

**GOVERNANÇA PÚBLICA E EFICIÊNCIA MUNICIPAL: UM ESTUDO A PARTIR DAS
DECISÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DA BAHIA NO PERÍODO
2009-2015**

MÔNICA DA MOTA FERREIRA
UNIVERSIDADE SALVADOR (UNIFACS)

LINDOMAR PINTO DA SILVA
UNIVERSIDADE SALVADOR (UNIFACS)

MIGUEL ANGEL RIVERA CASTRO
UNIVERSIDADE SALVADOR (UNIFACS)

DENISE RIBEIRO DE ALMEIDA
UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA (UFBA)

GOVERNANÇA PÚBLICA E EFICIÊNCIA MUNICIPAL: UM ESTUDO A PARTIR DAS DECISÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DA BAHIA NO PERÍODO 2009-2015

1 INTRODUÇÃO

No entendimento de Nardes, Altounian e Vieira (2014, p.157), governança pública é a capacidade que os governos têm de avaliar, direcionar e monitorar a gestão das políticas e serviços públicos para atender de forma efetiva às necessidades e demandas da população, envolvendo agentes públicos e burocratas, órgãos governamentais e sociedade civil. No Brasil, o interesse pelo tema ampliou-se após a divulgação, em 2004, dos resultados de auditorias da Petrobrás, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e Fundação Nacional de Saúde (Funasa), visando combater a fraude e a corrupção.

A partir daí o tema da governança pública tem sido objeto de estudos no Brasil, como identificado pela produção científica disponível em portais de periódicos (Capes, Scielo e Spell). Destaca-se aqui, o trabalho de Secchi (2009) que concluiu que a complexidade, dinâmica e diversidade das sociedades colocam desafios aos sistemas de governo, tornando novas concepções de governança necessárias. Por sua vez, Raquel e Bellen (2012) concluem que a governança é um paradigma da nova administração pública, dos setores público, privado e do mercado. Por fim, Oliveira e Pisa (2015) propõem um conjunto de indicadores para avaliar o índice de governança pública de municípios brasileiros.

Suprindo a lacuna apontada Oliveira e Pisa (2015) que apontam a falta de instrumentos avaliativos baseados na aplicabilidade dos princípios da governança à operacionalização de políticas públicas, explicitando sistemática e tempestivamente ações governamentais, esse artigo busca ampliar tais reflexões relacionando um conjunto de dimensões da governança pública à eficiência na gestão dos municípios baianos, servindo assim, como pesquisa exploratória para a realização de outros estudos.

Nesse processo de aumento do controle sobre a gestão pública, percebe-se a necessidade do fortalecimento de atores da sociedade civil, a exemplo dos conselhos municipais de educação, saúde, entre outros, bem como o papel das câmaras de vereadores e os Tribunais de Contas dos municípios. No caso dos municípios brasileiros, além do número (5.570), as distâncias dos grandes centros limitam as ações de controle da gestão. Por isso, a ampliação da governança pública, através de atores sociais próximos dos gestores locais, pode ser um instrumento mais efetivo no controle da gestão, sendo que as câmaras de vereadores, conselhos municipais de saúde, educação, entre outros, podem ser mais efetivos nesse processo. Assim, o objetivo do artigo é avaliar a relação entre governança pública e eficiência na gestão dos municípios no Estado da Bahia no período de 2009-2015. Para dar conta desse objetivo, além desta introdução, o trabalho traz o referencial teórico abordando os conceitos de governança pública e eficiência. Em seguida, apresentam-se a metodologia e a discussão dos resultados, seguidas das considerações finais, limitações e possíveis trabalhos futuros.

2 EFICIÊNCIA E GOVERNANÇA PÚBLICA

A eficiência pode ser descrita como a relação mais positiva possível entre o esforço empreendido e o custo dos processos realizados e os resultados alcançados. Neste sentido, quanto menores forem os custos e recursos utilizados e maiores os resultados alcançados, mais eficientes se tornam os processos (RODRIGUES, 2017). Nesta mesma linha, Costa et al (2015) e Beuren, Moura e Kloepfel (2013) destacam que a eficiência procura destacar a necessidade de se produzir mais utilizando a menor quantidade de recursos disponíveis. Logo, a maior eficiência vai significar a otimização dos resultados, na medida em que se

utilizar a menor quantidade de recursos possível, alcançando o maior benefício também possível.

A eficiência é um princípio norteador para sociedade e Estado avaliarem o desempenho dos gestores governamentais, cobrando-lhes implementar políticas públicas com equidade e justiça social. Relaciona-se à economicidade, ou seja, aos princípios inerentes à prestação de serviços públicos de modo simples, rápido e econômico, maximizando a relação custo/benefício (PASCARELLI FILHO, 2011). Para Modesto (2000), a eficiência é fundamental para que os agentes públicos e burocratas garantam o funcionamento da coisa pública, satisfazendo demandas dos diversos atores sociais envolvidos nos processos governamentais. Ou seja, a atividade pública deve ser orientada a servir satisfatória e eficientemente à sociedade. Esta eficiência pode ser alcançada por meio da ampliação da governança pública.

Sobre eficiência no setor público, têm-se, mais recentemente, os trabalhos de Santos e Hoffmann (2016), discutindo o conceito de eficiência, efetividade e governança pública e o de Costa et al. (2015) analisando os fatores determinantes à eficiente alocação dos recursos públicos. Como suas principais contribuições destacam-se a criação do índice de eficiência municipal e a conclusão de que municípios que possuem piores condições socioeconômicas têm sua gestão pública influenciada por uma gama maior de variáveis exógenas.

Assim diante de um contexto complexo e dinâmico, o porte da máquina pública, as diversas formas de gerenciar e conduzir o bem público, o baixo comprometimento de alguns gestores e agentes públicos com a coisa pública e a não valorização do bem público são elementos que provocam a ineficiência da máquina pública. A saída para a eficiência da máquina pública pode ser o engajamento da sociedade civil nas decisões políticas e o maior comprometimento dos administradores do bem público. Especificamente sobre a importância da dimensão da participação social, Oliveira e Pisa (2015, p.1270) apontam que a “participação das organizações da sociedade civil (orçamentos participativos, conselhos de programas e políticas públicas) contribuem para o estreitamento da relação entre o Estado e a sociedade.”

Nesse artigo, considera-se que governança pública é “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” (TCU (2014, p.4), tendo por funções: “a)definir o direcionamento estratégico; b)supervisionar a gestão; c)envolver as partes interessadas; d)gerenciar riscos estratégicos; e)gerenciar conflitos internos; f)auditar e avaliar o sistema de gestão e controle; g)promover a *accountability*, ou seja, a prestação de contas e a responsabilização dos atos, e a transparência” (TCU, 2014, p.4).

Por sua vez, Santos, Pinheiro e Queiroz (2014) entendem que com melhores práticas de governança na administração pública, a sociedade, com o controle social, pode cobrar dos governantes, políticas sociais que atendam suas demandas, aproximando estruturas políticas das demandas sociais. Similarmente, Hann et al. (2017) afirmam que a governança pública colabora para que o Estado gerencie projetos integrando os atores sociais envolvidos nos processos governamentais visando promover o bem-estar social. Ainda segundo eles, o movimento da governança pública deve ter as esferas públicas como coordenadoras das políticas governamentais e com viés voltado para permitir a integração de diversos atores sociais visando à ampliação do controle social por parte dos atores públicos e privados.

Para Raquel e Bellen (2012), a governança pública é vista 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. 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.

Conforme Dias (2014), a governança pública representa um sistema político que considera a necessidade de englobar relações entre os diferentes atores sociais envolvidos nos processos democráticos. 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. 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 (SECCHI, 2009; JACQUES; VICENTE; ENSSLIN, 2013; MARINO et al., 2016). Segundo Dias e Cario (2014, p.93), Governança Pública é uma estratégia desenvolvimentista adotada na relação entre Estado e sociedade, visando à construção do público, envolvendo o público e buscando atender os interesses desse mesmo público. Neste sentido, a Governança pública prever a representatividade das diversas esferas da sociedade.

Para Slomski et al. (2010), a governança pública é a forma pela qual os gestores exercem o poder ao administrar bens e recursos públicos de uma nação com vistas ao desenvolvimento da sociedade. Um dos princípios importantes da governança pública é a prestação de contas (*accountability*), que é fundamental na gestão da coisa pública e visa a responsabilização dos atos e prestação de contas à sociedade (PINHO; SACRAMENTO, 2009). A transparência também é relevante nos processos conduzidos por gestores do bem público, já que eles devem atuar com responsabilidade, compromisso, ética, seriedade e competência, tornando seu processo de gestão transparente à sociedade. Ou seja, na governança pública, os cidadãos são *parceiros* para implementação das políticas públicas, enquanto a esfera pública deve construir modelos de relacionamento e coordenação que potencializem a participação dos diversos atores na tomada de decisão (SECCHI, 2009; JACQUES; VICENTE; ENSSLIN, 2013). Desta forma, o modelo relacional de governança pública enfoca a coordenação entre atores públicos, terceiro setor, cidadãos e setor privado na busca e soluções para problemas coletivos, superando as dimensões operacionais e incorporando padrões de articulação entre os atores sociais envolvidos no processo de gestão das políticas públicas (OLIVEIRA; PISA, 2015).

Marino et al. (2016) apontam a importância da governança para a eficácia dos governos e indicadores socioeconômicos, a exemplo do IDH, que interfere significativamente no desenvolvimento e crescimento de uma nação, e que boas práticas de governança aumentam quando há participação democrática. De acordo com Jacques, Vicente e Ensslin (2013), as instituições públicas, no Brasil e no mundo, discutem as práticas de governança como meio de minimizar a assimetria informacional. Esta redução da assimetria possibilita maior atuação dos atores da sociedade ou *stakeholders* na governança pública. Dentre eles destacam-se a sociedade civil, as câmaras de vereadores, os Conselhos municipais de educação e Saúde, Tribunais de Contas de todas as esferas, etc. Entretanto, este estudo discute aqueles atores mais próximos da gestão municipal.

Os Conselhos Municipais são instrumento de representação social que mobilizam a agenda governamental, unindo Estado e sociedade civil para implementar políticas públicas voltadas ao bem-estar social. Ou seja, são canais de participação política, de controle público sobre a ação governamental, de deliberação legalmente institucionalizada e de publicização das ações do governo. Constituem-se assim, em espaços de argumentação, discussão, normas e procedimentos, formação de consensos, transformação de preferências e construção de identidades sociais (CARNEIRO, 2002 e TEIXEIRA, 2004).

O Conselho Municipal de Educação é um órgão normativo, consultivo, deliberativo e fiscalizador das políticas municipais para a educação (MEC, 2017). Para Silva et al. (2013), são órgãos de controle social fundamentais, por contribuírem para o desenvolvimento e discussões de políticas públicas orientadas para o desenvolvimento cultural das sociedades. Já

os Conselhos de Saúde são formados por entidades e movimentos sociais de usuários, prestadores de serviços, gestores e profissionais de saúde (BRASIL, 1990), tendo por missão deliberar, fiscalizar, acompanhar e monitorar as políticas públicas de saúde, configurando-se como ator importante na governança municipal ao contribuir para a eficiência municipal no uso dos recursos da saúde (MELO; SOUZA; BONFIM, 2015).

No que se refere ao papel dos Conselhos de Educação e Saúde na Bahia, e sua relação com a governança pública, o TCM-BA, que analisa as contas dos gestores municipais, exige que toda prestação de contas seja acompanhada de pareceres de ambos os Conselhos. A inexistência dos pareceres pode sugerir, em primeiro momento, a possibilidade de rejeição das contas ou sua aprovação com ressalvas. Em ambos os casos, as Resoluções 1276/2008 e 1277/2008 criaram esta obrigação para os gestores municipais. Além da obrigatoriedade dos pareceres circunstanciados sobre a aplicação dos recursos das áreas de educação e saúde, há regras específicas tanto na elaboração quanto nas assinaturas destes pareceres. Por outro lado, as mesmas resoluções obrigam os gestores a apresentarem ao TCM os atos de nomeação dos membros desses conselhos, para buscar minimizar a indicação de membros que apenas representem o gestor municipal com a formação de conselhos não paritários. Ou seja, tem-se a preocupação de que a composição dos conselhos municipais seja paritária, contemplando representantes do poder público e da sociedade civil organizada, tais como associações de moradores, entidades privadas sem fins lucrativos que prestam serviços na área da saúde, sindicatos etc. (BRONSTEIN; FONTES FILHO; PIMENTA, 2017).

Outro *stakeholder*, os Tribunais de Contas, visa julgar os atos dos administradores em relação à gestão financeira dos recursos públicos (RUEDIGER; ROSA; RICCIO, 2008), sendo um dos principais mecanismos institucionais à disposição da sociedade para fiscalizar o desempenho dos governantes quanto à observância dos preceitos da eficiente aplicação dos recursos públicos (CARVALHO; SILVA, 2004; FERNANDES, 1991; RUEDIGER; ROSA; RICCIO, 2008). O Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia (TCM), órgão auxiliar do controle externo, a cargo das Câmaras Municipais, objetiva fiscalizar contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonialmente os órgãos e entidades da administração direta e indireta municipal (BAHIA, 2002, TCM, 2017). Carvalho e Silva (2004) afirmam que o TCM exerce um papel fundamental de controle e fiscalização sobre as contas públicas municipais, emitindo pronunciamentos ou decisões através de Parecer Prévio, Deliberação, Deliberação de Imputação de Débito, Parecer Normativo, Resolução e Instrução, de acordo com a matéria em exame. Entretanto, para este trabalho, interessa apenas o Parecer Prévio.

Conforme destaca o regimento interno do TCM-BA, o Parecer Prévio é o “ato administrativo, de caráter opinativo, que se destina à apreciação das contas prestadas anualmente pelos Chefes dos Poderes Executivo e Legislativos Municipais” (TCM, 2002, p. 7). O artigo 39 da Lei Orgânica desse órgão dispõe que o mesmo emitirá Parecer Prévio ou julgará as contas dos órgãos e entidades da administração pública direta ou indireta, decidindo se são regulares, regulares com ressalvas, irregulares ou ilíquidáveis, definindo, conforme o caso, a responsabilidade civil dos gestores (BAHIA, 1991). O parecer constitui a peça na qual são descritas as análises realizadas sobre as contas dos gestores públicos, indicando os pontos nos quais o gestor público atuou de forma correta ou não no uso dos recursos públicos.

Entretanto, no que se refere à apreciação das contas anuais do Prefeito, a competência desse órgão exaure-se com a emissão desse parecer prévio, e sua subsequente submissão ao crivo do Poder Legislativo Municipal (BAHIA, 2017). Sob tal lógica, a Câmara de Vereadores tem importante papel no controle e fiscalização das contas pública dos prefeitos. O acompanhamento, a fiscalização, e o controle contribuem para que os gestores do poder executivo busquem administrar o bem público com maior responsabilidade e eficiência. Para Fernandes (1991), as Câmaras Municipais têm caráter político e é facultado ao poder

legislativo municipal aprovar ou rejeitar as contas municipais. Assim, a Câmara Municipal é um *stakeholder* importante no controle contra a fraude e corrupção que podem ser cometidas pelo prefeito em prejuízo da sociedade.

Assim, 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. Infelizmente, para Kerbauy (2005, p.349), a atuação dessas e dos vereadores demonstra uma tendência política ao partidarismo, trocas de favores e diversas práticas clientelistas na arena política, desfavorecendo o compromisso social “dado que os interesses dos governantes nem sempre se alinham ao interesse público e ao bem estar-social” (MELO; SOUZA; BONFIM, 2015, p. 676), ou seja, “as câmaras municipais constituem um apêndice do poder executivo” (KERBAUY, 2005, p. 350), reduzindo-se assim a capacidade de governança sobre as ações do gestor municipal.

Como dito anteriormente, a sociedade civil também é um importante *stakeholder* da governança pública, ganhando relevância com o fortalecimento e participação desta nos processos de planejamento, implementação, fiscalização da tomada de decisão na gestão pública. Sob tal prisma, Oliveira e Pisa (2015) afirmam que os cidadãos devem participar dos processos políticos não apenas no momento eleitoral, mas também em outras instâncias da sociedade civil (conselhos de programas de políticas públicas, orçamentos participativos etc), visando ampliar seus laços com o Estado, interferindo em suas ações.

A sociedade civil corresponde à “esfera das relações entre indivíduos, entre grupos, entre classes sociais, que se desenvolvem à margem das relações de poder que caracterizam as instituições estatais” (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 1998, p.1210). Assim, há diversas maneiras, formais e informais, de mobilização, associação e organizações das forças sociais em busca da obtenção do poder político, associado mais à possibilidade de intervenção na condução das políticas, do que na conquista de vagas no sistema político (MAIA, 2010). Por sua vez, para Pizzio (2008), a importância da sociedade civil reside no seu envolvimento na gestão da coisa pública, melhorando a performance administrativa, política, social e democratizando processos decisórios. Por sua vez, Silva (2006) reforça a relevância dela na construção do desenvolvimento local.

Como a governança pública visa fortalecer e melhorar o desempenho da gestão pública, espera-se que a ação dos atores sociais na formação da governança pública municipal aumente o nível de eficiência municipal, pois mais governança pressupõe mais controle sobre os atos dos governantes. Assim, espera-se que governança e eficiência possuam relação positiva e significativa, com a governança pública sendo medida pelos indicadores associados à sociedade civil, Tribunal de Contas dos Municípios, Conselhos Municipais de Educação, Conselhos Municipais de Saúde e as Câmaras de Vereadores.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

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

Por outro lado, governança pública foi auferida pelas variáveis “índice de renovação na Câmara de Vereadores”, “Parecer do Conselho de Educação”, “Parecer do Conselho de Saúde”, “Ideb (Prova Brasil)” “percentual de vereadores da oposição”, “escolaridade dos vereadores”, “existência de conselho municipal de educação”, “tipo de conselho de

educação”, “existência de conselho municipal de saúde”, “quantidade de denúncias”, “eleitores com nível superior completo” e “percentual de votos nominais”. A hipótese proposta é que, na medida em que as variáveis usadas como proxies de governança pública sejam ampliadas ou estejam presentes em determinado município, a eficiência pública medida pela decisão de Aprovação das contas municipais pelo TCM-BA é alcançada. Os dados abrangem os anos de 2009 a 2015, sendo obtidos do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), Tribunal de Contas dos Municípios da Bahia (TCM), Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas do Ministério da Educação (INEP) e Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Quadro 1 - Descrição das variáveis

Sigla	Respostas	Sinal esperado	Fontes de dados
Decisão do TCM	0= Rejeitadas; 1 = Aprovadas ou aprovadas com ressalvas		TCM
Ideb	Valor correspondente à média das notas de todos os alunos das redes de ensino do município no ano analisado, na Prova Brasil: 0 a 500-	(+)	INEP
PercVerOp	corresponde ao percentual de vereadores que não compõem a base de apoio do prefeito do município	(+)	TSE
EscVeread	Média da escolaridade de todos os vereadores da câmara municipal	(+)	TSE
ind_reno_cam	Índica o percentual de renovação na câmara de vereadores	(+)	TSE
ConsSaud	0 = não existe conselho; 1 = existe o conselho	(+)	IBGE
ConsEduc	0 = não existe conselho; 1 = existe o conselho	(+)	IBGE
TipoConslEduc	0 = não paritário; 1= paritário	(+)	IBGE
ParConsSaud	Indica que na prestação de contas apresentada ao TCM, a prefeitura anexou o parecer do conselho municipal de saúde. 0 = não tem parecer anexado; 1 = há o parecer anexado à prestação de contas	(+)	TCM
ParConsEduc	Indica que na prestação de contas apresentada ao TCM, a prefeitura anexou o parecer do conselho municipal de Educação. 0 = não tem parecer anexado; 1 = há o parecer	(+)	TCM
Qdeden	Indica a quantidade de denúncias da sociedade apresentadas ao Tribunal d Contas dos Municípios do Estado da Bahia	(+)	TCM
ele_sup_comp	Indica o a quantidade de eleitores com nível superior	(+)	TSE
per_votos_nom	Indica o percentual de votos nominalmente atribuídos a um determinado candidato	(+)	TSE
Munic	Código do município no IBGE		

Fonte: elaboração própria.

As siglas e descrição das variáveis do modelo estatístico e o seu efeito sobre a variável dependente encontram-se descritas no quadro a seguir. Cada uma delas está associada a uma das dimensões da governança tratadas neste trabalho, a saber: sociedade civil (Ideb, Qdeden, ele_sup_comp, perc_votos_nom), Conselhos Municipais de Educação (ConsEduc, ParCoonsEduc, TipoConslEduc), Conselhos Municipais de Saúde (ConsSaud, ParConsSaud) e Câmaras de Vereadores (PercVerOp, EscVered, Ind_reno_cam).

3.1 MODELO ESTATÍSTICO

Considerando que o trabalho visa medir as relações condicionais entre eficiência municipal, medida pela decisão do TCM-BA, e as variáveis explicativas e de controle do modelo, fez-se a análise de regressão, para verificar em que medida a eficiência municipal pode ser explicada pelas variáveis explicativas acima descritas, representando a governança pública. A análise de regressão é um método estatístico que possibilita analisar a relação entre variável independente (explicativa) e variável dependente (explicada): se a variável independente e a variável dependente se movem na mesma direção em suas médias, há relação positiva entre as

variáveis; se, por outro lado, as variáveis se movimentam em direções opostas, há relação negativa. Neste trabalho, foi utilizada a regressão logística em painel, que é descrita a seguir

3.2 MODELO DE REGRESSÃO LOGÍSTICA

Segundo Fávero e Belfiore (2017), o Modelo de Regressão Logística Binária é uma técnica desenvolvida para investigar a relação entre variáveis explicativas, métricas e não métricas, e uma variável dependente categórica binária. Neste trabalho, busca-se estimar a probabilidade da ocorrência dos fenômenos da relação entre governança nos municípios do Estado da Bahia. Assim, inicialmente, vamos analisar duas categorias de uma única variável, onde a primeira categoria é a de não acontecer o evento de interesse, ou seja, rejeição das contas municipais ($y=0$) e a outra categoria indicará o evento de interesse, ou seja, aprovação das contas municipais ($y=1$). A regressão logística binária tem como objetivo principal estudar a probabilidade de ocorrência de um evento definido por Y que se apresenta na forma qualitativa dicotômica ($y=1$ para descrever a ocorrência de aprovação e $y=0$ para descrever rejeição) com base no comportamento de variáveis explicativas. Ou seja, são duas categorias para uma única variável *dummy* em que a primeira categoria será a de referência e indicará o não evento de interesse ($dummy=0$) e a outra categoria indicará que aconteceu o evento de interesse ($dummy=1$). Essa é a característica da técnica de regressão logística binária (FÁVERO, 2015). Para esta pesquisa, um vetor de variáveis explicativas, com respectivos parâmetros estimados, dá-se da seguinte forma: $Z_i = \alpha_0 + \beta_1 \cdot x_{1i} + \beta_2 \cdot x_{2i} + \beta_3 \cdot x_{3i} + \dots + \beta_k \cdot x_{ki}$

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

Probabilidade de ocorrência do evento (aprovação das contas): $p_i = \frac{e^{Z_i}}{1+e^{Z_i}} = \frac{1}{1+e^{-Z_i}}$

Probabilidade de ocorrência do não evento (rejeição das contas): $p_i = \frac{e^{Z_i}}{1+e^{Z_i}} = \frac{1}{1+e^{-Z_i}}$

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

A estimação da regressão logística tem sido feita através de dados em painel. Por meio de dados em painel, é possível reunir características de séries temporais (*time-series*) com dados em corte transversal (*cross-section*). Segundo Hsiao (1986), os modelos para dados em painel possuem vantagens, tais como a possibilidade de controle da heterogeneidade presente nos

municípios e a redução da colinearidade entre as variáveis explicativas ao usar mais observações, o que aumenta o grau de liberdade. Além disso, o autor cita a capacidade de identificar e mensurar efeitos que não são possíveis de serem detectados por meio isolado de análise de dados em corte transversal ou de séries temporais. O modelo geral para a regressão de dados em painel é representado por: $y_{it} = \beta_{0it} + \beta_{1it}x_{1it} + \dots + \beta_{nit}x_{nit} + e_{it}$, (1)

Onde i indica os municípios, t o período de tempo que está sendo analisado, β_{0it} o parâmetro do intercepto, $\beta_{1,\dots,n}$ os coeficientes angulares correspondentes à n -ésima variável do modelo e $x_{1,\dots,n}$ representam as variáveis independentes, incluindo as variáveis explicativas, representando as dimensões da governança pública, e de controle. No modelo geral apresentado na Equação 1, o intercepto e os parâmetros-resposta são diferentes para cada município e para cada período de tempo. A partir do modelo geral apresentado na Equação 1, pode-se optar pelo modelo de efeitos fixos por mostrar-se mais adequado à pesquisa devido à necessidade de controlar os efeitos das variáveis omitidas que variam entre municípios e permanecem constantes ao longo do tempo. Para tanto, o modelo pressupõe que o intercepto (β_0) não varia ao longo do tempo, apenas de um município para outro.

4 RESULTADOS

4.1 Apresentação dos dados

A Bahia, um dos estados da região Nordeste, possui 417 municípios, com, segundo dados do último Censo Demográfico, população de 14.016.906 pessoas, ocupando o 5º Lugar no *ranking* econômico e o 22º no *ranking* Índice de Desenvolvimento Humano (IBGE, 2010). Dos 417 municípios utilizados na pesquisa, 24 não possuíam Conselho de Educação em 2009, ano inicial da pesquisa, e 19 não possuíam Conselho de Educação, em 2015. Por outro lado, apenas 2 municípios não tinham Conselho de Saúde em 2009 e todos os municípios o possuíam em 2015. Em relação aos pareceres de ambos os conselhos, tem-se a informação apresentada a seguir.

Tabela 1 - Quantidade de Pareceres

Origem do Parecer	Quantidade de Pareceres a apresentar	Quantidade de Pareceres apresentados	Percentual de pareceres não apresentados
Conselho de educação	2.919	1.847	36,72%
Conselho de Saúde	2.919	1.760	39,70%

Fonte: dados da pesquisa.

Desta tabela 1, nota-se que, de 2.919 pareceres de Conselho de Educação esperados (417 x 7 anos), foram apresentados apenas 1.847 pareceres, deixando de ser apresentado um percentual de 36,72%, o que parece um percentual elevado para um instrumento de controle da gestão municipal. Da mesma forma, dos 2.919 pareceres dos Conselhos de Saúde esperados, foram apresentados 1.760 pareceres, deixando de ser apresentados 1.159 pareceres (39,70%). Estas ausências podem indicar, por exemplo, tanto que esses estão cumprindo seu papel de discordância com o gestor local e por isso, não entregam o parecer, quanto que o conselho entrega ao gestor o parecer, mas pelo este gestor discordar do parecer, entrega a prestação de contas sem o citado parecer, ou ainda que não há a elaboração dos pareceres pelos conselhos. Entretanto, considerando-se que os conselhos funcionam como ator de controle na governança pública seria importante que, nos casos em que a falta de entrega ao TCM resultar de ações deliberadas do gestor, os próprios membros dos conselhos denunciarem o gestor ao Tribunal de Contas ou a outros órgãos de controle. Isso não ocorre dado que a quantidade de denúncias, conforme tabela 2, é menor do que a de pareceres ausentes.

Tabela 2 - Quantidade de denúncias no período

Situação dos municípios	Contas Aprovadas	Contas Reprovadas	Total	Contas Aprovadas	Contas Reprovadas
Sem denúncia	1467	540	2007	73,09%	26,91%

Com denúncia	498	246	744	66,94%	33,06%
Totais	1965	786	2751	71,43%	28,57%

Fonte: dados da pesquisa.

Ao longo desse período, houve 1.530 denúncias feitas ao TCM-BA. A tabela 2, ao indicar a existência de um total de 744 municípios “com denúncia”, informa apenas a quantidade de municípios que tiveram denúncias apresentadas. Isto é, em alguns anos do período analisado, alguns municípios tiveram várias denúncias no mesmo ano, a exemplo de Mucuri com 11 denúncias em 2015 e Mundo Novo com 18 denúncias em 2014. É certo que nem todos os municípios têm denúncias, mas esses dados indicam que é possível que práticas políticas deletérias aconteçam nas gestões municipais da Bahia, e alguns atores da sociedade estão atentos a tais práticas, apresentando denúncias que se constituem em importante ação para a melhoria da governança pública.

Observa-se ainda, que de 2007 contas de municípios sem nenhuma denúncia, 1.467 foram aprovadas (73,09%), enquanto que 540 (26,91%) foram rejeitadas. Da mesma forma, de um total de 744 contas com alguma denúncia no ano analisado, aprovaram-se 498 (66,94%) e reprovaram-se 246 (33,06%) foram reprovadas. Percebe-se que há diferença entre o percentual de contas reprovadas quando o município é denunciado pela sociedade. Contudo, verifica-se que a diferença não é grande entre os percentuais de contas aprovadas de prefeituras que tenham sido ou não denunciadas, revelando no momento da análise da regressão que a denúncia não se mostrou significativa para explicar a decisão do TCM de aprovar ou rejeitar as contas municipais. Isso pode indicar a imprecisão das denúncias, ou, que parte delas seja apenas efetuada por políticos da oposição ao gestor local, visando a dificultar o seu trabalho.

A participação dos eleitores nas eleições durante o período analisado apresentou média de 78,7%. Por outro lado, a média de votação nominal ficou em 69,52%. Esses dados indicam que a participação dos eleitores é relativamente baixa, já que do total de possíveis eleitores, apenas uma parte vai às urnas, e parte ainda menor vota em um candidato, não escolhendo voto nulo ou em branco. O maior engajamento e participação da sociedade em processos ditos democráticos, a exemplo do sufrágio universal, podem indicar melhores escolhas e decisão sobre qual perfil de gestor público é desejado para gerir uma cidade. Entretanto, o que ainda parece ocorrer no Brasil, e em especial na Bahia, é que além de baixa participação popular no pleito, parte significativa dos votos nominais é dada por motivos que não contemplam análise por parte do eleitorado. Isso tem relação com aspectos da sociedade, com destaque para: baixa escolaridade dos eleitores e interesses outros que se materializam no momento das eleições, como troca de favores. Assim, a participação nas eleições pode não revelar adequadamente o controle social, o que se refletiria na prática da governança pública.

A média do desempenho na Prova Brasil, que compõe a Avaliação Nacional do Rendimento Escolar que é parte integrante da nota do Ideb, no período analisado, foi de 180,83. Como a nota varia entre 0 e 500, essa média, de 36% do valor total, pode ser vista como baixa. É possível que a baixa escolaridade, medida pelo desempenho nessa avaliação, seja um fator limitador ao aumento da governança, ao limitar a capacidade crítica dos estudantes e podendo favorecer à manipulação por parte dos candidatos.

O percentual de vereadores da oposição nas Câmaras de Vereadores apresentou média de 45,74%. Isso indica que nessas há razoável quantidade de vereadores que podem exercer pressão sobre o prefeito, e, assim garantir mais eficiência no município. Por outro lado, a escolaridade média dos vereadores com média de 5,37 indica que seu grau de instrução é baixo, tendo um valor entre nível médio completo e incompleto. Ou seja, como há baixa escolaridade da sociedade e dos vereadores, entende-se que a melhoria da governança pública tende a ser dificultada, já que seu exercício pressupõe uma sociedade engajada, articulada e

organizada de modo a contribuir com os debates e decisões sobre os recursos financeiros que o gestor público administra. E nesse aspecto, a educação é relevante (BOISIER, 2003). Por outro lado, a média de renovação das Câmaras de Vereadores, no período, foi de 35,92%. Destaca-se que a rotatividade dos vereadores depende da sociedade, contudo, isso só é possível na medida em que a mesma tenha condições de analisar os desempenhos dos seus representantes, decidindo a cada eleição quem pode continuar e quem deve ser substituído com base na visão da maior eficiência no trato da coisa pública.

4.2 Discussão dos dados – análise da regressão

Da tabela 3, as variáveis “índice de renovação na Câmara de Vereadores”, “Parecer do Conselho de Educação”, “Parecer do Conselho de Saúde” e “Ideb (Prova Brasil)” revelaram-se estatisticamente significativas para explicar a eficiência municipal medida pela decisão dos TCM-BA. Por outro lado, as variáveis “percentual de vereadores da oposição”, “escolaridade dos vereadores”, “existência de conselho municipal de educação”, “tipo de conselho de educação”, “existência de conselho municipal de saúde”, “quantidade de denúncias”, “eleitores com nível superior completo” e “percentual de votos nominais”, não são estatisticamente significativas, divergindo da expectativa de que aumentassem a governança pública municipal, tornando-a mais eficiente.

Tabela 3 - Resultados da Regressão

dec_tcm1	Coef.	Std.Err.	Z	P> z	95% - Intervalo	
perc_veread_opos	-.0041093	.0043833	-0.94	0.349	-.0127004	.0044817
esc_ver	-.0640674	.1496722	-0.43	0.669	-.3574196	.2292847
ind_reno_cam	.0447766	.0048273	9.28	0.000	.0353153	.054238
1.exist_cons_mun_educ	-.1433434	.5297392	-0.27	0.787	-1.181613	.8949263
1.consel_educ	.1993493	.2241238	0.89	0.374	-.2399253	.6386238
1.exist_cons_mun_saude	.0734015	1.500.782	0.05	0.961	-2.868.077	301.488
1.parconseduc	.527632	.1456816	3.62	0.000	.2421014	.8131626
1.par_cons_sau	.3447696	.1420434	2.43	0.015	-.0663697	.6231694
Qdeden	-.0101914	.0447809	-0.23	0.820	-.0979603	.0775775
ele_sup_comp	.0005703	.0003977	1.43	0.152	-.0002091	.0013497
per_votos_nom	-1.146.563	.9145466	-1.25	0.210	-2.939.041	.6459154
Ideb(Prova Brasil)	-.0192603	.0040253	-4.78	0.000	-.0271497	-.0113709

Fonte: Dados da pesquisa

No tocante aos resultados, a primeira variável analisada, “percentual de vereadores da oposição”, não é significativa ou não é explicativa do resultado da decisão do TCM, significando que, neste estudo, a quantidade de vereadores da oposição não afeta o desempenho do gestor. Acreditava-se que a ampliação da governança pública, através de atores sociais mais próximos aos prefeitos, a exemplo da quantidade de Vereadores de oposição, seria um instrumento mais efetivo no controle da gestão, intensificando os processos de fiscalização e controle das ações dos gestores. Entretanto, os dados indicam que esta variável “percentual de vereadores da oposição” estatisticamente não tem efeito sobre a decisão do TCM. Ou seja, não se confirmam os achados de Fernandes (1991) em relação ao importante papel da Câmara de vereadores no controle e na fiscalização das contas públicas. Contudo, esse achado corrobora o sinalizado por Kerbauy (2005) e Melo, Souza e Bonfim (2015), ao afirmarem que esses órgãos constituem-se como uma extensão do Poder Executivo, predominando, os interesses pessoais e as trocas de favores, em detrimento dos interesses coletivos e sociais. Isso pode revelar-se no fato de que a maioria das contas dos gestores municipais é aprovada pelas Câmaras de Vereadores, mesmo sendo reprovadas pelo

TCM, podendo justificar a não significância estatística dessa variável na relação com a aprovação/reprovação das contas pelo TCM-BA.

A variável “*escolaridade dos vereadores*” tem resultados que também indicam sua não significância no resultado do julgamento das contas públicas pelo TCM para medir a eficiência municipal. Esperava-se que quanto maior a escolaridade dos vereadores, mais contas públicas seriam aprovadas no TCM, uma vez que, esse indicador poderia fazer com que o gestor fosse mais pressionado. Esse achado confirma Kerbauy (2005), que afirma que na região Nordeste há a maior taxa de vereadores com capacidade instrucional limitada apenas à leitura e escrita.

Para a variável “*índice de renovação na Câmara de Vereadores*”, os resultados foram os esperados, pois se pode entender que quanto maior a rotatividade dos vereadores mais o prefeito precisará se adequar às exigências de cada nova Câmara. Isto pode obrigá-lo a gerenciar os recursos públicos de forma mais eficiente e, com maior chance de aprovação, até que novas relações se desenvolvam entre o prefeito e esta nova câmara. Levando em consideração que a renovação na Câmara pode ser um indicador de maior participação da sociedade civil nos processos democráticos, isso significa maior governança pública. Logo, a sociedade mais participava poderá contribuir para diminuir a cooptação do prefeito sobre as decisões políticas da Câmara Municipal, comungando com Oliveira e Pisa (2010) que consideram que a maior participação da sociedade civil ocorre no momento das eleições. Espera-se que a participação cívica possa contribuir para diminuir e combater a corrupção na administração pública, conforme destaca Boisier (2003) ao enfatizar a importância da participação da sociedade no jogo de interesses escusos da política municipal. A renovação e a rotatividade da bancada na Câmara Municipal são pertinentes e necessárias para eliminar as organizações que utilizam a coisa pública como se fosse privada. Então, renovar a câmara, como aponta Maia (2010), pode ser uma ação de governança pública que melhora a eficiência medida pelo índice de aprovação das contas municipais. Nesse aspecto, a sociedade é crucial na vida política.

Por sua vez, as variáveis “*existência do Conselho Municipal de Educação e “existência do Conselho Municipal de Saúde*” não revelaram aqui relevância estatística, contrariando a expectativa de que a existência de conselhos fosse um indicador relevante de governança pública para aprovação das contas municipais pelo TCM. Mas, sua existência por si só, não interferiu nas decisões dos órgãos de fiscalização e controle. Uma explicação para esse achado, conforme Carneiro (2002), Teixeira (2004) e Maia (2010), reside no fato que para além da existência de um conselho, caso não haja sua participação real nas decisões políticas municipais, perde-se sua importância na governança pública.

Já as variáveis “*Parecer do Conselho de Educação*” e “*Parecer do Conselho de Saúde*”, atenderam satisfatoriamente ao esperado. Entende-se que o conselho, ao ser efetivamente participativo, exerce o seu papel de controle social sobre a aplicação dos recursos públicos e acompanhamento das contas apresentadas pelos gestores municipais. Logo, os Conselhos Municipais ao emitirem seus Pareceres acompanham o andamento, a distribuição e a aplicação dos recursos públicos. Nos anos aqui estudados, cada Conselho deveria entregar 2.919 Pareceres contudo, não foram entregues 1.072 Pareceres do Conselho de Educação e 1.159 Pareceres do Conselho Saúde o que, conforme parece um número elevado, especialmente considerando-se que esses pareceres são parte dos processos de prestação de contas das prefeituras, junto ao TCM-BA, dificultando assim, a aprovação das contas.

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

deveria ser excelentes ferramentas de governança pública para auxiliar a sociedade civil no acompanhamento dos gastos dos recursos públicos municipais, corroborando que a participação da sociedade pode contribuir para melhorar as ações dos gestores aumentando sua eficiência, conforme defendem Carneiro (2002), Teixeira (2004) e Melo, Souza e Bonfim (2015). Entretanto, apesar da existência de obrigação legal por parte do TCM-BA, percebeu-se que, além da não entrega de muitos Pareceres, há outros problemas que envolvem a emissão daqueles entregues ao TCM-BA, dentre eles destacam-se:

a Comuna apresentou o *Parecer do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB* assinado, apenas, pelo Presidente e Vice Presidente; ausente dos autos o *Parecer do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB*. Questionado, alega o Gestor que não o teria obtido oportunamente, o que não sana a questão; Remanesce ausente dos autos o *Parecer do Conselho Municipal de Saúde*, que deveria integrar as contas quando da sua disponibilização pública. A defesa final limita-se a informar teria solicitado, sem êxito, o que não sana a irregularidade (TCM, 2016).

Observa-se, nos trechos citados, o descaso do prefeito no tocante à apresentação dos Pareceres dos Conselhos. Porém, não se sabe se de fato o Conselho não apresentou o Parecer ou se o prefeito, por interesses outros, não entregou o documento ao órgão de fiscalização e controle. O Pronunciamento Técnico do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia ratifica o resultado desta pesquisa. Isto é, a ausência da apresentação do Parecer do Conselho aos órgãos de controle e fiscalização afeta as decisões para aprovação das contas públicas. Logo, os Pareceres dos Conselhos configuram-se como importante instrumento de governança pública para aumentar a eficiência na esfera municipal, confirmando a expectativa de Carvalho e Silva (2004) e Ruediger, Rosa e Riccio (2008). Todavia, como a não apresentação dos Pareceres do Conselho de Saúde e do Conselho de Educação não impede a rejeição ou aprovação das contas públicas dos municípios, isso pode ser visto como uma fragilidade nesses processos.

Outra variável que contrariou os resultados esperados foi “*tipo de Conselho de Educação*” (paritário ou não paritário). Sendo um conselho paritário, esperava-se que influenciasse na governança pública contribuindo para a eficiência. Entretanto, os resultados não confirmaram essa expectativa. É possível que as deficiências apontadas por Carneiro (2009) e a forma como os gestores lidam com os conselhos, utilizando-os de forma política, limitem sua real capacidade de atuação gerando os resultados encontrados.

A variável “*quantidade de denúncias*” feitas pela sociedade civil não foi estatisticamente significativa para explicar a eficiência municipal medida pela decisão do TCM-BA, contrariando a expectativa de que tivesse impacto significativo para a aprovação ou não das contas públicas municipais. No período compreendido entre 2009 e 2015 encaminharam-se ao TCM, 1.530 denúncias de irregularidades de municípios baianos. É competência desse tribunal decidir sobre denúncias que lhe sejam encaminhadas por qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato, na forma prevista na Lei Orgânica do Tribunal Supracitado (BAHIA,1991). Acreditava-se que a sociedade civil, ao denunciar atos de improbidade administrativa dos gestores municipais aos órgãos de controle e fiscalização, contribuiria para aumentar a governança pública, evitando corrupção, desvios e fraudes contra o patrimônio público. É possível que a falta de fundamento das denúncias apresentadas ao TCM leve as mesmas a serem consideradas improcedentes, o que pode justificar a falta de relação com a eficiência municipal medida pela decisão do TCM. Nesse caso, estudos futuros poderão verificar especificamente o conteúdo das denúncias apresentadas ao TCM-BA, e como este julgou cada uma delas, de modo a verificar sua regularidade e como a sociedade pode aperfeiçoar a participação social através das denúncias contra os gestores públicos. Neste aspecto, conforme sustentam Bobbio, Matteucci e Pasquino (1998), Pizzio (2008) e Silva (2006), o envolvimento dos cidadãos nas instâncias de governo pode favorecer o

desenvolvimento das sociedades na medida em que pode contribuir com os processo de decisão que envolvem os interesses coletivos.

Da mesma forma comportou-se a variável “*eleitores com nível superior completo*” que não se revelou estatisticamente significativa para explicar a eficiência municipal medida pela decisão do TCM. Esperava-se que, quanto maior a escolaridade dos eleitores, mais criticidade tivessem sobre as decisões políticas, aumentando a governança pública, e, automaticamente, levando os gestores a realizar uma gestão responsável e comprometida com a coisa pública e com a eficiência municipal, ampliando o nível de aprovação das contas municipais. Embora Mignozzetti et al. (2010) e Torouco e Madeira (2013) tenham apresentado pesquisa sobre o voto no universo de pessoas mais escolarizadas, indicando que, quanto maior a qualidade educacional da população votante, maior sua capacidade para eleger seus governantes, aqui, a escolaridade não afetou a aprovação das contas municipais. Isso talvez se justifique, conforme Mignozzetti et al. (2010), pelo fato de os eleitores escolherem seus candidatos por motivos que não a avaliação de sua capacidade de gestão, ou, por não visarem uma sociedade mais equânime, justa e igualitária, votando ideologicamente.

A variável “*percentual de votos nominais*” também contrariou os resultados aqui esperados, por se entender que se o eleitorado participa efetivamente do sufrágio universal, exerce sua cidadania e compreende seu papel social. Entretanto, semelhante a variável “*eleitores com nível superior*”, os resultados sugerem a falta de uma *accountability* vertical (O’DONNELL, 1991; PINHO; SACRAMENTO, 2009) por parte dos eleitores, o que certamente fragiliza a governança pública e conseqüentemente a melhoria da eficiência.

A última variável deste estudo, “*Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Prova Brasil)*”, teve impacto significativo e negativo para a eficiência municipal. Ressalte-se que, embora o referido indicador de qualidade educacional tenha se revelado como variável estatisticamente significativa para explicar a eficiência municipal, medida pelas decisões dos Pareceres Prévios do TCM, a pesquisa apresentou um resultado contrário ao esperado. Esperava-se que essa variável fosse significativa e positiva, mas, foi significativa e negativa. Parecia evidente que, quanto melhor fosse o nível de escolaridade e qualidade educacional, mais criticidade teria a população para escolher seus representantes políticos. Logo, não se esperava que, quanto maior fosse o nível de escolaridade dos estudantes municipais menos as contas públicas municipais seriam aprovadas pelo TCM-BA. Na prática, os dados apontaram que a qualidade da educação municipal interfere negativamente na governança pública, e na decisão desse órgão.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo do trabalho foi avaliar a relação entre governança pública e eficiência municipal na gestão dos municípios da Bahia no período 2009-2015, fazendo-se uma análise quantitativa, utilizando-se de regressão logística. Os resultados indicaram que as variáveis “*índice de renovação na Câmara de Vereadores*”, “*Parecer do Conselho de Educação*”, “*Parecer do Conselho de Saúde*” e “*Ideb (Prova Brasil)*” revelaram-se estatisticamente significativas para explicar a eficiência municipal medida pela decisão dos TCM-BA. Por outro lado, as variáveis “*percentual de vereadores da oposição*”, “*escolaridade dos vereadores*”, “*existência de conselho municipal de educação*”, “*tipo de conselho de educação*”, “*existência de conselho municipal de saúde*”, “*quantidade de denúncias*”, “*eleitores com nível superior completo*” e “*percentual de votos nominais*”, não são estatisticamente significativas, divergindo da expectativa de que aumentassem a governança pública municipal, tornando-a mais eficiente.

Tais resultados suscitam o papel dos Conselhos Municipais de Educação e Saúde e do cidadão no fortalecimento da governança pública e, conseqüentemente, na melhoria da gestão pública.

Esses exercem papel fundamental, pois representam uma forma de controle das ações do gestor municipal. Nesse sentido, analisando o papel dos conselhos e a renovação das Câmaras de Vereadores, reforça-se a importância da sociedade como ator fundamental na ampliação da governança pública e na melhoria da eficiência na gestão pública. Ou seja, essa melhoria da governança pública, depende mais da sociedade do que dos políticos, que, em boa medida, se articulam, independentemente de ser oposição ou não, para beneficiar-se dos favores dos gestores municipais, o que acaba por limitar as ações das chamadas “oposições”.

Os resultados do artigo podem contribuir para despertar o interesse da sociedade para a importância do envolvimento dos atores sociais para aumentar a governança pública. Uma reflexão que surge neste trabalho é a falta de significância estatística em duas variáveis associadas à participação popular no processo político, através do voto. Isso porque o percentual de participação de eleitores nas eleições e o percentual de votos nominais não se mostraram relevantes para explicar ampliação da governança que influenciaria na eficiência municipal. Assim, cabe refletir que, apesar de os percentuais serem relevantes, sua influência é baixa, o que pode indicar que os eleitores participam muito, mas participam mal da escolha dos seus candidatos. Logo, a melhor conscientização dos eleitores, com escolhas mais adequadas poderia potencializar os aspectos da governança pública e a eficiência na gestão municipal.

O artigo também enriquece as discussões sobre os fatores da governança pública, ao identificar algumas variáveis como relevantes para melhorar a eficiência municipal. Da mesma forma, esses resultados podem ajudar na disseminação de conhecimentos junto aos formadores de opinião, para aumentar a participação social e o engajamento político, de modo que a participação nas eleições se dê com mais maturidade e criticidade na escolha dos governantes. Destaca-se que das 3 variáveis associadas à câmara de vereadores, apenas uma, mais no controle da sociedade do que da própria câmara, se mostrou significativa, sugerindo maiores reflexões sobre o real papel dessas instituições na fiscalização do Executivo.

Entre as limitações do trabalho, destacam-se a realização da pesquisa dentro de um único estado e a falta de análise qualitativa junto a atores da governança (representantes dos Conselhos Municipais, Tribunal de Contas dos Municípios) e gestores públicos. Assim, sugere-se outros estudos sobre o tema, com a realização de estudos qualitativos que investiguem diferentes dimensões da governança pública, a exemplo, das dinâmicas do funcionamento dos Conselhos Municipais, a fim de melhorar sua efetividade na governança pública e, como os tribunais de contas podem contribuir para ampliar a participação popular no controle da gestão pública.

REFERÊNCIAS

BAHIA. TCM. **Resolução n.º 1.060/05, 25 abril de 2005.** Estabelece normas para a apresentação da prestação de contas mensal e anual de Prefeituras e Mesas de. Disponível em:<<http://www.tcm.ba.gov.br/wp-content/uploads/2015/05/Resol----o-1060-2005-atualizada.pdf>>. Acesso: 07 de jun. 2017.

_____. **Resolução n.º 1.276 de 17 de dezembro de 2008.** Estabelece normas que visam o controle da aplicação dos recursos destinados ao MDE, institui mecanismos de comprovação da aplicação do FUNDEB. Disponível em:<http://www.tcm.ba.gov.br/wp-content/uploads/arquivos_antigos/res127608.pdf>. Acesso: 30 de jul. 2017.

_____. **Resolução n.º 1.277 de 17 de dezembro de 2008.** Disciplina a aplicação pelos municípios de recursos em ações e serviços públicos de saúde. Disponível em:<http://www.tcm.ba.gov.br/wp-content/uploads/arquivos_antigos/res127708.pdf>. Acesso: 30 de jul. 2017.

BEUREN, I. M.; MOURA, G. D.; KLOEPPPEL, N. R. Práticas de governança eletrônica e eficiência na utilização das receitas: uma análise nos estados brasileiros. **Revista de Administração Pública**, v. 47, n. 2, p. 421-441, 2013.

BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. Dicionário de política I. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998.

BOISIER, S. Y Si eldesarrollofuese uma emergência sistémica?. In: **REDES**. Universidade de Santa Cruz do Sul. v.8, n 1,p.4-42, jan./abr.2003. Santa Cruz do Sul: UNISC, 2003.

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

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

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

BRONSTEIN, M.; FONTES FILHO, J.; PIMENTA, G. Organização dos conselhos municipais: governança e participação da sociedade civil. **Interações**, v.18, pp.89-102, 2017.

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

CARVALHO, J.C.; SILVA, L.M. A fiscalização exercida pelo Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro – O caso FUNDET. **Revista de Contabilidade do Mestrado em Ciências Contábeis**. UERJ. v.9, n. 1, p.53-76.2004.

COSTA, C. C. M.; FERREIRA, M. A. M.; BRAGA, M. J.; ABRANTES, L. A. Fatores associados à eficiência na alocação de recursos públicos à luz do modelo de regressão quantílica. **Revista de Administração Pública**, v. 49, n. 5, p. 319-1347, 2015.

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

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

FERNANDES, F.S. O tribunal de contas e a fiscalização municipal. **Revista do Tribunal de Contas de Pernambuco**. Pernambuco. p.157-165.1991.

IBGE. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ba/salvador/panorama>>. Acesso em: 19 de jan. 2018.

JACQUES, F.V.S.; VICENTE, E.F.R.; ENSSLIN, S.R. Indicadores de governança no setor público: bibliometria em artigos internacionais. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DE CONTABILIDADE E AUDITORIA, 25, 2013. Lisboa. **Anais...** Lisboa: Iscal, 2013.

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

MAIA, R.C. M. O papel democrático da sociedade civil em questão. **Lua Nova**. São Paulo. v.81. p. 147-174.2010.

MARINO, P.B.L.P.; SOARES, R.A.; DE LUCA, M.M.M.; VASCONCELOS, A.C. Indicadores de governança mundial e a sua relação com os indicadores socioeconômicos dos países do Brisc. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro. p. 721-744, set/out.2016.

MELO, C.A.V.; SOUZA, S.S.; BONFIM, W.L.S. Federalismo e bons governos: uma análise política da gestão fiscal dos municípios. **Opinião Pública**. v.21, n. 3, p. 673-692, 2015.

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

NARDES, J.A.R.; ALTOUNIAN, C.S.; VIEIRA, L.A.G. **Governança pública: o desafio do Brasil**. Belo Horizonte: Fórum. p.157-196. 2014.

O'DONNELL, G. Democracia delegativa? *Novos Estudos*, São Paulo, n. 31, p. 25-40, out. 1991

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

PASCARELLI FILHO, M. A nova administração pública: profissionalização, eficiência e governança. São Paulo: DVS. p. 11-50. 2011.

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

PIZZIO, A. A sociedade civil e a esfera pública em regimes democráticos: notas sobre a participação popular. **Revista da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Goiás**. Goiás. v.34.p.187-198.2009.

RAQUEL, I.; BELLEN, H.M.V. 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.

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

RUEDIGER, M.A.; ROSA, E.; RICCIO, V. 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, 2008.

SANTOS, M.J.A.; PINHEIRO, L.B.; QUEIROZ, I.A.S. Governança na administração pública: concepções do modelo australiano de Edwards et al. (2012) vis-à-vis as contribuições teóricas. In: ENCONTRO DA ANPAD.38. 2014. Rio de Janeiro. p. 1-12. 13 a 17 set. 2014.

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

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

SLOMSKI, V.; CAMARGO, G.B; AMARAL FILHO, A.C.C.; SLOMSKI, V.G. 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.

TAROUCO, G. S.; MADEIRA, R.M. **Partidos, programas e o debate sobre esquerda e direita no Brasil**. *Rev. Sociol. Polit.* v. 21, n.45, pp.149-165, 2013

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

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