

GOVERNANÇA PÚBLICA: ANALISANDO OS PAPÉIS DOS ATORES MUNICIPAIS NO FORTALECIMENTO DO CONTROLE NA GESTÃO PÚBLICA

LINDOMAR PINTO DA SILVA

UNIVERSIDADE SALVADOR (UNIFACS)

MARIA LENY SOUZA OLIVEIRA

UNIVERSIDADE DO ESTADO DA BAHIA (UNEB)

ADRIELLA DE JESUS SOUSA SANTOS

UNIVERSIDADE SALVADOR (UNIFACS)

RODRIGO LUDUVICE DA SILVA

UNIVERSIDADE SALVADOR (UNIFACS)

JOCELY SANTOS CALDAS ALMEIDA

UNIVERSIDADE DO ESTADO DA BAHIA (UNEB)

GOVERNANÇA PÚBLICA: ANALISANDO OS PAPÉIS DOS ATORES MUNICIPAIS NO FORTALECIMENTO DO CONTROLE NA GESTÃO PÚBLICA

1 INTRODUÇÃO

A recente experiência brasileira, na dimensão da gestão pública, convive com um antagonismo. Desde a reforma do Estado em 1995 é possível reconhecer ganhos no processo de transformações institucionais da organização do setor público. Para Bresser-Pereira (1995), a reforma do aparelho do Estado tinha como objetivo aumentar a governança na implementação das políticas públicas de modo a alcançar a almejada eficiência pública. No entanto, esses possíveis ganhos não foram capazes de eximir as críticas e desconfiâncias com relação ao setor público brasileiro, contribuindo para sua crescente crise de legitimidade.

A discussão sobre governança pública está estreitamente relacionada à eficiência na gestão pública. A Constituição Federal Brasileira de 1988 prevê, no seu artigo 37, a eficiência pública como um dos princípios norteadores da máquina pública. A administração pública deverá propiciar e criar condições necessárias ao bom funcionamento da máquina pública em todas as esferas governamentais, e, atender, de modo eficiente e satisfatório, às demandas oriundas da sociedade civil. Sendo assim, governança pública e eficiência na gestão pública são conceitos interligados e discutidos como um afetando o outro: a ampliação da governança pública, enquanto processo de controle exercido por diversos atores na sociedade tende a melhorar a eficiência pública.

A partir desta concepção de que maior governança gera maior eficiência, tem sido ampliado o debate e a quantidade de pesquisas em busca do fortalecimento tanto do conceito de governança pública quanto do aumento de suas práticas na gestão pública brasileira. Entre estes estudos, destacam-se os trabalhos de Dias e Castro (2014), Jacques, Vicente e Ensslin (2013), Marino, Soares, De Luca e Vasconcelos (2016), Nardes, Altounian e Vieira (2014) e Oliveira e Pisa (2015). Em todos estes trabalhos destaca-se a importância do debate e o aprofundamento do conceito que se pretende útil na melhoria da gestão pública.

Por outro lado, os estudos apontam a necessidade do fortalecimento tanto dos atores institucionais formais, como descreve O'Donnell (1991), chamando de accountability horizontal, a exercida pelas organizações criadas para este fim no próprio corpo do Estado, a exemplo dos Tribunais de Contas da União, Estados e Municípios e as assembleias legislativas, câmaras de vereadores e congresso nacional, mas também dos atores que não são vinculados a órgãos do aparato estatal, como a sociedade civil e suas diversas formas, como os conselhos municipais de educação e saúde, entre outros. Além disso, destaca-se o próprio cidadão que pode exercer o controle através do voto a cada eleição. Entretanto, ainda há carência de mais conhecimentos sobre o real papel exercidos pelos órgãos que em tese compõem o conceito de governança pública, a exemplo dos tribunais de contas dos municípios, as câmaras de vereadores e os conselhos municipais de educação e saúde dos municípios. Diante disto, este artigo busca identificar e analisar o papel e a importância dos atores municipais, especificamente os representantes do Tribunal de Contas dos Municípios da Bahia, presidentes dos conselhos municipais de educação e saúde, e vereadores dos municípios estudados no fortalecimento da governança pública municipal. Por constituir-se em um estudo exploratório, ele utiliza dois municípios no estado da Bahia como locus de pesquisa. Para dar conta deste objetivo, este trabalho se inicia com esta introdução. Logo após segue a discussão teórica, apresentando os conceitos governança pública e atores da governança do setor público. Em seguida apresentam-se a metodologia, a análise dos

resultados e as considerações finais.

2 GOVERNANÇA PÚBLICA

A governança pública pode ser compreendida como a interação entre o Estado e a sociedade e deve ser prestigiada no plano da gestão pública, de forma a garantir mecanismos que aprimorem a qualidade das políticas e serviços públicos e a qualidade do regime político. Mais do que os dilemas das organizações públicas, o conceito de governança pondera também o problema da ação pública, de maneira que a administração não se limita apenas na dimensão gerencial, mas também política (BEVIR E RHODES, 2016).

A atitude mais crítica dos cidadãos, em função dos processos de democratização e em função das liberdades, fez surgirem uma posição de refutação e uma necessidade de transformações que atuem no plano dos mecanismos de gestão e no plano dos regimes políticos (Norris, 2011). Nesse sentido, a maior percepção da corrupção, déficits orçamentários, problemas de gestão dos órgãos e empresas públicas e a precária disponibilidade de informações afetam diretamente o plano de gestão. Haveria, portanto, novas exigências ao serviço público alinhadas com uma postura crítica da cidadania em relação a deficiência democrática das organizações públicas, alheias aos termos da justiça social (Norris, 2011).

Entre as diversas definições do termo governança pública, a exemplo de Bento (2003), Dias (2014), Gonçalves (2005), Slomski et al (2010), o Tribunal de Contas da União em seu Referencial Básico de Governança (2014, p. 9-10), define-a como:

Um conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade.

No entendimento de Bento (2003), a governança pública é o cumprimento das normas e diretrizes organizacionais para melhor desempenho e eficiência administrativa para que seja assegurado o acesso democrático nas políticas públicas. A governança pública é posta como modelo de gestão e um instrumento a serviço da administração burocrática em sua concepção positiva, da nova administração pública, dos setores público, privado, do mercado e da sociedade civil (RAQUEL; BELLEN, 2012). Assim, ela é uma gestão participativa e inclusiva a qual todos os atores envolvidos no processo cooperam para construção de uma sociedade justa, equânime e plural. Na governança, os atores dão robustez na implementação das reformas, ratificando o papel desses atores ao participarem da construção e implementação de políticas, e mais efetivamente nos processos de governo e da sociedade (PETERS, 2008).

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

Tal fato poderá evitar o descompasso entre o Estado e a sociedade civil, uma vez que gestores comprometidos com a coisa pública e a valorização da participação popular em demandas

sociais poderão contribuir para atingir os resultados desejáveis para a sociedade, ou seja, a efetividade dos processos políticos. A governança pública pode ser entendida como um modelo relacional ligando os sistemas governamentais, ou seja, a sociedade interferindo no modo como as organizações públicas se relacionam com os cidadãos. Para Secchi (2009), as boas práticas de governança são aquelas engajadas e comprometidas com a melhoria e eficiência administrativa, combate à corrupção, controle, responsabilização, transparência, aumento da efetividade entre outros instrumentos.

Uma boa governança requer uma clara identificação e articulação das definições de responsabilidade, uma compreensão real das relações existentes entre as partes interessadas. A sociedade espera por uma boa governança pública e para isso é necessária a adoção de práticas que permitam ampla fiscalização por parte da própria sociedade. Assim sendo, o modelo idealizado seria um comportamento ético do gestor nas transações operacionais e financeiras das organizações sejam elas de caráter público ou privado.

Aquilera e Cuervo-Cazurra (2004) definem códigos de boa governança como um conjunto de recomendações de boas práticas sobre o comportamento e a estrutura do conselho de administração de uma organização que asseguram representação adequada dos acionistas e demais interessadas na empresa. Transferindo esta concepção para a gestão pública a boa governança deverá ter como principal fiscalizador o seu maior interessado que é a sociedade civil.

Especificamente, no que se refere ao setor público, a crise fiscal dos anos 1980 exigiu novo arranjo econômico e político internacional, com a intenção de tornar o Estado mais eficiente. Esse contexto propiciou discutir a governança na esfera pública e resultou no estabelecimento dos princípios básicos que norteiam as boas práticas de governança nas organizações públicas: transparência, integridade e prestação de contas (Tribunal de Contas da União, 2014). A Carta Magna de 1988, art. 3º impõe objetivos a União, aos estados e municípios “construir uma sociedade livre, justa e solidária; erradicar a pobreza e reduzir as desigualdades sociais e regionais; e promover o bem de todos, sem quaisquer formas de discriminação”. Desafios que para serem atendidos requer da gestão pública o cumprimento de um arcabouço legal, que trata manutenção do equilíbrio fiscal e estabilidade monetária; racionalização dos gastos públicos; e investimento em setores chave como educação, inovação tecnológica e infraestrutura, que são: (a) o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal (Decreto 1.171, de 22 de Junho de 1994) e a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000), que têm por objeto aspectos éticos e morais e o comportamento da liderança; (b) o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (GesPública), instituído em 2005 e revisado em 2009 e em 2013, cujos treze fundamentos norteiam-se pelos princípios constitucionais da administração pública e pelos fundamentos da excelência gerencial contemporânea; (c) a Lei 12.813, de 16 de maio de 2013, que dispõe sobre o conflito de interesses no exercício de cargo ou emprego do Poder Executivo Federal; e (d) os instrumentos de transparência, como a Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011).

Nesse contexto, a governança tem por objeto de análise (WORLD BANK, 2012): (a) as estruturas democráticas; (b) os processos pelos quais os governos são selecionados, monitorados e substituídos; (c) a organização do Estado e a divisão de poder e de autoridade entre as instituições; (d) o comportamento ético dos governantes [representantes eleitos]; (e) os instrumentos institucionais de controle (ex.: sistema de pesos e de contrapesos, controle social, órgãos de governança); e (f) o respeito dos cidadãos às instituições que governam a

economia e o Estado. Tudo isso visando à “prevalência do bem comum sobre os interesses de pessoas ou de grupos” (MATIAS-PEREIRA, 2010) e ao “alcance de objetivos coletivos de uma sociedade” (PETERS, 2012).

3 ATORES DA GOVERNANÇA DO SETOR PÚBLICO

A governança no setor público pode ser analisada sob quatro perspectivas de observação: (a) sociedade e Estado; (b) entes federativos, esferas de poder e políticas públicas; (c) órgãos e entidades; e (d) atividades intraorganizacionais. Enquanto a primeira define as regras e os princípios que orientam a atuação dos agentes públicos e privados regidos pela Constituição e cria as condições estruturais de administração e controle do Estado; a segunda se preocupa com as políticas públicas e com as relações entre estruturas e setores, incluindo diferentes esferas, poderes, níveis de governo e representantes da sociedade civil organizada; a terceira garante que cada órgão ou entidade cumpra seu papel; e a quarta reduz os riscos, otimiza os resultados e agrega valor aos órgãos ou entidades (TCU, 2014). Esse conjunto de perspectivas envolve um conjunto de atores que juntos podem promover o aumento da governança pública e conseqüentemente ampliar a eficiência da gestão na Administração Pública. Entre os atores principais da governança pública, este trabalho destaca brevemente o papel dos conselhos municipais de educação e saúde, as câmaras de vereadores e o Tribunal de Contas dos Municípios.

O Papel dos Conselhos

Para Silva et al (2013), os Conselhos Municipais são órgãos de controle social. O papel dos Conselhos é visto como uma ação vital; entretanto, alguns gestores não veem os Conselhos como órgãos parceiros, ou como órgãos normativos, que se constituem em um importante instrumento de acompanhamento das políticas de Estado. Para Teixeira (2004), na atualidade, a constituição de conselhos tem sido percebida como a abertura de espaços públicos, de participação da sociedade civil, caracterizando a ampliação do processo de democratização da sociedade. A importância dos conselhos está no seu papel de fortalecimento da participação democrática da população na formulação e implementação de políticas públicas (PORTAL DA TRANSPARÊNCIA, 2018).

O novo desenho institucional municipal articula novos atores políticos – os conselhos municipais – com os quais o executivo, o legislativo e o sistema jurídico devem interagir. Os conselhos são espaços públicos de composição plural e paritária entre Estado e sociedade civil, de natureza deliberativa e consultiva, cuja função é formular e controlar a execução das políticas públicas setoriais. Os conselhos são o principal canal de participação popular encontrada nas três instâncias de governo (federal, estadual e municipal). Entre os conselhos que interessam a este trabalho, estão os de educação e saúde.

O Conselho Municipal de educação é um órgão normativo, consultivo, deliberativo e fiscalizador das políticas municipais para a educação (MEC, 2017). Logo, é de extrema importância o envolvimento dos diversos atores sociais para que haja maior articulação e desenvolvimento das políticas públicas educacionais com base em diálogos, respeitando as diferenças e promovendo autonomia para garantir a educação como política de Estado, e não política de governo. Caso isso ocorra haverá o fortalecimento do controle social (SILVA et al 2013). Devem ser articuladores, normatizadores, fiscalizadores, mobilizadores e deliberativos,

contribuindo para a efetivação de uma educação de qualidade no âmbito dos entes federados. Como integrantes do Sistema Nacional de Educação, nas suas distintas esferas, devem ter respeitadas suas autonomias e competências, devendo assim, colocar em prática o regime de colaboração e fazer cumprir as normas que dizem respeito às políticas nacionais de educação (SOUZA PIRCHINER, 2013).

Os conselhos, na função de intermediação entre o Estado e a sociedade, traduzem ideais e concepções mais amplas de educação e de sociedade que, em cada momento histórico, influenciam a dinâmica das políticas educacionais em pauta. Na atualidade, a constituição de conselhos tem sido percebida como a abertura de espaços públicos, caracterizando a ampliação do processo de democratização da sociedade (TEIXEIRA, 2004). “Trata-se da ocupação, pelas formas da democracia representativa, de espaços até agora dominados por organizações hierárquicas e burocráticas, nas quais estão presentes a “exigência e o exercício efetivo de uma sempre nova participação”. Em contrapartida, a ideia dos conselhos de educação no Brasil está fortemente ligada à sua concepção como órgãos de governo, com função de assessoramento e colaboração, que os caracterizou ao longo de grande parte da história educacional brasileira no século XX (BOBBIO, 1986, p.54).

No caso dos conselhos de saúde, a participação da sociedade é regulamentada pela Lei nº 8.142/90, tendo uma das instâncias colegiadas o Conselho de Saúde (BRASIL,1990). Os conselheiros de saúde, na busca de efetivarem o controle social na fiscalização do orçamento público, precisam estar conscientes da responsabilidade dos seus papéis nos cenários político e social, buscando atuar de maneira eficiente com a finalidade de obterem resultados que prezem pelos interesses sociais e pela justiça (ROCHA et al, 2013). São atribuições dos Conselhos Municipais de Saúde:a) Controla o dinheiro da saúde; b)Acompanha as verbas que chegam pelo Sistema Único de Saúde (SUS) e os repasses de programas federais;c)Participa da elaboração das metas para a saúde;d)Controla a execução das ações na saúde;e) Deve se reunir pelo menos uma vez por mês

A composição dos Conselhos de Saúde, prevista pela Constituição de 1988, consiste em representantes do governo, prestadores de serviços públicos, privados e filantrópicos, representantes dos profissionais de saúde e das comunidades usuárias dos serviços de saúde pública. O CMS-Conselho Municipal de Saúde do Município de Feira de Santana foi criado pela Lei nº 037 de 05 de abril 1990 (Lei Orgânica do Município) e instituída pela Lei nº 1415/91 de 18 de maio de 1991 e reestruturada pela Lei nº 2230 de 16 de abril de 2001, em conformidade com as disposições estabelecidas na Lei nº 8142 de 28 de dezembro de 1990, é uma instância colegiada, integrante da estrutura da Secretaria Municipal de Saúde, de caráter consultivo, normativo, fiscalizador e deliberativo sobre as políticas municipais de saúde.

Estudos de Gerschman (2004) apontam, que é baixa a capacidade dos conselheiros usuários influenciarem nas decisões do presidente do órgão e, que o papel político dos Conselhos é bastante disperso, revelando que o papel do Conselho não é visto de maneira consensual pelos conselheiros.Portanto, é preciso viabilizar mecanismos para aprimoramento, viabilidade, respeito e valorização do trabalho dos conselhos Municipais com financiamento e estrutura própria para que se efetive o princípio da descentralização e o fortalecimento do controle social. Os conselhos são órgãos vistos como uma ação vital; entretanto, os municípios não vêem os conselhos como parceiros, ou como órgãos normativos, que se constituem em um importante instrumento de acompanhamento das políticas de Estado.

Tribunal de Contas

Os tipos de controle na administração pública são feitos de duas formas, o Controle Externo em sede constitucional, é exercido pelo Poder Legislativo com o auxílio do Tribunal de Contas (Art. 71, CF) e o Controle Interno, definido para os Municípios no art. 31 da CF. No âmbito municipal, o Tribunal de Contas dos Municípios é o órgão previsto no art. 31 da CF/88, instituindo que a fiscalização do município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei, em sequência, o § 1º estabelece: O controle externo da Câmara Municipal será exercido com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados ou do Município ou dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios, onde houver.

A fiscalização exercida pelo Tribunal de Contas materializa-se por meio de auditorias realizadas *in loco* por equipes técnicas multidisciplinares ou mediante sistema informatizado de prestação de contas que os administradores estão obrigados a apresentar no final de cada período de gestão, posteriormente o Tribunal de Contas dos Municípios emite Parecer Prévio sobre as contas anuais, dando parecer favorável ou desfavorável, das contas dos gestores municipais, encaminhado posteriormente ao Poder Legislativo, para julgamento definitivo.

Os Tribunais de Contas encontram-se entre os principais mecanismos institucionais à disposição da sociedade para fiscalizar o desempenho dos governantes quanto à observância de todos os preceitos associados a uma boa aplicação dos recursos públicos (RUEDIGER; ROSA; RICCIO, 2008, p.13). Logo, para esses autores, os Tribunais de Contas seriam uma espécie de braço para auxílio e consulta da sociedade, para que essa possa acompanhar o que está sendo feito com os recursos públicos. Para Fernandes (1991.p.158), o Tribunal de Contas é um órgão auxiliar das Câmaras Municipais, e ser um Órgão auxiliar não significa que este é subordinado, significa que presta amparo e assistência, tendo este autonomia e capacitação técnica para auxiliar as câmaras de vereadores a fiscalizar as respectivas prefeituras. É competência do Tribunal de Contas dos Municípios a observância dos atos administrativos municipais quanto à legalidade, à legitimidade e à economicidade, por meio da fiscalização financeira, orçamentária, patrimonial, operacional e contábil (CARVALHO; SILVA, 2004).

Na Bahia, o controle e fiscalização das contas das prefeituras são exercidos pelo Tribunal de Contas dos Municípios da Bahia (TCM-BA). Ele tem como responsabilidade fiscalizar contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonialmente os órgãos e entidades da administração direta e indireta municipal (BAHIA, 2002, p.1). Entre as competências atribuídas ao TCM-BA, destaca-se “apreciar as contas prestadas anualmente pelos Chefes dos Poderes Executivo e Legislativo Municipais, mediante parecer prévio a ser elaborado no prazo de cento e oitenta (180) dias, contados a partir da data do seu recebimento” (BAHIA, 2002, p.3).

Com as competências atribuídas ao TCM-BA, é possível afirmar que ele pode contribuir com o processo de controle da gestão municipal, especialmente com o aumento da participação da sociedade no controle social, conforme descrito em sua missão de orientar e fiscalizar os jurisdicionados na gestão dos recursos públicos municipais e fortalecer o controle social (TCM, 2017). Neste sentido, Carvalho e Silva (2004) afirmam que o TCM exerce um papel fundamental de controle e fiscalização sobre as contas públicas municipais, ou seja, o controle dos gastos públicos o que é imprescindível para que haja o cumprimento dos dispositivos legais.

Por conta do papel dos tribunais de contas dos municípios junto aos gestores municipais, espera-se que uma maior atuação desse órgão na realização de suas atividades fiscalizadoras, especialmente, contribua para o aumento da governança pública, já que ele representa uma forma de controle. E, por conta dessa atuação, espera-se igualmente uma maior eficiência na gestão municipal.

Por conta do papel dos tribunais de contas dos municípios junto aos gestores municipais, espera-se que uma maior atuação desse órgão na realização de suas atividades fiscalizadoras, especialmente, contribua para o aumento da governança pública, já que ele representa uma forma de controle. E, por conta dessa atuação, espera-se igualmente uma maior eficiência na gestão municipal. Portanto ingerências políticas e administrativas devem banidas no âmbito deste Tribunal na tentativa de barrar apadrinhamentos e interesse contrários a boa gestão pública.

Câmaras Municipais

É papel da Câmara de Vereadores o julgamento sobre as contas anuais da prefeitura. Nelas são oferecidos os resultados apresentados pela administração municipal ao final do exercício anterior e referentes à execução orçamentária, realização da receita prevista, movimentação de créditos adicionais, resultados financeiros, situação patrimonial, cumprimento das aplicações mínimas em educação e saúde, enfim, todo um quadro indicativo do bom ou do mau desempenho da administração municipal no decorrer do exercício a que se referem as contas apresentadas Fernandes (1991). Logo, as Câmaras Municipais têm caráter político e é facultado ao poder legislativo municipal aprovar ou rejeitar as contas municipais.

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

Entretanto, para Kerbauy (2015), a atuação das Câmaras Municipais e dos Vereadores demonstra uma tendência política para o partidarismo, trocas de favores e diversas práticas clientelistas na arena política, desfavorecendo o compromisso social “dado que os interesses dos governantes nem sempre se alinham ao interesse público e ao bem estar-social” (MELO, SOUZA e BONFIM, 2015, p. 676). Nesse sentido que o autor conclui que “as câmaras municipais constituem um apêndice do poder executivo” (KERBAUY, 2005, p. 350). Assim sendo, reduz a capacidade de governança sobre as ações do gestor municipal. Entretanto, no que se refere à governança pública municipal, as Câmaras de Vereadores também se constituem como ator importante já que ela tem o papel de fiscalizador das ações do gestor municipal.

4 METODOLOGIA

Este estudo pode ser caracterizado como exploratório, dado que a abordagem e a temática ainda carecem de maiores aprofundamentos para ampliação do conhecimento. Os dados

foram coletados através de entrevistas semiestruturada com representantes dos seguintes atores: membro do Tribunal de Contas dos Municípios da Bahia, 3 vereadores da cidade de Feira de Santana, sendo um do grupo de apoio ao prefeito, 1 de oposição e o presidente da Câmara, o presidente do conselho municipal de educação, presidente do conselho municipal de saúde. Também foram entrevistados 1 vereador, o presidente do conselho municipal de saúde, o presidente do conselho municipal de educação da cidade de Santo Antônio de Jesus. A cidade de Feira de Santana é a cidade com maior quantidade de contas municipais aprovadas sem ressalvas pelo Tribunal de Contas dos Municípios da Bahia entre os anos de 2002 e 2016. Enquanto Santo Antônio de Jesus é a única com nenhuma conta aprovada sem ressalvas. Estes casos ajudam a verificar as diferenças de percepção sobre o papel da governança pública nas ações dos gestores destes municípios.

Os dados foram coletados entre os meses de abril e maio de 2018. As cidades de Feira de Santana e Santo Antônio de Jesus, na Bahia, foram escolhidas, em primeiro lugar por constituírem-se a segunda maior cidade do Estado da Bahia, que é o caso de Feira de Santana, e Santo Antônio de Jesus, é a 17ª maior do estado, e possui um dos maiores movimentos comerciais do interior do Estado, ficando atrás apenas da cidade de Feira de Santana.

As entrevistas foram realizadas nos respectivos ambientes de trabalho de cada um dos entrevistados e duraram em torno de 30 minutos cada uma. As entrevistas foram gravadas e em seguidas transcritas. Para a realização das entrevistas, foi construído um roteiro com questões específicas para cada um dos atores (Tribunal de Contas dos Municípios da Bahia, Vereadores, Conselho municipal de Educação, Conselho Municipal de Saúde). As questões objetivavam identificar aspectos tais como papel desse órgão no controle e monitoramento do gestor público municipal, dificuldades deste ator no monitoramento das ações dos gestores públicos, evolução e fortalecimento deste ator no monitoramento das ações dos gestores, entre outras questões.

A análise dos dados foi realizada utilizando a análise de conteúdo na abordagem de Bardin (2011). Nesta etapa, as entrevistas foram categorizadas levando em conta alguns aspectos que dessem conta de explicar os papéis, as dificuldades, as ameaças à governança, as potencialidades e os limites tanto da governança pública quanto desses atores para a ampliação da governança pública realizada pelos atores participantes deste estudo. A categorização foi feita a posteriori, na medida em que as entrevistas foram sendo analisadas. Nos textos, os trechos das entrevistas aparecem da seguinte forma: vereadores são identificados como VER1, VER2, etc, o representante do TCM-BA, como TCM-BA, e os representantes dos conselhos de Educação, como CONS_EDUC, e os representantes do conselho de Saúde, como CONS_SAU.

5 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS DADOS-

Uma questão posta para os atores é sobre a contribuição que eles dão no sentido de ampliar o controle sobre a gestão municipal, produzindo ações que fortaleçam o envolvimento da sociedade neste processo. As respostas para estas perguntas permitem extrair alguns trechos relevantes:

A câmara realiza sessões especiais, audiências públicas, a câmara quando faz uma propaganda ela direciona a população, incentivando ela a participar das sessões, contribuir com seus vereadores, lhes dando ideias, sugestões (VER1)

Eu posso dizer que a chegada dos conselhos municipais de direito, estaduais, nacional através (VER2)

De uma forma ou de outra, geralmente... Eu particularmente, eu faço a minha parte (VER 3)

A Câmara em Santo Antônio de Jesus nunca teve histórico de intrínseca relação com a sociedade nem de manter estrutura de fiscalização (VER4)

também incentiva o controle social por parte da população. Prova disso é o acompanhamento da ONG observatório social, que exerce importante monitoramento sobre tais questões (VER5).

eu acho que **a ouvidoria não avançou** tanto quanto desejávamos, quanto estava no projeto. Primeiro que é fraca, que elege uma pessoa só... ainda que fosse uma pessoa só ou dois, mas que **a instituição incorporasse... e isso a gente não conseguiu**; o tribunal tem sido muito mais, no sentido de... disponibilizar a informação e isso as vezes fica uma coisa fria, do que na interação. Na interação **o tribunal é muito mais receptivo** do que... proativo, digamos assim, de procurar, embora no discurso, a gente acha que essas instituições, controles por exemplo, nos controles, nos conselhos institucionalizados, conselho de educação, eles poderiam ser uteis, digamos assim, ajudar o tribunal no acompanhamento, na fiscalização (TCM-BA)

os conselhos locais quando são criados eles querem se... **ser independentes** e eu tenho que está puxando, eu tenho que está mostrando que não é assim que tem que sair de...daqui. Mas, eu também noto que as pessoas que participam, poucas se interessam (CONS_EDU_SAJ)

As respostas a esta questão acaba por revelar uma coerência com a pergunta anterior. Se o discurso da fiscalização e controle da gestão municipal não aparece nas respostas destes atores, é coerente que ações no sentido de criar condições na sociedade para exercer tal papel não aparece fortemente na resposta dos vereadores. Entre as respostas, o que se observa são ações individualizadas, reconhecimento da falta de articulação com a sociedade civil ou a transferência desse papel para outros atores como apareceu na resposta do VER5 que sugere que o observatório social representa bem a sociedade civil neste processo, o que poderia nos levar a inferir que o discurso do vereador estaria a ideia de que se já existe um observatório, não precisaria a câmara realizar ações no sentido de ampliar a participação da sociedade no papel de fiscalização do executivo municipal. O TCM-BA também por sua vez, apesar de ampla divulgação de suas atividades, também acaba por concentrar suas ações nas suas próprias atividades, não conseguindo ampliar o controle apesar de reconhecer que a fiscalização realizada pelos cidadãos e atores mais próximos ao gestor poderia ser mais eficaz do que a própria ação do Tribunal uma vez que “que estes instrumentos são ferramentas necessárias, necessárias, porque eles estão próximos, eles estão acompanhando e poderiam evitar desvios que a gente pega cá.”(TCM-BA).

É neste sentido que a governança pública, através dos diversos atores ganharia mais fortalecimento, na medida em que a proximidade com o gestor público local anteciparia muitas ações tanto de planejamento quanto de fiscalização. Mas para isso, cada um destes atores deveria bem cumprir seu papel no contexto da governança pública, especialmente no que se refere à fiscalização. Entretanto, o que se percebeu das entrevistas é que em primeiro lugar, os atores não exercem bem esta dimensão e são pouco articulados entre si, o que ainda fragiliza mais a capacidade de governança. Os trechos dos atores reforçam estas conclusões:

Não tenho dúvidas, eu acho que todas as câmaras municipais têm suas funções de fiscalizar, de acima de tudo acompanhar os problemas e as questões políticas da

cidade, **nenhum prefeito consegue andar ou governar sem o apoio e** acima de tudo a participação dos vereadores de suas cidades(VER1)

ampliar o debate. E qual o debate? Inerente às necessidades da população em geral, a sociedade em geral e isso transfigurado, **transpassado de forma de leis, requerimentos, indicações, projetos de resoluções, emendas.** Então, o papel do vereador e da câmara municipal é muito importante à partir do momento que **ele tem uma ideia de construção** (VER2)

geralmente **tem que ser do jeito que o governo quer, né?!** Aqui tudo passa, tudo se faz de acordo a necessidade e o mandato do governo.... porque na realidade tudo que o governo manda para essa casa, passa (VER3)

Acho que temos péssimos parlamentares, **com perfil fisiológico** e que transformam **as Câmaras em balcões de negócios.** Acho que **os órgãos de controle e a sociedade civil organizada poderiam pautar mais o Legislativo.**”(VER4)

acho que cada vereador **pode contribuir com a gestão municipal através de indicações** onde é possível alertar ao gestor acerca de problemas vivenciados pela população (VER5).

de todas as funções que nós temos é das mais presentes é a questão normativa, o conselho municipal de educação ele tem além da função de controle social, de função mobilizadora, fiscalizadora, mas a normativa ela tem sido umas das mais, a que... uma das mais se tem destacado nesse conselho municipal (CONS_EDUC_FSA).

Eu acho que deveria ser assim mais atuante (CONS_SAU_SAJ).

Penso que não, pois em mais de dois anos atuando neste conselho, não vivenciei pauta dedicada ao assunto (CONS_EDUC_SAJ).

O tribunal termina fazendo mais controle interno do que controle externo. o tribunal deveria avançar para avaliar a efetividade das políticas públicas, mas, no entanto ele ainda olha mais conformidade, contabilidade, registro, exatamente porque não tem o sistema de controle interno e nós fizemos uma grande parte deste trabalho (TCM-BA).

Os trechos reforçam que os atores indicados não se veem na posição de exercerem a função “fiscalização” deixando transparecer que a principal função do legislativo é ligada ao processo de legislar (elaborar leis, projetos, votar os projetos do executivo). A fiscalização não permeia os discursos dos vereadores. Da mesma forma, nos conselhos investigados, isso também não se revela como o mais relevante das funções, uma vez que eles se ocupam de outras atividades e menos com a função fiscalizadora. Em um deles, a “pauta” nem mesmo chegou a fazer parte das discussões nos dois anos nos quais o conselheiro é membro do conselho. Entretanto, o que parece mais agravante é o problema vivenciado pelo TCM-BA que, pela fala do seu representante, o órgão tem sua atividade de controle externo fragilizada pelo foco nas atividades que aparentemente são das próprias prefeituras. Neste sentido, o controle externo que deveria ser o seu foco, acaba ficando limitado.

Associada à questão do papel dos referidos atores sobre a governança pública, analisou-se a possibilidade de articulação entre estes atores no sentido de ampliar a capacidade de governança na gestão pública municipal. Os dados sinalizam que estes atores estão cada um focado no seu próprio trabalho, e não conseguiu até então criar articulações que poderiam

ampliar as atividades de fiscalização. Entre estes discursos da falta de articulação, podem ser destacados os seguintes:

nós temos uma controladoria e a lei da procuradoria da casa que semanalmente ou quinzenalmente tem encontro com representantes do tribunal de contas do município, por quê? Porquê a orientação deles é muito importante...não são pessoas técnicas, não são pessoas preparadas tecnicamente falando para exercer as funções (ver1_FSA)

Talvez falte uma harmonia por uma falta de uma aproximação (VER2_FSA)

uma articulação mais incisiva e especificamente em governança e controle social, nesse momento não há.” (VER2_SAJ)

Olha, na minha experiência atual enquanto representante do conselho municipal de educação eu ainda não tenho, é... presenciado essa articulação direta para acompanhamento e fiscalização das contas publicas destinadas à educação, junto ao TCM. eu por enquanto não tenho recebido nenhum tipo de contato, de parceria com o tribunal de contas do município ou com a câmara de vereadores (CONS_EDU_FSA)

Não vivenciei tais articulações (CONS_EDU_SAJ)

Eu acho que esses órgãos eles precisam se falar (CONS_SAU_FSA)

a gente é sempre disponível, mas não é proativo no sentido de construir uma aliança... Porque o tribunal não cobre tudo, né?! Ele não cobre e o mais importante era se pudesse, se antecipar e se antecipar com quem está próximo que são na verdade os “pacientes”. implementar as ferramentas nossas mesmo. O tribunal ainda é muito, muito... muito burocrático, caixa preta (TCM-BA)

A descrição dos trechos acima mencionados sinalizam para uma dificuldade que é o desafio para a própria governança pública: a articulação dos atores para que este processo seja efetivo. O que se percebe nas falas dos entrevistados é tanto uma falta de compreensão do papel da governança, na medida em que não a percebem como instrumento de controle e gestão das decisões no setor público, quanto de ação em busca da ampliação deste instrumento, que é consequência da primeira percepção. Outra percepção é o que se criticou no modelo burocrático durante a reforma gerencial em relação às organizações públicas: o insulamento burocrático. Neste estudo, apesar de estas organizações existirem para promover a relação entre o Estado e a sociedade, ampliando a participação popular no controle do governo, cada uma atua de forma isolada, sem buscar uma maior compreensão do seu papel dentro da própria sociedade, o que limita muito a capacidade de controle dos gestores públicos.

Essa limitação se manifesta nas próprias fragilidades que cada um destes atores vivencia no seu dia a dia para a realização de suas atividades. Estas fragilidades ocorrem tanto por fatores internos à própria organização quanto a fatores externos. Os trechos a seguir revelam estas preocupações:

Acho que temos péssimos parlamentares, **com perfil fisiológico** e que transformam **as Câmaras em balcões de negócios**. Acho que **os órgãos de controle e a sociedade civil organizada poderiam pautar mais o Legislativo.**”(VER4)

Tá, mas eles não vão votar contra o prefeito que tá aliado deles (VER3_FSA)

A Câmara não é uma casa técnica e sim política. Por isso as decisões são pautadas no corporativismo e o legislativo se mantém refém do Executivo, legitimando atos ilícitos (VER1_SAJ)

no meu olhar eu tenho percebido pouca, pouco envolvimento da sociedade de uma maneira geral (CONS_EDU_FSA)

É esse olhar, então eu acho que tem que rever essa questão da participação popular, as pessoas acham que participação popular é ir brigar. eu também noto que as pessoas que participam, poucas se interessam, as que mais se interessam são pessoas que muitas vezes não comunga com o nosso pensamento (CONS_SAU_FSA)

eu parei de ir porque eu chegava nos postos encontrava o que mesmo? (CONS_SAU_SAJ)

Os trechos anteriores remetem especialmente aos fatores internos que dificultam o exercício da função fiscalizadora por parte dos atores estudados neste trabalho. Entretanto, observam-se outros fatores que acabam por impactar a atuação de forma direta ou indireta destes mesmos atores. Neste sentido, as ameaças ou desconfiças dirigidas, por exemplo, ao TCM-BA, seja por vereadores, seja por deputados e, no caso da Bahia, até mesmo pelo governador do Estado que sinaliza para a possibilidade de extinção deste órgão sobre o argumento de ser apenas um órgão que traz despesas sem gerar nenhuma receita. Por outro lado, os conselhos de educação e saúde reforçam a falta de autonomia financeira, agregando faltar pessoal qualificado e em quantidade adequada para realizarem suas atividades.

No caso do TCM-BA, os vereadores manifestam desconfiça tanto sobre sua independência política quanto sobre sua capacidade técnica. Os trechos a seguir podem reforçar este aspecto:

eu acho que o TCM seria, repito... seria importante se nós tivéssemos um tribunal de contas dos municípios como... se eu pudesse dizer assim, de forma... com muita lisura... Já aprovam e reprovam baseados no seu... no seu bem querer. os representantes do tribunal de contas que são nomeados ou indicados pelo governador, não são pessoas técnicas, não são pessoas preparadas tecnicamente falando para exercer as funções. Então a gente vê que são agentes políticos, são pessoas que participaram da política do Estado e que são escolhidas a dedo pelo seu (VER1_FSA)

não fazer disso uma caça às bruxas, nem tão pouco alimentação de corrupção (VER2_FSA)

mas na medida em que a indicação dos Conselheiros é política, o órgão tem fragilidades claras (VER1_SAJ)

O parecer prévio serve como base para análise dos vereadores, portanto não se trata de uma decisão definitiva (VER2_SAJ)

Os efeitos destas percepções podem ser prejudiciais ao andamento das atividades do tribunal de contas que se encontra na posição ameaçada, não só pelas desconfiças dos vereadores, mas também pelas articulações que precisa realizar para defender-se tanto destas desconfiças quanto das ameaças reforçadas pelo governador do estado. Certamente o pior efeito destes processo é a fragilidade e retardamento das ações que o TCM-BA poderia estar realizando mas reduz suas ações para manter-se em atividade. Neste sentido, o representante do TCM-BA manifesta as suas preocupações:

essas ameaças... Essas são ameaças recorrentes... a primeira ameaça que era inconstitucional, por conta de que não tinha independência necessária, era

subordinado de uma forma quase que um instrumento do governador, de controle, de interferência no município...

É uma visão de que o tribunal é custo para ele, é custo. Porque na verdade é... na verdade quem mantém o tribunal é o estado e não os municípios, portanto o governador dentro de uma linha de contenção de recursos acha que isso pesa sobre recursos que eles poderiam está aproveitando e outros como: ameaça, deputados e aí a gente até poderia nominar aqui isso depois.

Agora, isso também é um fator, que eu sinto, de inibir um certo crescimento do tribunal de contas. o tribunal, por exemplo, ele poderia ter avançado muito mais se não fora essas ameaças..Isso afeta o moral, porque você tem que desenvolver a contra, né?! A contra ameaça, né?! Você tem que também construir aliados, aliados tanto na casa, como aliados fora em outras instancias, no sentido de frear, digamos assim, dissipar as ameaças.

O registro destes trechos serve para promover o debate sobre as dificuldades que a governança pública enfrenta para tornar-se um conceito comum no dia a dia da sociedade brasileira. Os tribunais de contas funcionam como um órgão de controle e accountability horizontal (O'DONNELL, 1991). Portanto importantes no controle das ações dos gestores públicos. Sua fragilização impede o avanço do controle social, especialmente pelo fato de as demais instâncias de governança e controle não estarem ainda devidamente institucionalizadas.

Analisando estes atores utilizados neste trabalho, revela-se o conjunto de fragilidades que o conceito de governança público apresenta. Desde os conselhos municipais de saúde e educação, as câmaras de vereadores e o próprio tribunal de contas dos municípios, a atuação destes atores é marcada por dificuldades que ainda estão longe de serem superadas e o controle da gestão pública ainda mais distante o que pode comprometer a eficiência na gestão que é o principal objetivo da governança pública.

Os resultados obtidos a partir das entrevistas suscitam alguns aspectos importantes no que se refere à governança pública. Em primeiro lugar, o conceito de governança pública pressupõe a articulação de diversos atores em busca de avaliação, monitoramento e direcionamento da gestão pública (TCU, 2014; DIAS, 2014). Entretanto, a análise dos discursos dos atores aqui analisados permite inferir que há uma clara fragilidade nos elementos de governança pública no contexto estudado, uma vez que os atores pesquisados primeiro não têm claro o papel em relação à atividade de monitoramento (fiscalização) que devem exercer e relação à gestão pública municipal, e em segundo lugar, não possuem ações no sentido de promover a articulação entre si. Essa falta de articulação inviabiliza a ideia central do próprio conceito de governança (SILVA et al., 2013; TEIXEIRA, 2004).

Especialmente em relação às câmaras de vereadores, foi possível verificar o que Fernandes (1991) e Kerbauy (2005) sinalizaram de que elas têm mais se constituídos como um apêndice do poder executivo do que efetivamente como uma casa na qual questões envolvendo interesses e demandas da sociedade são apresentadas e votadas na perspectiva desta sociedade e menos na perspectiva dos poderes executivos. O efeito disto é prejudicial aos princípios da governança pública já que cabe ao legislativo a última palavra sobre a fiscalização exercida pelos tribunais de contas dos municípios. Se, em nome da desconfiança lançada sobre o TCM-BA, as câmaras desconsideram todo esforço realizado por este órgão de controle externo, o fortalecimento da governança pública fica comprometido.

Por outro lado, conselhos de educação e saúde estudados neste trabalho também mostraram-se frágeis no cumprimento da ação de avaliação, monitoramento e direcionamento das políticas públicas.

Entre as dificuldades apresentadas pelos conselhos, a falta de autonomia, especialmente financeira e a falta de envolvimento da sociedade, que pode ser fruto da falta de ação destes atores junto à sociedade, são os fatores que mais contribuem para que estes não executem uma das funções importantes na atividade dos conselhos que é o acompanhamento das ações nas áreas de saúde e educação. Conforme descrevem Souza e Pirchiner, (2013) e Silva et al (2013), entretanto, os conselhos ainda estão distantes de realizarem suas atribuições para os quais foram criados. E estes autores mencionam entre outras causas para este problema a falta de autonomia financeira e a forma como os membros destes conselhos são escolhidos. E isto se agrava com a falta de envolvimento da sociedade e dos próprios membros com as atividades destes conselhos.

Outro aspecto importante a registrar é o desafio que a governança pública precisa superar para tornar-se um instrumento à disposição da sociedade. No caso do TCM-BA, a fragilidade detectada, além de ser um órgão apenas de assessoramento às câmaras municipais, o constante ambiente de ameaça à sua existência é um elemento importante na realização de suas atividades.

Como órgão de accountability horizontal (O'DONNELL, 1991), a independência deste órgão é fundamental para a realização adequada de suas atividades (CARVALHO; SILVA, 2004). Essa independência, conforme descrito nas entrevistas, é ameaçada pelas constantes críticas feitas ao TCM-BA, em especial pelos políticos baianos, incluindo o governador do Estado. Este em função dos custos de funcionamento da estrutura do TCM-BA, enquanto os políticos e prefeitos defendendo regras mais flexíveis de fiscalização em controle.

Considerações finais

O objetivo deste artigo foi avaliar o papel e importância dos atores da governança pública no cumprimento do seu papel para ampliação da eficiência municipal. Para este objetivo, foram realizadas entrevistas com membros do Tribunal de contas dos municípios da Bahia, Vereadores em duas cidades baianas, representantes de conselhos de educação e saúde também das cidades baianas. Utilizou-se a análise de conteúdo para alcançar tal objetivo.

Os dados revelam que o conceito de governança pública ainda está longe de ganhar importância no contexto dos atores aqui examinados dado que falta uma compreensão maior em todos os atores analisados sobre o seu papel no conjunto das atividades que garantam maior governança e conseqüentemente maior eficiência na gestão municipal. Ficou revelado que faltam aos conselhos de educação e saúde autonomia financeira e estrutural, envolvimento dos próprios membros dos conselhos, o que dificulta a sua atuação e cumprimento de seu papel. Por outro lado, a câmara de vereadores tem concentrado sua principal atividade em atender aos pleitos do gestor municipal, sem realizar a atividade de fiscalização que em tese refletiria mais de perto a função da governança pública.

No que se refere ao TCM-BA, ainda que seja um órgão técnico, sofre ameaças políticas e também tenta reagir politicamente a estas ameaças, o que pode comprometer a sua credibilidade que já foi percebida como frágil junto aos membros do poder legislativo

municipal. Além disso, o tribunal de contas, ainda pela falta de estrutura nas próprias prefeituras, acaba por realizar atividades que em tese não são as mais relevantes entre as suas atribuições. Neste caso, exercem muito mais o papel de controle interno, que seria das gestões locais, e menos o que interessa mais diretamente à governança pública: controle externo.

Este trabalho suscita mais discussões sobre o conceito de governança pública, reforçando que sua inserção no contexto baiano, talvez brasileiro, ainda demanda muitos esforços dos atores que entendem ser este um instrumento importante para a democratização das políticas públicas. Isto porque organizações como os conselhos municipais e Tribunal de contas mostram-se incapazes de sozinhos, ampliarem o controle da gestão pública, especialmente quando possuem limitações diversas para executarem o seu papel. Neste contexto, outros atores da sociedade civil, e neste caso a academia poderia ser um canal para ampliação desse debate na sociedade, visto que os atores aqui analisados parecem insuficientes neste processo.

Entre as limitações deste trabalho, a mais relevante é ter ouvido apenas atores em dois municípios da Bahia, apesar de estarem entre os maiores do Estado. Por isso, sugere-se a ampliação da pesquisa para outros municípios, e para outros atores que possam apresentar visões diferentes das que foram aqui analisadas.

REFERÊNCIAS

- Aguilera, R.V. &Cuervo-Cazurra A. (2004) Codes of good governance worldwide what is the trigger?:*Organization Studies*, 25 (3), 415-443.
- Bardin, L. *Análise de conteúdo*. São Paulo: Edições 70, 2011.
- BENTO, Leonardo. **Governança e governabilidade na reforma do estado: entre a eficiência e a democratização**. ed. 1. São Paulo: Manole. p. 81-102. 2003.
- Bevir, M.; Rhodes, R. A. W. (2016) 'The "3Rs" in Rethinking Governance: Ruling, Rationalities, and Resistance', in Mark Bevir and R. A. W. Rhodes (Eds.) *Rethinking Governance: ruling rationalities and resistance*. Abingdon, Oxon: Routledge, pp. 1-21
- BOBBIO, Norberto. *Entre Duas Repúblicas: às origens da democracia italiana*. Trad. Mabel M Bellati Brasília: UnB – São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2001. (Original Italiano: *TraDueRepubbliche*. Roma: Donzelli, 1996)
- BOGONI, N. M. da Silva Zonatto, V. C. Ishikura, E. R. & Fernandes, F. C. (2010). Proposta fir um modelo de realtoriom de administração para o setor público baseado no Parecer de Orientação 15/87 da CVM- Comissão de Valores Mobiliários. um instrumento de governança corporativa para a administração pública.*Revista de Administração Pública*, 44 (1), 119-142
- BRASIL. PORTAL DA TRANSPARENCIA. <http://www.portaldatransparencia.gov.br/controlesocial/ConselhosMunicipaiseControleSocial.asp>
- BRASIL. Constituição. (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. São Paulo: Saraiva. p.44.2012.
- DIAS, Taisa; CARIO, Antonio Ferraz. Governança pública: ensaiando uma concepção. Brasília. **Revista de Contabilidade, Gestão e Governança**. v.17.n.3. p. 89-108.set/dez.2014.
- FERNANDES, Flávio Sátiro. O tribunal de contas e a fiscalização municipal.**Revista do Tribunal de Contas de Pernambuco**. Pernambuco. p.157-165.1991.
- FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby Os limites do poder fiscalizador do Tribunal de Contas do Estado. Brasília a. 36 n. 142 abr./jun. 1999
- GONÇALVES, Alcindo. O conceito de governança.In: CONGRESSO NACIONAL CONPEDI. XIV,2005. Fortaleza. **Anais...** nov. 2005
- GERSCHMAN, Silvia.Conselhos Municipais de Saúde:atuação e representação das comunidades populares. *Cad. Saúde Pública*, Rio de Janeiro, 20(6):1670-1681, nov-dez, 2004

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

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

Matias-Pereira, J. (2010) A governança corporativa aplicada no setor público brasileiro. *Administração Pública e Gestão Social*, 2(1), 109-134.

NARDES, João Augusto Ribeiro; ALTOUNIAN, Claudio Sarian; VIEIRA, Luiz Afonso Gomes. Governança pública: o desafio do Brasil. Belo Horizonte: Fórum. p.157-196. 2014

OLIVEIRA, Antonio Gonçalves de; PISA, Beatriz Jackiu. IGovP: índice de avaliação da governança pública - instrumento de planejamento do Estado e de controle social pelo cidadão. *Rev. Adm. Pública* vol.49 no.5 Rio de Janeiro Sept./Oct. 2015

O'Donnell, Guillermo. Democracia Delegativa?. *Novos Estudos Cebrap*, São Paulo, Cebrap, n. 31, pp. 25-40, 1991.

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

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

RUEDIGER, Marco Aurélio; ROSA, Elizabeth; RICCIO Vicente. O papel do tribunal de contas na percepção de gestores públicos de municípios do Rio de Janeiro. In: ENCONTRO DA ANPAD. 32, 2008. Rio de Janeiro. p.1-14. 2008

SECCHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. *RAP—Rio de Janeiro* 43(2):347-69, MAR./ABR. 2009

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

SILVA. Conceição; TORMES, Diego Dartagnan da Silva; SILVA. Maridilva Oliveira e; SOUZA, Marilza Coelho de; PIRCHINER, Tereza Margarida. **Reflexões sobre o Sistema Nacional de Educação e o papel dos Conselheiros Municipais de Educação**. União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação. Texto produzido pelo grupo de trabalho organizado pela Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino do Ministério da Educação. MEC. [s.l]. 2013

SILVA Neudenir de Sena. A INSTITUCIONALIZAÇÃO DO PLANEJAMENTO PÚBLICO ORÇAMENTÁRIO: UMA ANÁLISE DOS MUNICÍPIOS DO PIEMONTE NORTE DO ITAPICURU/BA, ENTRE OS ANOS DE 2004 E 2015. Mestrado em Administração do Programa de Pós-Graduação em Administração da UNIFACS Universidade Salvador, LaureateInternationalUniversities, 2016

SOUZA. Marilza Coelho de; PIRCHINER. Tereza Margarida. **Reflexões sobre o Sistema Nacional de Educação e o papel dos Conselheiros Municipais de Educação**. União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação. Texto produzido pelo grupo de trabalho organizado pela Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino do Ministério da Educação. MEC. [s.l]. 2013.

TEIXEIRA, Lucia Helena G. CONSELHOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO: AUTONOMIA E DEMOCRATIZAÇÃO DO ENSINO. Faculdade de Educação da Universidade de Juiz de Fora. Cadernos de Pesquisa, v. 34, n. 123, p. 691-708, set./dez. 2004
UNIÃO DOS CONSELHOS DE EDUCAÇÃO. Disponível em: [http:// uncme.com.br](http://uncme.com.br). Acesso em 16 de maio de 2018.