



GT 1 - Transparência, Governo Aberto e Participação

O EFEITO DA GOVERNANÇA PÚBLICA SOBRE A EFICIÊNCIA MUNICIPAL MEDIDA PELO INDICADOR DE EDUCAÇÃO

Daisy Lima de Souza Santos ¹

Lindomar Pinto da Silva ²

Miguel Angel Rivera Castro ³

Resumo: Esta pesquisa buscou identificar a relação entre a governança pública e a eficiência municipal medida pelo desempenho dos estudantes na Prova Brasil no ano de 2015. O referencial teórico discutiu o conceito de governança pública e seu efeito sobre a eficiência na gestão pública. Os dados utilizados são do Conselho Federal de Administração, IBGE, INEP e FIRJAN. Utilizou-se como método de análise a regressão múltipla. Os resultados indicam que a variável índice de governança pública e transparência foram significativas e positivas, indicando que os municípios onde se percebem maiores índices destas variáveis, o desempenho dos estudantes é melhor. Por outro lado os gastos com educação apresentou resultado inesperado. Das variáveis de controle, apenas estado civil e log da população mostraram-se significativas. Os resultados sugerem que a governança pública pode ser um caminho percorrido para melhorar o desempenho da gestão pública brasileira para promover o desenvolvimento da sociedade.

Palavras-chave: Governança Pública. Eficiência. Educação. Desenvolvimento.

1 INTRODUÇÃO

As boas práticas de governança na gestão pública tem sido um tema recorrente nos debates tanto dentro dos governos, quanto na sociedade e na academia. O conceito de governança pública (GP) vem despertando interesse entre acadêmicos da área de administração e ciências contábeis no Brasil, na expectativa de que fortalecer a governança pública pode ser um caminho para melhorar a eficiência pública e promover o desenvolvimento da sociedade. Estabelecer mecanismos que possam mensurar essas boas práticas, passaram a ser necessários no sentido de viabilizar iniciativas de cooperação para o desenvolvimento do estado brasileiro.

A governança pública é pensada como o conjunto de instrumentos que objetivam avaliar, direcionar e monitorar a gestão pública de modo que os serviços prestados à sociedade pelo estado atendam efetivamente às suas necessidades (NARDES;

¹Mestre em Administração. Universidade Salvador - UNIFACS. *E-mail:* daisylsouza@gmail.com

² Doutor em Administração e professor na Universidade Salvador - UNIFACS. *E-mail:* lindomar.silva@unifacs.br

³ Doutor em Economia e professor na Universidade Salvador - UNIFACS. *E-mail:* miguel.castro@unifacs.br



ALTOUNIAN; VIEIRA, 2014). Incorporado ao conceito de governança pública está a busca pela eficiência e efetividade na gestão pública. E para isto, ele colabora com o sistema de controle como forma de garantir que as tomadas de decisão dos gestores beneficiarão a sociedade.

Outra questão importante no contexto da governança pública é a ampliação dos atores que passam a participar dos processos decisórios e do controle dos atos dos gestores públicos. Neste sentido, Santos, Pinheiro e Sanderson (2014) defendem que, com práticas adequadas de governança pública, é possível à sociedade, por meio do controle social, exigir políticas públicas mais efetivas.

Dada a importância do tema, estudos têm buscado entender os efeitos da governança na gestão pública e na sociedade em geral. Por exemplo, Secchi (2009) analisando os modelos organizacionais e reformas da administração pública, concluiu que na governança pública os cidadãos são *parceiros* para implementações das políticas públicas. Raquel e Bellen (2012) concluíram que a Governança é um paradigma, um modelo de gestão, um instrumento a serviço da administração burocrática em sua concepção positiva, da nova administração pública, dos setores público, privado e do mercado. Por fim, Oliveira e Pisa (2015) propuseram uma metodologia para avaliar o índice de governança pública de municípios brasileiros e concluíram que a governança pública pode promover a implementação de políticas mais próximas das demandas da sociedade.

Como a governança pública pressupõe o aumento do controle sobre a gestão pública, espera-se que sua ampliação nas práticas governamentais potencializa o aumento da eficiência da administração pública brasileira. Isto estaria de acordo com a concepção do Tribunal de Contas da União (TCU, 2014), que sugere que a governança pública seja um instrumento de aumento da eficiência do gestor público, especialmente pelo fato de ela abarcar a avaliação, o direcionamento e o monitoramento das ações dos governos. Neste trabalho, a eficiência advinda das ações de governança será medida pelo desempenho dos estudantes na Prova Brasil.



Na educação, entre outros controles existentes, como é o caso dos limites mínimos de gastos com educação pelos municípios, existe pelo menos mais um instrumento de governança pública que é o conselho municipal de educação. Este conselho tem a missão de participar dos processos de gestão que envolvam a educação do município. Assim, poder-se-ia dizer que a melhoria da governança pública no sistema de educação do município melhoraria o desempenho dos estudantes na Prova Brasil, indicando aumento da qualidade da educação básica. A Prova Brasil permite avaliar os municípios no desenvolvimento educacional nas series iniciais e finais do ensino fundamental. Diante deste cenário, o objetivo do artigo é analisar a relação existente entre a governança pública e a eficiência municipal medida pelo desempenho dos estudantes na Prova Brasil, no ano de 2015. Para o alcance do objetivo, o artigo é composto pela introdução, acompanhada do referencial teórico. Em seguida, tem-se a metodologia, seguida da apresentação dos resultados e as considerações finais.

2 GOVERNANÇA PÚBLICA

A Governança pública vem sendo discutida atualmente no Brasil como um modelo fundamentado na cooperação entre Estado, mercado e sociedade civil em prol de objetivos comuns (AMERICO; LACRUZ, 2017). Para Silva, Senna e Lima Junior (2014), a governança pública está relacionada à forma de medir a eficácia e responsabilidade do governo, na estrutura e no processo de tomada de decisão e que permite a participação dos atores sociais.

A governança pública pode ser entendida como uma 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.

Secchi (2009) considera a governança pública como oriunda das ciências políticas e da administração pública e das relações entre atores públicos e privados nos processos de elaboração de políticas públicas. Na governança pública, os cidadãos



são parceiros para implementações das políticas públicas, pois, a esfera pública constrói modelo de relacionamento e coordenação (SECCHI, 2009). Ainda de acordo com o autor, o modelo relacional de governança pública realça a coordenação entre atores públicos, terceiro setor, cidadãos, setor privado, redes de políticas públicas, na busca e soluções para problemas coletivos.

A discussão da governança pública no Brasil tem sido ampliada em vários segmentos, como na prática da gestão pública, na sociedade e no meio acadêmico. Isto tem relação tanto com a crise do estado em sua cada vez menos capacidade de atender às demandas da sociedade quanto com o número crescente de corrupções que se revelam cada vez no estado brasileiro. Neste cenário, a governança pública como sistema de controle, monitoramento e direcionamento das ações dos gestores público pode configurar-se como uma opção de melhorar o desempenho das organizações públicas (BRESSER PERREIRA, 1995; SAUERBRONN, 2017).

Nesta linha, órgãos de controle como o Tribunal de Contas da União (TCU) têm buscado disseminar na sociedade a necessidade de ampliar tanto a discussão quanto a incorporação dos conceitos de governança na sociedade. Para o TCU, governança pública constitui-se “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. 9). Henn et al (2017) consideram governança pública como um movimento de participação dos atores sociais, que leva para Administração Pública elementos que compõe a vida política. Nesse sentido, a tomada de decisão é realizada por instrumentos democráticos. O Estado procura novas formas de regularizar políticas públicas em uma perspectiva democrática. Neste sentido, o autor declara:

O movimento da governança pública contribui para que o Estado possa se configurar como coordenador executivo de um projeto de desenvolvimento baseado na visão integrada dos atores sócias- além do próprio Estado, o mercado e a sociedade civil (HENN et al. 2017, p.221).

Para Kissler e Heidemann (2006), a governança pública significa um modelo de gestão no qual se fortalece cada vez mais a cooperação entre cidadãos, empresas e outras entidades da sociedade civil na condução das ações do estado. É neste sentido



que estes autores consideram que a governança pública pode ser uma ferramenta no controle da corrupção, responsabilização dos gestores e melhoria da eficiência no uso do dinheiro público. Desta forma, Santos, Pinheiro e Sanderson (2014) reforçam que maior governança pública associada ao aumento do controle social pode contribuir para que a sociedade cobre de maneira mais efetiva dos governantes o que pode levar a melhoria dos benefícios entregues à sociedade. A governança, neste sentido, envolve novos princípios e práticas da gestão pública, a exemplo de descentralização com foco na participação social na coprodução do bem público (ANDION, 2012).

O Estado, como agente do desenvolvimento, passou a assumir diversos papéis ao longo dos últimos séculos. Dentre esses papéis pode-se citar: planejamento, regulação e intervenção. Neste processo de mudança de papéis, destacam-se as mudanças nos modelos de gestão, pelos quais a administração pública já passou. Saindo de um modelo patrimonialista, passando pelo modelo burocrático até o gerencial, defende-se na atualidade, a necessidade de avançar para um modelo no qual a governança pública torne-se o fundamento da gestão pública. Neste sentido, Dias (2012) pontua as características dos modelos de gestão incluindo a governança pública, o que permite identificar as suas vantagens em relação aos modelos burocrático e gerencialista.

Quadro 1 - Os movimentos tradicionais da Administração Pública e as características da Governança Pública

Características	Burocrático	Gerencialista	Governança Pública
Objetivo central	Eficiência (processo)	Eficácia (resultado)	Eficiência e eficácia
Valor buscado	Igualdade social	Equidade Social	Equidade Social e Responsividade (administrar o público para o público)
Relação com ambiente	Fechada	Aberta	Aberta
Poder do Estado	Rigidamente centralizado	Descentralizado <i>downward</i>	Descentralizado <i>downward, upward e outward</i> .
Processo de Policy Making	Momentos distintos: elaboração pela dimensão política e execução pela dimensão administrativa	Distinção atenuada: trabalham juntos sob comando político.	Distinção superada: reunificação entre política e administração



Características	Burocrático	Gerencialista	Governança Pública
Funções administrativas enfatizadas	Controle e previsibilidade	Controle e planejamento. Adota a participação de outros atores, mas na lógica da racionalidade instrumental, ou seja, para melhorar os resultados.	Enfatiza a coordenação do processo cooperativo e das redes. Adota a participação de outros atores, mas na lógica da racionalidade também substantiva. Adota mecanismos de democracia (representativa e direta) para corresponder à ideia de multicentrismo social. Mantém funções controle e planejamento, mas insere, neste último, a aderência ao contexto específico (local ou regional).

Fonte: Dias (2012).

Governança pública configura um novo modelo de governar, com maior participação, mais cooperativo, descentralizador que passa a ter uma relação mais aberta com o ambiente, e os mecanismos adotados de gestão são mais democráticos. De acordo com Dias (2012), o objetivo central da governança pública é a eficiência e a eficácia. Desta forma, a administração pública deve conduzir seus processos e ações pautada no maior controle e fiscalização dos seus recursos. Esta concepção está de acordo com a necessária eficiência na gestão pública introduzida pela Emenda Constitucional nº 19/1998 que teve como finalidade a implantação de mecanismos que colocassem a transparência e o controle do cidadão das atividades desenvolvidas pelo Estado como objetivo da própria administração pública. O intuito não é somente cortar gastos, mas de mudar os métodos da gestão pública, introduzindo benefícios aos cidadãos, que significa mais governança pública (SOUZA, 2014).

Como dito anteriormente, a governança pública envolve a participação de diversos atores sociais, tais como sociedade civil, sociedade civil organizada, ministério público das diversas esferas de governo, tribunais de contas da união, estados e municípios, conselhos estaduais e municipais, entre outros. É a integração destes diversos atores que permite a ampliação da governança pública e a melhoria da eficiência da gestão. Da mesma forma, a governança pública envolve várias dimensões da gestão, a exemplo da responsabilização, prestação de contas, *accountability*, transparência, entre outras. Logo, quanto mais presentes estas dimensões, mais se pode falar em



governança pública. Para este trabalho, apenas a transparência merecerá alguns comentários por fazer parte do grupo de variáveis utilizadas nas análises.

A transparência é um dos princípios da governança pública. Nesse contexto, tudo que visa aperfeiçoar os mecanismos de transparência de informações acerca da gestão são consideradas boas práticas de governança. Em linhas gerais, a transparência deve caracterizar todas as atividades realizadas pelos gestores públicos, de forma que a sociedade tenha acesso e entendimento daquilo que os gestores governamentais têm realizado (CRUZ et al., 2012).

Baraibar-Diez e Sotorrío (2018) discutem que o conceito de transparência está pautado na divulgação de informações corporativas como meio de reduzir a discrepância de informações entre a empresa e seus atores envolvidos, o que melhora a eficiência. Esse conceito vai além da divulgação das informações. Nesse sentido, Franco et al. (2014) discutem que o princípio da transparência define um padrão de qualidade das informações transmitidas, atendendo a sociedade e órgãos fiscalizadores. Para Andrade e Raupp (2017), transparência nos moldes da governança pública, se apresenta de forma mais ampla no sentido de envolver a obrigação moral da publicidade de toda e qualquer informação que seja de interesse público.

Cruz et al. (2012) observam que na intenção de introduzir uma transparência mais efetiva nos atos da administração pública, que pudesse acompanhar a elaboração, execução e prestação de contas do orçamento, passaram a ser implementados no Brasil, de forma gradativa, ações de regulação oriundas por parte de diversos municípios. Além disso, no que tange à parte legal da transparência, dispõem-se dos dispositivos legais (Lei Complementar no 101/2000, Lei Complementar nº 131/2009 e Lei nº 9.755/1998) que passaram a obrigam as entidades públicas a divulgar relatórios periódicos com os resultados da aplicação dos recursos públicos.

Por outro lado, Bizerra, Alves e Ribeiro (2012) defendem que os processos estruturais e financeiros da administração pública devem ser amplamente publicizados para que os atores sociais possam acompanhar, fiscalizar e controlar os atos dos gestores e



agentes públicos. Por isso, a governança pública é orientada para a transparência, divulgação de relatórios, responsabilidade e responsividade, eficiência, efetividade, gestão participativa, fiscalização e controle, integridade, prestação de contas (TCU, 2014).

2.2 PROVA BRASIL

Instituída pela portaria ministerial no 931 de 21 de março de 2005, a Prova Brasil, avalia estudantes dos anos iniciais (4º e 5º anos) e finais (8º e 9º anos) do ensino fundamental público em português e matemática. Essa avaliação consiste de um censo, no qual os alunos das escolas brasileiras com mais de 20 alunos matriculados nos anos iniciais e finais do ensino fundamental realizam a prova. A Prova Brasil ocorre a cada dois anos, a média varia de 0 a 500 e apresenta os resultados das escolas e dos municípios (AMERICO; LACRUZ, 2017). Têm o objetivo de avaliar a qualidade do ensino oferecido pelo sistema educacional brasileiro a partir de testes padronizados e questionários socioeconômicos. As médias de desempenho nessas avaliações também subsidiam o cálculo do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB).

Neste trabalho, assume-se que a utilização dos mecanismos de governança pública pode conduzir à eficiência governamental (JACQUES; VICENTE; ENSSLIN, 2013), a eficiência será medida pelo desempenho dos estudantes na prova Brasil.

3 METODOLOGIA

Este trabalho classifica-se como exploratório e quantitativo em função de seu caráter inicial e utiliza todos os municípios do Brasil para avaliar a relação entre a governança pública e a eficiência medida pelo desempenho dos estudantes na Prova Brasil. A amostra utilizada neste trabalho é constituída por todos os municípios do Brasil no ano de 2015, tendo como fonte os dados disponibilizados pelo Conselho Federal de administração, INEP, IBGE e CFA. Os dados dos prefeitos referentes à idade, gênero, profissão, estado civil, escolaridade, foram coletados junto ao Tribunal Superior Eleitoral.

Quadro 2 – Variáveis do modelo econométrico



Sigla/sinal esperado	Nome	Fonte
Variável dependente		
PROVA BRASIL	Avalia estudantes dos anos iniciais (4º e 5º anos) e finais (8º e 9º anos) do ensino fundamental público em português e matemática	IDEB
Variáveis explicativas		
PIBpc	Produto Interno Bruto per capita	IBGE
INPOP	Logaritmo da população	IBGE
IGM	Índice de Governança Municipal	CFA
TRANSPARENCIA	Índice de Transparência do Ministério Público Federal aplicado aos municípios	CFA/MPF
IQG	Índice de Qualidade na Gestão	IBGE/MPF/CFA
EDUCAÇÃO	Gasto per capita educação	IBGE
IFGF	Índice Firjan de Gestão Fiscal	FIRJAN
ESCOLI (+)	Formação do gestor	IBGE
IDADE	Idade do Gestor	TSE
PROF	Profissão do gestor	TSE
Variáveis dummy		
GÊNERO	Sexo dos prefeitos (as) (mulheres = 0 e homens = 1)	TSE
EST_CIVIL	Estado civil do prefeito (solteiros =0 e não solteiros =1)	TSE

Fonte: elaborado pelos autores

A variável escolaridade(ESCOL) foi codificada em ordem crescente em função do nível de formação, sendo 1- nível fundamental incompleto, 2- nível fundamental completo, 3- nível médio incompleto, 4-nível médio completo, 5-nível superior incompleto, 6-nível superior completo, e 7-nível de pós-graduação. Por outro lado, a variável ocupação anterior do gestor (OCUPA) possui os códigos 1- político, 2- educador, 3- profissional do campo, 4-profissional da saúde, 5-profissional do comércio, 6- profissional com nível superior, 7-outros, e 8- empresário.

3.1 MODELO ECONOMETRICO

O modelo estatístico utilizado na análise da relação entre a governança pública e a eficiência medida pelo desempenho dos estudantes na Prova Brasil é a análise de regressão, pois é uma ferramenta útil para avaliar a relação entre uma ou mais variáveis explicativas e uma única variável resposta. A regressão linear múltipla é dada por:

$$y = \beta_0 + \beta_1 x_1 + \beta_2 x_2 + \beta_3 x_3 + \beta X + \varepsilon \quad (1)$$



Onde y é a média da Prova Brasil dos municípios brasileiros e x_1 , x_2 e x_3 são as variáveis relacionadas ao índice de governança pública e X é o vetor de variáveis explicativas de controle. O Índice de Governança Municipal (IGM), foi instituído pelo Conselho Federal de Administração (CFA) em 2016. Esse índice consiste em uma métrica da governança pública nos municípios brasileiros a partir de três dimensões: Gastos e Finanças Públicas; Qualidade da Gestão; e Desempenho. Considera áreas como saúde, educação, planejamento urbano, articulação institucional, gestão fiscal, habitação, recursos humanos, transparência e outras.

Todas as variáveis estão referenciadas por municípios e pelo ano de 2015 no banco de dados, e (ε) é o erro termo de erro, que é assumido normalmente distribuído com média zero e variância σ^2 (HAIR et al., 2009). O objetivo da análise de regressão linear múltipla é encontrar uma equação que prevê da melhor forma a variável resposta a partir de uma combinação das variáveis explicativas, ou seja, deseja-se encontrar os valores dos β 's que melhor se ajustem aos dados do problema (HAIR et al, 2009). Encontrados os β 's, é necessário validar o modelo de regressão, que consiste em verificar se sinais e magnitude dos coeficientes fazem sentido no contexto do fenômeno estudado (WOOLDRIDGE, 2002).

4 RESULTADOS

Os tópicos a seguir apresentam a descrição dos dados utilizados na pesquisa, o modelo econométrico, os resultados da regressão e as análises dos dados.

4.1 DESCRIÇÃO DOS DADOS

Da amostra, constam 5.570 municípios brasileiros, porém 2.272 não tem disponibilizado o índice de governança. Na tabela1, apresentam-se as médias das variáveis utilizadas nessa pesquisa.

Tabela 1 – Média das variáveis

Variável	Média
Prova Brasil	221,47
Índice de Governança	0,50
Transparência	0,37
Índice de Qualidade da gestão	0,54

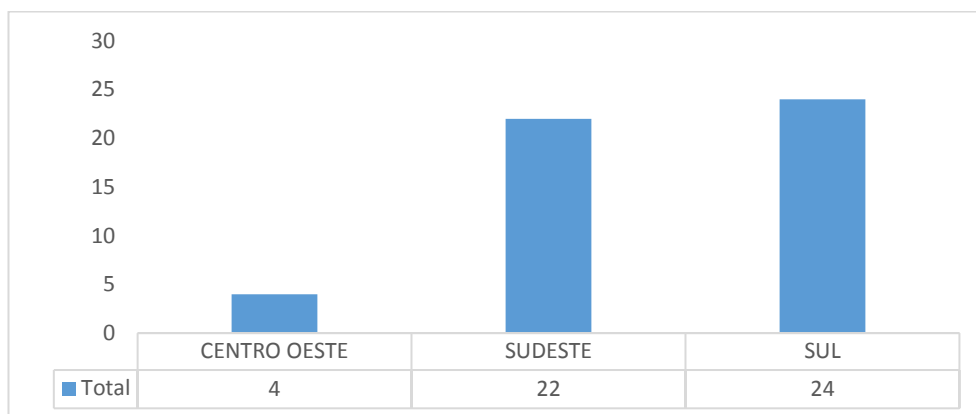


Índice Firjan de Gestão Fiscal - IFGF 0,44

Fonte: elaborado pelos autores

Diante das médias apresentadas, foi percebido que a média da Prova Brasil é relativamente baixa, tendo em vista que a nota geral varia de 0 a 500. Da mesma forma, Transparência, Índice de Qualidade da Gestão e IFGF apresentaram médias baixa, uma vez que a nota varia de 0 a 1, significando que os municípios brasileiros ainda carecem de investimentos na área de educação, assim também como a melhoraria dos instrumentos democráticos de gestão. Percebe-se também que dentre os 50 municípios com a maior nota no índice IGM-CFA, destacam-se as regiões Sul e Sudeste do Brasil como as que possuem maior número de municípios entre os 50 melhores colocados (ver gráfico 1).

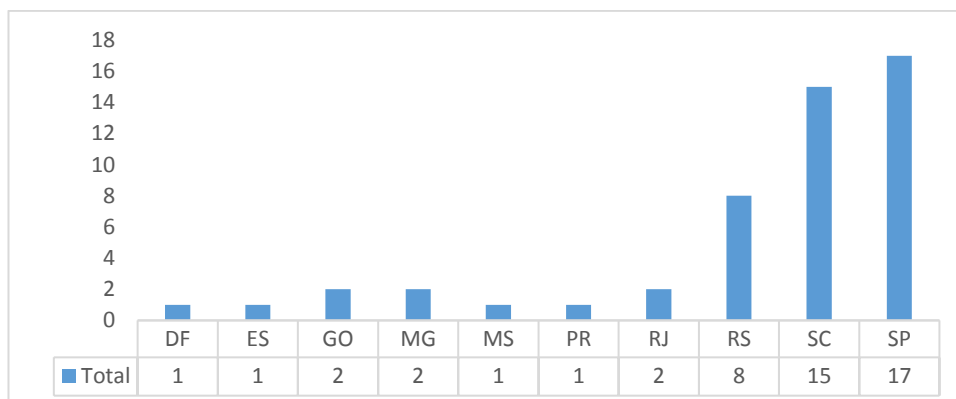
Gráfico 1 – Regiões brasileiras dos 50 melhores municípios do IGM-CFA



Fonte: CFA, 2018

Quando comparamos os melhores municípios avaliados pelo IGM-CFA por Estado, o resultado é mais favorável aos estados de São Paulo e Santa Catarina que juntos possuem mais de 60% dos 50 melhores municípios avaliados, ver gráfico 2.

Gráfico 2 – 50 melhores municípios por Estado do IGM-CFA



Fonte: CFA, 2018

Esses dados do IGM-CFA chamam a atenção para observação de que nenhum município do Norte e Nordeste aparecem entre 50 mais bem avaliados. O primeiro município que aparece do nordeste é Ipojuca em Pernambuco na 68ª colocação e do norte aparece o primeiro município na 101ª colocação, Lajedo. De acordo com esse resultado infere-se que os municípios do Sul e Sudeste tendem a apresentar os maiores indicadores de governança municipal, utilizando com mais eficiência os instrumentos democráticos de gestão.

4.2 RESULTADO DA REGRESSÃO

Os dados explicitados na tabela 2, apresentam os resultados da regressão gerados através do software livre R utilizando a Prova Brasil como variável a ser explicada e as demais variáveis como variável explicativa.

Tabela 2 – Resultados da regressão

Variáveis	Estimador	Erro padrão	z valor	Pr(> z)	Significância
(Interceptor)	1.099e+03	3.535e+03	0.311	0.755812	
PIBpc	1.325e-03	2.879e-03	0.460	0.645409	
Ind_gov	6.134e+01	2.344e+01	2.617	0.008910	**
Transp	7.130e+00	3.638e+00	1.960	0.050073	*
Ind_qua_gest	4.552e+00	1.105e+01	0.412	0.680468	
Gast_pc_educ	-1.088e-02	5.153e-03	2.111	0.034869	*
IFGF2015	2.673e+04	7.521e+04	0.355	0.722251	
IFGF_ind	-2.444e+04	6.866e+04	-0.356	0.721889	
E_civ	-4.827e+00	2.288e+00	-2.109	0.035002	*
Escol	-1.560e+00	1.086e+00	-1.436	0.150988	
factor(Sexo)1	1.079e+00	2.831e+00	0.381	0.703089	



Variáveis	Estimador	Erro padrão	z valor	Pr(> z)	Significância
Idade	4.821e-03	7.961e-02	0.061	0.951713	
factor(COD_Prof)2	-3.019e+00	1.809e+00	-1.669	0.095229	.
factor(COD_Prof)3	4.486e+00	5.489e+00	0.817	0.413783	
factor(COD_Prof)4	3.854e+00	1.122e+01	0.344	0.731154	
factor(COD_Prof)5	1.823e+00	7.319e+00	0.249	0.803268	
factor(COD_Prof)6	-5.328e+00	2.737e+00	-1.946	0.051720	
factor(COD_Prof)7	5.928e+00	1.086e+01	0.546	0.585379	
factor(COD_Prof)8	-4.918e+00	3.342e+00	-1.472	0.141249	
Inpop	7.048e+00	1.860e+00	3.790	0.000153	***

Fonte: Dados da pesquisa

Os dados sinalizam que os municípios com melhor índice de governança são os aqueles onde os estudantes obtiveram as melhores médias na Prova Brasil. Essa correlação reforça a importância das práticas da governança como fator propulsor para o desenvolvimento do município, sobretudo o desenvolvimento educacional, objeto desse estudo. Governança significa mais atores fiscalizando a gestão pública, o que pode fazer com que o gestor se sinta mais pressionado a ser mais eficiente (JACQUES; VICENTE; ENSSLIN, 2013; KISSLER; HEIDEMANN, 2006; SANTOS; PINHEIRO; SANDERSON, 2014).

Conforme Secchi (2009) reflete, 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. Corroborando com esse conceito Silva, Senna e Lima Junior (2014) concluíram que governança pública está relacionada a forma de medir a eficácia e responsabilidade do governo na estruturas e no processo de tomada de decisão.

A variável transparência também apresentou significância em relação à média municipal dos estudantes que realizaram a Prova Brasil. Uma administração mais transparente com práticas voltadas para a sociedade, apresenta maior possibilidade de controle pelos atores da sociedade o que pode melhorar a eficiência medida pelo resultado da nota da Prova Brasil. Isso reflete o que Cruz et al (2012) e Franco et al. (2014) observaram, que uma transparência mais efetiva na administração pública



pode levar é melhoria dos resultados especialmente pela possibilidade de controle social. Com isso melhorar o desempenho da gestão (ANDRADE; RAUPP, 2017).

O gasto por aluno neste modelo apresenta significância, porém negativa. Os resultados indicam que quanto maior o gasto por aluno, menor o desempenho do aluno na Prova Brasil. Isso de fato é contrário ao que se esperava. Entretanto, estudos tem mostrado não haver uma relação direta entre gastos com educação e melhoria de desempenho dos estudantes (MONTEIRO, 2015). É possível inferir que o gasto com educação dos municípios não esteja sendo objeto de uma governança pública eficiente, a exemplo de mais controle por parte dos conselhos de educação já que não parece razoável que os gastos não reflitam a melhoria da qualidade. Neste aspecto, pode-se sugerir que falta qualidade do gasto, o que seria melhorado com mais controle por parte da sociedade, o que poderia representar mais governança pública.

Interessante notar nestes resultados é o fato de que o desempenho dos alunos parece ser mais adequadamente explicado pelos índices de governança e transparência do que pelos gastos com educação. Isso indica que o fortalecimento da governança pode ser mais efetivo do que os gastos em educação para a melhoria da qualidade do ensino. Das variáveis de controle, apenas estado civil e log da população foram significativos no modelo. Os dados apresentaram que os gestores municipais solteiros são menos eficientes que os não solteiros.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo buscou analisar a relação existente entre a governança pública e a eficiência municipal medida pelo desempenho dos estudantes na Prova Brasil no ano de 2015. Os resultados reforçaram a expectativa deste trabalho que a existência de uma relação positiva e significativa entre o índice de governança municipal e a média da Prova Brasil nos municípios brasileiros. Municípios onde se percebem um maior índice de governança municipal e transparência mostraram-se relacionados positivamente com os indicadores de desenvolvimento educacional medidos pela Prova Brasil. Por outro lado, os gastos com educação não se mostraram favoráveis



ao desempenho dos alunos na prova Brasil. Nesse sentido, é possível que os investimentos não estejam sendo feitos de forma adequada.

Como contribuição, esse trabalho reforça a importância da governança pública como instrumento para melhoria da eficiência governamental dos municípios. Por outro lado, parece possível inferir que as ações de governança e transparência são mais adequadas para explicar o desempenho dos estudantes do que os gastos efetivos com estes mesmos estudantes, o que sugere que a ampliação da governança parece possibilitar mais resultado na qualidade do ensino fundamental do que a ampliação dos gastos nesta área.

Como principal limitação deste trabalho, destaca-se a falta do Índice de Governança Municipal (IGM) em 2.272 municípios. A pequena quantidade de variáveis relacionadas a governança pública também se mostrou um fator limitante. Como sugestão de estudos futuros, sugere-se que novas variáveis sejam inseridas, ampliar a quantidade de anos e realizar pesquisas qualitativas junto a outros atores da governança.

REFERÊNCIAS

AMÉRICO, Bruno L.; LACRUZ, Adonai J. Contexto e desempenho escolar: análise das notas na Prova Brasil das escolas capixabas por meio de regressão linear múltipla. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro vol.51, n.5, p.854-878. 2017.

ANDION, Carolina. **Por uma nova interpretação das mudanças de paradigma na administração pública**. Cad. EBAPE. BR, v.10, n.1, p.1-19. 2012.

ANDRADE, Rodrigo G.; RAUPP, Fabiano M. Transparência do Legislativo Local à Luz da Lei de Acesso à Informação: Evidências Empíricas a Partir dos Maiores Municípios Brasileiros. **Editora Unijuí**, Santa Catarina. v.15, n. 41, p. 85-130. 2017.

BARAIBAR-DIEZ, E; SOTORRÍO, L. L. O efeito mediador da transparência na relação entre responsabilidade social corporativa e reputação corporativa. **Revista Brasileira de Gestão de Negócios**, São Paulo. v.20 n.1, p. 5-21. 2018.

BIZERRA, André Luiz Villagelim; ALVES, Francisco José dos Santos; RIBEIRO, Cintia de Melo de Albuquerque. **Governança pública: uma proposta de conteúdo mínimo para os relatórios de gestão das entidades governamentais**. Encontro de Administração Pública e Governo. Salvador. p.1-16. 2012.



BRASIL. Tribunal de Contas da União. **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.

CRUZ, Cláudia F.; SOUZA, Aracéli C. de; SILVA, Lino M. da; MACEDO, Marcelo A. da S. Transparência da gestão pública municipal: um estudo a partir dos portais eletrônicos dos maiores municípios brasileiros. **Revista de Administração Pública:** Rio de Janeiro. v.4, n. 1, p. 153-176. 2012.

DIAS, Taise. **Governança Pública: uma concepção teórico-analítica aplicada no governo do Estado de Santa Catarina a partir da implantação das Secretarias de Desenvolvimento Regional.** Tese (Doutorado em Administração) – Programa de Pós-Graduação em Administração, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2012.

FRANCO, Luciane Maria Gonçalves et al. Nível de Divulgação Eletrônica da Contabilidade Pública dos Municípios do Paraná no Ambiente da Internet. **Revista de Ciências da Administração,** Santa Catarina. v. 16, n. 38, p. 140-153. 2014

HENN, Sara A.; CASAGRANDE, Jacir L.; NUNES, Nei A.; LEITE, André L. da S.; PICOLLI, Ícaro. Planejamento estratégico de uma instituição de ensino superior federal brasileira: uma análise à luz do movimento da governança pública. **Organizações em contexto,** São Bernardo do Campo. vol. 13, n. 25, p. 219-243. 2017.

HAIR, J. F.; BLACK, W. C.; BABIN, B. J.; ANDERSON, R. E.; TATHAM, R. L. **Análise multivariada de dados.** Porto Alegre: Bookman, 2009.

JACQUES, Flávia Verônica Silva.; VICENTE, Ernesto Fernando Rodrigues.; ENSSLIN, Sandra Rolim. Indicadores de Governança no setor Público: bibliometria em artigos internacionais. In. **Anais...** Congresso Internacional de Contabilidade e Auditoria, XXV, 2013. Anais. Lisboa: Iscal, 2013.

KISSLER, L.; HEIDEMANN, F. G. Governança Pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade? **Revista de administração Pública,** Rio de Janeiro, v.40, n.3, p. 479-499. 2006.

MARE - Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado.** Brasília: Imprensa Nacional, novembro 1995.

Disponível em:

<<http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/PlanoDiretor/planodiretor.pdf>>

Acesso em 06/02/2018.



MONTEIRO, Joana. Gasto público em educação e desempenho escolar. **Revista Brasileira de Economia**, Rio de Janeiro. v.69, n.4, pp. 467-488. 2015.

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, Djalma de Pinho Rebouças de. **Governança corporativa na prática: integrando acionistas, conselho de administração e diretoria executiva na geração de resultados**. – 3. ed. – São Paulo: Atlas, 2015.

SANTOS, Marcos José Araújo dos. Barboza Pinheiro, Leonardo. Sanderson, Igor de Assis de Queiroz. Governança na Administração Pública: Concepções do Modelo Australiano de Edwards et al. (2012) vis-à-vis as Contribuições Teóricas. **Anais... Enanpad**. XXXVIII. Rio de Janeiro. 13 a 17 set. 2017. p. 1-12.

SAUERBRONN, Fernanda Filgueiras. Governança Pública em Saúde Pós-Reforma Gerencial no Brasil: Reconciliando Perspectivas para uma Análise Multinível. **Revista de Administração Pública e Gestão Social**, Rio de Janeiro. v. 9, n. 3, p.148-157. 2017.

SECCHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro. v.43, n. 2, p.347-369. 2009.

SILVEIRA, Alexandre Di Miceli da. **Governança corporativa no Brasil e no mundo: teoria e prática**. 2. ed. – Rio de Janeiro: Elsevier, 2015.

SILVA, Rafael Mozart da; SENNA, Eliana T. P.; LIMA JUNIOR, Orlando F. Governança pública: dimensões e atributos de desempenho aplicados à governança de plataformas logísticas. **Revista Alcance Eletrônica**. v. 21; n. 01, p. 98-125. 2014.

SOUZA, Jeferson L. S. **O princípio da eficiência na administração pública**. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/28730/o-principio-da-eficiencia-na-administracao-publica>>. 2014. Acesso em: 06.03.2018.

WOOLDRIDGE, J. M. **Econometric Analysis of Cross Section and Panel Data**. The MIT Press, Cambridge, MA, 2002.