, os resultados deste trabalho enriquecem as discussões sobre os fatores da governança pública, ao identificar algumas variáveis como relevantes para melhorar a eficiência municipal. Nos últimos anos, diversos estudos têm sido realizados na tentativa de entender o fenômeno da governança pública. Nesse sentido, este trabalho busca ampliar essas discussões. Da mesma forma, esses resultados podem ajudar na disseminação de conhecimentos junto aos formadores de opiniões, para despertar a participação social e o engajamento político, de modo que a participação nas eleições, por exemplo, seja com mais maturidade e criticidade na escolha dos seus governantes.

Entre as principais limitações deste trabalho, destacam-se a realização da pesquisa dentro de um único Estado e a falta de uma análise qualitativa junto a alguns atores da governança, como representantes dos Conselhos Municipais, Tribunal de Contas dos Municípios e mesmo gestores públicos.

Ademais, sugere-se a continuidade de estudos e avaliações sobre esse objeto de estudo, de maneira que outras variáveis aqui não testadas possam ser verificadas. Outra sugestão é a realização de análises qualitativas que possam investigar, por exemplo, porque a escolaridade dos vereadores não influencia na eficiência municipal, bem como entender as dinâmicas do funcionamento dos Conselhos Municipais, de modo a melhorar sua efetividade no aumento da governança pública. É válido, também, sugerir a realização de trabalhos que abarquem a limitação desse estudo, especialmente ampliando a amostra para outros estados, e para o total do Brasil. Além disso, estudos específicos podem investigar e discutir os conteúdos das denúncias formuladas pela sociedade junto aos órgãos de controle, a exemplo do Tribunal de Contas, como forma de tornar esse meio de governança pública mais eficiente e eficaz no controle da gestão pública.

REFERÊNCIAS

ANDION, Carolina. Por uma nova interpretação das mudanças de paradigma na administração pública. **Cad. EBAPE. BR**, v.10, n.1, p.1-19. 2012.

ALBUQUERQUE, Cristhian Carla Bueno de; OLIVEIRA, Antonio Gonçalves de Oliveira. *Accountability* em pareceres prévios do Tribunal de Contas do Estado do Paraná: possíveis consequências para o desenvolvimento local. **RBDP – Revista Brasileira de Planejamento e Desenvolvimento**, v. 2, n. 2, p. 43-57, jul./dez. 2013.

BAHIA. Tribunal de Contas dos Municípios. **Resolução n.º 1.060/05, de 25 abril de 2005**. Estabelece normas para a apresentação da prestação de contas mensal e anual de Prefeituras e Mesas de Câmaras e dá outras providências. Disponível em: <http://www.tcm.ba.gov.br/wp-content/uploads/2015/05/Resol----o-1060-2005-atualizada-.pdf> >. Acesso em: 7 jun. 2017.

BAHIA. Tribunal de Contas dos Municípios. **Resolução n.º 1.276 de 17 de dezembro de 2008**. Estabelece normas que visam o controle da aplicação dos recursos destinados à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino - MDE, institui mecanismos de comprovação da aplicação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, e dá outras providências. Disponível em: http://www.tcm.ba.gov.br/wp-content/uploads/arquivos_antigos/res127608.pdf>. Acesso em: 30 jul. 2017.

BAHIA. Tribunal de Contas dos Municípios. **Resolução n.º 1.277 de 17 de dezembro de 2008**. Disciplina a aplicação pelos municípios de recursos em ações e serviços públicos de saúde, e dá outras providências. Disponível em: http://www.tcm.ba.gov.br/wp-content/uploads/arquivos_antigos/res127708.pdf>. Acesso em: 30 de jul. 2017.

BAQUEIRO, Marcelo. Democracia formal, cultura política informal e capital social no Brasil. **Opinião Pública**, Campinas, v.14, n. 2, p.380-4013, nov. 2008.

BANCO MUNDIAL. **Do confronto à colaboração**: relações entre sociedade civil e o Banco Mundial no Brasil. 2003. Disponível em: <http://www.worldbank.org>>. Acesso em: 10 fev. 2017.

BECKER, Dinizar Fermiano. A economia política do (des)envolvimento regional contemporâneo. **REDES**. Universidade de Santa Cruz do Sul. v.7, n.3, p.35-59, set./dez.2002.

BENTO, Leonardo. **Governança e governabilidade na reforma do estado**: entre a eficiência e a democratização. ed. 1. São Paulo: Manole. 2003.

BIZERRA, André Luiz Villagelim; ALVES, Francisco José dos Santos; RIBEIRO, Cintia de Melo de Albuquerque. Governança pública: uma proposta de conteúdo

mínimo para os relatórios de gestão das entidades governamentais. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNO, 2012, Salvador. **Anais...** 2012.

BOISIER, Sergio. Y Si el desarrollo fuese una emergencia sistémica?. **IREDES**. Universidade de Santa Cruz do Sul. v.8, n 1, p.4-42, jan./abr.2003.

BRAGA, G. B.; FERREIRA, M. A. M.; BRAGA, B. B. A eficiência da atenção primária à Saúde: avaliando discrepâncias. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 7, n. 2, p. 100-107, 2015.

BRASIL. Constituição. (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. São Paulo: Saraiva, 2012.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Orientação para conselheiros de saúde**. Brasília. 2. ed. [S.I.]: Secretaria de Controle Externo, 2015.

BRASIL. Planalto do Governo. **Lei nº 8.429 de 2 de julho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8429.htm>. Acesso em: 9 ago. 2017.

BRASIL. Planalto do Governo. **Lei nº 12.846 de 1 de agosto de 2013. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12846.htm>. Acesso em: 10 ago. 2017.

BRASIL. Planalto do Governo. **Lei Complementar nº 101, de 4 de Maio de 2000**. Estabelece normas e finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 11 ago. 2017.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Governança Pública**: referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública e ações indutoras de melhoria. Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014.

BRONSTEIN, Michelle M.; FONTES FILHO, Joaquim R.; PIMENTA, Gabriel A. Organização dos conselhos municipais: governança e participação da sociedade civil. **Interações**, v.18, n.1, p.89-102, 2017.

CABRAL, S.; FERNANDES, A. S. A.; RIBEIRO, D. B. C. Os papéis dos *stakeholders* na implementação das parcerias público-privadas no Estado da Bahia. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 14, n. 2, p. 325-339, 2016.

CARNEIRO, Carla Bronzo Ladeira. Conselhos de políticas públicas: desafios para a sua institucionalização. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.36, n.2, p.277-292, 2002.

CAMPOS, Taiane. Las Casas. Políticas para *stakeholders*: um objetivo ou uma estratégia organizacional. **Revista de Administração Contemporânea**, v.10, n.4, p. 111-130, out./dez. 2006.

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

CASULA, Mattia. Quem governa na governança (local)? Reflexões teóricas e evidências empíricas. **Revista de Administração**, v. 51, n.16, p.1122-1138, 2017.

CARVALHO, José Carlos; SILVA, Lino Martins da. A fiscalização exercida pelo Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro – O caso FUNDET. **Revista de Contabilidade do Mestrado em Ciências Contábeis**, v.9, n. 1, p.53-76, 2004.

CHIARETO, Joice; KOMETANI, Henrique; CORREA, Hamilton Luiz. Interesses, demandas e valor para *Stakeholders*: um estudo bibliográfico. **Revista Eletrônica de Administração – RAE**, v.15, n.2, p.269-285, 2016.

COELHO, Hamilton. O papel dos Tribunais de Contas na busca da efetividade e controle externo. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gérias**. Minas Gérias, v.75, n. 2, ano XXVIII, 2010.

COSTA, C. C. M. et al. Fatores associados à eficiência na alocação de recursos públicos à luz do modelo de regressão quantitativa. **Revista de Administração Pública**, v. 49, n. 5, p. 319-347, 2015.

CUSTÓDIO, Ana Judith; COSTA, Benny Kramer. Os novos modelos de gestão pública e os *stakeholders*: como se inserem na estrutura do Ministério do Planejamento?. In: SEMINÁRIO DA ANTUR, 2016. **Anais....** 2016.

DIAS, Taisa; CARIO, Antonio Ferraz. Governança pública: ensaiando uma concepção. **Revista de Contabilidade, Gestão e Governança**, v.17, n.3, p. 89-108, set/dez.2014.

FÁVERO, Luiz Paulo; BELFIORE, Patrícia. **Manual de análise de dados. Estatística e modelagem multivariada com Excel, SPSS e Stata**. 1. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2017. p. 791-793.

FERNANDES, Flávio Sátiro. O tribunal de contas e a fiscalização municipal. **Revista do Tribunal de Contas de Pernambuco**, Pernambuco, p.157-165,1991.

FREY, Klaus. Governança urbana e participação pública. **Revista de Administração Contemporânea**, v.1, n.1, art.9, p. 136-150, jan./abr.2007.

GALVÃO, Paulo Roberto; GIL, Antonio de Loureiro; OLIVEIRA JÚNIOR, Roberto de. **Gestão pública municipal de alto desempenho**. Governança e controladoria Municipal. São Paulo: Júrua, 2016.

GERSCHMAN, Silvia. Conselhos municipais de saúde: atuação e representação das comunidades populares. **Cad. Saúde Pública**, Rio de Janeiro. v. 20. n.6, p. 1670-1681, nov./dez.2004.

GONÇALVES, Alcindo. O conceito de governança. In: CONGRESSO NACIONAL CONPEDI, 15., 2005, Fortaleza. **Anais...** 2005.

HOLANDA, Aline Gomes. O papel dos conselhos municipais de políticas e os caso do conselho municipal de cultura. In: ENCONTRO DE ESTUDOS MULTIDISCIPLINARES EM CULTURA DA UFBA, 5., 2009. Salvador. **Anais...** 2009.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ba/salvador/panorama>>. Acesso em: 19 jan. 2018.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA – IBGC. **Origens da Governança Corporativa**. Disponível em:<<http://www.ibgc.org.br/index.php/governanca/origens-da-governanca>>. Acesso em: 1 maio 2017.

JACQUES, Flávia Verônica Silva; VICENTE, Ernesto Fernando Rodrigues; ENSSLIN, Sandra Rolim. Indicadores de governança no setor público: bibliometria em artigos internacionais. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DE CONTABILIDADE E AUDITORIA, 25, 2013. Lisboa. **Anais...** Lisboa: Iscal, 2013.

KERBAUY, Maria Teresa Miceli. As câmaras municipais brasileiras: perfil de carreira e percepção sobre o processo decisório local. **Opinião Pública**, Campinas, v. 21, n.2, p.337-365.2005.

KISSLER, L.; HEIDEMANN, F. G. Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade? **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.40, n.3, p. 479-499, maio/jun. 2006.

MAIA, Rousiley C. M. O papel democrático da sociedade civil em questão. **Lua Nova**, São Paulo, v.81, p. 147-174, 2010.

MARINO, Pedro de Barros Leal Pinheiro; SOARES, Rômulo Alves; DE LUCA, Marcia Martins Mendes; VASCONCELOS, Alessandra Carvalho. Indicadores de governança mundial e a sua relação com os indicadores socioeconômicos dos países do Brisc. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, p. 721-744, set./out. 2016.

MELO, Clóvis Alberto Vieira de; SOUZA, Saulo Santos de; BONFIM, Washington Luís de Sousa. Federalismo e bons governos: uma análise política da gestão fiscal dos municípios. **Opinião Pública**, Campinas, v.21, n. 3, p. 673-692,2015.

MEIRELLES, Hely Lopes; ALEIXO, Décio Balestero; FILHO, José Emmanuel Burle. **Direito administrativo brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2012.

MENDONÇA, Gismália Marcelino. **Manual de normatização para apresentação de trabalhos acadêmicos**. 4. ed. Salvador: UNIFACS, 2015.

MODESTO, Paulo. Notas para um debate sobre o princípio da eficiência. **Revista do Serviço Público**, ano 51, n. 2, p.105-120, 2000.

NARDES, João Augusto Ribeiro; ALTOUNIAN, Claudio Sarian; VIEIRA, Luiz Afonso Gomes. **Governança pública: o desafio do Brasil**. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

OLIVEIRA, Antonio Gonçalves de; PISA, Beatriz Jackiu. IGovP: índice de avaliação de governança pública – instrumento de planejamento do Estado e de controle social pelo cidadão. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.49. p. 1263-1290, set./out. 2015.

PASCARELLI FILHO, Mario. **A nova administração pública: profissionalização, eficiência e governança**. São Paulo: DVS, 2011.

PETERS, B. Guy. Os dois futuros do ato de governar: processos de descentralização e recentralização no ato de governar. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v.3 p. 289-307, jul./set. 2008.

PINHO, J. A. G; SACRAMENTO, A. R. S. *Accountability*: já podemos traduzi-la para o Português?. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 43, p. 1343-1368, 2009.

PIZZIO, Alex. A sociedade civil e a esfera pública em regimes democráticos: notas sobre a participação popular. **Revista da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Goiás**, Goiás, v.34, p.187-198, 2009.

PORTAL MEC. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/seb>>. Acesso em: 7 jul. 2017.

RAQUEL, Izabela; BELLEN, Hans Michel Van. **Contribuição à concepção da governança pública: uma análise a partir da visão de especialistas**. Rio de Janeiro: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração, set. p.1-16. 2012.

RUEDIGER, Marco Aurélio; ROSA, Elizabeth; RICCIO Vicente. O papel do tribunal de contas na percepção de gestores públicos de municípios do Rio de Janeiro. In: ENCONTRO DA ANPAD, 32., 2008, Rio de Janeiro. **Anais...** 2008.

ROCHA, Arlindo Carvalho. A realização de *accountability* em Pareceres prévios do Tribunal de Contas de Santa Catarina. **Revista de Adm. Pública**, Rio de Janeiro v.47, n.4, p. 901-25, jul./ago. 2013.

ROCHA, Elisama Nascimento et al. O papel do conselheiro Municipal de saúde na fiscalização do orçamento público. **Saúde em Debate**, Rio de Janeiro, v.37, n. 96, p.104-111, 2013.

ROCHA, Thelma; GOLDSCHIMIDT, Andrea. **Gestão dos stakeholders**. São Paulo: Saraiva, 2010.

RODRIGUES, M. V. Democracia vs. eficiência: como alcançar equilíbrio em tempo de crise financeira. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v. 51, n. 1, p. 88-104, 2017.

SANTOS, Marcos José Araújo dos; PINHEIRO, Leonardo Barboza; QUEIROZ, Igor de Assis Sanderson. Governança na administração pública: concepções do modelo australiano de Edwards et al. (2012) vis-à-vis as contribuições teóricas. In: ENCONTRO DA ANPAD, 38, 2014, Rio de Janeiro. **Anais...** 2014.

SAUERBRON, Fernanda Silveira; SAUERBRON, João Felipe Rammelt. Estratégias de responsabilidade social e esfera pública: um debate sobre *stakeholders* e dimensões sociopolíticas de ações empresariais. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, p. 435-458, mar./abr. 2011.

SAUERBRONN, Fernanda Filgueiras. Governança pública em saúde pós-reforma gerencial no Brasil: reconciliando perspectivas para uma análise multinível. **Revista de Administração Pública e Gestão Social**, v. 9, n.3, p.148-157, jul-set. 2017.

SECCHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.43, p.347-369. 2009.

SILVA, Conceição et al. **Reflexões sobre o Sistema Nacional de Educação e o papel dos Conselheiros Municipais de Educação**. União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação. Texto produzido pelo grupo de trabalho organizado pela Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino do Ministério da Educação. [S.l.]: MEC, 2013.

SILVA, Lindomar Pinto da. A sociedade civil e sua participação no processo de desenvolvimento local em um município do estado da Bahia. In: ENCONTRO DA ANPAD, 2006, Salvador. **Anais...**, 2006.

SLOMSKI, Valmor; CAMARGO, Guilherme Bueno de; FILHO, Antonio Carlos Cintra do Amaral.; SLOMSKI, Vilma Geni. A demonstração do resultado econômico e sistemas de custeamento como instrumentos de evidenciação do cumprimento do princípio constitucional da eficiência, produção de governança, e accountability no setor público: uma aplicação na Procuradoria Geral de Município de São Paulo. **Revista de Administração Pública**, v.44, p.933-957, jul./ago. 2010.

SOUZA, Antonio Emanuel Andrade de. **Accountability nos pareceres do tribunal de contas dos municípios**. Salvador: [s.n.], 1991.

TEIXEIRA, Lucia Helena G. Conselhos municipais de educação: autonomia e democratização do ensino. **Cadernos de Pesquisa**, v.34, n.123, p.691-708, 2004.

TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DA BAHIA. Cartilha Institucional. **Conheça O TCM-BA**. Disponível em: <<http://www.tcm.ba.gov.br/wp-content/uploads/2017/06/CartilhaInstitucional.pdf>>. Acesso em: 17 jan. 2018.

TERRITÓRIO BACIA DO JACUÍPE BAHIA. Disponível em<<http://territoriobaciadojacuipe.blogspot.com.br/>>. Acesso em: 18 jan. 2018.

VIEIRA, Saulo Fabiano Amâncio; COSTA, Benny Kramer; BOAVENTURA, João Maurício Gama. Análise de stakeholders aplicada em órgãos públicos: o caso da secretaria de estado do turismo do Paraná. **Revista de Ciências da Administração**, v. 13, n. 31, p.81-110, set./dez. 2011.