



343

ÍNDICE DE MATURIDADE DA GOVERNANÇA PÚBLICA: UMA FERRAMENTA DE DIAGNÓSTICO

Mestre/MSc. Leinad de Carvalho Silva [ORCID iD](#), Doutor/Ph.D. Alexandre Costa Quintana [ORCID iD](#),
Doutor/Ph.D. Daiane Pias Machado [ORCID iD](#), Doutor/Ph.D. Ana Paula Capuano da Cruz [ORCID iD](#)

Universidade Federal do Rio Grande FURG, Rio Grande, RS, Brazil

Mestre/MSc. Leinad de Carvalho Silva

[0000-0002-5094-8401](#)

Programa de Pós-Graduação/Course

Programa de Pós-Graduação em Contabilidade

Doutor/Ph.D. Alexandre Costa Quintana

[0000-0001-6896-9465](#)

Programa de Pós-Graduação/Course

Programa de Pós-Graduação em Contabilidade

Doutor/Ph.D. Daiane Pias Machado

[0000-0002-8605-9892](#)

Programa de Pós-Graduação/Course

Programa de Pós-Graduação em Contabilidade

Doutor/Ph.D. Ana Paula Capuano da Cruz

[0000-0002-6064-1614](#)

Programa de Pós-Graduação/Course

Programa de Pós-Graduação em Contabilidade

Resumo/Abstract

Esse artigo tem por objetivo estabelecer indicadores e criar um índice de maturidade de Governança Pública (IGovP). Para tal, essa pesquisa aborda os princípios de Boa Governança do Framework implementado, em 2014, pela Council of the International Federation of Accountants (IFAC). A amostra do estudo é composta pelos municípios com mais de 200 mil habitantes (141 municípios), conforme o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Considerando os indicadores de governança estabelecidos neste estudo e do Índice de Maturidade de Governança gerado a partir deles, constatou-se que maior parte dos municípios se enquadraram no nível Intermediário de maturidade de Governança Pública. Nesse sentido, esse artigo contribui com a gestão do Setor Público, pois o Índice



IGovP criado neste estudo pode ser utilizado como uma ferramenta de apoio à tomada de decisões e ao aprimoramento das Governança no Setor Público. Ademais, o IGovP também pode ser usado pelos organismos de controle, internos e externos, pois pode auxiliar na consecução dos objetivos da administração pública alinhados aos objetivos sociais.

Modalidade/Type

Artigo Científico / Scientific Paper

Área Temática/Research Area

Contabilidade e Setor Público (CSP) / Accounting and Public Sector

ÍNDICE DE MATURIDADE DA GOVERNANÇA PÚBLICA: UMA FERRAMENTA DE DIAGNÓSTICO

RESUMO

Esse artigo tem por objetivo estabelecer indicadores e criar um índice de maturidade de Governança Pública (IGovP). Para tal, essa pesquisa aborda os princípios de Boa Governança do *Framework* implementado, em 2014, pela *Council of the International Federation of Accountants* (IFAC). A amostra do estudo é composta pelos municípios com mais de 200 mil habitantes (141 municípios), conforme o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Considerando os indicadores de governança estabelecidos neste estudo e do Índice de Maturidade de Governança gerado a partir deles, constatou-se que maior parte dos municípios se enquadraram no nível Intermediário de maturidade de Governança Pública. Nesse sentido, esse artigo contribui com a gestão do Setor Público, pois o Índice IGovP criado neste estudo pode ser utilizado como uma ferramenta de apoio à tomada de decisões e ao aprimoramento das Governança no Setor Público. Ademais, o IGovP também pode ser usado pelos organismos de controle, internos e externos, pois pode auxiliar na consecução dos objetivos da administração pública alinhados aos objetivos sociais.

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

INTRODUÇÃO

Nos últimos anos, as práticas de Governança Pública se fortaleceram no ambiente brasileiro, fortalecendo a crença de que de boas práticas de Governança Pública incentivam o uso eficiente dos recursos públicos (Bogoni *et al.*, 2010), fortalecem a responsabilidade de quem faz uso desses recursos (IFAC, 2014) e refletem no alcance de melhores resultados, especialmente voltados a transparência e prestação de contas para a sociedade.

Com efeito, boas práticas de Governança Pública viabilizam os meios para ampla fiscalização da sociedade (Bogoni *et al.*, 2010), e estimula a garantia da supremacia do interesse público em todos os momentos (IFAC, 2001). Ainda, entende-se que a boa governança no setor público oferece assessoramento na tomada de decisões, sendo essas de médio ou longo prazo (IFAC, 2014).

Nesse quadrante, a *Council of the International Federation of Accountants* (IFAC), organização mundial da profissão contábil, implementou padrões e práticas internacionais no intuito de promover valores éticos e dar suporte ao exercício da profissão em todos os setores. A IFAC publicou o "*International Framework: Good Governance in the Public Sector*", que visa fortalecer as premissas da boa governança e da *accountability* no setor público. Tal *Framework* oferece orientação para os administradores públicos e para sociedade quanto aos princípios de Governança Pública a saber: Integridade e Ética, Acessibilidade e envolvimento dos *Stakeholders*, Desenvolvimento Sustentável, Alcance dos resultados, Capacitação, Gestão de Riscos e Desempenho e Transparência e *Accountability*. Entretanto, para que as práticas de governança sejam efetivas e conduzam a maturidade da Governança Pública, gestores enfrentam o desafio de institucionalizar valores e princípios da organização, amparados em suas estruturas de governança previamente estabelecidas (Wilkson, 2014). Nesse aspecto, a maturidade da governança organizacional analisa a evolução da organização quanto ao estabelecimento de estruturas, sistemas e processos de governança, além disso, observa-se que o desempenho de uma boa governança pode ser mensurado pela sua maturidade (Bramont, 2012).

Dessa maneira, o estudo tem por objetivo estabelecer indicadores e criar um índice de maturidade de Governança Pública (IGovP). Cujas justificativas estão na relevância da

Governança Pública para a promoção da eficiência e crescimento do Estado. Além disso, esse estudo busca preencher a lacuna de poucos estudos acadêmicos no âmbito nacional relacionados ao tema Governança Pública (Santos & Rover, 2019). Bem como, observa-se um crescente interesse acadêmico acerca dos modelos de maturidade e a compreensão de suas implicações (Becker *et al.*, 2009), que até então, têm sido pouco exploradas.

Como contribuições esse estudo busca entender o progresso de efetivação dos elementos de governança e seus benefícios para as organizações, ainda, busca encontrar ações necessárias e corretivas para o amadurecimento da governança (Wilkinson, 2014). Infere-se que fazer uso de modelo de maturidade na Governança Pública pode possibilitar aos administradores a visualização do desempenho atual das organizações. Ainda, o modelo de maturidade pode nortear possíveis melhorias, prevenir erros, avaliar as capacidades dos processos e compará-los (Cooke-Davies, 2007).

Esse artigo também contribui com aspectos metodológicos, uma vez que, cria um índice fidedigno e capacitado para atender as demandas da administração pública e fornecer auxílio à sua gestão. Sendo assim, espera-se que ao fazer essa discussão no âmbito do setor público contribua-se com os organismos de controle, internos e externos, na consecução dos objetivos da administração pública alinhados aos objetivos sociais. Ainda, os achados desta investigação podem proporcionar uma melhor análise dos dados públicos pelos *stakeholders*.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Como sustentação teórica, discorre-se inicialmente sobre os princípios de Governança Pública implementados pela IFAC, em seguida aborda-se a maturidade da Governança Pública

2.1 Princípios de Governança Pública

A *Council of the International Federation of Accountants* (IFAC), fundada em 1977, é uma organização mundial da profissão contábil que se compromete em proteger o interesse público, através da criação de padrões e práticas internacionais eficientes, que se intui em promover valores éticos e dar suporte ao exercício da profissão em todos os setores.

O objetivo principal da IFAC é contribuir para a boa governança e a *accountability* no setor público. A IFAC emite normas internacionais de alto nível, direcionadas à contabilidade do setor público, tais normas são conhecidas como *International Public Sector Accounting Standards* (IPSAS) (IFAC, 2019).

A IFAC exerce suas funções em parceria com a *The Chartered Institute of Public Finance and Accounting* (CIPFA). Em conjunto, publicaram o "*International Framework: Good Governance in the Public Sector*", que visa orientar os administradores públicos e a sociedade sobre princípios e práticas da boa governança (IFAC, 2014). O conteúdo contemplado no *framework* é formado por princípios que se sincronizam dentro do setor público, descritos na Figura 1:

Figura 1 - Princípios de Governança Pública da IFAC



Fonte: Traduzido da IFAC (2014).

Observa-se que, com os princípios A e B assegurados, é possível implementar os princípios C, D, E, F e G, que estão conectados entre si por meio de um ciclo conhecido como "planejar-fazer-verificar-agir". Os princípios intitulados pela IFAC reúnem vários conceitos inter-relacionados. Dessa forma, vincula-se a boa governança à dinâmica do comprometimento dos órgãos públicos, bem como, com a melhoria constante da gestão com um processo de avaliação e revisão.

Os princípios mencionados são acompanhados por subprincípios, que juntos promovem a boa governança no setor público (Quadro 1).

Quadro 1 - Princípios e subprincípios de boa Governança Pública (continua)

#	Princípio	Subprincípios	Categoria
A	Comportar-se com integridade, demonstrar forte compromisso com valores éticos, e respeitar estado de direito.	A1. Comportar-se com integridade; A2. Demonstrar forte compromisso com valores éticos; A3. Respeitar o Estado de Direito.	Integridade e Ética
B	Garantir abertura e abrangência engajamento das partes interessadas.	B1. Abertura; B2. Envolver as partes interessadas de forma eficaz; B3. Fazer uso de canais de comunicação claros e confiáveis, no intuito de envolver de forma eficaz todas as partes institucionais: os interessados, cidadãos, serviços, usuários e <i>Stakeholders</i> .	Acessibilidade e Envolvimento dos <i>Stakeholders</i>
C	Definição dos resultados em termos de sustentabilidade econômica, social e ambiental.	C1. Definir resultados; C2. Recursos econômicos, sociais e ambientais benéficos e sustentáveis.	Desenvolvimento Sustentável
D	Determinar as intervenções necessárias para otimizar a conquista do objetivo, resultados.	D1. Determinar intervenções; D2. Planejar intervenções; D3. Otimizar o alcance dos resultados pretendidos.	Alcance dos Resultados
E	Desenvolvimento da capacidade da entidade, inclusive a capacidade de sua liderança e dos indivíduos dentro dela.	E1. Desenvolver a capacidade da entidade; E2. Desenvolver a liderança da entidade; E3. Desenvolver a capacidade dos indivíduos dentro da entidade.	Capacitação
F	Gerenciamento de riscos e desempenho por meio de controle interno robusto e forte gestão financeira.	F1. Gestão de risco; F2. Gerenciar o desempenho; F3. Controle interno robusto; F4. Forte gestão financeira pública.	Gestão de Riscos e Desempenho
G	Implementar boas práticas em transparência, relatórios e auditoria, para prestação de contas eficaz.	G1. Implementar boas práticas em Transparência; G2. Implementar boas práticas em relatórios.	Transparência e <i>Accountability</i>

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

Assim, o papel da boa governança no setor público é garantir que as entidades estejam agindo em função do interesse público em todos os momentos, para isso, devem utilizar os princípios e subprincípios mencionados no Quadro 1.

Vale ressaltar que tais princípios buscam proporcionar a boa governança no setor público respeitando os requisitos da legislação e das políticas governamentais. Esses princípios estimulam os órgãos públicos a observarem primordialmente os benefícios para a sociedade, além disso, busca a promoção de resultados positivos para os usuários de serviços e outras partes interessadas (IFAC, 2014).

Os princípios de boa governança podem ser orientadores na elaboração de índices e ou indicadores. Através do uso de índices, pode-se propiciar a capacitação e a avaliação da administração pública. Nesse quadrante, Basu (2004) criou o Índice de Qualidade de Boa Governança (*Quality of Good Governance Index – QGOI*). Miranda (2012) desenvolveu um Índice de Governança dos Estados Brasileiros (IGEB) e o Tribunal de Contas da União (TCU, 2014) elaborou o Índice de Governança Pública (iGovPub), que utilizou aspectos relacionados à liderança, estratégia e *accountability*. O intuito do iGovPub é conhecer a situação da governança no setor público federal e em outros entes jurisdicionados do TCU.

Oliveira e Pisa (2015) criaram o Índice de Avaliação da Governança Pública (IGovP), com os princípios: Efetividade; Transparência e *Accountability*; Participação; Equidade; e Legalidade/Ética/Integridade que, posteriormente, são transformados em indicadores. O IGovP tem finalidade de promover a avaliação do grau de governança dos entes federativos e também serve como instrumento de autoavaliação para o Estado e de controle social para os cidadãos (Oliveira & Pisa, 2015).

Vale destacar que existem dois estudos da IFAC que abordaram os princípios de boa governança no setor público. O primeiro desses, é o Estudo 13 – PSC/IFAC publicado em 2001, que estabelece os princípios da Transparência, Integridade e *Accountability* e faz recomendações da governança corporativa para o setor público, com intuito de dar suporte a maximização da transparência e do controle sobre o desempenho da gestão.

O segundo estudo é o *Framework* de Boa Governança, publicado em 2014, que estabelece boas práticas de governança e inclui, além dos princípios abordados no Estudo 13 – PSC/IFAC, Acessibilidade e Envolvimento dos *Stakeholders*, Desenvolvimento Sustentável, Alcance dos resultados, Capacitação e Gestão de Riscos e Desempenho, todos eles com a finalidade de proporcionar melhorias para a gestão pública. Em suma, evidencia-se que a pesquisa realizada por Oliveira e Pisa (2015) utilizou o Estudo 13 – PSC/IFAC e adaptou os princípios: Efetividade; Transparência e *Accountability*; Participação; Equidade e Legalidade/Ética/Integridade, descritos a seguir.

O princípio da Efetividade verifica a necessidade e oportunidade de determinadas ações governamentais e os impactos que essas podem gerar (Marini & Martins, 2009). Para isso, Oliveira e Pisa (2015) utilizaram os indicadores de Renda média domiciliar *per capita* percentual e Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M). O princípio Transparência e *Accountability* verifica a responsabilidade e a clareza do Estado no ato da prestação de contas (OCDE, 2011). Já a *accountability* representa o controle social e a sua responsividade (Pinho & Sacramento, 2009). Para isso, Oliveira e Pisa (2015) utilizaram o Índice de transparência (Oliveira & Pisa, 2015)

O princípio da Participação preocupa-se com representação do povo, tendo em vista que, quando ocorrem as eleições realizam-se as votações para a escolha dos representantes nos âmbitos dos entes federados, dessa forma, surge o engajamento social nas organizações da gestão pública. Porém, a Participação pode ser avaliada por intermédio do orçamento participativo, conselhos e outros programas que integram a cooperação da sociedade. Para isso, Oliveira e Pisa (2015) utilizaram os indicadores Percentual de eleitorado votos válidos *versus* Eleitores aptos percentual 1º turno e Taxa de participação em Conselhos Nacionais e Estaduais.

O princípio Equidade, verifica as oportunidades pessoais de forma igualitária e previne a privação de resultados, sobretudo, em saúde, educação e níveis de consumo (Banco Mundial, 2006). Para mensuração desse princípio, Oliveira e Pisa (2015) empregaram o Índice de Gini da distribuição do rendimento mensal das pessoas, Taxa de analfabetismo da população e Taxa de desemprego.

Por fim, o princípio da Legalidade/Ética/Integridade defende que “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei” (Brasil, 1988).

Todavia, no setor público, é necessária atenção quanto ao cumprimento restritivo das ações dos gestores públicos, exclusivamente, ao que estiver previsto em lei (Brasil, 1988). Para compor esse princípio, Oliveira e Pisa (2015) utilizaram os indicadores de Taxa de aprovação das contas pelo TCE/TCU, em obediência à Lei de Responsabilidade Fiscal e Direitos Humanos, taxa de trabalho infantil segundo região/unidade da Federação.

Dessa forma, para delimitar os princípios de governança pública utilizados nesse artigo, utilizou-se os sete princípios definidos pela IFAC no *Framework* de Boa governança publicado em 2014, a seguir: Integridade e Ética, Acessibilidade e envolvimento dos *Stakeholders*, Desenvolvimento Sustentável, Alcance dos resultados, Capacitação, Gestão de Riscos e Desempenho e Transparência e *Accountability*.

Conforme as explicações relativas aos princípios descritos anteriormente, é possível que conduzam a gestão direcionada voltada à boa governança. O desempenho de uma boa governança pode ser mensurado por sua maturidade (Bramont, 2012), conforme abordagens do próximo tópico.

2.3 Maturidade da Governança Pública

A maturidade é estabelecida como o desenvolvimento pleno ou condição perfeita de um processo, atividade ou ação (Urdang & Flexner, 1968), além disso, determina o desenvolvimento constante de alguma coisa ou processo. Com efeito, o alcance completo do desenvolvimento, no que tange sua excelência, perfeição e plenitude, é estabelecido como maturidade (Michaelis, 2010).

Sob a ótica de Batista (2016) o modelo de maturidade pode ser entendido como “[...] um conjunto de práticas e ações que são associadas a critérios de avaliação, trata-se de uma escala com etapas que são descritas desde um nível inicial até um nível de excelência” (Batista, 2016, p. 7). Ainda, entende-se o modelo de maturidade como a coleção de elementos agrupados de forma estruturada que descrevem os aspectos dos processos de maneira eficaz em diferentes estágios de desenvolvimento (Pullen, 2007).

Observa-se que esses estágios devem estar vinculados às estruturas e às atividades organizacionais (Gottschalk & Solli-Saether, 2009), tendo em vista o alcance dos objetivos da organização. Silveira, Guimarães e Abraão (2007) defendem que a maturidade pode ajudar a entender as motivações dos responsáveis quanto o alcance do sucesso organizacional. Bem como, proporciona o mapeamento dos caminhos a serem trilhados no intuito de corrigir ou prevenir problemas que por ventura podem impedir a melhoria dos processos (Silva, 2017).

O modelo de maturidade também pode ser utilizado como ferramenta de diagnóstico (Maier *et al.*, 2009), infere-se que quando a organização identifica seu nível de maturidade, o próximo passo é executar o diagnóstico cuja finalidade é detectar as lacunas deficientes, corrigi-las, e posteriormente, potencializar as qualidades observadas (Coimbra, 2016). Através do modelo de maturidade pode-se promover uma gestão direcionada ao futuro, pois, tal modelo viabiliza o desenvolvimento da organização ao longo do tempo e alavanca o alcance da excelência (Coimbra, 2016).

Diante a essa temática, descreve-se estudos a fins, como de Xavier (2010) que mensurou a maturidade de governança na área de Tecnologia da Informação (TI), na administração direta federal brasileira, em que considerou sete níveis ou escalas. O estudo de Capovilla e Gonçalves (2018) avaliou a maturidade do ambiente de controle interno em organizações governamentais e utilizou o modelo de maturidade estruturado em quatro níveis: incipiente, inicial, em formação e estabelecido. Em 2018, o Tribunal de Contas da União avaliou a maturidade da Governança Pública de órgãos, entidades públicas federais e outros entes jurisdicionados do TCU. Para isso, o TCU utilizou o Índice de Governança Pública (iGovPub), que verifica aspectos relacionados à liderança, estratégia e *accountability*.

Contudo, o iGovPub avaliou a maturidade da governança através de três estágios, que são classificados conforme seus intervalos (Tabela 1).

Tendo em vista que, os aspectos determinantes do setor público são diferentes daqueles utilizados nas organizações empresariais (Ramos *et al.*, 2019), e, as características do setor público são mais complexas do que das organizações, para avaliar o setor público necessita-se de medidas apropriadas (Pullen, 2007). Entretanto, não foram encontrados nos portais de busca, Google Acadêmico e Periódicos da Capes (no período dessa pesquisa), modelos de maturidade direcionados especificamente à Governança Pública. Assim, torna-se relevante a projeção e avaliação de um modelo de maturidade que seja peculiar a esse contexto, e assim, empregá-lo na administração pública (OMG 2008, p. 69).

Dessa forma, para realizar a avaliação do nível de maturidade da Governança Pública proposto nesse artigo, utilizou-se a configuração dos estágios e intervalos de maturidade do Índice de Governança Pública (iGovPub).

Tabela 1 - Níveis de Maturidade da Governança Pública

ESTÁGIOS		INTERVALOS
INICIAL	Inexpressivo	0 a 14,99%
	Iniciando	15 a 39,99%
INTERMEDIÁRIO		40 a 70%
APRIMORADO		70,01 a 100%

Fonte: TCU, 2018.

O iGovPub varia de 0 (mínimo) a 1 ponto (máximo), utiliza-se essa pontuação para classificar os estágios de desenvolvimento de cada município, podendo se enquadrar em 3 fases: a primeira é o estágio Inicial/Inexpressivo (de 0 a 14,99%) que corresponde a um nível baixo de maturidade, posteriormente o estágio Inicial/Iniciando (15 a 39,99%) indica uma melhora na maturidade. A segunda fase, representa o estágio Intermediário (40 a 70%), que sinaliza que a maturidade está a caminho do nível desejado e a terceira fase reporta o estágio Aprimorado (70,01 a 100%) que representa um nível ótimo de maturidade. Considera-se que quanto mais próximo estiver de 1, maior será o desenvolvimento da localidade (TCU, 2018).

Para esse artigo adotam-se as faixas de maturidade estabelecidas acima com a finalidade de verificar os níveis de maturidade da Governança Pública dos municípios brasileiros.

3 METODOLOGIA

No que tange aos aspectos metodológicos, a abordagem do problema de pesquisa é quantitativa, a estratégia de pesquisa é bibliográfica, cuja coleta de dados é de natureza secundária. Quanto aos objetivos, trata-se de uma pesquisa exploratória e descritiva.

A população da pesquisa é definida pelos 5.570 municípios brasileiros e a amostra se restringe aos municípios com mais de 200 mil habitantes no ano de 2018, conforme o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), totaliza 153 (Cento e cinquenta e três) municípios (IBGE, 2018). Para a escolha da amostra considerou-se a realização de buscas aleatórias, que por sua vez, sinalizaram que alguns municípios com menos de 200 mil habitantes não possuíam todas as informações necessárias para construção das variáveis dessa pesquisa.

Todavia, 12 (doze) municípios foram excluídos da amostra por falta de informações, então, a amostra final foi de 141 (Cento e quarenta e um) municípios. O estudo teve início em agosto de 2019 e fim em abril de 2021, a coleta de dados percorreu entre os meses de setembro a dezembro de 2020. No próximo subtópico descreve-se a composição do Índice de Governança Pública.

3.1 Indicadores e variáveis utilizadas para compor o Índice de Governança Pública

O índice de Governança Pública foi definido através de sete princípios de Boa Governança no Setor Público, tais princípios são abordados pela IFAC em seu *Framework* publicado em 2014. O IGovP é composto por cada um dos princípios, composição e agregação dos indicadores, conforme a exposição do Quadro 2.

Quadro 2 - Agregação e composição dos indicadores propostos para a formação do Índice IGovP

	Princípios de Boa Governança	Agregação dos indicadores	Composição dos indicadores	Fonte
1.	Integridade e Ética	1.1 Cumprimento da LRF Aprovação das contas anuais pelos TCEs	1.1.1 Aprovação das contas pelos TCEs Se regulares — nota 1,00 Se regulares com ressalvas, recomendações ou determinações — nota 0,50 Se irregulares — nota 0	Oliveira, Pisa (2015)
2.	Acessibilidade e Envolvimento dos <i>Stakeholders</i>	2.1 Eleitorado Votos Efetivos Válidos ponderado pelo nº de Eleitores 2.2 Participação em Conselhos Municipais	2.1.1 Votos Efetivos Válidos ponderado pelo nº de eleitores 2.2.1 Número de instrumentos relativos aos conselhos Municipais Quantidade de Instrumentos: de 55 a 59 — nota 0,15 de 61 a 69 — nota 0,30 de 70 a 73 — nota 0,50 de 74 a 82 — nota 0,65 de 83 a 90 — nota 0,85 maior ou igual a 91 — nota 1,00	Oliveira, Pisa (2015) Oliveira, Pisa (2015)
3.	Desenvolvimento Sustentável	3.1 Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal 3.2 Cobertura de Saneamento Básico, Gestão e Preservação Ambiental	3.1.1 IFDM 3.2.1 Índice Desenvolvimento Municipal Sustentável	Oliveira, Pisa (2015) Silva, Souza e Alves (2013)
4.	Alcance dos Resultados	4.1 Acesso à Renda 4.2 Índice de Gini da distribuição do rendimento mensal das pessoas de 10anos ou mais de idade, ocupadas na semana de referência, com rendimento de trabalho	4.1.1 Renda média domiciliar per capita 4.2.1 Índice de Gini	Oliveira, Pisa (2015) Oliveira, Pisa (2015)
5.	Capacitação	5.1 Despesas com passagens, diárias e serviços de consultoria	5.1.1 Despesas com capacitação ponderada pelo número de servidores ativos	Desenvolvido pelos autores
6.	Gestão de Riscos e Desempenho	6.1 Gestão de riscos	6.1.1 Endividamento geral 6.1.2 Endividamento a curto prazo 6.1.3 Endividamento financeiro imediato 6.1.4 Participação das dívidas de curto prazo sobre as dívidas totais 6.1.5 Limite de endividamento	Gerigk, Corbari (2011)
7.	Transparência e	7.1 Acesso à informação e	7.1.1 Índice de Transparência	Oliveira

<i>Accountability</i>	prestação de contas	Contas Abertas	(2019)
-----------------------	---------------------	----------------	--------

Fonte: Desenvolvido pelos autores.

O cálculo do IGovP é feito pela média aritmética simples dos valores obtidos nos sete princípios, a saber: (1) Integridade e Ética; (2) Acessibilidade e Envolvimento dos *Stakeholders*; (3) Desenvolvimento Sustentável; (4) Alcance dos Resultados; (5) Capacitação; (6) Gestão de Riscos e Desempenho e (7) Transparência e *Accountability*. Estes princípios são compostos por diversos indicadores (Quadro 2).

Os resultados obtidos nos indicadores que compõem cada princípio de governança foram escalonados entre 0 e 1, variando de acordo com o desempenho alcançado por cada um dos municípios analisados. Para calcular o escalonamento dos indicadores utilizou-se a Equação 1.

Equação 1- Escalonamento dos indicadores

$I = (X-m) / (M-m)$
I = indicador calculado
X = valor de cada variável
m = valor mínimo identificado
M = valor máximo identificado

Com os indicadores escalonados, realizou-se a média aritmética simples entre aqueles que compõem cada princípio, chegando então, no valor final de cada um dos princípios de governança que compõem o cálculo do índice IGovP, apurado nesse artigo. A seguir descreve-se o quadro com os detalhes das equações e a mensuração de cada um dos princípios que compõe o IGovP:

Quadro 3 - Composição dos Princípios que compõem o IGovP

1. Princípio Integridade e Ética		
<i>1.1 Cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal</i>	Avalia-se o Parecer Prévio de aprovação das contas anuais dos municípios que foram enviados ao Tribunal de Contas do Estado	Dados coletados: Relatório de Aprovação de contas do TCEs Fonte: Sítios institucionais dos respectivos TCEs, TCE e nos Diários Oficiais dos estados Período: O último relatório disponível (exercícios 2007 a 2018) após análise do TCE
No qual:		
1.1.1 Aprovação das contas pelos TCEs		
Se regulares — nota 1,00 / Se regulares com ressalvas, recomendações ou determinações — nota 0,50		
Se irregulares — nota 0		
2. Princípio Acessibilidade e Envolvimento dos Stakeholders		
<i>2.1 Eleitorado votos válidos efetivos ponderado pelo número de Eleitores aptos no 1º turno da eleição (Votos efetivos 1º turno)</i>	Avalia-se o engajamento social na gestão pública através das eleições, onde a sociedade escolhe seus representantes no âmbito dos entes federados	Dados coletados: Quantitativo do eleitorado Fonte: TSE, estatística de eleitorado Período: 2016, eleição para Prefeito - 1º turno
<i>2.2 Participações em Conselhos Municipais</i>	Avalia-se a participação nos Conselhos Municipais, para tal, considerou-se o número de conselheiros (titulares e suplentes), como valor quantitativo	Dados coletados: Conselhos Municipais nas áreas de educação, cultura, saúde, assistência social, segurança e alimentação nutricional, direito da mulher e direito da criança e do adolescente Fonte: IBGE, Pesquisa de Informações Básicas Municipais

Período: 2018		
<p>No qual:</p> <p>2.1.1 Votos Efetivos Válidos ponderado pelo nº de eleitores</p> <p>2.2.1 Número de instrumentos relativos aos conselhos Municipais</p> <p>Quantidade de Instrumentos: de 55 a 59 — nota 0,15 / de 61 a 69 — nota 0,30 / de 70 a 73 — nota 0,50 de 74 a 82 — nota 0,65 / de 83 a 90 — nota 0,85 / maior ou igual a 91 — nota 1,00</p> <p style="text-align: center;">Equação 2 - Acessibilidade e Envolvimento dos <i>Stakeholders</i></p> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; width: fit-content; margin: 0 auto;"> $Acessibilidade = [(Votos\ Efetivos\ 1^\circ\ turno + Participação\ em\ Conselhos) / 2]$ </div>		
3. Princípio Desenvolvimento Sustentável		
<p>3.1 Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal</p>	<p>Avalia-se o IFDM, que por sua vez, é composto por um estudo que acompanha anualmente o desenvolvimento socioeconômico dos municípios brasileiros. O IFDM abrange três áreas de atuação: Emprego e Renda, Educação e Saúde</p>	<p>Dados coletados: Índice IFDM</p> <p>Fonte: Firjan</p> <p>Período: Edição 2018, ano base 2016</p>
<p>3.2 Cobertura de Saneamento Básico, Gestão e Preservação Ambiental</p>	<p>Avalia-se a cobertura de saneamento básico e aspectos relacionados a gestão e preservação ambiental</p>	<p>Dados coletados: Acesso ao abastecimento de água, esgotamento sanitário e serviço de coleta de lixo</p> <p>Fonte: IBGE, Censo Demográfico</p> <p>Período: 2010</p>
	<p>Avalia-se o IDMS e descreve-se os detalhes a seguir:</p>	<p>Dados coletados: Índice de desenvolvimento Municipal Sustentável</p> <p>Período: 2018</p> <p>Dados coletados: Agenda 21 Local e Licenciamento de Impacto Local</p> <p>Fonte: IBGE, Perfil dos Municípios</p> <p>Período: 2015</p> <p>Dados coletados: Matas e florestas naturais preservadas</p> <p>Fonte: Censo Agropecuário</p> <p>Período: 2017</p>
<p>No qual:</p> <p>3.1.1 IFDM</p> <p>3.2.1 Índice Desenvolvimento Municipal Sustentável</p> <p style="text-align: center;">Equação 3 - Desenvolvimento Sustentável</p> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; width: fit-content; margin: 0 auto;"> $Des.\ Sustentável = [(Desenvol.\ Humano + Desenvol.\ Sustentável) / 2]$ </div>		
4. Princípio Alcance dos Resultados		
<p>4.1 Acesso à Renda</p>	<p>Avalia-se a renda domiciliar <i>per capita</i> (soma dos rendimentos mensais dos moradores do domicílio, em reais, dividida pelo número de seus moradores)</p>	<p>Dados coletados: Renda <i>per capita</i></p> <p>Fonte: Datasus, Síntese de Indicadores do Censo Demográfico</p> <p>Período: 2010, porém, os dados foram interpolados até 2018</p>
<p>4.2 Índice de Gini</p>	<p>Avalia-se a distribuição do rendimento mensal das pessoas</p>	<p>Dados coletados: Índice de Gini</p>

		<p>Fonte: IBGE — Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad)</p> <p>Período: 2010, porém, os dados foram interpolados até 2018</p>
<p>No qual:</p> <p>4.1.1 Renda média domiciliar per capita</p> <p>4.2.1 Índice de Gini</p>	<p>Equação 4 - Alcance dos Resultados</p> $\text{Alcance} = [(\text{Acesso Renda} + \text{Gini}) / 2]$	
5. Princípio Capacitação		
<p>5.1 <i>Despesas com diárias, passagens e serviços de consultoria</i></p>	<p>Avalia-se a capacitação dos servidores da administração pública direta</p>	<p>Dados coletados: Despesas com capacitação</p> <p>Fonte: Sítios das Prefeituras e portais e-sic</p> <p>Período: 2018</p>
<p>5.2 <i>Número de servidores ativos na administração direta</i></p>	<p>Avalia-se o quantitativo dos servidores da administração pública direta</p>	<p>Dados coletados: Quantitativo de servidores da administração direta</p> <p>Fonte: IBGE, Pesquisa de Informações Básicas Municipais</p> <p>Período: 2018</p>
<p>No qual:</p> <p>5.1.1 Despesas com capacitação ponderada pelo número de servidores ativos</p>	<p>Equação 5 – Capacitação</p> $\text{Capacitação} = [(\text{Despesas com capacitação} / \text{Servidores ativos})]$	
6. Princípio Gestão de Riscos e Desempenho		
<p>6.1 <i>Endividamento geral</i></p>	<p>Avalia-se se a arrecadação de receitas comporta a execução das despesas.</p>	<p>Dados coletados: Contas anuais</p>
<p>6.2 <i>Endividamento a curto prazo</i></p>	<p>Avalia-se se o ente cumpriu a sua execução orçamentária conforme planejado, onerando mínimo possível o exercício seguinte</p>	<p>Fonte: Tesouro Transparente - Finbra</p> <p>Período: 2018</p>
<p>6.3 <i>Endividamento financeiro imediato</i></p>	<p>Avalia-se a situação das obrigações com terceiros</p>	
<p>6.4 <i>Participação das dívidas de curto prazo sobre as dívidas totais</i></p>	<p>Avalia-se a composição do endividamento quanto a sua exigibilidade</p>	
<p>6.5 <i>Limite de endividamento</i></p>	<p>Avalia-se se a receita corrente líquida destinada ao pagamento de dívidas está dentro dos limites permitidos</p>	
<p>No qual:</p> <p>6.1.1 Endividamento geral</p> <p>6.1.2 Endividamento a curto prazo</p> <p>6.1.3 Endividamento financeiro imediato</p> <p>6.1.4 Participação das dívidas de curto prazo sobre as dívidas totais</p> <p>6.1.5 Limite de endividamento</p>	<p>Equação 6 - Gestão de Riscos e Desempenho</p>	

$Riscos = [(X1 + X2 + X3 + X4 + X5) / 5]$		
7. Princípio Transparência e Accountability		
7.1 Acesso à informação e prestação de contas	Avalia-se o acesso à informação e prestação de contas	Dados coletados: Índice de aplicação da Escala Brasil Transparente (EBT) Fonte: Sítio Controladoria Geral da União Período: 2018
No qual: 7.1.1 Índice de Transparência Contas Abertas		

Fonte: Desenvolvido pelos autores.

Após realizar todo o processo descrito no Quadro 3 efetuou-se a média aritmética, que proporcionou a criação do Índice IGovP, que será apresentado no próximo tópico.

4 DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

O intuito deste capítulo é relatar os resultados alcançados, conforme os objetivos propostos para esta pesquisa, respondendo ao problema de pesquisa enunciado na introdução deste artigo. Para isso, apresentam-se os indicadores de Governança Pública e na sequência explica-se o índice de Governança Pública.

4.1 Indicadores componentes do Índice de Governança Pública

Conforme descrito anteriormente, o IGovP é formado por um conjunto de princípios de Boa Governança, estabelecidos pela IFAC: Integridade e Ética, Acessibilidade e envolvimento dos *Stakeholders*, Desenvolvimento Sustentável, Alcance dos resultados, Capacitação, Gestão de Riscos, Desempenho e Transparência e *Accountability*; que são calculados por meio de indicadores e variáveis, estabelecidos nesta pesquisa.

Para compor o princípio da Integridade e Ética, analisou-se o Parecer Prévio dos municípios, assim, considerou-se que quando o Parecer Prévio do município foi aprovado com as contas regulares, ele recebeu a nota 1,00, quando foi aprovado com as contas regulares com ressalvas, recomendações ou determinações, recebeu a nota 0,50 e quando apresentou irregularidades nas contas, recebeu a nota 0. Após o levantamento dos dados 65 municípios apresentaram contas regulares, 57 regulares com ressalva e 19 irregulares.

Portanto, a maioria dos municípios apresentaram o Parecer Prévio aprovado com as contas regulares, cuja nota é 1,00, que por sua vez, sinaliza uma boa gestão. Aqui surgem duas observações a serem feitas, primeira, no estado do Rio Janeiro, nenhum município apresentou o Parecer Prévio aprovado com contas regulares, demonstrando um aspecto negativo. Segunda, presenciou-se alguns momentos de dificuldade em coletar as informações nos portais de vários municípios, essa dificuldade demonstra oposição aos preceitos da Lei de Acesso à Informação, que, define que os Pareceres devem ser disponibilizados com facilidade nos portais.

Em suma, 46% dos municípios apresentaram as contas regulares, enquanto 40% apresentaram as contas regulares com ressalvas ou recomendações e 14% apresentaram as contas irregulares. Tais resultados apresentam similaridades com os achados de Cruz e Afonso (2018) que utilizaram o Parecer Prévio como variável na pesquisa que analisou os Pareceres de 282 municípios. Os resultados de Cruz e Afonso (2018) evidenciaram que a categoria das contas regulares foram as mais representativas com 43%.

Vale destacar que o ideal é que todos os municípios apresentem suas contas anuais regulares, conforme legislação e seus limites, para alcançar uma boa gestão. Entretanto, não foi o ocorrido com todos os municípios contemplados nesse artigo.

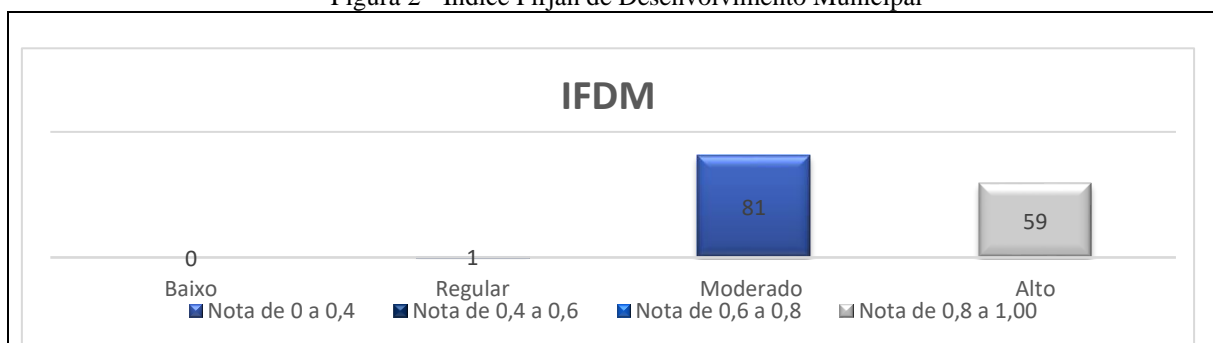
O princípio Acessibilidade e Envolvimento dos *Stakeholders* aprecia o engajamento social na gestão pública. Para tal, foram analisadas as participações sociais através das eleições e Conselhos Municipais. Foram analisados o percentual de votos do prefeito eleito nos municípios estudados, nesse quadrante observou-se que 11 (onze) municípios apresentaram o percentual de 20% a 30% dos votos, ou seja, um percentual baixo devido ao fato de que tais municípios possuíram um número maior de candidatos a eleição, bem como, apresentaram forte concorrência entre os três primeiros candidatos. No que tange a avaliação da participação nos Conselhos Municipais, foram definidos como quantidade de instrumentos o número de conselheiros, essa numeração retornou uma nota que vai de 0,15 a 1,00. Vale destacar que apenas 2 (dois) municípios da amostra não obtiveram a nota 1,00, são eles: Luziânia – GO e Itaboraí – RJ.

A variável participação em Conselhos Estaduais também foi utilizada por Oliveira e Pisa (2015) e Silva (2017). Oliveira e Pisa (2015) constataram que enquanto os Estados do Sergipe, Pernambuco e Roraima revelaram os piores resultados, por outro lado, os Estados de Mato Grosso e Pará apresentaram os melhores. Ainda, nesse contexto, Silva (2017) constatou uma relação fraca de 0,27 entre o Princípio de Participação e a governança das capitais brasileiras.

Ao analisar o Princípio da Acessibilidade e Envolvimento dos *Stakeholders* foi possível confirmar que a maioria dos municípios acompanharam as instruções da IFAC quanto ao engajamento da sociedade no acompanhamento da gestão pública, bem como, tais municípios apresentaram indícios de estreitamento da relação entre sociedade e Estado (Oliveira & Pisa, 2015), sendo assim, ressalta-se que essa relação pode incentivar o controle social.

O Princípio Desenvolvimento Sustentável buscou avaliar aspectos relacionados à gestão de preservação ambiental, recursos econômicos e sociais, sendo esses realizados de maneira benéfica e sustentável. Para tal, utilizou-se o Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (IFDM) que avalia o desenvolvimento socioeconômico dos municípios brasileiros, considerando as áreas de atuação, Emprego e Renda, Educação e Saúde (FIRJAN, 2019). O IFDM varia de 0 (mínimo) a 1 ponto (máximo) para identificar o nível de desenvolvimento de cada município em quatro categorias: baixo (de 0 a 0,4), regular (0,4 a 0,6), moderado (de 0,6 a 0,8) e alto (0,8 a 1). Dessa forma, quanto mais próximo de 1, maior o desenvolvimento do município (FIRJAN, 2019). Na Figura 2 descreve-se as categorias nas quais os municípios se enquadraram:

Figura 2 - Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal



Fonte: Elaborado pelos autores.

O município de Belford Roxo – RJ foi o único a apresentar o IFDM na faixa regular com escore de 0,5963, isso demonstra que o município precisa implementar melhorias relacionadas a aspectos interligados a Emprego e Renda, Educação e Saúde. No entanto, 81 (oitenta um) municípios se enquadraram na categoria moderado e 59 (cinquenta e nove) na categoria alto. Em estudos progressos, Manica (2017) constatou que grande parte dos

municípios do estado do Rio Grande do Sul apresentaram o IFDM com desenvolvimento moderado no ano 2013, além disso, o autor encontrou correlação positiva entre IFDM e Índice Firjan de Gestão Fiscal, o autor defende que maximizar o desempenho das demandas sociais pode refletir na qualidade na gestão fiscal (Manica, 2017).

No segundo momento, para cálculo do Princípio Desenvolvimento Sustentável avaliou-se o Indicador de Desenvolvimento Municipal Sustentável (IDSM). O IDSM aborda o desenvolvimento equilibrado das dimensões Sociocultural, Econômica, Político Institucional e Ambiental, que se subdividem em subdimensões, indicadores e variáveis (FECAM, 2018). Nesse artigo, considerou-se a avaliação da dimensão Ambiental que avalia a cobertura de saneamento básico e aspectos relacionados à gestão e preservação ambiental. Ao analisar esse princípio, observou-se que apenas 7 (sete) municípios da amostra apresentaram o indicador acima de 0,50: Rio Branco (AC), Juazeiro – BA, Campo Grande (MS), Ponta Grossa (PR), Imperatriz (MA), Macaé (RJ), e Joinville (SC).

A maioria dos municípios da amostra apresentaram indicadores menores que 0,50, o que representa o índice de Desenvolvimento Sustentável baixo, pois quanto mais próximo de 0 (zero) pior é o desenvolvimento da localidade.

O município de Rio Branco – AC obteve a melhor pontuação no IDSM, nesse aspecto, observou-se que quanto as questões ambientais o Censo 2010 descreve que as coletas seletivas de lixo do município alcançaram 95% de execução, isso considerando as zonas rurais e urbanas (Pereira & Matheus, 2016). Infere-se que tal resultado pode ter influenciado no sucesso desse indicador, bem como, acredita-se que pelo fato de Rio Branco ser uma cidade com característica rural, esse aspecto pode influenciar melhores reflexos acerca das questões ambientais.

O princípio Alcance dos Resultados busca criar intervenções necessárias para otimizar a conquista dos objetivos e dos resultados. Aqui, utilizou-se o indicador Acesso à Renda para analisar a renda domiciliar *per capita* (soma dos rendimentos mensais dos moradores do domicílio, em reais, dividida pelo número de seus moradores). Bem como, utilizou-se o Índice de Gini, cuja finalidade é analisar a distribuição do rendimento mensal das pessoas avaliando a desigualdade.

Ao analisar a renda domiciliar *per capita*, verificou-se que a desigualdade social entre municípios e regiões é evidente, corroborando com os achados de Oliveira e Pisa (2015). Assim, constatou-se que somente 7 (sete) municípios da amostra obtiveram o indicador acima de 0,70, descritos na Tabela 2.

Tabela 2 - Indicador Renda *per capita*

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

Fonte: Elaborado pelos autores.

Ainda, 19 (dezenove) municípios apresentaram indicador menor que 0,10, com destaque para região nordeste que foi representada por 11 municípios, cuja renda domiciliar *per capita* não ultrapassou o valor de R\$ 215,91. O município de Uberaba – MG apresentou o menor indicador, com a pontuação 0, cuja renda domiciliar *per capita* corresponde a R\$ 10,98. Para fins de comparação observa-se que a média da renda de um cidadão de Vitória – ES é 200 vezes maior do que a de um cidadão de Uberaba – MG.

O sucesso do indicador de renda domiciliar *per capita* do município de Vitória – ES pode ser oriundo da Região Metropolitana da Grande Vitória Expandida (RMGV- E) que, por sua vez, é composta por 7 (sete) municípios, onde em 2 (dois) desses, estão instalados duas potenciais indústrias de celulose e siderúrgica. Ademais, na cidade de Vitória – ES e os municípios componentes da RMGV-E estão centralizados grande parte das atividades de serviços, de comércio e de indústria do Estado. Outrossim, o PIB da RMGV-E, em 2010, correspondia a 71% do PIB do estado do Espírito Santo (Zanotelli *et al.*, 2014).

Apesar de o município de Uberaba – MG ser considerado como uma grande potência da região do triângulo mineiro, esse apresentou baixo resultado, isso pode ter ocorrido por omissão ou irregularidades de informações que, conseqüentemente, podem ter interferido na materialização de cálculos.

Por conseguinte, ao analisar o Índice de Gini, constatou-se que apenas 6 (seis) municípios possuíam o indicador escalonado acima de 0,80, descritos na Tabela 3.

Tabela 3 - Indicador Gini dos Municípios com as melhores distribuições

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

Fonte: Elaborado pelos autores.

Nesse estudo, o município que possui o menor grau de desigualdade social foi Boa Vista – RR. Outros municípios também se destacaram, a Tabela 3 apresenta aqueles que demonstraram ser mais igualitários. Da mesma forma, os achados também apontaram que 16 (dezesesseis) municípios apresentaram maior grau de desigualdade social, descreve-se os principais desses na Tabela 4.

Tabela 4 - Gini dos Municípios com as piores distribuições

Município	Indicador	Gini
Recife – PE	0,00	0,697
São Paulo – SP	0,08	0,666
Rio de Janeiro – RJ	0,11	0,658
Salvador – BA	0,17	0,635
João Pessoa – PB	0,18	0,633
Manaus – AM	0,19	0,627
Porto Alegre – RS	0,21	0,621

Fonte: Elaborado pelos autores.

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

Quanto ao Princípio da Capacitação, esse avalia o desenvolvimento da capacidade da entidade, inclusive a capacidade de sua liderança e dos indivíduos dentro dela. Para tal

análise, avaliou-se de forma inédita, as despesas com passagens, diárias e serviços de consultoria sobre o quantitativo dos servidores da administração direta. Os resultados apontaram que 22 (vinte e dois) municípios foram tidos como os mais capacitados, apresentando indicadores acima de 0,200, evidenciando a região nordeste com 9 (nove) e a região sul com 8 (oito).

Por outro lado, a maioria dos municípios da amostra 105 (cento e cinco), apresentaram baixo indicador de capacitação. Ressalta-se que a falta de capacitação por parte dos gestores também foi encontrada por outros pesquisadores. Nesse quadrante, no ano de 2016 o Tribunal de Contas da União, analisou o indicador iGovPub e sua dimensão iGovPubPessoas (referente à gestão de pessoas) e constatou que existe pouca atenção quanto à escolha e à capacitação dos gestores públicos. Assim, o TCU sugere que se estabeleçam critérios para avaliar a aderência e a capacitação dos gestores conforme o perfil de cada um deles (TCU, 2014). Em contribuição, Lima (2018) verificou que, muitas vezes, a capacitação dos colaboradores não era realizada por falta de recursos, principalmente quando necessitava de diárias e passagens. Para sanar tal impasse, a capacitação foi estimulada através das Escolas de Governo, como a Escola de Administração Fazendária (ESAF) e Escola Nacional de Administração Pública (ENAP).

O Princípio da Gestão de Riscos e Desempenho avalia o gerenciamento de riscos e desempenho por meio de um controle interno robusto e forte da gestão financeira. Para tal, avaliou-se de forma inédita as variáveis: Endividamento geral, Endividamento a curto prazo, Endividamento financeiro imediato, Participação das dívidas de curto prazo sobre as dívidas totais e Limite de endividamento. As variáveis mencionadas foram escalonadas e, na sequência, calculou-se a média aritmética entre elas. Com efeito, os resultados encontrados nesse estudo destacaram que 10 (dez) municípios obtiveram destaque apresentando maior possibilidade de riscos e menor desempenho em sua gestão, ambos descritos na Tabela 5.

Tabela 5 - Indicador de Riscos e Desempenho

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

Fonte: Elaborado pelos autores.

Grande parte dos municípios apresentaram indicador acima de 0,70, nota média na Gestão de Riscos e Desempenho. Por se tratar de um indicador inédito não foram encontrados estudos correlatos de natureza quantitativa, exceto a pesquisa de Gerigk e Corbari (2011). Tais autores avaliaram as variáveis financeiras que proporcionaram o risco na manutenção de atividades essenciais à sociedade. Os resultados indicaram que os municípios estudados apresentaram riscos reduzidos após a vigência da Lei de Responsabilidade Fiscal (Gerigk & Corbari, 2011).

Sousa (2018) realizou um estudo de natureza qualitativa, através de aplicação de questionários em 63 Universidades Brasileiras, em que os resultados encontrados demonstraram que os gestores têm conhecimento sobre a gestão de riscos e ainda 88% desses gestores reconhecem que o gerenciamento de riscos é muito importante para a instituição.

Os achados desse artigo sinalizaram que a maioria dos municípios têm uma Gestão de Riscos e Desempenho satisfatória, ou seja, menor risco e melhor desempenho, além de um

controle interno robusto e boa gestão financeira, seguindo as premissas da IFAC. Porém, vale reforçar que esse indicador pode melhorar, pois quanto mais próximo de 1,00 melhor a gestão de riscos e desempenho da localidade.

Por fim, o Princípio da Transparência e *Accountability* verifica o acesso à informação e prestação de contas dos municípios brasileiros. Para tal, utilizou-se o índice de aplicação da Escala Brasil Transparente (EBT) – Avaliação 360° da Controladoria-Geral da União, o EBT é calculado pelo somatório dos critérios Transparência Passiva (50%) e Transparência Ativa (50%). Os resultados encontrados demonstraram que 7 (sete) municípios apresentaram indicador menor que 0,40, sinalizando uma baixa transparência, descritos na Tabela 6.

Tabela 6 - Indicador de Transparência

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

Fonte: Elaborado pelos autores.

Entretanto, 25 (vinte e cinco) municípios demonstraram ser atentos à transparência, pois, apresentaram indicadores acima de 0,90, em destaque a região sudeste com 10 (dez) municípios e a região sul com 6 (seis) municípios. Encontrou-se estudos progressos que fizeram uso Índice EBT, como as pesquisas de Athayde (2019) e Silva (2019), o primeiro autor analisou 103 municípios do estado de Goiás e constatou que tais municípios obtiveram baixo índice de transparência passiva no ano de 2016, ainda, 16,6% dos municípios estudados apresentaram nota zero, descumprindo integralmente as diretrizes presentes na LAI (Athayde, 2019). O segundo autor, constatou que 85% da amostra, composta por 1584 municípios brasileiros, obtiveram a nota menor que 5 ou igual a zero, no ano de 2015, indicando um baixo índice de transparência, ou seja, tais municípios não disponibilizaram informações suficientes para a sociedade (Silva, 2019).

Vale observar que a Transparência e *Accountability* carecem de mais atenção, conforme Santos e Rover (2019) esse Princípio pode vir a influenciar positivamente a aplicação dos recursos públicos nas áreas de educação e saúde, além de ser peça essencial para o exercício da cidadania. No próximo subtópico demonstra-se o resultado do índice de Governança Pública.

4.2 Índice de Maturidade de Governança Pública

Considerando os desmembramentos apontados no subtópico anterior, elaborou-se IGovP, um índice que sintetiza os princípios de Governança Pública implementados pela IFAC, conforme descrito anteriormente na seção 3.1.

O IGovP possui um intervalo que varia de 0 (zero) a 1 (um), quanto mais próximo de 1 (um) estiver o município, melhor será o seu nível de Governança Pública.

Nessa direção, apresenta-se o *ranking* dos municípios mais bem pontuados na Tabela 8. Através dos resultados verificou-se que somente 5 (cinco) municípios evidenciaram o IGovP acima 0,70, que representa um nível de maturidade de Governança Pública Aprimorado, em destaque a região Sul sendo representada por 4 (quatro) municípios. Em contrapartida, apenas o município de Itaboraí – RJ apresentou o nível de maturidade de Governança Pública no estágio Inicial/Iniciando, cuja pontuação foi 0,36. Outrossim, os demais 135 (cento e trinta e cinco) municípios se enquadraram no nível de maturidade de Governança Pública Intermediário com pontuação entre 0,40 a 0,70.

Tabela 8 - Ranking IGovP por municípios

Ordem	Estado	Cidade	Região	IGovP	Estágios
1°	Rio Grande do Sul	Gravataí	Sul	0,75	Aprimorado
2°	Paraná	São José dos Pinhais	Sul	0,72	Aprimorado
3°	Rio Grande do Sul	Passo Fundo	Sul	0,72	Aprimorado
4°	Minas Gerais	Uberaba	Sudeste	0,71	Aprimorado
5°	Paraná	Londrina	Sul	0,71	Aprimorado
6°	Acre	Rio Branco	Norte	0,70	Intermediário
7°	São Paulo	Limeira	Sudeste	0,69	Intermediário
8°	Mato Grosso	Várzea Grande	Centro - oeste	0,68	Intermediário
9°	Espírito Santo	Vila Velha	Sudeste	0,67	Intermediário
10°	Santa Catarina	Blumenau	Sul	0,66	Intermediário
11°	Santa Catarina	Itajaí	Sul	0,66	Intermediário

Fonte: Desenvolvido pelos autores.

Vale destacar que da mesma forma que Oliveira e Pisa (2015), nessa pesquisa não foram encontrados nenhum município que apresentou escores entre 0,00 a 0,1499 categorizando o nível de maturidade de Governança Pública no estágio Inicial/Inexpressivo.

Portanto, constatou-se que a maioria dos municípios estudados apresentaram o nível de maturidade de Governança Pública no estágio Intermediário. Ainda, as diferenças entre as pontuações das regiões do Brasil apareceram e confirmaram a existência de desigualdade. A região norte apresentou baixo resultado, porém, a região sudeste apresentou boas pontuações de maturidade de Governança Pública. Além disso, tal região representou quase 50% dos municípios enquadrados no nível de maturidade de Governança Pública Intermediário. Por fim, a região sul, apesar de ser representada por 27 (vinte e sete) municípios, 4 (quatro) desses apresentaram o nível de maturidade de Governança Pública no estágio Aprimorado, com pontuações superiores a 0,7001, ou seja, obtiveram as melhores pontuações e o nível de Governança Pública mais elevado. O insucesso da região norte também foi presenciado na pesquisa de Oliveira e Pisa (2015) confirmando o pressuposto da existência de desigualdade entre as regiões do Brasil. Na Tabela 8 descreve-se os municípios que obtiveram as melhores pontuações.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo desse estudo foi estabelecer indicadores e criar um índice de maturidade de Governança Pública (IGovP). Esse Índice foi criado com base nos princípios implementados no *Framework* internacional de Boa Governança no Setor Público, a saber: Integridade e Ética; Acessibilidade e Envolvimento dos *Stakeholders*; Desenvolvimento Sustentável e Gestão de Riscos e Desempenho, apresentaram bons resultados, enquanto aqueles relativos aos princípios Alcance dos Resultados; Capacitação e Transparência e *Accountability*.

Assim, estabeleceu-se uma metodologia própria na qual calculou-se a média aritmética simples dos valores obtidos nos princípios mencionados. Os resultados possibilitaram a composição do *ranking* dos municípios. Constatou-se que a maioria dos municípios se enquadraram no nível de maturidade de Governança Pública Intermediário apresentando pontuações entre 0,40 a 0,70. Tais resultados indicam que os municípios estão no caminho para o alcance de um nível de maturidade de Governança Pública desejado.

Esse estudo pode servir de ferramenta para gestores públicos avaliarem o grau de maturidade das práticas de governança de seus municípios, mediante a metodologia de avaliação desenvolvida nesse estudo. Além disso, pode trazer benefícios para a administração pública em alguns aspectos, como por exemplo: auxiliar na tomada de decisões por parte dos gestores, promover a avaliação do desempenho, instrumentalizar a comparação, auxiliar o

controle social, direcionar as políticas públicas, auxiliar os organismos de controle, internos e externos.

Avaliar a maturidade da Governança Pública é benéfico para toda a rotina da administração pública, pois a avaliação pode nortear possíveis melhorias, prevenir erros, proporcionar a apreciação das capacidades dos processos e compará-los.

Como recomendação para estudos futuros, sugere-se a continuidade do presente estudo, inclusive, a replicação da presente pesquisa aos demais municípios brasileiros. Além disso, sugere-se o aprimoramento das variáveis que compõem o IGovP.

REFERÊNCIAS

- Athayde, D. C. S. (2019). *A influência do perfil socioeconômico na avaliação da transparência passiva dos municípios goianos*. Brasília. (Trabalho de Conclusão de Curso). Universidade de Brasília Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas (FACE) Departamento de Administração Curso de Especialização (Lato Sensu) em Gestão Pública Municipal, 2019.
- Banco Mundial (2006). A equidade aumenta a capacidade de reduzir a pobreza: relatório sobre o desenvolvimento mundial. *Release para a imprensa*. Disponível em ><http://bancomundial.org.br/><. Acesso em: 24/06/2020.
- Basu, S. R. (2004). *Economic growth, well-being and governance under economic reforms evidence from Indian states*. Graduate Institute of International Studies.
- Batista, F. (2016). *Gestão do conhecimento na administração pública: resultados da pesquisa Ipea 2014 – níveis de maturidade*. Rio de Janeiro: IPEA (Texto para discussão 2168).
- Becker, J., Knackstedt, R., & Pöppelbuß, J. (2009). Developing maturity models for IT management. *Business & Information Systems Engineering*, 1(3), 213-222.
- Bogoni, N. M., Zonatto, V. C. S., Ishikura, E. R., & Fernandes, F. C. (2010). Proposta de um modelo de relatório de administração para o setor público baseado no Parecer de Orientação no 15/87 da Comissão de Valores Mobiliários: um instrumento de governança corporativa para a administração pública. *Revista de Administração Pública-RAP*, 44(1), 119-142.
- Bramont, P. (2012). *Maturidade em governança corporativa: diretrizes para um modelo preliminar*. Brasília. Dissertação (Tecnologia da Informação), Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Gestão do Conhecimento e da Tecnologia da Informação, Universidade Católica de Brasília.
- Brasil. (1988). *Constituição Federal 1988*. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, Senado. Disponível em: www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88_Livro_EC91_2016.pdf. Acesso em: 01 out. 2019.
- Capovilla, R. A., & De Souza Gonçalves, R. (2018). Avaliação do ambiente de controle interno por meio de modelo de maturidade em organizações governamentais. *Contextus Revista Contemporânea de Economia e Gestão*, 16(2), 146-185.
- Coimbra, M. (2016). *Dimensões para um modelo de avaliação de maturidade em gestão por processos na Administração Pública*. Brasília. Trabalho de conclusão de curso (Especialista em Gestão Pública), Escola Nacional de Administração Pública, 2016.
- Cooke-Davies T. (2007). Project management Maturity models. *The Wiley Guide to Project organization & Project management competences*, 290-309.
- Cruz, C. F., & Afonso, L. E. (2018). Gestão fiscal e pilares da Lei de Responsabilidade Fiscal: evidências em grandes municípios. *Revista de Administração Pública*, 52(1), 126-148.
- Federação Catarinense De Municípios – FECAM. (2018). *Índice de desenvolvimento municipal sustentável*. IDMS - Sistema de indicadores de desenvolvimento Municipal Sustentável. Disponível em:

- <<https://indicadores.fecam.org.br/indice/municipal/ano/2018/codMunicipio/88>. Acesso em: 10 mar. 2020.
- Federação Das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro - FIRJAN. (2019). IFDM: Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal. *Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro*. Disponível em: <<http://www.firjan.org.br/ifdm>>. Acesso em: 03 dez. 2019.
- Gerigk, W., & Corbari, E. C. (2011). Risco no ambiente público municipal: um estudo exploratório nos pequenos Municípios da Região Sul do Brasil. *Revista Base (Administração e Contabilidade) da UNISINOS*, 8(1), 45-57.
- Gottschalk, P., & Solli-Saether, H. (2009). Towards a stage theory for industrial management research. *Industrial Management & Data Systems*.
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). (2018). *Estimativas da população dos Municípios Brasileiros para 2018*. Disponível em: <http://www.ibge.com.br/>. Acesso em: 05 dez. 2019.
- International Federation of Accountants (IFAC) (2001). International Federation of Accountants. *Governance in the Public Sector: A Governing Body Perspective*. Study 13.
- _____. (2014). *International Framework: Good Governance in the Public Sector*. (. Disponível em: <<https://www.ifac.org/publications-resources/international-framework-good-governance-public-sector>>. Acesso em: 18 nov. 2019.
- _____. (2019). O que nós somos, o que nós fazemos e gateway conhecimento. Disponível em: www.ifac.org/who-we-are/our-purpose. Acesso em: 02 out. 2019.
- Lima, C. J. A. (2018). *Governança pública no contexto da gestão de pessoas da Agência Nacional de Telecomunicações*. (Trabalho de Conclusão de Curso de pós-graduação) Departamento de Ciências Administrativas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Especialidade em Administração Pública Contemporânea. Porto Alegre, 2018.
- Maier, A. M., & Moultrie, J., & Clarkson, P. J. (2009). Developing maturity grids for assessing organizational capabilities: Practitioner guidance. *Proceedings of the 4th International Conference on Management Consulting, Academy of Management (MCD)*, Vienna, Austria.
- Manica, A. T. (2017). *Influência da gestão fiscal municipal no desenvolvimento dos municípios do Rio Grande do Sul: de 2008 a 2015*. (Trabalho de Conclusão de Curso) Graduação em Políticas Públicas. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2017.
- Marini, C., & Martins, H. F. (org.). (2009). *Governança em ação*. Brasília: Ícone Gráfica, 13-42. Disponível em: http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/governanca_acao_v1.pdf. Acesso em: 14 nov. 2019.
- Matias-Pereira, J. (2010). *Governança no setor público*. São Paulo: Atlas.
- Michaelis. (2010). *Moderno Dicionário da Língua Portuguesa*. São Paulo: Melhoramentos, 100. Disponível em:< <http://michaelis.uol.com.br/moderno/portugues/index.php>>. Acesso em: 16 nov. 2019.
- Miranda, R. A. (2012). *Governança: um índice para as unidades federativas brasileiras*. Belo Horizonte. Tese (Administração), Programa de Pós- Graduação e Pesquisas em Administração, Universidade Federal de Minas Gerais, 2012.
- Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE. (2011). *Economic Surveys: Brazil, Avaliação da OCDE sobre o sistema de integridade da administração pública*. OECD Publishing, 2011.
- Oliveira, A. G., & Pisa, B. J. (2015). IGovP: índice de avaliação da governança pública instrumento de planejamento do Estado e de controle social pelo cidadão. *Revista de Administração Pública*, 49(5), 1263-1290.

- OMG. (2008). Business Process Maturity Model (BPMM) Version 1.0 (No. formal/2008-06-01). Object Management Group, Needham, MA, 2008.
- Pereira, D. O. S., & Matheus, A. C. C. (2016). A garantia do princípio da sustentabilidade por meio da coleta seletiva de resíduos domiciliares no município de Rio Branco – AC. *Revista saberes da Amazônia*, 1(3).
- Pinho, J. A. G., & Sacramento, A. R. S. (2009). Accountability: já podemos traduzi-la para o português? *Revista de administração pública*, 43(6), 1343-1368.
- Pullen, W. (2007). A public sector HPT maturity model. *Performance Improvement*, 46(4), 9-15.
- Ramos, K. H. C., Montezano, L., da Costa Junior, R. L., & Sylva, A. C. A. M. (2019). Dificuldades e benefícios da implementação de gestão de processos em organização pública federal sob a ótica dos servidores. *Revista Gestão & Tecnologia*, 19, 188–213.
- Santos, R. R., & Rover, S. (2019). Influência da governança pública na eficiência da alocação dos recursos públicos. *RAP: Revista Brasileira de Administração Pública*, 53(4), 732-752.
- Silva, A. G. A. (2019). *A relação entre transparência pública e gestão fiscal nos municípios brasileiros*. Dissertação (Pós-graduação em Administração) Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2019.
- Silva, L. F. B. (2017). *Governança no setor público: a relação dos indicadores socioeconômicos na governança das capitais brasileiras*. Trabalho de Conclusão de Curso. Universidade Federal do Rio Grande do Norte, 2017.
- Silveira, V. N. S., Guimarães, L. V. M., & Abraão, H. E. (2007). Os modelos de maturidade e a gestão de pessoas: o modelo P-CMM. In: Encontro Nacional da Associação Nacional dos Programas de Pós-graduação em Administração, Rio de Janeiro. *Anais...* Rio de Janeiro, 2007.
- Sousa, M. R. B. D. (2018). *Gestão de riscos nas universidades federais brasileiras*. (Dissertação) Programa de Pós-Graduação em Administração Universitária da Universidade Federal de Santa Catarina – PPGAU/UFSC, Florianópolis, SC 2018.
- Tribunal de Contas da União - TCU. (2014). Referencial Básico de Governança do TCU. Disponível em: www.portal.tcu.gov.br/data/files/84/34/1A/4D/43B0F410E827A0F42A2818A8/2663788.PDF. Acesso em: 10/12/2019.
- Tribunal de Contas da União - TCU. (2018). *Sumários Executivos*. Acompanhamento de Governança Pública Organizacional. Brasília: TCU, 2018.
- Tesouro Transparente - FINBRA. (2019). Contas anuais. Disponível em: www.tesourotransparente.gov.br/consultas/consultas-siconfi/siconfi-finbra-demonstrativos-de-contas-anuais. Acesso em: 10 dez. 2019.
- Urdang, L., & Flexner, S. B. (1968). *The Random House dictionary of the english language: college edition*. New York: Random House, 1968.
- Wilkinson, N. (2014). A framework for organisational governance maturity: an internal audit perspective. *PhD Thesis, University of Pretoria, South Africa*, 2014.
- Xavier, M. B. G. (2010). *Mensuração da Maturidade da Governança da TI na Administração Direta Federal Brasileira*. Brasília. Dissertação (Gestão do Conhecimento e tecnologia) Programa de Pós- Graduação Scrito Senso em Gestão do Conhecimento e da Tecnologia da Informação, Universidade Católica de Brasília, 2010.
- Zanotelli, C. L., Ferreira, F. C., Antônio, L. M. D., & Bergamaschi, R. B. (2014). A renda da terra na Região Metropolitana da Grande Vitória–ES–Brasil. *Confins. Revue franco-brésilienne de géographie/Revista franco-brasilera de geografia*, 21.