

## GOVERNANÇA PÚBLICA NO ACRE, AMAZONAS, RORAIMA E MARANHÃO: UMA ANÁLISE DE DEZ ANOS DO ÍNDICE IGOVP

**EWELINE MIKAELY GOMES MONTEIRO**

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO - UFPE

**RAIANE FERREIRA PEREIRA**

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO - UFPE

**CARLECE CARVALHO DUARTE**

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO - UFPE

### Resumo

O conceito de governança emergiu com força nos anos 1980 nos Estados Unidos, especialmente no setor empresarial, em resposta a escândalos financeiros. A governança corporativa surgiu como um conjunto de práticas voltadas à transparência, ética e eficácia nas relações entre acionistas, conselhos e executivos (PEREIRA, 2011; SILVA, 2022). Posteriormente, essas práticas foram adaptadas ao setor público, resultando no conceito de governança pública, que tem como objetivo avaliar, direcionar e monitorar políticas públicas e serviços de interesse social (OLIVEIRA; PISA, 2015; SILVA, 2022). A governança pública, como a corporativa, precisa de mensuração para comparar e aprimorar o desempenho das instituições (BOVAIRD, 2005). A governança corporativa é descrita pelo Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC, 2023) como um sistema que visa equilibrar os interesses dos envolvidos na organização, gerando valor sustentável para a sociedade. No setor público, a governança visa equilibrar a assimetria entre o cidadão (principal) e os gestores públicos (agentes) (TEIXEIRA; GOMES, 2019). Governança pública, segundo Buta e Teixeira (2020), refere-se a arranjos públicos que permitem a participação de todos os interessados, coordenados pelo Estado, para solucionar problemas comuns e entregar serviços públicos de qualidade, garantindo o controle social. A governança pública também envolve a responsabilidade em alcançar os objetivos do setor público, monitorando o impacto das políticas públicas (ALMQUIST et al., 2013). A verificação dos resultados dos processos de governança é essencial para assegurar a qualidade, segundo Bovaird (2005). Este estudo analisou a governança pública nos estados do Acre, Amazonas, Roraima e Maranhão, utilizando o Índice de Avaliação da Governança Pública (IGovP), desenvolvido por Oliveira e Pisa (2015). O objetivo foi verificar a evolução ou involução da governança nesses estados ao longo de dez anos. O artigo está dividido em quatro partes: introdução, fundamentação teórica, análise dos resultados e considerações finais. Este estudo seguiu o modelo do IGovP de Oliveira e Pisa (2015), atualizando-o com dados mais recentes. No entanto, algumas fontes de dados não estavam disponíveis, o que levou a adaptações metodológicas. A pesquisa é descritiva e exploratória, baseada em uma revisão bibliográfica e com aplicação do método de estudo comparativo. Os dados utilizados foram obtidos de fontes como o IBGE e Tribunais de Contas dos estados. A tabela de resultados do IGovP 2022 mostrou que Roraima alcançou o maior índice (0,6454), seguido por Amazonas (0,6147), Maranhão (0,5751) e Acre (0,5109). Comparado ao IGovP de 2010, Roraima demonstrou o maior avanço, enquanto os demais estados mantiveram-se estáveis. A análise revelou que Roraima e Amazonas apresentaram grau médio de governança pública, enquanto Acre e Maranhão permaneceram com grau baixo. No entanto, nenhum dos estados atingiu o grau alto ou muito alto de governança pública. Roraima foi o único estado que evoluiu de grau baixo para médio ao longo dos dez anos. Ao comparar o IGovP 2022 com o Índice de Transparência e

Governança Pública (ITGP) 2022/2023, observou-se certa similaridade nos resultados. Amazonas, Roraima e Maranhão apresentaram resultados regulares, enquanto o Acre obteve um resultado ruim. Maranhão destacou-se em transparência e accountability, Roraima em participação e legalidade, e o Amazonas em equidade. O Acre não se destacou em nenhum indicador. Apesar dos avanços, a governança pública nos estados analisados ainda tem um longo caminho a percorrer. Os indicadores de efetividade e equidade apresentaram pequenas evoluções, mas a transparência e accountability continuam a ser os maiores desafios. Fatores histórico-sociais e geográficos, como a localização distante dos grandes centros político-econômicos, podem ter influenciado os resultados. As limitações do estudo incluem a impossibilidade de replicar integralmente os dados utilizados em 2010 e a dificuldade em acessar algumas informações públicas, o que compromete a transparência de algumas instituições. Para futuras pesquisas, recomenda-se a inclusão de indicadores que avaliem a coordenação de stakeholders, conforme sugerido por Buta e Teixeira (2020).

### **Palavras Chave**

Governança Pública, Índice de Avaliação da Governança Pública (IGovP), Transparência

# **GOVERNANÇA PÚBLICA NO ACRE, AMAZONAS, RORAIMA E MARANHÃO: UMA ANÁLISE DE DEZ ANOS DO ÍNDICE IGOVP**

Palavras-chave: Governança Pública, Índice de Avaliação da Governança Pública (IGovP), Transparência

## **1 INTRODUÇÃO**

O conceito de governança ganhou destaque a partir dos anos 1980 nos Estados Unidos, em resposta a uma série de escândalos financeiros em grandes corporações, o que motivou a criação de práticas mais transparentes e eficazes no ambiente empresarial (PEREIRA, 2011; SILVA, 2022). A necessidade de políticas, leis e processos regulatórios mais rigorosos levou à formulação da governança corporativa, centrada na ética e nas relações entre acionistas, conselhos e executivos (OLIVEIRA; PISA, 2015; SILVA, 2022; IBGC, 2023). Esse modelo foi posteriormente adaptado para o setor público, resultando no conceito de governança pública, que visa avaliar, direcionar e monitorar a gestão de políticas públicas e serviços de interesse social (SILVA, 2022).

A governança pública, assim como no setor privado, precisa ser mensurada para que o desempenho das instituições seja comparado e aprimorado (BOVAIRD, 2005). Nesse contexto, o presente estudo analisou a governança pública nos estados do Acre, Amazonas, Roraima e Maranhão, utilizando o Índice de Avaliação da Governança Pública (IGovP), proposto por Oliveira e Pisa (2015). A pesquisa busca responder se houve evolução ou involução no desempenho desses estados ao longo de dez anos, com base nas fontes de dados empregadas pelos autores originais.

O artigo está estruturado em quatro partes: a introdução; a fundamentação teórica, que aborda conceitos de governança corporativa e pública, além do IGovP e uma breve contextualização dos estados; a análise dos resultados e discussões; e, por fim, as considerações finais, nas quais são indicadas as limitações do estudo e sugestões para pesquisas futuras.

## **2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA**

### **2.1 GOVERNANÇA CORPORATIVA, GOVERNANÇA PÚBLICA E O IGOVP**

Não existe uma definição unânime para a governança corporativa (Oliveira e Pisa, 2015), e por isso adota-se para esse estudo o conceito mais recente apresentado pelo Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (2023, p. 17), onde afirma que é um "sistema formado por princípios, regras, estruturas e processos pelo qual as organizações são dirigidas e monitoradas, com vistas à geração de valor sustentável para a organização, para seus sócios e para a sociedade em geral".

Esse sistema baliza a atuação dos agentes de governança e demais indivíduos de uma organização na busca pelo equilíbrio entre os interesses de todas as partes, contribuindo positivamente para a sociedade e para o meio ambiente (IBGC, 2023, p. 17). O conceito posto apresenta uma amplitude atribuída à Governança Corporativa, bem como sua importância para o funcionamento das organizações considerando a necessidade de sinergia entre os distintos interesses dos atores envolvidos e a sociedade como um todo.

A governança pode ser aplicada a diferentes tipos de organizações, e no caso da administração pública, a assimetria que há entre o cidadão (principal) e os gestores públicos (agentes), busca ser equilibrada pela governança pública (Teixeira e Gomes, 2019).

Buta e Teixeira (2020, p. 289) propõem a seguinte definição de governança pública na conclusão do seu estudo: "arranjos de natureza pública que permitem a participação de todos os interessados, sob a coordenação do Estado, na solução dos problemas comuns, possibilitando [...] a entrega de serviços públicos de qualidade, [...] e o controle social". A governança pública não se limita à prestação dos serviços públicos, mas também acompanha a influência das políticas públicas na sociedade, de modo a englobar ações de responsabilização relativas ao alcance de objetivos do setor público (Almquist et. al., 2013). Para Bovaird (2005), um dos aspectos que asseguram a qualidade na definição de governança pública é a verificação dos resultados gerados pelos processos de interação entre as partes interessadas, como também do cumprimento dos critérios ou normas acordados.

Em resposta, Oliveira e Pisa (2015) desenvolveram o Índice de Avaliação da Governança Pública (IGovP) para avaliar os entes federativos no Brasil, o qual se fundamenta em princípios da governança pública para a estruturação dos indicadores que formam o Índice. Os autores adotaram sete princípios para compor cinco indicadores com o objetivo de avaliar esses princípios e compor a aferição do IGovP, e também fundamentaram-se em conceitos de diferentes fontes, são eles:

Quadro 1 - Princípios fundamentadores dos indicadores utilizados na formação do índice IGovP por Oliveira e Pisa (2015)

<b>Princípio</b>	<b>Conceito adotado pelos autores</b>	<b>Indicador avaliado</b>
1. Efetividade	Averiguação da real necessidade e oportunidade de determinadas ações governamentais e aos impactos por ela gerados (Martins e Marini, 2010:79).	1. Efetividade
2. Transparência	“o Estado deve ser transparente o suficiente na apresentação dos dados, para que se possa avaliar se os investimentos estão sendo realizados de maneira eficaz, eficiente e efetiva, com a lisura que se espera do gestor público” (OCDE, 2011).	2. Transparência e <i>Accountability</i>
3. <i>Accountability</i>	“atributo do Estado, enquanto controle social é um atributo ou qualidade da própria sociedade civil, que deve ser municiada e habilitada para acionar os mecanismos de interpeação junto à gestão pública” (Ferreira, 2006).	
4. Participação	A participação dos cidadãos considera as eleições para a escolha dos representantes do povo no âmbito dos entes federados, como também a participação em orçamentos participativos, conselhos de programas e políticas públicas, etc.	3. Participação
5. Equidade	Reúne o princípio de oportunidades iguais e o princípio da prevenção de privação de resultados, especialmente em saúde, educação e níveis de consumo (Banco Mundial, 2006).	4. Equidade
6. Conformidade Legal	Diz respeito ao cumprimento das leis e dos regulamentos prescritos para a administração pública, fazendo com eficiência, eficácia e efetividade (Ferraz Júnior, 2009).	5. Legalidade/Ética e Integridade
7. Integridade/Ética	Não informado pelos autores	

Fonte: Elaborado pelas autoras.

Ao analisarem o IGovP, Buta e Teixeira (2020) apontaram uma limitação em sua estruturação: a ausência da categoria “Coordenação de stakeholders”, com a composição de indicadores que mensurem (1) o envolvimento de indivíduos e organizações na coordenação de metas e políticas; e a (2) coordenação transversal desses atores para a consecução dos objetivos das políticas públicas.

## 2.2 OS ESTADOS DO ESTUDO

Segundo dados do último levantamento realizado pelo IBGE, em 2020, a região Norte representou o menor PIB entre as regiões, respondendo por 6% da economia brasileira. Os Estados de Roraima e Acre apresentaram os menores valores de PIB do Brasil, com R\$16 e 16,5 milhões, respectivamente. O primeiro, com 3,3% de participação no PIB regional, e o segundo com 3,4%. Em Roraima, a administração pública gerava 45% da economia do Estado (IBGE, 2022). Já no Acre, a administração pública foi responsável por 40,8% da economia, seguida por outras atividades como o comércio e reparação de veículos e motocicletas com 14,2% e atividades imobiliárias com 12,4% (SEPLAN-AC, [2022?]). Notadamente, ambos os Estados refletem uma dependência expressiva do setor público em suas economias.

Ao passo que o Amazonas ficou na segunda colocação da região Norte, com um PIB de R\$ 116 milhões e 24,2% de participação na economia regional, mantendo como principais atividades econômicas o setor de serviços e a indústria, que, respectivamente, representaram 47,4% e 30,8% da riqueza produzida pelo Estado (SEDECTI-AM, 2022).

## 3. METODOLOGIA

Importa destacar que o presente estudo baseou-se no IGovP, elaborado por Oliveira e Pisa (2015), com o objetivo de atualizá-lo com os dados mais recentes dos indicadores. Alguns indicadores foram alterados pela não localização dos dados abertos em 2022. Como alternativa, utilizou-se como parâmetro o ano mais recente que apresenta dados fidedignos e confiáveis para análise.

Dessa forma, a pesquisa caracteriza-se como descritiva e exploratória, para fins, e bibliográfica como meio, com aplicação do método de estudo comparativo, de forma que seja possível a identificação de semelhanças e diferenças nos resultados apresentados por Oliveira e Pisa (2015), considerando o transcurso de um pouco mais de dez anos desde a publicação dos dados dos autores.

Os dados utilizados foram extraídos do censo realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), no ano de 2022, bem como os dados atualizados e publicados ao longo desse período, especialmente dados publicados nos sites dos órgãos, tais como Tribunal de Contas dos Estados escolhidos. O Censo do IBGE, uma das principais fontes para o levantamento dos dados nesta pesquisa – de período decenal – divulga algumas estimativas anualmente.

## 4. RESULTADOS

A partir da aplicação dos procedimentos metodológicos descritos, utilizando como modelo o IGovP desenvolvido por Oliveira e Pisa (2015), com as devidas adaptações, serão apresentados nesta seção os resultados obtidos. A tabela 1 expõe os resultados do IGovP 2022 considerando os valores encontrados para cada indicador dos estados do Acre, Amazonas, Roraima, e Maranhão.

Tabela 1 - IGovP 2022 por estado

Estados	Valor do Índice IGovP (2022)	Efetividade	Transparência e Accountability	Participação	Equidade	Legalidade Ética Integridade
Pesos	100%	20%	20%	20%	20%	20%
Acre	0,5109	0,5330	0,2055	0,6430	0,7033	0,4700
Amazonas	0,6147	0,5160	0,4155	0,7073	0,7151	0,7198
Roraima	0,6454	0,5630	0,5040	0,7225	0,7075	0,7301
Maranhão	0,5751	0,4780	0,5410	0,6860	0,6959	0,4747

Fonte: Elaborada pelas autoras.

Considerando esses resultados, observa-se que o estado de Roraima apresenta o maior índice IGovP 2022, (0,6454) em comparação com os demais estados pesquisados, seguido por Amazonas (0,6147), Maranhão (0,5751) e por fim, Acre (0,5109). Ao comparar com o IGovP 2010 apresentado por Oliveira e Pisa (2015), nota-se uma evolução do estado de Roraima, que figurava na última posição entre os 27 estados brasileiros, isso se deve ao aumento das notas em todos os índices aferidos, sendo o único estado que conseguiu esse feito, e principalmente o crescimento no indicador Legalidade, Ética, Integridade.

Aplicando-se a escala das faixas de resultado do IGovP elaborada por Oliveira e Pisa (2015), os estados Acre e Maranhão estão com o grau de governança pública baixo (de 0,500 a 0,599), mesmo grau encontrado na pesquisa anterior. Roraima e Amazonas estão com grau de governança pública médio (de 0,600 a 0,699), sendo que o Amazonas já se encontrava nessa faixa, e Roraima saiu do grau baixo para médio.

Ao compararmos o índice IGovP 2022 com o Índice de Transparência e Governança Pública ITGP 2022/2023, elaborado pelo movimento Transparência Internacional - Brasil, que apresenta uma avaliação dos poderes executivo e legislativo estaduais considerando diversas variáveis no âmbito da transparência e governança pública, nota-se certa semelhança nos resultados. Calculando as médias das notas dos dois poderes e enquadrando-as ao parâmetro adotado para o ITGP, os estados do Amazonas, Roraima e Maranhão apresentaram resultado regular, apenas o estado do Acre se enquadrando como ruim.

Observando isoladamente os indicadores e os estados pesquisados, Maranhão em Transparência e Accountability, Roraima se destacou em dois indicadores: Participação e Legalidade, Ética e Integridade, e o estado do Amazonas ficou à frente no indicador Equidade. Somente o Acre não figurou em primeiro lugar em nenhum dos indicadores, por consequência, obteve a menor pontuação do índice IGovP 2022.

## 5 CONCLUSÃO

Considerando os dados apresentados e passado o intervalo um pouco maior que 10 anos, após os dados coletados por Oliveira e Pisa (2015) para a formação do IGovP 2010, os avanços mensurados foram pouco expressivos. Notadamente, a Governança Pública nos estados pesquisados ainda tem um longo caminho a percorrer, visto que nenhum dos estados analisados progrediu para o grau alto ou muito alto de Governança Pública, definidos por Oliveira e Pisa (2015). Com exceção de Roraima, que evoluiu um grau, avançando do nível baixo para o médio, os demais estados permaneceram na mesma posição sob uma ótica longitudinal: dois estados com grau médio e três com grau baixo de Governança Pública.

Em relação aos indicadores que compõem o IGovP, a Efetividade e a Equidade apresentaram uma pequena evolução em todos os estados analisados. Enquanto o indicador

Transparência e Accountability figurou como o maior entrave para o resultado da Governança Pública na maioria dos estados. Ressalta-se que para a composição desse indicador, foram utilizadas as notas do Índice de Transparência e Governança Pública 2022, que por si só já apresenta um panorama geral da governança nos estados brasileiros, tanto do poder executivo como do legislativo.

Considerando que os estados pesquisados compõem parte das regiões Norte e Nordeste do Brasil, o fator histórico-social pode ter influenciado os resultados obtidos, bem como o fator geográfico, por serem regiões mais distantes dos grandes centros político-econômicos do país.

A inviabilidade de replicar integralmente o IGovP 2022 com os mesmos dados empregados pelo IGovP 2010, pode ser um fator limitador do presente estudo, posto que alguns parâmetros adotados na pesquisa anterior não estão mais disponíveis, o que pode comprometer parcialmente a comparabilidade dos resultados. Outra limitação da pesquisa foi a dificuldade em coletar alguns dados públicos, o que já caracteriza a transparência comprometida de algumas instituições públicas.

Para pesquisas que almejam estabelecer a comparação do IGovP 2022 com outros índices de governança pública, a limitação indicada por Buta e Teixeira (2020) é que o IGovP não dispõe de indicadores que aferem (1) o envolvimento de indivíduos e organizações na coordenação de metas e políticas; e a (2) coordenação transversal desses atores para a consecução dos objetivos das políticas públicas.

## REFERÊNCIAS

ALMQUIST, Roland; GROSSI, Giuseppe; HELDEN, G. Jan van; REICHARD, Christoph. Public sector governance and accountability. *Critical Perspectives on Accounting*, v. 24, ed. 7-8, p. 479-487, nov. 2013. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1045235412001207>. Acesso em: 9 set. 2023.

BOVAIRD, Tony. Public governance: balancing stakeholder power in a network society. *International Review of Administrative Sciences*, v. 71, n. 2, p. 217-228, jun. 2005.

BUTA, B. O.; TEIXEIRA, M. A. C. Governança pública em três dimensões: conceitual, mensural e democrática. *Organizações & Sociedade*, v. 27, n. 94, p. 370-395, ago. 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/osoc/a/HjzrZXnPcTkyY5Q77GssnfH/?lang=pt#>. Acesso em: 9 set. 2023.

GOVERNO DE RORAIMA. R\$16 bilhões: PIB de Roraima avançou em 2020, ano de início da pandemia. [S. l.], nov. 2022. Disponível em: <https://portal.rr.gov.br/noticias/item/7064-r-16-bilhoes-pib-de-roraima-avancou-em-2020-ano-de-inicio-da-pandemia>. Acesso em: 7 set. 2023.

IBGC. Instituto Brasileiro de Governança Corporativa. Código das melhores práticas de governança corporativa. 6. ed. São Paulo: IBGC, 2023.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Sistema de Contas Regionais: Brasil - 2020 Principais destaques por Unidade da Federação. [S. l.], nov. 2022. Disponível em:

<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-detalle-de-midia.html?view=mediaibge&catid=2102&id=5987>. Acesso em: 7 set. 2023.

OLIVEIRA, Antonio Gonçalves de; PISA, Beatriz Jackiu. IGovP: índice de avaliação da governança pública - instrumento de planejamento do Estado e de controle social pelo cidadão. Revista Administração Pública, v. 49, n. 5, p. 1263-1290, set./out. 2015.

PEREIRA, Romilson Rodrigues. Governança no setor público – origem, teorias, modalidades e aplicações. Revista do TCU, 2011. Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/200>. Acesso em: 9 set. 2023.

SECRETARIA DE ESTADO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO DO AMAZONAS. PIB do Amazonas registra R\$ 116 bi e estado tem uma das menores quedas do Brasil em 2020. Manaus, nov. 2022. Disponível em: [https://www.seducti.am.gov.br/pib-do-amazonas-registra-r-116-bi-e-estado-tem-uma-das-menores-quedas-do-brasil-em-2020/#:~:text=A%20Ind%C3%BAstria%20teve%20varia%C3%A7%C3%A3o%20positiva,agropecu%C3%A1ria%20\(4%2C41%25\)..](https://www.seducti.am.gov.br/pib-do-amazonas-registra-r-116-bi-e-estado-tem-uma-das-menores-quedas-do-brasil-em-2020/#:~:text=A%20Ind%C3%BAstria%20teve%20varia%C3%A7%C3%A3o%20positiva,agropecu%C3%A1ria%20(4%2C41%25)..) Acesso em: 6 set. 2023.

SECRETARIA DE ESTADO DE PLANEJAMENTO DO ACRE. Acre em números: economia. [S. l.], [2022?]. Disponível em: [https://seplan.ac.gov.br/acreemnumeros/economia/#:~:text=Nossa%20economia%20%C3%A9%20baseada%20no,imobili%C3%A1rias%20\(12%2C4%25\)..](https://seplan.ac.gov.br/acreemnumeros/economia/#:~:text=Nossa%20economia%20%C3%A9%20baseada%20no,imobili%C3%A1rias%20(12%2C4%25)..) Acesso em: 7 set. 2023.

SILVA, Marcus Vinicius Gonçalves da. Índice de Governança Pública Municipal (IGovPMun): um instrumento de avaliação e controle social. Revista Brasileira de Planejamento e Desenvolvimento, Curitiba, v. 11, n. 03, p. 795-821, set./dez. 2022.

TEIXEIRA, Alex Fabiane; GOMES, Ricardo Corrêa. Governança pública: uma revisão conceitual. Revista do Serviço Público - RSP, Brasília, v. 70, n. 4, p. 519-550, out./dez. 2019. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/5422>. Acesso em: 9 set. 2023.