

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DO OESTE DO PARANÁ**

**CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS**

**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CONTABILIDADE**

**GISLAINE SIEBRE CEZAR**

**PRÁTICAS DE GOVERNANÇA PÚBLICA E EFETIVIDADE  
DO ENFRENTAMENTO DA COVID-19 NOS MUNICÍPIOS DO  
PARANÁ**

**Cascavel/PR**

**2022**

**GISLAINE SIEBRE CEZAR**

**PRÁTICAS DE GOVERNANÇA PÚBLICA E EFETIVIDADE DO  
ENFRENTAMENTO DA COVID-19 NOS MUNICÍPIOS DO PARANÁ**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Contabilidade (PPGC) da Universidade Estadual do Oeste do Paraná, como requisito para obtenção do grau de mestre em Contabilidade.

Área de Concentração: Contabilidade financeira e finanças

**Orientador: Prof. Dr. Gilmar Ribeiro de Mello**

**Cascavel/PR  
2022**

Siebre Cezar, Gislaine

PRÁTICAS DE GOVERNANÇA PÚBLICA E EFETIVIDADE DO  
ENFRENTAMENTO DA COVID-19 NOS MUNICÍPIOS DO PARANÁ /  
Gislaine Siebre Cezar; orientador Gilmar Ribeiro de Mello. -  
- Cascavel, 2022.

124 p.

Dissertação (Mestrado Acadêmico Campus de Cascavel ) --  
Universidade Estadual do Oeste do Paraná, Centro de Ciências  
Sociais Aplicadas, Programa de Pós-Graduação em Contabilidade,  
2022.

1. Práticas de Governança. 2. Governança Municipal. 3.  
Saúde. 4. Governança Pública. I. Ribeiro de Mello, Gilmar ,  
orient. II. Título.

**GISLAINE SIEBRE CEZAR**

**PRÁTICAS DE GOVERNANÇA PÚBLICA E EFETIVIDADE DO  
ENFRENTAMENTO DA COVID-19 NOS MUNICÍPIOS DO PARANÁ**

Dissertação apresentada à Universidade Estadual do Oeste do Paraná/ *Campus* de Cascavel, Centro de Ciências Sociais Aplicadas – Programa de Pós-Graduação Mestrado em Contabilidade – PPGC, como requisito para a obtenção do título de Mestre em Contabilidade.

**COMISSÃO JULGADORA:**



---

**Prof. Dra. Lirane Elize Defante Ferreto**  
Universidade Estadual do Oeste do Paraná

GEYSLER ROGIS FLOR Bertolini  
BERTOLINI:02139803  
981

Assinado de forma digital por  
GEYSLER ROGIS FLOR  
BERTOLINI:02139803981  
Dados: 2022.07.04 12:01:04  
-03'00'  
Geysler Rogis Flor Bertolini

---

**Prof. Dr. Geysler Rogis Flor Bertolini**  
Universidade Estadual do Oeste do Paraná



---

**Prof. Dr. Gilmar Ribeiro de Mello**  
Universidade Estadual do Oeste do Paraná  
Professor Orientador – Presidente da Banca Examinadora

Cascavel, PR, 30 de junho de 2022.

Dedico esta dissertação aos meus pais, Ironi e Ronaldo, e ao meu noivo, Christiano, que me deram a necessária sustentação e apoio ao longo de todo o mestrado.

## AGRADECIMENTOS

À Unioeste e à coordenação do Programa de Pós-Graduação em Contabilidade (PPGC), pela possibilidade de cursar um mestrado na minha área de graduação, e por sentir mais uma vez a emoção de estar num *campus* universitário. À Fundação Araucária, pelo apoio financeiro e suporte oferecido para a realização deste curso.

Aos professores que participaram de minha banca: Dra. Lirane Elize Defante Ferreto e Dr. Geysler Rogis Flor Bertolini, que me auxiliaram com suas sugestões de melhoria e ensinamentos. Ao meu orientador, Dr. Gilmar Ribeiro de Mello, o qual sempre esteve disponível para me tranquilizar e me guiar no árduo caminho da pesquisa. Obrigada pela paciência na condução deste trabalho e pelas valorosas contribuições. E aos docentes do Mestrado, pelos valorosos e ricos ensinamentos, que contribuíram significativamente com meu desenvolvimento acadêmico.

Agradeço aos colegas da turma de 2020, com os quais compartilhei alegrias, frustrações, angústias e conversas engrandecedoras no decorrer do curso. Especialmente, às colegas Eliane e Daiane, que se tornaram amigas, companheiras de estudos, surtos, correrias e alegrias. Obrigada, meninas, pelas conversas, pelos conselhos, por aturar minhas reclamações e sempre me estimular a continuar, evento de fundamental importância para a manutenção do equilíbrio emocional.

Ao meu noivo, Christiano, que em nenhum momento destes 2 anos cogitou a possibilidade de que eu desistisse, mesmo nos momentos em que pensei nisso, sempre me incentivando, me tranquilizando, me compreendendo e se esforçando ao máximo para me ajudar.

À minha família, para a qual eu não encontro palavras que possam ser capazes de traduzir toda a minha gratidão; infinitamente obrigada por terem assumido grande parte de minhas responsabilidades em casa para que eu pudesse estudar.

A conclusão desta dissertação reflete uma combinação de sonho, esforço, perseverança, dedicação e abdicção, e eu agradeço a Deus por ter me possibilitado chegar ao fim desta jornada, e, principalmente, por estar ao meu lado em todos os momentos.

Haverá momentos que você vai sentir que não é capaz, lembre-se: não é uma questão de capacidade, é uma questão de decisão.  
(Aládio Zanchet, 2020)

## Resumo

Cezar, Gislaine Siebre. (2022). *Práticas de governança pública e efetividade do enfrentamento da Covid-19 nos municípios do Paraná* (Dissertação de Mestrado). Universidade Estadual do Oeste do Paraná – UNIOESTE, Cascavel, PR, Brasil.

A pesquisa busca verificar a influência das práticas de governança pública na efetividade do enfrentamento da Covid-19 nos municípios do Paraná. Para isso, identificou-se um conjunto de práticas de governança pública dos municípios do Paraná, por meio de índices, e relacionou-se esse conjunto ao enfrentamento da Covid-19. Os índices de governança pública utilizados para a análise são: IEGM, IFDM, IFGF, IGM-CFA, ITP/TCEPR e ITP-Covid-19. Para a estruturação do indicador no enfrentamento da Covid-19, utilizou-se o número de casos e óbitos acumulados registrados até dezembro de 2021. Os procedimentos metodológicos foram conduzidos sob três etapas: a primeira tem por base o levantamento de dados, por meio de pesquisa documental; a segunda foi realizada a partir de uma estatística descritiva para analisar as variáveis; por fim, foram feitos dois modelos de regressões, um para explicar casos acumulados da Covid-19 e o outro para explicar os óbitos acumulados por Covid-19. Na análise descritiva e comparativa, a efetividade da governança pública no enfrentamento da Covid-19 nos municípios do Paraná não se consegue confirmar, pois, ao contrário do que se esperava, a relação entre as variáveis é positiva. Ao segregar os dados por regionais de saúde, nota-se que não existe correlação entre governança pública e os números de casos e óbitos acumulados, no entanto, nas 399 observações, verifica-se que o número de casos e óbitos acumulados demonstraram associação estatisticamente positiva e significativa com todos os índices de governança pública. Na análise estatística dos modelos de regressão linear, constatou-se que, dos seis índices de governança pública, apenas três índices, IGM-CFA, IFDM e IEGM, impactam positivamente e de forma estatisticamente significativa em ambos os modelos. Desse modo, as boas práticas de Gestão Municipal (IGM), a eficácia das políticas públicas municipais (IEGM) e desenvolvimento socioeconômico dos municípios (IFDM) impactam de forma positiva e significativa no número de casos e óbitos acumulados por Covid-19.

**Palavras-chave:** Práticas de Governança. Saúde. Governança Municipal.



## Abstract

Cezar, Gislaine Siebre. (2022). *Práticas de governança pública e efetividade do enfrentamento da Covid-19 nos municípios do Paraná* (Dissertação de Mestrado). Universidade Estadual do Oeste do Paraná – UNIOESTE, Cascavel, PR, Brasil.

The research seeks to verify the influence of public governance practices on the effectiveness of coping with covid-19 in the municipalities of Paraná. For this, it identified a set of public governance practices in the municipalities of Paraná, through indices, and related them to the fight against covid-19. The public governance indices used for the analysis are: IEGM, IFDM, IFGF, IGM-CFA, ITP/TCEPR and ITP-Covid-19. To structure the indicator in the fight against covid-19, it used the number of accumulated cases and deaths registered until December 2021. The methodological procedures were carried out in three stages: the first is based on data collection, through documentary research, the second performed using descriptive statistics to analyze the variables, finally, two regression models were made, one to explain accumulated cases of covid-19 and the other to explain the accumulated deaths due to covid-19. In the descriptive and comparative analysis, the effectiveness of public governance in dealing with covid-19 in the municipalities of Paraná cannot be confirmed, because, contrary to what was expected, the relationship between the variables is positive. When segregating the data by health regional, it is noted that there is no correlation between public governance and the number of cases and accumulated deaths, however, in the 399 observations, it appears that the number of cases and accumulated deaths showed a statistically positive association and significant with all public governance indices. In the statistical analysis of the linear regression models, it was found that of the six public governance indices, only three indices, IGM-CFA, IFDM and IEGM, have a positive and statistically significant impact on both models. In this way, good municipal management practices (IGM), the effectiveness of municipal public policies (IEGM) and socioeconomic development of municipalities (IFDM) have a positive and significant impact on the number of cases and deaths accumulated by covid-19.

**Keywords:** Governance Practices. Health. Municipal Governance.

## Lista de Figuras

<b>Figura 1 - Divisão do Estado do Paraná em Regionais.....</b>	<b>77</b>
<b>Figura 2 - Análise de autocorrelação de Durbin-Waltson.....</b>	<b>120</b>

## Lista de Quadros

<b>Quadro 1 - Sistematização dos conceitos de governança pública.....</b>	<b>34</b>
<b>Quadro 2 - Composição da Dimensão Finanças do IGM-CFA .....</b>	<b>41</b>
<b>Quadro 3 - Composição da Dimensão Gestão do IGM-CFA.....</b>	<b>42</b>
<b>Quadro 4 - Composição da Dimensão Desempenho do IGM-CFA .....</b>	<b>43</b>
<b>Quadro 5 - Itens avaliados para a elaboração do RNT dos municípios do Estado do Paraná .....</b>	<b>45</b>
<b>Quadro 6 - Vertentes e variáveis do índice de IFDM .....</b>	<b>51</b>
<b>Quadro 7 - Faixa de resultados do IEGM .....</b>	<b>56</b>
<b>Quadro 8 - Índices Componentes e Áreas do IEGM .....</b>	<b>56</b>
<b>Quadro 9 - Faixa de avaliação do IFGF .....</b>	<b>58</b>
<b>Quadro 10 - Itens avaliados para elaboração do ITP-Covid-19.....</b>	<b>61</b>
<b>Quadro 11 - Variáveis Dependentes e Independentes da Pesquisa .....</b>	<b>78</b>
<b>Quadro 12 - Procedimentos e Objetivos da Pesquisa .....</b>	<b>82</b>

## Lista de Tabelas

<b>Tabela 1 - Estatística Descritiva das Variáveis Dependentes e População dos Municípios .....</b>	<b>84</b>
<b>Tabela 2 - Estatística Descritiva das Variáveis Independentes dos Municípios .....</b>	<b>85</b>
<b>Tabela 3 - Estatística Descritiva das Variáveis e População das Regionais.....</b>	<b>86</b>
<b>Tabela 4 - Variáveis Dependentes e Independentes da Análise Documental.....</b>	<b>88</b>
<b>Tabela 5 - Teste de Correlação com as variáveis dos 399 Municípios.....</b>	<b>94</b>
<b>Tabela 6 - Teste de Correlação das variáveis com as Regionais.....</b>	<b>95</b>
<b>Tabela 7 - Regressão geral com a variável Casos Acumulados .....</b>	<b>97</b>
<b>Tabela 8 - Regressão com a variável Casos Acumulados (ajustado).....</b>	<b>98</b>
<b>Tabela 9 - Regressão geral com a variável Óbitos Acumulados.....</b>	<b>99</b>
<b>Tabela 10 - Regressão da variável Óbitos Acumulados (ajustado) .....</b>	<b>99</b>
<b>Tabela 11 - Resumo de resultados do modelo Covid Casos Acumulados. ....</b>	<b>121</b>
<b>Tabela 12 - Resultados do modelo de regressão por meio da análise de variância – ANOVA. ....</b>	<b>121</b>
<b>Tabela 13 - Teste de Kolmogorov-Smirnov de uma amostra .....</b>	<b>122</b>
<b>Tabela 14 - Resumo de resultados do modelo Covid Óbitos Acumulados. ....</b>	<b>123</b>
<b>Tabela 15 - Resultados do modelo de regressão por meio da análise de variância – ANOVA .....</b>	<b>124</b>
<b>Tabela 16 - Teste de Kolmogorov-Smirnov de uma amostra .....</b>	<b>124</b>

## Lista de Abreviaturas e Siglas

CFA	Conselho Federal de Administração
FIRJAN	Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IEGM	Índice de Efetividade da Gestão Municipal
IFDM	Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal
IGM-CFA	Índice de Governança Municipal do Conselho Federal de Administração
PIB	Produto Interno Bruto
RNT	Ranking Nacional de Transparência
SARS-CoV-2	Síndrome Respiratória Aguda Grave 2
TCE/PR	Tribunal de Contas do Estado do Paraná

## Sumário

<b>1</b>	<b>Introdução</b> .....	<b>16</b>
<b>1.1</b>	<b>Problema de pesquisa</b> .....	<b>19</b>
<b>1.2</b>	<b>Objetivos</b> .....	<b>25</b>
<b>1.2.1</b>	<b><i>Geral</i></b> .....	<b>25</b>
<b>1.2.2</b>	<b><i>Específicos</i></b> .....	<b>25</b>
<b>1.3</b>	<b>Delimitação para o estudo</b> .....	<b>25</b>
<b>1.4</b>	<b>Justificativa e contribuição do estudo</b> .....	<b>26</b>
<b>1.5</b>	<b>Estrutura da dissertação</b> .....	<b>27</b>
<b>2</b>	<b>Referencial Teórico</b> .....	<b>28</b>
<b>2.1</b>	<b>Teoria da agência</b> .....	<b>28</b>
<b>2.2</b>	<b>Governança pública</b> .....	<b>31</b>
<b>2.3</b>	<b>Governança municipal</b> .....	<b>37</b>
<b>2.3.1</b>	<b><i>Índice CFA de Governança Municipal (IGM-CFA)</i></b> .....	<b>40</b>
<b>2.3.2</b>	<b><i>Ranking Nacional de Transparência (RNT – ITP/TCUPR)</i></b> .....	<b>44</b>
<b>2.3.3</b>	<b><i>Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal (IFDM)</i></b> .....	<b>50</b>
<b>2.3.4</b>	<b><i>Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM)</i></b> .....	<b>55</b>
<b>2.3.5</b>	<b><i>Índice FIRJAN de Gestão Fiscal (IFGF)</i></b> .....	<b>57</b>
<b>2.3.6</b>	<b><i>Índice de Transparência da Administração Pública Covid-19 (ITP Covid-19)</i></b> .....	<b>59</b>
<b>2.4</b>	<b>Síndrome Respiratória Aguda Grave 2</b> .....	<b>63</b>
<b>2.4.1</b>	<b><i>Variável – Casos Acumulados</i></b> .....	<b>66</b>
<b>2.4.2</b>	<b><i>Variável – Óbitos Acumulados</i></b> .....	<b>67</b>
<b>2.5</b>	<b>Estudos relacionados ao tema</b> .....	<b>68</b>
<b>3</b>	<b>Método e Procedimento da Pesquisa</b> .....	<b>75</b>
<b>3.1</b>	<b>Delineamento da pesquisa</b> .....	<b>75</b>
<b>3.2</b>	<b>Unidade de análise, população e amostra</b> .....	<b>76</b>
<b>3.3</b>	<b>Constructo da pesquisa</b> .....	<b>77</b>
<b>3.4</b>	<b>Procedimentos de coleta dos dados</b> .....	<b>80</b>
<b>3.5</b>	<b>Procedimentos e análise de dados</b> .....	<b>81</b>
<b>3.6</b>	<b>Limitações dos métodos e técnicas de pesquisa</b> .....	<b>83</b>
<b>4</b>	<b>Análise e Discussão dos Dados</b> .....	<b>84</b>
<b>4.1</b>	<b>Análise descritiva e comparativa</b> .....	<b>84</b>
<b>4.2</b>	<b>Análise de regressão múltipla</b> .....	<b>97</b>

<b>5</b>	<b>Conclusão .....</b>	<b>103</b>
	<b>Referências .....</b>	<b>106</b>
	<b>Apêndice A .....</b>	<b>120</b>
	<b>Apêndice B .....</b>	<b>123</b>

## 1 Introdução

Este estudo propõe a análise da influência das práticas de governança pública na efetividade do enfrentamento da Covid-19 nos municípios do Paraná, sob a ótica da teoria da agência. Considerando as possíveis relações conflituosas entre o governo e a população, base da teoria da agência, supõe-se que a implementação de governança tenha um importante papel na mitigação dos custos e na redução da assimetria informacional, com a intenção de aproximar o governo do cidadão e proporcionar serviços e informações que resultem em benefícios para a sociedade.

Existem muitas definições de governança na literatura, pois o conceito de governança adquire novos contornos, de acordo com o contexto em que está sendo trabalhado (Bichir, 2018; Gomes & Merchán, 2016). A governança corporativa refere-se à forma como instituições públicas e privadas são dirigidas e controladas, com base em normas e procedimentos que visam a reduzir os problemas de agência, buscando uma gestão responsável e transparente (Marques, 2007).

A governança, portanto, engloba o conceito de teoria da agência, no que se refere aos conflitos de agência e, principalmente, ao tentar manter as ações dos agentes em consonância com os interesses do principal (Silva, 2018). A Teoria da agência discute sobre a relação contratual entre principal-agente, na qual uma parte delega atividades (principal) e outra as executa (agente). Se ambas as partes em um relacionamento principal-agente buscam maximizar sua função utilidade, nem sempre o agente vai agir no melhor interesse do principal (Jensen & Meckling, 1976).

Mimicopoulos, Kyj, Sormani and Bertucci (2007) separam a governança em três tipos principais: a pública, a econômica e a social. Nesta dissertação, será abordada a governança pública, em que fica sobre supervisão de autoridade/poder do Estado, com função de atuação, organização e administração de seus assuntos.

O Tribunal de Contas da União (TCU) enquadra a governança como um mecanismo de avaliação, direção e monitoramento, que interage entre estruturas administrativas (cultura organizacional e processos), cidadãos e outras partes interessadas, que integram no processo de poder e de responsabilidades, com o intuito de prover os sistemas políticos e administrativos de efetividade em suas ações (Brasil, 2014).

Para Bresser-Pereira (1998, p. 78), “existe governança em um Estado quando seu governo tem as condições financeiras e administrativas para transformar em realidade as



decisões que toma”, ou seja, governança é a capacidade administrativa e financeira do governo de implementar suas políticas públicas.

Governança não é o mesmo que governar, pois governabilidade tem relação com o apoio político necessário aos dirigentes para intermediar interesses, garantir legitimidade e governar (Nogueira, 2001). Enquanto a governança se refere à capacidade de promover e financiar políticas públicas, dando ao país condições de competitividade internacional (Brasil, 2014).

Segundo Secchi (2011), essa capacidade é dada pelas instituições, estruturas e mecanismos disponibilizados para a busca por uma maior efetividade das políticas públicas. Na abordagem multicêntrica, política pública é entendida como ações do governo em promover a justiça social (Secchi, 2011). A ideia de justiça constitui uma base moral para as sociedades democráticas, que, por essência, têm como princípio central a igualdade humana fundamental (Rawls, 2008).

O SUS foi criado pautado nos princípios doutrinários da universalidade, equidade e integralidade, além disso, a estrutura organizacional do sistema apresenta descentralização, regionalização, hierarquia e participação popular (Mario, 2013). Estima-se que 80% da população brasileira é dependente do Sistema Único de Saúde (SUS) para ações relacionadas à assistência à saúde (Stopa et al., 2017).

O SUS precisa atender a uma enorme demanda com recursos limitados, em um país equidistante, marcado pelas diferenças regionais, com índices de ineficiência, baixa qualidade de serviços e que demonstra a necessidade de estabelecer mecanismos que aumentem a capacidade de resolver problemas relacionados a recursos humanos, acesso à saúde, gestão, recursos financeiros, número de leitos e outros problemas que envolvem o SUS (Lorenzetti et al., 2014).

Avelino, Barberia e Biderman (2013) observaram, no sistema de saúde pública brasileira, um cenário mais ideal para a ocorrência de irregularidades do que em outros serviços prestados à população. Os fatores que contribuem para esse risco são a presença de grandes quantias de recursos envolvidos na gestão desse sistema; diferenças de valores dos medicamentos entre empresas farmacêuticas e sindicatos profissionais; e assimetria de informação entre profissionais e pacientes.

O sistema de saúde é um campo complexo, que depende quase exclusivamente dos recursos públicos, mas faz parte de uma rede em que estão presentes diferentes atores e interesses que devem convergir para o atendimento eficaz e de qualidade para a população. A governança em saúde incentiva que todos participem do processo em que os interesses

geralmente apresentam divergências, mas estimula que sejam organizados e direcionados segundo os objetivos comuns, negociados, visando a assegurar o direito ao acesso universal à saúde (Santos, 2018).

Stoker (1998) afirma que a boa governança ocorre quando se atribui e gera recursos para responder aos problemas coletivos. Destaca-se que, quando o processo institucional é aprimorado e fornece o retorno esperado pela sociedade, utiliza-se o termo “boa governança”, para associar a otimização dos arranjos e processos institucionais utilizados com o intuito de formular, implementar e entregar políticas, programas e serviços em benefício dos cidadãos e da sociedade (Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico [OCDE], 2015). Desse modo, a boa governança pública busca conquistar e manter a confiança da sociedade, por meio de um conjunto eficaz de mecanismos para garantir que as ações tomadas sejam sempre de interesse público (Brasil, 2014).

Nesse sentido, a divulgação da informação torna-se ainda mais relevante em ambientes marcados pela presença de riscos e incertezas, tendo em vista que ambientes incertos e em crise podem ocorrer maiores níveis de assimetrias informacionais (Pamplona, Fiirst, Haag & Silva, 2020).

Crises como a causada pela pandemia da Covid-19 são capazes de promover um ambiente vulnerável e instável, tanto em relação aos aspectos não somente biológicos como também econômicos e sociais, influenciando diretamente as organizações (Câmara, Pinto, Silva & Gerhard, 2020).

Em dezembro de 2019, a China identificou um surto de uma Síndrome Respiratória Aguda Grave 2 (SARS-CoV-2), denominada *Coronavirus Disease - 2019* ou Covid-19 (Chan et al., 2020; Guo et al., 2020). No Brasil, foi registrado o primeiro caso da doença em 26 de fevereiro de 2020 e tratava-se de um idoso com histórico de viagem pela Itália (Croda et al., 2020). O rápido surto da pandemia de Covid-19 colocou a humanidade diante de enormes riscos à saúde, além de causar crise comportamental, sanitária e econômica. A fim de prevenir e controlar com sucesso uma pandemia perigosa como a Covid-19, o governo precisa ter política urgente, flexível e eficaz quadro de resposta (Pinheiro, Martinho, Carmo Moreira & Martinho, 2020).

O relatório do Banco Mundial de 2007 destaca que os problemas enfrentados no campo da saúde pública têm relação com a governança, a organização e o funcionamento do setor público em geral. A sugestão apresentada no documento é estabelecer um ambiente de governança com um sistema de suporte que auxilie aqueles envolvidos na gestão em saúde a “saber como” gerenciar a saúde, para que esta eleve o desempenho do SUS, resultando na

otimização dos recursos disponíveis e na satisfação do usuário do sistema (World Bank, 2007).

Portanto, a governança assume papel central nas políticas públicas, em especial no campo da saúde, chamando todos os atores sociais para uma gestão em que se compartilham demandas, serviços, recursos humanos e financeiros, visando à resolutividade de problemas relacionados ao bem-estar da população. Logo, a gestão deve levar em consideração todas as partes interessadas, para atuar de maneira eficiente, eficaz e oferecer serviços de qualidade à população a partir do fortalecimento da capacidade de formulação e implementação de políticas públicas (Mello, 2009).

### **1.1 Problema de pesquisa**

A pandemia do vírus SARS-CoV-2 acarretou crise comportamental, sanitária e econômica. A crise comportamental está relacionada à mudança repentina dos hábitos sociais, que podem ser pequenos, como hábitos da higiene, ou maiores, como tipos de eventos possíveis de serem realizados (festas, encontros sociais). Também é uma crise no comportamento dos governantes, pois estão sob pressão para serem ágeis no atendimento à população, transparentes, comunicativos, tomar decisões baseadas em evidências, redirecionar recursos e cortar privilégios e outros gastos supérfluos, ou seja, os governantes precisam ter capacidade para resolver ou finalizar um processo, simplificando e agilizando procedimentos para reduzir mortes e impacto social (Conti, 2020).

Crise sanitária, pois a velocidade de disseminação do vírus SARS-CoV-2 e a capacidade de provocar mortes em populações vulneráveis gerou um colapso no sistema de saúde do país. Crise econômica, devido às dificuldades econômicas impostas pela mudança de comportamentos, aumento da aversão ao risco, medo crescente, conforme o sistema de saúde colapsa, queda do comércio e investimentos internacionais e possíveis problemas econômicos adicionais (Conti, 2020).

Antes da pandemia, a economia brasileira já passava por uma crise financeira e política; com a chegada da pandemia, o cenário econômico e social se tornou mais agravante (Melo & Cabral, 2020). Como o sistema de saúde não possui estrutura física suficiente para atender a esse aumento de demanda de pacientes, para conter a disseminação da patologia e evitar o colapso da rede de atendimento à saúde, o governo federal promulgou a Lei 13.979/2020, que dispõe sobre as medidas de combate à pandemia, as quais as autoridades poderão adotar, no âmbito de suas competências, como isolamento, quarentena, uso obrigatório de máscara de proteção em locais públicos. Ressalta-se que essa medida

provisória flexibilizou algumas regras, com o intuito de agilizar o atendimento à população (Brasil, 2020).

Com o isolamento social, reduziu-se a atividade econômica e, automaticamente, ocorreu uma queda brutal na atividade econômica, pois apenas as atividades tidas como essenciais continuaram a funcionar (Gullo, 2020). Isso resultou no fechamento de milhares de micro e pequenas empresas, e redução do trabalho informal (trabalhadores autônomos), resultando na diminuição da renda e no aumento do desemprego (Mattei, 2020).

Além disso, crianças e jovens afastados das escolas, devido ao isolamento social, foram privados da garantia da alimentação fornecida pela rede pública, sobrecarregando ainda mais a renda familiar disponível para gastos alimentícios, o que aumenta o risco de deficiência nutricional das famílias mais vulneráveis, acompanhado do aumento do risco de morte pela Covid-19.

A pandemia impactou nos níveis de pobreza brasileira. Em 2019, o Brasil tinha cerca de 13,6 milhões de pessoas, que corresponde a 6,5% da população, em situação de extrema pobreza, e 25,4 (12,2%) milhões em situação de pobreza. No Paraná, esses números são de 2,6% e 5%, respectivamente. Em relação ao trabalho informal, em 2019, 41,6% dos trabalhadores ocupavam funções sem carteira assinada (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística [IBGE], 2019).

Segundo dados do IBGE, entre setembro e novembro do ano de 2020, a taxa de desemprego no país foi de 14,1%, o que representa 14 milhões de pessoas, sendo significativamente maior do que a taxa do mesmo período em 2019, de 11,2% (IBGE, 2020). Dessa forma, a população de baixa renda, mais suscetível à vulnerabilidade social, ainda que participem de programas sociais governamentais, possuem necessidade e urgência de trabalhar para manter a renda familiar, ficando mais exposta à doença. Logo, a recomendação dos órgãos de saúde de manter o distanciamento social é impraticável para essa parcela da população.

A pandemia, no Brasil, provocou instabilidade na economia, contribuindo para a elevação do preço do setor de alimentação e bebidas, no ano de 2020, acima de outros setores da economia. Associado a isso, a diminuição do poder de compra da população, a maior dificuldade de acesso a sistemas de saúde, o crescimento do desemprego e do trabalho informal, aumento da população abaixo da linha de pobreza (indivíduos em situações precárias de habitação, saneamento básico e higiene) contribuíram para o aumento da vulnerabilidade social no país (IBGE, 2020).

Além disso, as cargas tributárias incidem de maneira desigual e prejudicial aos menos favorecidos, agravando as disparidades socioeconômicas e expondo-os a uma situação de maior vulnerabilidade à Covid-19 (Rocato & Andrade, 2021). O desenvolvimento de um país é o resultado do processo de mudanças de ordem econômica, política, humana e social. Portanto, o desenvolvimento é crescimento, resultado de incrementos positivos na renda e produto, transformado para satisfazer as mais diversas necessidades do ser humano, como: alimentação, saúde, lazer, educação, habitação, entre outras (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento [PNUD], 2021).

Nesse sentido, o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) tornou-se referência mundial em medir o grau de desenvolvimento econômico e a qualidade de vida fornecida às pessoas; assim, pode ser usado para comparações entre países. Os três pilares que constituem o IDH são: saúde, educação e renda (PNUD, 2021).

Tem-se constatado que a pandemia da Covid-19 impactou negativamente em todas as áreas estudadas pelo IDH, reduzindo a qualidade e frequência dos alunos no acesso à educação, afetando a renda da população brasileira com medidas de distanciamento social, provocando o fechamento de diversas micro e pequenas empresas e a área mais afetada, a saúde (Rocato & Andrade, 2021; Gullo, 2020; Mattei, 2020).

A saúde tem um efeito positivo sobre o desenvolvimento econômico e social, pois, com saúde, vive-se mais, falta-se menos ao trabalho, ao estudo, então produz-se mais, e a economia ganha (Granados, 2002). Saúde é um estado de completo bem-estar físico, mental e social, e não apenas a ausência de doenças, portanto, reduz a mortalidade e conseqüentemente muda a estrutura demográfica das nações, que acarreta uma alteração na relação entre indivíduos ativos e inativos, em termos econômicos, logo, impacta no produto nacional (Arora, 2001).

Com grandes números de óbitos, o Brasil, devido à pandemia, tem grande perda na força de trabalho, impactando negativamente no Produto Interno Bruto (PIB), no potencial de trabalho e potencial produtivo (Rocato & Andrade, 2021). O PIB per capita é a medida mais comumente utilizada de sucesso do país e mede o bem-estar econômico que pode resultar em boa governança (Mimicopoulos, Kyj, Sormani & Bertucci, 2007).

Quando se aumenta o PIB, cresce o gasto, porque aumentam os serviços oferecidos pelo setor público, como saúde, educação, previdência social (Degenhart, Vogt & Silva, 2016). Quando a população apresenta condições mais saudáveis, no que concerne à saúde física e mental, os indivíduos tendem a apresentar maior produtividade e, por conseqüência,

suscitar o crescimento econômico (Bloom, Canning & Sevilla, 2004). Logo, os gastos com educação e saúde estão relacionados com o aumento do crescimento econômico.

No que tange aos gastos públicos com saúde e educação, pode-se dizer que são considerados insumos produtivos que afetam a produtividade da economia local, pois são serviços públicos que participam da formação do PIB e podem impulsionar o desenvolvimento econômico (Degenhart et al., 2016).

Segundo Edney et al. (2018), o maior montante em alocação de gastos públicos com saúde está relacionado à diminuição da mortalidade infantil. Localidades com maiores taxas de mortalidade infantil apresentam baixa produtividade do trabalho e elevada depreciação do capital humano. Portanto, regiões com baixa provisão de saúde tendem a um nível de renda per capita de longo prazo inferior aos que apresentam melhores condições de saúde, o que contribui para acentuar a desigualdade inter-regional existente no país (Sun, Ahn, Lievens & Zeng, 2017; Kaya Samut & Cafri, 2016; Afonso & Aubyn, 2005).

Ressalta-se que a saúde tem, como fatores determinantes e condicionantes, a alimentação, a moradia, o saneamento básico, o meio ambiente, o trabalho, a renda, a educação, o transporte, o lazer e o acesso aos bens e serviços essenciais (Brasil, 1990). Assim, municípios que investem na melhoria da infraestrutura urbana podem alcançar melhores indicadores de saúde da população, principalmente maiores taxas de sobrevivência infantil e uma maior expectativa de vida da população (Libânio, Chernicharo & Nascimento, 2005).

Heller (1997) averiguou uma estreita relação entre saneamento e saúde pública, pois os indicadores de saúde pública melhoraram devido às intervenções no abastecimento de água e esgotamento sanitário. Nessa linha, Libânio, Chernicharo e Nascimento (2005) constataram que os estados brasileiros com piores indicadores de saúde (maior taxa de mortalidade e de morbidade) apresentam menores índices de cobertura por rede de esgotamento sanitário, mas não necessariamente menores índices de cobertura por rede de água.

Em países com IDH elevado e maior longevidade (esperança de vida ao nascer), há maior cobertura dos serviços de saneamento, ou seja, países com bons indicadores sociais (IDH e longevidade) possuem melhor situação sanitária (Libânio et al., 2005). Logo, os níveis de saúde da população expressam a organização social e econômica do País.

O sistema de saúde afeta positivamente a expectativa de vida da população (Gallup & Sachs, 2000; Hamoudi & Sachs, 1999) e o crescimento econômico, especialmente por meio de sua interação com a escolaridade, visto que municípios com menores taxas de analfabetismo atingem menores taxas de mortalidade infantil (Sun et al., 2017; Kaya Samut & Cafri, 2016; Afonso & Aubyn, 2005).

O indivíduo com o maior nível educacional terá mais subsídios para a tomada de decisões, tais como a escolha de medidas preventivas que promovam a sua saúde e diminuam as chances de doença, menor exposição a fatores de risco evitáveis (Kalemli-Ozcan, Ryder & Weil, 2000); além disso, crianças que apresentam ausência de enfermidade e parâmetros físicos adequados para o seu desenvolvimento têm maiores chances de atingirem níveis de educação elevados (Lleras-Muney, 2005; Grossman, 2004).

A presença de irregularidades na saúde pública pode ser explicada pela falta de preocupação dos gestores municipais com os princípios básicos de governança (Lewis, 2006). Uma governança adequada impacta na qualidade dos gastos públicos, na efetividade da gestão de recursos, na eficiência e na qualidade da prestação de serviços (Banco Mundial, 2007).

Para Peters (2018), governança é a capacidade de dirigir a economia e a sociedade, visando os objetivos coletivos. Além disso, governança não é o mesmo que governar; trata-se de uma atividade respaldada em objetivos comuns para que seja viabilizada a todos os gestores a oportunidade de interpretar a realidade regional e adotarem a conduta apropriada para a resolução dos problemas comuns de um município, de uma região, de um estado ou país (Nogueira, 2001).

Assim, a governabilidade se traduz em políticas públicas que produzam resultados na sociedade, no enfrentamento dos problemas, já a governança é a capacidade que o Estado possui para implementar essas políticas públicas e alcançar os objetivos coletivos (Nogueira, 2001). No setor público, têm-se, como práticas de governança, a transparência, prestação de contas com responsabilização (*accountability*), participação, relacionamento e eficiência (Rocha, 2011).

A prestação de contas com responsabilização (*accountability*) e a transparência são pilares básicos da governança pública (Cavalcante & Luca, 2013) que possibilitam ao cidadão “controlar o exercício do poder concedido a seus governantes” (Rocha, 2011, p. 84). Cavalcante e Luca (2013) destacam a importância da transparência e *accountability* como princípios e práticas de governança recomendadas por diversas organizações, nacionais e internacionais, como a OCDE, IBGC, Banco Mundial, PSC e IFAC.

Conforme afirma Bizerra (2011), a transparência e *accountability* possibilitam um maior controle e acompanhamento da gestão pública e minimizam conflitos de interesses entre gestores e a população. Desse modo, a governança pública é um sistema que envolve não só ferramentas, mas também práticas e processos que possibilitem a participação das pessoas nos trabalhos do governo, o que traz uma visão do cidadão como participante da gestão (Bingham, Nabatchi & O’Leary, 2005).

A transparência no setor público depende do grau e da maneira como os usuários da informação obtêm acesso. As informações fornecidas, além de serem compreensíveis para os usuários, também devem ser capazes de transmitir o verdadeiro sentido que expressam, de modo a não parecerem enganosas, pois o valor da informação não está apenas na quantidade fornecida, mas também na sua utilidade e na forma como os usuários a entendem (Cruz & Ferreira, 2008).

A *accountability* exige a divulgação de informações financeiras e não financeiras pelas instituições públicas, para que seus *stakeholders* avaliem e analisem os processos e resultados obtidos, possibilitando a responsabilização dos gestores públicos por seus atos (Católico, 2012).

A efetividade das políticas públicas pode ser representada por indicadores que foram formulados para o acompanhamento e a avaliação das ações do governo implementadas para eliminar ou remediar as injustiças do mundo atual, como as desigualdades na distribuição de renda, no acesso aos serviços de saúde e a exposição à violência, que impedem o cidadão de exercer plenamente suas liberdades e participar ativamente da vida comunitária (Arretche, 2001).

No ciclo de políticas públicas, os municípios possuem crescentes competências e atribuições, o que tem fomentado o interesse pelo debate sobre a construção e o uso de indicadores para a avaliação da efetividade das políticas públicas e das práticas de governança adotadas pelos governos locais (Santos Junior, 2001).

Os principais indicadores utilizados para medir o nível de governança apresentados na literatura contemplam indicadores que medem a transparência e o controle das organizações e demais entes analisados (Raupp & Pinho, 2016; Kosack & Fung, 2014). Além disso, os índices que medem os níveis de governança utilizam dados socioeconômicos, como Produto Interno Bruto – PIB, Receita, População total, Índice de Desenvolvimento Humano – IDH, Índice de Gini, Nível de desemprego, Renda per capita, Escolaridade, entre outros (Sharma & Sharma, 2015; Ortega, Casquero & Sanjuán, 2014; Carlei, Marra & Pozzi, 2012).

Segundo Maciel, Castro-Silva e Farias (2020) existe uma associação entre a Covid-19 e o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) dos municípios do Ceará. Além disso, Romero e Silva (2020) constataram que as condições socioeconômicas mensuradas pelo IDHM estão relacionadas com a incidência dos casos confirmados de Covid-19 no Ceará, e Alberti, Silva, Jesus, Zaroni e Grigollo (2020) perceberam que as cidades catarinenses com IDH ruim apresentaram uma taxa de mortes por Covid-19 maior em relação



às cidades com IDH bom, portanto, o IDH tem associação com maiores taxas de mortes de Covid-19 no Estado de Santa Catarina.

De acordo com Ito e Pongeluppe (2020), os governos locais que possuem um sistema de saúde bem-estruturado conseguem obter melhores respostas nos estágios iniciais de uma pandemia, assim, a presença de recursos na saúde garante respostas bem-sucedidas contra a disseminação da Covid-19. Para tanto, esta pesquisa parte da seguinte questão: **Qual é a influência das práticas de governança pública na efetividade do enfrentamento da Covid-19 nos municípios do Paraná?**

## **1.2 Objetivos**

Para responder à pergunta de pesquisa levantada, traça-se o seguinte objetivo geral e seus respectivos objetivos específicos.

### **1.2.1 Geral**

A pesquisa tem como objetivo geral verificar a influência das práticas de governança pública na efetividade do enfrentamento da Covid-19 nos municípios do Paraná.

### **1.2.2 Específicos**

Vislumbrando o desencadeamento lógico para o alcance do objetivo geral, foram estabelecidos os seguintes objetivos específicos:

- a) analisar de forma descritiva e comparativa a efetividade da governança pública no enfrentamento da Covid-19 nos municípios do Paraná;
- b) verificar o impacto das práticas de governança pública no enfrentamento da Covid-19 nos municípios do Paraná, em 2021.

## **1.3 Delimitação para o estudo**

Este estudo será desenvolvido na área pública, em que a temática envolvida se refere à influência da governança pública, por meio de índices, no enfrentamento da Covid-19. Admite-se algumas limitações observadas no decorrer deste estudo, como a própria escolha das variáveis a serem analisadas, além disso, as diversas variáveis se referem a anos diferentes, como 2016, 2017, 2018, 2019, 2020 e 2021, no entanto, essas são as mais atualizadas que podem ser obtidas.

Quanto ao universo a ser avaliado, ainda que se tenha 5.568 municípios no Brasil (IBGE, 2021), a população da pesquisa se limita aos municípios paranaenses e a

disponibilidade de dados envolvidos para o cálculo e/ou organização das variáveis independentes, o que totaliza 399 municípios.

#### **1.4 Justificativa e contribuição do estudo**

A boa governança no setor público tem relações com o desenvolvimento econômico e social, já que seus componentes envolvem uso eficiente de recursos, a exigência de responsabilidade em prestar contas para o administrador dos recursos, melhorar a administração e entrega dos serviços, que resulta em melhor aplicação de recursos financeiros e humanos com reflexos na oferta de serviços e nas políticas públicas. Além disso, os indicadores assumem o papel de divulgar as informações e melhorar a comunicação do governo com a sociedade civil (Pinto & Pereira, 2008).

O rápido surto da pandemia da Covid-19 colocou a humanidade diante de enormes riscos à saúde, além de causar crise econômica e social em muitos países, devido ao excesso de mortalidade (Pinheiro et al., 2020). É por essa razão que este estudo verifica a influência da governança pública, por meio de indicadores, no enfrentamento do número de casos e óbitos acumulados pela Covid-19. Assim, a pesquisa pode servir como base para estudos futuros sobre como as condições de governança local moldam as trajetórias de resposta da Covid-19 nos municípios do Paraná.

A pesquisa contribui na reflexão de como o estado e municípios podem usar as ferramentas da governança pública para assegurar uma resposta rápida e eficiente que promova a saúde, visto que se criou um ambiente mais flexível quanto às contratações e licitações, no entanto, houve uma exigência muito maior da divulgação das informações relacionadas à Covid-19, por exemplo, os gastos adquiridos no período pandêmico.

O estudo também aborda um contexto ainda pouco explorado no campo da governança, pois evidencia o dilema de como compatibilizar processos e procedimentos governados (normalizados, controlados) com uma flexibilidade necessária para que os processos se adaptem ou mudem conforme as circunstâncias.

Além disso, os mecanismos de governança podem surgir exatamente de situações que ela nega ou combate, tais como processos que se auto-organizam a partir de fenômenos aleatórios, de tentativa e erro, ou do aprendizado decorrente da crise e de situações aparentemente caóticas. Vale ressaltar que, até o momento, não se tinha presenciado uma situação pandêmica como a vivenciada pela pandemia da Covid-19, logo, os indicadores de governança estão limitados no contexto teórico, por não terem sido feitos para serem usados em cenário extremo ou de crise da mesma magnitude que a Covid-19.

## **1.5 Estrutura da dissertação**

A dissertação está dividida em cinco seções. No capítulo 1 – Introdução: evidencia-se a contextualização do tema, a situação-problema, os objetivos que norteiam a pesquisa, as delimitações do estudo, as justificativas e contribuições esperadas e a estrutura do estudo.

No capítulo 2 – Referencial Teórico: retratam-se as concepções e abordagens teóricas, que dão sustentação para o desenvolvimento desta pesquisa. Assim, encontram-se temas como: teoria da agência, governança pública, governança municipal, síndrome respiratória aguda grave 2 e estudos relacionados ao tema.

No capítulo 3 – Métodos e Procedimentos: demonstram-se os caminhos percorridos durante todo o processo da pesquisa. Assim, encontram-se temas como: delineamento da pesquisa, escolha e seleção da amostra, constructo das variáveis a serem testadas e descrição dos procedimentos de coleta e análise dos dados, além da limitação da pesquisa.

No capítulo 4 – Análise dos Resultados: mostram-se os resultados e a sua discussão a partir da análise das estatísticas descritivas e respostas dos modelos estáticos, elucida-se sobre a influência das variáveis de Governança Pública nas escalas de efetividade do combate à Covid-19.

No capítulo 5 – Conclusão: respondem-se aos objetivos específicos e, consequentemente, o objetivo geral, proposto para este estudo, além de apresentar as sugestões para pesquisas futuras.

## **2 Referencial Teórico**

Este capítulo apresenta as concepções e abordagens que envolvem a problemática do estudo e fornecem sustentação à pesquisa. Desse modo, para melhor compreensão dos aspectos teóricos, são explorados os antecedentes da teoria da agência, bem como seus principais elementos contidos na literatura. Apresentam-se, ainda, tópicos relativos às práticas de governança no setor público, os indicadores de governança pública e aspectos relacionados à Covid-19. Por fim, a última seção do capítulo retrata os estudos relacionados ao tema, como governança pública e saúde; e governança pública e Covid.

### **2.1 Teoria da agência**

Devido ao impacto da organização empresarial na sociedade e indivíduos, pesquisadores como Coase (1937), Jensen and Meckling (1976) e Williamson (1985) tentaram compreender como as empresas devem agir para atingir seus objetivos e como diferentes fenômenos podem afetar as suas atividades operacionais. Ressalta-se que esses estudos surgiram no contexto da teoria neoclássica, da nova economia institucional e da teoria contratual da firma. Essas abordagens teóricas tentam explicar as razões da existência das empresas de diferentes maneiras e têm trazido importantes contribuições para a consolidação da teoria contábil (Castro Alcântara, Pereira & Silva, 2015).

Para a teoria contratual da firma, as organizações são consideradas um conjunto de contratos entre os diversos agentes econômicos, em que cada um desses agentes fornece algo à entidade e recebe algo em troca, a fim de maximizar sua utilidade (Castro Alcântara et al., 2015). Entretanto, quando ambas as partes visam maximizar sua utilidade, problemas contratuais podem surgir, como problemas de assimetria de informação e de conflitos de interesses entre os agentes (Jensen & Meckling, 1976).

A busca por compreender as relações entre os membros de um sistema permeado por conflitos de interesse decorrentes da distinção entre propriedade e controle da gestão de uma organização é a base da teoria da agência. Nesse contexto, introduz-se a relação de agência, a qual é definida por Jensen and Meckling (1976) como um contrato sob o qual uma ou mais pessoas (o principal) contrata outra pessoa (o agente) para desempenhar algum serviço em nome do principal, envolvendo a delegação de algum poder de tomada de decisão ao agente.

Considerando que, se ambas as partes da relação são maximizadoras de utilidade, acredita-se que o gestor (agente) nem sempre agirá a favor do melhor interesse do proprietário (principal), uma vez que poderá tomar decisões com o intuito de obter vantagens pessoais

(Jensen & Meckling, 1976). Portanto, essa teoria considera a inexistência de agentes perfeitos e a impossibilidade de se elaborarem contratos completos.

Ao observar o Estado e suas entidades sob o conjunto de contratos que representam, pode-se constatar a existência de uma relação de agência, pois o gestor público (agente) dispõe de vários comportamentos possíveis de serem adotados, em que a ação do gestor público (agente) afeta o bem-estar das duas partes e dificilmente são observáveis pelo principal (cidadão), havendo, dessa forma, assimetria informacional (Slomski, 1999).

Portanto, a sociedade é o “principal”, pois demanda percepções de “finalidade” e valor e tem o poder primário. Os “agentes”, nesse contexto, são aqueles a quem foi delegada competência para executá-las, ou seja, autoridades, dirigentes, executivos e colaboradores do setor público. Assim, o principal e os agentes, no exercício de suas atribuições, relacionam-se entre si e com outras partes interessadas de modo a se buscar o desenvolvimento do país.

Bevir (2013) argumenta que a relação agente-principal para o setor público é estabelecida entre os cidadãos (principal) e os políticos ou gestores públicos (agentes), com o intuito de esclarecer o conflito de agência existente entre os cidadãos e os gestores públicos/políticos. Os cidadãos, sendo atores racionais, tentam maximizar seus interesses de curto prazo, privilegiando as políticas de bem-estar que os beneficiam como indivíduos, em vez dos efeitos de longo prazo, cumulativos e compartilhados, resultantes do aumento dos gastos estatais. De maneira semelhante, os políticos, sendo atores racionais, tentam maximizar seus interesses eleitorais de curto prazo, promovendo políticas que obterão os votos dos cidadãos racionais, em vez de perseguir a responsabilidade fiscal (Bevir, 2013).

Nesse sentido, pressupõe-se que os problemas da agência podem ser influenciados pelo empoderamento coercitivo legal dos agentes, e refletem na assimetria informacional e na responsabilidade do gestor público. Oliveira e Fontes Filho (2017) contextualizaram o problema da agência no setor público em quatro dimensões: diferenças de motivações e objetivos (relação contratual entre o principal e o agente); assimetria informacional (poder do agente sobre as informações e desconhecimento do principal sobre essas informações); propensão ao risco (o principal se mostra mais tolerante aos riscos do que o agente); e diferentes horizontes de planejamento (resultados das políticas públicas).

Para Sunder (2014), uma das principais questões que envolvem as relações contratuais tem a ver com a informação, visto que, muitas vezes, as informações são apresentadas de forma incompleta, dada a incapacidade de prever com precisão todos os possíveis problemas e contingências que possam surgir em uma relação contratual.

Assim, a assimetria de informação surge quando alguns agentes possuem mais ou melhores informações do que outros, gerando problemas de seleção adversa e/ou risco moral (Jensen & Meckling, 1976). Portanto, na ausência de informação, a assimetria informacional pode ser considerada uma anomalia de mercado que pode representar um desequilíbrio para o processo de negociação (Sunder, 2014). A divulgação da informação torna-se ainda mais relevante em ambientes marcados pela presença de riscos e incertezas, tendo em vista que em ambientes incertos e em crise, podem ocorrer maiores níveis de assimetrias informacionais (Pamplona et al., 2020).

O caráter súbito e predominantemente prejudicial das crises impede que os gestores se preparem adequadamente, exercendo pressões significativas sobre as organizações, à medida que sua eficiência é reduzida (Leite, Pamplona, Silva, Brandt & Schlotefeldt, 2020). Além disso, em períodos críticos e incertos, as organizações tornam-se mais vulneráveis à inadimplência e quebras de contratos com seus credores (Silva & Saito, 2020).

A depender dos níveis de assimetria ocasionados pela crise, e dos métodos de avaliação utilizados para ativos e passivos, o lucro apresentado pode ser superestimado ou subestimado (Figueira & Ambrozini, 2019). Nesse sentido, a pandemia da Covid-19 trouxe grandes preocupações quanto à continuidade das organizações, pois promoveu um ambiente vulnerável e instável quanto aos aspectos biológicos, econômicos e sociais (Câmara et al., 2020).

No Brasil, ou em qualquer outro país, o principal aspecto relacionado à justificativa para a governança está associado à assimetria de informações entre os proprietários e os administradores, assimetria que se traduz na diferença de interesses (Castro & Silva, 2017; Rhodes, 2016; Andrew, Short, Jung & Arlikatti, 2015; Silva et al., 2014). Portanto, para minimizar os problemas de agência, ou seja, aproximar os interesses das partes interessadas, melhorar o desempenho e o resultado da organização, reduzir os conflitos e trazer segurança para os proprietários, desenvolveu-se a governança (Castro & Silva, 2017).

A governança exerce importante papel na aproximação da relação agente-principal, o que também ocorre para a administração pública. Andrew, Short, Jung and Arlikatti (2015) afirmam que o agente está diretamente associado ao grau de clareza do acordo de delegação ao estabelecer resultados e limites das entregas esperados. No entanto, para os entes públicos, o principal (cidadão) necessita de se aproximar do agente (gestor), responsável pela execução das políticas, o que se dá por meio da governança.

Como as decisões do agente (gestor público) impactam diretamente na sociedade, especialmente no principal (cidadão), pressupõe-se que as políticas públicas são planejadas e

estruturadas para melhor atender às necessidades do cidadão, e, nesse sentido, a governança pode ser uma ferramenta para auxiliar o gestor na melhor tomada de decisão, reduzir a assimetria informacional e proporcionar condições para minimizar os conflitos e os custos desses conflitos entre o governo e a população (Castro & Silva, 2017).

No entendimento de Pinto, Kozikowski, Pillati, Chelski e Samaha (2014), ainda que as propostas eletivas pareçam estar alinhadas com o interesse do eleitor, na gestão propriamente dita, a falta de transparência e as dificuldades de controle podem favorecer condições para comportamentos oportunistas, criando conflitos de agência. Logo, gestores públicos preocupados em ganhar maior confiança da comunidade buscam melhorar a transparência da divulgação de informações e reduzir a assimetria informacional, visto que a divulgação eficaz de informações é essencial para que a sociedade possa entender melhor o desempenho dos gestores (Mello, 2009).

A função primordial de determinado governo é alcançar os almejados resultados, voltados sempre ao interesse da coletividade. Portanto, espera-se que os tomadores de decisão foquem na performance, na transparência, na responsabilização e, principalmente, em um comportamento ético e profissional. Essas características resultam em uma boa governança, sendo fundamental para se buscar o bem-estar social de um país (International Federation of Accountants, 2001).

A governança pública é tratada como uma forma de orientar a gestão pública em benefício do interesse público, vinculada principalmente à transparência das instituições, e na busca também por alcançar os princípios básicos da administração, que são: a legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e a eficiência (Castro Alcântara et al., 2015). Assim, devido à relevância da governança para a administração pública brasileira, tem-se na seção seguinte uma descrição das características principais de governança pública.

## **2.2 Governança pública**

A origem da governança está associada ao momento em que as organizações deixaram de ser geridas diretamente por seus proprietários e passaram a administração para terceiros, a quem foram delegados autoridade e poder para administrar recursos pertencentes aos primeiros (Castro & Silva, 2017). No entanto, nem sempre os objetivos almejados pelos proprietários do capital são coincidentes com o dos seus gestores, levando a identificar um conflito de agência, que existe devido à assimetria das informações existentes entre proprietários e administradores em decorrência do desequilíbrio de informações, poder e autoridade (Rhodes, 2016).

Para Eisenhardt (1989), o problema de agência surge, pois o principal e o agente têm objetivos diferentes, além de o principal não pode determinar se o agente se comportou adequadamente. A partir disso, os interesses e resultados almejados pelos dois *stakeholders* suscitam divergências que devem ser alinhadas por ações e procedimentos que aproximam seus interesses, melhoram o desempenho e o resultado da organização, reduzem os conflitos e oferecem segurança para os proprietários, logo, mecanismos de monitoramento e controle podem mitigar os problemas de agência (Silva, 2018).

Nesse sentido, a governança está associada à atenuação dos problemas de agência, pois contribui para minimizar o conflito entre o agente e principal, mediante um conjunto eficiente de mecanismos, os quais visam a garantir que a execução das atividades da instituição esteja pautada no interesse do principal (Silva, 2018).

A governança é aplicável a diversas formas organizacionais, inclusive às organizações públicas, uma vez que seus princípios e ações objetivam otimizar os resultados pretendidos pelos seus *stakeholders*, gestores e proprietários (Andrew et al., 2015). A governança é considerada pela literatura como um tema em desenvolvimento, tendo em vista o fato de ainda não estar internalizada por ser recente, pela sua abrangência e pela diversidade de modelos (Silva, 2018). Logo, existem várias definições de governança na literatura, no entanto, pode-se separar em três tipos principais: pública, econômica e social (Mimicopoulos et al., 2007).

O poder da governança econômica é o setor privado, que envolve as políticas, processos ou mecanismos organizacionais necessários para a produção e distribuição de bens e serviços. A governança social, cujo poder é a sociedade civil, incluindo cidadãos e organizações sem fins lucrativos, envolve os valores e sistemas de crenças necessários para atingir esse objetivo, bem como o comportamento social de tomada de decisão. Por fim, a governança pública, cuja autoridade é o Estado, o governo ou o setor público, está relacionada ao processo pelo qual uma sociedade organiza e administra os seus assuntos (Mimicopoulos et al., 2007).

Bovaird and Loffler (2003) mencionam que a definição de governança pública sugere dois aspectos complementares, tais quais: a) a obtenção de resultados de qualidade de vida que realmente importem aos atores dentro do sistema de governança pública, e b) os processos de interação entre as partes interessadas que correspondam aos critérios ou normas acordados. Assim, é possível perceber que a governança sugere o estabelecimento de procedimentos e a correspondente execução, com fins de instrumento gerador de eficiência administrativa para o alcance dos resultados alinhados entre o agente e o principal.



Para Matias-Pereira (2010), a governança, na administração pública, deve tornar explícito o papel de cada ator, definindo seus objetivos, suas responsabilidades, seus modelos de decisão, suas rotinas, entre outras ações. Assim, a governança deve se preocupar com a capacidade dos sistemas políticos e administrativos de agir efetiva e decisivamente para resolver os problemas públicos, inclusive pela mensuração do desempenho das esferas governamentais.

Como a governança objetiva auxiliar na solução de problemas públicos, ela deve procurar estabelecer critérios avaliativos ou indicativos que auxiliem os órgãos a atenderem demandas sociais. Portanto, mensurar o desempenho da administração com o intuito de verificar se ela está atendendo ao seu fim básico, está diretamente associado ao mecanismo de controle e governança (Massey & Johnston-Miller, 2016; Brasil, 2014). Logo, governança possui o caráter de direcionar os rumos, as metas, e de influenciar os resultados das políticas públicas e prioridades empresariais e governamentais (Brasil, 2014; Bovaird & Löffler, 2003).

Há várias definições de governança no setor público, pois o termo governança é amplo, além de variar de acordo com o enfoque e a área na qual está sendo empregado. Apesar da diversidade de definições, podem-se observar alguns componentes-chave, que são expressos de forma recorrente. Assim, aproveitando os vários conceitos-chave, Mello (2009) propôs um conceito para o termo governança pública:

A governança deve estar relacionada à habilidade e capacidade do governo para: desenvolver com eficiência e responsabilidade a gestão dos recursos e das políticas públicas; tornar o governo mais aberto, responsável, transparente e democrático; promover mecanismos que possibilitem a participação da sociedade no planejamento, decisão e controle das ações que permitem atingir o bem comum (Mello, 2009, pp. 16-17).

Tendo em vista a diversidade de abordagem sobre o termo “governança pública”, tornou-se importante sistematizar algumas das suas principais abordagens. Nesse sentido, o Quadro 1 apresenta as diferentes abordagens conceituais para a governança pública, sistematizadas, por ano, e contextualizadas por diversas organizações, bem como o entendimento desta por múltiplos autores, auxiliando na percepção de sua diversidade conceitual, abrangência e aplicabilidade.

Quadro 1  
Sistematização dos conceitos de governança pública

Autores/ Organização	Governança Pública
Rhodes (1996)	Está relacionada à mudança no significado de governo, referindo-se a um novo processo de administração, em que as redes auto-organizáveis e Inter organizacionais são assim caracterizadas: interdependência, troca de recursos e regras de jogo e expressiva autonomia do Estado.
Bresser-Pereira e Spink (1998)	Capacidade financeira e administrativa, em sentido amplo, de um governo implementar políticas.
Kaufmann, Kraay e Zoido-Lobaton (1999)	Tradições e instituições em que a autoridade de um país é exercida, o que inclui o processo pelo qual os governos são selecionados, monitorados e substituídos. A capacidade efetiva do governo em formular e implementar políticas sólidas e o respeito dos cidadãos e do Estado com as instituições que governam as interações sociais e econômicas entre eles.
Wei (2000)	Conjunto de instituições e estruturas que definem como os bens públicos são criados e entregues para os cidadãos e para o setor privado e como as políticas públicas são realizadas.
Lynn Jr., Heinrich e Hill (2001)	Regime de leis, regras administrativas, decisões judiciais e práticas que restringem, prescrevem e habilitam a atividade de governo, e cuja atividade é amplamente definida como a produção e entrega de bens e serviços públicos. Implica em um arranjo de elementos distintos, mas inter-relacionados – incluindo mandatos políticos; estruturas organizacionais, financeiras e programáticas; níveis de recursos; regras administrativas e diretrizes; normas e regras institucionalizadas que restringem e habilitam as tarefas, prioridades e valores que são incorporados nos processos regulamentares, de produção e entrega de serviços.
Loffer (2001)	Uma nova geração de reformas administrativas e de Estado, que tem como objeto a ação conjunta, levada a efeito de forma eficaz, transparente e compartilhada pelo Estado, pelas empresas e pela sociedade civil, visando uma solução inovadora dos problemas sociais, criando possibilidades e chances de um desenvolvimento futuro sustentável para todos os participantes.
Araújo (2002)	Associa a governança com a capacidade que o Estado tem para formular e implementar suas políticas. Para alcançar as metas coletivas propostas, a Administração Pública faz uso das competências de ordem financeira, gerencial e técnica.
Bovaird e Loeffler (2003)	São as formas como as partes interessadas ( <i>stakeholders</i> ) interagem uns com os outros, a fim de influenciar os resultados das políticas públicas.
Graham, Amos e Plumptre (2003)	Interações entre estruturas, processos e tradições que determinam como o poder é exercido, como os cidadãos são ouvidos e como as decisões são tomadas nas questões de interesse público. Tratam-se, basicamente, de poder, relacionamentos e <i>accountability</i> (quem tem poder, como as decisões são tomadas e como se dá a responsabilidade de seus principais protagonistas).
Marini e Martins (2004)	Está centrada na questão administrativa do Estado e em sua capacidade de ação para o alcance de resultados de desenvolvimento, a partir da capacidade das organizações de desempenhar suas tarefas de maneira eficaz, eficiente e sustentável. Tal capacidade técnica, financeira e gerencial se deve aos seguintes elementos estruturais: transparência, gestão, legalidade e responsabilidade.
Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD) (2004)	Arranjos formais e informais que determinam como são tomadas as decisões públicas e como são realizadas as ações públicas, na perspectiva de manter os valores constitucionais de um país em face de vários problemas, atores e ambientes.
Gonçalves (2005)	A governança não está limitada apenas às políticas públicas, mas interligadas e articuladas em processos de cooperação dos atores envolvidos no processo, ou seja, as organizações, os burocratas, os agentes, o mercado, o Estado e a sociedade civil, entrelaçadas, de modo que sejam concebidos efetivamente o desenvolvimento econômico, financeiro, sustentável, cultural e social do Estado.

Continua

## Conclusão

Slomsk et al. (2008)	Não é somente uma questão de aumento de efetividade e eficiência, mas também de guardar a legalidade e legitimidade. Aqui, é possível indicar padrões de valor, pois o governo é destinado a ser apoio e propositor, e tem, como princípios centrais: a justiça social, a equidade, a legitimidade e o cumprimento do dever. Abrange significativas atividades, envolvendo a direção de redes complexas em setores políticos da sociedade.
World Bank (2007)	Consiste no exercício da autoridade, do controle, da administração e do poder do governo. É o modo pelo qual o poder é exercido na administração dos recursos sociais e econômicos de um país, visando ao desenvolvimento e implicando na capacidade dos governos de planejar, formular e implementar políticas e cumprir suas funções.
Matias-Pereira (2010)	É o sistema que determina o equilíbrio de poder entre os envolvidos – cidadãos, representantes eleitos (governantes), alta administração, gestores e colaboradores – com vistas a permitir que o bem comum prevaleça sobre os interesses de pessoas ou grupos.
Raquel e Bellen (2012)	É um processo de interação entre os diversos atores, mecanismos e práticas administrativas, em que o governo participa de forma ativa e busca uma gestão eficiente e eficaz em razão dos objetivos propostos.
International Federation of Accountants (2013)	Compreende a estrutura (administrativa, política, econômica, social, ambiental, legal e outras) posta em prática para garantir que os resultados pretendidos pelas partes interessadas sejam definidos e alcançados.
Oliveira e Pisa (2015)	A governança pública é a capacidade do estado de implementar políticas necessárias para o alcance dos objetivos comuns e pressupõe o aperfeiçoamento dos meios de interlocução com a sociedade, ao passo que sejam promovidas ações que garantam a maior atuação do cidadão e responsabilização dos agentes públicos.
Baeta, Pereira e Mucci (2016)	A capacidade de o governo entrar em ação, em sentido amplo, de realizar suas políticas.
Massey, Johnston-Miller (2016)	É entendida no conceito de governança com atores estatais em redes que atuam coletivamente para atingir os objetivos de políticas públicas.
Ribeiro Filho e Valadares (2017)	Os meios e processos garantem que o interesse da maioria seja observado pelos entes político-governamentais, objetivando o bem-estar social.
Paines, Aguiar e Pinto (2018)	São mecanismos estabelecidos para o desenvolvimento de uma cultura gerencial, guiada pelos seguintes valores: eficiência, qualidade, transparência e prestação de contas ao cidadão-usuário.

Castro Alcântara, Pereira e Silva (2015) afirmam que a governança pode ser pautada no desempenho e na eficiência dos entes públicos, sendo assim, o debate principal não é se o Estado continua sendo ou não o provedor de bens e serviços públicos, mas sim se o desempenho público e os resultados estão sendo alcançados pelos governos na provisão pública à sociedade.

Um bom sistema de governança coloca novas exigências sobre o processo de tomada de decisão e de formulação de política pública, visto que a mudança da governança para a boa governança introduz uma dimensão normativa, abordando a qualidade (Santiso, 2001).

Para Plumptre and Graham (1999, p. 8), boa governança seria “um modo ou um modelo de governança que conduz a resultados sociais e econômicos almejados pelos cidadãos”. A qualidade da governança depende da sua influência no exercício dos direitos à qualidade de vida dos cidadãos (Huther & Shah, 1999). Assim, a boa governança ocorre quando se atribuem e se geram recursos para responder aos problemas coletivos.

Nesse sentido, os Estados devem ser avaliados pela qualidade e quantidade de bens públicos prestados aos cidadãos, pois, quanto maior a qualidade e quantidade de bens entregues, melhor o nível de governança (Rotberg, 2004). Portanto, a qualidade da governança é reflexo da qualidade da relação entre o Estado e a sociedade.

Bevir (2013) afirma que, entre os princípios que sustentam uma boa governança, estão: transparência, *accountability*, responsabilidade, participação, capacidade de resposta e eficiência com recursos públicos. Desse modo, o Estado alcança melhores resultados se as organizações sabem como desenvolver suas atividades (Graham, Amos & Plumptre, 2003).

No Brasil, o Tribunal de Contas da União (TCU) dedicou-se à elaboração de um referencial de avaliação do Governo Central e diagnosticou o perfil da governança brasileira nas entidades públicas locais, regionais e federal. Para o TCU, governança pública são os mecanismos de liderança, estratégia e controle, postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade (Brasil, 2014).

O TCU enquadra a governança como um mecanismo de avaliação, direção e monitoramento que interage entre estruturas administrativas (cultura organizacional e processos), cidadãos e outras partes interessadas integrantes no processo de poder e de responsabilidades, com o intuito de prover os sistemas políticos e administrativos de efetividade em suas ações (Brasil, 2014). Desse modo, a boa governança pública tem como propósitos conquistar e preservar a confiança da sociedade, por meio de conjunto eficiente de mecanismos, a fim de assegurar que as ações executadas estejam sempre alinhadas ao interesse público (Brasil, 2014).

Quanto à mensuração da boa governança, têm sido desenvolvidos diversos indicadores. Ressalta-se que cada iniciativa tem pontos fortes e fracos; as principais iniciativas incluem indicadores baseados em escalas, índices de opinião de especialistas e medidas combinadas, tais como as medidas de democracia e direitos humanos (Landman & Häusermann, 2003).

Landman and Häusermann (2003) relatam que os métodos científicos relacionados às técnicas de medição de boa governança têm evoluído, reconhecendo a importância das fontes de informação e a credibilidade dos testes de confirmação, além de que o método deve ser viável e replicável. Para esses autores, cinco tipos de medidas de boa governança podem ser encontrados, incluindo: 1) liberdade civil e política ou liberdade política como *proxy* de medidas para um Estado de Direito; 2) a frequência da violência política como uma medida inversa da boa governança; 3) avaliações de peritos e pareceres de boa governança para

investimentos; 4) indicadores objetivos; 5) indicadores misturando medidas que combinam dados agregados, escalas e opinião de especialistas.

A qualidade do sistema de governança de um país é um fator decisivo para alcançar o desenvolvimento econômico e social sustentável (Santiso, 2001). Além disso, a boa governança reduz a pobreza (World Bank, 2007), reduz a corrupção, melhora a prestação de contas, a descentralização governamental, melhora a gestão dos recursos públicos, melhora a igualdade perante a lei, utilização eficiente dos recursos, a prestação efetiva dos serviços, a participação na tomada de decisão política (Grindle, 2004).

De acordo com alguns autores, a governança está associada com a renda per capita (Kaufmann & Kraay, 2002), com o Índice de Desenvolvimento Humano – IDH (Kaufmann, Kraay & Mastruzzi, 2006), com o crescimento econômico e desenvolvimento (Siegle, Weinstein & Halperin, 2004; Kaufmann, Kraay & Zoido-Lobaton, 1999), com o nível de resultado, investimento, capital humano, liberalização econômica e resultado bruto distribuído na sociedade (Tavares & Wacziarg, 2001).

Destaca-se que a boa governança pode ser analisada a nível global, nacional e local. A nível global, a governança pode ser comparada entre países e ao longo do tempo, devido à padronização dos dados que podem ser aplicados a diversas culturas, economias e sistemas políticos. A nível nacional, a governança pode ser analisada com mais compreensividade, por ser mais flexível e ter características específicas. Por fim, a nível local, a avaliação da governança é orientada a uma região geográfica (Mimicopoulos et al., 2007).

Portanto, governança municipal é planejar, formular, programar políticas e cumprir funções no âmbito local, tendo em mente a qualidade da prestação de serviços públicos (Mimicopoulos et al., 2007). A governança pública que está sendo tratada nesta dissertação é de nível local, pois avaliará os indicadores de governança no setor público municipal.

### **2.3 Governança municipal**

Em consonância com a Constituição de 1988, ao descentralizar a gestão pública, a esfera pública municipal ganhou importante dever na integração e na harmonização dos princípios constitucionais que norteiam a gestão pública brasileira (Santos & Freitas Gama, 2005). Portanto, os atos da gestão municipal devem estar de acordo com os princípios básicos da administração pública, quais sejam: legalidade, moralidade, impessoalidade, publicidade, eficiência (Brasil, 1988).

Nesse sentido, a gestão municipal pode ser considerada a administração pública dos bens e interesses municipais, ou seja, a gestão da prefeitura e seus entes, a qual está

relacionada com o conjunto de recursos e instrumentos da administração aplicados na administração local, por meio de seus servidores municipais (Rezende & Castor, 2006).

Sabe-se que a ação do Estado se efetiva por meio da gestão pública, com o intuito de viabilizar e garantir direitos, ofertar serviços e distribuir recursos. Desse modo, objetivando maior responsabilidade e transparência na gestão fiscal, surgiu a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n.º 101/2000), a Lei de Acesso à Informação (Lei n.º 12.527/2011) e a Lei Anticorrupção (Lei n.º 12.846/2013), que ampliaram as possibilidades de controle e responsabilização dos gestores públicos (Leite Filho & Fialho, 2014).

A Lei de Responsabilidade Fiscal tem como principal propósito disciplinar os gastos e proporcionar maior qualidade na gestão das entidades públicas brasileiras. Logo, o cumprimento dos seus preceitos proporciona elevação nos indicadores de qualidade de vida e desenvolvimento dos municípios, enfatizando a eficiência dos gastos e investimentos necessários ao próprio desenvolvimento econômico e social (Leite Filho & Fialho, 2014).

Para Scarpin e Slomisk (2007), não apenas a qualidade da gestão pública explicaria o desenvolvimento municipal, sendo necessária a inclusão de outras variáveis que representem a realidade brasileira, sendo: localização, influência política, renda, distância em relação à capital, altitude, nível de população rural, receita tributária, despesa com pessoal, despesa com saúde e saneamento, investimentos, gastos com indústria e comércio, e outras.

No entanto, mesmo com os avanços da legislação e com as melhorias tecnológicas, o cidadão não dispõe das mesmas informações que o gestor. Nesse cenário, há um quadro de informação assimétrica, pois os cidadãos (no papel de principal) não possuem acesso irrestrito às ações dos gestores públicos (no papel de agente), por isso não sabem se a utilização dos recursos públicos está sendo feita de forma a maximizar o seu retorno (Leite Filho & Fialho, 2014).

Dessa forma, é imprescindível o desenvolvimento de metodologias que permitam a mensuração do desempenho dos governos. Com esse intuito, já foram criados vários índices, uns com foco na quantificação da riqueza gerada (Produto Interno Bruto – PIB), outros no desenvolvimento (Índice de Desenvolvimento Humano – IDH e Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal – IFDM), na gestão fiscal (Índice Firjan de Gestão Fiscal – IFGF) e, até mesmo, na satisfação percebida pela população (Felicidade Interna Bruta – FIB).

A avaliação da gestão municipal, por meio de índices, é limitada, pois não engloba todas as dimensões que interferem na gestão. Mas a simplificação da realidade é indispensável para a sua compreensão, pois é por meio dos indicadores que se analisam e se

avaliam os pontos fortes e fracos, assim como o sucesso ou fracasso de uma estratégia de desenvolvimento de uma cidade ou região (Siedenberg, 2003).

Horsch (2006) afirma que não existem indicadores perfeitos, mas são importantes, visto que fornecem sinais de alerta e, apesar de não mostrarem as ações que deveriam ser tomadas para modificar o sistema e assim direcioná-lo a um caminho desejável, chamam a atenção para as dimensões que necessitam de uma maior atenção. Viana, Rodrigues, Lima, Araújo e Moura (2008) justificam a utilização de índices agregados, em razão de a abstração aumentar o poder de interpretação da realidade. Um índice agregado pode ser mais fácil de utilizar, pois resume informações em um ou em alguns números, podendo ser útil para ajudar na tomada de decisões dos gestores.

Os princípios do direito administrativo são definidos como o princípio da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. O controle e a utilização de indicadores, principalmente de desempenho, refletem consideravelmente no princípio da eficiência (Di Pietro, 2013). Os indicadores de saúde, quando gerados de forma regular em um sistema dinâmico, são instrumentos valiosos para tomada de decisão, gestão e avaliação da situação da saúde e das ações em todos os níveis da Saúde Pública (Pereira & Tomasi, 2016).

O aumento do interesse da população em participar das decisões políticas força os governantes a aumentar o controle e a transparência na utilização desses recursos. Esse cenário demanda a disponibilização de informações confiáveis, que sirvam de base para a formulação de políticas públicas e permitam avaliar o desempenho dos gestores (Pereira & Tomasi, 2016).

Ribeiro e Zuccolotto (2012) constataram que a transparência fiscal ainda é pouco utilizada pela administração pública e que a transparência observada está relacionada a melhores indicadores de desenvolvimento socioeconômico. Cruz (2010) também averiguou uma relação entre as condições socioeconômicas dos municípios e a transparência na disponibilização de informações sobre a gestão pública nos portais eletrônicos. Santana Junior, Libonati, Vasconcelos e Slomski (2009) verificaram que existe um baixo atendimento à integralidade das exigências legais de transparência fiscal eletrônica e que os indicadores econômico-sociais justificam as diferenças de níveis de transparência encontradas.

A avaliação de gestões municipais é de extrema importância para mostrar à sociedade como estão sendo utilizados os recursos públicos (Albuquerque, 2015). Portanto, tem-se buscado desenvolver instrumentos de avaliação de governança, eficiência e de gestão, com aplicabilidade em todas as esferas de governo e institucional. As áreas contempladas nesse estudo foram: Índice CFA de Governança Municipal (IGM-CFA); Ranking Nacional de

Transparência (RNT) ou Índice de Transparência pública (ITP/TCUPR); Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal (IFDM); Índice FIRJAN de Gestão Fiscal (IFGF); e Índice de Transparência da Administração Pública Covid-19 (ITP Covid-19).

### ***2.3.1 Índice CFA de Governança Municipal (IGM-CFA)***

O Índice do Conselho Federal de Administração de Governança Municipal (IGM-CFA), lançado em 2016 e revisado em 2018, foi criado pelo Conselho Federal de Administração (CFA), com apoio técnico do Instituto Publix para o Desenvolvimento da Gestão Pública. Esse índice é resultante de uma métrica de avaliação da governança pública nos municípios brasileiros, que busca reconhecer, registrar e disseminar as boas práticas de gestão. Além disso, tem como objetivo expandir o debate sobre a importância da gestão para a promoção do desenvolvimento municipal (CFA, 2021).

O IGM-CFA é definido a partir de três dimensões: Finanças, Gestão e Desempenho. Para a formação dos índices nas diferentes dimensões, são utilizados dados secundários oriundos de diferentes bases públicas e consideram-se os dados de áreas secundárias, como saúde, educação, saneamento e meio ambiente, segurança pública, gestão fiscal, transparência, recursos humanos, planejamento e outras. Esse índice se destaca e se diferencia de outros índices semelhantes, pelo fato de abranger mais aspectos sobre o desempenho municipal, contemplando questões fiscais, de gestão e de desempenho (CFA, 2021).

Desse modo, o IGM/CFA proporciona aos gestores informações relevantes de outros municípios que possuem um bom desempenho e utilizam estratégias diferenciadas, o que contribui para debates de melhoria e colaboração na gestão do município (Albuquerque et al., 2015). A dimensão Finanças é composta por quatro indicadores e nove variáveis, cujo objetivo e forma de cálculo estão discriminados no Quadro 2.



Quadro 2  
**Composição da Dimensão Finanças do IGM-CFA**

Indicador	Variável	Objetivo da mensuração da variável	Forma de Cálculo	Fonte
Fiscal	Receita Própria	Mensurar a capacidade de geração de receita própria do município	Valor da receita própria dividido pela receita total do município	Sistema FIRJAN
	Investimentos	Medir a capacidade de investir do município	Valor de investimentos dividido pela receita total do município	Sistema FIRJAN
	Liquidez	Medir a capacidade de pagamento das obrigações do município	Valor de caixa menos restos a pagar dividido pela receita total do município	Sistema FIRJAN
	Gasto com pessoal	Mensurar o nível de gastos com pessoal do município	Valor de gastos com pessoal dividido pela receita total do município	Sistema FIRJAN
	Custo da dívida	Mensurar o comprometimento do orçamento com custos de dívida	Valor de juros e amortizações divididas pela receita bruta do município	Sistema FIRJAN
Investimento <i>per capita</i>	Gastos <i>per capita</i> em saúde	Medir o grau de investimento do governo na saúde pública	Valor de despesas com saúde dividido pela população	Secretaria do Tesouro Nacional
	Gastos <i>per capita</i> em educação	Medir o grau de investimento do governo na educação.	Valor de despesas com educação dividido pela população	Secretaria do Tesouro Nacional
Custo do Legislativo	Gasto <i>per capita</i> do legislativo	Medir o gasto do município com o legislativo	Despesas empenhadas na conta do Legislativo dividido pela população	Secretaria do Tesouro Nacional
Equilíbrio Previdenciário	Indicador da Situação previdenciária	Medir a adequação e sustentabilidade financeira do Sistema de previdência municipal	Nota obtida pelo ISP conforme os critérios da metodologia	Secretaria de Previdência do Ministério da Economia

Fonte: CFA (2021)

A dimensão Gestão é composta por dez variáveis e abrange questões como planejamento das despesas, número de colaboradores da administração pública direta e indireta, qualidade dos investimentos em saúde e educação e transparência, conforme disposto no Quadro 3.

Quadro 3  
**Composição da Dimensão Gestão do IGM-CFA**

Planejamento	Planejamento da despesa	Mensurar a adequação do planejamento de despesas do município	Valor de restos a pagar não processados dividido pela despesa total do município	Secretaria do Tesouro Nacional
	Captação de recursos	Avaliar a capacidade de captação de recursos do município	Valor de recursos captados em convênio dividido pela receita corrente total do município	Secretaria do Tesouro Nacional
	Lei geral MPE	Medir a implementação da Lei de incentivo à MPE nos municípios	Número de itens da lei implementados dividido pelo total de itens	SEBRAE
Colaboradores	Servidores <i>per capita</i>	Verificar a proporção de servidores da administração pública direta e indireta na população do município	Total de colaboradores na administração direta e indireta dividido pela população	MUNIC-IBGE
	Comissionados	Verificar a proporção de comissionados no total de servidores da administração pública direta e indireta	Total de comissionados sem vínculo na administração direta e indireta dividido pelo total de colaboradores	MUNIC-IBGE
Qualidade do Investimento	Qualidade do Investimento em Educação	Avaliar os gastos e os resultados gerados em educação	Custo-benefício dos gastos <i>per capita</i> em educação em relação aos resultados em educação mensurados pelo IGM	IGM
	Qualidade do investimento em saúde	Avaliar os gastos e os resultados gerados em saúde	Custo-benefício dos gastos <i>per capita</i> em saúde em relação aos resultados em educação mensurados pelo IGM	IGM
Transparência	Qualidade das informações	Verificar o nível de informações prestadas nas bases de dados federais	Número de informações disponíveis dividido pelo total de base de dados	IGM
	CAUC	Analisar a regularidade do município com o CAUC	Número de pendências do CAUC em relação ao total de itens	Secretaria do Tesouro Nacional
	Transparência	Medir o nível de cumprimento dos municípios com relação às leis referentes à transparência no Brasil	Checklist realizado pelo MPF com os municípios	Ministério Público Federal

Fonte: CFA (2021)

A dimensão Desempenho é composta por dez variáveis e abrange indicadores relacionados à saúde, educação, segurança, qualidade habitacional e vulnerabilidade social, conforme disposto no Quadro 4.

Quadro 4

**Composição da Dimensão Desempenho do IGM-CFA**

Saúde	Mortalidade infantil	Mensurar número de crianças que sobrevivem ao primeiro ano de vida	Número de óbitos de crianças com menos de um ano de idade dividido pelo total de nascidos vivos multiplicado por mil	Datasus
	Cobertura da Atenção Básica	Medir a cobertura da população atendida pela Atenção Básica	População coberta pelas equipes da Saúde da Família e Atenção Básica dividido pela população total	Datasus
	Cobertura vacinal	Avaliar a capacidade de realizar campanhas de vacinação pelo município	Cobertura populacional de todas as campanhas vacinais (categoria de imunizações)	Datasus
Educação	Abandono escolar	Indicar o percentual de alunos que deixam de frequentar a escola nos anos iniciais	Razão entre a quantidade de abandono e o total das matrículas efetuada no ano nos anos iniciais multiplicado por 100	INEP
	IDEB 5º ano	Medir a qualidade e aprendizado da rede de ensino municipal	Resultado do município no IDEB	INEP
	Taxa de distorção idade-série	Medir o aprendizado dos alunos da rede municipal nos anos iniciais	Proporção de alunos nos anos iniciais do ensino fundamental com mais de dois anos de atraso em escolas públicas municipais rurais e urbanas	INEP
Segurança	Crimes Violentos	Mensurar o número de crimes violentos no município	Metodologia do Mapa da Violência para crimes violentos envolvendo armas de fogo utilizando CID 10	Mapa da Violência
Qualidade Habitacional	Acesso à água	Avaliar a população com acesso à água	População com serviço de água dividido pela população total (IN055)	SNIS
	Acesso a esgoto	Avaliar a população com acesso a esgoto	População com serviço de esgoto dividido pela população total (IN056)	SNIS
Vulnerabilidade Social	Vulnerabilidade social	Avaliar o percentual da população em situação de vulnerabilidade econômica considerando o CadÚnico	Número de pessoas cadastradas no CadÚnico dividido pela população do município	Ministério da Cidadania

Fonte: CFA (2021)

São gerados resultados para as três dimensões e o IGM-CFA final é obtido com base na média aritmética simples das referidas dimensões. O CFA observa em suas notas metodológicas a respeito do IGM, que, nas situações em que não há disponibilidade de informação para o município, é atribuída a nota zero e o cálculo considera as notas para as demais informações disponíveis (CFA, 2021).

Dessa forma, mesmo que não conste informação para algum município na base de dados utilizada, será apurada sua nota geral do IGM. Ademais, como existem diferentes

sistemas que apuram a mesma variável dentro do governo federal, utilizando diferentes metodologias, é necessário sempre relacionar o dado com a sua fonte.

### **2.3.2 *Ranking Nacional de Transparência (RNT – ITP/TCUPR)***

A Constituição Federal de 1988, a Lei de Responsabilidade Fiscal n.º 101 de 2000 e a Lei de Acesso à Informação n.º 12.527 de 2011, regulamentada pelo Decreto n.º 7.724 de 2012, são as principais ferramentas de transparência que promovem o controle social no estado brasileiro (Gomes, 2020).

No entanto, até a execução do Projeto do Ranking Nacional dos Portais da Transparência, não se tinha uma avaliação efetiva quanto ao cumprimento das leis nos 5.569 municípios brasileiros e 27 estados da federação brasileira. Dessa forma, a câmara de combate à corrupção do Ministério Público Federal (MPF) coordenou todas as unidades do MPF para que fosse feita uma avaliação nacional que redundasse na adoção de medidas judiciais e extrajudiciais em face de municípios e estados em débito com as leis (Ministério Público Federal [MPF], 2016).

A primeira avaliação ocorreu entre 08/09/2015 e 09/10/2015. Após a coleta dos dados, o MPF divulgou rankings dos estados e municípios brasileiros no dia 09 de dezembro de 2015. Além de divulgar os rankings, o MPF emitiu mais de 3.000 recomendações aos entes federados que descumpriram suas obrigações legais, permitindo-lhes cumprir a Lei da Transparência em até 120 dias (MPF, 2016).

Ao término do prazo de 120 dias, o MPF fez nova avaliação nacional, no período de 11/04/2016 a 27/05/2016, para conferir se as recomendações tinham sido cumpridas. A média nacional aumentou cerca de 30% da primeira para a segunda avaliação, no entanto, nem todas as recomendações foram cumpridas, dessa forma, 2.109 ações civis públicas foram propostas em todo o país para forçar os gestores que ainda insistem em descumprir a legislação. Para os municípios que ainda não tinham portais na internet no momento da segunda avaliação em 2016, foi adotada uma linha de atuação mais severa (MPF, 2016).

O Ranking da Transparência, conhecido também como índice de transparência dos municípios brasileiros, refere-se a um questionário, o qual foi aplicado pelo Ministério Público Federal (MPF) no Brasil inteiro, tendo sido elaborado pelos representantes do MPF, Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), Controladoria Geral da União (CGU), Tribunal de Contas da União (TCU), Secretaria do Tesouro Nacional (STN), Associação dos Membros dos Tribunais de Contas (ATRICON), Banco Central, entre outras instituições de controle e fiscalização (MPF, 2016).

O questionário formulado é essencialmente baseado nas exigências legais (Lei Complementar n.º 101/2000; Lei Complementar n.º 131/2009; Decreto n.º 7.185/2010; Lei n.º 12.527/2011), além do que se tem estabelecido como “boas práticas de transparência” (MPF, 2016). Esse índice é calculado abrangendo transparência ativa, transparência passiva, poder executivo e boas práticas de transparência, conforme detalhado no Quadro 5.

Quadro 5

**Itens avaliados para a elaboração do RNT dos municípios do Estado do Paraná**

<b>Itens Avaliados</b>	<b>Critérios</b>	<b>Fundamentação</b>
Informações Prioritárias	- O ente possui sítio oficial e/ou portal da transparência próprio ou compartilhado na internet?	Art. 48, II, da LC 101/00; Art. 8º, § 2º, da Lei 12.527/11
	- O site contém ferramenta de pesquisa de conteúdo que permita o acesso à informação?	Art. 8º, § 3º, I, da Lei 12.527/11
<b>Transparência Ativa -</b> Informações Institucionais	- Registro das competências; - Estrutura organizacional; - Endereços; - Telefones da unidade; - Horário de atendimento.	art. 8º, § 1º, I, da LAI
	- Perguntas e respostas mais frequentes (faq).	Art. 8º, § 1º, VI, da LAI
	- Canal de comunicação com cidadão do tipo “fale conosco”, que permite ao interessado comunicar-se com o órgão por via eletrônica ou telefônica.	Art. 8º, § 3º, inciso VII, da LAI
	- Identificação dos responsáveis.	Art. 8º, § 1º, I, da LAI.
<b>Transparência Ativa - Receita</b>	- Natureza da receita; - Previsão dos valores da receita; - Valores da arrecadação, inclusive recursos extraordinários; - Ferramenta de pesquisa específica (que permite pesquisar dentro deste conjunto de informações, possibilitando filtros específicos); - Gravação de relatórios em diversos formatos; - Existência de informações atualizadas (tempo real); - Existência de histórico das informações (pelo mesmo 3 anos); - Apresenta informações sobre transferências federais, estaduais e municipais?	Art. 48-A, Inciso II, da LC 101/00; art. 7º, Inciso II, do Decreto 7.185/10

Continua

Continuação

<b>Transparência Ativa – Despesa</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Número e valor de empenho, liquidação e pagamento;</li> <li>- Classificação orçamentária, especificando a unidade orçamentária, a função, a subfunção, a natureza da despesa e a fonte dos recursos;</li> <li>- Pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento; Procedimento licitatório, bem como a sua dispensa ou inexigibilidade;</li> <li>- Bem fornecido ou serviço prestado;</li> <li>- Ferramenta de pesquisa específica (que permita pesquisar dentro deste conjunto de informações, possibilitando filtros específicos);</li> <li>- Gravação de relatórios em diversos formatos;</li> <li>- Existência de informações atualizadas (tempo real);</li> <li>- Existência de histórico das informações (pelo menos 3 anos);</li> <li>- Apresenta informações sobre transferências realizadas.</li> </ul>	Art. 48-A, I, da LRF c/c art. 7º, VI, da LAI, art. 37, caput, da CF (princípio da publicidade) e Art. 7º, Inc. I, do Decreto nº 7.185/2010
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Publicação da ordem cronológica de pagamentos das obrigações da entidade.</li> </ul>	Art. 5º, da Lei 8.666/93
<b>Transparência Ativa – Recursos Humanos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Relação de servidores;</li> <li>- Indicação de cargo e/ou função desempenhada por cada servidor;</li> <li>- Indicação da lotação de cada servidor;</li> <li>- Indicação da remuneração nominal de cada servidor;</li> <li>- Tabela com o padrão remuneratório dos cargos e funções;</li> <li>- Existência de informações atualizadas há no máximo 60 dias;</li> <li>- Existência de histórico das informações (pelo menos 3 anos).</li> </ul>	Art. 48, § 1º, II, arts. 3º, I, II, III, IV e V, e 8º, caput e § 1º, II e III, da LAI c/c arts. 37, caput (princípios da publicidade e moralidade), e 39, § 6º, da CF
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Há ferramenta de pesquisa por nome de servidor na área dedicada à folha de pagamento?</li> </ul>	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Há divulgação atualizada há no máximo 60 dias do nome dos funcionários cedidos e recepcionados?</li> </ul>	
<b>Transparência Ativa – Diárias</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Nome do beneficiário;</li> <li>Cargo do beneficiário;</li> <li>Número de diárias usufruídas por afastamento;</li> <li>Período de afastamento;</li> <li>Motivo do afastamento;</li> <li>Local de destino;</li> <li>Tabela ou relação que explicita os valores das diárias dentro do estado, fora do estado e fora do país, conforme legislação local;</li> <li>Existência de informações atualizadas (do ano da pesquisa);</li> <li>Existência de histórico das informações (pelo menos 3 anos);</li> <li>Existência de ferramenta de pesquisa que permita a exportação de dados (ex: .xlsx, .csv etc.).</li> </ul>	art. 48-A, I, da LRF c/c art. 7º, VI, da LAI, art. 37, caput, da CF (princípio da publicidade) e Art. 7º, Inc. I, do Decreto nº 7.185/2010

Continua

Continuação

<b>Transparência Ativa</b> – Processos de Compras Públicas	- Íntegra dos editais de licitação; - Íntegra das dispensas; - Íntegra das inexigibilidades; - Íntegra da ata de adesão – SRP; - Resultado dos editais (indica vencedor); - Resultado dos editais (indica valor); - Ferramenta de pesquisa específica (que permita pesquisar dentro desse conjunto de informações, possibilitando filtros específicos); - Gravação de relatórios em diversos formatos; - Existência de informações atualizadas (há no máximo 60 dias); - Existência de histórico das informações (pelo menos 3 anos).	Art. 48-A, I, da LRF c/c art. 8º, § 1º, Inc. IV, da LAI, art. 37, caput, da CF (princípio da publicidade), e art. 3º, caput e § 3º, da Lei nº 8.666/1993
	- Os editais e anexos estão disponíveis a todos, sem que seja necessária identificação ou registro.	Art. 1º, § único, Lei Estadual nº 19.581/18 e Acórdão TCU nº 2361/2018-Plenário
	- O texto no interior do arquivo é pesquisável.	‘Acórdão TCU nº 1855/2018 – Plenário
	- Há divulgação das propostas e dos lances de todos os licitantes na íntegra, inclusive anexos.	‘Art. 8º, § 1º, inciso IV, da Lei nº 12.527; Art. 30, inciso XI, do Decreto-Federal 5.450/2005
	- A entidade tem dado preferência para a utilização do pregão eletrônico em relação ao pregão presencial.	‘Acórdão TCE-PR 2605/18-Plenário (Consulta com força normativa)
	- Inserção da exigência de publicação do processo licitatório na íntegra.	Art. 1º, § único, Lei Estadual nº 19.581/18
	- Inserção de avaliação da gravação ou não das sessões de licitação.	‘Art. 1º, Lei Estadual nº 19.447/18
<b>Transparência Ativa</b> – Contratos e Parcerias	- Contratos na íntegra e termos aditivos; - Indicação do fiscal do contrato (ou do convênio/parceria); - Existência de informações atualizadas há no máximo 60 dias; - Existência de histórico das informações (pelo menos 3 anos).	Art. 8º, § 1º, Inc. IV, da LAI
	- Se existirem, convênios, termos de fomento, de colaboração e de parceria e contratos de gestão na íntegra, inclusive termos aditivos e planos de trabalho.	Art. 42, da Lei 13.019/14 e Art. 116, da Lei 8.666/93
	- A administração pública mantém a relação das parcerias celebradas e dos respectivos planos de trabalho, até 180 (cento e oitenta) dias após o respectivo encerramento.	Art. 10, da Lei 13.019/14
<b>Transparência Ativa</b> – Relatório de Gestão Fiscal (RGF)	- Publica o relatório de gestão fiscal dos últimos 6 meses; - Existência de histórico das informações (três anos).	
	- Há divulgação de dados gerais para acompanhamento dos resultados de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades?	‘Art. 8º, § 1º, inciso V, da Lei nº 12.527/11
<b>Transparência Passiva</b> – Serviço de Informações ao Cidadão – SIC	- Há possibilidade de envio de pedidos de informação de forma física (SIC); - Indicação da unidade/setor físico responsável pelo SIC; - Indicação de endereço físico do SIC; - Indicação de telefone do SIC; - Indicação dos horários de funcionamento do SIC.	Art. 8º, § 1º, I, c/c Art. 9º, I, da Lei 12.527/11.

Continua

Continuação

<p><b>Transparência Passiva - Serviço Eletrônico de Informações ao Cidadão e-SIC</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Há possibilidade de envio de pedidos de informação de forma eletrônica (e-SIC);</li> <li>- Apresenta possibilidade de acompanhamento posterior da solicitação;</li> <li>- A solicitação por meio do e-SIC é simples, ou seja, sem a exigência de itens de identificação do requerente que dificultem ou impossibilitem o acesso à informação, tais como: envio de documentos, assinatura reconhecida, declaração de responsabilidade, maioria;</li> <li>- Instrumento normativo local que regule a lei;</li> <li>- O ente publica relatório anual estatístico contendo a quantidade de pedidos de acesso recebidos, atendidos, indeferidos, bem como informações genéricas sobre os solicitantes;</li> <li>- Existe rol das informações que tenham sido desclassificadas nos últimos 12 (doze) meses;</li> <li>- Existe rol de documentos classificados em cada grau de sigilo, com identificação para referência futura.</li> </ul>	
<p><b>Transparência Passiva - Acessibilidade</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Contém símbolo de acessibilidade em destaque;</li> <li>- Exibição do “caminho” de páginas percorridas pelo usuário;</li> <li>- Opção de alto contraste;</li> <li>- Redimensionamento de texto;</li> <li>- Mapa do site;</li> <li>- Teclas de atalho;</li> <li>- Existe página contendo respostas a questões mais frequentes (faq) no site?</li> <li>- Está disponível no site ferramenta de pesquisa de conteúdo que permita o acesso à informação?</li> </ul>	<p>Art. 63, caput e § 1º, da Lei nº 13.146/2015</p>
<p><b>Poder Executivo - Instrumentos da Gestão Fiscal e do Planejamento</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Existência do PPA (Lei do Plano Plurianual);</li> <li>- Existência do anexo do PPA;</li> <li>- Existência da LDO (Lei de Diretrizes Orçamentárias);</li> <li>- Existência do anexo da LDO;</li> <li>- Existência de LOA (Lei Orçamentária Anual);</li> <li>- Existência do anexo da LOA;</li> <li>- Parecer prévio do TCE.</li> </ul>	<p>Art. 48, caput, da LC 101/00</p>
<p><b>Poder Executivo - Relatórios Referentes à Transparência da Gestão Fiscal</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- A prestação de contas (relatório circunstanciado) do ano anterior;</li> <li>- Existência de histórico das informações (três anos);</li> <li>- Relatório resumido da execução orçamentária dos últimos 6 meses;</li> <li>- Existência de histórico das informações (três anos).</li> </ul>	<p>Art. 48, caput, da LC 101/00</p>
<p><b>Boas Práticas de Transparência</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Divulga informações sobre renúncias fiscais;</li> <li>- Divulga o plano municipal de saúde;</li> <li>- Divulga o plano municipal de educação;</li> <li>- Divulga o relatório de gestão municipal/estadual de saúde.</li> </ul>	<p>Art. 9º, II, da LAI e art. 37, caput, da CF (princípio da publicidade)</p>

Continua



## Conclusão

<b>Boas Práticas</b> - Carta de Serviços aos Usuários	- Participação em redes sociais (critério: pelo menos uma); - Existe ouvidoria com possibilidade de interação via internet; - Divulga carta de serviços ao usuário.	Arts. 7, 13 e ss. da Lei 13.460/17, c/c art. 9º, II, da LAI e art. 37, caput, da CF (princípio da publicidade)
	- Está disponível a escala dos profissionais da saúde, por unidade.	'Art. 8º, caput, da Lei nº 12.527/11; item 3.3, iv, da Portaria nº 2.436/17-MS (PNAB), Item 3.3, iv
	- Constatam o nome, cargo e horário de atendimento dos profissionais da saúde.	'Art. 8º, caput, da Lei nº 12.527/11; item 3.3, iv, da Portaria nº 2.436/17-MS (PNAB), Item 3.3, iv
	- Há divulgação sobre quem compõe o conselho municipal de saúde, onde e quando são realizadas suas reuniões, bem como são disponibilizadas suas atas.	'Art. 8º, caput, da Lei nº 12.527/11; Art. 31, caput e inciso III, da Lei Complementar nº 141/12
	- Está disponível o cardápio da alimentação escolar e pré-escolar (CMEI) pré-estabelecido para o mês vigente.	Art. 8º, caput, da Lei nº 12.527/11; Estratégia 20.4, da Lei nº 13.005/14 (PNE); Art. 14, §8º, da Resolução CD/FNDE nº 26/2013
	- Está disponível o número de vagas existentes e ocupadas em cada unidade escolar, bem como a lista de espera ordenada.	Art. 7º, inciso V e art. 8º, Lei nº 12.527/11; Estratégia 20.4 do PNE, Lei nº 13.005/14 (PNE); (Boa prática) Tese MP/PR nº 15/2015; (Boa prática) TAC nº 07/2013; Cláusula E.2 - Falta receber comprovação material do TAC - MP/PR
	- Há divulgação sobre quem compõe o conselho municipal de educação, onde e quando são realizadas suas reuniões, bem como são disponibilizadas suas atas.	

Fonte: Adaptado do Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCE-PR) (MPF, 2016)

A transparência ativa representa os casos em que a divulgação de informação à sociedade é de iniciativa do próprio ente público, independentemente de requerimento. Entretanto, como nem todas as informações são disponibilizadas de forma imediata e, por isso, exigem algum mecanismo de pedido de acesso à informação, tem-se a transparência passiva, caracterizada quando a divulgação de informações é realizada em função das solicitações feitas pela sociedade (Albuquerque, 2015). Para este estudo, utilizou-se o índice

de transparência geral, o qual representa o índice de transparência total, independentemente do tipo de transparência.

Para ranquear os itens de transparências, todas as questões foram pontuadas com notas, mas com pesos diferenciados, de acordo com a sua importância. Portanto, os entes que divulgarem mais informações na internet terão uma pontuação mais elevada do que aqueles que optam por não divulgar seus dados (MPF, 2016). Vale destacar que se trata de um ranking da “transparência” e não de cumprimento legal.

A lei 12.527/11 diferenciou as obrigações de municípios de acordo com o seu tamanho, desse modo, o município com menos de 10.000 habitantes que cumpriu apenas as suas obrigações legais, deixando de lado outros itens importantes ainda não obrigatórios, em razão de seu tamanho, não vai tirar nota dez. A adoção desse critério é estimular todos os municípios a dar o máximo possível de transparência às suas ações, pois, em uma República Democrática, todos os recursos e gastos devem ser públicos e visíveis a todos os cidadãos para fins de controle de sua execução (MPF, 2016).

Por fim, vale ressaltar que o Índice da Transparência da Administração Pública – ITP contempla, de forma direta ou indireta, vários objetivos estratégicos definidos no Plano Estratégico TCE-PR, quais sejam: a) Fomentar a transparência na Administração Pública; b) Fortalecer a imagem institucional; c) Melhorar o desempenho do TCE-PR na avaliação QATC/MMD realizada pela ATRICON; d) Estimular o Controle Social; e) Intensificar a cooperação com agentes de controle e entidades de interesse; f) Aperfeiçoar os processos de fiscalização; e g) Ampliar e aperfeiçoar a sistemática de avaliação do desempenho da Administração Pública baseada em indicadores (MPF, 2016).

### ***2.3.3 Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal (IFDM)***

Considerando a necessidade de monitorar anualmente o desenvolvimento socioeconômico das diferentes realidades dos municípios brasileiros, em 2008, o Sistema da Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (FIRJAN) criou o Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal (IFDM) para acompanhar a evolução de todos os municípios do país em três áreas, sendo: emprego e renda, educação e saúde (Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro [FIRJAN], 2018).

O IFDM possui características únicas e as premissas da metodologia, sendo: a) periodicidade anual, assim, o índice pode ser considerado uma ferramenta de gestão pública, pois permite monitorar sistematicamente a situação atual dos municípios brasileiros, b) admite comparações absolutas entre municípios ao longo do tempo, visto que seu método pode

determinar com precisão se a melhora relativa que ocorre em determinado município se deve à adoção de determinada política, ou se o resultado obtido é apenas reflexo da queda dos demais municípios, c) avalia o desenvolvimento dos municípios, por meio de variáveis que retratam a realidade dos municípios brasileiros, permitindo a orientação de ações públicas e o acompanhamento de seus impactos sobre o desenvolvimento dos municípios (FIRJAN, 2018).

O índice procura retratar a manutenção de um ambiente de negócios propício à geração local de emprego e renda, educação infantil e fundamental e atenção básica em saúde. Portanto, o IFDM monitora as três áreas consagradas do desenvolvimento humano, sendo Emprego & Renda, Educação e Saúde, conforme apresentado no Quadro 6.

Quadro 6

**Vertentes e variáveis do índice de IFDM**

Vertentes	Variáveis
<p><b>IFDM - Emprego &amp; Renda</b>  <b>Fonte:</b> Ministério do Trabalho</p>	<p><b>Geração de emprego formal</b>  O indicador retrata a conjuntura econômica local. O crescimento do mercado de trabalho formal é avaliado através da relação da geração de empregos criados (CAGED) e do estoque total de empregados (RAIS) no município.</p> <p><b>Taxa de formalização do mercado de trabalho</b>  O indicador dimensiona a capacidade de um município em absorver a mão de obra local. Além disso, mostra a proporção de trabalhadores cuja relação trabalhista respeita a legislação e que estão inseridos em empresas.</p> <p><b>Geração de renda</b>  O indicador mede o crescimento real do salário médio mensal em relação ao ano anterior.</p> <p><b>Massa salarial real no mercado de trabalho formal.</b>  Este indicador inclui no IFDM a discussão do tamanho do município, da importância de sua contribuição para a economia e sua capacidade de geração de renda através do emprego formal.</p> <p><b>Índice Gini de desigualdade de renda no trabalho formal</b>  O Coeficiente de Gini é uma medida de desigualdade que indica o grau de concentração de renda de um determinado grupo da população.</p>

Continua

<p style="text-align: center;"><b>IFDM – Educação</b> <b>Fonte:</b> Ministério da Educação</p>	<p><b>Atendimento à educação infantil</b> O indicador é calculado com base no número de matrículas em creches e pré-escolas, registradas no Censo Escolar/INEP, e número de crianças de até cinco anos de idade, estimado pela projeção anual da população e as proporções populacionais por faixa etária de cada município, segundo o CENSO 2010.</p> <p><b>Abandono no ensino fundamental</b> Para além de promover o acesso à educação e o provimento de um ensino de qualidade, garantir a permanência do aluno na escola é a condição essencial para que o conteúdo de aprendizagem ofertado seja absorvido. O abandono escolar é a condição do aluno que deixa de frequentar a escola durante o andamento de determinado ano letivo.</p> <p><b>Distorção idade-série no ensino fundamental</b> O indicador representa a proporção de alunos com atraso escolar de dois anos ou mais no ensino fundamental. Ou seja, verifica a proporção de alunos que está cursando uma série com idade superior a que seria recomendada ou prevista. No Brasil, a criança deve ingressar no ensino fundamental aos 6 anos de idade, com a expectativa de que conclua o ensino fundamental aos 14 anos de idade.</p> <p><b>Docentes com ensino superior no ensino fundamental</b> A qualificação do docente está presente na meta 15 do Plano Nacional de Educação (PNE), do MEC. Ele preconiza a formação contínua e a elevação da escolaridade do quadro de docentes, visando melhorar a qualidade do Sistema Educacional Brasileiro. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional determina o nível superior como formação mínima necessária para atuar na educação básica, mas faculta aos docentes tal formação para o exercício do magistério nas quatro primeiras séries do ensino fundamental.</p> <p><b>Média de horas-aula diária no ensino fundamental</b> A Lei de diretrizes e bases determina a carga horária mínima anual de oitocentas horas, distribuídas por um mínimo de duzentos dias de trabalho educacional. Estabelece ainda que a jornada escolar, no Ensino Fundamental, deve incluir, pelo menos, quatro horas de trabalho efetivo em sala de aula, sendo progressivamente ampliado o período de permanência na escola até o tempo integral. A oferta de vagas em período integral vem avançando no País.</p> <p><b>Resultado do IDEB no ensino fundamental</b> O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) é o único indicador de resultado presente no IFDM Educação. Ele foi criado pelo MEC com objetivo de ser um indicador de qualidade da educação, combinando informações de desempenhos em exames padronizados (Prova Brasil e SAEB) com informações sobre rendimento escolar (taxa de aprovação do Censo Escolar), o índice pode variar entre 0 e 10. O IDEB é divulgado a cada dois anos, onde o ano de referência é ímpar com divulgação no subsequente. Em razão disso, para o cálculo do IFDM Educação no ano que não tem divulgação do IDEB, deve-se repetir o resultado do ano anterior. Assim sendo, a atual publicação do IFDM, utiliza-se de dados do IDEB de 2015.</p>
--	---

<p style="text-align: center;"><b>IFDM – Saúde</b>  <b>Fonte:</b> Ministério da Saúde</p>	<p><b>Proporção de atendimento adequado de pré-natal</b>  As normas instituídas, em âmbito nacional, pelo Ministério da Saúde, estabelecem o número mínimo de seis consultas de acompanhamento pré-natal. Assim, o percentual de gestantes com sete ou mais consultas pré-natal mede o grau de cobertura do atendimento pré-natal nos serviços de saúde do município. Permite, portanto, analisar as condições de acesso e qualidade da assistência pré-natal.</p> <p><b>Óbitos por causas mal definidas</b>  As estatísticas de mortalidade é a forma mais usada para atender às necessidades de planejamento em saúde. Portanto, estas estatísticas devem ter qualidade para identificar o padrão das causas de morte. Além disso, esse indicador reflete não só a disponibilidade da assistência médica prestada, como as características do preenchimento da declaração de óbito.</p> <p><b>Óbitos infantis por causas evitáveis</b>  De modo geral, esse indicador é uma medida de resultado e impacto dos serviços de saúde, refletindo a qualidade prestada. É apropriado para o monitoramento dos serviços de saúde pela disponibilidade de dados, permitindo análises temporais e comparações entre diferentes localidades. Constitui uma referência importante para avaliar o desempenho dos sistemas de saúde.</p> <p><b>Internações sensíveis à atenção básica</b>  O pressuposto do indicador é de que quanto maior a capacidade de resolução dos serviços de atenção básica menor devem ser as internações hospitalares. Isto se dá tanto pela melhoria das ações preventivas como dos tratamentos ambulatoriais. Desta forma, o ISAB foi integrado ao IFDM Saúde, pois permite identificar problemas de acesso e qualidade dos serviços de atenção básica e, sendo esta a porta de entrada do sistema de saúde, tem caráter predominantemente municipal.</p>
---	---

Fonte: FIRJAN (2018)

O emprego formal afeta diretamente toda a economia, aumentando as atividades geradoras de renda, a circulação legal de bens e serviços e melhorando o acesso ao crédito. Assim, o indicador IFDM emprego & renda trabalha com dois subgrupos, ambos com o mesmo peso (50% do total) no indicador final: emprego (avalia a capacidade de geração de emprego formal e o nível de absorção da mão de obra local) e renda (acompanha a geração e sua distribuição no mercado de trabalho do município) (FIRJAN, 2018).

O IFDM emprego & renda acompanha o mercado formal de trabalho, com base nos registros da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) e do Cadastro Geral de Emprego e Desemprego (CAGED), ambos do Ministério do Trabalho, e projeções oficiais de população do IBGE (FIRJAN, 2018).

Quanto à área de educação, o IFDM Educação capta tanto a oferta como a qualidade da educação infantil e do ensino fundamental em escolas públicas e privadas, de acordo com as competências constitucionais dos municípios brasileiros. A vertente é composta por seis indicadores, em que todos os dados são obtidos, por meio do Instituto Nacional de Estudos e

Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) do Ministério da Educação. Desse modo, pode-se exigir que todo município apresente ensino fundamental de qualidade, no entanto, não é viável e/ou eficiente esperar que haja uma universidade em todo município brasileiro (nem mesmo ensino médio, de competência estadual) (FIRJAN, 2018).

O IFDM Saúde tem foco na saúde básica, ou seja, no nível primário de atendimento à população. A vertente IFDM Saúde contempla quatro variáveis, cujo controle é de competência municipal e todos os dados estão presentes no Sistema de Informação sobre Mortalidade (SIM), Sistema de Informações sobre Nascidos Vivos (SINASC) e Sistema Internações Hospitalares (SIH), todos do DataSus – Ministério da Saúde. Destaca-se que, para minimizar a volatilidade característica dos dados de saúde, evitando grandes variações de um ano para outro, os valores das variáveis dessa dimensão equivalem às médias do último triênio em relação ao ano de referência (FIRJAN, 2018).

As três dimensões, emprego e renda, educação e saúde, possuem igual ponderação, no cálculo para determinação do IFDM. Os dados dessas áreas do índice se constituem estatísticas públicas oficiais dos Ministérios do Trabalho, da Educação e da Saúde. Assim, o IFDM de um município consolida em um único número o nível de desenvolvimento socioeconômico local, por meio da média simples dos resultados obtidos em cada uma dessas três vertentes (FIRJAN, 2018).

O índice varia de 0 a 1, e, quanto mais próximo de 1, maior será o nível de desenvolvimento do município. Com base nessa metodologia, estipularam-se as seguintes classificações:

- a) municípios com IFDM entre 0,0 e 0,4 - baixo estágio de desenvolvimento;
- b) municípios com IFDM entre 0,4 e 0,6 - desenvolvimento regular;
- c) municípios com IFDM entre 0,6 e 0,8 - desenvolvimento moderado;
- d) municípios com IFDM entre 0,8 e 1,0 - alto estágio de desenvolvimento.

O IFDM tem defasagem temporal, em média, de dois anos. Logo, a mais recente edição, publicada em 2018, tem como ano-base 2016, e isso se deve à divulgação de estatísticas públicas dos Ministérios do Trabalho, Educação e Saúde, que publicam seus resultados em diferentes períodos e defasagens. Devido ao atraso na divulgação dos dados do DataSus, braço estatístico do Ministério da Saúde, a edição de 2018 do IFDM contará com dados preliminares de 2016 para a construção do cálculo da vertente de saúde (FIRJAN, 2018).

### ***2.3.4 Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM)***

O Tribunal de Contas do Estado do Paraná firmou termo de adesão à Rede Nacional de Indicadores - INDICON, uma parceria entre o Instituto Rui Barbosa - IRB e os Tribunais de Contas do Brasil participantes. O principal objetivo da Rede é o levantamento do Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM), uma ferramenta inovadora destinada a mensurar a eficácia das políticas públicas municipais (Tribunal de Contas do Estado do Paraná [TCEPR], 2017).

O Índice de Eficiência da Gestão Municipal - IEGM mede a qualidade dos gastos municipais e avalia as políticas e atividades públicas dos gestores municipais. Ao longo do tempo, demonstra se a visão e os objetivos estratégicos do município estão sendo efetivamente alcançados (TCEPR, 2017).

Podem ser utilizados como uma ferramenta técnica de análise das contas públicas, sem perder o foco no planejamento relacionado às necessidades sociais, visto que esse índice permite observar quais são os meios utilizados pelos municípios no exercício de suas atividades, com o intuito de compreender a melhor relação entre os meios utilizados e os resultados obtidos (eficiência), visando atingir as metas específicas estabelecidas no plano público (eficácia). Portanto, oferece relatórios objetivos em áreas sensíveis do planejamento público para a alta administração da Corte de Contas e alimenta com dados técnicos o pessoal da fiscalização, em complementação às ferramentas hoje disponíveis, tudo em tempo útil, nas quantidades e qualidades adequadas e ao melhor preço (economia) (TCEPR, 2017).

Com o objetivo de medir a efetividade da gestão dos municípios brasileiros, o IEGM é um índice perene de processo que mede o grau de cumprimento da gestão em sete dimensões do orçamento público, sendo: educação, saúde, gestão fiscal, planejamento, meio ambiente, defesa civil e governança em tecnologia da informação, selecionadas a partir de sua posição estratégica no contexto das finanças públicas, tendo em vista o disposto na Lei n.º 4.320/1964, na Lei Complementar n.º 101/2000 e na Constituição Federal de 1988 (TCEPR, 2017). Portanto, o IEGM analisa os municípios participantes com indicadores que se destinam a medir o impacto na qualidade de vida das pessoas.

Cada área é avaliada pela obtenção de uma nota, que é utilizada para formar a nota geral do município. Essa nota geral pode ser enquadrada em cinco faixas, conforme apresentado no Quadro 7.

Quadro 7

**Faixa de resultados do IEGM**

<b>Faixa</b>	<b>Definição</b>	<b>Critério</b>
A	Altamente Efetiva	IEGM com pelo menos 90% da nota máxima e, no mínimo, 5 índices com nota A
B+	Muito Efetiva	IEGM entre 75% e 89,9% da nota máxima
B	Efetiva	IEGM entre 60% e 74,9% da nota máxima
C+	Em Fase de Adequação	IEGM entre 50% e 59,9% da nota máxima
C	Baixo Nível de Adequação	IEGM menor ou igual a 49,9%

Fonte: Brasil (2017)

O índice é composto pela combinação dos dados governamentais, dados do Sistema de Informações Municipais – Acompanhamento Mensal (SIM-AM) e informações levantadas a partir de questionários preenchidos pelas Prefeituras Municipais. Destaca-se que o IEGM é fruto de diversos eventos e reuniões com agentes políticos, técnicos de outros órgãos estaduais (Secretarias da Educação, da Saúde, do Meio Ambiente, da Defesa Civil), órgãos da sociedade civil e, principalmente, baseado nas atividades de controle externo, além de conversas técnicas com Agentes de Fiscalização.

O nível de conformidade é medido pela pontuação atribuída às questões pelo Tribunal de Contas do Estado, e os processos e controles são obtidos por meio de questionários respondidos pelos municípios referentes a cada área analisada (IEGM, 2021). Cada área possui um objetivo de mensuração, conforme ilustrado no Quadro 8.

Quadro 8

**Índices Componentes e Áreas do IEGM**

<b>Indicador</b>	<b>Área</b>	<b>Objetivo</b>
i-Educ	Educação	Mede o resultado das ações nesta área por meio de uma séria de quesitos específicos relativos à educação infantil e ensino fundamental, com foco em aspectos relacionados à gestão educacional.
i-saúde	Saúde	Mede o grau de envolvimento do planejamento municipal na proteção dos cidadãos frente a possíveis eventos de sinistros e desastres.
i-fiscal	Gestão Fiscal	Mede o resultado da gestão fiscal por meio da análise da execução financeira e orçamentária, das decisões em relação à aplicação de recursos vinculados, da transparência da administração municipal e da obediência à Lei de Responsabilidade Fiscal.
i-Planejamento	Planejamento	Verifica a consistência entre o que foi planejado e o efetivamente executado, por meio da análise dos percentuais gerados no confronto destas duas variáveis.
i-Amb	Meio Ambiente	Mede o resultado das ações relacionadas ao meio ambiente que impactam a qualidade dos serviços e a vida das pessoas.
i-Cidade	Defesa Civil	Mede o grau de envolvimento do planejamento municipal na proteção dos cidadãos frente a possíveis eventos de sinistros e desastres.
i-Gov TI	Governança da Tecnologia em Informações	Mede o conhecimento e o uso dos recursos de tecnologia da informação em favor da sociedade. Este índice reúne informações sobre políticas de uso de informática, segurança da informação, capacitação pessoal e transparência.

Fonte: Brasil (2017)



O Quadro 8 mostra diferente repartição de atividades e responsabilidades em matéria de execução do orçamento, o que deve ser cuidadosamente tomado em consideração nas fases de planejamento. Destaca-se que os resultados baseiam-se nas respostas dos gestores municipais, apenas tendo em consideração os questionários respondidos na íntegra. A ausência ou incompletude das respostas a algum desses questionários impossibilita o cálculo do índice, o que leva os municípios a serem considerados não participantes do IEGM nessa situação (TCEPR, 2017).

Apresentar os resultados da aplicação dos recursos públicos é dever do Estado, assim, os dados do IEGM serão consolidados e apresentados, juntamente com os resultados apurados pelos Tribunais de Contas de todos os Entes da Federação, no Portal WEB do Instituto Rui Barbosa (IRB). Esses dados contribuem para o aprimoramento dos controles externo e interno, permitindo-lhes funcionar como ferramenta de apoio à gestão pública. As informações no site apontam aos agentes e gestores públicos os indicadores finalísticos quanto à realização de gastos, de modo a permitir análises comparativas, subsidiando a tomada de decisões para melhoria da aplicação dos recursos públicos nos seus processos (TCEPR, 2017).

O IEGM pode ser considerado como uma ferramenta cujo objetivo é evidenciar a correspondência entre as ações dos governos e as demandas das comunidades, pois implica uma diferente repartição de atividades e responsabilidades em matéria de execução do orçamento, o que deve ser cuidadosamente tomado em consideração nas fases de planejamento e execução de auditorias de resultados. Com o IEGM, a sociedade, os governos locais e os Tribunais de Contas têm uma ferramenta para avaliar os esforços do administrador local na implementação dos processos necessários para fornecer mais e melhores serviços públicos (TCEPR, 2017).

### ***2.3.5 Índice FIRJAN de Gestão Fiscal (IFGF)***

O IFGF surgiu para auxiliar a gestão fiscal dos municípios, visando esclarecer para a população da melhor forma possível como são aplicados os tributos pagos e avaliando o desempenho dos municípios brasileiros com a publicação de um relatório fiscal de cada um deles, além de contribuir para a transparência e responsabilidade administrativa do governo (FIRJAN, 2021).

O índice varia de 0 a 1, e, quanto mais próximo de 1, maior será o nível de desenvolvimento do município e melhor a gestão fiscal do município no ano avaliado. Com

base nessa metodologia, estipularam-se quatro classificações, conforme apresentado no Quadro 9.

Quadro 9

**Faixa de avaliação do IFGF**

<b>Conceitos</b>	<b>Definição</b>	<b>Critério</b>
A	Gestão de Excelência	quando o resultado for superior a 0,8 pontos.
B	Boa Gestão	quando o resultado estiver entre 0,6 e 0,8 pontos.
C	Gestão em Dificuldade	quando o resultado estiver compreendido entre 0,4 e 0,6 pontos.
D	Gestão Crítica	são classificados os resultados inferiores a 0,4 pontos.

Fonte: FIRJAN (2021)

A fonte de dados utilizada como referência para a mensuração do IFGF é o Finanças do Brasil (Finbra), que é consolidado pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN). A STN divulga o índice anualmente, baseando-se nas informações orçamentárias e patrimoniais declaradas pelos próprios municípios. Esses dados publicados estão de acordo com a LRF, fornecendo os subsídios técnicos adequados para a pesquisa (FIRJAN, 2021).

O IFGF é composto por quatro indicadores: autonomia, gastos com pessoal, liquidez e investimentos, e cada um possui peso de 25% para o cálculo do índice geral. O IFGF Autonomia pretende avaliar se as prefeituras brasileiras geram recursos suficientes para manter sua estrutura administrativa e a Câmara de Vereadores com as receitas relacionadas à atividade econômica do município. O indicador verifica a relação entre (i) as receitas oriundas da atividade econômica do município e (ii) os custos para manter a Câmara de Vereadores e a estrutura administrativa da Prefeitura. Dessa forma, quanto mais próximo de zero o IFGF Autonomia do município, menor a capacidade dele em gerar receitas locais para arcar com os custos de sua estrutura administrativa (FIRJAN, 2021).

O IFGF Gastos com Pessoal evidencia quanto as prefeituras gastam com pagamento de pessoal em relação ao total de receita corrente líquida, visando mensurar o grau de rigidez do orçamento, uma vez que é o gasto com maior participação na despesa total do município e que não pode ser reduzido em virtude de os valores das remunerações de servidores serem fixadas na lei (FIRJAN, 2021).

A LRF dispõe que os municípios podem ter gastos com pessoal até o limite de 60% da receita corrente líquida, bem como a apresentação de relatórios trimestrais para mecanismos de controle, para que sejam punidos, caso as normas não sejam cumpridas. A pontuação desse indicador adota dois parâmetros: a) utiliza a nota de corte de teto de 60% da receita líquida corrente; e b) considera o menor valor 30% da receita líquida corrente. Assim, se a prefeitura superar os 60% previstos em lei com gastos em pessoal, receberá 0,00 no indicador e, se

registrar um percentual igual ou inferior, receberá 1,00. Quanto mais próximo de 1,00, menor o comprometimento de recursos com folha de pagamento, melhorando o orçamento para execução de políticas públicas (FIRJAN, 2021).

O IFGF Liquidez considera a relação entre o total de restos a pagar acumulados e os ativos financeiros disponíveis para cobri-los no próximo exercício, possibilitando analisar o endividamento das prefeituras e se há recursos para cobrir as despesas que estão sendo postergadas, portanto, trata do cumprimento das obrigações financeiras das prefeituras (FIRJAN, 2021).

A LRF instituiu que, no último ano de mandato, o município deve possuir recursos suficientes para cobrir o montante dos restos a pagar, com a finalidade de evitar déficits e o endividamento dos entes federativos, portanto, quanto maior a liquidez, mais próximo de 1,00 será a pontuação, ou seja, se possuir mais restos a pagar do que recursos para saná-los, o resultado será 0,00 no indicador (FIRJAN, 2021).

O IFGF Investimentos mede o total de investimentos em relação à receita corrente líquida, visando mensurar a parcela dos investimentos dos orçamentos municipais, ou seja, acompanha a capacidade de gerar bem-estar e competitividade. O indicador foi criado com uma nota de corte de 20% da receita líquida corrente. Assim, os municípios que investiram acima de 20% obtêm resultado 1,00, portanto, quanto mais perto de 1,00, maior a quantidade de investimentos realizados (IFGF, 2021).

Klering, Krueel e Stranz (2012) observam que o IFGF avalia essencialmente indicadores fiscais e inclui na avaliação o indicador Receita Própria, avaliando a capacidade de geração de receita própria dos municípios, variável que está ligada diretamente à capacidade de gestão e nível de desenvolvimento econômico e social dos municípios. Oliveira e Silva (2012) entendem que o desenvolvimento econômico municipal é caracterizado pelo crescimento da renda, acompanhado de melhorias no nível de qualidade de vida da população.

### ***2.3.6 Índice de Transparência da Administração Pública Covid-19 (ITP Covid-19)***

No Brasil, a obrigação da Administração Pública de ser transparente decorre do art. 5º, inciso XIV, e art. 37 da Constituição Federal, da Lei de Acesso à Informação (Lei n.º 12.527/2011), da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n.º 101/2000) e da Lei de Transparência Fiscal (Lei Complementar n.º 131/2009), além de outros diplomas legais e da jurisprudência sedimentada no Supremo Tribunal Federal e no Superior Tribunal de Justiça (TCEPR, 2020).

A Lei 13.979/2020, que trata sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública decorrente do novo coronavírus, também reafirma, no seu art. 4º, §2º, o dever de transparência pública. Portanto, o regime jurídico especial para a emergência sanitária decorrente da pandemia da Covid-19 não isenta os gestores públicos de suas obrigações constitucionais de transparência (TCEPR, 2020).

A transparência absoluta, nesse momento de pandemia, além de garantir o acesso à informação e o controle pelas autoridades competentes, é uma ferramenta para unir os esforços dos mais diversos setores da sociedade para buscar soluções para os problemas causados pela atual pandemia (TCEPR, 2020).

O poder público tem o dever de disponibilizar dados e informações a qualquer interessado, sem demandar motivo ou justificativa, de acordo com os dispositivos legais. Além disso, as informações disponibilizadas nos portais devem atender aos critérios mínimos de usabilidade, com o intuito de facilitar a compreensão do usuário e o acesso àquelas que deseja, as quais devem ser apresentadas em formatos amigáveis, de fácil entendimento da população e que os portais priorizem o foco no usuário para facilitar o uso das informações (TCEPR, 2020).

A Lei de Acesso à Informação destaca que as informações de interesse coletivo devem ser publicadas, obrigatoriamente, nos sites oficiais dos entes e órgãos públicos, desse modo, as admissões de pessoal, contratações, aquisições emergenciais e demais ações necessárias para o enfrentamento da Covid-19 devem ser organizadas e disponibilizadas em espaço específico no respectivo portal da transparência, o qual deve ser acessível e amplamente divulgado, conforme a Lei Complementar n.º 101/2000 e a Lei n.º 12.527/2011 (TCEPR, 2020).

O Tribunal de Contas do Estado do Paraná avaliou os portais da transparência sobre as ações voltadas ao enfrentamento da pandemia da Covid-19. Vale ressaltar que os princípios que devem orientar a construção dos portais são os da eficiência, do controle de resultados e do foco no usuário-cidadão (TCEPR, 2020). Com base nessas premissas, a aferição da transparência pública, no âmbito do ITP, ocorre por meio da verificação da conformidade do portal eletrônico aos critérios legais predeterminados, conforme detalhado no Quadro 10.

Quadro 10

**Itens avaliados para elaboração do ITP-Covid-19**

<b>CrITÉRIOS</b>	<b>Itens de Avaliação</b>	<b>Fundamentação</b>
Espaço específico no portal da transparência	O portal da transparência possui aba específica com as informações relacionadas à pandemia do coronavírus - Covid-19?	Artigo 4º, § 2º, da Lei 13.979/2020
Informações gerais – publicadas no sítio eletrônico do município e/ou portal da transparência	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Boletins epidemiológicos diários (casos confirmados, em investigação, descartados, recuperados e óbitos);</li> <li>- Informações (contatos e endereços) para o atendimento médico de casos suspeitos/confirmados de Covid-19;</li> <li>- Informações sobre isolamento social e medidas restritivas às atividades e serviços essenciais e não essenciais (suspensão e horário de funcionamento das atividades do comércio, serviços e repartições públicas);</li> <li>- Informações sobre programas sociais relacionados ao enfrentamento da crise decorrente da pandemia do coronavírus – Covid-19;</li> <li>- Legislação local (decretos e leis) relacionada à pandemia do coronavírus – Covid-19.</li> </ul>	Artigos 3º e 8º, “caput”, da Lei 12.527/11 (Lei de Acesso à Informação)
Licitações, dispensas e inexigibilidades relacionadas ao enfrentamento do coronavírus Covid-19	Íntegra dos processos de licitação.	Art. 48-A, I, da LRF c/c art. 8º, § 1º, Inc. IV, da LAI; art. 37, caput, da CF (princípio da publicidade); art. 3º, caput e § 3º, da Lei nº 8.666/1993; art. 4º, § 2º, da Lei 13.979/2020; e Art. 1º, § único, Lei Estadual nº 19.581/18
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Íntegra das dispensas;</li> <li>- Íntegra das inexigibilidades;</li> <li>- Ferramenta de pesquisa específica (que permita pesquisar dentro deste conjunto de informações, possibilitando filtros específicos);</li> <li>- Gravação de relatórios em diversos formatos;</li> <li>- As informações são atualizadas diariamente?</li> </ul>	Art. 48-A, I, da LRF c/c art. 8º, § 1º, Inc. IV, da LAI; art. 37, caput, da CF (princípio da publicidade); art. 3º, caput e § 3º, da Lei nº 8.666/1993; e art. 4º, § 2º, da Lei 13.979/2020
	O texto no interior do arquivo é pesquisável?	Acórdão TCU nº 1855/2018 – Plenário
	Divulgação das propostas e dos lances de todos os licitantes na íntegra, inclusive anexos.	Art. 8º, § 1º, inciso IV, da Lei nº 12.527; Art. 30, inciso XI, do Decreto-Federal 5.450/2005
	Inserção da gravação audiovisual das sessões de licitação.	Art. 1º, Lei Estadual nº 19.447/18
	Íntegra dos contratos e termos aditivos.	Art. 8º, §1º, Inc. IV, da LAI
Admissões de pessoal relacionadas ao enfrentamento do coronavírus Covid-19	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Relação dos servidores nomeados (efetivos, temporários e comissionados) em razão da pandemia do coronavírus;</li> <li>- Indicação da lotação, cargo e função desempenhada por cada servidor;</li> <li>- Remuneração de cada servidor.</li> </ul>	Art. 48, § 1º, II, arts. 3º, I, II, III, IV e V, e 8º, caput § 1º, II e III, da LAI c/c arts. 37, caput (princípios da publicidade e moralidade), e 39, § 6º, da CF

Continua

Continuação

Execução orçamentária específica da Covid-19	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Detalhamento da receita arrecadada especificamente para demandas da Covid-19. (Transferências de Outros Órgãos Públicos, Transferências de Pessoas Físicas, Rendimentos do período, Outras Transferências da União FNS - Fundo Nacional de Saúde – MAC, Outras Transferências do Estado);</li> <li>- Detalhamento das despesas específicas da Covid-19 (valor; descrição; número e o valor de empenho, liquidação e pagamento; classificação orçamentária; pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento; e bem fornecido ou serviço prestado);</li> <li>- Relatório específico Covid-19: Receita X Despesa;</li> <li>- Ações de contingenciamento/replanejamento orçamentário em razão da queda na arrecadação decorrente da pandemia da Covid-19.</li> </ul>	Art. 48-A, I, da LRF c/c art. 7º, VI, da LAI; art. 37, caput, da CF (princípio da publicidade); Art. 7º, Inc. I, do Decreto nº 7.185/2010; e art. 4º, § 2º, da Lei 13.979/2020
Divulgação de ações, programas, gastos e medidas adotadas na área da educação durante a pandemia (Nota Técnica CTE-IRB nº 02/2020)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Informações sobre as ações de apoio à saúde física e mental dos profissionais da educação;</li> <li>- Informações sobre concursos novos e em andamento, contratações temporárias, regimes suplementares, convocações extraordinárias, alterações nas jornadas de trabalho e afastamentos dos profissionais de educação realizados em decorrência da Covid-19;</li> <li>- Informações sobre convênios, parcerias, acordos de cooperação, contratações, aditamentos e alterações contratuais, inclusive as ligadas de forma indireta às atividades escolares, tais como equipes de limpeza adicionais para garantir o cumprimento dos protocolos sanitários;</li> <li>- Informações sobre mudanças na forma de contratação ou na gestão de contratos e compras na área da educação;</li> <li>- Informações sobre a articulação entre as Secretarias da Educação e as unidades de planejamento, fazenda e controle interno, considerando, sobretudo, os impactos na arrecadação trazidos pela queda da atividade econômica;</li> <li>- Informações sobre medidas adotadas em relação à alimentação escolar, tais como distribuição de alimentos aos pais ou responsáveis dos estudantes, uso de vouchers ou outras; critérios para essa entrega, no caso de a mesma não ser universal; formas de realização dos cadastros dos estudantes beneficiados; e monitoramento de tais medidas;</li> <li>- Informações sobre estratégias para entrega dos conteúdos aos alunos; ferramentas utilizadas para que possam acessá-los (rádio, TV, aplicativos de celular, plataformas de vídeo na web, podcasts, impressos e outros); periodicidade com que as atividades são transmitidas; ações adotadas para garantir acesso, sobretudo dos alunos mais socialmente vulneráveis, distantes das áreas urbanas ou com deficiência, aos respectivos materiais pedagógicos;</li> <li>- Informações sobre a adoção de atividades não presenciais nas redes de ensino; medidas de acompanhamento e manutenção do vínculo aluno-escola, visando à aprendizagem durante esse período, mesmo que proporcionalmente inferior à esperada em condições normais de aulas presenciais, e também para evitar o aumento do abandono e da evasão escolar;</li> <li>- Informações sobre a criação de meios específicos para interação entre profissionais das redes de ensino, além daqueles entre gestores educacionais e pais ou responsáveis pelos alunos;</li> </ul>	Artigo 3º da Lei Federal nº 12.527, de 2011 (Lei de Acesso à Informação)

Continua

	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Informações sobre as ações de orientação e capacitação oferecidas ao corpo docente e a todos os profissionais ligados à gestão da educação, incluindo diretores de escola, coordenadores pedagógicos, orientadores, supervisores e demais servidores de áreas afins e voltadas à realização das atividades educacionais durante o período de fechamento das escolas;</li> <li>- Informações sobre as ações intersetoriais de atendimento aos alunos e a suas famílias, envolvendo, sobretudo, as áreas da saúde e da assistência social e incluindo as estratégias de articulação e cooperação entre os diversos Poderes e órgãos, além de outras instâncias, como os conselhos escolares e organizações da sociedade civil;</li> <li>- Informações sobre o processo participativo da comunidade escolar e conselhos na tomada de decisões quanto às ações empreendidas no período de isolamento, tais como a definição do formato e dos conteúdos das atividades a distância, reorganização do calendário escolar, plano de retomada das atividades presenciais e produção de material didático;</li> <li>- Informações sobre os planos de ação e as estratégias de governo para o retorno gradual dos estudantes às salas de aula, incluindo mecanismos de busca ativa, protocolos e recomendações relativos aos cuidados sanitários e de higiene exigidos pelos órgãos de saúde, bem como das orientações emitidas por conselhos ou comitês especializados;</li> <li>- Informações sobre as ações a serem implementadas para avaliação diagnóstica, nivelamento das turmas e alunos e recuperação da aprendizagem, incluindo as iniciativas que objetivam mitigar a defasagem de aprendizado gerada pelas dificuldades de acesso dos alunos em situação de maior vulnerabilidade ao conteúdo disponibilizado a distância;</li> <li>- Informações sobre as ações de acolhimento dos alunos a fim de minimizar os efeitos psicológicos decorrentes do isolamento.</li> </ul>	
--	--	--

Fonte: Adaptado do TCEPR (2020)

## 2.4 Síndrome Respiratória Aguda Grave 2

Em dezembro de 2019, a China identificou um surto de uma síndrome respiratória aguda em trabalhadores de um mercado de alimentos e animais vivos em Wuhan. A partir de janeiro de 2020, foi descoberto que se tratava do coronavírus da Síndrome Respiratória Aguda Grave 2 (SARS-CoV-2), e a doença causada por esse novo agente zoonótico foi denominada de *Coronavirus Disease - 2019* ou Covid-2019 (Chan et al., 2020; Guo et al., 2020).

Essa doença tem alta transmissibilidade, visto que, em 30 de janeiro, já haviam sido notificados 7.818 casos de pessoas infectadas em 18 países, e 170 pessoas já haviam ido a óbito na China em decorrência da Covid-19. Diante dessa situação, a Organização Mundial da Saúde (OMS) declarou situação de Emergência em Saúde Pública de Interesse Internacional (World Health Organization, 2020a). Além disso, em 11 de março, a OMS decretou situação de pandemia, pois os casos de Covid-19 cresceram rapidamente em todo o mundo, na qual se

registrava mais de 118 mil casos da doença, em 113 países, com mais de 4 mil óbitos (World Health Organization, 2020b).

A transmissão da Covid-19 ocorre por meio de gotículas contaminadas de secreções da orofaringe de uma pessoa infectada para uma pessoa livre da infecção. Vale ressaltar que ainda é desconhecido o papel da transmissão por aerossóis, pelo contato com superfícies e objetos contaminados, em que o vírus pode permanecer viável por até 72 horas, ou por via fecal-oral (Van Doremalen et al., 2020).

A síndrome respiratória aguda provocada pelo vírus pode variar de casos leves (cerca de 80%) a casos muito graves, com insuficiência respiratória (5% a 10%). A letalidade também é variável, dependendo da faixa etária e de condições clínicas associadas. Ao analisar a distribuição dos casos da doença e de óbitos por faixa etária, observa-se que há uma maior incidência da doença na população adulta, contudo, a letalidade é maior na população idosa (Ministério Público, 2020).

Em poucos meses, essa doença atingiu vários países, como Tailândia, Japão, Coreia do Sul e Singapura, seguindo para a Europa e demais continentes (World Health Organization, 2020a). No Brasil, foi registrado o primeiro caso da doença em 26 de fevereiro de 2020 e tratava-se de um idoso com histórico de viagem pela Itália. Desde então, os casos da doença têm apresentado um crescimento diário significativo no país (Calvo, Deterding & Ryan, 2020).

Muitos países implementaram uma série de intervenções para tentar mitigar a transmissão do vírus e retardar a rápida evolução da pandemia. Essas medidas incluem o isolamento social ou quarentena; incentivo à higienização das mãos, uso de máscaras faciais; e medidas progressivas de distanciamento social, como o fechamento de escolas e universidades, proibição de eventos em grande escala, restrição de viagens e transportes públicos e conscientização da população para permanecerem em casa, até a completa proibição da circulação nas ruas, exceto para a compra de alimentos e medicamentos ou a busca de assistência à saúde (Calvo et al., 2020).

Ressalta-se que as medidas de proteção têm sido implementadas de forma gradual e variada nos diferentes países, com maior ou menor intensidade, e os resultados podem depender de aspectos socioeconômicos, culturais, de características dos sistemas políticos e de saúde, bem como dos procedimentos operacionais na sua implementação (Ranscombe, 2020).

O enfrentamento à pandemia da Covid-19 foi um desafio no mundo, pois se conhece pouco da fisiopatologia da doença e, no Brasil, a doença se exacerba, pois há uma grande desigualdade social e regional, com populações vivendo em condições precárias de habitação



e saneamento, sem acesso sistemático à água e em situação de aglomeração. Além disso, também há os conflitos e instabilidade política, violência, analfabetismo, laboratórios de diagnóstico deficientes e outras doenças infecciosas que competem pela escassez de recursos de saúde (Werneck & Carvalho, 2020).

No país, procurou-se governamentalmente estabelecer estratégias de enfrentamento da morbidade. A gestão federal criou a Lei n.º 13.979/2020, que dispõe sobre as medidas para o enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional, decorrente do coronavírus (Brasil, 2020).

A Lei 13.979/2020 possui uma série de disposições concernentes ao enfrentamento da crise da pandemia da Covid-19, todas no sentido de trazer maior celeridade aos procedimentos licitatórios, evitando o processo burocrático, pois tanto a Lei 8.666/93 quanto a Lei 10.520/2002 são normas complexas, repletas de regras burocráticas e que não poderiam ser aplicáveis no momento de emergência da pandemia; além disso, a Medida Provisória 926/2020 trouxe alterações à Lei 13.979/2020, no sentido de flexibilizar as normas já existentes que regulam as licitações e contratos no Brasil, com o intuito de oferecer maior celeridade aos processos de aquisição (Brasil, 2020).

Destaca-se que essa flexibilização da normativa não permite haver ausência de evidenciação dos atos dos órgãos públicos, pois a transparência (*disclosure*) e a prestação de contas (*accountability*) têm papel primordial no equilíbrio de forças entre os interesses dos cidadãos e a tomada de decisão dos gestores públicos. Nesse sentido, os tribunais de contas dos Estados avaliaram os portais da transparência dos poderes executivos municipais e estadual, quanto às ações voltadas ao enfrentamento da pandemia decorrente do novo coronavírus.

As internações por Covid-19 afetam temporariamente a produtividade, pois retira trabalhadores do mercado de trabalho para tratar a doença, e a morte de indivíduos em idade ativa representa tanto perda de oferta de trabalho quanto de consumo no sistema econômico. Desse modo, a Covid-19 impacta em indicadores de qualidade de vida, em custos econômicos e sociais.

Segundo Worldometers (2020), os países com as piores conduções da crise de saúde (medido aqui pela taxa de mortalidade) devem ter uma queda real de 8,9% do PIB e de 9,7% do PIB *per capita*. Desse modo, a taxa de mortalidade retrata o estágio de desenvolvimento econômico e social de uma região, assim, foram consideradas na pesquisa, como variáveis dependentes, o número de casos e óbitos acumulados da Covid-19. No estudo, essas variáveis são passíveis de mudança, dadas variações nas variáveis explicativas que

advêm dos índices de governança pública. Dessa forma, a seguir, abordam-se as variáveis dependentes.

#### **2.4.1 Variável - Casos Acumulados**

Os casos acumulados referem-se ao número total de casos confirmados por Covid-19, registrados pelas Secretarias Municipais e Estaduais de Saúde no período considerado. As secretarias de saúde do Estado do Paraná estão registrando casos acumulados desde 2020. Foi definido que caso confirmado de Covid-19 se baseia em critérios adotados pelo Ministério da Saúde para orientar as ações de vigilância epidemiológica da doença em todo o país (Brasil, 2021a).

Trata-se de um coeficiente de incidência cumulativa ou taxa específica, que se refere a um índice demográfico obtido pela relação entre o número de casos confirmados de Covid-19 de uma população em determinado espaço de tempo, no período considerado (Brasil, 2021a).

O coeficiente de incidência de Covid-19 é utilizado para medir a frequência de casos, dessa forma, os dados podem ser usados para estimar variações populacionais, geográficas e temporais da distribuição dos casos confirmados de Covid-19, como parte do conjunto de ações de vigilância epidemiológica da doença. Portanto, contribui na avaliação dos níveis de saúde da população, podendo ser, quando padronizado o coeficiente, usado para comparações nacionais e internacionais, contribuindo para subsidiar no planejamento em saúde, gestão e avaliação das políticas públicas (Brasil, 2021a).

No entanto, essa taxa de incidência se limita à operacionalização do registro que depende das secretarias municipais de saúde, do sistema operacional em cada área geográfica, para detectar, notificar, investigar e realizar testes laboratoriais específicos para a confirmação diagnóstica de casos de Covid-19 (Brasil, 2021a). O método utilizado para calcular o número de casos acumulado está representado na equação a seguir (Brasil, 2021a).

$$\text{Casos acumulados} = \frac{\text{Número de casos confirmados de Covid-19 em residentes}}{\text{População total residente no período determinado}} \times 100.000 \quad (1)$$

Destaca-se que o valor da população está relacionado às estimativas de 2019 utilizadas pelo TCU para determinação das cotas do FPM (sem sexo e faixa etária) (Brasil, 2021b). Quanto aos novos casos, representa o número de casos diagnosticados e registrados pelas secretarias de saúde, não significando a data de início dos sintomas.

Para análise dos casos por data de início dos sintomas, deve-se utilizar os dados do sistema e-SUS VE e do Sistema de Vigilância Epidemiológica da Gripe (SIVEP-Gripe), para

os casos de Síndrome Respiratória Aguda Grave (SRAG) hospitalizados, além dos dados provenientes dos sistemas de informação de Síndrome Gripal implantados em alguns estados (Brasil, 2021a).

#### ***2.4.2 Variável - Óbitos Acumulados***

Os óbitos acumulados referem-se ao número total de óbitos confirmados por Covid-19 que foram registrados pelas Secretarias Municipais e Estaduais de Saúde no período considerado (Brasil, 2021a).

Trata-se de um coeficiente ou taxa específica que se refere a um índice demográfico obtido pela relação entre o número de óbitos de uma população em determinado espaço de tempo, no ano considerado (Brasil, 2021a).

Como esse coeficiente reflete a efetividade de medidas de prevenção e controle, bem como as condições de diagnóstico e da assistência médica dispensada, ele é utilizado para medir a frequência de óbitos. Desse modo, os dados podem ser usados para estimar variações populacionais, geográficas e temporais da mortalidade por Covid-19 em segmentos populacionais, identificando situações de desigualdade e tendências que demandem ações e estudos específicos (Brasil, 2021a).

Logo, o coeficiente de mortalidade por Covid-19, quando padronizado, contribui para comparações nacionais e internacionais, além de subsidiar os processos de planejamento, gestão e avaliação de políticas públicas de promoção, proteção e recuperação da saúde, concernentes à Covid-19. Ressalta-se que a taxa de mortalidade específica não padronizada por idade está sujeita à influência de variações na composição etária da população, o que exige cautela nas comparações entre áreas geográficas e para períodos distintos (Brasil, 2021a).

No entanto, esse coeficiente possui limitação, visto que apresenta restrição de uso sempre que ocorra elevada proporção de óbitos sem assistência médica ou por causas mal definidas. Além disso, requer a análise de tendências das causas específicas que compõem o indicador, as quais seguem padrões epidemiológicos próprios e diferenciados, e correção da subnumeração de óbitos captados pelo sistema de informação sobre mortalidade, especialmente nas regiões Norte e Nordeste (Brasil, 2021a).

O método utilizado para calcular o número de óbitos acumulado está representado na equação a seguir (Brasil, 2021a).

$$\text{Óbitos acumulados} = \frac{\text{Número de óbitos confirmados de Covid-19 em residentes}}{\text{População total residente no período determinado}} \times 100.000 \quad (2)$$

Assim como no método de casos acumulados, o valor da população está relacionado às estimativas de 2019 utilizadas pelo TCU para determinação das cotas do FPM (sem sexo e faixa etária) (Brasil, 2021b).

Em relação aos novos óbitos, refere-se ao número de óbitos novos confirmados por Covid-19 que foram registrados pelas Secretarias Municipais e Estaduais de Saúde em relação ao dia anterior e reflete o número de óbitos reportados pelas secretarias na data em que tiveram a confirmação laboratorial ou clínico epidemiológica. Ressalta-se que não reflete a data de ocorrência do óbito (Brasil, 2021a).

Para análise de óbitos por data de ocorrência, devem-se utilizar os dados registrados no Sistema de Vigilância Epidemiológica da Gripe (SIVEP-Gripe), em que devem ser notificados todos os casos de Síndrome Respiratória Aguda Grave (SRAG) hospitalizados ou óbitos por SRAG, independentemente de hospitalização. Também devem ser observados os registros de óbitos no Sistema de Informação sobre Mortalidade (SIM) (Brasil, 2021a).

## **2.5 Estudos relacionados ao tema**

Aspectos como destinação de recursos à saúde, incentivos em novas estruturas hospitalares e implementação de políticas para o isolamento social podem ser levantados como opções possíveis para frear o avanço da Covid-19 no interior e/ou desafogar o sistema de saúde na capital e seu entorno. No entanto, sabe-se que muitas prefeituras não têm caixa para fortalecer seu sistema de saúde em um curto período de tempo, medida esta que deve ser executada pelo governo estadual e/ou federal em ações conjuntas (Freire-Silva, Santos Ferreira, Candeias, Pinho & Oliveira, 2020).

A saúde da população está estreitamente relacionada com questões sociais, independentemente da natureza e abrangência dos sistemas de saúde, visto que os problemas de saúde pública são frequentemente mais severos em locais onde grandes proporções da população moram em condições de vulnerabilidade (Ahmed, Ahmed, Pissarides & Stiglitz, 2020). A população vulnerável reside em áreas densamente populosas e com infraestrutura pobre, o que prejudica a prevenção de doenças (Snyder, Marlow, Phuphanich, Riley & Maciel, 2016). Os grupos socialmente menos privilegiados e as desigualdades no âmbito da saúde são percebidos tanto na desigualdade das taxas de morbimortalidade como no adoecimento precoce das camadas mais vulneráveis (Magalhães, 2007).

Nesse contexto, destaca-se que a vulnerabilidade social pode afetar os resultados de políticas públicas para conter a propagação da Covid-19, além disso, estima-se que o número de pessoas infectadas e mortas está relacionado a fatores como o sistema de saúde, maior exposição do grupo da população mais vulnerável, a sustentação econômica do sistema financeiro e da população, pois são repercussões que causam problemas ao acesso a bens essenciais, como alimentação, medicamentos, transporte, entre outros, e têm reflexos no organismo desses indivíduos (Romero & Silva, 2020).

Duarte, Marzullo e Schumann (2020) apontaram que a pandemia da Covid-19 trouxe à tona os históricos problemas relacionados às desigualdades da distribuição territorial do sistema técnico hospitalar na região Sul. Pinheiro, Martinho, Carmo Moreira e Martinho (2020) identificaram a relação entre as características regionais e fatores epidemiológicos e sociais na mortalidade por Covid-19 no Brasil. Como resultado, obteve que homem, negro, obeso, diabético, mais idade, menor nível de escolaridade e que reside nas regiões mais pobres do país indicam maior probabilidade de ser acometido fatalmente pela Covid-19.

Romero e Silva (2020) constataram que as condições socioeconômicas mensuradas pelo IDHM estão relacionadas à incidência dos casos confirmados de Covid-19 no Ceará, embora não sejam seu único fator. Maciel, Castro-Silva e Farias (2020) também verificaram uma associação entre Covid-19 e o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) dos municípios do Ceará, apontando a importância do rastreamento geográfico em espaços de potencial transmissão infecciosa local como aspecto fundamental para coordenar melhor as ações de enfrentamento à pandemia.

Alberti et al. (2020) observaram que as cidades catarinenses com IDH ruim apresentaram uma taxa de mortes por Covid-19 maior em relação às cidades com IDH bom, portanto, o IDH tem associação com maiores taxas de mortes de Covid-19 no Estado de Santa Catarina.

Nesse sentido, a situação de calamidade pública ocasionada pela pandemia de Covid-19 colocou o direito à informação sob novas tensões no Brasil, pois a publicação da Medida Provisória n.º 928/2020 flexibilizou prazos e procedimentos para o atendimento de pedidos de informação, regulamentados na Lei de Acesso à Informação (LAI), e sua posterior suspensão pelo Supremo Tribunal Federal. Andrade (2020) constatou que, durante a crise da Covid-19, o governo federal não tem prestigiado, em sua plenitude, o direito de acesso à informação garantido pelo ordenamento jurídico, notadamente nos casos da Medida Provisória 928 e do “apagão” de dados no site do Ministério da Saúde.

Machado, Ortiz, Silva e Bellix (2020) também observaram que a situação da pandemia, combinada com complicação envolvendo a LAI em nível federal, impactou o direito de acesso a informações públicas em estados e capitais. Nessa lógica, Santos e Santos (2020) perceberam que os gestores de alguns municípios pernambucanos não estão cumprindo as atribuições previstas na lei da transparência (LC 131/2009), no que se refere a transferências e receitas do SUS para o enfrentamento à Covid-19, dificultando a *accountability* social.

Pinho, Sacramento, Raupp e Amaral (2020), ao avaliarem a construção da transparência das informações sobre contratações emergenciais para o combate da Covid-19 pelos municípios-capitais do Brasil e sua relação com o avanço da pandemia em seus contextos locais, perceberam que os indicadores de transparência sobre contratações apresentaram melhora significativa no período analisado e que os esforços dos governos em implementar recursos para a promoção da transparência não foram motivados pelo avanço maior ou menor do contágio e das mortes por Covid-19.

Raupp e Pinho (2020) verificaram que alguns governos estão preocupados em construir melhores condições de disponibilização de informações sobre a Covid-19, no entanto, os estados ainda devem evoluir em transparência das informações.

Nesse sentido, a estratégia de comunicação e de gestão da informação dos órgãos federais durante a pandemia da Covid-19 precisa ser revista, pois, além de poder configurar ilícito administrativo, a falta de transparência enfraquece a capacidade da sociedade de avaliar as políticas públicas, fiscalizar os agentes governamentais e reivindicar seus direitos (Andrade, 2020). Além disso, a transparência é um dos princípios e pilares da governança e está consolidada na literatura como uma medida para avaliar a corrupção (Castro Alcântara et al., 2015).

Zhang (2018) apresenta em seu trabalho que uma campanha de combate à corrupção reduziu a probabilidade de fraudes em decorrência de melhoria na governança pública. A participação da sociedade também possui um aspecto chave na mudança desse cenário, uma vez que a participação aumenta o controle nas ações do Estado, o que aumenta o nível de governança (Azevedo, Oliveira, Buch, Nascimento & Silva, 2018).

A governança proporciona, para a instituição, maior capacidade para atendimento à demanda da sociedade e do governo por serviços públicos com qualidade e contribui para o uso eficiente dos recursos. Essa demanda surge tanto pelo aumento da participação social quanto do maior interesse do próprio governo por maior efetividade na prestação dos serviços

públicos (Azevedo et al., 2018). Na busca por uma boa governança, a transparência e a ética fazem parte da atuação das organizações públicas (Matias-Pereira, 2010).

Kinzler, Ferreira, Schiavo e Mello (2020) analisaram a influência da governança municipal, mensurada pelo Índice de Governança Municipal do Conselho Federal de Administração (IGM-CFA), sobre a Transparência dos municípios paranaenses com relação à divulgação de informações sobre a Covid-19, realizada pelo Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCE-PR). Os resultados apontam a existência de influência positiva e estatisticamente significativa da governança pública e do número de habitantes sobre o nível de transparência dos municípios com relação à divulgação de informações sobre os gastos com a Covid-19. Em relação às dimensões de Governança Pública, os autores também constataram que municípios com melhores Finanças e Desempenho tendem a ser mais transparentes com relação aos gastos com a Covid-19.

Söthe, Visentini e Writzl (2020) observaram associações significativas entre o Índice de Transparência das Informações do Covid (ITI-Covid) com as variáveis socioeconômicas, política de participação eleitoral e a variável epidemiológica, número de novos casos da Covid-19 nos municípios do estado de Santa Catarina. Os autores também perceberam uma prevalência de gestões públicas mais desenvolvidas propiciarem maior detalhamento das suas ações e investimentos quanto à Covid-19, possibilitando meios eficazes para o exercício do controle social. Além disso, pode-se verificar que há um maior interesse da população na busca de informações e na prestação de contas por parte dos gestores públicos, conforme aumenta o número de casos da doença no respectivo município.

A boa governança se reflete nos resultados das políticas governamentais, portanto, torna-se fundamental para o desenvolvimento econômico, redução das desigualdades, melhoria da gestão ambiental, entre outras áreas, que afetam diretamente o bem-estar geral (OCDE, 2015), visto que o uso indevido dos recursos públicos contribui para o aumento da desigualdade e afeta negativamente o desenvolvimento econômico de uma nação (Santos & Rover, 2019).

Segundo Boll (2010) a corrupção influencia negativamente sobre os indicadores sociais. Para Karahan, Coats e Shughart (2009), o aumento na corrupção reflete negativamente no IDH, enquanto o aumento da população e participação da sociedade contribui para o crescimento do IDH. Desse modo, a corrupção correlaciona-se com o baixo desempenho socioeconômico das regiões, bem como interfere no nível de governança, ao diminuir a participação pública. Portanto, o aumento da governança pode impactar

positivamente na redução da corrupção, e conseqüentemente nas condições sociais das regiões (Zhang, 2018).

Segundo Busato et al. (2020), a governança na saúde ainda necessita de fortalecimento, no Conselho de Saúde, na implantação de Controle Interno, especialmente no perfil dos municípios com população de até 50 mil habitantes. Além disso, os indicadores da política de saúde não produzem impacto num melhor Índice CFA de Governança Municipal (IGM-CFA), mostrando que outros componentes do IGM-CFA podem ser preponderantes para o resultado final.

Silva et al. (2020) perceberam que as variáveis: Produto Interno Bruto (PIB per capita), Índice de Governança Municipal (IGM) e a localização dos municípios nas regiões brasileiras são significativas para explicar a gestão fiscal em municípios brasileiros. Rosa Filho, Fonseca e Soares (2020) concluíram que o equilíbrio na gestão fiscal tem impacto positivo no desempenho municipal; além disso, notaram que a transparência influencia positivamente no equilíbrio das contas públicas e na capacidade dos municípios de gerar receita própria, o que resulta em ganhos de eficiência e impacta na melhoria e na ampliação de serviços prestados para a sociedade.

Santos e Rover (2019) apontaram que alguns princípios da governança pública (transparência/*accountability*, participação, integridade/ética, conformidade legal, equidade e efetividade) influenciam na eficiência da aplicação dos recursos públicos em educação e saúde nos municípios brasileiros. Silva (2019) observou que indicadores, como PIB per capita, vulnerabilidade social e transparência, influenciam na qualidade da governança dos municípios, visto que melhores níveis de renda, melhores condições de vida e maior transparência pública estão relacionados com a boa governança municipal.

Rosa Filho, Fonseca e Soares (2020) perceberam que a governança influencia positivamente na classificação do *rating* de crédito nos municípios brasileiros, pois, quanto maior o score de governança do município, melhor é a qualidade do crédito. Assim, os municípios terão capacidade de obter garantia da união e possibilitar maiores gastos em políticas públicas, criando um efeito multiplicador nos benefícios à população.

Aguiar Filho, Tomé, Brito Farias, Junior e Ribeiro (2019) relataram que existe correlação positiva significativa entre os indicadores de governança dos países calculados pelo Banco Mundial (WGI) com o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) calculado pela Organização das Nações Unidas.

Malheiro (2018) verificou que as cidades administradas por gestores com experiência política que obtêm melhores níveis de escolaridade, maior PIB per capita, maiores percentuais



de receita própria do município e menores níveis de concentração de renda aumentam a probabilidade de melhorar a efetividade da gestão pública municipal. Além disso, o porte (muito pequeno, médio e grande porte) e localização do município (as cidades localizadas nas regiões Norte e Nordeste apresentaram, em média, piores resultados, ao passo que aquelas localizadas nas regiões Sul e Sudeste apresentaram comportamento oposto) também são fatores explicativos da efetividade da gestão municipal.

Ferreira (2018) menciona que, segundo os Pareceres Prévios do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado (TCM-BA), as variáveis “índice de renovação na câmara de vereadores”, “parecer do conselho de educação”, “parecer do conselho de saúde” e “Ideb (Prova Brasil)” são influenciadoras da eficiência pública municipal.

Santos, Freitas e Vicente (2018) constataram que as práticas de governança pública têm impacto sobre a eficiência da aplicação dos recursos públicos em educação nos municípios de Santa Catarina, visto que a presença dos Conselhos Municipais de Educação e melhores Índices de Responsabilidade Fiscal e Social impactam positivamente na eficiência da aplicação dos recursos públicos em educação.

De acordo com Silva et al. (2018), à medida que a gestão fiscal melhora, o município se torna mais transparente, além de constatarem que, do ano 2014 a 2015, houve um crescimento de 0,2 no Índice de Transparência Municipal (ITM), logo, infere-se que os municípios paraenses têm buscado adequar-se à normativa legal sobre transparência.

Para Brocco et al. (2018), o Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal é um fator que apresenta significância estatística a ponto de explicar o nível de transparência dos municípios, pelo pressuposto de que cidadãos com melhores condições de saúde, educação e boa empregabilidade têm melhores condições de exercer o controle social sobre a gestão municipal.

Segundo Silva (2020), a localização dos municípios brasileiros, o nível de desenvolvimento humano (IDHM) e a gestão fiscal (IFGF) possuem uma relação positiva com a transparência dos municípios brasileiros. Leite Filho, Cruz, Silva e Brito Nascimento (2018) notaram que transparência municipal, Índice de Desenvolvimento Municipal, população, receita orçamentária bruta per capita, bem como tamanho, produtividade e arrecadação influenciam no indicador de qualidade de gestão fiscal municipal do Brasil.

De acordo com Passos, Gonçalves, Ribeiro e Mori (2018), o desempenho da gestão fiscal do administrador público pode não determinar o nível de desenvolvimento socioeconômico de um município, mas impacta positivamente na qualidade de vida da população, reduz o problema de agência e, por consequência, permite o atendimento dos

anseios sociais, pois tem a capacidade de gerir os negócios públicos com ética, responsabilidade, qualidade e eficiência, respeitando os limites impostos pela LRF.

Para Leite Filho e Fialho (2014), a análise de correlação canônica entre as variáveis IFDM e IFGF foi significativa e demonstrou existir uma relação linear entre o conjunto das duas variáveis, em que a variável IFDM Emprego e Renda compartilhou maior variância com o conjunto de variáveis de IFGF (0,9145), seguida, por ordem de importância, da variável IFDM Educação (0,7157) e da variável IFDM Saúde (0,6663) (Leite Filho & Fialho, 2014).

Na avaliação da correlação de cada variável observada com a variável canônica oposta, foram estimadas as cargas canônicas cruzadas, em que se concluiu que 14,3% da variância na educação, 23,4% da variância no emprego e renda e 12,4% da variância na saúde foram explicadas pelo conjunto canônico relacionado à Gestão Fiscal. Portanto, os indicadores de gestão fiscal implicaram em variâncias importantes nos indicadores de desenvolvimento dos municípios brasileiros.

Woitke e Mourão (2015), ao analisarem as finanças públicas no Paraná, observaram que houve melhoria na gestão fiscal do ano de 2011 em relação ao ano de 2006, embora 60% dos municípios ainda apresentem uma gestão fiscal em dificuldade ou crítica. Romano e Mourão (2015) mencionam que a qualidade da gestão fiscal no Paraná possui relação com o desenvolvimento humano nos municípios. Ternoski, Ribeiro e Clemente (2017) mencionam que aplicar recursos nas áreas de educação e saúde influenciam positivamente no Índice IPARDES de Desenvolvimento Municipal (IPDM).

Para Kern (2012), a estrutura de governança impacta positivamente na qualidade da educação do ensino fundamental, visto que os municípios que têm menores notas no IDEB são os que apresentam uma estrutura de governança mais fraca em relação aos municípios que apresentam maiores notas. Desse modo, boa governança corresponde a ótimos arranjos e processos institucionais utilizados para formular, implementar e entregar políticas, programas e serviços em benefício dos cidadãos e da sociedade (OCDE, 2015).

Atentando para a importância dos mecanismos de governança para aumentar a qualidade da gestão dos recursos públicos, levando em consideração que a adoção de boas práticas de governança pode provocar melhorias socioeconômicas e para atender ao problema de pesquisa, espera-se encontrar uma relação negativa entre a governança pública nos municípios paranaenses e o número de casos e óbitos acumulados por Covid-19. Ou seja, quanto maior o nível de governança, menor o número de casos e óbitos acumulados por Covid-19. Na próxima seção, serão abordados os procedimentos metodológicos utilizados para o desenvolvimento desta pesquisa.

### **3 Método e Procedimento da Pesquisa**

Esta seção tem por objetivo expor a metodologia, bem como as etapas e procedimentos realizados para se atingir o objetivo geral e os específicos do estudo. Desse modo, são apresentados o delineamento da pesquisa, as informações da população e amostra selecionada (objeto de estudo), o constructo da pesquisa, no qual consta as variáveis que foram selecionadas para a realização dos procedimentos de análise e as limitações.

#### **3.1 Delineamento da pesquisa**

A definição da tipologia de pesquisa é apresentada de modo a evidenciar como esta se caracterizou quanto aos objetivos, quanto aos procedimentos e quanto à abordagem do problema. Esta pesquisa classifica-se, quanto aos objetivos, como descritiva, pois busca analisar e descrever as principais características da influência das variáveis independentes, indicadores de governança pública, no enfrentamento da Covid-19.

No que se refere às características dos procedimentos adotados, optou-se pela utilização da pesquisa documental, pois trabalhou com dados obtidos do Ranking Nacional de Transparência do Ministério Público Federal, Índice CFA de Governança Municipal, Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal, Índice Firjan de Gestão Fiscal, Índice de Efetividade da Gestão Municipal, Índice de Transparência da Administração Pública Covid-19, além dos relatórios e planilhas de dados da Secretaria da Saúde do Paraná referente ao número de casos e óbitos por Covid-19. Para Gil (2008), esse tipo de pesquisa se assemelha à bibliográfica; uma das diferenças está na natureza das fontes, pois esta forma vale-se de materiais que não receberam ainda um tratamento analítico, ou, ainda, são formatados de acordo com os objetivos da pesquisa.

Na abordagem do problema, a análise dos dados foi feita principalmente de forma quantitativa, com a utilização de softwares específicos para a análise de dados, como o *Statistical Package for the Social Sciences* (SPSS) e o STATA, visto que se trabalhou com indicadores numéricos e se buscou, por meio da análise de regressão, demonstrar a influência entre as variáveis dependentes e explicativas selecionadas para este estudo. Segundo Richardson (1989), esse método caracteriza-se pelo emprego da quantificação, tanto para a coleta como para o tratamento das informações, utilizando técnicas estatísticas, simples e complexas.

### **3.2 Unidade de análise, população e amostra**

As unidades de análise desta pesquisa são municípios do Paraná. O Brasil é formado por 5.568 municípios, mais Distrito Federal e Distrito Estadual de Fernando de Noronha; dessa Divisão Político Administrativa Brasileira, 399 municípios compõem o Estado do Paraná (IBGE, 2021). Para esta pesquisa, optou-se por um processo de amostragem por conveniência, diante das possíveis dificuldades de tempo demandadas na coleta de dados nos sites das prefeituras pesquisadas.

O Paraná se consolida como o Estado mais populoso da Região Sul e o quinto com mais habitantes do País. Atualmente, estima-se que 11.597.484 pessoas residem no Estado, representando 5,4% da população total brasileira, sendo Curitiba o município mais populoso e a capital administrativa estadual, com mais de 1.933.105 habitantes (IBGE, 2021).

Destaca-se que o Paraná é um estado sem grandes fluxos de saída ou entrada de pessoas, diferentemente de regiões como a Centro-Oeste e Norte, em que se percebe uma chegada maior de pessoas, no entanto, o que se pode perceber internamente é a migração de cidades menores para cidades médias ou grandes, os chamados polos regionais (IBGE, 2021).

As análises da pesquisa foram conduzidas, utilizando um mapeamento de regiões com base na classificação das regiões apresentadas pela Secretaria de Estado da Saúde do Paraná (SESA/PR), que é responsável pela formulação da política estadual de saúde, em concordância com a política nacional e os planos de desenvolvimento econômico e social do Estado. A Figura 1 ilustra como o Paraná é dividido em 4 macrorregionais, que, por sua vez, são subdivididas em 22 regionais de saúde.



**Figura 1.** Divisão do Estado do Paraná em Regionais.  
Fonte: SESA (2021).

O Paraná impulsiona o País a crescer economicamente, especialmente por meio do agronegócio, visto que a economia paranaense tem características evidentes de agroindústria (CEPEA, 2021). Diante de um cenário nacional de gestão fiscal predominantemente em dificuldade, os municípios paranaenses se destacam positivamente, conforme apresenta o Índice Firjan de Gestão Fiscal (IFGF), de 2018, elaborado pela Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (Firjan), com base em dados fiscais oficiais (FIRJAN, 2018).

Na média geral do IFGF, os municípios paranaenses possuem a segunda melhor gestão fiscal do país, na qual registraram pontuação média de 0,6288, 38% superior à nota brasileira (0,4555). No país, quase 74% das cidades apresentam gestão fiscal crítica ou difícil. No nível crítico, está 40,5% do total de prefeituras brasileiras e apenas 4,5% das paranaenses, o que demonstra posição favorável do Paraná no cenário nacional. Ressalta-se que quase 60% dos municípios paranaenses (58,9%) registram gestão fiscal boa ou excelente no IFGF, mais do que o dobro do percentual observado nacionalmente (26,1%) (FIRJAN, 2021).

### 3.3 Constructo da pesquisa

Este estudo procura verificar o impacto da governança pública dos municípios paranaenses no combate à Covid-19. Nesse sentido, o constructo da pesquisa abrange seis variáveis independentes, além das variáveis dependentes, bem como as relações esperadas, conforme se evidencia no Quadro 11.

Quadro 11  
**Variáveis Dependentes e Independentes da Pesquisa**

Variáveis	Siglas	Classificações	Definições Operacionais	Base de Dados	Relações Adequadas
Taxa de incidência cumulativa (Casos Acumulados)	Covid Casos Acumulados	Dependente	número de casos acumulados de Covid-19	Secretaria da Saúde do Paraná	-
Coefficiente de óbito específico (Óbitos Acumulados)	Covid Óbitos Acumulados	Dependente	número de óbitos acumulado por Covid-19	Secretaria da Saúde do Paraná	-
Índice de Transparência Pública	ITP	Independente	mensura o grau de cumprimento de leis referentes à transparência no Brasil	Ministério Público Federal (MPF)	Negativa
Índice CFA de Governança Municipal	IGM	Independente	mensura as boas práticas de Gestão Municipal	Conselho Federal de Administração (CFA)	Negativa
Índice Firjan de Gestão Fiscal	IFGF	Independente	mensura a eficiência da gestão fiscal, trazendo como foco a administração dos recursos públicos pelas prefeituras	Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (FIRJAN)	Negativa
Índice de Efetividade da Gestão Municipal	IEGM	Independente	mensurar a eficácia das políticas públicas municipais	Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCEPR)	Negativa
Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal	IFDM	Independente	analisa o desenvolvimento socioeconômico dos municípios brasileiros	Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (FIRJAN)	Negativa
Índice de Transparência da Administração Pública Covid-19	ITP Covid-19	Independente	mensura a transparência da gestão pública relacionada ao enfrentamento da pandemia decorrente do novo Coronavírus	Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCEPR)	Negativa

Com base no Quadro 11, espera-se que exista uma relação negativa entre os indicadores de governança pública e o número de casos e óbitos acumulados. As variáveis dependentes, nesta pesquisa, refletem o número total de casos e óbitos confirmados por Covid-19, registrados pelas Secretarias Municipais e Estaduais de Saúde do Paraná no período considerado.

As variáveis independentes retratam o nível de governança pública dos municípios. O índice de transparência dos municípios brasileiros se refere a um questionário, o qual foi

aplicado pelo Ministério Público Federal (MPF) em todos os municípios brasileiros, tendo sido elaborado pelos representantes do MPF, CNMP, CGU, TCU, STN, ATRICON, Banco Central, entre outras instituições de controle e fiscalização (MPF, 2016). Esse índice é calculado abrangendo três tipos de transparência: transparência ativa, transparência passiva e boas práticas de transparência. Para este estudo, utilizou-se o índice de transparência geral, o qual representa o índice de transparência total, independentemente do tipo de transparência.

O IGM-CFA é um indicador de governança pública, organizado nas dimensões Finanças, Gestão e Desempenho, elaborado a partir de dados secundários, e considera áreas como saúde, educação, saneamento e meio ambiente, segurança pública, gestão fiscal, transparência, recursos humanos, planejamento e outras.

A estrutura do IGM/CFA é baseada em uma hierarquia, na qual constam os dados brutos como variáveis, cuja média serve de base para a criação dos indicadores. As médias dos indicadores criam as dimensões e a média das dimensões cria a nota geral do IGM/CFA. Portanto, a partir da construção de extenso banco de dados municipais, que foram extraídos de bases públicas, como STN, IBGE, PNUD e DATASUS, realizou-se priorização de indicadores e variáveis, e, em seguida, por meio de tratamento estatístico, foi possível gerar um resultado para cada dimensão e para o índice. Para esta pesquisa, utilizou-se o índice IGM/CFA geral.

O IFGF analisa a situação fiscal dos municípios brasileiros, por meio de quatro indicadores: Autonomia, Gastos com pessoal, Liquidez e Investimentos. Elaborado pela Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (Firjan), com base em dados fiscais oficiais declarados pelas prefeituras à Secretaria do Tesouro Nacional (STN), o IFGF possibilita recorte municipal, estadual, regional, nacional, por áreas de interesse, entre outros. Para esta pesquisa, utilizou-se o índice IFGF geral.

O IEGM é elaborado com base em dados governamentais, dados de prestação de contas e informações levantadas a partir de questionários preenchidos pelas Prefeituras Municipais; além disso, foca na análise da infraestrutura e dos processos dos entes municipais, com o intuito de avaliar a efetividade das políticas e atividades públicas desenvolvidas pelos seus gestores.

Assim, é um índice que proporciona visões da gestão pública para sete dimensões da execução do orçamento público, sendo: Educação; Saúde; Planejamento; Gestão Fiscal; Meio Ambiente; Cidades Protegidas e Governança em Tecnologia da Informação. Portanto, o IEGM é composto por 7 índices setoriais, consolidados em um único índice, por meio de

métrica de ponderação que melhor reflete o grau de relevância das apurações. Para esta pesquisa, utilizou-se o índice IEGM geral.

O IFDM é elaborado com base em estatísticas públicas oficiais, disponibilizadas pelos ministérios do Trabalho, Educação e Saúde, e tem o intuito de acompanhar o desenvolvimento socioeconômico dos municípios brasileiros; para isso, conta com três indicadores: emprego/renda, educação e saúde. Ressalta-se que esse índice atribui igual ponderação às três áreas (emprego e renda, educação e saúde) para produzir um único indicador de nível de desenvolvimento socioeconômico local, fazendo a média dos resultados obtidos em cada uma dessas três vertentes. Para esta pesquisa, utilizou-se o índice IFDM geral.

O ITP Covid-19 trata da ação do TCE de avaliação dos portais da transparência quanto às ações voltadas ao enfrentamento da pandemia decorrente do novo Coronavírus. Foram analisados os portais da transparência dos poderes executivos municipais e estadual. Os critérios apresentados estão organizados em seis categorias e fundamentadas pelas leis de acesso à informação, como: Espaço específico no portal da transparência, Informações gerais – publicadas no sítio eletrônico do município e/ou portal da transparência, Licitações, dispensas e inexigibilidades relacionadas ao enfrentamento do coronavírus – Covid-19, Admissões de pessoal relacionadas ao enfrentamento do coronavírus – Covid-19, Execução orçamentária específica da Covid-19, Divulgação de ações, programas, gastos e medidas adotadas na área da educação durante a pandemia (Nota Técnica CTE-IRB n.º 02/2020).

Considerando a abrangência de índices, optou-se pela utilização desses indicadores, pois eles podem representar certa realidade dos municípios brasileiros. Após a apresentação das variáveis, no próximo tópico, apresentam-se os procedimentos de coleta e análise de dados empregados na pesquisa.

### **3.4 Procedimentos de coleta dos dados**

Como instrumentos de pesquisa, utilizou-se documentos obtidos por meio do acesso à internet de alguns sites, que variaram de acordo com a natureza dos indicadores, como a página da Secretaria da Saúde do Paraná, Ministério Público Federal, Conselho Federal de Administração, Tribunal de Contas do Estado do Paraná e Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro. Posteriormente, foi feita a consolidação dessas variáveis em planilha do Microsoft Excel, para posterior uso nos softwares estatísticos apropriados.

As variáveis dependentes desta pesquisa refletem o número acumulado de casos e óbitos confirmados por Covid-19, registrados pelas Secretarias Municipais e Estaduais de



Saúde do Paraná, acumulados até o período de 26 de dezembro de 2021 ([www.saude.pr.gov.br/Pagina/Coronavirus-COVID-19](http://www.saude.pr.gov.br/Pagina/Coronavirus-COVID-19)).

Quanto às variáveis independentes, essas foram obtidas de diferentes plataformas; a variável IGM-CFA, que se refere às boas práticas de Gestão Municipal, foi coletada do site do Conselho Federal de Administração (CFA), as quais são mensuradas pelo próprio órgão e já se encontram disponíveis no seu site ([www.igm.cfa.org.br](http://www.igm.cfa.org.br)). Também foram utilizados os dados da Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (FIRJAN) para a avaliação do nível de desenvolvimento socioeconômico (IFDM) e de eficiência da gestão fiscal dos municípios brasileiros (IFGF), disponível no seu portal ([www.firjan.com.br](http://www.firjan.com.br)).

O índice de transparência foi obtido a partir do Ranking Nacional de Transparência, realizado pelo Ministério Público Federal (MPF). Esse ranking calcula o índice de transparência dos municípios, de acordo com os dispositivos da Lei de Acesso à Informação, Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei de Transparência, além de considerar as boas práticas de transparência.

Por fim, utilizaram-se os dados do Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCEPR), para a avaliação do nível de eficácia das políticas públicas municipais (IEGM) e de transparência da gestão pública relacionada ao enfrentamento da pandemia decorrente do novo Coronavírus (ITP Covid-19), disponível no seu portal ([www1.tce.pr.gov.br](http://www1.tce.pr.gov.br)).

Os municípios de Carlópolis, Cerro Azul, Congonhinhas, Cruzeiro do Sul, Francisco Alves, General Carneiro, Guairaçá, Inajá, Joaquim Távora, Marialva, Nova América da Colina, Ouro Verde do Oeste, Paulo Frontin, Piraí do Sul, Porto Rico, Rancho Alegre, Rio Branco do Ivaí, Santana do Itararé, São João do Caiuá, São José da Boa Vista e Uraí apresentaram dados faltantes na variável IFGF e apenas o município Entre Rios do Oeste apresentou dados faltantes na variável IFDM. Portanto, nesses casos, realizou-se o cálculo da média das variáveis para obter valores para os dados faltantes. Essa atitude se fez necessária, considerando que os municípios que não possuem dados nos indicadores de governança não podem ser considerados isentos de governança, mas, sim, considera-se que não possuem dados oficiais que possam identificar o nível real de governança do município. Assim como também se optou por não excluir os municípios com dados *outlier*, uma vez que se espera visualizar todos esses diferentes grupos neste estudo.

### **3.5 Procedimentos e análise de dados**

A fim de atender aos objetivos propostos, essa etapa se dividiu em duas fases. Na primeira parte, ocorreu a análise da estatística descritiva, correlação e a análise documental da

efetividade da governança pública no enfrentamento da Covid-19 nos municípios do Paraná. Posteriormente, realizaram-se dois modelos de regressões múltiplas para verificar a influência das práticas de governança pública na efetividade do combate à Covid-19, conforme destacado no Quadro 12.

Quadro 12

**Procedimentos e Objetivos da Pesquisa**

<b>Etapas</b>	<b>Procedimento</b>	<b>Objetivo da fase</b>	<b>Objetivos específicos atendidos</b>
1 <sup>a</sup>	Estatística descritiva, correlação e análise documental	Descrever o comportamento das variáveis, por meio de medidas de tendência central, e encontrar o grau de associação e a direção das variáveis, se positivas ou negativas.	Analisar de forma descritiva e comparativa a efetividade da governança pública no enfrentamento da Covid-19 nos municípios do Paraná.
2 <sup>a</sup>	Regressão múltipla	Analisar a correlação existente entre as variáveis selecionadas e sua relevância para o modelo, bem como realizar inferências baseadas no modelo.	Verificar o impacto das práticas de governança pública no enfrentamento da Covid-19 nos municípios do Paraná, em 2021.

Na primeira etapa, realizou-se uma análise descritiva, por meio de medidas de tendência central, para representar um conjunto de dados como um todo, identificando as características apresentadas pelo conjunto. Na pesquisa, as medidas de tendência central utilizadas foram a média e o desvio padrão. Vale ressaltar que todas as variáveis foram submetidas ao teste de *Kolmogorov-Smirnov* para testar se a distribuição amostral de cada variável possuía normalidade nos dados e, em decorrência de a maioria das variáveis da amostra não apresentarem distribuição normal, utilizou-se o coeficiente de correlação de *Spearman* para verificar se existe correlação entre as variáveis.

Destaca-se que, dentre as técnicas não-paramétricas, o coeficiente de correlação de *Spearman* é uma das mais conhecidas e utilizadas na prática. Esse coeficiente é utilizado em substituição ao coeficiente de correlação de *Pearson* nos casos em que a binormalidade dos dados não ocorre e ainda em situações envolvendo poucos pares de dados (Triola, 1998).

Em seguida, foi realizada, na 2<sup>a</sup> etapa, o tratamento estatístico da técnica de análise multivariada, a qual permite explorar a performance conjunta das variáveis e determinar a influência ou importância de cada uma, estando as demais presentes (Rodrigues & Paulo, 2009).

Dentre os métodos que a análise multivariada permite, fez-se o uso do método de regressão linear múltipla como técnica estatística para esta pesquisa, por meio do método dos mínimos quadrados ordinários (MQO). A análise de regressão linear permite estudar a relação

entre duas ou mais variáveis explicativas, que se apresentam de forma linear, e uma variável dependente métrica (Fávero, Belfiore, Silva & Chan, 2009).

O estudo envolveu duas equações principais, em que a primeira representa o modelo matemático para explicar casos acumulados da Covid-19 e a outra para explicar os óbitos acumulados por Covid-19. Desse modo, são expostas, a seguir, as Equações 3 e 4.

$$Covid_{Casos\ Acumulados} = B_1 \cdot IGM_{Geral} + B_2 \cdot ITP_{TCEPR} + B_3 \cdot IFDM_{Geral} + B_4 \cdot IEGM_{Geral} + B_5 \cdot IFGF_{Geral} + B_6 \cdot ITP_{Covid19} + Constante \quad (3)$$

$$Covid_{Óbitos\ Acumulados} = B_1 \cdot IGM_{Geral} + B_2 \cdot ITP_{TCEPR} + B_3 \cdot IFDM_{Geral} + B_4 \cdot IEGM_{Geral} + B_5 \cdot IFGF_{Geral} + B_6 \cdot ITP_{Covid19} + Constante \quad (4)$$

Em que:

$IGM_{Geral}$  representa o índice CFA de governança Municipal;

$IFDM_{Geral}$  representa o índice Firjan de desenvolvimento municipal;

$ITP_{TCEPR}$  representa o índice de transparência pública dos municípios;

$IEGM_{Geral}$  representa o índice da efetividade da gestão municipal;

$IFGF_{Geral}$  representa o índice Firjan de gestão fiscal;

$ITP_{Covid19}$  representa o índice de transparência da administração pública Covid-19.

Por meio dessas fórmulas estatísticas, é possível observar e analisar a determinação das variáveis Casos e Óbitos acumulados de Covid em função das seis variáveis independentes (preditoras), IGM, ITP, IFDM, IEGM, IFGF e ITP, momento em que é possível iniciar a análise dos resultados.

### 3.6 Limitações dos métodos e técnicas de pesquisa

Admite-se que algumas limitações de pesquisas foram observadas no decorrer deste estudo, sejam elas operacionais ou metodológicas. Uma possível limitação é quanto à metodologia, pois as diversas variáveis se referem a anos diferentes, como 2016, 2017, 2018, 2019, 2020 e 2021, no entanto, essas são as mais atualizadas disponíveis. Além disso, é importante observar que, ainda que se tenham 5.568 municípios no Brasil (IBGE, 2021), a população da pesquisa se limita aos municípios paranaenses e à disponibilidade de dados envolvidos para o cálculo e/ou organização das variáveis independentes, o que totaliza 399 municípios.

## 4 Análise e Discussão dos Dados

Este estudo teve por objetivo analisar a influência das práticas de governança pública na efetividade do enfrentamento da Covid-19 nos municípios do Paraná, por meio de indicadores. Para realizar as inferências desta pesquisa e atingir os objetivos específicos pretendidos, realizou-se a estatística descritiva, análise comparativa, correlações e regressões.

### 4.1 Análise descritiva e comparativa

Neste item, procurou-se analisar, de forma descritiva e comparativa, a efetividade da governança pública no enfrentamento da Covid-19 nos municípios do Paraná, respondendo, portanto, ao primeiro objetivo específico. Iniciou-se a análise utilizando-se a estatística descritiva, observando a média, desvio padrão, mínimo e máximo das variáveis dependentes, conforme a Tabela 1.

Tabela 1

#### **Estatística Descritiva das Variáveis Dependentes e População dos Municípios**

<b>Variáveis</b>	<b>N</b>	<b>Média</b>	<b>Desv. Padrão</b>	<b>Mínimo</b>	<b>Máximo</b>
População	399	28.864	110.418	1.320	1.948.626
Casos_Acumulados_Covid	399	3.982	14.013	73	223.347
Óbitos_Acumulados_Covid	399	102	441	1	7.873

Como se observa na Tabela 1, a população dos municípios do Paraná varia entre 1.320 e 1.948.626 habitantes, em que o valor máximo representa o número máximo de habitantes para o município mais populoso, ao passo que o valor mínimo representa o total de habitantes do município menos populoso do Paraná.

Das 399 observações obtidas, percebe-se que a média do número de óbitos acumulados para esses municípios é de 102 óbitos. Esse valor pode ser considerado baixo, ao se verificar que a variação do número de óbitos acumulados está entre o valor mínimo de 1 a 7.873 óbitos. Nota-se uma situação semelhante, ao se observar o número de casos acumulados, visto que, em média, o número de casos acumulados nos municípios foi de 3.981,79, mas, ao analisar o número máximo de casos acumulados, verificam-se 223.347 casos.

O desvio padrão para a população é de 110.418, o que mostra uma variação alta em torno da média; deste, percebe-se que existe uma realidade diferente entre cada município, em que é possível observar que há municípios com densidade elevada e outros com densidade reduzida, portanto, a população não se distribui homogeneamente no território.

A variação em torno da média para óbitos acumulados é de 441, o que significa que, em média, o número de óbitos acumulados varia, para mais e para menos, em torno de 441% em relação à média, demonstrando uma disparidade entre os entes municipais. Por último, o resultado dos casos acumulados não é muito diferente, visto que o desvio padrão é 14.013, superior ao dos óbitos acumulados, o que sugere uma realidade ainda mais díspar. Tendo analisado as variáveis dependentes, faz-se a mesma análise dos resultados das variáveis independentes, o que é demonstrando na Tabela 2.

Tabela 2

**Estatística Descritiva das Variáveis Independentes dos Municípios**

<b>Variáveis</b>	<b>N</b>	<b>Média</b>	<b>Desv. Padrão</b>	<b>Mínimo</b>	<b>Máximo</b>
IGM_Geral	399	5,3772	1,09682	2,40	8,18
ITP_TCEPR	399	0,6910	0,10390	0,22	0,95
IFDM_Geral	399	0,7302	0,06915	0,00	0,88
IFGF_Geral	399	0,6446	0,15225	0,22	1,00
IEGM_Geral	399	58,1014	7,09957	37,50	81,30
ITP_Covid19	399	0,6079	0,2172	0,16	1,00

Como se observa na Tabela 2, o índice que representa o grau de boas práticas de gestão municipal (IGM) apresentou uma média de 5,3772, tendo valores mínimos de 2,40 e máximo de 8,18, o que demonstra uma amostra bem distribuída entre os municípios selecionados.

O índice de transparência geral (ITP\_TCEPR) varia entre valor mínimo de 0,22 a 0,95, em que o valor máximo representa o grau máximo de atendimento dos requisitos de transparência para o município, ao passo que o valor mínimo representa o total de desatendimento das exigências das normas legais de transparência para o caso brasileiro. Das 399 observações obtidas, percebe-se que a média da transparência geral para estes municípios é de 0,6910. Esses valores podem ser considerados baixos, demonstrando que, apesar dos esforços de transparência, ainda está distante do desejado para os municípios paranaenses.

O nível de desenvolvimento municipal (IFDM), mensurado pelo Índice Firjan de desenvolvimento municipal, teve como índice médio o valor de 0,7302, podendo ser considerado um desenvolvimento médio moderado (0,6 a 0,8) (IFDM, 2018). Além disso, também apresenta municípios com índice de 0,00 e de 0,88, valores mínimos e máximos observados. Já no que se refere ao nível da gestão fiscal (IFGF), observa-se um valor médio menor, 0,6446, no entanto, em média, a gestão fiscal dos municípios pode ser considerada como boa gestão (0,6 a 0,8) (IFGF, 2021). Além disso, também apresenta municípios com índice de 0,22 e de 1,00, valores mínimos e máximos observados.

Quanto à eficácia das políticas públicas municipais (IEGM), os municípios observados apresentam desempenho médio de 58,1014. Essa realidade também é bem distribuída, uma vez que existiram situações em que este índice foi de 37,5, e situações que foi de 81,30, o que demonstra capacidade baixa ou capacidade alta, respectivamente, para cumprir as políticas públicas daquele período.

A transparência da gestão pública relacionada ao enfrentamento da pandemia decorrente do novo Coronavírus, avaliada pelo Índice de Transparência da Administração Pública Covid-19 (ITP Covid-19), apresentou valor médio de 0,6079. Há uma boa distribuição da amostra, uma vez que apresenta valores mínimos de 0,16 e valores máximos de 1,00, situação que representa o grau máximo de atendimento dos requisitos de transparência para o município, ao passo que o valor mínimo representa o total de desatendimento das exigências das normas legais de transparência.

Não se restringindo à análise descritiva de valores absolutos, é importante destacar as características regionais da saúde em função dos níveis de governança pública. As regionais de saúde consideram aspectos relevantes, como a capacidade instalada de serviços de saúde, recursos humanos, recursos financeiros, realidade dos serviços, as demandas regionais e, mais do que isso, a sensibilidade social. O Paraná é dividido em 4 macrorregionais, que, por sua vez, são subdivididas em 22 regionais de saúde. Assim, a Tabela 3 apresenta a estatística descritiva das variáveis dependentes, independentes e população observadas por regiões.

Tabela 3

**Estatística Descritiva das Variáveis e População das Regionais**

<b>Variáveis</b>	<b>N</b>	<b>Média</b>	<b>Desvio Padrão</b>	<b>Mínimo</b>	<b>Máximo</b>
População	22	523.493	740.366	127.237	3.693.891
Casos_Acumulados_Covid	22	72.215	91.770	15.486	451.412
Óbitos_Acumulados_Covid	22	1.848	2.898	321	14.252
IGM_Geral	22	5,4051	0,4110	4,44	6,11
ITP_TCEPR	22	0,6934	0,0299	0,65	0,75
IFDM_Geral	22	0,7291	0,0304	0,66	0,78
IEGM_Geral	22	58,3841	3,0533	54,18	64,96
IFGF_Geral	22	0,6615	0,0770	0,54	0,80
ITP_Covid19	22	0,6072	0,0531	0,51	0,74

Como se observa na Tabela 3, a população média das regionais de saúde do Paraná é de 523.493, no entanto, percebe-se uma variação alta em torno da média do número de habitantes, pois o desvio padrão para a população é de 740.366; desse modo, a população não se distribui homogeneamente no território, visto que a regional de saúde mais populosa possui

3.693.891 habitantes, como valor máximo, ao passo que o valor mínimo de habitantes da regional menos populosa do Paraná é de 127.237.

Das 22 observações obtidas, percebe-se que a média do número de óbitos acumulados das regionais é de 1.848. Esse valor pode ser considerado baixo, ao verificar que a variação do número de óbitos acumulados está entre o valor mínimo de 321 a 14.252 óbitos, portanto, nota-se uma disparidade elevada entre as regionais paranaenses, devido à variação em torno da média para óbitos acumulados ser de 2.898.

Ao observar o número de casos acumulados, nota-se que em média o número de casos acumulados nos municípios foi de 72.215 casos, mas, ao analisar o número máximo de casos acumulados, verificam-se 451.412 casos. Essa disparidade entre os entes municipais se justifica devido à variação em torno da média para casos acumulados ser de 91.770.

Tendo analisado as variáveis dependentes, faz-se a mesma análise dos resultados das variáveis independentes. Ressalta-se que os resultados das variáveis independentes por regionais apresentaram valores muito semelhantes aos das variáveis independentes nas 399 observações. O índice que representa o grau de boas práticas de gestão municipal (IGM) apresentou o valor médio de 5,4051, tendo valores mínimos de 4,44 e máximo de 6,11, o que demonstra uma amostra bem distribuída entre as regionais selecionadas.

Das 22 observações, percebe-se que a média da transparência geral (ITP\_TCEPR) das regionais é de 0,6934. Esse índice varia entre valor mínimo de 0,65 e 0,75, em que o valor máximo representa o grau máximo de atendimento dos requisitos de transparência para a regional, ao passo que o valor mínimo representa o total de desatendimento das exigências das normas legais de transparência. O desvio padrão é 0,0299, o que mostra uma variação baixa em torno da média.

O nível de desenvolvimento municipal (IFDM) das regionais, mensurado pelo Índice Firjan, teve como índice médio o valor de 0,7291, podendo ser considerado um desenvolvimento médio moderado (0,6 a 0,8) (IFDM, 2018). Além disso, também apresenta regionais com índice de 0,66 e de 0,78, valores mínimos e máximos observados. Já no que se refere ao nível da gestão fiscal (IFGF), observa-se um valor médio menor, 0,6615, no entanto, em média, a gestão fiscal das regionais pode ser considerada como boa gestão (0,6 a 0,8) (IFGF, 2021). Além disso, também apresenta regionais com índice de 0,54 e de 0,80, valores mínimos e máximos observados.

As regionais observadas apresentaram um desempenho médio de 58,3841 quanto à eficácia das políticas públicas municipais (IEGM). Essa realidade também é bem distribuída, uma vez que existiram situações em que esse índice foi de 54,18 e situações em que foi de

64,96, o que demonstra capacidade baixa ou capacidade alta, respectivamente, para cumprir as políticas públicas daquele período.

O Índice de Transparência da Administração Pública Covid-19 (ITP Covid-19) das regionais apresentou valor médio de 0,6072. Nesse índice, o grau máximo de atendimento dos requisitos de transparência às ações voltadas ao enfrentamento da pandemia decorrente da Covid-19 foi de 0,74, ao passo que o valor mínimo foi de 0,51.

Dando sequência, não se restringindo à análise descritiva das variáveis dependentes e independentes observadas por valores absolutos e pelas regionais, é importante observar o comportamento entre as variáveis. Neste momento, fez-se uma análise comparativa representativa, comparando os resultados das variáveis dependentes e independentes de forma proporcional à população (Tabela 4).

Tabela 4  
**Variáveis Dependentes e Independentes da Análise Documental**

Regional de Saúde	População das regionais	VARIÁVEIS DEPENDENTES				VARIÁVEIS INDEPENDENTES					
		Casos Confirmados	% da População	Óbitos	% da População	IGM - GERAL	RTM/ ITP/CEPR	IFDM - Geral	IEGM - Geral	IFGF - Geral	ITP Covid-19
1ª Paranaguá	299.824	44.534	14,85%	1.178	0,39%	5,36	0,74	0,70	54,18	0,66	0,52
2ª Metropolitana	3.693.891	451.412	12,22%	14.252	0,39%	6,03	0,70	0,73	57,92	0,62	0,63
3ª Ponta Grossa	642.624	94.364	14,68%	2.281	0,35%	6,11	0,69	0,72	61,74	0,75	0,54
4ª Irati	176.074	23.573	13,39%	460	0,26%	5,69	0,70	0,70	64,96	0,78	0,65
5ª Guarapuava	457.280	50.200	10,98%	1.252	0,27%	5,54	0,66	0,70	57,38	0,64	0,61
6ª União da Vitória	178.227	18.783	10,54%	358	0,20%	5,38	0,68	0,72	56,91	0,71	0,58
7ª Pato Branco	268.563	40.840	15,21%	941	0,35%	5,25	0,73	0,75	61,13	0,80	0,58
8ª Francisco Beltrão	359.601	53.741	14,94%	932	0,26%	5,37	0,75	0,75	60,96	0,70	0,68
9ª Foz do Iguaçu	405.246	69.133	17,06%	1.664	0,41%	5,70	0,72	0,77	62,80	0,71	0,66
10ª Cascavel	554.233	80.547	14,53%	1.817	0,33%	5,73	0,70	0,74	59,83	0,65	0,62
11ª Campo Mourão	327.595	44.109	13,46%	1.082	0,33%	4,99	0,69	0,72	57,64	0,62	0,59
12ª Umuarama	277.003	39.979	14,43%	763	0,28%	5,41	0,65	0,72	57,89	0,63	0,57
13ª Cianorte	162.273	20.906	12,88%	350	0,22%	5,96	0,69	0,78	60,42	0,64	0,65
14ª Paranavaí	277.060	35.745	12,90%	754	0,27%	5,14	0,67	0,73	54,42	0,61	0,58
15ª Maringá	847.559	125.927	14,86%	3.071	0,36%	5,49	0,69	0,76	57,63	0,57	0,58
16ª Apucarana	387.414	47.005	12,13%	1.584	0,41%	4,94	0,65	0,77	56,79	0,64	0,63
17ª Londrina	972.283	161.147	16,57%	3.685	0,38%	5,37	0,69	0,75	55,63	0,54	0,62
18ª Cornélio Procopio	221.744	31.043	14,00%	815	0,37%	4,73	0,65	0,71	55,32	0,58	0,51

Continua



Conclusão

19ª Jacarezinho	289.587	42.057	14,52%	1.057	0,37%	5,37	0,68	0,72	55,91	0,57	0,57
20ª Toledo	401.772	66.213	16,48%	1.274	0,32%	5,18	0,71	0,75	63,21	0,79	0,74
21ª Telêmaco Borba	189.750	31.990	16,86%	762	0,40%	5,74	0,69	0,66	56,81	0,75	0,66
22ª Ivaiporã	127.237	15.486	12,17%	321	0,25%	4,44	0,74	0,68	54,96	0,60	0,59
<b>MÉDIA</b>	<b>523.492,73</b>	<b>72.215,18</b>	<b>14,08%</b>	<b>1.847,86</b>	<b>0,33%</b>	<b>5,41</b>	<b>0,69</b>	<b>0,73</b>	<b>58,38</b>	<b>0,66</b>	<b>0,61</b>

De acordo com a Tabela 4, percebe-se que, das 22 regionais, apenas cinco regionais (Metropolitana, Ponta Grossa, Cascavel, Maringá e Londrina) possuem um número de casos acumulados maior que a proporção da média de casos, e quatro regionais (Metropolitana, Ponta Grossa, Maringá e Londrina) possuem um número de óbitos maior que a proporção da média de óbitos. Ressalta-se que as regionais que apresentaram um número de casos acumulados maior que a média também apresentaram um número de óbitos maior que a média de óbitos, com exceção da regional de Cascavel.

Quanto ao percentual de casos e óbitos em relação à proporção da média da população, observa-se que doze regionais (Paranaguá, Ponta Grossa, Pato Branco, Francisco Beltrão, Foz do Iguaçu, Cascavel, Umuarama, Maringá, Londrina, Jacarezinho, Toledo e Telêmaco Borba) têm um percentual de casos acumulados acima da média e onze regionais (Paranaguá, Metropolitana, Ponta Grossa, Pato Branco, Foz do Iguaçu, Maringá, Apucarana, Londrina, Cornélio Procópio, Jacarezinho e Telêmaco Borba) possuem um percentual de óbitos superior à média da população.

A regional Metropolitana obteve maior número de casos acumulados e óbitos, 451.412 e 14.252, respectivamente, mas o número de casos representa 12,22% e óbitos 0,39% da população total, não estando entre as regionais com maior percentual de casos e óbitos proporcionalmente à população, e tendo quatro índices de governança acima da média (IGM, RTM, IFDM e ITP-Covid-19).

O fato de a regional Metropolitana ser afetada pela pandemia está atrelado ao número de pessoas que circulam diariamente por essa região (Modintery, 2021). Essa regional possui 29 municípios, e tem, como município sede, Curitiba-PR, é a oitava região metropolitana mais populosa do Brasil, e concentra 31,26% da população do Estado. Também é a segunda maior região metropolitana do país em extensão, com 16.581,21km<sup>2</sup>, o que representa 8,32% de todo território paranaense (COMEC, 2021).

Modintery (2021) identificou que a região do Pinheirinho, na zona sul de Curitiba, é a mais afetada pela pandemia de Covid-19, tanto na incidência de casos quanto na taxa de mortalidade. O terminal do Pinheirinho, responsável pela integração com municípios da

região metropolitana, como Fazenda Rio Grande e Araucária, pode ter sido um dos principais focos de disseminação do vírus, pois é um terminal por onde circula uma grande quantidade de pessoas, gerando maior risco de disseminação do coronavírus; além disso, a regional Metropolitana está próxima aos países do Mercosul.

Já a regional Ivaiporã obteve menor número de casos acumulados e óbitos, 15.486 e 321, respectivamente, em que o número de casos representa 12,17% e óbitos, 0,25% da totalidade da população, estando também entre as três regionais com menor percentual proporcional nos dois indicadores, porém, dos seis índices de governança pública analisados, cinco índices ficaram abaixo da média (IGM, IFDM, IEGM, IFGF e ITP-Covid-19).

Essa regional possui 16 municípios; a área territorial dessa regional compreende cerca de 7.076 km<sup>2</sup>, o que representa 3,55% de todo o território paranaense. Em termos populacionais, é uma das regionais menos populosa, pois possui 144.200 mil habitantes, o que compreende 1,40% da população total do Paraná (SESA, 2021).

Em Ivaiporã-PR, 22<sup>a</sup> Regional, apenas o município sede de mesmo nome possui centralidade de leitos, alcançando a marca de 37 leitos públicos complementares. Apesar de ter um número razoável de 69 leitos complementares, conforme sua população, a presença de 53 ventiladores se configuram uma quantidade mediana e que proporcionalmente é a menor da região, por ser a regional de menor população. Além disso, a proporção do número de leitos privados e públicos é semelhante, o que indica uma tendência, em momentos de colapso do sistema público de saúde, de se buscar parcerias entre a esfera pública e privada para a abertura de mais leitos SUS nos hospitais privados, tendo em vista a situação socioeconômica dos brasileiros em geral e a demanda pelo sistema público em momentos pandêmicos e de crise (Souza, 2021).

A regional de Foz do Iguaçu possui o maior percentual de casos e óbitos em relação à média da população, sendo 17,06% e 0,41%, respectivamente; no entanto, todos os índices de governança pública analisados estão acima da média. Em situação contrária, está a regional União da Vitória, que possui o menor percentual de casos e óbitos em relação à média da população, 10,54% e 0,20%, respectivamente, mas todos os índices de governança pública analisados estão a abaixo da média.

Observando os resultados das regionais de Foz do Iguaçu e União da Vitória, observa-se que ambas (maiores e menores percentuais) demonstram um comportamento contrário ao esperado das suas variáveis de governança, ou seja, maior percentual de casos e óbitos com governança acima da média e menor percentual com governança abaixo da média.

Para Modintery (2021), o motivo que leva a regional de Foz do Iguaçu a ser a mais impactada pela pandemia é o mesmo observado nos distritos sanitários de Curitiba: grande circulação de pessoas. Foz do Iguaçu é a cidade com maior população de fronteira do Brasil, de acordo com o Censo do IBGE de 2010, e faz divisa com Argentina e Paraguai.

Uma regional que se destaca positivamente é Cianorte, pois possui os terceiros menores percentuais de casos e óbitos proporcionais à população e apenas um índice de governança está abaixo da média (IFGF). Essa regional possui 11 municípios; a área territorial dessa regional compreende cerca de 4.074 km<sup>2</sup>, o que representa 2,04% de todo território paranaense. Em termos populacionais, é a regional menos populosa, pois possui 135.123 mil habitantes, o que compreende 1,31% da população total do Paraná (SESA, 2021).

Por outro lado, destacam-se negativamente as regionais Foz do Iguaçu e Toledo, pois são as duas com maiores percentuais de casos e óbitos proporcionalmente à população, com seus índices de governança maiores do que as médias, excetuando-se apenas o índice IGM da regional de Toledo.

Com base nos resultados obtidos neste estudo, pode-se observar que a regional com menor número de casos e óbitos acumulados apresenta um maior número de índices de governança pública abaixo da média, enquanto a regional com maior número de casos e óbitos acumulados apresenta mais indicadores de governança acima da média. Além disso, a regional com maiores porcentagens de casos e óbitos em relação à média populacional apresenta todos os índices de governança pública acima da média, enquanto a regional com as menores proporções de casos e óbitos em relação às médias populacionais apresenta todos os indicadores de governança pública abaixo da média.

No entanto, esperava-se que houvesse uma relação negativa entre o número de casos e óbitos acumulados e governança pública nos municípios paranaenses, ou seja, regionais com maior percentual de casos e óbitos com governança abaixo da média e menor percentual com governança acima da média. Uma possível razão para esse resultado pode ser o fato de que municípios com boa governança possuem melhores condições, mais recursos e maior controle no mapeamento de casos e óbitos acumulados por Covid-19. Assim, conseguem atualizar os dados com mais precisão, ou seja, regionais com índices de governança alto conseguem informar melhor o número de casos e óbitos acumulados.

Outra justificativa seria que algumas medidas de governança pública foram flexibilizadas na pandemia, pois, como a doença se espalha muito fácil e rapidamente, poderia haver números mais expressivos de casos e óbitos acumulados. Além disso, os índices de governança utilizados na pesquisa foram criados antes da pandemia, assim, não havíamos

enfrentado anteriormente algo parecido com a Covid-19, logo, as informações utilizadas na construção dos indicadores não levam em consideração aspectos de uma pandemia como a da Covid-19. Vale destacar que os dados do IBGE não estão atualizados e o tema de governança pública também é um tema atual no Brasil.

Torrieri (2021) constatou que fatores como número de habitantes, PIB *per capita*, prevalência de asma, densidade populacional, cobertura vacinal para poliomielite, difteria, tétano, coqueluche e hepatite B, prevalência de diabetes, nível de poluição do ar, quantidade de feriados, e proporção de dias chuvosos não apresentaram correlação com o contágio (nem positiva e nem negativa). No caso do PIB *per capita*, a correlação se mostrou positiva apenas em valores acima de 5 mil euros. Como o PIB está relacionado com a qualidade da infraestrutura pública, quanto maior o PIB *per capita* de um país, melhor a infraestrutura de saúde e de moradia, no entanto, abaixo de 5 mil euros, isso não faz diferença, provavelmente por causa da infraestrutura de má qualidade.

Nesse contexto, a divulgação da informação torna-se ainda mais relevante em ambientes marcados pela presença de riscos e incertezas, considerando que, em ambientes incertos e em crise, podem ocorrer maiores níveis de assimetrias informacionais (Pamplona et al., 2020). Crises como a causada pela pandemia da Covid-19 são capazes de promover um ambiente vulnerável e instável quanto aos aspectos não somente biológicos como também econômicos e sociais, influenciando diretamente as organizações (Câmara et al., 2020).

Quanto aos índices de transparência, de acordo com a Tabela 4, percebe-se que, das 22 regionais analisadas, 11 regionais (Paranaguá, Ponta Grossa, União da Vitória, Pato Branco, Campo Mourão, Umuarama, Paranavaí, Maringá, Cornélio Procópio, Jacarezinho e Ivaiporã) apresentaram ITP-Covid-19 abaixo da média e, dessas 11 regionais, cinco (Paranaguá, Ponta Grossa, Pato Branco, Maringá e Jacarezinho) possuem um percentual de casos e óbitos maior em relação à média da população. Além disso, sete regionais (Guarapuava, União da Vitória, Umuarama, Paranavaí, Apucarana, Cornélio Procópio e Jacarezinho) apresentaram ITP/TCEPR abaixo da média e apenas uma delas (Jacarezinho) possui um percentual de casos e óbitos maior em relação à média da população.

Esses resultados colaboram com os achados de Andrade (2020), Santos e Santos (2020), Raupp e Pinho (2020) e Machado et al. (2020), que constataram que alguns governos estão preocupados em construir melhores condições de disponibilização de informações sobre a Covid-19, no entanto, os estados ainda devem evoluir em transparência das informações, assim, a situação da pandemia, combinada com complicação envolvendo a LAI em nível federal, impactou o direito de acesso a informações públicas em estados e capitais.

Os resultados demonstram que, dentre as regionais que apresentaram ITP-Covid-19 e ITP/TCEPR abaixo da média, menos da metade das regiões apresentam percentuais mais elevados de casos e óbitos em relação à média da população. Segundo Pinho et al. (2020), os esforços dos governos em implementar recursos para a promoção da transparência não são motivados pelo avanço maior ou menor do contágio e das mortes por Covid-19. Sothe et al. (2020) observaram associações significativas entre o Índice de Transparência das Informações do Covid (ITI-Covid) com variável epidemiológica, número de novos casos da Covid-19 dos municípios do Estado de Santa Catarina.

De acordo com a Tabela 4, percebe-se que, das 22 regionais, nove (Metropolitana, Ponta Grossa, Irati, Guarapuava, Foz do Iguaçu, Cascavel, Cianorte, Maringá e Telêmaco Borba) apresentaram IGM-CFA acima da média; dessas nove regionais, sete (Metropolitana, Irati, Guarapuava, Foz do Iguaçu, Cascavel, Cianorte e Telêmaco Borba) também apresentaram ITP-Covid-19 acima da média. Esse resultado colabora com o estudo de Kinzler et al. (2020), em que constataram a influência da governança municipal, mensurada pelo Índice de Governança Municipal do Conselho Federal de Administração (IGM-CFA), sobre a Transparência dos municípios paranaenses com relação à divulgação de informações sobre a Covid-19, realizada pelo Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCE-PR).

Observando o IGM-CFA, percebe-se que, das 22 regionais, nove (Metropolitana, Ponta Grossa, Irati, Guarapuava, Foz do Iguaçu, Cascavel, Cianorte, Maringá e Telêmaco Borba) apresentaram resultado acima da média; dessas nove regionais, sete (Metropolitana, Irati, Guarapuava, Foz do Iguaçu, Cascavel, Cianorte e Telêmaco Borba) também apresentaram ITP-Covid-19 acima da média. Esse resultado colabora com o estudo de Kinzler et al. (2020).

Corroborando, Silva, Souza, Martins e Barros Câmara (2020) perceberam que a variável Índice de Governança Municipal (IGM) é significativa para explicar a gestão fiscal em municípios brasileiros. No entanto, de acordo com a Tabela 4, percebe-se que nove regionais (Metropolitana, Ponta Grossa, Irati, Guarapuava, Foz do Iguaçu, Cascavel, Cianorte, Maringá e Telêmaco Borba) apresentaram IGM-CFA acima da média e, dessas nove regionais, apenas quatro (Ponta Grossa, Irati, Foz do Iguaçu e Telêmaco Borba) apresentaram IFGF acima da média.

Além disso, Romano e Mourão (2015), Leite Filho e Fialho (2014), Leite Filho et al. (2018) e Rosa et al. (2020) notaram que o Índice de Desenvolvimento Municipal influencia no indicador de qualidade de gestão fiscal municipal do Brasil. Ao observar a Tabela 4, nota-se que nove regionais (Pato Branco, Francisco Beltrão, Foz do Iguaçu, Cascavel, Cianorte,

Maringá, Apucarana, Londrina e Toledo) apresentaram IFDM acima da média e, dessas nove regionais, apenas quatro (Pato Branco, Francisco Beltrão, Foz do Iguaçu e Toledo) apresentaram IFGF acima da média. Esse resultado se justifica, pois o gama de fatores determinantes para o desempenho do IFDM é maior do que aqueles contemplados no cálculo do IFGF (Passos, Gonçalves, Ribeiro & Mori, 2018).

De acordo com a Tabela 4, observa-se que nove regionais (Pato Branco, Francisco Beltrão, Foz do Iguaçu, Cascavel, Cianorte, Maringá, Apucarana, Londrina e Toledo) apresentaram IFDM acima da média e sete delas (Pato Branco, Francisco Beltrão, Foz do Iguaçu, Cascavel, Cianorte, Maringá e Toledo) apresentaram ITP/TCEPR igual ou acima da média. Esse resultado colabora com os achados de Brocco et al. (2018), pois o Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal é um fator que apresenta significância estatística, a ponto de explicar o nível de transparência dos municípios.

Silva, Santos, Dias e Alves (2018) constataram que os municípios se tornaram mais transparentes à medida que a gestão fiscal melhorou. Neste estudo, as regionais se comportaram de forma semelhante, pois, das oito regionais (Ponta Grossa, Irati, União da Vitória, Pato Branco, Francisco Beltrão, Foz do Iguaçu, Toledo e Telêmaco Borba) que tiveram IFGF acima da média, sete delas (Ponta Grossa, Irati, Pato Branco, Francisco Beltrão, Foz do Iguaçu, Toledo e Telêmaco Borba) apresentaram ITP/TCEPR igual ou acima da média, logo, infere-se que as regionais paraenses têm buscado adequar-se à normativa legal sobre transparência, devido à melhora na gestão fiscal.

Na sequência, após a realização das análises descritiva e comparativa, é importante observar a correlação entre a governança pública e as variáveis casos e óbitos acumulados. Para tanto, realizou-se o Teste de Correlação de *Spearman*, que mede o grau de correlação e a direção dessa correlação (positiva ou negativa), entre duas variáveis de escala métrica, cujos resultados são apresentados na Tabela 5.

Tabela 5  
**Teste de Correlação com as variáveis dos 399 Municípios**

Variável Dependente Casos_Acumulados_Covid			Variável Dependente Óbitos_Acumulados_Covid		
Variáveis Independentes	Coef.	Sig.	Variáveis Independentes	Coef.	Sig.
IGM_Geral	0,604	0,000**	IGM_Geral	0,555	0,000**
ITP_TCEPR	0,111	0,026*	ITP_TCEPR	0,101	0,045*
IFDM_Geral	0,355	0,000**	IFDM_Geral	0,329	0,000**

Continua

				Conclusão	
IEGM_Geral	0,292	0,000**	IEGM_Geral	0,252	0,000**
IFGF_Geral	0,404	0,000**	IFGF_Geral	0,339	0,000**
ITP_Covid19	0,173	0,001**	ITP_Covid19	0,150	0,003**

---

\*\* Significância ao nível de 0,01 - \* Significância ao nível de 0,05

A Tabela 5 evidencia os valores do coeficiente de correlação de *Spearman* entre as variáveis dependentes e independentes nas 399 observações. Os resultados relacionados ao número de casos e óbitos acumulados demonstraram associação estatisticamente positiva e significativa com todos os índices de governança pública, uma vez que, em todas as variáveis, o p-valor foi abaixo de 5%, p-valor < 0,05. Ao contrário do que se esperava, o sentido positivo das correlações entre as variáveis demonstra que, quanto maior o nível de governança, maior o número de casos e óbitos acumulados por Covid-19, ou seja, os índices de governança utilizados possuem uma relação diretamente proporcional aos casos e óbitos acumulados por Covid-19.

Quanto à força da correlação, constatou-se uma correlação no geral de fraca magnitude (coeficiente < 0,4), com apenas o IGM com forte magnitude (coeficiente  $\geq 0,5$ ) (Hair Jr. et al., 2009), entre os índices de governança pública e os números de casos e óbitos acumulados. Assim, municípios que apresentam melhor nível de governança pública possuem maior número de casos e óbitos acumulados por Covid-19.

Não se restringindo à análise de correlação de valores absolutos, é importante destacar as características regionais da saúde em função dos níveis de governança pública. A Tabela 6 apresenta o teste de correlação das variáveis dependentes e independentes, quando observadas por região, ou seja, 22 observações.

Tabela 6  
**Teste de Correlação das variáveis com as Regionais**

Variável Dependente Casos_Acumulados_Covid			Variável Dependente Óbitos_Acumulados_Covid		
Variáveis Independentes	Coef.	Sig.	Variáveis Independentes	Coef.	Sig.
IGM_Geral	0,409	0,059	IGM_Geral	0,387	0,075
ITP_TCEPR	0,020	0,929	ITP_TCEPR	-0,002	0,992
IFDM_Geral	0,138	0,539	IFDM_Geral	0,098	0,665
IEGM_Geral	-0,013	0,954	IEGM_Geral	-0,040	0,861

Continua

					Conclusão
IFGF_Geral	-0,220	0,326	IFGF_Geral	-0,210	0,347
ITP_Covid19	0,119	0,597	ITP_Covid19	0,094	0,676
** Significância ao nível de 0,01 - * Significância ao nível de 0,05					

Ao analisar os dados da Tabela 6, verifica-se que os índices de governança não possuem correlação estatisticamente significativa, ao nível de 5%, com os casos e óbitos acumulados. Portanto, ao segregar os dados por regionais de saúde, nota-se que não existe correlação entre governança pública e os números de casos e óbitos acumulados.

Destaca-se que, apenas nos dados por regionais, os índices IEGM\_Geral e IFGF\_Geral apresentaram relação negativa com o número de casos e óbitos acumulados, no entanto, como essas variáveis possuem p-valor  $> 0,05$ , não possui correlação significativa.

Portanto, ao analisar de forma descritiva e comparativa a efetividade da governança pública no enfrentamento da Covid-19 nos municípios do Paraná, não se consegue confirmar a efetividade, pois, ao contrário do que se esperava pelas hipóteses orientadoras, a relação entre as variáveis é positiva.

A regional Ivaiporã, com menor número de casos e óbitos acumulados, apresenta um maior número de índices de governança pública abaixo da média, enquanto a regional Metropolitana, com maior número de casos e óbitos acumulados, apresenta mais indicadores de governança acima da média. Além disso, a regional Foz do Iguaçu, com maiores porcentagens de casos e óbitos em relação à média populacional, apresenta todos os índices de governança pública acima da média, enquanto a regional União da Vitória, com as menores proporções de casos e óbitos em relação às médias populacionais, apresenta todos os indicadores de governança pública abaixo da média.

Ao segregar os dados por regionais de saúde, nota-se que não existe correlação entre governança pública e os números de casos e óbitos acumulados, no entanto, nas 399 observações, verifica-se que o número de casos e óbitos acumulados demonstraram associação estatisticamente positiva e significativa com todos os índices de governança pública.

Apesar de o Teste de Correlação de *Spearman* mostrar a relação entre as variáveis deste estudo, não considera a relação de dependência da variável de transparência em função das variáveis socioeconômicas, financeiras-orçamentárias e políticas. Para tanto, é importante analisar, a partir de outro teste, o de regressão, que permite avaliar a relação de uma variável dependente dada a partir de uma função matemática de uma ou mais variáveis independentes.



Para tanto, tem-se a próxima seção, em que são evidenciados esses resultados, a qual permitirá verificar o impacto dos índices de governança pública sobre o número de casos e óbitos acumulados de Covid dos municípios paranaenses.

#### 4.2 Análise de regressão múltipla

Esta seção demonstra os resultados das regressões múltiplas, as quais são apresentadas de forma estratificada, isto é, realizando uma regressão para cada uma das variáveis dependentes deste estudo (casos acumulados e óbitos acumulados).

Além disso, optou-se por demonstrar os resultados de forma agrupada, em que são colocadas todas as variáveis em conjunto, de modo a se verificar como a variação de todas as variáveis independentes impactam na variável dependente.

Inicialmente, utilizou-se um modelo linear de seis variáveis independentes para explicar o impacto da governança pública no número de casos acumulados da Covid-19, conforme pode ser observado na Tabela 7.

Tabela 7  
Regressão geral com a variável Casos Acumulados

Modelo Casos Acumulados Covid	Coeficientes não padronizados		Coeficientes padronizados	t	Sig.	N
	$B_n$	Erro Padrão	$\beta$			
Constante	8,764. 10 <sup>-16</sup>	0,047	-	0,000	1,000	399
$Z_{score}(IGM_{Geral})$	0,210	0,051	0,210	4,112	0,000**	399
$Z_{score}(ITP_{TCEPR})$	0,004	0,050	0,004	0,075	0,941	399
$Z_{score}(IFDM_{Geral})$	0,173	0,049	0,173	3,494	0,001**	399
$Z_{score}(IEGM_{Geral})$	0,127	0,055	0,127	2,315	0,021*	399
$Z_{score}(IFGF_{Geral})$	-0,026	0,054	-0,026	-0,483	0,629	399
$Z_{score}(ITP_{Covid19})$	0,079	0,050	0,079	1,587	0,113	399

\*\* Significância ao nível de 0,01 - \* Significância ao nível de 0,05

Observa-se, na Tabela 7, que as variáveis  $IGM_{Geral}$ ,  $IFDM_{Geral}$  e  $IEGM_{Geral}$  foram significantes e demonstram que influenciam no número de casos acumulados dos municípios paranaenses. No entanto, os coeficientes das variáveis  $ITP_{TCEPR}$ ,  $IFGF_{Geral}$  e  $ITP_{Covid19}$  não apresentaram significância ao modelo, pois o valor de Sig., que apresenta a significância da variável preditora em relação ao indicador Casos Acumulados Covid dessas variáveis, foi superior ao  $\alpha$  (5%), ou seja, essas variáveis possuem p-valor > 0,05, não apresentam resultados com poder explicativo significativo.

Portanto, optou-se por excluir do modelo as variáveis não explicativas, passando de seis para três variáveis independentes, sendo:  $IGM_{Geral}$ ,  $IFDM_{Geral}$  e  $IEGM_{Geral}$ . Logo, obtiveram-se os coeficientes do modelo ajustado, como pode ser observado na Tabela 8.

Tabela 8

**Regressão com a variável Casos Acumulados (ajustado)**

Modelo Casos Acumulados Covid	Coeficientes não padronizados		Coeficientes padronizados	t	Sig.	N	Estatísticas de colinearidade	
	$B_n$	Erro Padrão	$\beta$				Tolerância	VIF
Constante	$1,089 \cdot 10^{-15}$	0,047	-	0,000	1,000	399	-	-
$Z_{score}(IGM_{Geral})$	0,207	0,049	0,207	4,204	0,000**	399	0,899	1,112
$Z_{score}(IFDM_{Geral})$	0,178	0,049	0,1778	3,626	0,000**	399	0,902	1,108
$Z_{score}(IEGM_{Geral})$	0,137	0,049	0,137	2,798	0,005*	399	0,917	1,090

\*\* Significância ao nível de 0,01 - \* Significância ao nível de 0,05

Como pode ser observado na Tabela 8, na coluna coeficientes padronizados, a variável independente que possui maior influência sobre o modelo é o  $IGM_{Geral}$ , em torno de 0,207, quando comparada às demais variáveis.

No aspecto de boas práticas de Gestão Municipal, verificou-se que a variável  $IGM_{Geral}$  dos municípios paranaenses influencia de forma positiva e significativa o número de casos acumulados por Covid-19 desses entes, sugerindo que municípios com mais casos acumulados de Covid-19 cumpram de forma mais efetiva as exigências de boas práticas de Gestão Municipal.

Outro aspecto analisado foi o desenvolvimento socioeconômico dos municípios, em que se observou que os municípios cujo  $IFDM_{Geral}$  seja mais elevado tendem a ter um maior número de casos acumulados, ou seja, a variação positiva do índice  $IFDM_{Geral}$  de determinado município tende a variar de forma positiva com relação ao número de casos acumulados por covid-19.

A eficácia das políticas públicas municipais influencia positivamente no número de casos acumulados da Covid. Municípios cujo  $IEGM_{Geral}$  é elevado apresentam maior número de casos acumulados. Desse modo, a variação positiva no índice  $IEGM_{Geral}$  de um município tende a aumentar o número de casos acumulados desse respectivo ente.

Conforme apresentado no Apêndice A, os pressupostos da regressão para casos acumulados foram atendidos. Também foi utilizado um modelo linear de seis variáveis independentes para explicar a influência da governança pública no número de óbitos acumulados da Covid-19, conforme pode ser observado na Tabela 9.

Tabela 9  
**Regressão geral com a variável Óbitos Acumulados**

Modelo Covid Óbitos Acumulados	Coeficientes não padronizados		Coeficientes padronizados	t	Sig.	N
	$B_n$	Erro Padrão	$\beta$			
Constante	$7,151 \cdot 10^{-16}$	0,048	-	0,000	1,000	399
$Z_{score}(IGM_{Geral})$	0,185	0,052	0,185	3,546	0,000**	399
$Z_{score}(ITP_{TCEPR})$	-0,014	0,052	-0,014	-0,276	0,782	399
$Z_{score}(IFDM_{Geral})$	0,141	0,050	0,141	2,786	0,006**	399
$Z_{score}(IEGM_{Geral})$	0,119	0,056	0,119	2,122	0,034*	399
$Z_{score}(IFGF_{Geral})$	-0,028	0,056	-0,028	-0,503	0,615	399
$Z_{score}(ITP_{Covid19})$	0,075	0,051	0,075	1,476	0,141	399

\*\* Significância ao nível de 0,01 - \* Significância ao nível de 0,05

Observa-se, na Tabela 12, que as variáveis  $IGM_{Geral}$ ,  $IFDM_{Geral}$  e  $IEGM_{Geral}$  foram significantes e demonstram que influenciam no número de casos acumulados dos municípios paraenses. No entanto, os coeficientes das variáveis  $ITP_{TCEPR}$ ,  $IFGF_{Geral}$  e  $ITP_{Covid19}$  não apresentaram significância ao modelo, pois o valor de Sig., que apresenta a significância da variável preditora em relação ao indicador Covid Óbitos Acumulados dessas variáveis, foi superior ao  $\alpha$  (5%), ou seja, essas variáveis possuem p-valor  $> 0,05$ , não apresentam resultados com poder explicativo significativo.

Portanto, optou-se por excluir do modelo as variáveis não explicativas, passando de sete para três variáveis independentes, sendo:  $IGM_{Geral}$ ,  $IFDM_{Geral}$  e  $IEGM_{Geral}$ . Logo, foi necessário obter novamente os coeficientes do modelo ajustado, como pode ser observado na Tabela 10.

Tabela 10  
**Regressão da variável Óbitos Acumulados (ajustado)**

Modelo Covid Óbitos Acumulados	Coeficientes não padronizados		Coeficientes padronizados	t	Sig.	N	Estatísticas de colinearidade	
	$B_n$	Erro Padrão	$\beta$				Tolerância	VIF
Constante	$9,762 \cdot 10^{-16}$	0,048	-	0,000	1,000	399	-	-
$Z_{score}(IGM_{Geral})$	0,182	0,050	0,182	3,624	0,000**	399	0,899	1,112
$Z_{score}(IFDM_{Geral})$	0,145	0,050	0,145	2,885	0,004**	399	0,902	1,108
$Z_{score}(IEGM_{Geral})$	0,122	0,050	0,122	2,443	0,015*	399	0,917	1,090

\*\* Significância ao nível de 0,01 - \* Significância ao nível de 0,05

Fonte: Dados da pesquisa (2021)

Como pode ser observado na Tabela 10, na coluna coeficientes padronizados, a variável independente que possui maior influência sobre o modelo é o  $IGM_{Geral}$ , em torno de 0,182, quando comparada com as demais variáveis.

No aspecto de boas práticas de Gestão Municipal, verificou-se que a variável IGM\_Geral dos municípios paranaenses influencia de forma positiva e significativa o número de óbitos acumulados por Covid desses entes, sugerindo que municípios com mais óbitos acumulados de Covid cumpram de forma mais efetiva as exigências de boas práticas de Gestão Municipal.

Outro aspecto analisado foi o desenvolvimento socioeconômico dos municípios. Observou-se que os municípios cujo IFDM\_Geral seja mais elevado tendem a ter um maior número de óbitos acumulados, ou seja, a variação positiva do índice IFDM\_Geral de determinado município tende a variar de forma positiva com relação ao número de óbitos acumulados por Covid-19.

A eficácia das políticas públicas municipais influencia positivamente no número de óbitos acumulados por Covid. Municípios cujo IEGM\_Geral é elevado apresentam maior número de óbitos acumulados. Desse modo, a variação positiva no índice IEGM\_Geral de um município tende a aumentar o número de óbitos acumulados desse respectivo ente.

Conforme apresentado no Apêndice B, os pressupostos da regressão para óbitos acumulados foram atendidos. Portanto, ao analisar de forma estatística, por meio dos modelos de regressão linear, o impacto das práticas de governança pública no enfrentamento da Covid-19 nos municípios do Paraná, em 2021, verificou-se que as práticas de governança pública impactam positivamente nos números de casos e óbitos acumulados. Desse modo, as boas práticas de Gestão Municipal (IGM), a eficácia das políticas públicas municipais (IEGM) e desenvolvimento socioeconômico dos municípios (IFDM) impactam de forma positiva e significativa no número de casos e óbitos acumulados por Covid-19.

O principal aspecto relacionado à justificativa para a governança está associado à assimetria de informações entre os proprietários e os administradores (Castro & Silva, 2017; Rhodes, 2016; Andrew et al., 2015; Silva et al., 2014; Bovaird, 2005), visto que a governança minimiza os problemas de agência, melhora o desempenho e o resultado da organização, reduz os conflitos de interesse e oferece segurança para os proprietários, assim, transparência e controle são palavras-chave para descrever e tratar a temática (Pinho, 2016).

A governança exerce importante papel na aproximação da relação agente-principal, o que também ocorre para a administração pública. Essa relação de agente-principal, abordada pela teoria da agência, pode ser observada nos resultados da pesquisa, pois mais da metade das regionais possuem índices de governança pública acima da média, logo, os gestores estão preocupados em construir melhores condições de disponibilização de informações relacionadas aos resultados das políticas públicas, ou seja, estão melhorando a transparência

da divulgação de informações e reduzindo a assimetria informacional, e conseqüentemente ganhando maior confiança da comunidade, visto que a divulgação eficaz de informações é essencial para que a sociedade possa entender melhor o desempenho dos gestores (Mello, 2009).

A governança proporciona, para a instituição, maior capacidade para atendimento à demanda da sociedade e do governo por serviços públicos com qualidade, e contribui para o uso eficiente dos recursos. Essa demanda surgiu tanto pelo aumento da participação social quanto do maior interesse do próprio governo por maior efetividade na prestação dos serviços públicos (Albakhiti, 2018).

Desse modo, a boa governança se reflete nos resultados das políticas governamentais, portanto, torna-se fundamental para o desenvolvimento econômico, redução das desigualdades, melhoria da gestão ambiental, entre outras áreas, que afetam diretamente o bem-estar geral (OCDE, 2015), visto que o uso indevido dos recursos públicos contribui para o aumento da desigualdade e afeta negativamente o desenvolvimento econômico de uma nação (Santos & Rover, 2019).

A saúde da população está estreitamente relacionada com questões sociais, independentemente da natureza e abrangência dos sistemas de saúde, visto que os problemas de saúde pública são frequentemente mais severos em locais onde grandes proporções da população moram em condições de vulnerabilidade (Ahmed, Ahmed, Pissarides & Stiglitz, 2020). A população vulnerável reside em áreas densamente populosas e com infraestrutura pobre, o que prejudica a prevenção de doenças (Snyder et al., 2016).

Nesse contexto, destaca-se que a vulnerabilidade social pode afetar os resultados de políticas públicas para conter a propagação da Covid-19, além disso, estima-se que o número de pessoas infectadas e mortas está relacionado com fatores, como: sistema de saúde, maior exposição do grupo da população mais vulnerável, a sustentação econômica do sistema financeiro e da população, pois são repercussões que causam problemas ao acesso a bens essenciais, como alimentação, medicamentos, transporte, entre outros (Romero e Silva, 2020).

Como Duarte et al. (2020) e Pinheiro et al. (2020) apontaram que a pandemia da Covid-19 trouxe à tona os históricos problemas relacionados às desigualdades da distribuição territorial do sistema técnico hospitalar na região Sul e que existe relação entre as características regionais e fatores epidemiológicos e sociais na mortalidade por Covid-19 no Brasil, esperava-se que houvesse uma relação negativa estatisticamente significativa entre o número de casos e óbitos acumulados e governança pública nos municípios paranaenses.

No entanto, de acordo com os resultados alcançados nesta pesquisa, observou-se que, quanto maior o nível de governança dos municípios, medido pelos índices de governança pública (IGM, IFDM, IFGF, IEGM, IPT/TCEPR e ITP-Covid-19), maior o número de casos e óbitos acumulados por Covid-19.

Esses achados apresentam aspectos contraditórios com relação ao estudo de Pinho et al. (2020), que, ao avaliarem a construção da transparência das informações sobre contratações emergenciais para o combate da Covid-19 pelos municípios-capitais do Brasil e sua relação com o avanço da pandemia em seus contextos locais, perceberam que os esforços dos governos em implementar recursos para a promoção da transparência não foram motivados pelo avanço maior ou menor do contágio e das mortes por Covid-19.

Ressalta-se que a adoção de boas práticas de governança pode provocar melhorias socioeconômicas, pois o aumento da governança possui um impacto positivo na redução da corrupção e nas condições sociais das regiões (Zhang, 2018).

Os resultados da pesquisa divergem, de certa forma, dos achados de Romero e Silva (2020) e Alberti et al. (2020), que constataram que as condições socioeconômicas mensuradas pelo IDHM estão relacionadas à incidência dos casos confirmados e taxas de mortes por Covid-19, visto que, de acordo com Maciel et al. (2020), existe uma associação entre Covid-19 e o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) dos municípios do Ceará e, segundo Aguiar Filho et al. (2019), existe correlação positiva significativa entre os indicadores de governança dos países calculados pelo Banco Mundial (WGI) com o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) calculado pela Organização das Nações Unidas, portanto, esperava-se que municípios em que houvesse maior índice de governança pública tivessem maior nível de IDH e, conseqüentemente, menor número de casos acumulados e óbitos por Covid-19.

Desse modo, os resultados do estudo empírico não confirmaram as duas hipóteses formuladas para atender ao objetivo geral de verificar a influência das práticas de governança pública na efetividade do enfrentamento da Covid-19 nos municípios do Paraná, pois, ao analisar de forma descritiva e comparativa a efetividade da governança pública no enfrentamento da Covid-19 nos municípios do Paraná, constatou-se uma relação positiva entre as variáveis, e, ao analisar de forma estatística, por meio dos modelos de regressão linear o impacto das práticas de governança pública no enfrentamento da Covid-19 nos municípios do Paraná, em 2021, também constatou-se que as práticas de governança pública impactam positivamente nos números de casos e óbitos acumulados.

## 5 Conclusão

Investigar o tema governança no campo da saúde pública é um desafio, por ser um tema novo e com uma produção científica em processo de consolidação. A temática passou a fazer parte das discussões da gestão pública em saúde a partir de 2006 com o Pacto pela Vida, que estabeleceu condições para que os municípios atendessem como estratégia para promover a melhoria dos serviços e ações de saúde ofertadas à população. Deste Pacto, nasce a necessidade de organização da região de saúde e, automaticamente, a governança em saúde.

A governança em saúde se encaixa na teoria da agência, na qual a sociedade é o “principal”, pois demanda percepções de “finalidade” e tem o poder primário. Os “agentes”, nesse contexto, são aqueles a quem foi delegada competência para executá-las, ou seja, autoridades, dirigentes, executivos e colaboradores do setor público. Assim, o principal e os agentes, no exercício de suas atribuições, relacionam-se entre si e com outras partes interessadas, de modo a buscar o desenvolvimento do país.

No setor público, tem-se como práticas de governança a transparência, prestação de contas com responsabilização (*accountability*), participação, relacionamento e a eficiência (Rocha, 2011). Uma governança adequada impacta na qualidade dos gastos públicos, na efetividade da gestão de recursos, na eficiência e na qualidade da prestação de serviços (Banco Mundial, 2007).

A presença de irregularidades na saúde pública pode ser explicada pela falta de preocupação dos gestores municipais com os princípios básicos de governança (Lewis, 2006). A saúde tem um efeito positivo sobre o desenvolvimento econômico e social, pois, com saúde, vive-se mais, falta-se menos ao trabalho, ao estudo, então produz-se mais, e a economia ganha (Granados, 2002). Com grandes números de óbitos no Brasil, devido à pandemia, tem grande perda na força de trabalho, impactando negativamente no Produto Interno Bruto (PIB), no potencial de trabalho e potencial produtivo (Rocato & Andrade, 2021).

Nesse contexto, a dissertação teve como objetivo geral verificar a influência das práticas de governança pública na efetividade do enfrentamento da Covid-19 nos municípios do Paraná. A dissertação defende que a boa governança pública impacta positivamente no enfrentamento da Covid-19 nos municípios do Paraná. Para fundamentação da dissertação, foram estabelecidas duas hipóteses baseadas na relação de influência significativa e negativa entre a governança pública nos índices IGM, IFDM, IFGF, IEGM, IPT/TCEPR e ITP-Covid-19 e o número de casos e óbitos acumulados por Covid-19 nos municípios paranaenses.

Na análise descritiva e comparativa, não se conseguiu confirmar a efetividade da governança pública no enfrentamento da Covid-19 nos municípios do Paraná, pois, ao contrário do que se esperava pelas hipóteses orientadoras, a relação entre as variáveis é positiva. A regional Ivaiporã, com menor número de casos e óbitos acumulados, apresenta maior número de índices de governança pública abaixo da média, enquanto a regional Metropolitana, com maior número de casos e óbitos acumulados, apresenta mais indicadores de governança acima da média.

Além disso, a regional Foz do Iguaçu, com maiores porcentagens de casos e óbitos em relação à média populacional, apresenta todos os índices de governança pública acima da média, enquanto a regional União da Vitória, com as menores proporções de casos e óbitos em relação às médias populacionais, apresenta todos os indicadores de governança pública abaixo da média. Uma possível razão para esses resultados é que as regionais com índices de governança pública mais altos têm melhores estruturas para registrar os números de casos e óbitos acumulados, menos problemas com notificação e nenhum problema com apagão ou interrupção de dados.

Ao segregar os dados por regionais de saúde, nota-se que não existe correlação entre governança pública e os números de casos e óbitos acumulados, no entanto, nas 399 observações, verifica-se que o número de casos e óbitos acumulados demonstraram associação estatisticamente positiva e significativa com todos os índices de governança pública.

Na análise estatística dos modelos de regressão linear, constatou-se que, dos seis índices de governança pública, apenas três índices, IGM-CFA, IFDM e IEGM, impactam positivamente e de forma estatisticamente significativa em ambos os modelos. Desse modo, as boas práticas de Gestão Municipal (IGM), a eficácia das políticas públicas municipais (IEGM) e o desenvolvimento socioeconômico dos municípios (IFDM) impactam de forma positiva e significativa no número de casos e óbitos acumulados por Covid-19.

O estudo aborda um contexto ainda pouco explorado no campo da governança, pois evidencia o dilema de como compatibilizar processos e procedimentos governados (normalizados, controlados) com uma flexibilidade necessária para que os processos se adaptem ou mudem conforme as circunstâncias.

Além disso, os mecanismos de governança podem surgir exatamente de situações que ela nega ou combate, tais como processos que se auto-organizam a partir de fenômenos aleatórios, de tentativa e erro, ou do aprendizado decorrente da crise e de situações aparentemente caóticas. Vale ressaltar que, até o momento, não se tinha presenciado uma



situação pandêmica como a vivenciada pela pandemia da Covid-19, logo, os indicadores de governança estão limitados no contexto teórico, por não terem sido feitos para serem usados em cenário extremo ou de crise da mesma magnitude que a da Covid-19.

Como sugestão de estudos futuros, sugere-se ampliar a amostra da pesquisa para outras regiões do Brasil e comparar com este estudo. Outras possibilidades de pesquisa envolvem a busca da utilização de outras variáveis e aplicação de outras técnicas multivariadas da estatística. Seria interessante também avaliar a eficiência dessa divulgação e mesclar pesquisas qualitativas para compreender a motivação por trás dos fatores determinantes desses resultados.

## Referências

- Afonso, A., & Aubyn, M. S. (2005). Non-parametric approaches to education and health efficiency in OECD countries. *Journal of applied economics*, 8(2), 227-246.
- Aguiar Filho, A., Tomé, M. A., Brito Farias, A., Júnior, C. M., & Ribeiro, D. N. M. (2019). Relação entre os indicadores de governança dos países e o índice de desenvolvimento humano. *Gestão e Desenvolvimento*, 16(1), 53-70.
- Ahmed, F., Ahmed, N. E., Pissarides, C., & Stiglitz, J. (2020). Why inequality could spread COVID-19. *The Lancet Public Health*, 5(5), e240.
- Alberti, A., Silva, B. B., Jesus, J. A., Zanoni, E. M., & Grigollo, L. R. (2021). Associação do maior número de mortes por COVID-19 e o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) de Cidades Catarinenses/Association of the highest number of deaths by COVID-19 and the Human Development Index (HDI) of cities in Santa Catarina. *ID on line Revista de Psicologia*, 15(54), 427-434.
- Albuquerque, R. M. (2015). *Índice de qualidade da gestão pública municipal: uma proposta de mensuração* (Dissertação de Mestrado). Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, CE, Brasil.
- Andrade, O. M. (2020). Transparência democrática na governança pública: o direito à informação e as tensões jurídicas na Covid-19. *Ambiente: Gestão e Desenvolvimento*, 1(1), 175-192.
- Andrew, S. A., Short, J. E., Jung, K., & Arlikatti, S. (2015). Intergovernmental cooperation in the provision of public safety: Monitoring mechanisms embedded in interlocal agreements. *Public Administration Review*, 75(3), 401-410.
- Araújo, V. D. C. (2002). *Texto para discussão 45: a conceituação de governabilidade e governança, da sua relação entre si e com o conjunto da reforma do Estado e do seu aparelho*. Brasília: Enap.
- Arora, S. (2001). Health, human productivity, and long-term economic growth. *The Journal of Economic History*, 61(3), 699-749. Cambridge.
- Arretche, M., Barreira, M. C. R. N., & Carvalho, M. D. C. B. (2001). Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas. In Barreira, M. C. R. N., & Carvalho, M. C. B. (Orgs.). *Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais* (pp. 43-45). São Paulo: IEE/PUC-SP.
- Avelino, B. C., Bressan, V. G. F., & Cunha, J. V. A. (2013). Estudo sobre os Fatores Contábeis que influenciam o Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal (IFDM) nas Capitais Brasileiras. *REPeC*, 7(3), 274-290.
- Azevedo, E. B., Oliveira, A. G., Buch, C. L., Nascimento, T. C., & Silva, C. L. (2018). Corrupção, governança e desenvolvimento: uma análise seccional de dados para o Brasil. *GCG: revista de Globalización, Competitividad y Gobernabilidad*, 12(1), 48-62.

- Baêta, O. V., Pereira, J. R., & Mucci, C. B. M. R. (2015). Contributions of communicative of rationality for the Brazilian public governance. *Business and Management Review*, 4(5), 761-769.
- Bevir, M. (2013) A Theory of Governance. University of California. *e-Scholarship*, GAIA Books. Retrieved from <http://escholarship.org/uc/item/2qs2w3rb>
- Bichir, R. M. Governança multinível. In Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Governança Pública. Brasília: IPEA, dez. 2018. *Boletim de Análise Político-Institucional*, (19), 49-56. Recuperado de <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8891>
- Bingham, L. B., Nabatchi, T., & O'Leary, R. (2005). The new governance: Practices and processes for stakeholder and citizen participation in the work of government. *Public administration review*, 65(5), 547-558.
- Bizerra, A. L. V. (2011). *Governança no setor público: a aderência dos relatórios de gestão do Poder Executivo municipal aos princípios e padrões de boas práticas de governança* (Dissertação de Mestrado). Faculdade de Administração e Finanças, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, RJ, Brasil.
- Bovaird, T., & Löffler, E. (2003). Evaluating the quality of public governance: indicators, models and methodologies. *International review of administrative sciences*, 69(3), 313-328.
- Brasil. (2021a). *Guia de vigilância epidemiológica: emergência de saúde pública de importância nacional pela doença pelo coronavírus 2019 – covid-19*. Brasília: Ministério da Saúde, Secretaria de Vigilância em Saúde.
- Brasil. (2021b). População Residente. Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde (DATASUS). Brasília: Ministério da Saúde. Recuperado de <https://datasus.saude.gov.br/populacao-residente/>
- Brasil. *Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990*. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Brasília: Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil.
- Brasil. *Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014*. Governança pública: referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública e ações indutoras de melhoria. Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão.
- Brasil. *Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020*. Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019. Recuperado de [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/lei/L13979.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/L13979.htm)
- Bresser-Pereira, L. C. (1998). A reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. *Lua Nova*, 45, 49-95. Recuperado de <https://www.scielo.br/j/ln/a/xQZRPfMdrHyH3vjKLqtmMWd/?lang=pt>
- Brocco, C., Grando, T., Quadros Martins, V., Junior, A. C. B., & Corrêa, S. (2018). Transparência da gestão pública municipal: fatores explicativos do nível de transparência

dos municípios de médio e grande porte do Rio Grande do Sul. *REVISTA AMBIENTE CONTÁBIL-Universidade Federal do Rio Grande do Norte*, 10(1), 139-159.

- Busato, I. M. S., França Garcia, I., Rodrigues, I. C. G., Salesbram, J. A. M., & Berté, R. (2020). Estudo do perfil de governança e gestão em saúde das administrações públicas Municipais no Estado do Paraná. *Brazilian Journal of Development*, 6(7), 48406-48415.
- Calvo, R. A., Deterding, S., & Ryan, R. M. (2020). Health surveillance during covid-19 pandemic. *BMJ (Clinical research ed.)*, 369, 1-2.
- Câmara, S. F., Pinto, F. R., Silva, F. R., & Gerhard, F. (2020). Vulnerabilidade Socioeconômica à COVID-19 em Municípios do Ceará. *Revista de Administração Pública*, 54(4), 1037-1051.
- Carlei, V., Marra, A., & Pozzi, C. (2012). Public Governance, Human Capital and Environmental Outcomes: an Analysis Based on Self-Organizing Maps. *Environmental Policy and Governance*, 22(2), 116-126.
- Case, A., Paxson, C., & Ableidinger, J. (2004). Orphans in Africa: Parental death, poverty, and school enrollment. *Demography*, 41(3), 483-508.
- Castro, C. J., & Silva, G. V. (2017). Boas práticas de governança aplicadas ao setor público: Uma análise na prestação de contas de cinco universidades públicas federais. *Revista Espacios*, 38(17).
- Castro Alcântara, V., Pereira, J. R., & Silva, É. A. F. (2015). Gestão social e governança pública: aproximações e (de) limitações teórico-conceituais. *Revista de Ciências da Administração*, 17, 11-29.
- Católico, D. F. (2012). Revelación y divulgación de la información financiera y no financiera de las universidades públicas en Colombia. *Revista Facultad de Ciencias Económicas: investigación y reflexión*, 20(1), 57-76.
- Cavalcante, M. C. N., & De Luca, M. M. M. (2013). Controladoria como instrumento de governança no setor público. *Revista de Educação e Pesquisa em Contabilidade (REPeC)*, 7(1).
- Chan, J. F. W., Yuan, S., Kok, K. H., To, K. K. W., Chu, H., Yang, J. & Yuen, K. Y. (2020). A familial cluster of pneumonia associated with the 2019 novel coronavirus indicating person-to-person transmission: a study of a family cluster. *The lancet*, 395(10223), 514-523.
- Conselho Federal de Administração. (2021). *Índice CFA de Governança Municipal (IGM-CFA)*. Recuperado de <https://igm.cfa.org.br/>
- Conti, T. V. (2020). *Crise Tripla do Covid-19: um olhar econômico sobre políticas públicas de combate à pandemia*. Recuperado de <http://thomasvconti.com.br/pubs/coronavirus/>
- Croda, J., Oliveira, W. K. D., Frutuoso, R. L., Mandetta, L. H., Baia-da-Silva, D. C., Brito-Sousa, J. D., & Lacerda, M. V. G. (2020). COVID-19 in Brazil: advantages of a socialized unified health system and preparation to contain cases. *Revista da Sociedade Brasileira de Medicina Tropical*, 53.

- Cruz, C. F. (2010). *Transparência da gestão pública municipal: referenciais teóricos e a situação dos grandes municípios brasileiros* (Dissertação de Mestrado). Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, RJ, Brasil.
- Cruz, C. F., & Sousa Ferreira, A. C. (2008). Transparência na elaboração, execução e prestação de contas do orçamento municipal: um estudo em um município brasileiro. *Revista de Contabilidade do Mestrado em Ciências Contábeis da UERJ*, 13(2).
- Degenhart, L., Vogt, M., & da Silva Zonatto, V. C. (2016). Influência dos gastos públicos no crescimento econômico dos municípios da Região Sudeste do Brasil. *REGE-Revista de Gestão*, 23(3), 233-245.
- Di Pietro, M. S. Z. (2013). *Direito Administrativo* (26a ed.). São Paulo: Atlas.
- Duarte, T. S., Marzullo, M. C., & Schumann, E. (2020). Covid-19 e a distribuição territorial desigual do sistema técnico hospitalar: uma análise da região de saúde sul do Rio Grande do Sul. *Revista Ensaios de Geografia*, 5(10), 109-115.
- Eisenhardt, K. M. (1989). Agency theory: An assessment and review. *Academy of management review*, 14(1), 57-74.
- Edney, L. C., Afzali, H. H. A., Cheng, T. C., & Karnon, J. (2018). Mortality reductions from marginal increases in public spending on health. *Health Policy*.
- Fávero, L. P., Belfiore, P., Silva, F. L., & Chan, B. L. (2009). Análise Fatorial. *Fávero LP, Belfiore P, Silva FL, Chan BL. Análise de dados: modelagem multivariada para tomada de decisões. Rio de Janeiro: ELSEVIER*, 235-69.
- Ferreira, M. D. M. (2018). *Governança pública e eficiência municipal: um estudo a partir das decisões do tribunal de contas dos municípios da Bahia entre os anos de 2009 e 2015* (Dissertação de Mestrado). Universidade de Salvador, Salvador, BA, Brasil.
- Figueira, L. M., & Ambrozini, M. A. (2019). Impacto do reconhecimento de instrumentos financeiros mensurados a valor justo sobre a volatilidade do resultado. *Revista Contemporânea de Contabilidade*, 16(38), 57-86.
- Filgueiras, F. (2018). Indo além do gerencial: a agenda da governança democrática e a mudança silenciada no Brasil. *Revista de Administração Pública*, 52, 71-88.
- Firjan. (2018). *Índice Firjan de Desenvolvimento municipal (IFDM)*. Recuperado de <https://www.firjan.com.br/ifdm/>
- Firjan. (2021). *Índice Firjan de Gestão Fiscal (IFDM)*. Recuperado de <https://www.firjan.com.br/ifgf/>
- Firjan. (2018). *Índice Firjan de Gestão Fiscal (IFDM)*. Recuperado de <https://www.firjan.com.br/ifgf/>
- Freire-Silva, J., Santos Ferreira, H., Candeias, A. L. B., Pinho, M. A. B., & Oliveira, B. R. B. (2020). A utilização do planejamento territorial no combate da COVID-19: considerações sobre a situação dos leitos nos municípios de Pernambuco, Brasil. *Vigilância Sanitária em Debate: Sociedade, Ciência & Tecnologia*, 8(2), 16-27.

- Gallup, J. L., & Sachs, J. (2000). The Economic Burden of Malaria. *Working Paper*, 52.
- Gomes, J. G. (2020). Transparência e Controle Social. *Cadernos*, 1(6), 45-71.
- Gomes, M. V. P., & Merchán, C. R. (2017). Governança transnacional: Definições, abordagens e agenda de Pesquisa. *RAC*, 21(1), 84-106.
- Gonçalves, A. (2005). O conceito de governança. *XIV Encontro do Conpedi*, 16.
- Graham, J., Plumptre, T. W., & Amos, B. (2003). *Principles for good governance in the 21st century*. Retrieved from [https://www.files.ethz.ch/isn/122197/pa\\_governance2.pdf](https://www.files.ethz.ch/isn/122197/pa_governance2.pdf)
- Granados, J. T. (2002). Investment in health: Social and economic returns. *Revista Panamericana de Salud Publica*, 1.
- Grindle, M. S. (2004). Good enough governance: poverty reduction and reform in developing countries. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 17(4), 525-548.
- Grossman, M. (2004). The demand for health, 30 years later: a very personal retrospective and prospective reflection. *Journal of health economics*, 23(4), 629-636.
- Gullo, M. C. (2020). A Economia na Pandemia Covid-19: Algumas Considerações/The Economy in Pandemic Covid-19: Some Considerations. *Rosa Dos Ventos-Turismo e Hospitalidade*, 12(3).
- Guo, Y. R., Cao, Q. D., Hong, Z. S., Tan, Y. Y., Chen, S. D., Jin, H. J., & Yan, Y. (2020). The origin, transmission and clinical therapies on coronavirus disease 2019 (COVID-19) outbreak—an update on the status. *Military Medical Research*, 7(1), 1-10.
- Hamoudi, A., & Sachs, J. (1999). Economic Consequences of Health Status: A Review of the Evidence. *Working Paper*, 30, 1-37.
- Heller, L. (1997). *Saneamento e Saúde*. Brasília: OPAS/OMS – Representação do Brasil.
- Horsch, K. (2006). *Indicators: definition and use in a results-based accountability system*. Publicado por Harvard Family Research Project. Cambridge. Retrieved from <http://www.hfrp.org/publications-resources/browse-our-publications/indicators-definitionand-use-in-a-results-based-accountability-system>
- Huther, J., & Shah, A. (1999). Applying a simple measure of good governance to the debate on fiscal decentralization. *Social Science Research Network - SSRN*. Retrieved from [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=620584](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=620584)
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (2019). Síntese de Indicadores Sociais: em 2020, sem programas sociais, 32,1% da população do país estariam em situação de pobreza. *Agência de IBGE Notícias*. Recuperado de <https://censoagro2017.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/32418-sintese-de-indicadores-sociais-em-2020-sem-programas-sociais-32-1-da-populacao-do-pais-estariam-em-situacao-de-pobreza>

- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (2020). Cempre 2020: Número de assalariados cai, enquanto aumenta o número de empresas sem empregados. *Agência de IBGE Notícias*. Recuperado de <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/34132-cempre-2020-numero-de-assalariados-cai-enquanto-aumenta-o-numero-de-empresas-sem-empregados>
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (2021). *Áreas territoriais*. Recuperado de <https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/estrutura-territorial/15761-areas-dos-municipios.html?=&t=acesso-ao-produto>
- International Federation of Accountants. (2001). *Study 13 - Corporate governance in the public sector: A governing body perspective*. Retrieved from <https://www.ifac.org/system/files/publications/files/study-13-governance-inth.pdf>
- Ito, N. C., & Pongeluppe, L. S. (2020). O surto da COVID-19 e as respostas da administração municipal: munificência de recursos, vulnerabilidade social e eficácia de ações públicas. *Revista de Administração Pública*, 54, 782-838.
- Jensen, M. C., & Meckling, W. H. (1976). Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs and ownership structure. *Journal of financial economics*, 3(4), 305-360.
- Kalemli-Ozcan, S., Ryder, H. E., & Weil, D. N. (2000). Mortality decline, human capital investment, and economic growth. *Journal of development economics*, 62(1), 1-23.
- Karahan, G. R., Coats, R. M., & Shughart, W. F. (2009). And the beat goes on: Further evidence on voting on the form of county governance in the midst of public corruption. *Kyklos*, 62(1), 65-84.
- Kaufmann, D., & Kraay, A. (2002). Growth without Governance. *Economia*, 3(1) 169-229.
- Kaufmann, D., Kraay, A., & Zoido-Lobato, P. (1999). Governance matters. *Policy Research Working Paper*, 2196.
- Kaufmann, D., Kraay, A., & Mastruzzi, M. (2006). Governance matters V: aggregate and individual governance indicators for 1996-2005. *Policy Research Working Paper*, (4012).
- Kinzler, E. C. S., Ferreira, J. O., Schiavo, P. S., & Mello, G. R. (2020). Governança Pública Municipal e Transparência dos gastos com a COVID-19 nos Municípios Paranaenses. VI Congresso Brasileiro em Gestão de Negócios – COBRAGEM. Cascavel, PR, Brasil, 6.
- Klering, L. R., Krueger, A. J., & Stranz, E. (2012). Os pequenos municípios do Brasil—uma análise a partir de índices de gestão. *Análise—Revista de Administração da PUCRS*, 23(1), 31-44.
- Kaya Samut, P., & Cafri, R. (2016). Analysis of the efficiency determinants of health systems in OECD countries by DEA and panel tobit. *Social Indicators Research*, 129(1), 113-132.
- Kosack, S., & Fung, A. (2014). Does transparency improve governance? *Annual review of political science*, 17.

- Landman, T., & Häusermann, J. (2003). *Map-making and analysis of the main international initiatives on developing indicators on democracy and good governance*. Unpublished manuscript, University of Essex.
- Leite, M., Pamplona, E., Silva, T. P., Brandt, E. T., & Schlotefeldt, J. O. (2020). Determinantes do Pagamento de Dividendos nos Períodos de Prosperidade e Crise Econômica em Empresas Brasileiras. *Desafio Online*, 8(1), 68-90.
- Leite Filho, G. A., & Fialho, T. M. M. (2014). Associação entre Indicadores de Gestão Pública municipal e Indicadores de Desenvolvimento dos Municípios Brasileiros. *Anais do Congresso USP de Controladoria e Contabilidade*, São Paulo, Brasil, 14.
- Leite Filho, G. A., Cruz, C. F., Silva, T. G., & Brito Nascimento, J. P. (2018). Relação entre a qualidade da gestão fiscal e a transparência dos municípios brasileiros. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, 23(76).
- Lewis, M. (2006). Governance and corruption in public health care systems. *Center for Global Development working paper*, (78).
- Libânio, P. A. C., Chernicharo, C. A. D. L., & Nascimento, N. D. O. (2005). A dimensão da qualidade de água: avaliação da relação entre indicadores sociais, de disponibilidade hídrica, de saneamento e de saúde pública. *Engenharia Sanitária e Ambiental*, 10, 219-228.
- Lleras-Muney, A. (2005). The relationship between education and adult mortality in the United States. *The Review of Economic Studies*, 72(1), 189-221.
- Löffler, E. (2001). Governance—die neue Generation von Staats-und Verwaltungsmodernisierung. *Verwaltung und Management*, 212-215.
- Lorenzetti, J., Lanzoni, G. M. D. M., Assuiti, L. F. C., Pires, D. E. P. D., & Ramos, F. R. S. (2014). Gestão em saúde no Brasil: diálogo com gestores públicos e privados. *Texto & Contexto-Enfermagem*, 23, 417-425.
- Lynn Jr, L. E., Heinrich, C. J., & Hill, C. J. (2001). *Improving governance: A new logic for empirical research*. Georgetown: University Press.
- Maciel, J. A. C., Castro-Silva, I. I., & Farias, M. R. D. (2020). Análise inicial da correlação espacial entre a incidência de COVID-19 e o desenvolvimento humano nos municípios do estado do Ceará no Brasil. *Revista brasileira de epidemiologia*, 23, e200057.
- Machado, L. N., Ortiz, M. S. P., Silva, T. A. B., & Bellix, L. (2020). Restrições ao direito de acesso à informação em contextos emergenciais: análise dos efeitos da Covid-19 nos governos subnacionais. *Revista da CGU*, 12(22), 246-259.
- Magalhães, R. (2007). Monitoring inequalities in health: meanings and strengths of information sources. *Ciência & Saúde Coletiva*, 12(3), 667-673.
- Malheiro, B. F. (2018). *Fatores explicativos da efetividade da gestão municipal: uma análise empírica do contexto brasileiro* (Dissertação de Mestrado). Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, RN, Brasil.



- Marini, C., & Martins, H. (2004). Um governo matricial: estruturas em rede para geração de resultados de desenvolvimento. In *IX Congresso del CLAD–Madrid*.
- Mario, C. (2013). *Saúde como questão de justiça* (Tese de Doutorado). Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP, Brasil.
- Marques, M. C. C. (2007). Aplicação dos princípios da governança corporativa ao sector público. *RAC*, 11(2), 11-26.
- Massey, A., & Johnston-Miller, K. (2016). Governance: public governance to social innovation? *Policy & Politics*, 44(4), 663-675.
- Matias-Pereira, J. (2010). A governança corporativa aplicada no setor público brasileiro. *Administração Pública e Gestão Social*, 2(1), 109-134.
- Mattei, L., & Heinen, V. L. (2020). Impactos da crise da Covid-19 no mercado de trabalho brasileiro. *Brazilian Journal of Political Economy*, 40, 647-668.
- Mello, G. R. D. (2006). *Governança corporativa no setor público federal brasileiro* (Dissertação de Mestrado). Universidade de São Paulo, São Paulo, SP, Brasil.
- Mello, G. R. D. (2009). *Estudo das práticas de governança eletrônica: instrumento de controladoria para a tomada de decisões na gestão dos estados brasileiros* (Tese de Doutorado). Universidade de São Paulo, São Paulo, SP, Brasil.
- Melo, C., & Cabral, S. (2020). A grande crise e as crises brasileiras: o efeito catalizador da Covid-19. *Gestão e Sociedade*, 14(39), 3681-3688.
- Mimicopoulos, M. G., Kyj, L., Sormani, N., & Bertucci, G. (2007). *Public governance indicators: a literature review*. New York: ST/ESA/PAD/SER.E/100.
- Ministério Público Federal. (2016). *Portal Combate à Corrupção*. Recuperado de <http://combateacorrupcao.mpf.mp.br/ranking>
- Ministério Público Federal. (2020). *Protocolo de manejo clínico do coronavírus (COVID-19) na atenção primária à saúde: versão 7*. Recuperado de <https://covid19-evidence.paho.org/handle/20.500.12663/1068#:~:text=No%20entanto%2C%20sabe%2Dse%20que,%25%20e%2010%25%20dos%20casos>
- Nogueira, M. A. (2001). *As três políticas. Em defesa da política*. São Paulo: Editora SENAC.
- Oliveira, A. G. D., & Pisa, B. J. (2015). IGovP: índice de avaliação da governança pública-instrumento de planejamento do Estado e de controle social pelo cidadão. *Revista de Administração Pública*, 49, 1263-1290.
- Oliveira, C. B. D., & Fontes Filho, J. R. (2017). Problemas de agência no setor público: o papel dos intermediadores da relação entre poder central e unidades executoras. *Revista de Administração Pública*, 51(4), 596-615.

- Oliveira, G. B. (2002). Uma discussão sobre o conceito de desenvolvimento. *Revista da FAE*, 5(2).
- Oliveira, M. J., & Silva, E. A. (2012). Eficiência na Gestão Fiscal Pública e o Desenvolvimento Socioeconômico dos Municípios da Microrregião de Cataguases/MG. *Anais do Encontro de Administração Pública e Governo - EnApg*. Salvador, BA, Brasil.
- Organisation for Economic Co-operation and Development. (2004). The OECD principles of corporate governance. *Contaduría y Administración*, (216).
- Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. (2015). *Diretrizes da OCDE sobre Governança Corporativa de Empresas Estatais*. Recuperado de <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9789264181106-pt.pdf?expires=1610126010&id=id&acname=guest&checksum=8C02D28533DC3F15D4FDB7052A265F27>
- Ortega, B., Casquero, A., & Sanjuán, J. (2014). Growth in human development: the role of corruption. *Journal of International Development*, 26(7), 974-998.
- Paines, A. D. T., Auiar, M. R. V. D., & Pinto, N. G. M. (2018). A governança no setor público segundo a Ifac: uma análise dos Institutos Federais da região Sul do Brasil. *Nucleus*, 15(1), 351-366.
- Pamplona, E., Fiirst, C., Haag, S., & Silva, M. Z. (2020). Nível e Determinantes de Evidenciação de Riscos em Empresas Brasileiras do Setor de Energia Elétrica Listadas na Bolsa B3. *Contexto - Revista do Programa de Pós-Graduação em Controladoria e Contabilidade da UFRGS*, 20(45), 19-33.
- Pereira, B. D. S., & Tomasi, E. (2016). Instrumento de apoio à gestão regional de saúde para monitoramento de indicadores de saúde. *Epidemiologia e Serviços de Saúde*, 25, 411-418.
- Passos, I. C., Gonçalves, R. M., Ribeiro, F. A., & Mori, J. S. (2018). A Relação entre o Desempenho na Gestão Fiscal e o Desenvolvimento Socioeconômico nos Municípios do Rio De Janeiro de 2006 A 2013. In *Anais do Congresso USP Controladoria e Contabilidade*. São Paulo, SP, Brasil.
- Peters, B. G. (2018). Barreiras à governança e à boa governança. In *Guia da política de governança pública*. Brasília: Casa Civil da Presidência da República.
- Pinheiro, F. M. G., Martinho, R. M. L., Carmo Moreira, R., & Martinho, L. A. B. (2020). Iniquidades regionais e sociais na mortalidade por COVID-19 no Brasil. *Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional*, 16(4).
- Pinho, J. A. G., Sacramento, A. R. S., Raupp, F. M., & Amaral, M. S. (2020). Transparência governamental em capitais dos estados no Brasil nas contratações emergenciais para o combate da COVID-19. *Revista da CGU*, 12(22), 260-274.
- Pinto, D. W., Kozikowski, H. P., Pillati, J. J., Chelski, W., & Samaha, M. J. (2014). Teoria da agência e o controle social da gestão pública. *Revista Organização Sistêmica*, 5(3), 100-109.

- Pinto, M. R., & Pereira, D. R. M. (2008). A influência da seleção dos indicadores na tomada de decisão de gestores públicos: um estudo a partir do índice de desenvolvimento humano municipal (IDHM) e do índice mineiro de responsabilidade social (IMRS). In *Encontro de Administração Pública e Governança*, Salvador, BA, Brasil.
- Plumptre, T. W., & Graham, J. (1999). *Governance and good governance: international and aboriginal perspectives*. Retrieved from <https://www.files.ethz.ch/isn/122184/govgoodgov.pdf>
- Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. (2021). *Atlas do desenvolvimento humano do Brasil*. PNUD.
- Raquel, I., & Bellen, H. M. V. (2012). Contribuição à concepção da governança pública: uma análise a partir da visão dos especialistas. In *Anais do Encontro Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Administração-EnANPAD*, 36.
- Raupp, F. M., & Pinho, J. A. G. (2020). Precisamos evoluir em transparência? - uma análise dos estados brasileiros na divulgação de informações sobre a Covid-19. *Gestão e Sociedade*, 14(39), 3725-3739.
- Rawls, J. (2008). *Uma Teoria da Justiça*. São Paulo: Martins Fontes.
- Ranscombe, P. (2020). Rural areas at risk during COVID-19 pandemic. *The Lancet. Infectious Diseases*, 20(5), 545.
- Rezende, D. A., & Castor, B. V. J. (2006). *Planejamento estratégico municipal: empreendedorismo participativo nas cidades, prefeituras e organizações públicas* (2a ed.). Rio de Janeiro: Brasport.
- Rhodes, R. A. (2016). Recovering the craft of public administration. *Public Administration Review*, 76(4), 638-647.
- Rhodes, R. A. W. (1996). The new governance: governing without government. *Political studies*, 44(4), 652-667.
- Ribeiro, C. P. P., & Zuccolotto, R. (2012). *Identificação dos fatores determinantes da transparência na gestão pública dos municípios brasileiros*. Concurso Nacional de Monografias Conselheiro Henrique Santillo. 1º Lugar. Tribunal de Contas do Estado de Goiás.
- Ribeiro Filho, W. F., & Valadares, J. L. (2017). Governança: uma nova perspectiva de gestão aplicada à administração pública. *The Journal of Engineering and Exact Sciences*, 3(5), 0721-0723.
- Rocha, A. C. (2011). Accountability na administração pública: modelos teóricos e abordagens. *Contabilidade Gestão e Governança*, 14(2).
- Rocha, R. (2009). A gestão descentralizada e participativa das políticas públicas no Brasil. *Revista Pós Ciências Sociais*, 6(11), 41-57.
- Romano, L. S., & Mourão, G. N. (2015). Gestão Fiscal e Desenvolvimento Humano nos Municípios do Paraná. *Caderno PAIC*, 16(1), 205-222.

- Romero, J. A. R., & Silva, F. A. M. (2020). Relação entre as condições socioeconômicas e a incidência da pandemia da COVID-19 nos municípios do Ceará. *Boletim de Conjuntura (BOCA)*, 3(7), 85-95.
- Roncato, C. L., & Andrade, T. S. (2021). Relação entre taxa de mortalidade da covid-19 e a desigualdade tributária no Brasil. *Caderno PAIC*, 22(1), 131-152.
- Rosa, F. S., Martins, S., Lunkes, R. J., & Vieira, D. M. (2021). A Influência da Transparência Pública na Relação entre Gestão Fiscal e no Desempenho de Municípios Brasileiros. *Desenvolvimento em Questão*, 19(54), 262-278.
- Rosa Filho, C., Fonseca, M. W., & Soares, R. O. (2020). Governança e rating de crédito em municípios brasileiros. *Administração Pública e Gestão Social*, 12(3), 1-21.
- Rotberg, R. I. (2004). Strengthening governance: ranking countries would help. *The Washington Quarterly*, 28(1), 71-81.
- Santana Junior, J. J. B., Libonati, J. J., Vasconcelos, M. T. C., & Slomski, V. (2009). Transparência fiscal eletrônica: uma análise dos níveis de transparência apresentados nos sites dos poderes e órgãos dos Estados e do Distrito Federal do Brasil. *Revista De Educação E Pesquisa Em Contabilidade (REPeC)*, 3(3), 62-84.
- Santiso, C. (2001). Good governance and aid effectiveness: The World Bank and conditionality. *The Georgetown public policy review*, 7(1), 1-22.
- Santos, A. D., & de Freitas Gama, A. M. C. (2005). *Metodologias participativas: caminhos para o fortalecimento de espaços públicos socioambientais*. São Paulo: Peirópolis.
- Santos, G. T. F. D. (2018). *Governança em saúde na microrregião geográfica de Francisco Beltrão no olhar dos secretários municipais de saúde* (Dissertação de Mestrado). Universidade Estadual do Oeste do Paraná, Francisco Beltrão, PR, Brasil.
- Santos Junior, O. A. (2001). *DEMOCRACIA E GOVERNO LOCAL: Dilemas da reforma municipal no Brasil*. Observatório IPPUR/UFRJ-FASE.
- Santos, M. C. P., & Santos, E. A. (2020). Transferências e receitas do sistema único de saúde durante a covid-19 nos municípios de Pernambuco. *Management Journal*, 2(2), 10-25.
- Santos, R. R. D., & Rover, S. (2019). Influência da governança pública na eficiência da alocação dos recursos públicos. *Revista de Administração Pública*, 53, 732-752.
- Santos, R. R. D., Freitas, M. M. D., & Vicente, E. F. R. (2018). Impacto da governança na eficiência da aplicação dos recursos públicos com educação. *Contextus – Revista Contemporânea De Economia E Gestão*, 16(3), 101-123.
- Scarpin, J. E., & Slomski, V. (2007). Estudo dos fatores condicionantes do índice de desenvolvimento humano nos municípios do estado do Paraná: instrumento de controladoria para a tomada de decisões na gestão governamental. *Revista de Administração Pública*, 41(5), 909-933.
- Secchi, L. (2011). *Políticas públicas: Conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. São Paulo: Cengage Learning.

- Siedenberg, D. R. (2003). Indicadores de desenvolvimento socioeconômico: Uma síntese. *Revista Desenvolvimento em Questão*, 1(1), 45-71
- Siegle, J. T., Weinstein, M. M., & Halperin, M. H. (2004). Why Democracies Excel. *Foreign Affairs*, 83(5), 57-71.
- Silva, J. N. (2018). *Accountability e a Teoria da Agência no setor público: análise dos consórcios intermunicipais de saúde em Minas Gerais* (Dissertação de Mestrado). Programa de Pós-Graduação em Administração, Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, MG, Brasil.
- Silva, M. C. D., Souza, F. J. V., Martins, J. D. M., & Barros Câmara, R. P. (2020). Fatores explicativos da gestão fiscal em municípios brasileiros. *Revista Contemporânea de Contabilidade*, 17(42), 26-37.
- Silva, M. C. D., Nascimento, J. C. H. B. D., Silva, J. D., & Siqueira, J. R. M. D. (2019). Determinantes da transparência municipal: uma análise empírica com municípios brasileiros (Determinants of Municipal Transparency: An Empirical Analysis With Brazilian Municipalities). *Revista Globalizacion, Competitividad y Gobernabilidad*, 13, 87-100.
- Silva, R. G. D. N. (2019). *Governança Pública Municipal e Indicadores Socioeconômicos: analisando a qualidade da governança dos municípios brasileiros*.
- Silva, R. M., Senna, E. T. P., Júnior, O. F. L., & Santos Senna, L. A. (2014). Plataformas Logísticas: Uma análise propositiva da aplicabilidade dos princípios da governança corporativa e pública. *Revista ESPACIOS*, 35(8).
- Silva, V. A. B., & Saito, R. (2020). Dificuldade financeira e recuperação de empresas: uma pesquisa de contribuições teóricas e empíricas. *Revista Brasileira de Gestão de Negócios*, 22, 401-420.
- Silva, V. P., Santos, C. M., Dias, L. N. D. S., & Alves, F. F. (2018). Relação entre Gestão Fiscal e Transparência: Um Estudo nos Municípios Paraenses. In *4th UnB Conference on Accounting and Governance & 1º Congresso UnB de Iniciação Científica-CCGUnB*.
- Sharma, H., & Sharma, D. (2015). Human development index—Revisited: Integration of human values. *Journal of Human Values*, 21(1), 23-36.
- Slomski, V. (1999). *Teoria do agenciamento no estado: uma evidenciação da distribuição de renda econômica produzida pelas entidades públicas de administração direta* (Tese de Doutorado). Universidade de São Paulo, São Paulo, SP, Brasil.
- Slomski, V., Mello, G. R. D., Tavares Filho, F., & Macêdo, F. D. Q. (2008). Governança corporativa e governança na gestão pública. *Revista Jurídica Direito & Paz*, 9(37), 273-292.
- Snyder, R. E., Marlow, M. A., Phuphanich, M. E., Riley, L. W., & Maciel, E. L. N. (2016). Risk factors for differential outcome following directly observed treatment (DOT) of slum and non-slum tuberculosis patients: a retrospective cohort study. *BMC infectious diseases*, 16(1), 1-7.

- Sothe, A., Visentini, M. S., & Writzl, D. N. (2020). A transparência das informações sobre a covid-19 nos municípios catarinenses e sua relação com variáveis socioeconômicas, políticas e epidemiológicas. *Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional*, 16(4).
- Stoker, G. (1998). Governance as theory: five propositions. *International Social Science Journal*, 50(155), 17-28.
- Stopa, S. R., Malta, D. C., Monteiro, C. N., Szwarcwald, C. L., Goldbaum, M., & Cesar, C. L. G. (2017). Acesso e uso de serviços de saúde pela população brasileira, Pesquisa Nacional de Saúde 2013. *Revista de Saúde Pública*, 51.
- Sun, D., Ahn, H., Lievens, T., & Zeng, W. (2017). Evaluation of the performance of national health systems in 2004-2011: an analysis of 173 countries. *PloS one*, 12(3), e0173346.
- Sunder, S. (2014). *Teoria da Contabilidade e do Controle*. São Paulo: Atlas.
- Szwarcwald, C. L., Morais, O. L., Neto, Frias, P. G., Souza, P. R. B., Jr., Escalante, J., Lima, R., & Viola, R. (2011). Busca ativa de óbitos e nascimentos no Nordeste e na Amazônia Legal: Estimativa da mortalidade infantil nos municípios brasileiros. In *Saúde Brasil 2010: Uma análise da situação de saúde e de evidências selecionadas de impacto de ações de vigilância em saúde* (pp. 99-116). Brasília: Ministério da Saúde.
- Tavares, J., & Wacziarg, R. (2001). How democracy affects growth. *European Economic Review*, 45(8), 1341-1378.
- Tribunal de Contas do Estado do Paraná–TCE/PR. (2017). *Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM)*. Recuperado de <https://www1.tce.pr.gov.br/multimedia/2021/4/pdf/00355981.pdf>
- Tribunal de Contas do Estado do Paraná–TCE/PR. (2020). *Ranking de transparência no combate à COVID19*. Recuperado de <https://transparenciainternacional.org.br/ranking/>
- Van Doremalen, N., Bushmaker, T., Morris, D. H., Holbrook, M. G., Gamble, A., Williamson, B. N., . . . Lloyd-Smith, J. O. (2020). Aerosol and Surface Stability of SARS-CoV-2 as Compared with SARS-CoV-1. *N Engl J Med*, 382(16), 1564-1567.
- Viana, M. O. L., Rodrigues, M. I. V., Lima, P. V. P. S., Araújo, R. C., & Moura, H. J. (2008). IDS – Construção de um índice sintético de desenvolvimento sustentável para os municípios do estado do Ceará, Brasil. In *Conferência Científica Bienal da Sociedade Internacional de Economia Ecológica*. Nairobi, Quênia, 10.
- Vita, A. (2007). Apresentação da edição brasileira. In Rawls, J. *Uma Teoria da Justiça*. São Paulo: Martins Fontes.
- Zhang, J. (2018). Public governance and corporate fraud: Evidence from the recent anti-corruption campaign in China. *Journal of Business Ethics*, 148(2), 375-396.
- Wei, S. J. (2000). *Corruption and poor public governance: costs, causes and reform proposals –Project Overview*. The Brookings Institute.

- Werneck, G. L., & Carvalho, M. S. (2020). A pandemia de COVID-19 no Brasil: crônica de uma crise sanitária anunciada. *Cadernos de Saúde Pública*, 36(5).
- World Bank. (2007). *World development report 2008: Agriculture for development*. The World Bank.
- World Health Organization (2019a). *Coronavirus disease 2019 (COVID-19): Situation Report - 10*. Geneva: WHO. Retrieved from <https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/situation-reports/>
- World Health Organization. (2019b). *Coronavirus disease 2019 (COVID-19): Situation Report - 51*. Geneva: WHO. Retrieved from <https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/situation-reports/>
- Woitke, R., & Mourão, G. N. (2015). A qualidade da gestão fiscal nos municípios paranaenses. *Caderno PAIC*, 16(1), 11-28.

## Apêndice A - Pressupostos do Modelo de Regressão Casos Acumulados

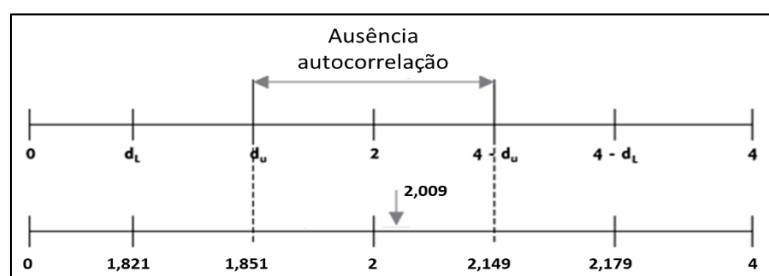
Ressalta-se que o modelo não apresenta problemas de multicolinearidade, visto que se analisou a multicolinearidade, por meio do teste Fator de Inflação de Variância (VIF) e *Tolerance*. As estatísticas *Tolerance* e VIF são medidas recíprocas (mesma interpretação). O cálculo da medida *Tolerance* é feito estimando cada variável independente, como se dependente fosse, e regredindo-a em relação às demais, e obtendo-se, assim, o valor  $(1 - R^2)$  de tal regressão. O VIF indica a medida de quanto a variância de cada coeficiente de regressão estimado aumenta devido à colinearidade, ou seja, mensura a razão total do modelo e a variância somente de uma única variável, conforme Equação (5).

$$VIF_i = \frac{1}{1 - R_i^2} \quad (5)$$

Portanto, quando *Tolerance* (ou VIF) são próximos da unidade, é indicativo de não detecção de multicolinearidade, pois o Coeficiente de Determinação terá sido próximo de zero (Corrar, Paulo & Dias Filho, 2007).

Como o modelo estimado apresentou um VIF entre 1 e 10 para as três variáveis e o índice de tolerância também se encontra na faixa aceitável entre 0,1 e 1, conforme a Tabela 8, pode-se inferir que a colinearidade está em uma faixa aceitável.

Além disso, também analisou a presença de autocorrelação dos erros do modelo ajustado, por meio do teste de Durbin-Watson (DW), para verificar a integridade dos testes aplicados. O teste de Durbin-Watson informa que o valor obtido pelo DW deve ser superior ao valor  $d_u$  e inferior ao valor  $(4 - d_u)$  para ter ausência de autocorrelação entre os erros, como pode ser observado na Figura 2.



**Figura 2.** Análise de autocorrelação de Durbin-Watson.

Fonte: Corrar, Paulo & Dias Filho (2007).

Conforme a Tabela 11, o valor obtido no teste de Durbin-Watson foi de 2,009, sendo este superior ao 1,851 ( $d_u$ ) e inferior ao valor 2,149 ( $4 - d_u$ ). O modelo não apresenta



problemas de autocorrelação, uma vez que o Durbin-Watson é 2,009, dentro do limite aceitável (Hill, Judge & Griffiths, 2010).

Tabela 11

**Resumo de resultados do modelo Covid Casos Acumulados**

<b>Modelo</b>	<b>R</b>	<b>R<sup>2</sup></b>	<b>R<sup>2</sup>ajustado</b>	<b>EP da estimativa</b>	<b>Durbin-Watson</b>
1	0,370	0,137	0,130	0,93252845	2,009

Destaca-se que o modelo da pesquisa tem um erro padrão (EP) de 0,93252845, além de um baixo poder explicativo, pois o R<sup>2</sup> que representa a proporção da variação amostral da variável dependente explicada pelas variáveis explicativas (Wooldridge, 2003) é de 13%, ou seja, o modelo explica 13% das variações da variável Casos Acumulados, conforme representado pelo valor R<sup>2</sup> na Tabela 11.

No entanto, pode-se inferir que o modelo é significativo como um todo, visto que, o Sig do modelo regressivo, por meio da análise de variância é inferior que  $\alpha$ , logo rejeita-se a hipótese de que o R<sup>2</sup> é igual a zero, ou seja, pelo menos uma das variáveis independentes influencia nos resultados do modelo Covid Casos Acumulados, conforme a Tabela 12.

Tabela 12

**Resultados do modelo de regressão por meio da análise de variância – ANOVA**

<b>Modelo</b>	<b>Soma dos Quadrados</b>	<b>df</b>	<b>Quadrado Médio</b>	<b>Z</b>	<b>Sig.</b>
Regressão	4078,817	1	4078,817	28,180	0,000 <sup>b</sup>
Resíduo	57461,480	397	144,739		
Total	61540,297	398			

Também analisou a normalidade dos dados dos 399 municípios, por meio do teste de Kolmogorov-Smirnov, que quantifica a distância entre a função distribuição empírica da amostra e a função distribuição acumulada de referência (gaussiana), conforme demonstra a Tabela 13.

Tabela 13  
**Teste de Kolmogorov-Smirnov de uma amostra**

		Standardized Residual
Nº		399
Parâmetros normais a,b	Média	0,0000000
	Erro Desvio	0,99622403
Diferenças Mais Extremas	Absoluto	0,251
	Positivo	0,251
	Negativo	-0,219
Estatística de teste		0,251
Significância Sig. (2 extremidades)		0,000 <sup>c</sup>

Fonte: Dados da pesquisa (2021)

No teste Kolmogorov-Smirnov, identificou que não existe normalidade nos dados, pois o valor *Sig* foi de 0,000, sendo este menor que o  $\alpha=0,05$ , valor de referência, e, assim, é possível inferir, a um nível de 5% de significância, que os dados não apresentaram normalidade.

## Apêndice B - Pressupostos do Modelo de Regressão Óbitos Acumulados

Ressalta-se que o modelo não apresenta problemas de colinearidade, visto que se analisou a colinearidade, por meio do teste Fator de Inflação de Variância (VIF), que indica a medida de quanto a variância de cada coeficiente de regressão estimado aumenta devido à colinearidade, ou seja, mensura a razão total do modelo e a variância somente de uma única variável. Como o modelo estimado apresentou um VIF entre 1 e 10 para as três variáveis, conforme a Tabela 10 pode-se inferir que a colinearidade está em uma faixa aceitável. O índice de tolerância também se encontra na faixa aceitável entre 0,1 e 1.

Além disso, também analisou a presença de autocorrelação dos erros do modelo ajustado, por meio do teste de Durbin-Watson (DW), para verificar a integridade dos testes aplicados. O teste de Durbin-Watson informa que o valor obtido pelo DW deve ser superior ao valor  $d_u$  e inferior ao valor  $(4 - d_u)$  para ter ausência de autocorrelação entre os erros.

Conforme a Tabela 14, o valor obtido no teste de Durbin-Watson foi de 1,989, sendo este superior ao 1,851 ( $d_u$ ) e inferior ao valor 2,149 ( $4 - d_u$ ). O modelo não apresenta problemas de autocorrelação, uma vez que o Durbin-Watson é 1,989, dentro do limite aceitável (Hill, Judge & Griffiths, 2010).

Tabela 14

### Resumo de resultados do modelo Covid Óbitos Acumulados

Modelo	R	R <sup>2</sup>	R <sup>2</sup> ajustado	EP da estimativa	Durbin-Watson
1	0,318	0,101	0,094	0,95169051	1,989

Destaca-se que o modelo da pesquisa tem um erro padrão (EP) de 0,95169051, além de um baixo poder explicativo, pois o R<sup>2</sup> que representa a proporção da variação amostral da variável dependente, explicada pelas variáveis explicativas (Wooldridge, 2003), é de 10%, ou seja, o modelo explica 10% das variações da variável Óbitos Acumulados, conforme representado pelo valor R<sup>2</sup> na Tabela 14.

No entanto, pode-se inferir que o modelo é significativo como um todo, visto que o Sig do modelo regressivo, por meio da análise de variância, é inferior que  $\alpha$ , logo, rejeita-se a hipótese de que o R<sup>2</sup> é igual a zero, ou seja, pelo menos uma das variáveis independentes influencia nos resultados do modelo Covid Óbitos Acumulados, conforme a Tabela 15.

Tabela 15

**Resultados do modelo de regressão por meio da análise de variância – ANOVA**

<b>Modelo</b>	<b>Soma dos Quadrados</b>	<b>df</b>	<b>Quadrado Médio</b>	<b>Z</b>	<b>Sig.</b>
Regressão	5576,827	1	5576,827	25,048	0,000 <sup>b</sup>
Resíduo	88388,812	397	222,642		
Total	93965,639	398			

Também analisou a normalidade dos dados dos 399 municípios, por meio do teste de Kolmogorov-Smirnov, que quantifica a distância entre a função distribuição empírica da amostra e a função distribuição acumulada de referência (gaussiana). Nesse teste, identificou que não existe normalidade nos dados, pois o valor *Sig* foi de 0,000, menor que o  $\alpha=0,05$ , valor de referência, e, assim, é possível inferir, a um nível de 5% de significância, que os dados não apresentaram normalidade, conforme a Tabela 16.

Tabela 16

**Teste de Kolmogorov-Smirnov de uma amostra**

		<b>Standardized Residual</b>
Nº		399
Parâmetros normais <sup>a,b</sup>	Média	0,0000000
	Erro Desvio	0,99622403
Diferenças Mais Extremas	Absoluto	0,274
	Positivo	0,274
	Negativo	-0,242
Estatística de teste		0,274
Significância Sig. (2 extremidades)		0,000 <sup>c</sup>

No teste Kolmogorov-Smirnov, identificou que não existe normalidade nos dados, pois o valor *Sig* foi de 0,000, sendo menor que o  $\alpha=0,05$ , valor de referência, e, assim, é possível inferir, a um nível de 5% de significância, que os dados não apresentaram normalidade.