

NIVEL DE EVIDENCIAÇÃO DA GOVERNANÇA PÚBLICA NOS MUNICÍPIOS DOS VALES DO JEQUITINHONHA E MUCURI

LEVEL OF EVIDENTIATION OF PUBLIC GOVERNANCE IN THE MUNICIPALITIES OF THE JEQUITINHONHA AND MUCURI VALLEYS

NIVEL DE EVIDENCIA DE LA GOBERNANZA PÚBLICA EN LOS MUNICIPIOS DE LOS VALES DE JEQUITINHONHA Y MUCURI

Laiane Gonçalves Chagas Vespermann

Graduada em Ciências Contábeis pela Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri (UFVJM)

Endereço: UFVJM, R. do Cruzeiro, n. 01, Jardim São Paulo, CEP: 39.803-371. Teófilo Otoni, MG, Brasil
Telefone: (33) 3529-2700

E-mail: layanne-10@hotmail.com

Lis Daiana Bessa Taveira

Mestra pelo Programa Multiinstitucional e Inter-regional de Pós-graduação em Ciências Contábeis – UnB/UFPB/UFRN

Professora do curso de Ciências Contábeis da UFVJM

Endereço: UFVJM, R. do Cruzeiro, n. 01, Jardim São Paulo, CEP: 39.803-371. Teófilo Otoni, MG, Brasil
Telefone: (33) 3529-2700

E-mail: lisbessa@hotmail.com

Roberto Silva da Penha

Mestre em Ciências Contábeis pela Universidade de Brasília - UnB

Professor do curso de Administração da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG)

Endereço: UFMG, Av. Universitária, n. 1.000, Bairro Universitário, CEP: 39.404-547. Montes Claros, MG, Brasil

Telefone: (38) 2101-7744

E-mail: robertorrcontabilidade@hotmail.com

Artigo recebido em 15/10/2018. Revisado por pares em 10/12/2018. Reformulado em 19/12/2018. Recomendado para publicação em 20/02/2019. Publicado em 30/04/2019. Avaliado pelo Sistema *double blind review*.



RESUMO

Este estudo tem como objetivo verificar o nível de evidência de governança pública em municípios das mesorregiões dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri em Minas Gerais. Como metodologia, adotou-se a abordagem descritiva, documental quanto aos objetivos e qualitativa no tocante à abordagem do problema, com a interpretação dos resultados provenientes da aplicação de um *checklist*. Os resultados apontaram que os níveis de evidência dos pilares de Governança Pública são muito desiguais entre os municípios da amostra. As dificuldades e limitações no atendimento aos Pilares da Governança Pública foi de forma predominante nos municípios menores.

Palavras-chave: Governança Pública; Pilares da Governança; Administração Pública; Governança Corporativa.

ABSTRACT

This study aims to verify the level of disclosure of public governance in municipalities of the meso-regions of the Jequitinhonha and Mucuri Valleys in Minas Gerais. As a methodology, the descriptive, documentary approach to the objectives and qualitative approach to the problem were adopted, with the interpretation of the results from the application of a checklist. The results showed that the levels of disclosure of the pillars of Public Governance are very uneven among the municipalities of the sample. The difficulties and limitations in attending to the Public Governance Pillars were predominantly in the smaller municipalities.

Keywords: Public Governance; Pillars of Governance; Public Administration; Corporate Governance.

RESUMEN

Este estudio tiene como objetivo verificar nivel de evidencia de gobernanza pública en municipios de las mesorregiones de los Valles del Jequitinhonha y Mucuri en Minas Gerais. Como metodología, se adoptó el enfoque descriptivo, documental en cuanto a los objetivos y cualitativa en el abordaje del problema, con la interpretación de los resultados provenientes de la aplicación de un *checklist*. Los resultados apuntaron que los niveles de evidencia de los pilares de Gobernanza Pública son muy desiguales entre los municipios de la muestra. Las dificultades y limitaciones en la atención a los Pilares de la Gobernanza Pública fue de forma predominante en los municipios menores.

Palabras-clave: Gobernanza Pública; Pilares de la Gobernanza; Administración Pública; Gobierno Corporativo.

1 INTRODUÇÃO

O conceito de Governança Pública se destacou devido à necessidade de implantar modelos de gestão inovadores para solidificar a confiança entre governo e cidadãos, fortalecendo as mudanças necessárias em relação à gestão tradicional adotados pela mesma, visto que essa gestão tradicional não atende substancialmente às necessidades atuais, e a nova administração precisa assumir um papel mais proativo e menos assistencial diante da sociedade moderna (LISOT, 2012).

Nesse contexto, pode-se dizer que a sociedade, como detentora do capital, delega a terceiros a administração dos seus recursos, e a administração por sua vez direciona seus esforços para a satisfação coletiva e a qualidade do atendimento prestado a sociedade. Matias-Pereira (2010), destaca que a modernização da administração pública, através de um modelo de gestão eficaz, é o caminho para melhoria na qualidade de serviços à população, combate a corrupção, promoção da valorização do serviço público, entre outros. E ainda complementa que a governança pública, trata-se da administração das agências do setor público, alicerçado aos princípios de governança do setor privado, tais como transparência, equidade, prestação de Contas (*accountability*) e responsabilidade corporativa (MATIAS-PEREIRA, 2010).

Esse sistema também abre portas para que os órgãos públicos deixem de ser somente núcleo de assistencialismo, e em relação a isso, o Tribunal de Contas da União (TCU) complementa que a governança corporativa aplicada ao setor público, também pode compreender na sua essência, os mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com o intuito de conduzir a máquina pública, de forma que à prestação de serviços seja voltada para maximizar os interesses da sociedade. (BRASIL, 2013).

Matias-Pereira (2010) argumenta, que o novo cenário na administração pública está forçando os governantes a se prepararem para as exigências na construção de uma instituição sólida e democrática, e afirma que, uma instituição que utiliza de ações inovadoras, orientadas para a eficiência, eficácia e efetividade, entre outras, é capaz de promover inúmeros benefícios para a sociedade.

Em relação às políticas públicas municipais, percebe-se esforços significativos por parte dos governantes na melhoria contínua dos problemas sociais. Entretanto, as adequações às leis e a aplicação das boas práticas de Governança Pública, ainda se encontram em processo de harmonização e adaptação (IBGP, 2017).

Nesse contexto, e tomando como base a Nova Administração Municipal, que é junção do modelo tradicional de governar ao método de Governança alicerçada em Pilares Públicos, provenientes de conceitos modernos de administração do setor privado, volta-se para o seguinte questionamento: Qual o nível de evidenciação de governança pública em municípios das mesorregiões dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri em Minas Gerais? O objetivo deste estudo consiste em verificar o nível de evidenciação de governança pública em municípios das mesorregiões dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri em Minas Gerais.

O cenário da nova gestão pública brasileira, busca mudar essa situação através do aprimoramento da governança dos municípios, pois a sua não utilização reflete negativamente no desenvolvimento das cidades e na vida dos cidadãos que dela dependem (RAMOS; VIEIRA, 2015). Desta forma uma pesquisa que tenta evidenciar os níveis de governança dos municípios, pode trazer subsídios para que os gestores busquem formas de aprimoramento e em quais pilares deverão concentrar maiores esforços.

No campo acadêmico esta pesquisa pode servir de subsidio para que próximos trabalhos possam usar os critérios estabelecidos neste, permitindo assim comparações para, bem como insumo para avanços na busca de formas de se medir os níveis de governança pública.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

A fundamentação teórica passa por discussões que envolvem aspectos da governança corporativa, a aplicação dos aspectos da prática de governança na esfera pública, seguidas por discussões quanto a administração pública, lei de responsabilidade fiscal e os portais de transparência, que formam uma base para as discussões de governança e proporcionam os elementos teóricos que são considerados nas discussões da análise dos resultados.

2.1 GOVERNANÇA CORPORATIVA

De acordo com o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC), a Governança Corporativa é o sistema que facilita o controle de empresas e demais organizações, direcionadas pelo monitoramento e incentivo, envolvendo melhorias de relações entre sócios, conselho de administração, diretoria, órgãos de fiscalização e demais partes interessadas (IBGC, 2015). Segundo o IBGC (2015) os princípios fundamentais das boas práticas de Governança Corporativa podem ser contemplados pelos denominados pilares da Governança Corporativa. O Quadro 1 apresenta os pilares e o que representa estes.

Quadro 1 - Pilares da Governança Corporativa

Transparência	Consiste na disponibilização das informações que sejam de interesse das partes envolvidas e não apenas o que é exigido por disposições de leis ou regulamentos. Devendo fornecer informações sobre o desempenho econômico-financeiro, bem como demais fatores (inclusive intangíveis) que direcionam a ação gerencial e os métodos de geração de valor da organização.
Equidade	Tratamento justo e isonômico de todos sócios, investidores e demais interessados, considerando seus direitos, deveres, necessidades, interesses e expectativas.
Prestação de Contas (accountability)	A prestação de contas feita pelos governantes deve ser feita modo claro, conciso, compreensível e tempestivo, reconhecendo plenamente as consequências de seus atos e omissões, intervindo com diligência e responsabilidade na execução das suas funções.
Responsabilidade Corporativa	Os agentes de governança devem zelar pela viabilidade econômico-financeira das organizações, reduzir impactos negativos em seus negócios e suas operações e auferir resultados positivos, equilibrando todos os diversos capitais (financeiro, manufaturado, intelectual, humano, social, ambiental, reputacional, etc.) no curto, médio e longo prazos.

Fonte: Adaptado de IBCG (2015).

Os pilares da governança corporativa, são as linhas mestras, servindo como orientação básica das boas práticas, contribuindo para que a gestão da organização possa alcançar os níveis internacionais em transparência, *accountability*, equidade, e

responsabilidade corporativa IBGC (2015). Lisot (2012) complementa que, as práticas sucessivas de governança, proporcionam às atuais organizações, gerar e agregar novos valores, bem como sua continuidade a longo prazo uma organização mais próspera e sólida a atender perfeitamente aos fins a que destina. Nesta perspectiva, e considerando a necessidade de aparelhar os métodos de governança utilizados no setor privado ao setor público, e ainda com a expectativa de um melhor funcionalismo público, ou seja, conforme Dias e Cario (2014), o que aqui se denomina Governança Pública – conceituando-a como uma estratégia de desenvolvimento entre o Estado e a sociedade com a visão de construção do público, abrangendo o próprio público e orientado a atender as necessidades desse mesmo público.

2.2 GOVERNANÇA PÚBLICA

De acordo com o Instituto Brasileiro de Governança Pública (IBGP), a identificação dos obstáculos que podem ser encontrados na implantação da Governança no setor público é fundamental, para que se reconheça as diferenças conceituais entre a Governança aplicável ao setor público e aquela inserida pelo setor privado. Também é necessário analisar as teorias de mudança organizacional para investigar qual delas explica a dinâmica de mudanças no setor público. Uma diferença básica de Governança Corporativa é que no setor privado há uma busca pelo resultado, e no setor público, pela conformidade (IBGP, 2017).

Para a *International Federation of Accountants* (IFAC), o setor público deve respeitar uma série de objetivos políticos, econômicos, sociais e ambientais, com a finalidade de pôr em prática seus objetivos, obedecendo um conjunto de restrições externas e internas que podem afetar seu sistema de governo (IFAC, 2013). Entende-se que a complexibilidade das organizações públicas, descrevem outros princípios que complementam a base para a Governança no setor público, sendo eles: transparência, integridade, prestação de contas, liderança, compromisso e integração.

Segundo Marques (2007), existem diversos caminhos para se chegar a governança corporativa no setor público, porém, em qualquer metodologia que venha a ser utilizada, deverá conter a identificação e definições de responsabilidades; compreensão do

relacionamento entre as partes interessadas da organização; uma estrutura para administrar os recursos e entrega de resultados, e ainda dar suporte à administração de alto nível.

Para que uma organização consiga gerar e agregar novos valores e práticas eficientes na gestão de processos, recursos, tecnologias e pessoas, é indispensável o emprego de ações bem definidas e alinhadas de acordo com os pilares da governança corporativa. Estes princípios aplicados ao setor privado, funcionam como norte que a organização contemporânea deve seguir, servindo de base para que estas desenvolvam seus próprios princípios de acordo com suas particularidades e necessidades (DIAS; CARIO, 2014).

A aplicação da governança no setor público vem de uma adaptação dos princípios da governança corporativa para a área pública, para que se ajustem às características do setor público. O Quadro 2, está descrito os princípios, que são essenciais para a prática de Governança no âmbito público.

Quadro 2 - Pilares da Governança Pública e seus Conceitos

Transparência	A abertura, ou a equivalente transparência, consiste em providenciar aos usuários a confiança no processo de tomada de decisão e nas ações de gestão das entidades públicas durante a sua atividade, comunicações completas e informação segura e transparente. A transparência é também essencial para ajudar a assegurar a responsabilidade dos agentes envolvidos.
Liderança	Os princípios da governança corporativa requerem de todos os envolvidos que identifiquem e articulem as suas responsabilidades e as suas relações; considerem quem é responsável.
Compromisso	A boa governança vai além de gerir o funcionamento da organização, e as melhores práticas de governança pública requerem um forte compromisso de todos os participantes, para a implementação das práticas de governança corporativa.
Integridade	A integridade tem relação com honestidade e objetividade, propriedade e probidade na administração dos fundos públicos e gestão dos negócios da entidade. Ela é dependente da eficácia do controle estabelecido e dos padrões pessoais e profissionalismo dos indivíduos dentro da organização. A integridade espelha se nas práticas e processos de tomada de decisão e na qualidade e credibilidade do serviço público.
Responsabilidade (accountability)	Os princípios da governança corporativa requerem de todos os envolvidos que identifiquem e articulem as suas responsabilidades e as suas relações.
Integração	Garantir a integração dentro de uma abordagem da organização, pelos seus funcionários e bem compreendida e aplicada dentro das entidades.

Fonte: Adaptado de Marques (2007).

Para Marques (2007) o Pilar Liderança se baseia na necessidade da identificação e articulação da responsabilidade, bem como a compreensão dos deveres perante os cidadãos, em relação a gestão dos recursos e obtenção dos desejados resultados, evidenciando que os líderes devem atentar-se ao estabelecimento de prioridades governamentais de modo claro.

Também se destaca o Pilar Compromisso, que exige uma boa orientação das pessoas uma abordagem disciplinada à gestão da organização; uma grande ênfase nos valores da entidade e conduta ética; gestão do risco; relacionamento com os cidadãos e os clientes e prestação de serviço de qualidade (MARQUES, 2007).

E ainda o Pilar Integridade, relação direta com honestidade e objetividade, padrões pessoais e profissionalismo dos indivíduos dentro da organização. Esses três princípios- a liderança, integridade e compromisso – remetem-nos para as qualidades pessoais de todos na organização (MARQUES, 2007).

Os pilares Liderança, Compromisso e Integridade fazem parte da natureza Pessoal, que dizem respeito às qualidades pessoais dos recursos humanos na organização, e estão ligadas à utilização das recomendações, padrões de comportamento, estruturas e processos organizacionais. Ainda conforme Marques (2007) para se alcançar uma efetiva governança corporativa nas entidades públicas, é fundamental a inserção dos mesmos na organização. Ainda segundo o autor, deve se considerar outros três elementos: responsabilidade; integração; e transparência.

No Brasil, a transparência começou a ganhar destaque, por meio da Constituição de 1988 que estabeleceu, em seu artigo 37 o Princípio da Publicidade que de modo antecipado definia o que atualmente seria o Princípio da Transparência, determinando que “o povo tem o direito de inteirar-se dos atos praticados na administração pública no fomento do controle social” (BRASIL, 1988).

O princípio da transparência tem o mesmo conceito no público-privado. Sobre isso, Bairral, Silva e Alves (2015), descreve a transparência como uma base de comunicação entre cidadão e gestor público, um contrato social tácito em que, no cenário da governança privada e baseando-se na teoria da agência, o principal (cidadão) delega ao agente (gestor público) uma atividade de seu interesse e monitora sua realização.

A transparência pode ser observada como o desdobramento do princípio constitucional da publicidade na Administração Pública, e deve ser entendido como um princípio que vai além da obrigação de informar. É entendido como o desejo de disponibilizar de forma clara e compreensível, para as partes interessadas as informações

que sejam de seu interesse e não apenas aquelas exigidas legalmente (IBGP, 2017). A adequada transparência resulta em um clima de confiança, tanto internamente quanto nas relações da empresa com terceiros (IBGC, 2015). Quanto a responsabilidade de prestar contas se considera o modo pelo qual as entidades do setor público e seus integrantes, são responsabilizados por suas decisões e ações, incluindo a forma de gerir os fundos públicos e todos os aspectos de desempenho, submetendo-se ao escrutínio externo apropriado (IFAC, 2013).

Para Santana Junior *et al* (2009), *accountability* é a responsabilização de todos os atos do gestor público na prestação de contas à sociedade. A prestação de contas deve ser entendida como forma de interação, permitindo o cidadão visualizar as responsabilidades individuais dos gestores públicos e não somente como mecanismo puramente técnico e longe da realidade da grande população. Ressaltando ainda que o mecanismo de prestação de contas deve permitir ao usuário visualizar as responsabilidades dos gestores públicos podendo, assim, julgar e cobrar por seus atos praticados (BRASIL, 2014).

No âmbito público o TCU, também oferece sua contribuição para a Governança e sua aplicabilidade, através do Referencial Básico de Governança Pública aplicável a órgãos e entidades da administração pública. Esse referencial é um documento que reúne e organiza boas práticas de governança a fim de impulsionar o desempenho de órgãos e entidades públicas, bem como incentivar a convergência e harmonização Internacional das boas práticas, padrões de Gestão Pública, com as normas estabelecidas pela IFAC e outras organizações internacionais (BRASIL, 2014). Esse conjunto de boas práticas, conduz o setor público a satisfazer um rol de metas políticas, econômicas, sociais e ambientais, a fim de cumprir seus objetivos, dentre eles o principal, que é alcançar resultados, melhorando ou mantendo o bem-estar dos cidadãos, em vez de gerar lucros (IBGP, 2017).

As boas práticas se fundamentam em princípios, que por sua vez se aperfeiçoa de acordo com as particularidades de cada organização (IBGC, 2015). Neste sentido, alguns órgãos nacionais e internacionais buscaram convergir os princípios da governança corporativa às peculiaridades do setor público (LISOT, 2012), dentre elas estão a *International Federation of Accountants-IFAC*, *The Chartered Institute of Public Finance and*

Accountancy (CIPFA), *Office for Public Management Ltd* (OPM), responsáveis pela compilação dos benefícios das boas práticas precitados.

Linczuk e Oliveira (2012) comentam que a aplicação desses princípios, à Administração Pública brasileira aproxima o cidadão, do Estado no processo decisório, trazendo ganhos não apenas relacionados ao combate à corrupção, mas também auxilia na fortificação do processo democrático nacional. O Quadro 3, mostra como o TCU define uma estrutura organizacional de qualidade, em busca da cooperação, ação conjunta, entre diversos atores, tornando-se um mecanismo de fortalecimento das relações entre governo e comunidades locais motivadas por processos de cooperação.

Quadro 3 - Estrutura da Organização

Adm. Executiva	Responsável por avaliar, direcionar e monitorar, internamente, o órgão ou a entidade. A autoridade máxima da organização e os dirigentes superiores são os agentes públicos que, tipicamente, atuam nessa estrutura. De forma geral, enquanto a autoridade máxima é a principal responsável pela gestão da organização, os dirigentes superiores (gestores de nível estratégico e administradores executivos diretamente ligados à autoridade máxima) são responsáveis por estabelecer políticas e objetivos e prover direcionamento para a organização
Gestão Tática	Responsável por coordenar a gestão operacional em áreas específicas. Os dirigentes que integram o nível tático da organização (p. ex. secretários) são os agentes públicos que, tipicamente, atuam nessa estrutura.
Gestão Operacional	Responsável pela execução de processos produtivos finalísticos e de apoio. Os gerentes, membros da organização que ocupam cargos ou funções a partir do nível operacional (p. ex. diretores, gerentes, supervisores, chefes), são os agentes públicos que, tipicamente, atuam nessa estrutura.

Fonte: Adaptado de Brasil (2014).

Os agentes de governança têm papel relevante no fortalecimento e na disseminação do propósito, dos princípios e dos valores da organização. A liderança e o comprometimento dos administradores e demais executivos são fatores determinantes para a formação de um ambiente ético (IBGC, 2015). Com relação a um ambiente ético, existem os chamados princípios norteadores da Administração Pública, que funciona como um sistema de controle dos atos administrativos, com abordagem das novas atitudes da gestão pública.

2.3 A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E OS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS

A Administração Pública é regida por princípios bem específicos e considerados essenciais para o cumprimento do direito público. Daí surge a necessidade de a função administrativa do Estado submeter-se a um especial regime jurídico (LISOT, 2012). Os princípios fundamentais orientadores de quaisquer ações na gestão pública encontram-se, Revista Eletrônica de Estratégia & Negócios, Florianópolis, v.12, n. 1, jan./abr. 2019.

ainda que de forma implícita, no texto da Constituição de 1988 (ALEXANDRINO; PAULO, 2015).

Na norma jurídica, e conforme afirmação de Alexandrino e Paulo (2015), os princípios são as ideias centrais de um sistema, que estabelece suas diretrizes e concede a ele um sentido lógico, harmonioso e racional, permitindo uma justa compreensão de sua estrutura. Para melhor contextualizar o cabimento das práticas de governança corporativa na Administração Pública, é importante destacar que através dos princípios constitucionais, que são Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência (LIMPE). Ramos e Vieira (2015), desenvolveram uma Ferramenta Gerencial de mensuração de Governança Pública Municipal que trata de uma correlação entre os princípios constitucionais LIMPE e o *Balanced Scorecard* (BSC), sendo o último definido como uma metodologia de medição e gestão de desempenho, alicerçado na governança corporativa.

Segundo Ramos e Vieira (2015), a ferramenta gerencial denominada Matriz LIMPE é uma contribuição tecnológica para a avaliação da governança corporativa pública dos municípios que resultou do cruzamento das categorias de análise (LIMPE) com as perspectivas tais quais definidas no BSC. Além das ferramentas tecnológicas em geral, utilizadas para a promoção do desempenho e produtividade organizacional, são necessárias outras ferramentas de contribuição para o desenvolvimento das políticas públicas, a exemplos as Leis, que servem como instrumento de controle e promoção da justiça.

2.4 LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), determina padrões a serem seguidos em relação ao gasto público de cada ente federativo brasileiro. A Secretaria do Tesouro Nacional (STN) descreve que a limitação orçamentária tem a intenção de preservar a situação fiscal dos entes federativos, de acordo com seus balanços anuais, com a finalidade de equilibrar a situação financeira de estados e municípios, na aplicação dos recursos (BRASIL, 2015).

A lei trouxe maior visibilidade para a necessidade da Transparência da informação pública, e em conjunto com a Lei Complementar 131/2009 (Lei da Transparência) e a Lei de Acesso a Informação (LAI) nº 12.527/2011, criou-se uma nova relação entre os cidadãos e os governantes, onde as prestações de contas dos entes federativos começaram a ser feitas

Revista Eletrônica de Estratégia & Negócios, Florianópolis, v.12, n. 1, jan./abr. 2019.

com mais clareza, partindo do pressuposto que todos pudessem entender, sem dispor de dificuldades técnicas ou de difícil assimilação (BAIRRAL; SILVA; ALVES, 2015).

Em consonância com a LRF, desde 2010 as Normas Brasileira de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público (NBCASP), estão vigentes no Brasil, e passaram a ser obrigatoriamente utilizadas pelos três níveis de governo (municipal, estadual e federal). Nesse aspecto, e diante dessa tendência de harmonização internacional, o setor público avança com a estruturação das NBCASP, as respectivas normas são uma ferramenta para elevar a eficácia e efetividade das Leis quanto aos seus objetivos de promover o planejamento, a transparência e responsabilidade da gestão fiscal (CAPIBERIBE, MARTINS, 2012).

Entre o conjunto de normas, princípios e mecanismos estabelecidos pela LRF, alguns merecem destaque. São eles: limites de gasto com pessoal, limites para o endividamento público, definição de metas fiscais anuais, mecanismos de compensação para despesas de caráter permanente e ainda mecanismo para controle das finanças públicas em anos de eleição. O proposito desta lei é ser um instrumento de representação do compromisso dos governantes com a sociedade, voltada para a percepção de que a transparência na gestão fiscal é o principal instrumento para o controle social (BRASIL, 2015).

Diante dos requisitos exigidos na LRF, o meio eletrônico se tornou uma ferramenta rápida e eficaz, essencial para que os cidadãos tenham o conhecimento de informações amplamente divulgadas e possam estar cientes das ações públicas.

2.5 PORTAIS DE TRANSPARÊNCIA PÚBLICA

Com o objetivo de tornar ampla a divulgação dos atos oficiais (portarias, decretos, leis, execução orçamentária e financeira, planejamento, entre outros), foi criado o Portal da Transparência do Governo Federal, uma iniciativa da Controladoria-Geral da União (CGU), lançada em novembro de 2004, seguidos pelos Estados e Municípios Brasileiros. Os portais se tornaram meios de divulgação ampla e uma ferramenta de combate à corrupção e sua importância voltou-se para aumentar a transparência da gestão pública, permitindo que o cidadão acompanhe o gasto público, seja participativo e ajude a fiscalizar (BRASIL, 2013).

O direito fundamental ao acesso à informação foi previsto no artigo 5º, XXXIII da Constituição Federal de 1988, no atendimento das exigências legais, que estabelecem regras para a transparência das contas públicas, em parceria com a Lei nº 9.755, de 16 de dezembro de 1998, que obriga a criação de *homepage* na internet, pelo Tribunal de Contas da União, para consulta e análise dos cidadãos e entidades da sociedade civil (BRASIL, 1998).

A LAI estabeleceu o direito aos cidadãos e demais usuários ao acesso a informação, como norma geral para a informação pública, envolvendo o fornecimento de dados em uma linguagem acessível e sem barreiras técnicas, sendo proibido a prática do sigilo, desta maneira, iniciando um ciclo de mudanças na relação cidadão/gestor público (BAIRRAL; SILVA; ALVES, 2015). Sabe-se que a informação é a base para as relações sociais, e tem um papel central no cotidiano das pessoas, e para que haja o conhecimento e a consciência sobre os fatos e dados, se faz necessário a divulgação, por meio da transparência, uso de tecnologias, e outros relativos a facilitação de acesso (HOCH; RIGUI; SILVA, 2013).

Na perspectiva internacional, a utilização dos sites eletrônicos, a comunicação tecnológica (*e-government*), são considerados como um instrumento que norteia o relacionamento entre o Estado com seus usuários, visando atender as demandas sociais, estimular a responsabilização pública, uma expectativa de *benchmarking* (comparação de produtos, serviços etc,) entre as organizações do setor público. Já no Brasil os portais eletrônicos fomentam o controle social, através de ferramentas para redução do déficit de *accountability* e são reconhecidos como instrumentos de acessibilidade e acompanhamento da aplicação dos recursos públicos (BAIRRAL; SILVA; ALVES, 2015).

3 METODOLOGIA

3.1 TIPOLOGIA DA PESQUISA

O presente estudo caracterizou-se como uma pesquisa descritiva quanto aos objetivos. Consonante argumento de Gil (2010), a pesquisa descritiva tem como pretensão retratar características e apontar possíveis relações entre variáveis de um determinado meio. Quanto à abordagem adotou-se uma pesquisa qualitativa, pois as análises são pautadas por reflexões qualitativas (GIL, 2010). Atrelado a isto, para analisar os dados, o presente estudo utilizou-se da técnica de análise de conteúdo, uma vez que os dados da Revista Eletrônica de Estratégia & Negócios, Florianópolis, v.12, n. 1, jan./abr. 2019.

amostra foram verificados com base em um *checklist*. A pesquisa foi documental, se caracteriza pelo fato de a fonte de coleta de dados está restrita a documentos, como os arquivos públicos (MARCONI; LAKATOS, 2010). Cabe destacar que a coleta das informações se deu com base em documentos públicos divulgados pelas prefeituras que compõem a amostra.

3.2 CHECKLIST

Os *checklists* são estruturas baseadas na formulação de listas para verificações de determinados itens selecionados, o Quadro 4 apresenta o *Checklist* adotado, delimitando os 6 pilares da Governança pública em 20 itens, que proporcionaram a verificação das informações nos sites eletrônicos dos municípios da amostra.

Quadro 4 - Checklist: Princípios básicos de governança pública

PRINCÍPIOS	CHECKLIST	EMBASAMENTO TEÓRICO
Transparência	(I) Popularizam ferramentas de participação dos cidadãos na avaliação e monitoramento da gestão dos recursos públicos?	Ramos e Vieira (2015)
	(II) Divulgam publicamente os nomes, funções e salário dos servidores, contratados e comissionados?	Ramos e Vieira (2015)
	(III) Divulgam nos sítios eletrônicos relatórios regulares de arrecadação e programação do gasto?	Ramos e Vieira (2015)
	(IV) As informações são compreensíveis ao cidadão?	Ramos e Vieira (2015)
	(V) Disponibiliza os Planos orçamentários, Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)?	Ramos e Vieira (2015)
Liderança	(I) Divulgam as habilidades estratégicas e profissionais do prefeito e os cargos de chefia.	Ramos e Vieira (2015)
	(II) A administração tem divulgado medidas para garantir que os seus membros pratiquem o exercício da liderança (Treinamento, cursos e capacitação).	Marques (2007)
	(III) Divulgam as ações da liderança de forma tempestiva?	Marques (2007)
Compromisso	(I) Observa-se o compromisso da administração em promover a Gestão voltada para os resultados que visem a melhoria da qualidade do serviço público?	Ramos e Vieira (2015)
	(II) As prefeituras divulgam no sitio eletrônico o objetivo, visão e a sua missão?	Marques (2007)
	(III) Observa-se o comprometimento entre a prefeitura e empresas, obedecendo ao princípio da eficiência, fornecendo serviços online (Notas fiscais eletrônicas, portal empresarial entre outros)	Ramos e Vieira (2015)
Integridade	(I) A administração divulga mecanismos adequados para assegurar que os servidores não sejam influenciados por preconceito, imparcialidade ou conflitos de interesses. Código de Conduta baseado nos princípios constitucionais?	Marques (2007)
	(II) Divulgam a existência de Conselhos Municipais, para a promoção dos direitos da população.	Marques (2007)

PRINCÍPIOS	CHECKLIST	EMBASAMENTO TEÓRICO
Responsabilidade	(I) O quadro de controle estratégico inclui um calendário formal para eventos de participação coletiva?	Ramos e Vieira (2015)
	(II) A administração municipal divulga o Relatório de Gestão Fiscal que destaca as limitações da LRF?	Brasil (2015)
	(III) Existe uma divisão claramente definida de responsabilidades nos departamentos de direção do órgão, a promoção do equilíbrio de poder e responsabilidade?	Brasil (2015)
Integração	(I) Divulgam algum programa de desenvolvimento de servidores?	Ramos e Vieira (2015)
	(II) Disponibilizam ouvidoria, telefones ou caixa de sugestões online?	Ramos e Vieira (2015)
	(III) Disponibilizam algum tipo serviços online ao cidadão?	Ramos e Vieira (2015)
	(IV) Há meios de o cliente cidadão ter acesso público aos processos licitatórios em andamento (Lei 12.527 § 4)?	Ramos e Vieira (2015)

Fonte: Brasil (2015), Marques (2007) e Ramos e Vieira (2015).

Em consonância com os Pilares, foi utilizado na concepção do *checklist* o modelo Matriz LIMPE, sendo direcionados especificamente para as demandas de indicadores de governança.

3.3 UNIVERSO E AMOSTRA

O universo da pesquisa compreende duas regiões do Nordeste Mineiro, o Vale do Jequitinhonha composto por 51 municípios e o Vale Mucuri composto por 23, totalizando 74 municípios. A escolha deste grupo foi de forma intencional.

Para analisar as ações desenvolvidas pela gestão pública, tomou-se como base a estimativa do IBGE (2016), para classificar e utilizar como amostra, os 10 municípios de maior população do Vale do Jequitinhonha, e da mesma forma, as 10 cidades mais populosas do Vale do Mucuri. A lista dos municípios e a classificação populacional está descrita na Tabela 1, separadas por mesorregião. A quantidade municípios da amostra se deu de forma não probabilística.

Tabela 1 – Municípios mais populosos na mesorregião dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri

Vale do Jequitinhonha	População estimada	Vale do Mucuri	População estimada
Diamantina	48.095	Teófilo Otoni	141.502
Almenara	41.552	Nanuque	41.808
Capelinha	37.606	Carlos Chagas	19.857
Araçuaí	37.317	Águas Formosas	19.363
Itamarandiba	34.462	Malacacheta	19.173
Minas Novas	31.963	Ladainha	18.066
Novo Cruzeiro	31.844	Poté	16.573
Jequitinhonha	25.465	Ataléia	13.897

Vale do Jequitinhonha	População estimada	Vale do Mucuri	População estimada
Pedra Azul	24.717	Itaipé	12.651
Carai	23.679	Setubinha	11.717

Fonte: Adaptado de IBGE (2016).

Este trabalho também fez uma subdivisão, classificando a amostra em um conjunto dos 10 primeiros municípios dessas duas regiões com mais 25 mil habitantes e outros 10 com menos de 25 mil habitantes, para melhorar o entendimento a respeito dos níveis de evidenciação da Governança, partindo do pressuposto que os municípios com menor número populacional, tende a receber menor recurso público dos entes federativos superiores, e que boa parte desses recursos já possuem destinação específica, incorrendo que quanto menor o município, menor o investimento para adoção das boas práticas.

3.4 COLETA E TÉCNICA DE ANÁLISE DOS DADOS

A técnica de análise aplicada foi a análise de conteúdo, que buscou identificar as informações relacionadas às boas práticas de governança pública nos sites municipais, bem como descrever as limitações encontradas no levantamento das informações. No que se refere a coleta de informações, abordou-se: as notícias atuais, atos oficiais recentes, documentos, Decretos, Portarias, Leis, Estatutos, organogramas, prestações de serviços e demandas do município. Para responder alguns itens do *checklist*, foi feita a coleta de dados a partir do ano 2014, por ser o ano do lançamento do 2º Referencial Básico de Governança Pública que trata da aplicação dos pilares de governança pública, e pelos dados sobre o Plano Plurianual (PPA), Orçamentos Anuais, Despesas Executadas, Programação dos Gastos, Relatório de Gestão Fiscal (RGF) e Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária (RREO) que demandam períodos para serem obrigatoriamente publicados.

E para verificar os níveis de evidenciação dos princípios da Governança Pública, nas informações fornecidas nos sites eletrônicos de cada município, foi utilizado uma pontuação como critério de classificação: (0) para não divulga/aplica, (1) Divulga/aplica parcialmente e (2) divulga/aplica. E, quanto maior a pontuação, maior a representatividade da Governança Pública sobre os municípios.

As divisões da análise das informações foram feitas pelos itens de um mesmo pilar de Governança e sua respectiva pontuação. É importante destacar que alguns Pilares possuem

alguns itens do *checklist* a mais que outros, pois no decorrer da coleta, a própria pesquisa se desenvolve sobre os aspectos de transparência, *accountability* e integração. O somatório (Σ) dos pontos de cada item do Pilares (Transparência, Liderança, Compromisso, Integridade, Responsabilidade/*accountability* e Integração) serviram de base para a comparação dos pontos obtidos e realização do *ranking* dos níveis de Governança demonstrados nos sites municipais.

4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Mediante a coleta e análise dessas informações, foi possível identificar como se encontra a relação dos municípios com a adaptação a Nova Administração, no que tange o aperfeiçoamento das boas práticas de Governança.

4.1 ANÁLISE DOS ITENS DE VERIFICAÇÃO DA TRANSPARÊNCIA

Através do pilar Transparência, foi observado como a administração local disponibiliza as informações para o cidadão, e como esse pilar funciona como instrumento de fiscalização e participação da sociedade na gestão do município. Ainda foi possível ter acesso a outros instrumentos da transparência fiscal de boa parte dos municípios, tais como os planos, orçamentos, leis de diretrizes orçamentarias. A Tabela 2, apresenta a averiguação dos itens de Transparência, conforme *checklist*, nos sites dos municípios mencionados.

Tabela 2 - Pontuação dos Itens do Pilar Transparência

Itens <i>checklist</i>	(I)	(II)	(III)	(IV)	(V)	Total
Téofilo Otoni	2	2	2	2	2	10
Diamantina	1	2	2	1	2	8
Nanuque	2	2	2	1	2	9
Almenara	2	2	2	2	2	10
Capelinha	2	1	2	1	1	7
Araçuaí	1	0	1	1	1	4
Itamarandiba	1	2	2	2	2	9
Minas Novas	1	2	2	2	2	9
Novo Cruzeiro	0	1	1	1	2	5
Jequitinhonha	2	2	2	1	2	9
Pedra Azul	1	0	1	1	1	4
Carai	0	0	0	0	0	0
Carlos Chagas	2	2	2	2	1	9
Águas formosas	1	0	0	1	0	2
Malacacheta	1	2	2	1	2	8
Ladainha	2	2	2	2	2	10

Itens <i>checklist</i>	(I)	(II)	(III)	(IV)	(V)	Total
Poté	2	0	2	1	2	7
Ataléia	1	2	0	1	2	6
Itaipé	0	0	0	1	0	1
Setubinha	1	2	0	1	0	2

Fonte: Dados da pesquisa (2019).

Através das informações obtidas, constatou-se que os gestores estão em busca de uma gestão municipal mais transparente para se adequar as leis. Na tabela 2, é possível apontar alguns municípios que se destacaram por obter nota máxima em relação aos itens verificados, indicando que os sites municipais dessas cidades já disponibilizam diversas ferramentas online de participação dos cidadãos na avaliação e monitoramento dos recursos, como por exemplo, Portal da Transparência, Portal Cidadão, Portal Empresário, Portal do Servidor, Portal Turista entre outros.

Apenas 8 cidades apresentam o item (I) e disponibilizam ferramentas de participação ativa dos cidadãos, como por exemplo o PPA (Plano Plurianual Regionalizado e Participativo), que funciona como um instrumento de complementação da democracia participativa, indicando as prioridades de investimento segundo a população. Nove cidades divulgam parcialmente, pois apenas fornece telefone, caixa de reclamação, sugestão, e três cidades não se aplica, pois não expõe nenhum dos elementos citados.

O item (II) 12 cidades exibe os salários dos servidores, pelo seu portal de Transparência próprio, ou através de link direcionado ao programa de Acesso ao TCE, e 6 cidades divulga parcialmente, pois solicita o nome e cargo do servidor que deseja pesquisar para iniciar a solicitação, 2 cidades não se aplica porque solicitam cadastro para a liberação da informação.

Em cidades como Teófilo Otoni, Ladainha e Almenara existem ferramentas de gestão que apesar de não obrigatórias, funcionam como um complemento essencial para a Transparência Municipal, compondo-se por outras informações que são relevantes para o entendimento e participação da população na gestão.

Sob a ótica da Governança Pública, que defende a publicidade na íntegra, desde que não seja considerada informações sigilosas, os sites eletrônicos da maioria dos municípios da amostra não atendem de forma substancial as boas práticas, pois fornecem apenas o que a

Lei da Transparência obriga, e em alguns casos nem mesmo atendem a essas obrigatoriedades, a exemplo Carai. Municípios como Araçuaí, Pedra Azul, Águas Formosas, Novo Cruzeiro e Ataléia ainda não expõe todos itens em seus sites, tais como informações sobre estrutura organizacional, programas e ações em desenvolvimento, repasses ou transferências de recursos financeiros, salários dos servidores, conforme identificado nos Itens (III) e (V).

Um dos motivos que possa ter influência na não divulgação plena das informações nos sites municipais é que a Lei da Transparência trouxe inovações ao Portal da Transparência, através da regulamentação da Transparência Ativa e Passiva. A Transparência Ativa foi observada em maior grau nas cidades de Teófilo Otoni, Ladainha, Almenara, Jequitinhonha, Carlos Chagas, Itamarandiba, Minas Novas e Diamantina, e ela ocorre quando a Administração Pública faz a divulgação de informações relevantes por iniciativa própria, de forma espontânea, independentemente de qualquer solicitação (BRASIL, 2013).

Também foi identificada a Transparência Passiva, em que o recebimento das informações produzidas e mantidas pelo poder público só é possível através de requerimento ou solicitações da sociedade. O E-SIC - Serviço de Informação ao Cidadão, centraliza os registros de entrada e respostas de todos os pedidos de acesso à informação dirigidos à Prefeitura Municipal, e atualmente é uma ferramenta utilizadas pela maioria das cidades da amostra, algumas como complemento, outras como única forma de acesso a Transparência, como é o caso da Cidade de Novo Cruzeiro. Foi possível ainda, diferenciar as 6 prefeituras do item (IV) que investiram na promoção da Transparência das Informações, através da criação do site desenvolvido de acordo com as necessidades da população, permitindo que o executivo utilize a internet para a modernização da comunicação com o cidadão e a prestação de contas com responsabilização.

É importante frisar que através da coleta de dados, foi constatado que os Portais de Transparência divulgados nos sites oficiais, em sua maioria, é somente fornecido pelo Tribunal de Contas do Estado (TCE), através de um programa de incentivos a Transparência, denominado “Fiscalizando com o TCE”, onde é feito o encaminhamento das informações municipais sobre a execução do orçamento e prestação de contas anual, para emissão do parecer prévio (BRASIL, 2015).

As cidades de Itaipé e Águas Formosas, obtiveram uma pontuação mínima, devido seus sites estarem em construção e não apresentaram ainda níveis considerados de Transparência. A cidade de Carai não possui site do Executivo Municipal.

4.2 ANÁLISE DOS ITENS DE VERIFICAÇÃO DA LIDERANÇA

O pilar liderança buscou responder como a união de forças, junto com uma líder competente pode refletir de forma positiva na gestão. Foram analisados os currículos dos prefeitos, secretários e cargos de chefia expostos nos sites e se os mesmos possuem habilidades e qualificações profissionais nas áreas que atuam no executivo municipal.

Também procurou-se identificar através das notícias diárias divulgadas nos *sites*, se os líderes preocupam-se em incentivar a todos os servidores por meio de treinamentos e cursos, a se tornarem mais proativos através de uma liderança participativa. A Tabela 3, demonstra os itens verificados e sua respectiva pontuação.

Tabela 3 - Pontuação dos Itens do Pilar Liderança

Itens <i>checklist</i>	(I)	(II)	(III)	Total
Teófilo Otoni	2	1	1	4
Diamantina	0	1	2	3
Nanuque	0	1	2	3
Almenara	0	1	2	3
Capelinha	2	1	2	5
Araçuaí	0	1	1	2
Itamarandiba	0	0	1	1
Minas Novas	0	0	1	1
Novo Cruzeiro	1	0	0	1
Jequitinhonha	0	1	2	3
Pedra Azul	0	1	1	2
Carai	0	0	0	0
Carlos Chagas	0	2	2	4
Águas formosas	0	0	0	0
Malacacheta	0	1	1	2
Ladainha	0	1	1	2
Poté	2	1	1	4
Ataléia	0	0	1	1
Itaipé	0	0	2	2
Setubinha	0	1	2	3

Fonte: Dados da pesquisa (2019).

Apenas Teófilo Otoni, Poté e Capelinha, expõe as habilidades estratégicas, e profissionais do prefeito, vice-prefeito, e secretários, bem como sua formação, experiência e qualidades específicas. A cidade de Novo Cruzeiro apresentou apenas sobre prefeito e vice.

Cerca de 60% das cidades publicaram sobre preceitos de Liderança, através de reuniões, conferências, palestras, Fóruns. Entretanto somente a Cidade de Poté publicou recentemente sobre os treinamentos, cursos e capacitação de servidores oferecidos pelo município para a promoção da liderança.

Outro ponto observado, foi a tempestividade dos atos oficiais, se é feita a publicação das ações políticas de forma rotineira, para que a população possa acompanhar o trabalho dos líderes. Foram observadas que dentre os municípios analisados, 8 divulgam diariamente, em forma de noticiário, diário oficial, redes sociais, através de aplicativos inseridos no site oficial. Em 9 municípios percebe-se uma divulgação menos intensa, onde as informações são postadas no site em intervalos maiores. Nas cidades de Águas Formosas e Novo Cruzeiro não se aplica a tempestividade, pois não há publicidade dos atos por intermédio do site municipal.

4.3 ANÁLISE DOS ITENS DE VERIFICAÇÃO DO COMPROMISSO

Nesse Pilar foi observado através das notícias diárias, expostas nos sites dos municípios, se o executivo municipal assume uma conduta leal e compromissada perante o município, se recebe as críticas da sociedade e as transforma em melhoria. Também foi considerada a preocupação dos governantes com a imagem das prefeituras perante o cidadão. Nesse aspecto a pontuação da Tabela 4 a ser demonstrada, observou o envolvimento dos agentes públicos e servidores com as metas e objetivos da administração e se há concentração de esforços entre os mesmos em função desses objetivos, além de difundir o compromisso fundamental que é o bem-estar do coletivo.

Tabela 4 - Pontuação dos Itens do Pilar Compromisso

Itens <i>checklist</i>	(I)	(II)	(III)	Total
Teófilo Otoni	2	2	2	6
Diamantina	1	1	0	2
Nanuque	1	1	2	4
Almenara	2	1	2	5
Capelinha	1	2	1	4

Itens <i>checklist</i>	(I)	(II)	(III)	Total
Araçuaí	1	1	0	2
Itamarandiba	2	1	1	4
Minas Novas	1	1	2	4
Novo Cruzeiro	1	0	1	2
Jequitinhonha	2	1	2	5
Pedra Azul	1	1	2	4
Caraí	0	0	0	0
Carlos Chagas	2	2	2	6
Águas formosas	1	0	0	1
Malacacheta	2	1	0	3
Ladainha	2	2	0	4
Poté	2	1	1	4
Ataléia	1	0	0	1
Itaipé	0	0	0	0
Setubinha	2	0	0	2

Fonte: Dados da pesquisa (2019).

Foi observado ainda, que 9 cidades atendem ao item (I), as quais trabalham com o objetivo de transformar a gestão tradicional assistencialista para uma gestão orientada para a conformidade e resultados, divulgando a organização de finanças e Balanço do período de Governo. A pontuação parcial foi dada por apresentarem pelo menos notícias sobre participação popular das reuniões que trata das prioridades sociais.

A visão, missão e o objetivo claramente definido, foi possível verificar somente nas Cidades de Teófilo Otoni, Ladainha, Carlos Chagas e Capelinha, e parcialmente em 10 cidades, em que se observou apenas uma breve escrita sobre os objetivos do atual governo. As 6 cidades restantes, não divulgam nenhum tipo de informação nesse aspecto.

Nota-se o comprometimento entre 7 prefeituras e o setor empresarial desses municípios, obedecendo ao princípio da eficiência, fornecendo serviços online (Notas fiscais eletrônicas, Alvarás, Autorizações, portal empresarial entre outros). Foram consideradas como divulgação parcial, os sites que disponibilizaram apenas informações sobre os serviços que seriam prestados apenas na sede da prefeitura.

4.4 ANÁLISE DOS ITENS DE VERIFICAÇÃO DA INTEGRIDADE

A verificação da Integridade é possível através do uso de um conjunto de mecanismos e procedimentos internos de prevenção, detecção e remediação de fraudes, irregularidades e desvios de conduta, e deve ser desenvolvido comprometimento e apoio da

alta direção, definição e fortalecimento de instâncias de integridade, análise e gestão de riscos e estratégias de monitoramento contínuo (BRASIL, 2013). Os itens do pilar integridade foram pontuados, conforme Tabela 5.

Tabela 5 - Pontuação dos itens do pilar integridade

Itens <i>checklist</i>	(I)	(II)	Total
Teófilo Otoni	1	2	3
Diamantina	1	1	2
Nanuque	1	2	3
Almenara	1	2	3
Capelinha	1	1	2
Araçuaí	1	0	1
Itamarandiba	1	1	2
Minas Novas	1	0	1
Novo Cruzeiro	2	0	2
Jequitinhonha	1	2	3
Pedra Azul	1	2	3
Carai	0	0	0
Carlos Chagas	1	2	3
Águas formosas	0	2	2
Malacacheta	0	1	1
Ladainha	1	0	1
Poté	1	2	3
Ataléia	1	0	1
Itaipé	0	2	0
Setubinha	0	2	2

Fonte: Dados da pesquisa (2019).

Nos municípios da amostra, foi delimitado a observância apenas de Leis ou Estatutos que pronunciam sobre Conduta e Ética. Somente a Cidade de Novo Cruzeiro disponibiliza o Estatuto do servidor, que contém o seu Regime Disciplinar, que trata de um conjunto de regras para orientar e disciplinar a conduta, na promoção da ética e da integridade.

Em relação aos interesses sociais e comunitários foi verificado se os municípios possuem representação cidadã, que se unem em prol da comunidade e desenvolvem um papel ativo no controle da execução das políticas públicas. Ainda que os Conselhos sejam o principal canal de participação popular, foram observadas que somente 7 cidades divulgam informações sobre os Conselhos Municipais, setorizados de acordo com as demandas sociais (Conselho de Saúde, Educação etc). As outras cidades, divulgam apenas poucas informações relacionadas ao Conselho Tutelar.

4.5 ANÁLISE DOS ITENS DE VERIFICAÇÃO DA RESPONSABILIDADE-ACCOUTABILITY

Ainda que o município de pequeno a médio porte, tem sua atenção voltada para melhoria em saúde, educação e infraestrutura, constatou-se que nas cidades estudadas, os gestores vêm tentando aderir as boas práticas de governança pública, com o foco no equilíbrio de todas as necessidades da população, na forma de políticas de sustentabilidade pública. A sustentabilidade em questão trata-se de promover o uso eficiente dos recursos públicos, estimular a troca de boas práticas, conscientizar os servidores públicos, incentivar o desenvolvimento de estudos para aprimorar a qualidade do gasto. (BRASIL, 2009).

Nos itens da Tabela 6 do Pilar Responsabilidade foi observado se o executivo municipal vem se preocupando em incentivar o crescimento econômico, sustentável e melhoria de qualidade de vida.

Tabela 6 - Pontuação dos itens do pilar responsabilidade (accoutability)

Itens <i>checklist</i>	(I)	(II)	(III)	Total
Teófilo Otoni	2	2	2	6
Diamantina	1	2	1	4
Nanuque	2	0	1	3
Almenara	1	2	1	4
Capelinha	2	2	2	6
Araçuaí	1	0	0	1
Itamarandiba	1	0	1	2
Minas Novas	1	2	0	3
Novo Cruzeiro	1	0	0	1
Jequitinhonha	2	0	2	4
Pedra Azul	0	0	2	2
Caraí	0	0	0	0
Carlos Chagas	1	0	2	3
Águas formosas	1	0	1	2
Malacacheta	0	2	1	3
Ladainha	0	0	1	1
Poté	1	0	2	3
Ataléia	0	0	2	2
Itaipé	0	0	0	0
Setubinha	1	0	2	3

Fonte: Dados da pesquisa (2019).

Nesse Pilar foi verificado o nível de planejamento da gestão em relação à prestação de contas de forma ética e transparente perante a sociedade, bem como a responsabilização da gestão no processo das políticas públicas e se o município possui uma divisão clara e

definida de funções e responsabilidades nos departamentos de direção e secretarias dos órgãos.

No item (I) pontuou-se com nota máxima apenas as Cidades de Teófilo Otoni, Capelinha, Nanuque e Jequitinhonha, pela apresentação de um calendário formal para eventos de participação coletiva, para que a população possa acompanhar os atos oficiais. No item (II) foi possível averiguar que apenas 6 cidades divulgaram o Relatório de Gestão Fiscal, que destaca as limitações da LRF. Considerando que, conforme art. 48 da Lei Complementar n. 101/2000, e sua determinação de divulgação dos instrumentos de transparência da gestão fiscal, entre os quais estão incluídos os Relatório: RGF (Relatório de Gestão Fiscal) e o RREO (Relatório Resumido de Execução Orçamentária) os outros 14 municípios não estão em conformidade de acordo com este quesito.

No item (III), constatou-se que menos da metade dos sites, possui uma divisão claramente definida de responsabilidades, segregados por Secretarias, Diretorias, Departamentos e Divisões. Dentre essas cidades, que obtiveram nota máxima no item, destaca-se Jequitinhonha, Capelinha, Setubinha, que disponibiliza caixa de e-mail direcionada aos próprios cargos de chefia, agendamento de horário de atendimento, bem como o rol de atividades desenvolvidas pelos mesmos. A nota parcial destinou-se a prefeituras que só publicaram os nomes dos secretários e sua lotação, sem especificar suas funções e responsabilidades.

Um dos motivos para essa constante mudança, em relação a responsabilidade social, deu-se pela adequação baseada na ética, transparência e responsabilização, exigidas pela LRF, que visa à diminuição do conflito de interesses entre a gestão e a necessidade do coletivo.

4.6 ANÁLISE DOS ITENS DE VERIFICAÇÃO DA INTEGRAÇÃO

Foi observado neste Pilar, se no site possui a disponibilização das informações dos processos e o compartilhamento de informações dentre as esferas de governos, entre órgãos públicos e entre setores internos da administração local. Através da Tabela 7, os Itens de integração, procurou responder como está a relação do município com servidores, cidadãos, empresários, entre outros.

Tabela 7 - Pontuação dos itens do pilar integração

Itens <i>checklist</i>	(I)	(II)	(III)	(IV)	Total
Teófilo Otoni	2	2	2	2	7
Diamantina	1	2	1	2	6
Nanuque	1	2	2	2	7
Almenara	1	2	2	2	7
Capelinha	1	2	2	2	7
Araçuaí	1	2	0	1	4
Itamarandiba	1	2	0	2	5
Minas Novas	1	2	1	2	6
Novo Cruzeiro	0	1	1	2	4
Jequitinhonha	1	2	1	2	6
Pedra Azul	1	2	1	2	6
Caraí	0	0	0	0	0
Carlos Chagas	0	2	2	2	6
Águas formosas	0	2	0	2	4
Malacacheta	1	2	0	2	5
Ladainha	0	2	0	2	4
Poté	1	2	1	2	6
Ataléia	0	2	0	2	4
Itaipé	0	1	0	2	3
Setubinha	0	1	0	2	3

Fonte: Dados da pesquisa.

Quanto à existência de algum programa de desenvolvimento dos servidores municipais, item (I). Somente foi encontrado em Teófilo Otoni, através da folha de pagamento dos salários dos servidores, a ajuda de Custeio Universitário. A nota parcial foi atribuída a 12 cidades, por elas divulgarem nos noticiários, treinamentos, capacitação e cursos de curta duração. Não foram encontrados nenhuma informação sobre plano de carreira dos servidores efetivos.

Um dos Itens mais divulgados e acessíveis ao cidadão, foi o Itens (II) que se refere a divulgação das caixas de sugestões, telefones, ouvidoria, e redes sociais. Todas as Cidades estudadas que possuem sites eletrônicos, divulgaram pelo menos um desses elementos informacionais.

No item (III), foi verificado se os órgãos municipais, disponibilizam serviços *online* ao cidadão. A verificação se embasou na divulgação de Serviços *online* relacionados a IPTU, ITBI, Alvarás entre outros, informações sobre processos e requerimento. Foi verificado que apenas 5 Cidades possuem mais de um desses serviços disponíveis e em funcionamento nos sites. A nota parcial foi distribuída para 6 cidades, que apesar de não fornecer os serviços, Revista Eletrônica de Estratégia & Negócios, Florianópolis, v.12, n. 1, jan./abr. 2019.

deixaram algum informativo a respeito dos procedimentos dos serviços que poderão ser prestados de forma presencial. O último item que trata sobre o acesso público aos processos de licitação, obteve nota máxima na maioria das cidades, com exceção de Carai por não ter site oficial, e Araçuaí, que só divulgou as datas das licitações.

4.7 RANKING DE EVIDENCIAÇÃO DE GOVERNANÇA

A pesquisa revelou que nos 20 itens observados, utilizados para medir a governança através dos 6 pilares de governança pública, 40% dos sites pesquisados não atingiu metade dos pontos, conforme descreveu a Tabela 8.

Tabela 8 - Somatório dos pontos obtidos de acordo com os pilares da governança pública

Itens <i>checklist</i>	Colocação	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	Total
Teófilo Otoni	1º	10	4	6	3	6	8	36
Almenara	2º	10	3	5	3	4	7	32
Capelinha	3º	7	5	4	2	6	7	31
Carlos Chagas	4º	9	4	6	3	3	6	31
Jequitinhonha	5º	9	3	5	3	4	6	30
Nanuque	6º	9	3	4	3	3	7	29
Poté	7º	7	4	4	3	3	6	27
Diamantina	8º	8	3	2	2	4	6	25
Minas Novas	9º	9	1	4	1	3	6	24
Itamarandiba	10º	9	1	4	2	2	5	23
Malacacheta	11º	8	2	3	1	3	5	22
Ladainha	12º	10	2	4	1	1	4	22
Pedra Azul	13º	4	0	4	3	2	6	19
Ataléia	14º	6	1	1	1	2	4	15
Novo Cruzeiro	15º	5	1	2	2	1	4	15
Setubinha	16º	2	3	2	2	3	3	15
Araçuaí	17º	4	2	2	1	1	4	14
Águas formosas	18º	2	0	1	2	2	4	11
Itaipé	19º	1	2	0	0	0	3	6
Carai	20º	0	0	0	0	0	0	0

Fonte: Dados da pesquisa.

Os níveis de governança evidenciados no site da cidade de Teófilo Otoni, apresentou-se maior que nos demais municípios, conforme maior recebimento de recursos e maior desenvolvimento econômico. Embora essa cidade seja a única caracterizada como médio porte, foi possível mostrar que os níveis de governança pública, não estão somente ligados a quantidade populacional dos municípios e sim, em conjunto com o interesse, investimento e comprometimento por parte da administração local. Outras cidades que mesmo sendo

municípios menores, tiveram um bom desempenho na aplicação das boas práticas, a exemplo os municípios de Almenara, Capelinha, e Carlos Chagas, com população consideravelmente reduzida em relação a Teófilo Otoni, e apresentaram uma pontuação significativa, e bem próxima da pontuação do maior município, se destacando como possíveis agentes utilizadores das boas práticas de governança pública.

O *ranking* populacional estimado na Tabela 1 demonstra a disparidade relacionada aos níveis de governança pública contidos na Tabela 8, que confronta a ideia de que os níveis de Governança, acompanha o nível populacional. Embora haja uma tendência de quanto maior o município, maior seu desempenho econômico e maiores níveis de Governança, Carlos Chagas ocupa o 3º lugar de evidenciação de governança pública e a nível populacional fica na 13ª colocação apresentando, contrapondo a tendência.

4.8 SINTESE DA ANÁLISE

A partir das informações obtidas, foi possível confirmar em parte dos Municípios com pontuação abaixo de 30 pontos, persiste a falta de políticas públicas na promoção do modelo gerencial de governança pública, bem como existe a carência de equilíbrio na aplicação dos recursos para fortalecer outros pontos importantes e necessários na administração. A aplicação de recursos ainda tem foco apenas em áreas essenciais, como saúde e educação, considerando assim que o modelo tradicional de administrar, voltada apenas para o assistencialismo, ainda é presente na realidade das cidades analisadas.

No que se refere ao nível de divulgação ou acesso às informações nos endereços eletrônicos analisados, ainda é possível classificar os níveis de evidenciação de Governança Pública em Alto (acima de 30 pontos), Intermediário (de 16 a 29 pontos), Baixo (de 1 a 15 pontos) e Não se Aplica (0 pontos). Entre os sites, os níveis de evidenciação de Governança Pública foram considerados: Alto em 5 municípios; intermediário em 8 municípios; Baixo em 6 e 1 município que não se aplica por não possuir site do executivo municipal. Através deste *ranking*, verificou-se que é preciso realizar mudanças dentro das organizações públicas para que os pilares da governança pública sejam mais efetivamente assimilados pela organização.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo deste estudo consistiu em verificar o nível de evidenciação de governança pública em municípios das mesorregiões dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri em Minas Gerais. Pode-se constatar que alguns municípios como Teófilo Otoni, Almenara, Capelinha, Carlos Chagas, Jequitinhonha, apresentaram mais de 75% de evidenciação de governança pública, demonstrando que vem buscando se adaptar ao cunho gerencial, focado na melhoria contínua em Governança. Em tese, visando o alcance da eficiência e eficácia na gestão pública, na prestação de contas com responsabilização e nas ferramentas tecnológicas que aproximam o cidadão do governo.

A pesquisa demonstrou quais as ferramentas tecnológicas ligadas as boas práticas, utilizadas pelos municípios, que estão disponíveis aos cidadãos para acesso e participação da cidadania. Nesse aspecto, essa análise se concentrou em estudar os sites oficiais como um mecanismo de governança pública, buscando identificar características que os tornem um fator de redução dos conflitos de interesse entre governantes municipais e a população, e ainda constatar se os municípios exercem uma gestão participativa e proativa, estimulando a integridade no serviço público.

A verificação isolada de pontos considerados importantes para deduzir se os municípios vêm atendendo as boas práticas de Governança Pública, no que se refere à divulgação dos atos e fatos administrativos, confirma que, grande parte dos municípios atenta-se apenas ao seguimento das Leis, que por sua vez o fazem parcialmente. Um ponto negativo a citar, é a falta de informações direta do próprio site, à medida que se procura alguma informação, o site logo te encaminha para um site de terceiros, ou site do Estado, trazendo dificuldade em encontrar dados, ou demora no carregamento das informações.

Outro fator preocupante é que alguns municípios não divulgam informações já resolvidas pelo poder público, que poderiam sanar as insatisfações da população que por desconhecimento dos fatos e atos administrativos, acreditam que a administração local não está atendendo as suas solicitações. A política de acesso de informação junto população, através dos sites oficiais, na forma de comunicação centralizada pode ser uma das melhores práticas para servir de portal de esclarecimentos, e garantia de direito à informação.

As boas práticas de governança têm sua base na transparência das informações relativas às ações dos governantes na condução do negócio público. Entretanto, não se restringem a esse fator. A falha no setor de comunicação com o cidadão, a falta de informações relevantes, dados incompletos ou dificuldades de compreensão, foram determinantes para a pesquisa constatar que a execução das práticas de Governança ainda caminha a passos lentos, e que o monitoramento e fiscalização participativa constante se faz necessário.

Dentre as contribuições acadêmicas, a pesquisa trouxe informações de um assunto pouco abordado. Estes resultados podem servir para estudos futuros, adaptando-se a cidades de maior porte ou até mesmo em outras organizações públicas, trazendo novas vertentes além das variáveis apresentadas, em busca de encontrar maiores evidências dos impactos da Governança Corporativa no setor público e em tese identificar se este setor caminha ou não, em direção a evolução nos níveis de governança, já que é tendência à aplicação das boas práticas em todos os setores.

Como a escolha do universo da pesquisa foi intencional e a amostra também utilizada não probabilística, cabe ressaltar que os resultados obtidos não permitem generalizações, mas podem apontar pontos a serem considerados em futuras pesquisas que se proponham a ampliar para pesquisas que permitam inferências generalistas. Além disso o trabalho contribuiu ao trazer uma discussão de critérios norteadores para governança pública, os quesitos considerados nesta pesquisa podem ser revisitados para aperfeiçoamento com base em avanços teóricos e de indicativos de melhores práticas de governança que podem surgir no futuro.

REFERÊNCIAS

ALEXANDRINO, M.; PAULO, V. **Direito administrativo descomplicado**. 23. ed. São Paulo: Método, 2015.

BAIRRAL, M. A. C.; SILVA, A. H. C.; ALVES, F. J. S. Transparência no setor público: uma análise dos relatórios de gestão anuais de entidades públicas federais no ano de 2010. **Revista de Administração Pública**, v. 49, n. 3, p. 642-675, 2015.

BRASIL. **Cartilha da Lei de Responsabilidade Fiscal**, Brasília: Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. 2015. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/planeja/orcamento-federal/lei-de-responsabilidade-fiscal/cartilha/080807_pub_lrf_cartilha_port.pdf>. Acesso em: 27 fev. 2017.

BRASIL. Tribunal de Contas (TCU). **Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública**. 2 ed. Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014. Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?inline=1&fileId=8A8182A24FOA728E014F0B34D331418D>>. Acesso em: 24 fev. 2017.

BRASIL. Controladoria Geral da União (CGU). **Brasil Transparente: Manual da Lei de Acesso a Informação**. 1 ed. Brasília: CGU, Secretaria da Prevenção a Corrupção e Informações Estratégicas, 2013. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/transparencia-publica/brasil-transparente/arquivos/manual_lai_estadosmunicipios.pdf>. Acesso em: 14 ago. 2017.

BRASIL. **Programa de Eficiência do Gasto: Sustentabilidade no Setor Público**, Brasília. 2009: Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/estruturas/a3p/_arquivos/peg_mpog_iv_frum_a3p_36.pdf>. Acesso em: 07 ago. 2017.

BRASIL. Lei nº 9.775, de 16 de dezembro de 1998. Dispõe sobre a criação de “homepage” na “internet”, pelo Tribunal de Contas da União, para divulgação dos dados e informações que especifica, e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 16 dez. 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9755.htm>. Acesso em: 22 jun. 2017.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 05 out. 1988.

CAPIBERIBE, Z. I. M.; MARTINS, M. S. **Considerações sobre as novas normas brasileiras de contabilidade aplicadas ao setor público e seus impactos**, 2012. Disponível em: <<http://www.tce.ms.gov.br/artigos/artigos-detalhes/165/consideracoes-sobre-as-novas-normas-brasileiras-de-contabilidade-aplicadas-ao-setor-publico-e-os-principais-impactos>>. Acesso em: 25 jun. 2017.

DIAS, T.; CARIO, S. A. F. Governança Pública: ensaiando uma concepção. **Revista Contabilidade, Gestão e Governança**, v. 17, n. 3, p. 89-108, 2014.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

HOCH, P. A.; RIGUI, L M; SILVA, R. L. Desafios à concretização da transparência ativa na internet, à luz da lei de acesso à informação pública: análise dos portais dos Tribunais Regionais Federais. **Revista Direitos Emergentes na Sociedade Global**, v. 1, n. 2, p. 257-286, 2013.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA-IBGE. **Estimativa de População**, Rio de Janeiro, 2016. Disponível em:
<ftp://ftp.ibge.gov.br/Estimativas_de_Populacao/Estimativas_2016/estimativa_TCU_2016_20170614.pdf>. Acesso em: 15 jul. 2017.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA - IBGC. **Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa – CMPGC**. 5. ed. São Paulo: IBGC, 2015. Disponível em:
<<http://www.ibgc.org.br/userfiles/2014/files/CMPGPT.pdf>>. Acesso em: 21 jan. 2017.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA PÚBLICA - IBGP. **Governança Pública-IBGP**. Disponível em:< <http://forum.ibgp.net.br>> Acesso em: 21 jul. 2017

INTERNATIONAL FEDERATION OF ACCOUNTANTS-IFAC. **Good Governance in the Public Sector— Consultation Draft for an International Framework**, New York: IFAC, 2013. Disponível em:<<http://www.ifac.org/system/files/publications/files/Good-Governance-in-the-Public-Sector.pdf>>. Acesso em: 03 mar. 2017.

LINCZUK, L. M. W.; OLIVEIRA, A. G. A governança como instrumento para a sustentabilidade da (res)pública: da aplicação no mundo corporativo à Administração Pública. **Revista Mineira de Contabilidade**, v. 4, n. 48, p. 25-30, 2012.

LISOT, A. Os princípios da governança corporativa no processo de modernização da gestão da segurança pública no Brasil. **Revista Ordem Pública**, v. 5, n. 1, p. 29-55, 2012.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. Fundamentos de metodologia científica. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

MARQUES, M. C. C. Aplicação dos princípios da governança corporativa ao sector público. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 11, n. 2, p. 11-26, 2007.

MATIAS-PEREIRA, J. A governança corporativa aplicada no setor público brasileiro. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 2, n. 1, p. 109-134, 2010.

RAMOS, S. S.; VIEIRA, K. M. Matriz LIMPE: Proposta de Ferramenta Gerencial para Mensuração da Governança Pública Municipal. **Tecnologias de Administração e Contabilidade**, v. 5, n. 1, p. 30-53, 2015.

SANTANA JUNIOR, J. J. B.; LIBONATI, J. J.; VASCONCELOS, M. T. C, SLOMSKI, V. Transparência fiscal eletrônica: uma análise dos níveis de transparência apresentados nos sites dos poderes e órgãos dos Estados e do Distrito Federal do Brasil. **REPeC - Revista de Educação e Pesquisa em Contabilidade**, v. 3, n. 3, p. 62-84, 2009.