

ANÁLISE MESORREGIONAL DA GOVERNANÇA DOS PODERES EXECUTIVO E LEGISLATIVO DOS MUNICÍPIOS CAPIXABAS

MESORREGIONAL ANALYSIS OF GOVERNANCE OF EXECUTIVE AND LEGISLATIVE POWERS IN CAPIXABAS MUNICIPALITIES

Karina Travaglia¹
Janyluce de Rezende Gama²
Douglas Roriz Caliman³

RESUMO

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

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

ABSTRACT

The purpose of this research was to investigate whether the governance of the executive and legislative branches of the municipalities of the State of Espírito Santo is influenced by the mesoregions in which the municipalities meet. In respect to that, a chi-square test (χ^2) was used to identify possible associations between groups of the mesoregion variables and public power governance. The results indicate that there is no association between the governance capacity of local administrations and the mesoregions where they are located. However, an association between the legislature governance capacity and the mesoregion in which the city

¹ Mestre em Gestão Pública/UFES. Av. Fernando Ferrari - Vitória, ES. Tel.: (27) 3335 2200 – karina.travaglia@tce.es.gov.br. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2981-0707>

² Doutora em Ciências da Informação pela UFB. Professora do Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública Universidade Federal do Espírito Santo. Av. Fernando Ferrari - Vitória, ES. Tel.: (27) 3335 2200 – janylucegama@gmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6680-0428>

³ Doutor em Ciências Contábeis pela UFES. Professor Cooperador do Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública da Universidade Federal do Espírito Santo. Av. Fernando Ferrari - Vitória, ES. Tel.: (27) 4009 2289 – douglasufes@yahoo.com.br. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3615-5376>

council is located was identified. In this case, the central and southern mesoregions of the state of Espírito Santo presented better results in terms of governance stage in comparison to the northwest and north coast mesoregions. This result can be explained by the typical regional identity of the mesoregions and by considering that 73.82% of the State of Espírito Santo's population is located in the central and southern mesoregions, which may contribute to improve governance control of these organizations by the society.

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

1 INTRODUÇÃO

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

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

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

Segundo o recente levantamento realizado pelo Tribunal de Contas da União, TCU (2015), em parceria com diversos tribunais de contas estaduais e municipais, foi diagnosticado o baixo nível de adesão quanto à adoção das boas práticas de governança em mais da metade das 7.770 organizações públicas brasileiras pesquisadas. Tais práticas envolvem, por exemplo, aspectos relacionados à transparência das informações, às prestações

de contas dos atos praticados e quanto à responsabilização dos agentes, como forma de permitir à sociedade conhecer, participar e acompanhar a atuação da administração pública.

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

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

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

Tendo em vista que as competências atribuídas ao poder executivo dos municípios brasileiros são semelhantes e que ainda, as competências atribuídas ao poder legislativo dos municípios também o são; mas que, no entanto, nem sempre o nível de governança de cada um destes poderes encontra-se em um mesmo patamar, há necessidade de se compreender se a governança dos poderes executivo e legislativo municipais é influenciada pelas mesorregiões em que os municípios se encontram.

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

Assim, esta pesquisa está estruturada em quatro seções. Na primeira seção consta a introdução ao tema. A segunda seção apresenta o referencial teórico do presente trabalho. Na

terceira seção consta a metodologia utilizada. Na quarta seção são demonstrados e discutidos os resultados encontrados provenientes deste estudo. Por fim, na quinta seção, são apresentadas as conclusões desta pesquisa.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 HISTÓRICO DA GOVERNANÇA PÚBLICA

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

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

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

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

Bevir (2011), afirma que as formas modernistas de conhecimento revelaram novas propostas de elaboração e legitimação das políticas públicas nas democracias representativas; em particular, a Ciência Social modernista deu início a uma nova crença na especialização formal. Os representantes eleitos não necessitavam mais demonstrar um caráter nacional e o bem comum; eles podiam estabelecer objetivos políticos e utilizar a atividade de especialistas, tais como cientistas sociais, profissionais e servidores públicos para que usassem seus conhecimentos técnicos para elaborar políticas racionais e científicas de acordo com esses

objetivos. Assim, a Ciência Social modernista auxiliou no estabelecimento das condições para a criação do Estado administrativo.

Bresser-Pereira (1996), relata que a administração pública burocrática substituiu a administração patrimonialista, onde o patrimônio público e o privado eram confundidos, pois o Estado era entendido como propriedade do rei. A administração burocrática moderna, racional-legal, surgiu da necessidade do capitalismo em obter a evidente separação entre o Estado e o mercado; sendo pressuposto para a democracia a existência de uma sociedade civil, formada por cidadãos, distinguindo-a do Estado ao mesmo tempo em que o controla, assim como se aspirava à separação entre o político e o administrador público.

Bresser-Pereira (1996), expõe que, na prática, o pressuposto de eficiência burocrática, em que se baseava, não se concretizou. Segundo o autor, no momento em que o pequeno Estado liberal do século XIX deu definitivamente lugar ao grande Estado social e econômico do século XX, assumindo um número crescente de serviços sociais, como educação, saúde, cultura, previdência e assistência social; e papéis econômicos, como regulação do sistema econômico interno e das relações econômicas internacionais, dentre outros; o problema da eficiência tornou-se essencial. Constatou-se que administração pública burocrática não garantia rapidez, boa qualidade e baixo custo para os serviços prestados ao público; ao contrário, verificou-se que a administração burocrática é lenta, cara, pouco ou nada orientada para o atendimento das demandas dos cidadãos.

Nesse contexto, segundo Dias (2012), eventos ocorridos nos dois últimos séculos foram significativos para o desenvolvimento das sociedades, de forma a contribuir para o cenário da realidade encontrada atualmente. As grandes guerras, a revolução industrial e grandes revoluções políticas ocorridas em vários países provocaram um movimento contínuo de mudança no papel do Estado, conduzido pelo crescimento econômico e também por aspirações democráticas.

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

Segundo Bevir (2011), a governança surgiu em grande parte devido a uma crise no Estado modernista. O Estado deparou-se com as demandas crescentes dos cidadãos que decorreram do descontentamento popular com a forma como o Estado lidava com a economia

e com sua aparente irresponsabilidade, pois muitos estados foram sobrecarregados com grandes dívidas; a globalização gerou ansiedade a respeito da competitividade e dos salários; pessoas preocuparam-se com a possível perda do controle pelo Estado. Os eleitores demandavam qualidade dos serviços e impostos menores; almejavam um Estado mais efetivo, transparente e responsável; desejavam líderes decididos e ainda mais participação popular.

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

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

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

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

Conforme dispõe Secchi (2009), a Administração Pública Gerencial ou Nova Gestão Pública é um modelo normativo pós-burocrático que surgiu com o objetivo de promover a

estruturação e a gestão da administração pública baseado em valores de eficiência, eficácia e competitividade.

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

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

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

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

Longo (2011) relata, sobre as condições essenciais para a governança pública, que os sistemas de administração pública devem proporcionar resultados que incluem os seguintes

aspectos a serem considerados: uma forte liderança, cultura e comunicação; estruturas de controle adequadas; mecanismos de prestação de contas (*accountability*) claros; gestão de risco global; sistemas de conformidade e garantia; planejamento estratégico, monitoramento e avaliação de desempenho.

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

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

2.2 DIAGNÓSTICO DA GOVERNANÇA PÚBLICA NO BRASIL

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

De forma resumida, este levantamento diagnosticou que 48% das organizações públicas pesquisadas estariam em estágio inicial de governança, 36% estariam no estágio

intermediário, enquanto apenas 16% das organizações encontravam em estágio aprimorado de governança.

O diagnóstico apresentado revelou que quase 84% das organizações públicas brasileiras pesquisadas encontram-se deficientes na adoção de boas práticas de governança, o que pode contribuir para o mau uso dos recursos públicos de forma a comprometer a efetividade das ações governamentais.

1. METODOLOGIA

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

Dessa forma, duas variáveis estão envolvidas nesta pesquisa: 1) A primeira variável refere-se às mesorregiões, compostas por quatro grupos (categorias), quais sejam: Noroeste, Litoral Norte, Central e Sul. 2) A segunda variável refere-se à governança dos poderes executivo e legislativo dos municípios, sendo composta por três grupos (categorias): Inicial, Intermediário e Aprimorado.

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

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

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

3.1 Metodologia utilizada no levantamento de governança pelo TCU

Tendo como objetivo conhecer a situação da governança no setor público e assim estimular as organizações a adotarem as boas práticas de governança em âmbito nacional - esferas federal, estadual, distrital e municipal, em 4/8/2014, foi firmado o Acordo de Cooperação Técnica entre o Tribunal de Contas da União (TCU), Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon), Instituto Rui Barbosa (IRB) e 28 tribunais de contas brasileiros. O resultado consolidado deste Levantamento consta no processo TC 020.830/2014-9 do TCU.

Segundo o Relatório de Levantamento, constante do processo acima referido, para atender ao objetivo proposto foi realizado um levantamento de informações executado individualmente, no âmbito de cada jurisdição, pelos tribunais de contas partícipes do acordo.

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

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

O questionário foi composto por questões objetivas, tipo única escolha, sinalizada com uma lista de alternativas mutuamente exclusivas que permitiam ao respondente a escolha de apenas um valor entre os sete possíveis: atende em grande parte ou totalmente; atende em parte; atende em menor parte; decidiu adotá-lo; não atende porque há impossibilidade legal de adotá-lo; não atende porque o custo-benefício é desfavorável; ou não atende e não deliberou a respeito.

Após a categorização, deu-se início à análise estatística dos dados, a qual exigiu a conversão das respostas em valores numéricos entre 0 e 1. Assim, os intervalos dos estágios de governança ficaram definidos da seguinte forma: Inicial, de 0 a 39,99%; Intermediária, de 40 a 69,99%; e Aprimorada, de 70 a 100%; e conforme supracitado, o estágio Inicial, que foi subdividido em 3 níveis, teria as subcategorias Inexistente, de 0 a 6,99%, Insuficiente, de 7 a 15,99%, e Iniciando, de 16 a 39,99% (quadro 7). Com isso, tornou-se possível a classificação das organizações respondentes, nos estágios de governança, de acordo com as respostas dadas a cada item de controle (assertiva) do questionário.

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

3.2 Coleta de dados e definição da amostra

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

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

Quadro 1 - Mesorregiões do Estado do Espírito Santo

Mesorregiões do Estado do Espírito Santo			
Mesorregião Noroeste	Mesorregião Litoral Norte	Mesorregião Central	Mesorregião Sul
Água Doce do Norte	Aracruz	Afonso Cláudio	Alegre
Águia Branca	Conceição da Barra	Alfredo Chaves	Apiacá

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

Fonte: IBGE (2017).

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

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

4 RESULTADOS

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

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

Tabela 1 - Tabela de Contingência - Poder Executivo

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

Fonte: dados da pesquisa.

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

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

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

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

Aliado aos problemas supracitados, apontam-se também os frequentes desafios enfrentados pelos municípios brasileiros, dentre eles estão as dificuldades na implementação das políticas públicas, a grande dependência das transferências intergovernamentais, a ineficiência administrativa, a realização de planejamento inadequado, a incapacidade em se adotar um modelo de gestão eficaz, a ineficiência na prestação de serviços públicos, bem como a ausência de adequada capacitação dos gestores e servidores públicos.

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

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

Tabela 2 - Tabela de Contingência - Poder Legislativo

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

Fonte: dados da pesquisa.

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

colunas da tabela de contingência menos 1, seja igual a 2 (FÁVERO et al., 2009) e, nesta pesquisa, foi igual 1.

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

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

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

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

Ressalta-se que o resultado do levantamento nacional de governança realizado pelo TCU em 2014 apontou que das 7.770 organizações públicas pesquisadas, 48% delas encontravam-se no estágio inicial de governança, assim, comparando-se o resultado do poder legislativo dos municípios do Estado do Espírito Santo com o resultado nacional, percebe-se uma situação pior para as câmaras municipais capixabas, tendo em vista que 65,67% delas encontram-se no estágio inicial de governança.

Ademais, a partir desses resultados, pode-se observar que nenhuma câmara, das 67 investigadas, alcançou o estágio de governança aprimorado. Os impactos dessa situação, segundo o Relatório do processo TC 020.830/2014-9 do TCU, podem acarretar inúmeros problemas, tais como seleção de gestores incapacitados de forma a tomar decisões estratégicas de forma equivocada; não mitigação do risco de haver desvios de conduta, falta de comprometimento com valores éticos, enfraquecimento da imagem da organização, e

consequentes prejuízos ao alcance de resultados e no atendimento ao interesse público; aumento do risco de que possíveis desvios de conduta que acarretem conflitos de interesse ou violação do código de ética não sejam conhecidos e de que os infratores não sejam punidos; comprometimento do alcance dos objetivos estratégicos da organização; risco de que a estratégia definida não represente os anseios dos cidadãos; e a inadequada transparência e accountability dos atos organizacionais às partes interessadas, admitindo-se o sigilo, como exceção, nos termos da lei não dando condições para que a sociedade possa conhecer e monitorar os atos dos seus representantes.

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

5 CONCLUSÃO

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

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

No entanto, foi identificada a associação entre o estágio de governança do poder legislativo e a mesorregião onde a câmara municipal se localiza, de forma que as mesorregiões Central e Sul do Estado do Espírito Santo apresentaram melhores resultados no que se refere ao estágio de governança quando comparadas às mesorregiões Noroeste e Litoral Norte capixabas. Este resultado pode ser explicado pela identidade regional

característica das mesorregiões e ainda por considerar que 73,82% da população do Estado do Espírito Santo concentra-se nas mesorregiões Central e Sul, o que pode contribuir para um melhor controle da sociedade no tocante à governança destas organizações.

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

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

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

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

Assim, há bastante trabalho a ser realizado no processo de aprimoramento e profissionalização da gestão pública. A inserção contemporânea do tema governança no setor público é fundamental para proteger os cidadãos da falta de profissionalismo na gestão pública, pois contribui para a promoção do uso adequado dos recursos públicos e para a

adoção de boas práticas administrativas, favorecendo, por consequência, o alcance de resultados institucionais em prol do interesse público.

REFERÊNCIAS

- Araújo, M. A. D. (2010). Responsabilização da administração pública: limites e possibilidades do gestor público. In: Construindo uma Nova Gestão Pública – Coletânea de textos do I Ciclo de Palestra organizado pela Escola de Governo de Natal. Disponível em <<https://pt.scribd.com/document/317867039/Responsabilizacao-na-Administracao-Publica-Resenha>>. Acesso em: 30 de jun. 2016.
- Bevir, M. (2004). Democratic Governance. Institute of Governmental Studies. Disponível em <<http://escholarship.org/uc/item/304704f2#page-13>>. Acesso em 30 dez 2016.
- Bevir, M. (2011). Governança democrática: uma genealogia. **Revista de Sociologia e Política**. vol.19 n. 39, Curitiba. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782011000200008>. Acesso em 27 dez 2016.
- Brasil. (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 21 ago. 2016.
- Brasil. (2000). Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 30 de jan. 2016.
- Brasil. (2011). Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Poder Executivo, Brasília, DF, 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm>. Acesso em: 30 jun. 2016.
- Brasil. (2014). Tribunal de Contas da União. Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública. Versão 2 - Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014. 80 p.
- Bresser-Pereira, L. C. (1996). Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, v. 47, n. 1, p. 2-28.
- Cavalcante, M.; Peter, M.; Meneses, A. (2012). Controle como Dimensão de Governança Pública: Estudo nas Controladorias Federal e Estaduais Brasileiras. XIX congresso de custos, Bento Gonçalves, pag. 4). Disponível em: <<http://website.acep.org.br/2011/wp-content/uploads/2014/10/teste1.pdf>>. Acesso em: 8 fev. 2016.
- Dias, T. D. (2012). Governança Pública: uma concepção teórico-analítica aplicada no governo do Estado de Santa Catarina a partir da implantação das Secretarias de Desenvolvimento Regional. Tese submetida ao Programa de Pós-graduação em Administração da Universidade Federal de Santa Catarina para a obtenção do título de Doutora em Administração. Disponível em <<https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/100650>>. Acesso em 27 dez. 2016.

Fávero, L. P.; Belfiore, P.; Silva, F. L.; Chan, B. L. (2009). *Análise de dados: modelagem multivariada para tomada de decisões*. Rio de Janeiro: Campos Elsevier.

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

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

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

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

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

La Porta, R., Lopez-de-Silanes, F., Shleifer, A., Vishny, R. (1999). The quality of government. **Journal of Law, Economics, and Organization**, 15(1), 222-279. Disponível em <<https://academic.oup.com/jleo/article-abstract/15/1/222/827397/The-quality-of-government>>. Acesso em: 16 de mar. 2017.

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

Martins, H. F.; Marini, C. (2010). *Um guia de governança para resultados na administração pública*. Publix Editora,. 262 p.

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

Matias-Pereira, J. A. (2010). Governança Corporativa Aplicada no Setor Público Brasileiro - APGS, Viçosa, v.2, n.1, p. 109-134.

Matias-Pereira, J. (2009). *Manual de Gestão Pública Contemporânea*. 2. ed. São Paulo, SP: Editora Atlas.

Nardes, J. A. R.; Altounian, C. S.; Vieira, L. A. G. (2016). *Governança Pública: o desafio do Brasil*. 2. ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Fórum 482 p.

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

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

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

Timmers, H. (2000). Government Governance: Corporate governance in the public sector, why and how? 2000 Disponível em <http://www.ecgi.org/codes/documents/public_sector.pdf>. Acesso em: 30 de jan. 2017.

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

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