

**FUNDAÇÃO INSTITUTO CAPIXABA DE PESQUISAS EM
CONTABILIDADE, ECONOMIA E FINANÇAS – FUCAPE**

AUGUSTO SEIXAS PINTO RIBEIRO

**LACUNAS DE CONHECIMENTO E DE UTILIZAÇÃO DOS
INDICADORES A SERVIÇO DA GOVERNANÇA PÚBLICA
MUNICIPAL PARA FINS DE FUNÇÃO E CONTROLE SOCIAIS**

**VITÓRIA
2019**

AUGUSTO SEIXAS PINTO RIBEIRO

**LACUNAS DE CONHECIMENTO E DE UTILIZAÇÃO DOS
INDICADORES A SERVIÇO DA GOVERNANÇA PÚBLICA
MUNICIPAL PARA FINS DE FUNÇÃO E CONTROLE SOCIAIS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração de Empresas da Fundação Instituto Capixaba de Pesquisas em Contabilidade, Economia e Finanças (FUCAPE), como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Administração de Empresas – Nível Acadêmico

Orientadora: Prof.^a Dra Marcia Juliana d'Angelo

**VITÓRIA
2019**

Dedico o fruto deste trabalho à minha esposa Giselle.
E à minha irmã Juliana.

AGRADECIMENTOS

Vitórias são fugazes. Derrotas não são definitivas. Nem mesmo a luta diária é para sempre. De certo e de nosso, apenas a transitoriedade do momento presente. Agradeço a Deus por ter conseguido chegar até aqui.

Agradeço à minha esposa Giselle Penna que me inspirou a realizar este Mestrado e que me apoiou incondicionalmente do início ao fim. Agradeço à minha irmã Juliana Seixas por ter sido a primeira Mestre de nossa casa e nos mostrou o que é possível fazer com sonho, trabalho e dignidade.

Agradeço à minha Mãe pela luta para me dar o melhor e me ensinar a ser digno. Agradeço à minha irmã Ana Paula, que mesmo distante, tem estado presente na minha vida, com carinho e lealdade, e junto com a minha Mãe, Giselle, Juliana e meus sobrinhos, são as pessoas que eu mais amo no mundo.

Agradeço à Dona Catarina pela torcida e as orações. Muito obrigado por estar ao meu lado.

Esta dissertação não se realizaria sem a orientação, o apoio e a parceria da Profa. Dra. Marcia Juliana D'Angelo. Convivi com um ser humano maravilhoso e uma profissional generosa e altamente gabaritada. Meu mestrado não poderia ser melhor. Faltou-nos apenas mais tempo. Apreendi muito. Ganhei uma amiga. E sigo admirando mais uma guerreira, uma lutadora.

Agradeço imensamente à Fucape por ter me acolhido como seu aluno. E nestes agradecimentos preciso incluir desde os Professores Aridélmo e Valcemiro que me receberam e orientaram quando foi necessário, aos Professores Bruno Félix, Arilda,

Bruno Funchal, Danilo, Emerson, Fábio Motoki, Poliano e Sérgio Bastos que foram responsáveis de uma forma ou de outra pela minha formação na instituição.

Quero registrar meu agradecimento à altamente profissional equipe de funcionários da FUCAPE, que sempre nos atendem com cordialidade e eficiência, em particular as equipes de secretaria e biblioteca.

No decorrer desta pesquisa, conheci algumas pessoas e posso dizer que cheguei até a fazer algumas amizades. Sem estas pessoas, o trabalho teria sido muito mais difícil. Pois para cada porta que se abriu, algumas outras se fecharam. Agradeço pela solidariedade, pelo desprendimento, pela vontade de contribuir com o progresso da ciência e pelo espírito público. Muito obrigado aos entrevistados.

No reino dos fins tudo tem ou um preço ou uma dignidade. Quando uma coisa tem um preço, pode-se pôr outra em vez dela qualquer outra como equivalente; mas quando uma coisa está acima de todo o preço, e, portanto, não permite equivalente, então tem ela dignidade. [...] aquilo [...] que constitui a condição só graças à qual qualquer coisa pode ser um fim em si mesma, não tem somente um valor relativo, isto é, um preço, mas um valor íntimo, isto é dignidade (KANT, *Metafísica dos Costumes*, 1986, p. 77)

RESUMO

O objetivo deste estudo é identificar as lacunas de conhecimento e de utilização dos indicadores a serviço da governança pública municipal entre os agentes públicos e a sociedade para fins de função e controle sociais da gestão pública municipal. Para tanto, foi conduzida uma pesquisa qualitativa exploratória ancorada na literatura da Nova Governança Pública (*New Public Governance*) com dados coletados por meio de entrevistas com diversos atores sociais envolvidos com a governança pública municipal e de análise de documentos. A análise dos dados foi feita por meio do método de categorização e codificação temática denominado análise de modelos ou *templates analysis*. Como contribuição, este estudo, a despeito de haver diversos indicadores a serviço da governança pública – nos âmbitos internacional, nacional e municipal – identificou 17 questões abarcando cinco lacunas de conhecimento e de utilização dos indicadores a serviço da governança pública municipal para fins de função e controle sociais: de função social entre os órgãos fiscalizadores e os gestores municipais; de controle social entre as organizações não governamentais e a sociedade; de controle social entre as organizações não governamentais e de função social dos gestores municipais; de controle social entre a sociedade e de função social dos gestores municipais; das atribuições da função social e do controle social entre os *stakeholders*. Tais lacunas mostram que é chegado o momento de investir na padronização dos indicadores entre os municípios e na capacitação dos atores sociais envolvidos tanto com a função social quanto com o controle social, para que possam exercer uma governança pública efetiva no âmbito municipal. Também é necessário investir na mitigação das vulnerabilidades dos indicadores disponíveis a serviço da governança. Antes disso, há necessidade de mais diálogos para se decidir os índices a serem usados por todos os municípios, principalmente para fins de comparação. Por outro lado, mostra que a relevância da utilização de indicadores para mensurar a eficácia, a eficiência e a efetividade de um governo não precisa ser discutida. O que se pode verificar nesta pesquisa é a ausência de indicadores confiáveis na esfera municipal que possam gerar séries históricas – uma vez que cada município utiliza os seus próprios indicadores e estes acabam variando conforme a alternância de gestão.

Palavras-chave: Governança Pública Municipal; Gestão Pública Municipal; Indicadores; Função Social; Controle Social.

ABSTRACT

The objective of this study is to identify the gaps in knowledge and use of the indicators in service of city governance of public agents and society for purposes of social function and social control of city management. For that, an exploratory qualitative research anchored in the New Public Governance literature was conducted with data collected through interviews with various social actors involved with city governance and document analysis. The analysis of the data was done through the method of categorization and thematic coding denominated analysis of models or templates analysis. As a contribution, this study, in spite of having several indicators in the service of public governance - at the international, national and city levels - identified 17 questions covering five gaps in the knowledge and use of indicators in the service of city governance for the purpose of function and social control: of social function between the supervisory bodies and the city managers; of social control between non-governmental organizations and society; of social control between non-governmental organizations and the social function of city managers; of social control between society and the social function of city managers; the attribution of social function and social control among stakeholders. These gaps show that the time has come to invest in the standardization of indicators among municipalities and in the training of social actors involved with both social function and social control so that they can exercise effective public governance at the city level. There is also a need to invest in mitigating the vulnerabilities of indicators available for governance. Before that, there is a need for more dialogues to decide the indexes to be used by all municipalities, mainly for comparison purposes. On the other hand, it shows that the relevance of the use of indicators to measure the effectiveness, efficiency and effectiveness of a government need not be discussed. What can be verified in this research is the absence of reliable indicators in the municipal sphere that can generate historical series - since each municipality uses its own indicators and these end up varying according to the alternation of management.

Keywords: City Governance; City Management; Indicators; Social Function; Social Control.

LISTA DE QUADROS

Quadro 01 – Características básicas dos modelos organizacionais da Administração Pública

Quadro 02 – Fatores a serem considerados na gestão da Nova Governança Pública

Quadro 03 – Desafios para a Governança Pública Brasileira

Quadro 04 – Mecanismos e componentes de governança em órgãos e entidades da Administração Pública Brasileira

Quadro 05 – Funções sociais da cidade

Quadro 06 – Principais indicadores utilizados na Administração Pública

Quadro 07 – Relação dos entrevistados

Quadro 08 – Lacunas de conhecimento e de utilização dos índices a serviço da governança entre os *stakeholders*

SUMÁRIO

Capítulo 1	11
1. INTRODUÇÃO	11
Capítulo 2	15
2. REFERENCIAL TEÓRICO.....	15
2.1 A TRANSIÇÃO DA NOVA GESTÃO PÚBLICA PARA A NOVA GOVERNANÇA PÚBLICA	15
2.2 A NOVA GOVERNANÇA PÚBLICA	19
2.3 A FUNÇÃO SOCIAL DAS CIDADES E O CONTROLE SOCIAL DO CIDADÃO	24
2.4 OS INDICADORES DE GOVERNANÇA	26
Capítulo 3	33
3. METODOLOGIA	33
Capítulo 4	37
4. ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DE DADOS.....	37
4.1 LACUNAS DE CONHECIMENTO E DE UTILIZAÇÃO DOS ÍNDICES A SERVIÇO DA GOVERNANÇA MUNICIPAL ENTRE OS ATORES SOCIAIS	37
4.1.1 Lacuna 1: De função social entre os órgãos fiscalizadores e os gestores municipais.....	37
4.1.1.1 Instrumento para fins de função fiscalizadora	37
4.1.1.2. Instrumento para fins de gestão municipal	39
4.1.1.3. Instrumento para fins de marketing para os gestores e a gestão municipal	40
4.1.2 Lacuna 2: De controle social entre as organizações não governamentais e a sociedade	41
4.1.2.1. Pouca capacitação dos atores sociais para usar os indicadores.....	41
4.1.2.2. Delegação expressa do controle social	42
4.1.3 Lacuna 3: De controle social entre as organizações não governamentais e de função social dos gestores municipais.....	44
4.1.3.1. Instrumento de avaliação de entrega das políticas públicas.....	44
4.1.3.2. Instrumento para fins de empoderamento social	44
4.1.3.3. Instrumento para promover a transparência da gestão	45
4.1.3.4. Instrumento para auxiliar as tomadas de decisão.....	45
4.1.4 Lacuna 4: De controle social entre a sociedade e de função social dos gestores municipais.....	46
4.1.4.1. Instrumento para fins de formulação de políticas públicas	46
4.1.4.2. Instrumento para fins de inserção dos cidadãos no debate da gestão pública	47
4.1.5. Lacuna 5: Das atribuições da função social e do controle social entre os stakeholders.....	47

4.1.5.1. Vulnerabilidade da validação dos dados	48
4.1.5.2. Vulnerabilidade da quantidade dos dados	49
4.1.5.3 Vulnerabilidade das dimensões dos indicadores	49
4.1.5.4 Vulnerabilidade das fórmulas de cálculo de índice	49
4.1.5.5 Vulnerabilidade na sazonalidade (tempo) de cálculo do índice	50
4.1.5.6 Vulnerabilidade nos questionários utilizados pelo índice	50
4.2 O FUTURO DOS INDICADORES NA GESTÃO E GOVERNANÇA DAS CIDADES.....	53
Capítulo 5	57
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	57
REFERÊNCIAS.....	60

Capítulo 1

1. INTRODUÇÃO

No Brasil, o desafio da mudança do perfil administrativo do Estado emergiu em meados da década de 1990, com o início de reformas que visavam à modernização da administração pública brasileira (Brasil, 1995). As reformas propostas pelo paradigma da Nova Gestão Pública (*New Public Management*) atacaram o modelo burocrático, firmando uma tendência à descentralização do poder, concedendo mais autonomia aos gestores, o que resultou em um aumento da responsabilidade pela gestão e resultados (Pitschas, 2007).

Contudo, a implantação da Nova Gestão Pública não foi suficiente para o estabelecimento de condições de plena governabilidade. Instrumentos gerenciais e democráticos inovadores se fizeram necessários para combater os problemas que o Estado enfrenta no mundo contemporâneo (Abrucio, 2007). Já no século XXI, este processo se deparou com a necessidade de se estabelecer de forma definitiva uma política de Governança Pública que alcançasse toda administração pública brasileira e superasse uma série de vícios que surgiram com a implantação do modelo burocrático (Abrucio, Pedroti, & Pó, 2010). Como afirma Silva (2014), a Governança Pública só pode ser estabelecida a partir de um sistema de fiscalização e controle exercidos por meio de órgãos de controle externo, auxiliados pelos controles internos das instituições públicas.

Assim, a ideia de uma Nova Governança Pública (*New Public Governance*) aparece como o novo paradigma de administração pública – no qual Estado passa a exercer o papel de agente principal com o foco sobre os processos intraorganizacionais e de coordenação (Osborne, 2010). A ênfase permanece na

adoção de um modelo de governança pública que permita o desenvolvimento de processos que privilegiem a transparência e que, por meio do controle social, seja possível alcançar a plena responsabilidade pública (Ladeur, 2017).

O conceito de controle social origina-se na Sociologia e está associado ao condicionamento ou limitação das ações dos indivíduos, pelos grupos sociais ou a sociedade no qual está inserido por meio de valores, normas e comportamento (Boudon & Bourricaud, 2001). O exercício adequado deste controle social, por sua vez, depende de um tecido institucional denso e consolidado (Peci, Pieranti & Rodrigues, 2008). Assim, os modelos de administração pública passaram a ter como foco central a participação da sociedade, a transparência e a equidade (Sheng, 2009). A mera avaliação dos serviços prestados pelas organizações públicas não é mais suficiente, igualmente excelentes devem ser o exercício das suas responsabilidades políticas, sociais e ambientais (Boivaird & Russel, 2007).

Uma forma de se instrumentalizar o cidadão para o controle social do Estado é por meio de indicadores que permitam a avaliação sistêmica da efetividade da gestão pública (Bovaird & Löffler, 2003; Jannuzzi, 2005). Contudo, Thomas (2010) argumenta que há questionamentos acerca da validade dos constructos utilizados nos indicadores de governança e se os indicadores medem realmente o que eles se propõem a medir. Ele chega a afirmar que a confiança nos indicadores é prematura, uma vez que estes são estabelecidos a partir de constructos que em última análise são ideias abstratas, não observáveis de governança. Apesar dos argumentos quantitativos de Kauffmann, Kraay e Mastruzzi (2009), Apaza (2009) aponta que o estudo de indicadores de governança pública ainda se encontra nos seus estágios iniciais. A autora lembra que indicadores como os Indicadores de Governança Mundial (*Worldwide Governance Indicators – WGI*) são baseados em percepções e não em

dados reais, por isto ressalta que este tipo de limitação enfatiza a necessidade dos indicadores serem complementados com dados mais objetivos e mais detalhados.

Diante do exposto, um argumento desse estudo é que, apesar das críticas recebidas, os indicadores de governança pública estão postos! Ou seja, estão à disposição para uso dos agentes públicos e da sociedade. Mas, os agentes públicos conhecem e têm utilizado esses indicadores para fins de função social? E a sociedade, conhece e tem utilizado esses indicadores para fins de controle social?

Posto isto, este contexto suscitou o seguinte questionamento: os agentes públicos e a sociedade conhecem e estão utilizando os indicadores a serviço da governança pública para melhorar a gestão pública municipal? Para tanto, o objetivo é identificar as lacunas de conhecimento e de utilização dos indicadores a serviço da governança pública municipal entre os agentes públicos e a sociedade para fins de função e controle sociais da gestão pública municipal.

Diversos estudos já foram realizados avaliando a utilização de indicadores de governança pública (Charron, Dijkstra & Lapuente, 2014; Gaygisiz, 2013; Langbein & Knack, 2010; Andrews, 2008; Andrews, 2010; Chiu, 2016; Boivard & Löffler, 2003; Yong & Wenhao, 2012). Dentre estes estudos, Boivard e Löffler (2003) demonstraram que existe um interesse generalizado em medir não só a qualidade dos serviços, mas também a melhoria na qualidade de vida das pessoas e nos processos de governança envolvidos. Andrews (2008) critica o modelo de governança dos indicadores WGI utilizado para apuração dos indicadores, pois leva a um isomorfismo que determina como um país deve se desenvolver, sem que sejam consideradas suas peculiaridades. Yong e Wenhao (2012) entendem que a governança das cidades determina a governança dos Estados-nação, logo deve ser objeto privilegiado de

estudo. Daí a relevância em conduzir pesquisas no âmbito da governança municipal no contexto brasileiro.

No Brasil, a relevância assumida pela governança pública e a necessidade de mensurá-la também motivou a realização de pesquisas de Oliveira e Pisa (2015) acerca do desenvolvimento do índice de avaliação da governança pública; acerca da relação entre os indicadores de governança do Banco Mundial e os indicadores de desenvolvimento socioeconômico nos países que formam o bloco do Brics – Brasil, Rússia, Índia e China – (Marino et al., 2016, p. 721); e sobre os indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil (Jannuzzi, 2005, p. 137). Todavia, a exemplo dos estudos internacionais, ainda não há estudos brasileiros abordando as lacunas de conhecimento e de utilização dos indicadores a serviço da governança pública municipal entre os agentes públicos e a sociedade para fins de função e controle sociais da gestão pública municipal.

Capítulo 2

2. REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 A TRANSIÇÃO DA NOVA GESTÃO PÚBLICA PARA A NOVA GOVERNANÇA PÚBLICA

Os acontecimentos do final da década de 1980 e início da década de 1990 alteraram o panorama geopolítico estabelecido desde o final da segunda guerra mundial (Fiori, 2007). Uma série de quebras de paradigmas nas áreas econômica, política, cultural e administrativa dos principais países do mundo ocorreram por conta destas mudanças (Polzer et al., 2016). A própria função do gestor público se alterou de maneira profunda em busca da adequação necessária para dar as respostas exigidas para um novo modelo de sociedade que se consolidaria no alvorecer do século XXI (Kettl, 2015).

O novo paradigma proposto para a gestão pública foi a Nova Gestão Pública (*New Public Management*) que, a partir da quebra de paradigmas, propunha a separação entre a administração e a política (Hood, 1995). Surgiu após a eleição de governos conservadores na Grã-Bretanha e Estados Unidos na década de 80 (Abrucio, 1997).

Anteriormente, o foco do modelo gerencial enfatizava apenas a redução de custos, tendo como objetivo primordial a busca da eficiência e produtividade, entendendo o cidadão como o pagador de impostos que precisava perceber como os seus tributos eram aplicados (Matias-Pereira, 2008). Com o novo paradigma, o modelo gerencial incorporou a ideia da efetividade e busca de melhoria contínua da qualidade dos serviços, passando a entender o cidadão como um cliente de seus

serviços (Abrucio, 1997). Ou seja, adota a função social do tipo homeostase, em que busca a autorregulação do sistema para manter o estado de equilíbrio e a estabilidade da gestão pública (Secchi, 2009).

Contudo, o modelo da Nova Gestão Pública, ao recuperar as principais ideias do liberalismo, como o governo limitado, uma burocracia não corrupta, um sistema legal protetivo do direito de propriedade e que proporcione o cumprimento dos contratos, não foi suficiente para proporcionar à gestão pública capacidade de solução dos problemas contemporâneos. Um ambiente de risco e de competitividade envolvendo os sistemas produtivos nacionais e internacionais passaram a caracterizar o complexo mundo contemporâneo. O impacto desta nova realidade passou a exigir ações imediatas dos órgãos públicos (Motta, 2013).

Especificamente, no caso brasileiro, notou-se que a introdução desses novos conceitos não foi suficiente para a renovação das antigas características da gestão pública (Motta, 2013). Quando as relações entre Estado e sociedade/mercado se caracterizam por clientelismo, personalismo, insulamento burocrático e corporativismo, qualquer ideia de governança precisa ser pensada sob uma ótica interacionista (Ckagnazaroff, 2017).

Assim, o modelo de gestão evolui para o modelo de governança pública (*New Governance Management*), no qual há o resgate do conceito da esfera pública, do dever social de prestação de contas (*accountability*), e da valorização do cidadão como parte interessada (*stakeholder*), portador de direitos e deveres. Este passa a ser visto como parceiro (Secchi, 2009), que participa da implementação e do monitoramento das políticas públicas (Ferreira, 1996). Trata-se de uma nova relação entre o Estado e o cidadão, na qual o cidadão assume o papel de agente fundamental e ativo na administração pública de construção e coordenação do relacionamento do

Estado com a sociedade (Osborne, 2010). Para Peters (2010), trata-se de uma “metagovernança” – um processo descentralizado de direção dos processos de governança. Já para Rua (1997), diz respeito às rotinas de gerenciamento despolitizado do Estado de “governança” e a caracteriza como a resposta para o enfrentamento de situações com poder de gerar instabilidade à governabilidade.

Dada essa discussão, o Quadro 1 mostra uma comparação entre os modelos de gestão pública.

Paradigmas	Administração Pública Burocrática	Nova Gestão Pública	Nova Governança Pública
Função Sistêmica	Homeostase	Homeostase	Homeostase
Relação sistêmica com o ambiente	Fechado	Aberto	Aberto
Distinção entre política e administração	Separados	Trabalhando juntos sob comando político	Distinção superada
Funções administrativas enfatizadas	Controle e organização	Controle e planejamento	Controle e coordenação
Discricionabilidade administrativa	Baixa	Alta	Não se aplica
Cidadão	Usuário	Cliente	Parceiro
Raízes teóricas	Ciências Políticas e Políticas Públicas	Racionalismo/ Teoria da Escolha Pública/Estudos de Administração	Teoria Institucional/Teoria das Redes Sociais
Natureza do Estado	Unitário/Centralizador	Regulador	Plural e pluralista
Foco	Sistema Político	A organização pública	A organização e seu ambiente
Ênfase	Criação e implementação de políticas públicas	Administração dos recursos organizacionais visando a melhor performance	Negociação de valores públicos e relacionamentos entre os interessados e a sociedade
Mecanismo de alocação de recursos	Hierárquico	Por meio do mercado fazendo uso dos aspectos clássicos da teoria dos contratos	Redes fazendo o uso de contratos relacionais
Valores	Ethos público	Eficácia baseada na competição proporcionada pelo mercado	Devido à natureza das alianças forjadas nas redes, os valores são dispersos

Quadro 1: Características básicas dos modelos organizacionais da administração pública
 Fonte: Secchi (2009, p. 364); Osborne, (2010, p. 10.)

Além dessas categorias de análise, a discussão sobre esses paradigmas pode ser feita por meio de fatores que abarquem a gestão no tocante à governança. Por exemplo, para Lynn, Heinrich e Hill (2000) dizem respeito à uma estrutura de governança, uma formalização de natureza constitucional destinada a capacitar o governo a colocar em prática a vontade do povo. Peci, Pieranti e Rodrigues (2008, p. 41), mostram alguns desses fatores, conforme o Quadro 2.

Fatores	Nova Gestão Pública	Nova Governança Pública
Desenvolvimento de novos instrumentos para controle e <i>accountability</i>	Ignora ou reduz o papel dos políticos eleitos, recomendando a independência dos burocratas; <i>Accountability</i> é uma questão pouco resolvida; o foco está na introdução dos mecanismos de mercado.	Enfatiza a capacidade de liderança dos políticos eleitos, responsáveis pelo desenvolvimento e gestão de redes público-privadas; <i>Accountability</i> continua uma questão pouco resolvida; o foco está na participação de <i>stakeholders</i> , especialmente, no cliente-cidadão.
Redução da dicotomia público-privada	A dicotomia é considerada obsoleta, por causa da ineficiência do Estado. Solução proposta: importação de técnicas gerenciais do setor privado.	A dicotomia é considerada obsoleta, por conta da maior participação de outros atores. Solução Proposta: o setor público deve assumir um papel de liderança na mobilização de redes público-privadas.
Ênfase crescente na competição	A competição é estratégia central para o aumento da eficiência da gestão pública e para responder melhor ao cliente.	A competição não é vista como estratégia central; o foco está na mistura de recursos públicos e privados, com maior competição, onde for o caso.
Ênfase no controle de resultados ao invés do controle de insumos	Foco nos resultados e crítica ao controle dos insumos. Mecanismos como contratos de gestão e acordos de resultados são incentivados.	Existe dificuldade em especificar os objetivos e, conseqüentemente, resultados das políticas públicas. Mecanismos como contratos de gestão ou acordo de resultados são incentivados.
Ênfase no papel articulador do Estado	O Estado deve ser capaz de cortar gastos, ao mesmo tempo em que responde às expectativas crescentes e diversificadas da clientela.	O Estado deve ser capaz de aumentar as coalizões com outros atores, definindo prioridades e objetivos. A comunicação entre os diversos atores é estimulada pela ação do Estado.
Desenho das estruturas organizacionais	Estruturas governamentais mínimas. Diferença entre formulação e execução de políticas, a partir da lógica agente-principal.	Estruturas interorganizacionais, acompanhadas por modificações na estrutura de pessoas, procedimentos, instrumentos de gestão, planejamento, orçamento e transparência.

Quadro 2: Fatores a serem considerados na gestão da Nova Governança Pública.

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de Peci, Pieranti e Rodrigues (2008, p. 41).

2.2 A NOVA GOVERNANÇA PÚBLICA

A origem da governança encontra-se na iniciativa privada, no chamado “conflito de agência” (Ross, 1973), que é um dos componentes da teoria do principal-agente (Eisenhardt, 1989). Nessa teoria, o principal (acionista ou proprietário) contrata agentes (executivos, conselheiros) para administrar a empresa (Jensen & Meckling, 1976; Chen, Lu, & Sougiannis, 2012; Larrate, Oliveira, & Cardoso, 2011). O conflito nasce quando os agentes tomam decisões em seu próprio benefício, em detrimento dos interesses do proprietário (Chrisman, Chua, & Litz, 2004). Quando o proprietário é caracterizado por um conjunto de investidores privados de uma sociedade de capital aberto, o custo de agência se multiplica (Schulze et al., 2001). A má gestão prejudica inúmeros investidores, a reputação do mercado acionário e, por extensão, a sociedade (Daily, Dalton, & Canella, 2003).

Na administração pública, governança tem o mesmo sentido que nas empresas privadas, constituindo-se em um conjunto de mecanismos destinados a assegurar o interesse dos cidadãos usuários de serviços públicos e da sociedade de forma geral (Kissler & Heidemann, 2006). Ou seja, a sociedade assume o papel de principal e os gestores públicos, o papel do agente nas instituições públicas (Stoker, 1998). Assim, ao desenvolver um modelo de governança pública, este deve ser capaz de abarcar a administração pública como um todo: da articulação institucional-administrativa à sócio-política, respeitando as dimensões econômico-financeiras envolvidas de forma a proporcionar a correta gestão da coisa pública (Guimarães, Schwartz, & Gomes, 2017).

Esse termo foi utilizado pelo Banco Mundial para discutir as condições para que os Estados fossem eficientes (Diniz, 1995; Ckagnazaroff, 2017). Foram

estabelecidas condições para o financiamento dos Estados a partir da situação administrativa e gerencial dos países solicitantes.

Sem negar a evolução proporcionada pelo paradigma da Nova Gestão Pública, os valores da Nova Governança Pública vão além de proporcionar melhorias de eficiência e eficácia para a busca da promoção do bem comum negociado com a sociedade (Stoker, 2006). A contemporaneidade, marcada por pluralismos, complexidade, ambiguidade e fragmentação propõe escopos muito amplos. E estes desafios (as necessidades dos cidadãos) devem nortear a gestão pública, que necessita ser aparelhada com as ferramentas que confirmam a flexibilidade necessária, integrando política e administração (Osborne, 2010).

O ponto é que a governança requer estruturas e processos próprios, que se diferenciam das concepções tradicionais de gestão pública, sendo necessário repensar também um novo modelo de gestão pública (Bueno, Brelàz & Salinas, 2016), mostrado no Quadro 3.

Ou seja, com a Nova Governança Pública, a organização hierárquica é substituída pela inclusão de novos atores em redes diretamente envolvidos na formulação de políticas e no controle público (Almqvist et al., 2013). Assim, as redes de atendimento e prestação de serviços baseadas em parcerias entre órgãos governamentais e agências não-governamentais surgem como parte da solução (Farah, 2001). O Estado passa a ser um catalizador de energias e potencialidades existentes tanto na esfera do governo como na sociedade civil (Keinert, 1994).

Dimensões	Descrição	Autores que corroboram essas dimensões
Promoção de um governo aberto	A garantia da participação da sociedade civil em diferentes espaços governamentais e por meio de variados mecanismos e ferramentas de gestão, a transparência passa a ser um grande pilar das ações governamentais	(Carlos, 2015; Abers, Serafim & Tatagiba, 2014; Ubaldil, 2013).
Combate à corrupção	Especial atenção às influências ilegítimas que enfraquecem a efetividade das instituições públicas	(Lessig, 2013; Bauhr, 2017).
Enfrentar o desafio das parcerias	A gestão pública deve preferencialmente contratar, e não produzir ou desempenhar diretamente os bens e serviços de que necessita para realizar suas atividades-fim	(Mota, 2010; Loureiro, Abrucio & Pacheco, 2010).
Prestação de serviços baseada em conhecimento	Os serviços públicos devem ser oferecidos por meio de atividades do tipo “faça você mesmo” (Do It Yourself), por meio de tecnologias e algoritmos que sejam capazes de processar grandes bases de dados de forma combinada, a possibilidade da prestação de um serviço público personalizado e o advento das Cidades Inteligentes	(Williamson, 2014).
Compartilhamento de serviços	Os serviços públicos devem ser oferecidos de forma “compartilhada” por meio de centrais únicas de serviço que consolidem e padronizem tarefas comuns associadas a uma função de negócio visando a maior eficiência administrativa e a solução de problemas	(Mcivor, McCracken & McHugh, 2011).
Tomada de decisão	Como alocar recursos escassos e o exercício do poder nas organizações públicas. Para que a análise da questão seja efetiva, existe a necessidade de entender quem está envolvido na decisão, quem é omitido ou deixado de fora, quem está em posição de exercer influência ou quem pode incluir ou retirar itens da agenda, a utilização de soluções como o “ <i>Big Data</i> ” e inteligência artificial terão papel cada vez mais decisivo na área de tomada de decisão	(Chen & Zhang, 2014).

Quadro 3: Desafios para a governança pública brasileira.

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de Bueno, Breláz, & Salinas (2016, p. 9, 14, 17, 19, 21).

As redes, viabilizadas por parcerias, ampliam os resultados e impactos das políticas sociais como instrumento de gestão, numa perspectiva intersetorial, apresentando-se como alternativa inovadora às questões de gestão e governança (Azevedo, Pelicioni & Westphal, 2012). O Estado, por sua vez, em todas suas esferas de atuação já perdeu o protagonismo para a iniciativa privada, devendo ocupar no século XXI uma posição de coordenação e fiscalização (Farah, 2001).

Assim, a governança no setor público requer como princípio que os stakeholders estejam cientes de seus papéis e responsabilidades (*accountability*) e que apresentem resultados (Marques, 2007). Este princípio estabelece que os papéis e responsabilidades estejam suficientemente claros de modo que cada um saiba quem é o responsável pelo o que e por quê; que todos os *stakeholders* estejam reconhecidos e que os resultados sejam apresentados de forma transparente (Barret, 2002).

Considerando a *Accountability* como uma forma de controle social, sujeita o poder público, de maneira formal e institucionalizada, a prestar contas de seus atos e dar transparência à sua administração (Pinho & Sacramento, 2009). Trata-se de um conceito multidimensional quanto aos seus aspectos normativos e políticos, abrangendo três níveis: vertical, horizontal e societal (Smulovitz & Peruzzotti, 2000; Bauhr & Grimes, 2014).

A *accountability* vertical caracteriza-se por um processo eleitoral pleno por meio de eleições livres e justas, agindo o voto como forma de manifestação de concordância ou desacordo da condução da administração pública (Scott, 2000). Já a *accountability* horizontal é aquela realizada por agências de controle com poder legal para fiscalizar e aplicar sanções contra ações e práticas delituosas (Wolff, 2018). Finalmente, a *accountability* societal ocorre através da reunião de diversos extratos da sociedade: do simples cidadão, aos movimentos organizados, passando pela mídia e o terceiro setor chegamos a uma massa crítica suficiente capaz de influenciar a agenda política de uma cidade, de um estado e até de uma nação. Apesar de não possuir um caráter formal, é uma forma de controle das autoridades políticas por meio de sanções simbólicas, ativando o funcionamento das agências horizontais (Heinrich & Brown, 2017).

Contudo, Meyers e Vorsanger (2003) enfatizam a importância da burocracia de linha de frente (*street-level bureaucrats*) como fator desestabilizante dos objetivos da governança pública. Neste caso, os burocratas estão imunes à *accountability* eleitoral por não serem nomeados por funcionários eleitos. Retomando a teoria da relação agente-principal, enquanto alguns burocratas de nível de rua trabalham para o cumprimento dos objetivos da política formulada, outros podem seguir uma agenda pessoal ou sabotar as diretrizes de seus superiores (Brehm & Gates, 1999; Gulzar & Pasquale, 2017).

Em particular, para o Tribunal de Contas da União, que exerce uma função social de *accountability* horizontal, governança no setor público é: o conjunto de “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” (TCU, 2014), detalhados no Quadro 4.

Mecanismos de governança	Componentes de governança
Liderança refere-se a...	...“pessoas íntegras, capacitadas, competentes, responsáveis e motivadas ocupando os principais cargos das organizações e liderando os processos de trabalho”.
Estratégia envolve...	...”escuta ativa de demandas, necessidades e expectativas das partes interessadas; avaliação do ambiente interno e externo da organização; avaliação e prospecção de cenários; definição e alcance da estratégia; definição e monitoramento de objetivos de curto, médio e longo prazo; alinhamento de estratégias e operações das unidades de negócio e organizações envolvidas ou afetadas.
Controles são...	...”estímulo à transparência e à <i>accountability</i> , que envolvem entre outras coisas, a prestação de contas das ações e a responsabilização pelos atos praticados.

Quadro 4: Mecanismos e componentes de governança em órgãos e entidades da administração pública brasileira.

Fonte: TCU (2014, p. 26; 36).

Finalmente, é importante ressaltar que a boa governança da administração pública fomenta o desenvolvimento econômico sustentado dos países (Book, Eskilsson, & Khan, 2010).

2.3 A FUNÇÃO SOCIAL DAS CIDADES E O CONTROLE SOCIAL DO CIDADÃO

Ao pensar a governança pública das cidades e as formas de medir a eficácia, eficiência e efetividade de suas políticas públicas, depara-se com a necessidade da determinação de suas competências jurídicas e das funções sociais do Município (Ward, 2010).

A Constituição Federal de 1988 determina como competência dos Municípios, disciplinada pelas suas respectivas Leis Orgânicas:

Prestação de serviços públicos de interesse local; manutenção de programas de ensino e de atendimento à saúde em cooperação com a União e o Estado; planejamento e controle do uso do solo urbano como forma de adequação do ordenamento territorial; proteção do patrimônio histórico-cultural; regulamentação, autorização, permissão e concessão dos serviços de transporte coletivo; organização e manutenção dos serviços de fiscalização necessários ao exercício do seu poder de polícia administrativa; instituição e arrecadação dos tributos de sua competência e criação, organização e supressão de distritos (CFA, 2012, p. 26-27).

Já a Carta de Atenas delimita três grupos de funções sociais para a cidade, mostrados no Quadro 5. Diz respeito a um conceito aberto, variando conforme a dimensão que se tem da vida urbana (Garcias & Bernardi, 2008). Assim, a nova Carta de Atenas (2003) prevê funções para a cidade no novo milênio resumida nas expressões: “cidade para todos, participativa, cidade refúgio, saudável, produtiva, inovadora, acessível, ecológica, cultural e histórica” (Conselho Europeu de Urbanistas, 2003, 1).

Funções Urbanísticas	Funções de Cidadania	Funções de Gestão
Habitação	Educação	Prestação de Serviços
Trabalho	Saúde	Planejamento
Lazer	Segurança	Preservação do Patrimônio Cultural e Natural
Mobilidade	Proteção	Sustentabilidade Urbana

Quadro 5: Funções sociais da cidade.

Fonte: Garcias & Bernardi (2008, p. 10).

No Brasil, o Estatuto da Cidade, conforme a Lei 10.257 (Brasil, 2001) instaurou um novo cenário para o planejamento urbano, revisando antigas práticas de gestão municipal, contemplando garantias sociais e ambientais da cidade (Felício et al., 2010). Assim, entra em cena a vigilância que pode ser exercida pelos cidadãos sobre o Estado por meio do controle social: ações desenvolvidas pela sociedade civil organizada com o objetivo de fiscalizar e avaliar as políticas públicas (Baierle, 2018). O poder de decisão entre o Estado e a sociedade sobre as políticas públicas passa a ser compartilhado por meio da capacidade de intervenção outorgada pelo controle social na definição de prioridades, elaboração de planos e fiscalização da gestão (Junqueira et al., 1997).

Como exemplo de instrumentos de controle social exercido pela sociedade podemos citar: i) Grupos de Trabalho com a participação aberta à ONGs, associações, fóruns e movimentos; ii) A instituição dos Orçamentos Participativos e os Conselhos Gestores de Políticas Públicas (Souza, 2006).

Novas dinâmicas de gestão advindas do estabelecimento de uma nova governança pública se fazem necessárias para que se estabeleça o exercício pleno da cidadania ativa, com o envolvimento da sociedade civil nos assuntos de governo, tornando-a reivindicativa, propositiva e participativa (Bryson et al., 2014).

Bovaird e Löffler (2003) acreditam que a governança pública depende do contexto onde esteja circunscrita. No entanto, entendem que o conceito surge das formas nas quais as partes interessadas interagem umas com as outras, a fim de influenciar nos resultados das políticas públicas. Assim, a boa governança pública se caracteriza pela negociação dos melhores resultados por todas as partes interessadas em um determinado assunto ou área, a partir da implementação dos princípios básicos de governança e da avaliação regular por estes atores sociais. Para Peci, Pieranti e Rodrigues (2008), a construção de modelos próprios de governança inicia-se a partir dos diagnósticos locais, ou seja, do diálogo com as realidades locais.

Neste cenário, entra em cena os indicadores de governança.

2.4 OS INDICADORES DE GOVERNANÇA

O conjunto de políticas públicas visa atender às necessidades da sociedade com eficácia, eficiência e efetividade. Conceitualmente, a eficácia refere-se ao resultado do processo, a eficiência ou rendimento refere-se à relação entre os resultados obtidos e os recursos empregados enquanto a efetividade é a satisfação, o sucesso na prática do que é feito. É a capacidade de atender expectativas e necessidades da coletividade (Abrucio, 2007; Srour, 1994).

Contudo, não é simples conceituar o que é uma gestão pública efetiva (Andrews, 2008). Em busca da depuração deste conceito, a literatura apresentou modelos que possibilitam a medida da eficácia da gestão pública associada à adoção de boas práticas de governança (Santiso, 2001; Rasul & Rogger, 2018).

Outro aspecto relevante quanto à governança pública é a questão da assimetria de informação (Alford & Hughes, 2008). Como solução, Jacques, Vicente e Ensslin

(2013) apontam a utilização de indicadores de governança como forma de diminuir a assimetria informacional entre o cidadão e os gestores públicos. Pacheco (2009) chega a afirmar que indicadores como fontes de mensuração são necessários para o estabelecimento de um processo de monitoramento e avaliação de projetos públicos.

Daí o interesse no desenvolvimento de indicadores que possam aferir com precisão o estado da governança pública (Kaufmann & Kray, 2008). Indicadores são medidas representativas de um recorte da realidade utilizadas para traduzir quantitativamente um conceito social que tem sentido em um determinado contexto teórico-metodológico (Siedenberg, 2003).

Portanto, um modelo de governança pública que busque a efetividade precisa ser passível de aferição quantitativa (Bovaird & Loffler, 2009). Até Kaufmann e Mastruzzi (2009) iniciarem em meados da década de 1990, o projeto de pesquisa “Indicadores de Governança Mundial”, os modelos de governança eram inviabilizados por não poderem ser mensurados (Banco Mundial, 2018). Kaufmann e Mastruzzi definiram “governança pública” como o conjunto de tradições e instituições que conferem legitimidade e autoridade ao poder estatal. Neste conjunto, os pesquisadores levaram em conta o modelo de seleção, monitoramento e substituição dos governos; a competência deste governo para propor e fazer cumprir políticas efetivas que garantam o respeito de governo e governados pelas instituições responsáveis por suas interações econômicas e sociais (Marino et al., 2016; Kaufmann, Kraay & Mastruzzi, 2009).

Este projeto dá origem ao WGI (*Worldwide Governance Indicators*), conjunto de indicadores que procura captar seis dimensões-chave de governança (Voz e Responsabilização, Estabilidade Política, Ausência de Violência na Sociedade, Eficácia do Governo, Qualidade Regulatória, Estado de Direito e Controle da

Corrupção). As dimensões escolhidas visavam atender aos modelos de gestão que pudessem identificar o estabelecimento de “boas práticas” de governança propostas por entidades internacionais como a Organização das Nações Unidas (ONU) ou Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) (Mastruzzi, Kraay & Kaufmann, 2007).

Os Indicadores de Governança Mundial (WGI) forneceram subsídios para ampliação do debate científico e político envolvendo as principais questões sobre governança pública (Kauffman, Kraay & Mastruzzi, 2009). Campbell (2013), por sua vez estudou os efeitos da corrupção sobre o desempenho econômico dos países, analisando o seu efeito sobre o PIB. Rajkumar e Swaroop (2008) testaram a possibilidade dos indicadores de governança mundial (WGI) interferirem no desenvolvimento socioeconômico de países do BRICS. O Banco Mundial, por sua vez, consagrou estes princípios de boa governança pública quando passou a utilizá-los como critério para manter o repasse de seus empréstimos. Desta forma, associou o sucesso em termos de políticas públicas ao estabelecimento e a eficiência da governança pública (Andrews, 2008).

Andion (2012) demonstra que o modelo de governança pública utilizado por Kaufmann (2000) surge como uma nova forma de regulação da ação coletiva, fazendo evoluir todo o processo de gestão como também os relacionamentos entre os principais atores envolvidos: cidadãos, políticos em exercício de cargo público e os demais servidores públicos. A governança, pensada desta forma, surge como resultado de descentralização com efetiva participação do cidadão na gestão pública.

O reconhecimento da possibilidade de se medir a governança pública por meio de indicadores, fez surgir a necessidade da escolha destes indicadores. A primeira opção foi a verificação do impacto da gestão pública na eficácia das instituições

econômicas, uma vez que aumentos positivos do PIB deveriam trazer maiores índices de desenvolvimento humano (Scarpin & Slomski, 2007).

Além da publicação pelo Banco Mundial dos estudos referentes à utilização de indicadores de desempenho para mensuração da governança de países, outras organizações internacionais passaram a desenvolver seus próprios indicadores que incidem sobre aspectos de governança: a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) criou o *International Country Risk Guide* e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) criou o IDH (OCDE, 2018; PNUD, 2018).

Este tipo de levantamento se universalizou e a concepção de indicadores e ferramentas utilizadas para aferir o estado da gestão e as articulações institucionais construídas em favor das múltiplas dimensões da governança pública (Costa & Tsukumo, 2013). O Quadro 6 resume esses indicadores.

Indicador	Descrição	Órgão Formulador /Utilizador	Alcance
WGI <i>Worldwide Governance Indicators</i> (Indicador de Governança Mundial)	Índice Mundial de Governança Pública, composto por seis dimensões de governança	Banco Mundial	Mundial
HDI <i>Human Development Index</i> (IDH – Índice de Desenvolvimento Humano)	Índice comparativo utilizado para classificar o desenvolvimento humano nas dimensões: expectativa de vida, educação e PIB per capita	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD)	Mundial
<i>International Country Risk Guide</i> (<i>Guia Internacional de Riscos dos Países</i>)	Índice que trata riscos políticos, financeiros e econômicos de países	PRS Group, Inc. (Political Risk Services Group)	Mundial
Transparency International's Corruption Perception Index (Índice de Percepção da Corrupção)	Índice de medição da corrupção	Transparência Internacional	Mundial

IDH-M	Índice que utiliza as mesmas dimensões do IDH ajustado aos municípios brasileiros	IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística	Brasil
IEGM (Índice de Efetividade da Gestão Municipal)	Índice de desempenho da gestão municipal adotado pelos Tribunais de Contas dos Estados e Municípios (TCEs e TCMs)	Instituto Rui Barbosa	Brasil
IDEB (Índice de Desenvolvimento da Educação Básica)	Indicador da qualidade de ensino das escolas públicas	Ministério da Educação/Governo Federal	Brasil
IVS (Índice de Vulnerabilidade Social)	Índice construído a partir de indicadores que expressam as situações de exclusão e vulnerabilidade social	IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada	Brasil
Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal (IFDM)	Monitora, anualmente, o desenvolvimento socioeconômico de todos os municípios brasileiros nas áreas de emprego & renda, educação e saúde, a partir dos dados disponibilizados pelos ministérios do Trabalho, Educação e Saúde.	Federação das Indústrias do Rio de Janeiro (Firjan)	Brasil
CFA de Governança Municipal (IGM-CFA)	Índice para medir a qualidade da gestão pública dos municípios de todo o país, elaborado a partir de dados secundários de bases públicas como PNUD, IBGE, STN	Conselho Federal de Administração	Brasil
Excelência Municipal	Conjunto de 19 indicadores divididos em 7 áreas (Finanças Públicas, Educação, Saúde, Emprego e Renda, Violência, Assistência Social e Habitação e Saneamento	Espírito Santo em Ação e outras onze instituições fazem parte do comitê gestor do projeto	Espírito Santo

Quadro 6: Alguns Indicadores utilizados na gestão pública.

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de informações disponibilizadas nos portais: Banco Mundial (2018) - www.worldbank.org; PNUD (2018) - www.br.undp.org/; IPEA (2018) - www.ipea.gov.br/portal/; International Country Risk Guide (2019) - www.prsgroup.com/explore-our-products/international-country-risk-guide/; Índice de Percepção da Corrupção (2018) - www.transparency.org/news/pressrelease/indice_de_percepcao_da_corrupcao_2018; IDH-M – Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil(2018) - atlasbrasil.org.br; IEGM – Instituto Rui Barbosa (2018) - iegm.irbcontas.org.br/; IDEB (2018) - portal.inep.gov.br/ideb; IPEA(2018) - ivs.ipea.gov.br/index.php/pt/sobre; FIRJAN (2019) - www.firjan.com.br/ifdm/; CFA(2018) - <http://www.igm.cfa.org.br/>; Excelência Municipal (2018) - excelenciamunicipal.com.br/

A divulgação dos indicadores de governança pública, no entanto, foi alvo de crítica da academia. Van de Walle (2005) salientou a forma genérica e subjetiva em que países e administrações públicas passaram a ser comparadas, sem que as idiosincrasias de cada país e região fossem respeitadas. Ainda assim, o autor concorda com o uso de indicadores como fonte de informação e base para uma metodologia de avaliação. Já Oman e Arndt (2010) destacam que ainda que

cuidadosamente construídos, os indicadores são baseados em percepções, que por conta do modelo, acabam por reduzir uma grande quantidade de informação em um número. Este também é o entendimento de Thomas (2010) que aponta que esta percepção de governança vem da falta de evidências que validem o construto utilizado pela metodologia do WGI.

Andrews (2008) questiona a escolha de um determinado país como modelo pelo Banco Mundial, o autor pergunta se o modelo de matriz nacional específica pode ser usado como base para os demais países avaliados. Conclui que bons modelos de governança são aqueles que conseguem fornecer um constructo aceitável para explicar a realidade, portanto a adoção de um modelo padronizado de país – sem levar em conta suas idiossincrasias levaria a resultados distantes da realidade ou viesados (Andrews, 2008). Para Kaufmann e Kraay (2008), a complexidade dos conceitos envolvidos não permite a eleição de nenhum indicador ou conjunto de indicadores como medida confiável das dimensões de governança. Isto implica na inevitabilidade da existência de uma margem de erro, nos processos de medição em consequência de análise.

Em paralelo às mudanças na administração pública, percebe-se que o atual cenário econômico faz crescer a importância das cidades e conseqüentemente de suas administrações. O aumento por demanda de boas práticas de governança municipal passa a ser um processo natural, já que as cidades estão desempenhando papéis cada vez mais importantes na política, na economia e socialmente. A governança das áreas locais – as cidades – não só determina diretamente a qualidade de vida dos cidadãos, como de forma coletiva, determinam o que conhecemos como a governança de um país (Yong & Wenhao, 2012). Nesse contexto, em um estudo sobre o impacto de boas práticas de gestão pública sobre o bem-estar de seus

cidadãos, surge a pergunta: Como é possível gerar “bons governos” no âmbito municipal? Segundo Andrews (2010), bons governos atendem adequadamente às demandas dos cidadãos mantendo o equilíbrio fiscal de suas contas.

A gestão do município envolve desafios próprios, pois além da preocupação com os recursos financeiros, há temas relevantes que são atribuições específicas dos municípios e que fazem parte da obrigação dos gestores, como: a coleta de lixo e de resíduos sólidos urbanos, os serviços de transporte coletivo, o saneamento básico, o uso do solo urbano e o cumprimento da função social da cidade (Ferreira & Anjos, 2001; Siqueira, 1997; Jacobi & Besen, 2011; Silva & Porto, 2003; Quinto, 2003).

O município é o ente federativo autônomo que vive mais próximo do cidadão, que geralmente acompanha e sofre as ações da gestão no seu cotidiano, possui auto-organização por meio de sua Lei Orgânica; autogoverno por meio de sua prefeitura; auto legislação por meio de sua Câmara Municipal e por consequência autoadministração (Resende, 2008).

Atualmente, reconhece-se que o local do exercício da cidadania é o município, ao contrário de unidades federais ou nacionais abstratas e na cidade que exercemos a nossa cidadania na prática (Isin, 2002). Isto contribui para a ideia e viabilidade de indicadores como ferramentas que permitam aos cidadãos o acompanhamento da evolução da qualidade de vida e da situação da governança e gestão dos municípios (Kitchin, Lauriant & Mcardle, 2015; Walravens, 2015).

Capítulo 3

3 METODOLOGIA

Como o assunto a ser tratado nesta pesquisa – identificação das lacunas de conhecimento e de utilização dos indicadores de governança pública municipal entre os agentes públicos e a sociedade para fins de função e controle sociais – ainda não foi discutido na literatura brasileira, foi conduzida uma pesquisa qualitativa exploratória (Hair Jr. et al., 2005; Malhotra, 2012).

Os dados foram coletados por meio de onze entrevistas semiestruturadas e transcritas para identificar os significados atribuídos, as expectativas e as experiências (Merriam, 1998) dos profissionais envolvidos com indicadores de desempenho, gestão e governança (em particular o IEGM), a saber: cinco auditores dos Tribunais de Contas Espírito Santo, Paraná, Minas Gerais, Pernambuco e São Paulo, quatro gestores municipais da Grande Vitória (Secretário da Fazenda de Vitória, Secretária do Planejamento de Serra, Controlador Geral de Vila Velha e o Vice-Prefeito de Cariacica), além de dois representantes das ONGs, Associação Contas Abertas e Observatório Social Brasil. O Quadro 7 relaciona os entrevistados.

Entrevistados	Cargo	Estado
#1	Secretária de Planejamento	ES
#2	Auditor do TCE	PR
#3	Auditora do TCE	ES
#4	Secretário da Fazenda	ES
#5	Vice-Prefeito	ES
#6	Auditora do TCE	MG
#7	Secretário Executivo - ONG	RS
#8	Secretário Geral – ONG	RS
#9	Controlador Geral de Vila Velha	ES
#10	Auditor do TCE	PE
#11	Auditor do TCE	SP

Quadro 7: Relação dos entrevistados

Fonte: Dados da pesquisa.

Também foram analisados diversos documentos como os sites do IGM_CFA, do Conselho Federal de Administração, dos Tribunais de Contas, do Instituto Rui Barbosa, Contas Abertas, Observatório Social Brasil, Observa Vix, Observa Serra, Data Rio, Observa Sampa, Excelência Municipal da ONG Espírito Santo em Ação; relatórios como o Plano de Metas 2020 da cidade de Vitória, 1º Anuário 2015 – Índice de Efetividade da Gestão Municipal e Análise dos Resultados do Índice de Efetividade da Gestão Municipal – IEGM – 2017 do Instituto Rui Barbosa, Relatórios de Desempenho Municipal no estado do Paraná – IEGM 2016.

A análise dos dados foi feita por meio do método de categorização e codificação temática de King (2004), denominado Análise de modelos ou *Templates Analysis*. O termo “tema” denomina repetição e nesta pesquisa, refletem os significados atribuídos, expectativas e experiências dos profissionais envolvidos com Índices de desempenho focados na governança e gestão municipal, como o Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM), visto como relevantes pelos pesquisadores.

Por ser uma pesquisa exploratória, trata-se de uma técnica flexível, como poucos procedimentos determinados, deixando a cargo do pesquisador os ajustes necessários para atender as demandas da pesquisa. Por exemplo, não insiste em determinar um número fixo de níveis de hierarquia de codificação. Os temas podem ser levantados tanto *a priori*, a partir do referencial teórico ou dos dados. Para tanto, é utilizado um modelo (*templates*) inicial que, ao longo da coleta e análise de dados pode ser modificado. Em seguida, foi feita a codificação, que é o processo de designar um rótulo (código) a uma seção de texto para indexá-lo a um tema para que seja construído uma hierarquia de códigos. Outro exemplo da flexibilidade desta técnica de análise de dados é a codificação paralela, que permite a classificação de

fragmentos de textos em dois ou mais códigos. Também permite inserir temas integrativos que conectam e cruzam os temas levantados (Nigel, 2004).

Desta forma, a análise de dados partiu de uma codificação, *a priori*, do referencial teórico, com dois códigos (temas) de primeiro nível: função social e controle social. Um terceiro código neste mesmo nível emergiu dos dados: vulnerabilidades dos indicadores.

Em seguida, a cada leitura das entrevistas e dos documentos, novos códigos foram sendo acrescentados. Desta forma, para o código função social de primeiro nível, foram gerados mais doze códigos de segundo nível, 69 códigos de terceiro nível e 33 códigos de quarto nível. Para o código controle social de primeiro nível, foram gerados quatro códigos de segundo nível e 26 códigos de terceiro nível. E, para o código de vulnerabilidades dos indicadores de primeiro, foram acrescentados mais sete de segundo nível e 33 de terceiro nível.

O Apêndice A mostra o detalhamento da Análise de modelos ou *Templates Analysis* desta pesquisa.

Após esta análise, foram identificados 17 temas classificados em cinco lacunas de conhecimento e de utilização dos índices a serviço da governança municipal entre os *stakeholders*, conforme o quadro 8.

Lacuna 1	De função social entre os órgãos fiscalizadores e os gestores municipais	<ol style="list-style-type: none"> 1. Instrumento para fins de função fiscalizadora 2. Instrumento para fins de gestão municipal 3. Instrumento para fins de marketing para os gestores e a gestão municipal
Lacuna 2	De controle social entre as organizações não governamentais e a sociedade	<ol style="list-style-type: none"> 4. Pouca capacitação dos atores sociais para usar os indicadores 5. Delegação expressa do controle social
Lacuna 3	De controle social entre as organizações não governamentais e de função social dos gestores municipais	<ol style="list-style-type: none"> 6. Instrumento de avaliação de entrega das políticas públicas 7. Instrumento para fins de empoderamento social 8. Instrumento para promover a transparência da gestão 9. Instrumento para auxiliar as tomadas de decisão
Lacuna 4	De controle social entre a sociedade e de função social dos gestores municipais	<ol style="list-style-type: none"> 10. Instrumento para fins de formulação de políticas públicas 11. Instrumento para fins de inserção dos cidadãos no debate da gestão pública
Lacuna 5	Das atribuições da função social e do controle social entre os <i>stakeholders</i>	<ol style="list-style-type: none"> 12. Vulnerabilidade da validação dos dados 13. Vulnerabilidade da quantidade dos dados 14. Vulnerabilidade das dimensões dos indicadores 15. Vulnerabilidade das fórmulas de cálculo de índice 16. Vulnerabilidade na sazonalidade (tempo) de cálculo do índice 17. Vulnerabilidade nos questionários utilizados pelo índice

Quadro 8: Lacunas de conhecimento e de utilização dos índices a serviço da governança municipal entre os *stakeholders*.

Fonte: Dados da pesquisa.

Por último, a Figura 1 ilustra as principais lacunas encontradas nesta pesquisa.

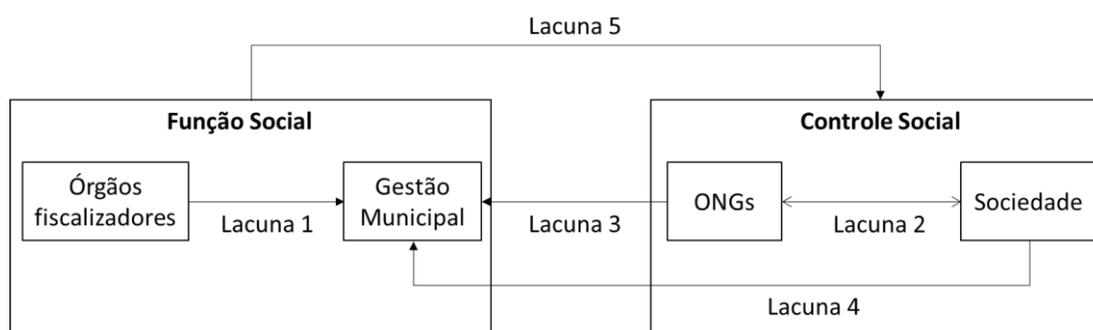


Figura 1: Lacunas de conhecimento e utilização dos índices a serviço da governança municipal entre os atores sociais.

Capítulo 4

4 ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DE DADOS

4.1 LACUNAS DE CONHECIMENTO E DE UTILIZAÇÃO DOS ÍNDICES A SERVIÇO DA GOVERNANÇA MUNICIPAL ENTRE OS ATORES SOCIAIS

4.1.1 Lacuna 1: De função social entre os órgãos fiscalizadores e os gestores municipais

4.1.1.1 Instrumento para fins de função fiscalizadora

Os 26 Tribunais de Contas dos Estados (TCEs) e o Tribunal de Contas do Distrito Federal (TC-DF), utilizam o índice de Efetividade de Gestão Municipal (IEGM) desenvolvido pelo Tribunal de Contas de São Paulo (TCE-SP), em 2014, ampliado e difundido pelo Instituto Rui Barbosa. Tanto o IEGM como o IEGE-Brasil (Índice de Efetividade da Gestão Estadual) foram elaborados para atender as necessidades de fiscalização dos Tribunais de Contas, informou o entrevistado #2. Este indicador passou a se constituir um instrumento relevante para os principais fins que definem a função social destes órgãos técnicos (independentes) do Poder Legislativo, a saber: a fiscalização das contas públicas em nome da sociedade.

Consultando o Manual do IEGM no sítio do TCE-SP, verifica-se que o objetivo precípua de seus idealizadores foi avaliar se os municípios estavam alcançando ou procurando alcançar seus objetivos estratégicos. Desta forma, têm os TCEs a preocupação de medir a qualidade dos gastos municipais (Manual do IEGM - TCE-SP). Segundo o entrevistado #11, é um instrumento de prestação de Contas à

população dos próprios TCEs, uma vez que elucidam para a sociedade a razão de ser destas instituições.

Para os servidores dos TCEs, trata-se de um índice que apresenta informações de inteligência de fiscalização para o Plano de Auditoria Anual, por meio do mapeamento dos pontos críticos da gestão municipal. Atua para aperfeiçoar a ação fiscalizatória dos Tribunais de Contas, com o intuito de assegurar a boa gestão municipal, segundo a entrevistada #3. Envolve, por exemplo, a seleção de municípios para a condução de fiscalização surpresa com o objetivo de verificar a execução de programas de governo e aplicação dos recursos públicos. Ou seja, uma verificação se determinados processos foram ou não implantados pelos municípios.

Conforme afirmou o entrevistado #10 de um dos últimos estados a implementar a metodologia do IEGM, o foco deste indicador é a fiscalização de controles e processos dos municípios. Por exemplo, controle de estoque e validade dos remédios dos postos de saúdes; controle de ponto dos médicos; verificação dos alvarás de vigilância sanitária e de corpo de bombeiros; presença de bibliotecária nas bibliotecas das escolas, de nutricionistas nas escolas etc. Seguindo a linha de raciocínio do entrevistado #10, o indicador IEGM está voltado para medir a assertividade da gestão municipal, constituindo-se uma ferramenta de diagnóstico do município a ser fiscalizado que permite a elaboração da matriz de risco para fiscalização dos TCEs.

Este indicador, como instrumento de função social de ações fiscalizatórias, contribui para qualificar os esforços dos auditores em direção a municípios que precisam de fiscalização, segundo a entrevistada #3. Após o mapeamento dos riscos do município a ser auditado, o indicador IEGM é utilizado como ferramenta de diagnóstico pela fiscalização, completou o entrevistado #11. Além de permitir a

comparação entre as atividades e os resultados entre os TCEs e municípios, pois trata-se de uma metodologia padrão para os órgãos, disse o entrevistado #2.

Thiel & Leeuw (2002) observaram que as transformações no setor público levam à adesão de um grande número de técnicas do setor privado para medir e melhorar o desempenho, em particular o uso de indicadores.

4.1.1.2. Instrumento para fins de gestão municipal

Embora o IEGM seja respondido principalmente pelas Secretarias de Planejamento dos municípios, aparentemente, este índice não é comunicado e utilizados pelos gestores das demais pastas. Estes, por sua vez, utilizam outros índices para o acompanhamento mensal dos resultados da gestão municipal.

Os entrevistados # 5 e #11 possuem o entendimento comum que os índices como o IEGM são relevantes para a avaliação, individualização e comparação entre as gestões no município. O entrevistado #5 reconhece como uma boa prática de gestão pública o total domínio dos aspectos quantitativos do município a fim de se poder fixar metas e quantificar e objetivos. Afirma ainda que os indicadores permitem uma melhor avaliação da gestão municipal.

Da análise das entrevistas é possível verificar um paradoxo: enquanto os órgãos de Controle Externo representados pelos Tribunais de Controle possuíam a expectativa de que as administrações públicas municipais reconhecessem a utilidade do índice IEGM e passassem a adotá-lo como forma de medição da eficiência de suas gestões e eventualmente o utilizasse até como ferramenta de benchmarking, a realidade é outra. As gestões encaram a apuração do indicador apenas “como mais uma demanda” que necessita ser atendida como resposta ao Órgão de Controle, pois são gastos tempo e outros recursos para o preenchimento do questionário que

alimenta o indicador. Assim, este processo passa a ser um fim em si mesmo, uma vez que as administrações possuem seus próprios indicadores. A situação se agrava, pois, os indicadores e a metodologia de cálculo não prevalecem de uma gestão para outra, principalmente se houver alternância no grupo político que estiver à frente da administração, conforme foi relatado pelo entrevistado #4. Assim, o impacto da divulgação do IEGM dos municípios pelos TCEs é relativizado pelos indicadores construídos e em uso pela própria gestão.

4.1.1.3. Instrumento para fins de marketing para os gestores e a gestão municipal

Conforme o entrevistado #4, os indicadores têm forte influência sobre o discurso político dos gestores públicos municipais, em muitos casos direcionando o seu discurso.

Por um lado, em alguns casos, concordaram os entrevistados #4 e #6, a divulgação das classificações dos municípios em planos de metas foi utilizada como tática de marketing político. No caso do IEGM, foi possível evidenciar por meio de exame na internet, que municípios tão distintos e heterogêneos como Iguatu (CE), Sobral (CE), Fernão (SP), Capão Bonito (SP), Quixeramobim (CE), Martins (RN), Cocal do Sul (SC), Japi (RN), Botucatu (SP), Paudalho (PE), Macapá (AP), Petrópolis (RJ) e Altaneira (CE) fizeram uso desta prática em seus portais na internet. Os anúncios realizados pela área de comunicação social da administração social procuram sempre enfatizar algum ponto positivo alcançando pelo município em relação ao estado ou à média nacional.

Por outro lado, não há uma preocupação com a transparência e divulgação quando os indicadores apresentam médias baixas. Não foi encontrado caso algum em

que a série histórica do município estivesse divulgada para comparação e análise pelos cidadãos, conforme ocorre nos portais dos Tribunais de Contas. Nos portais dos municípios, a dimensão do IEGM que favorece o município, o ano melhor avaliado recebe o destaque no bloco de notícias do portal, sem a preocupação da criação de uma série histórica que possa oferecer uma base de dados para análise e controle social por parte do cidadão.

4.1.2 Lacuna 2: De controle social entre as organizações não governamentais e a sociedade

4.1.2.1. Pouca capacitação dos atores sociais para usar os indicadores

A entrevistada #3 apontou que nem todos os atores sociais envolvidos no processo estão devidamente capacitados para utilizar os índices disponíveis a serviço da governança pública como ferramentas de controle social, sejam eles, ONGs (Organizações Não-Governamentais, a Mídia e a própria sociedade).

O entrevistado #7 afirmou que parte dos obstáculos enfrentados pelas ONGs é a dificuldade de interpretar os indicadores, impactando o monitoramento das contas públicas, embora já exista um movimento visando a capacitação de interessados. E este movimento da sociedade civil redunde em um progresso que alcance inclusive o pleito democrático municipal em algumas cidades. Ele mesmo participou de um desses treinamentos:

“É, esse é um problema sério. Não, os observadores não estão capacitados para isso não. Nós já fizemos... e agora há um mês e meio atrás nós fizemos uma nova capacitação online, convidamos todos os Observatórios que desejassem participar, eu fiz um treinamento com eles por umas duas horas, de forma virtual, para tentar fazê-los usar mais e melhor essa ferramenta, né? Mas nós sabemos que existe, primeiro, muita dificuldade de usar. Segundo, a própria interpretação das informações numéricas, que muitas vezes existe, ela é difícil de ser usada pelos Observatórios de modo geral. Mas, ao mesmo tempo, temos algumas iniciativas, assim, muito positivas, muito interessantes, que nem... há um tempo atrás também tivemos aqui no Rio Grande do Sul, em Caxias do Sul, em que o Observatório lá nos

chamou dizendo que havia o movimento da Associação dos Economistas, desejava fazer um monitoramento melhor das contas públicas e queria saber, do Observatório, o que o Observatório podia ajudar. E aí nos foi perguntado se não podia fazer uma visita lá e conversar com eles. A gente foi lá. Então é um movimento bastante interessante, que parece que eles irão iniciar o uso de indicadores agora, aprimorá-los com talvez alguns dados adicionais, e até poder fazer projeções daqui para frente. Outros movimentos muito interessantes que a gente sabe e eu participei já de várias reuniões também, aí eu fui pessoalmente foi no Paraná onde vários municípios, como Ponta Grossa, Campo Mourão, Foz do Iguaçu, especialmente Campo Mourão, acho que é o que está mais avançado, juntaram as forças vivas de várias entidades, criaram um comitê de análise de projeção, para fazer tipo o planejamento estratégico de longo prazo para o desenvolvimento do município. E aí num dia me convidaram para ir lá apresentar os dados de Campo Mourão e municípios vizinhos, até para fins de comparação, e eu sei que depois eles trouxeram outros palestrantes para lá, para discutir planejamento, etc. e tal. Enfim, eu percebi que eles criaram uma base de discussão muito forte, muito ampla e que parece que já está dando bons resultados, porque os candidatos a prefeito já têm que estar adequados a essa estrutura que está sendo discutida por toda a sociedade. “

Já o entrevistado #2 relacionou esta questão com a ausência ou pouca divulgação por parte dos órgãos oficiais dos índices disponíveis para a utilização como controle social. Os principais instrumentos de divulgação de indicadores para controle social são: (i) portais internet (entrevistada #3, entrevistado #2); (ii) redes sociais (entrevistada #3); (iii) diário oficial (entrevistada #3); (iv) workshops (entrevistada #3) e (v) mídias tradicionais (televisão, rádio, jornais) (entrevistada #3).

4.1.2.2. Delegação expressa do controle social

Dois entrevistados (entrevistado #8 e entrevistado #11) entendem que a sociedade como um todo é incapaz ou simplesmente abdicou do papel de exercer o controle social da gestão pública (em particular da gestão municipal) por meio dos indicadores disponíveis a serviço da governança. Para estes entrevistados, o que ocorre é que segmentos organizados da sociedade estão assumindo este papel em um processo de delegação expressa. Estes segmentos organizados detalhou o entrevistado #8, estão dispostos a traduzir os indicadores em informações acessíveis

para o cidadão comum, uma vez que só é possível melhorar a qualidade e a legalidade do gasto público exercendo o controle social. Em seu depoimento o entrevistado #8 detalhou:

A outra mão necessariamente é a participação maior da sociedade, não é? Eu, sinceramente, o que eu vejo acontecer no mundo não é exatamente também uma informação tão simplificada que qualquer cidadão que esteja em qualquer lugar, ele vai lá e vai acessar aquela informação com muita facilidade. Em qualquer lugar do mundo isso não acontece. Quer dizer, o que nós temos visto é que não é exatamente o [médico] que vai chegar em casa às 8:30 da noite e vai dizer ali para a esposa: “olha, não vou jantar agora, porque eu vou fiscalizar o Ministério da Saúde”. Não é assim que costuma funcionar. Nem um casal de namorados que na sexta-feira, o namorado dirá para a namorada: “olha, hoje eu tenho um programa sensacional. É o novo portal que surgiu e tem tipo... você vai ver. A gente vai passar a noite inteira olhando esse portal...”.

“Não é por aí. Agora, no mundo, o que tem acontecido é que cada vez mais vão surgindo segmentos organizados pela sociedade que fazem esse papel, que conhecem esse linguajar, que procuram traduzir essas informações para o cidadão comum. Então, assim, isso também tem avançado no Brasil. Quer dizer, não talvez na velocidade que nós desejemos, mas também tem avançado. Quer dizer, hoje em dia nós temos aí os Observatórios sociais no Brasil. São cerca de 130, espalhados, assim, por vários estados, em municípios, né? O que eu acho mais interessante, inclusive: nós temos hoje cerca de 1400 vigilantes da gestão. Quer dizer, é um grupo que é comandado por uma pessoa.

Para o entrevistado #8 a “análise elevador” se constitui:

“A administração pública peca, e há muitos anos peca, é a questão dos dados quantitativos, os dados físicos, né? Porque sem os dados físicos, a análise apenas da execução orçamentária, ela se transforma no que nós até chamamos de uma análise elevador, né? Subiu, desceu, mas evidentemente se poderia fazer mais com menos recurso, se houvesse maior eficiência e também o contrário, que às vezes poderia se fazer menos até com mais recursos, se houvesse ineficiência. Então a eficiência ou ineficiência, ela é muito pouco medida, sobretudo pela sociedade civil, porque não existe para a sociedade civil, no plano federal, um sistema em que você tenha ali a execução física de cada programa, de cada ação. Quer dizer, seria natural que no início do ano nós tivéssemos, em uma determinada rubrica orçamentária, uma previsão de construção de tantas creches no valor de X ou de Y, e que trimestralmente nós pudéssemos ter uma avaliação de quantas creches foram construídas no primeiro trimestre, no segundo trimestre, enfim, até o ano se esgotar.”

4.1.3 Lacuna 3: De controle social entre as organizações não governamentais e de função social dos gestores municipais

4.1.3.1. Instrumento de avaliação de entrega das políticas públicas

A entrevistada #6 enfatizou a importância dos indicadores como forma de apurar os resultados da gestão municipal, de verificação das entregas à sociedade. Na visão do entrevistado #7, o monitoramento de determinada política pública por meio de indicadores pelas organizações não governamentais gera uma maior entrega pela gestão municipal.

Com relação a este tema, o entrevistado #8 foi categórico ao afirmar que todo programa público necessita de uma métrica para que a sua eficiência possa ser avaliada durante o seu andamento. Tal afirmação encontra acolhida na literatura que define indicador “como um conjunto de parâmetros que permite acompanhar a evolução de um programa” (Stiglitz & Fitoussi, 2009).

4.1.3.2. Instrumento para fins de empoderamento social

Segundo o entrevistado #7, os indicadores possibilitam a correção de injustiças sociais. Corrobora a informação do entrevistado #9 ao citar o instrumento governamental do Orçamento Participativo, o qual permite ao cidadão elencar prioridades diante da escassez de recursos para atender as necessidades do município. Para o entrevistado #10, este empoderamento se dá por meio da democracia e das eleições, uma vez que a gestão municipal é avaliada nos ciclos políticos e esta avaliação é uma forma de corrigir e reavaliar prioridades das ações municipais. Finalmente, os entrevistados #11 e #3 concluem que a avaliação pertencente ao ciclo político pode ser mais bem realizada ao interpretar os indicadores

como o IEGM – é uma forma de verificar o quanto o gestor foi produtivo e efetivo. A entrevistada #3 completa que os indicadores trazem informações para o cidadão escolher melhor os seus gestores.

4.1.3.3. Instrumento para promover a transparência da gestão

O entrevistado #8 enumerou os marcos regulatórios que instituíram uma cultura da transparência na governança pública brasileira. Trata-se de um marco a favor do controle social, pois, atualmente, até o menor dos municípios tem um portal destinado à divulgação de informações utilizadas pelas organizações sociais para o controle social. Aliás, é uma tendência a implantação de “observatório de indicadores municipais” acessíveis através de portais na internet para viabilizar o controle social, disse o entrevistado #4. O controle social por meio de informações, em particular, indicadores em portais de internet mantidos pelos municípios, também foi citado pelo entrevistado #9.

4.1.3.4. Instrumento para auxiliar as tomadas de decisão

O entrevistado #7 narrou sua experiência utilizando em conjunto indicadores entre a gestão municipal e organizações não governamentais com o objetivo de produzir informações que levaram à inovação na gestão. Desta experiência, foi possível implantar políticas públicas assentadas em critérios quantitativos, qualitativos e sociais:

“Nós aqui estamos tendo um exemplo muito interessante, muito prático aqui, porque o novo gestor que entrou, o novo prefeito que entrou, ele decidiu fazer toda uma revisão do Plano Diretor do Município. Muito bem. Até então, todas as revisões eram apenas proforma, mexia-se um pouco aqui, mexia um pouco lá, mas a lei ainda era aquela de 1973, né? Agora, não, agora ele partiu para um processo completamente novo, amplo e mais completo possível. Contratou um expert no assunto e as empresas, nós criamos um fórum das entidades, são três entidades

que se reúnem [volta e meia], criamos uma consultoria complementar, também contratamos uma outra empresa na área de planejamento público, para auxiliar no levantamento de prioridades, necessidades e também de um diagnóstico mais aprimorado. Bom, conclusão: grosso modo o Executivo ficou surpreso com o volume de informações que nós conseguimos produzir e entregar em mãos para eles, ao mesmo tempo que o outro consultor, contratado pelo Executivo, também apresentou ideias inovadoras, interessantes, e isso agora foi para o Legislativo, para ser [apreciado] no Legislativo. Deve ser apreciado durante esse ano. Mas o interessante foi de que nessa discussão toda que ocorreu no ano passado, até o final do ano, a empresa que nós contratamos, ela fez um levantamento cruzando informações sociais do tipo: bom, se ali uma [região] de pobreza, uma região de necessidade, quantas escolas tem lá? Opa, só tem uma escola. Espera aí, quantas crianças tem lá? Aí, bom, conclusão, existia no planejamento dos quatro anos a previsão de construção de escolas em outros bairros x, y, z, mas pela necessidade da... vamos dizer assim, da estrutura familiar lá daquele bairro pobre, se chegou a uma conclusão de que lá era muito mais prioridade construir uma escola do que no outro bairro já previsto. Então veja como os indicadores modificaram toda uma provável política pública que estava sendo implantada.

4.1.4 Lacuna 4: De controle social entre a sociedade e de função social dos gestores municipais

4.1.4.1. Instrumento para fins de formulação de políticas públicas

Segundo os entrevistados #3 e #11, indicadores podem ser utilizados para orientar políticas públicas no tocante à descrição e à quantificação de metas para o futuro, tornando-os como preceitos legais norteadores do gasto público, conforme também apontam os estudos de Bengston, Fletcher & Nelson (2004). Os indicadores se aplicam como instrumento nesta medida, em particular, aos prefeitos recém-eleitos, já que não pode existir planejamento estratégico municipal sem a base de indicadores, segundo a entrevistada #3.

Independente dos índices sugeridos, consolidados e postos a serviço dos gestores municipais, novos indicadores são criados, conforme a conveniência e a gestão de cada gestor. Tanto a entrevistada #1 quanto o entrevistado #4 apresentaram todo um sistema de indicadores desenvolvidos pelo próprio município como ferramenta de apoio à gestão. Um gestor de um dos municípios pesquisados

está implantando um sistema de indicadores próprios, reconhecendo o valor dos indicadores validados pela administração pública federal, particularmente pelos Ministérios da Saúde e da Educação. Ressaltou a importância de o município ter os seus próprios índices, apesar de outros indicadores, como o IEGM, disse o entrevistado #9.

4.1.4.2. Instrumento para fins de inserção dos cidadãos no debate da gestão pública

Para o entrevistado #8, o ideal de sociedade civil seria a existência de um instrumento que medisse a execução física de cada programa público, cada ação, em que fosse possível ao cidadão verificar a eficiência ou ineficiência do Estado. Assim, os indicadores, pelo menos, permitiriam acompanhar como os municípios usam os seus recursos públicos, aferindo a qualidade da gestão e a geração de valor público para a sociedade. O entrevistado #10 complementa que, no caso específico do IEGM, as metas físicas dos programas de governo não são levadas em conta. Os entrevistados #4 e #6 pontuam que os indicadores permitem ao cidadão realizar comparações de desempenho de gestão entre o seu município e municípios similares. O entrevistado #5 observa que apenas uma pequena parcela da população se propõe a analisar os números do município.

4.1.5. Lacuna 5: Das atribuições da função social e do controle social entre os *stakeholders*

Esta lacuna é permeada por diversas vulnerabilidades constatadas, principalmente, tanto na concepção das metodologias adotadas quanto na apuração dos dados dos municípios.

4.1.5.1. Vulnerabilidade da validação dos dados

Qualquer indicador que se baseie em resposta de questionários vai depender das percepções dos respondentes (Apaza, 2009; Thomas, 2010). Daí a crítica do entrevistado #10 sobre a forma da coleta dos dados de alguns indicadores em geral e do IEGM, em particular. Para este entrevistado, somente a coleta de dados realizada por meio de um questionário está sujeita a erros, sem contar que as respostas podem não estar atualizadas, acarretando uma aferição de informações não confiáveis.

O entrevistado #2 apontou que a razão do processo de validação do indicador IEGM estar prejudicado é a dependência de pessoal especializado para a validação e a falta deste pessoal para atingir a totalidade dos municípios fiscalizados. Esta dificuldade estaria conduzindo a validação dos dados por meio de amostragem de *outliers* (os pontos fora da curva). E estas visitas de validação estariam de certa forma, “privilegiando” a ação dos Tribunais de Contas sobre um conjunto restrito de municípios. A entrevistada #3 acrescenta que dada à necessidade de validar os dados *in loco* por meio de conferência de documentos, entrevistas e visitas às unidades de saúde e escolas, torna o processo naturalmente moroso. A entrevistada #6 informou a ocorrência de questionários do IEGM respondidos iguais entre municípios diferentes.

No documento “Análise dos Resultados do Índice de Efetividade da Gestão Municipal – IEGM – 2017 – Instituto Rui Barbosa – Rede Indicon (Instituto Rui Barbosa, 2018), os auditores constataram cerca de 40% de discrepância nas respostas após a validação dos questionários.

4.1.5.2. Vulnerabilidade da quantidade dos dados

Segundo o entrevistado # 8, na área pública em geral, e na municipal, em particular, há dados e indicadores em profusão. Este não é o problema! Para o entrevistado, não há análise qualificada suficiente sobre estes indicadores gerados. Logo, ao invés de se gerar mais indicadores, deve-se aprimorar a qualidade dos existentes. Ele afirma que existem mais dados do que a capacidade atual de análise, pontuando que eficiência ou ineficiência são muito poucas medidas.

Como contraponto, para o entrevistado #10, o IEGM não é apenas um indicador de eficiência (relação entre os resultados obtidos e os recursos empregados). Não tem foco nem na eficácia (resultado do processo) nem na efetividade (satisfação, o sucesso na prática do que é feito atendendo expectativas e necessidades da coletividade) (Abrucio, 2007; Srour, 1994).

4.1.5.3 Vulnerabilidade das dimensões dos indicadores

Segundo o entrevistado #7, a área mais desprotegida em termos de informações e dados oficiais é área de segurança. O entrevistado #2 apontou a ausência das dimensões assistência social, segurança pública, transporte público, violência e cultura no indicador IEGM.

4.1.5.4 Vulnerabilidade das fórmulas de cálculo de índice

O entrevistado #2 criticou os critérios utilizados para valorar os itens do questionário que foram utilizados na formação do índice. Ou seja, os critérios precisam estar bem estabelecidos, pois se a pontuação for arbitrária, o IEGM pode apresentar resultados aleatórios. O entrevistado ressalta que o índice é novo e se trata de um

“processo” – está em construção – e ainda apresenta correlação fraca entre índices estabelecidos da administração pública federal.

No entanto, o entrevistado esclarece que mesmo com problemas de baixa correlação, a existência de um indicador, no caso específico do IEGM é sempre melhor do que nenhum indicador. O entrevistado #4 afirma que qualquer índice que se pretende medir a qualidade da gestão ou da governança municipal precisa ser discutido em profundidade com os gestores antes de ser implementado. Como exemplo, ele ressalta a dificuldade para se quantificar informações na administração pública, como é o caso de do custo de um aluno – em realidades sociais diferentes – o que dificulta o estabelecimento de parâmetros e em consequência a fórmula de cálculo. O entrevistado afirma ainda que os índices de gestão e governança – entre eles o IEGM – não levam em conta a proporcionalidade entre os municípios.

4.1.5.5 Vulnerabilidade na sazonalidade (tempo) de cálculo do índice

O entrevistado #7 observou a questão do atraso na divulgação do resultado dos indicadores. Para o entrevistado #4, o momento da coleta de dados não reflete a realidade da gestão, pois não considera a sazonalidade:

“Eu me lembro que no ano passado, mais ou menos em junho, julho, um veículo de comunicação ligou falando que a prefeitura de Vitória não ia cumprir o índice de saúde e educação, porque o portal do Tribunal de Contas, CidadES mostrava que Vitória, ao invés de estar cumprindo x, tinha cumprido y. Só que o mesmo portal não fala que isso só é apurado em 31 de dezembro. Não fala que a demanda é sazonal, que no início do ano, por conta do IPTU, nossa receita no primeiro semestre é maior que a do segundo semestre.”

4.1.5.6 Vulnerabilidade nos questionários utilizados pelo índice

O entrevistado #2 observou que a falta de clareza nas perguntas do questionário utilizado afeta diretamente o indicador. O entrevistado considera o

questionário do IEGM muito longo e que nem todas as perguntas tem razão de existir. A entrevistada #6 afirmou que alguns gestores se recusaram a responder por questões anteriores às deles.

A priori, o controle social fica definido como a competência da sociedade de se autodirigir, bem como os meios que ela utiliza para induzir a submissão a seus próprios padrões (Alvarez, 2004). Portanto, além do ordenamento jurídico ou qualquer coação de natureza formal, a ordem passa a existir como um produto de instituições, relações e processos maiores. Está historicamente atrelado à sociologia. A pergunta principal lançada pelos estudiosos do controle social tem sido como os princípios morais resultantes de um determinado controle social podem levar uma ordem social desejada, sem que isto resulte em um excesso de repressão em uma democracia (Zedner, 1996).

E no aspecto da função social, não há porque se discutir a função social dos indicadores em relação aos Tribunais de Contas, ainda que se registre que a função – fiscalização das contas públicas (Brasil, 1988) – se encontra totalmente cumprida por meio do indicador IEGM. Resta, então, discutir a função social dos indicadores em relação à administração pública, e se alcançam o objetivo de estabelecerem uma plena governança pública, na qual os indicadores precisam garantir a *accountability* da gestão (Bovaird & Loffler, 2003).

Desta forma, verificou-se que por parte dos auditores do Tribunal de Contas dos Estados que, embora tenham a intenção de se aproveitar o indicador IEGM para este fim, o indicador foi construído com o fim precípua de instrumentalizar a fiscalização. Até o momento, o IEGM não está sendo usado para fins de controle social, embora seja reconhecido o potencial do indicador para este fim. No entanto, os entrevistados reconhecem que isto ainda não aconteceu.

No que tange, aos demais indicadores, foi possível verificar dois tipos de iniciativa: (i) a dos próprios municípios e (ii) indicadores criados por ONGs e demais organizações do terceiro setor.

Para os gestores municipais, salvos os índices nacionais reconhecidos como IDH-m, IDEB e IVS entre outros, os próprios municípios constroem os seus indicadores como ferramenta de auxílio à gestão. A situação se aprofunda quando é possível verificar que a alternância de gestão leva à construção de novos índices por conta de adoção de novas metodologias, conforme os entrevistados #4, #7 e #9. Isto inviabiliza a construção de uma série histórica que possibilitaria a realização de estudos longitudinais. Sendo que parte destes índices não são divulgados ou atualizados em portais para que o cidadão possa ter acesso. Apesar de cumprirem sua função na gestão pública, esta pesquisa não encontrou qualquer evidência que este tipo de indicador esteja sendo utilizado para controle social.

Quanto aos indicadores das ONGs e demais organizações de terceiro setor, como o Excelência Municipal do “Espírito Santo em Ação” ou o Índice de Governança Municipal do Conselho Federal de Administração, estes são iniciativas recentes. Porém já criticadas pelos entrevistados que gostariam de participar mais ativamente na elaboração da metodologia de cálculo, a fim de evitar eventuais incorreções ou evitar indevidos enviesamentos de índices, conforme afirma o entrevistado #4:

“Pesquisadores: Você mencionou o indicador do *Espírito Santo em Ação*, que é o *Excelência Municipal*. Vocês o utilizam? Qual a sua opinião?”

Gestor Municipal: Não utilizo porque, para mim, tem algo muito grave no indicador *Excelência Municipal*. Vitória tem 100% da cobertura de educação de 0 a 3 anos ou de 0 a 5 anos. Eu não sei o nível lá, que é obrigatório. Então, em 2017 eu tenho 100%. Em 2018, quanto que eu tenho de acréscimo? Zero, porque eu já tenho 100%. Como o meu acréscimo é zero, eu perco ponto nesse índice aqui. Como é que eu perco ponto num índice que eu já sou 100%? Rede de esgoto. Segundo a Cesan, Vitória tem 100% de rede de esgoto. Aí no outro... no ano, quando vai fazer, “ah, teve quanto de acréscimo?” Zero. Aí o que que acontece? Eu perco ponto aqui.”

“Alcancei minha excelência quando ampliei o serviço à sociedade. Se eu não tenho como ampliar esse serviço, porque eu já estou em 100%, eu estou perdendo ponto. Então, você pega alguns municípios que têm 1% de cobertura de esgoto e de repente o aumentam para 5%, este município é muito mais pontuado do que aquele que já alcançou 100%.”

4.2 O FUTURO DOS INDICADORES NA GESTÃO E GOVERNANÇA DAS CIDADES

A Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, também conhecida como Eco-92 e RIO-92 gerou como um dos seus principais documentos “a Agenda 21 Global” – um programa de ação baseado em um documento de quarenta capítulos que busca promover em escala mundial o desenvolvimento sustentável. Em seu capítulo 40, este documento já apontava “a necessidade de elaboração de indicadores de desenvolvimento sustentável que possam servir de base para a tomada de decisões em todos os níveis e que contribuam para uma sustentabilidade autorregulada dos sistemas integrados de meio ambiente e desenvolvimento” (Agenda 21 Global, 1992). Assim, se explica o volume alto de projetos desenvolvidos pelas administrações municipais dentro e fora do Brasil, a partir da metade da década de 1990 visando o desenvolvimento de indicadores (Kitchin, Lauriant & Mcardle, 2015).

Atualmente, em termos de governança pública, os resultados destes indicadores passaram a ser acessíveis ao cidadão em uma política de transparência e prestação de contas, em síntese foi o que nos afirmou o entrevistado #8, conforme podemos verificar em parte de seu depoimento:

“Precisamos de séries históricas. Para se pode avaliar o que foi autorizado, o que foi empenhado. Enfim, é como eu digo: eu acho que há uma tentativa grande, por parte de alguns portais, de tornar essas informações mais amigáveis.”

Neste contexto, e com os avanços tecnológicos proporcionados pela internet, é possível se falar que em um futuro não muito distante é possível se falar em um acompanhamento em tempo real por meio dos “dashboards” (painéis de controle) pelos *stakeholders*. Os “dashboards”, como cidadES do Tribunal de Contas do Espírito Santo (<https://cidades.tce.es.gov.br/#/inicio>) ainda tem problemas de lentidão na atualização. O mesmo ocorre com os painéis de indicadores ou “Observatórios de Indicadores” como é o caso do Observatório da cidade de Vitória, o ObservaVix (<http://observavix.vitoria.es.gov.br/>) e o Observatório da cidade de Serra, ObservaSerra (<http://observa.serra.es.gov.br/>).

O município do Rio de Janeiro possui o Centro de Operações Rio que é uma instalação pública responsável por reunir aproximadamente trinta equipes operacionais e que além de tratar de situações de tráfego, segurança e acidentes relacionadas às condições meteorológicas, compartilha estas informações em tempo real com a imprensa e à população por meio de aplicativos. O mesmo acontece com o “Data Rio” – Sistema Municipal de Informações Urbanas (<http://www.data.rio/>).

O município de São Paulo segue a linha dos “Observatórios” e possui o “ObservaSampa” (<http://observasampa.prefeitura.sp.gov.br/>). Como destaque, além da proposição dos indicadores, metas e histórico desde 2012, existe um espaço para apresentação de estudos realizados sobre os indicadores e a possibilidade da criação de indicadores a partir dos indicadores postos.

Estas evidências indicam que não há dúvidas quanto à utilidade e importância de indicadores de todo tipo para a gestão e governança das cidades. Em particular, eles têm o potencial de oferecer séries temporais sobre qualquer aspecto que se considere relevante para a gestão e a governança de uma cidade, isto em si, já é um fator positivo. Estes dados possibilitam a realização de estudos longitudinais

detalhados sobre aspectos sociais, econômicos, geográficos e ambientais. A partir de uma coleta de dados utilizada para fiscalização e controle social, é possível construir uma base de dados transparente e confiável que sirva de evidência superior a estudos pontuais ou enviesados (Jansen & Honven, 2015).

Como salientaram os entrevistados #4 e #5, há problemas comuns em diferentes cidades e regiões que precisam ser comparados e comunicados. Porém, as diferenças entre as cidades tornam grande parte dos problemas únicos ou pelo menos bem diferenciados entre grupos de cidades. Isto dificulta qualquer proposta de “*benchmarking*” ou comparação entre as cidades.

Desta forma, faz-se necessário levar em conta que as cidades possuem histórias, geografias, objetivos e ambições diferentes. E bons governos, com uma boa governança pública, não precisam parecer iguais. E apenas uma pontuação alta nos indicadores de governança não pode garantir, que um governo seja considerado “eficaz” (Andrews, 2010, p. 18). Ou seja, é sugerido que o indicador seja analisado a partir do contexto (fatores contextuais como economia, características populacionais, estruturas sociais e políticas) da gestão ou de uma determinada dimensão, por exemplo, saúde ou educação, para determinar a eficiência de uma administração municipal, ressaltam os entrevistados #4 e #5.

Indicadores não são suficientes para gerir sistemas complexos como são as cidades. Além deles há uma infinidade de outras maneiras de se ver e entender uma cidade. Governança pública no Brasil ainda se constitui um campo de pesquisa relativamente jovem e a proposição do uso de indicadores para isto embora não seja uma ideia nova, ainda não sofreu o crivo necessário da prática o bastante para que suas deficiências apareçam totalmente e suas vantagens se consolidem (Moraes, 2009).

Com a utilização de aplicativos móveis, o uso de celulares e redes sociais entre novas tecnologias, o acesso à informação e a participação do cidadão na administração pública se tornou inevitável e com ela, o controle social. Nos próximos anos, aumentará a demanda por informação que permita o exercício da governança pública por novos atores, em particular a “Geração Z” ou “Geração Internet” (Freire & Lemos, 2008). A existência de indicadores confiáveis e com histórico permitirão estudos longitudinais e a verificação da evolução quantitativa e até mesmo qualitativa da administração pública municipal (Zaman, 2014).

Em uma era em que a diversidade e multiplicidade de opiniões se impõem, a tarefa de administrar as mais diversas expectativas e interesses que recaem sobre os gestores das cidades modernas não poderão prescindir de informações confiáveis que indicadores bem construídos possam fornecer para a tomada de decisões e até mesmo conciliação de disputas entre grupos (Biswas, Jana, Ramamritham, 2019).

Capítulo 5

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pesquisas consolidaram a ideia que a boa governança leva a um melhor modelo de administração pública, principalmente no âmbito das cidades (Yong & Wenhao, 2012; Andrews, 2008). A ideia de se apurar a governança pública por meio de indicadores foi fomentada, principalmente, por meio da divulgação dos indicadores WGI (*Worldwide Governance Indicators*) (Kauffman, Kraay, & Mastruzzi, 2009). Dados estes dois pontos fundamentais, o presente estudo procurou desenvolver um modelo que associasse a função e o controle sociais e os indicadores a serviço da gestão e governança pública municipais.

Assim, este é o primeiro estudo, em particular brasileiro, que se propõe investigar um modelo estrutural de conhecimento e de utilização dos indicadores de governança pública municipal para fins de função e controle sociais. O estudo parte de uma investigação qualitativa empírica para identificar os significados atribuídos, as expectativas e as experiências de profissionais (auditores fiscais, gestores municipais, representantes de ONGs) envolvidos com indicadores de desempenho, gestão e governança (em particular o IEGM). Ao fazer isto, contribui com um estudo na área da governança das cidades que, conforme sugerido por Yong e Wenhao (2012), contribui para a governança dos Estados-nação e é pouco discutido tanto na literatura nacional quanto na internacional.

Este estudo também mostra que, embora haja diversos indicadores a serviço da governança pública no âmbito municipal, há diversas lacunas de conhecimento e de utilização dos indicadores entre os diversos *stakeholders* – de função social entre os órgãos fiscalizadores e os gestores municipais; de controle social entre as

organizações não governamentais e a sociedade; de controle social entre as organizações não governamentais e de função social dos gestores municipais; de controle social entre a sociedade e de função social dos gestores municipais; das atribuições da função social e do controle social entre os *stakeholders*. Desta forma, por um lado, mostra que a relevância da utilização de indicadores para mensurar a eficácia, a eficiência e a efetividade de um governo não precisa ser discutida, pois já se encontra consolidada para administração pública (Jannuzzi, 2002). O que se pode verificar nesta pesquisa é a ausência de indicadores confiáveis na esfera municipal que possam gerar séries históricas – uma vez que cada município utiliza os seus próprios indicadores e estes acabam variando conforme a alternância de gestão. Estas evidências corroboram o questionamento de Thomas (2010) acerca da validade dos constructos utilizados nos indicadores de governança e de Apaza (2009), que solicita a complementação desses indicadores com dados mais objetivos e detalhados. No Brasil, em particular, a conseqüente falta de informação gerada pelo uso de diferentes indicadores por gestões diferentes impede que se forme uma série histórica e pesquisas longitudinais sejam realizadas e que o cidadão exerça um efetivo controle social sobre a gestão pública. Neste aspecto cabe ressaltar que a referência está sendo feita exclusivamente aos indicadores municipais isolados, uma vez que os indicadores nacionais a cargo do IBGE, INEP, IPEA vêm cumprindo o seu papel e já existem séries históricas construídas a partir deles.

Por outro lado, no tocante ao conhecimento dos indicadores a serviço da governança pública municipal, é chegado o momento de investir na padronização dos indicadores entre os municípios e na capacitação dos atores sociais envolvidos tanto com a função social quanto com o controle social, para que possam exercer uma governança pública efetiva no âmbito municipal. Também é necessário investir na

mitigação das vulnerabilidades dos indicadores disponíveis a serviço da governança. Antes disso, há necessidade de mais diálogos para se decidir os índices a serem usados por todos os municípios, principalmente para fins de comparação. Entende-se que tanto os auditores fiscais quanto os gestores municipais precisam estar preparados para discutir este tipo de questão com os demais *stakeholders* em um processo contínuo de aprimoramento. Ao fazer isto, contribui para mostrar a relevância de medir não só a qualidade dos serviços, mas também a melhoria na qualidade de vida das pessoas e dos processos de governança envolvidos, conforme recomendado por Boivard e Löffler (2003).

A pesquisa possui limitações quanto à amostra. Embora a saturação metodológica tenha sido alcançada com onze entrevistas e representantes de sete unidades da federação (ES, PR, MG, SP, PE, RS, DF), um maior número de unidades da federação poderá reforçar a validação dos dados. Assim, sugere-se como futuros estudos, a partir do conjunto de lacunas desenvolvido, a realização de pesquisas quantitativas para abarcar uma amostra maior com cidadãos, gestores públicos municipais e técnicos dos Tribunais de Contas dos Estados.

REFERÊNCIAS

- Abers, R., Serafim, L., & Tatagiba, L. (2014). Repertórios de interação Estado-sociedade em um Estado heterogêneo: a experiência na era Lula. *Dados-Revista de Ciências Sociais*, 57(2).
- Abrucio, F. L. (1997). O impacto do modelo gerencial na administração pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente.
- Abrucio, F. L. (2007). Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. *Revista de Administração Pública-RAP*, 41.
- Abrucio, F. L., Pedroti, P., & Pó, M. V. (2010). A formação da burocracia brasileira: a trajetória e o significado das reformas administrativas. *Encontro Nacional da ANPOCS*, 33.
- Agenda 21 Global. Informação para a tomada de decisões. Recuperado em 20 janeiro, 2018, de: <http://www.mma.gov.br/estruturas/agenda21/arquivos/cap40.pdf>.
- Aguilera, R. V., & Jackson, G. (2003). The cross-national diversity of corporate governance: Dimensions and determinants. *Academy of management Review*, 28(3), 447-465.
- Alford, J., & Hughes, O. (2008). Public value pragmatism as the next phase of public management. *The American Review of Public Administration*, 38(2), 130-148.
- Almqvist, R., Grossi, G., van Helden, J., & Reichard, C. (2013). Public sector governance and accountability. *Critical Perspectives on Accounting*, 24(7-8), 479-487.
- Andrews, M. (2008). The good governance agenda: Beyond indicators without theory. *Oxford Development Studies*, 36(4), 379-407.
- Andrews, M. (2010). Good government means different things in different countries. *Governance*, 23(1), 7-35.
- Apaza, C. R. (2009). Measuring governance and corruption through the worldwide governance indicators: Critiques, responses, and ongoing scholarly discussion. *PS: Political Science & Politics*, 42(1), 139-143.
- Arretche, M. (1999). Tendências no estudo da avaliação. In: Rico, Elizabeth Melo (Org.). *Avaliação de Políticas Sociais: uma questão de debate* (2.^a ed). São Paulo: Editora Cortez, Instituto de Estudos Especiais.
- Azevedo, E. D., Pelicioni, M. C. F., & Westphal, M. F. (2012). Práticas intersetoriais nas políticas públicas de promoção de saúde. *Physis: Revista de Saúde Coletiva*, 22(4), 1333-1356.

- Baierle, S. G. (2018). The explosion of experience: the emergence of a new ethical-political principle in popular movements in Porto Alegre, Brazil. In *Cultures Of Politics/politics Of Cultures* (pp. 118-138). Routledge.
- Banco Mundial, (2018). *The worldwide governance indicators (WGI) project*. Recuperado em 20 abril, 2018, de: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#doc>.
- Barrett, P. (2002). Achieving better practice corporate governance in the public sector. Australian National Audit Office.
- Bauhr, M., & Grimes, M. (2014). Indignation or resignation: The implications of transparency for societal accountability. *Governance*, 27(2), 291-320.
- Bengston, D. N., Fletcher, J. O., & Nelson, K. C. (2004). Public policies for managing urban growth and protecting open space: policy instruments and lessons learned in the United States. *Landscape and urban planning*, 69(2-3), 271-286.
- Bertelli, A. M., & Lynn Jr, L. E. (2001). A precept of managerial responsibility: Securing collective justice in institutional reform litigation. *Fordham Urb. LJ*, 29, 317.
- Biswas, R., Jana, A., Arya, K., & Ramamritham, K. (2019). A good-governance framework for urban management. *Journal of Urban Management*.
- Blaug, M. (1976). The empirical status of human capital theory: A slightly jaundiced survey. *Journal of economic literature*, 14(3), 827-855.
- Bolan, V., & da Motta, M. V. (2015). Responsabilidade social no ensino superior. *Revista de Educação*, 10(10).
- Bouckaert, G., & Van de Walle, S. (2003). Comparing measures of citizen trust and user satisfaction as indicators of 'good governance': difficulties in linking trust and satisfaction indicators. *International Review of Administrative Sciences*, 69(3), 329-343.
- Boudon, R., & Bourricaud, F. (2001). *Dicionário Crítico de Sociologia*. 2ª ed., São Paulo: Ática.
- Bovaird, T., & Löffler, E. (2003). Evaluating the quality of public governance: indicators, models and methodologies. *International Review of Administrative Sciences*, 69(3), 313-328.
- Bovaird, T., & Löffler, E. (Eds.). (2009). *Public management and governance*. Taylor & Francis.
- Bovaird, T., & Russell, K. (2007). Civil service reform in the UK, 1999–2005: revolutionary failure or evolutionary success?. *Public administration*, 85(2), 301-328.
- Braga, L. V., Alves, W. S., da Costa Figueiredo, R. M., & dos Santos, R. R. (2008). O papel do governo eletrônico no fortalecimento da governança do setor público. *Revista do Serviço Público*, 59(1), 5.

- Brasil, P. D. D. R. D. (1995). *Aparelho do Estado—Brasília: Presidência da República. Câmara de Reforma do Estado.*
- Brehm, J. O., & Gates, S. (1999). *Working, shirking, and sabotage: Bureaucratic response to a democratic public.* University of Michigan Press.
- Bryson, J. M., Crosby, B. C., & Bloomberg, L. (2014). Public value governance: Moving beyond traditional public administration and the new public management. *Public Administration Review*, 74(4), 445-456.
- Bueno, R. L. P., de Brelàz, G., & Salinas, N. S. C. (2016). Administração pública brasileira no século 21: seis grandes desafios. *Revista do Serviço Público*, 67, 7.
- CFA. Conselho Federal de Administração. (2012). *Guia de Boa Gestão do Prefeito.* Recuperado em 20 julho, 2018, de: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A14939ECF401497AE3A4105D1E>.
- Campbell, K. (2013). A statistical analysis of public sector corruption and economic growth. *LUX: A Journal of Transdisciplinary Writing and Research from Claremont Graduate University*, 2(1), 6.
- Capron, L., & Guillén, M. (2009). National corporate governance institutions and post-acquisition target reorganization. *Strategic Management Journal*, 30(8), 803-833.
- Carlos, E. (2015). Movimentos sociais e instituições participativas. Efeitos do engajamento institucional nos padrões de ação coletiva. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 30(88).
- Ceneviva, R., & Ferreira Santos Farah, M. (2012). Avaliação, informação e responsabilização no setor público. *Revista de Administração Pública-RAP*, 46(4).
- Charron, N., Dijkstra, L., & Lapuente, V. (2014). Regional governance matters: quality of government within European Union member states. *Regional Studies*, 48(1), 68-90.
- Chen, C. X., Lu, H., & Sougiannis, T. (2012). The agency problem, corporate governance, and the asymmetrical behavior of selling, general, and administrative costs. *Contemporary Accounting Research*, 29(1), 252-282.
- Chen, C. P., & Zhang, C. Y. (2014). Data-intensive applications, challenges, techniques and technologies: A survey on Big Data. *Information Sciences*, 275, 314-347.
- Chiu, W. H. (2016). Political governance and economic growth: evidence from emerging economies. *International Journal of Economic Perspectives*, 10(4), 376-394.
- Chrisman, J. J., Chua, J. H., & Litz, R. A. (2004). Comparing the agency costs of family and non-family firms: Conceptual issues and exploratory evidence. *Entrepreneurship Theory and practice*, 28(4), 335-354.

- Ckagnazaroff, I. B. (2017). A relação entre gestão de política pública e governança. *GIGAPP Estudos Working Papers*, (72-78), 345-359.
- Conselho Europeu de Urbanistas. (2003). *A Nova Carta de Atenas 2003. A Visão do Conselho Europeu de Urbanistas sobre as Cidades do séc. XXI*. Lisboa: Associação dos Urbanistas Portugueses; DGOTDU.
- Costa, M. A. O., & Tsukumo, I. T. L. O. (2013). 40 anos de regiões metropolitanas no Brasil.
- Daily, C. M., Dalton, D. R., & Cannella Jr, A. A. (2003). Corporate governance: Decades of dialogue and data. *Academy of management review*, 28(3), 371-382.
- Diniz, E. (1995). Governabilidade, democracia e reforma do Estado: os desafios da construção de uma nova ordem no Brasil dos anos 90. *Estado e Sociedade*, 47.
- Donchev, D., & Ujhelyi, G. (2014). What do corruption indices measure?. *Economics & Politics*, 26(2), 309-331.
- Eisenhardt, K. M. (1989). Agency theory: An assessment and review. *Academy of management review*, 14(1), 57-74.
- Faoro, R. (2013). *Os donos do poder-formação do patronato político brasileiro*. Globo Livros.
- Farah, M. F. S. (2001). Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas no nível local de governo. *Revista de administração pública*, 35(1), 119-144.
- Felício, B. D. C., Foschini, R. C., & Salvador, N. N. B. (2010). O Estatuto da Cidade e as funções social e ambiental da propriedade urbana. *Revista Âmbito Jurídico*, Rio Grande, (82).
- Fernandes, D. R. (2004). Uma contribuição sobre a construção de indicadores e sua importância para a gestão empresarial. *Revista da FAE*, 7(1).
- Fernandez, S., & Moldogaziev, T. (2011). Empowering public sector employees to improve performance: Does it work?. *The American Review of Public Administration*, 41(1), 23-47.
- Ferreira, C. M. M. (1996). Crise e reforma do Estado: uma questão de cidadania e valorização do servidor. *Revista do Serviço Público*, 47(3), 5.
- Ferreira, J. A., & Anjos, L. A. D. (2001). Aspectos de saúde coletiva e ocupacional associados à gestão dos resíduos sólidos municipais. *Cadernos de saúde Pública*, 17, 689-696.
- Fiori, J. L. (2007). A nova geopolítica das nações e o lugar da Rússia, China, Índia, Brasil e África do Sul. *OIKOS* (Rio de Janeiro), 6(2).
- Furtado, C. (2002). Em busca de novo modelo. *Revista de Economia Política*, 23(3), 88.

- Flores, J. G. (1994). Análisis de datos cualitativos: aplicaciones a la investigación educativa (Doctoral dissertation, Universidad de Sevilla, Facultad de Filosofía y Ciencias de la Educación).
- Friedman, M., & Friedman, R. D. (1977). *Capitalismo e liberdade*. Editora Artenova.
- Garcias, C. M., & Bernardi, J. L. (2008). As funções sociais da cidade. *Revista Direitos Fundamentais & Democracia*, 4(4).
- Gaygısız, E. (2013). How are cultural dimensions and governance quality related to socioeconomic development?. *The Journal of Socio-Economics*, 47, 170-179.
- Gompers, P., Ishii, J., & Metrick, A. (2003). Corporate governance and equity prices. *The quarterly journal of economics*, 118(1), 107-156.
- Grateron, I. R. G. (1999). Auditoria de gestão: utilização de indicadores de gestão no setor público. *Caderno de estudos*, (21), 01-18.
- Gray, H. (2007). Governance for economic growth and poverty reduction: empirical evidence and new directions reviewed.
- Guimarães, A. R. S., Schwartz, F. P., & Gomes, R. C. (2017). Governance in the Legislative Power: looking at the parliamentary boards. *Revista do Serviço Público*, 68(3), 557.
- Guimarães, J. R. S., & de Martino Jannuzzi, P. (2005). IDH, indicadores sintéticos e suas aplicações em políticas públicas: uma análise crítica. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, 7(1), 73.
- Gulzar, S., & Pasquale, B. J. (2017). Politicians, bureaucrats, and development: Evidence from India. *American Political Science Review*, 111(1), 162-183.
- Hair, J., Babin, B., Money, A., & Samouel, P. (2005). Fundamentos de métodos de pesquisa em administração. Bookman Companhia Ed.
- Heinrich, F., & Brown, A. J. (2017). Measuring accountability performance and its relevance for anti-corruption: introducing a new integrity system-based measure. *Crime, Law and Social Change*, 68(3), 359-381.
- Höfling, E. D. (2001). Estado e políticas (públicas) sociais. Cadernos Cedes.
- Hood, C. (1995). The "New Public Management" in the 1980s: variations on a theme. *Accounting, organizations and society*, 20(2-3), 93-109.
- Howell, L. D. (2011). International country risk guide methodology. *East Syracuse, NY: PRS Group*.
- Ingram, P. (1998). Changing the rules: Interests, organizations, and institutional change in the US hospitality industry. *The new institutionalism in sociology*, 258-276.

- Instituto Rui Barbosa, (2018). *IEGM Brasil*. Recuperado em 02 abril, 2018, de: <http://iegm.irbcontas.org.br/>.
- IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, IPEA. (2018). *Presença do Estado no Brasil*. Acesso em 28 mai. 2018, Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/presenca/>
- Isin, E. F. (2002). City, democracy and citizenship: Historical images, contemporary practices. *Handbook of citizenship studies*, 305-316.
- Jacobi, P. R., & Besen, G. R. (2011). Gestão de resíduos sólidos em São Paulo: desafios da sustentabilidade. *Estudos avançados*, 25(71), 135-158.
- Jannuzzi, P. M. (2005). Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil. *Revista do Serviço Público*, 56(2), 137.
- Janssen, M., & van den Hoven, J. (2015). Big and Open Linked Data (BOLD) in government: A challenge to transparency and privacy?.
- Junqueira, L. A. P., Inojosa, R. M., & Komatsu, S. (1997). Descentralização e intersetorialidade na gestão pública municipal no Brasil: a experiência de Fortaleza. *El tránsito de la cultura burocrática al modelo de la gerencia pública: perspectivas, posibilidades y limitaciones*, 63-124.
- Kaufmann, D., Kraay, A., & Zoido-Lobaton, P. (2000). Governance matters: From measurement to action. *Finance and development*, 37(2), 10.
- Kaufmann, D., & Kraay, A. (2008). Governance indicators: Where are we, where should we be going?. *The World Bank Research Observer*, 23(1), 1-30.
- Kaufmann, D., Kraay, A., & Mastruzzi, M. (2009). *Governance matters VIII: Aggregate and individual governance indicators 1996-2008*. The World Bank.
- Kaufmann, D., Kraay, A., & Mastruzzi, M. (2010). Response to 'What do the worldwide governance indicators measure?'. *The European Journal of Development Research*, 22(1), 55-58.
- Kaufmann, D., Kraay, A., & Mastruzzi, M. (2011). The worldwide governance indicators: methodology and analytical issues. *Hague Journal on the Rule of Law*, 3(2), 220-246.
- Keinert, T. M. M. (1994). Os paradigmas da administração pública no Brasil (1900-92). *Revista de Administração de Empresas*, 34(3), 41-48.
- Kernaghan, K. (2009). Moving towards integrated public governance: improving service delivery through community engagement. *International Review of Administrative Sciences*, 75(2), 239-254.
- Kettl, D. F. (2015). The job of government: Interweaving public functions and private hands. *Public Administration Review*, 75(2), 219-229.

- Kim, P. S. (2007). Building national integrity through corruption eradication in South Korea. *International Public Management Review*, 8(2), 138-163.
- King, N. (2004). Using templates in the thematic analysis of text. In: Cassell, C.; Symon, G. (ed.) *Essential guide to qualitative methods in organizational research*. London: Sage, 2004. p. 256-270.
- King, J. (2006). Democracy in the information age. *Australian Journal of Public Administration*, 65(2), 16-32.
- King, N. Using templates in the thematic analyses of text. In: CASSELL, C.; SYMON, G. (ed.) *Essential guide to qualitative methods in organizational research*. London: SAGE, 2004. p. 256-270.
- Kissler, L., & Heidemann, F. G. (2006). Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade?. *Revista de Administração Pública*, 40(3), 479-499.
- Kitchin, R., Lauriault, T. P., & McArdle, G. (2015). Knowing and governing cities through urban indicators, city benchmarking and real-time dashboards. *Regional Studies, Regional Science*, 2(1), 6-28.
- Larrate, M. A. R., Oliveira, F. N., & Cardoso, A. S. (2011). Governança corporativa, remuneração dos gestores e produtividade da firma.
- Ladour, K. H. (2017). Globalization and public governance—A contradiction?. In *Public governance in the age of globalization* (pp. 1-22). Routledge.
- Langbein, L., & Knack, S. (2010). The worldwide governance indicators: Six, one, or none? *The Journal of Development Studies*, 46(2), 350-370.
- Lee, G., & Kwak, Y. H. (2012). An open government maturity model for social media-based public engagement. *Government Information Quarterly*, 29(4), 492-503.
- Lessig, L. (2013). "Institutional corruption" defined. *The Journal of Law, Medicine & Ethics*, 41(3), 553-555.
- Loureiro, M. R. G., Abrucio, F. L., & Pacheco, R. S. (2010). Burocracia e política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI. FGV Editora.
- Lynn Jr, L. E., Heinrich, C. J., & Hill, C. J. (2000). Studying governance and public management: Challenges and prospects. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10(2), 233-262.
- Malhotra, N. K. (2012). Pesquisa de marketing: uma orientação aplicada. Bookman Editora.
- Malik, A. (2002). State of the art in governance indicators. *Background paper for HDR*, 2002.

- Marino, P. D. B. L. P., Soares, R. A., De Luca, M. M. M., & de Vasconcelos, A. C. (2016). Indicadores de governança mundial e sua relação com os indicadores socioeconômicos dos países do Brics. *Revista de Administração Pública*, 50(5), 721-744.
- Marques, M. D. C. D. C. (2007). Aplicação dos princípios da governança corporativa ao sector público. *Revista de Administração Contemporânea*, 11(2), 11-26.
- Mastruzzi, M., Kraay, A., & Kaufmann, D. (2007). *Governance Matters VI: Aggregate and Individual Governance Indicators, 1996-2006*. The World Bank.
- Matias-Pereira, J. (2008). Administração pública comparada: uma avaliação das reformas administrativas do Brasil, EUA e União Européia.
- McIvor, R., McCracken, M., & McHugh, M. (2011). Creating outsourced shared services arrangements: Lessons from the public sector. *European Management Journal*, 29(6), 448-461.
- McWilliams, A., & Siegel, D. (2001). Corporate social responsibility: A theory of the firm perspective. *Academy of management review*, 26(1), 117-127.
- Merriam, S. B. (1998). *Qualitative Research and Case Study Applications in Education. Revised and Expanded from "Case Study Research in Education"*. Jossey-Bass Publishers, 350 Sansome St, San Francisco, CA 94104.
- Moraes, M. V. E. D. (2009). Encarando os desafios da governança pública no Brasil do século XXI.
- Mota, C. G. (2010). *Os juristas na formação do Estado-Nação brasileiro*. São Paulo.
- Motta, P. R. D. M. (2013). O estado da arte da gestão pública. *Revista de Administração de Empresas*, 53(1), 82-90.
- Nayak, P. (2009). *Growth and human development in North-East India*. Oxford University Press.
- Nassiff, E., & de Souza, C. L. (2016). CONFLITOS DE AGÊNCIA E GOVERNANÇA CORPORATIVA. Caderno de Administração. *Revista da Faculdade de Administração da FEA*. 7(1).
- OECD. (2005). *Modernising government: The way forward*.
- Offe, C., & Lenhardt, G. (1984). Social policy and the theory of the state. *Contradictions of the Welfare State. Massachusetts: MIT Press, 1990a*, 4, 98-127.
- Ogunlana, S. O. (2010). Beyond the 'iron triangle': Stakeholder perception of key performance indicators (KPIs) for large-scale public sector development projects. *International journal of project management*, 28(3), 228-236.

- Oman, C. P., & Arndt, C. (2010). Measuring governance. *OECD Development Centre Policy Briefs*, (39), 1.
- Osborne, S. P. (Ed.). (2010). *The new public governance: Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*. Routledge.
- Pacheco, R. S. (2009). Mensuração de desempenho no setor público: os termos do debate. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, 14(55).
- Pearson, D. (2014). Significant reforms in public sector audit—staying relevant in times of change and challenge. *Journal of Accounting & Organizational Change*, 10(1), 150-161.
- Peci, A., Pieranti, O. P., & Rodrigues, S. (2008). Governança e New Public Management: convergências e contradições no contexto brasileiro. *Organizações & Sociedade*, 15(46), 39-55.
- Peters, B. G. (2010). Meta-governance and public management. In *The new public governance?* (pp. 52-67). Routledge.
- Piatak, J., Mohr, Z., & Leland, S. (2017). Bureaucratic accountability in third-party governance: Experimental evidence of blame attribution during times of budgetary crisis. *Public Administration*, 95(4), 976-989.
- Pinho, J. A. G. D., & Sacramento, A. R. S. (2009). Accountability: já podemos traduzi-la para o português?. *Revista de Administração Pública-RAP*, 43(6).
- Pitschas, R. (2007). Gestão do valor público. Um conceito de governação pública baseado no valor entre a economização e o bem comum. *Interesse público, Estado e administração*, Oeiras, celta Editora.
- Polzer, T., Meyer, R. E., Höllerer, M. A., & Seiwald, J. (2016). Institutional Hybridity in Public Sector Reform: Replacement, Blending, or Layering of Administrative Paradigms. In *How Institutions Matter!* (pp. 69-99). Emerald Group Publishing Limited.
- Quinto Jr, L. D. P. (2003). Nova legislação urbana e os velhos fantasmas. *Estudos Avançados*, 17(47), 187-196.
- Rajkumar, A. S., & Swaroop, V. (2008). Public spending and outcomes: Does governance matter?. *Journal of development economics*, 86(1), 96-111.
- Ramos, G. (2006). A sociologia de Max Weber. *Revista do Serviço Público*, 57(2), 267.
- Rao, V. V. B. (1991). Human development report 1990: review and assessment. *World Development*, 19(10), 1451-1460.
- Rasul, I., & Rogger, D. (2018). Management of bureaucrats and public service delivery: Evidence from the nigerian civil service. *The Economic Journal*, 128(608), 413-446.

- Resende, A. J. C. D. (2008). Autonomia municipal e lei orgânica. *Cadernos da Escola do Legislativo, Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais*, v. 10, n. 15, p. 7-42.
- Ross, S. A. (1973). The economic theory of agency: The principal's problem. *The American Economic Review*, 63(2), 134-139.
- Rossoni, L., & Machado-da-Silva, C. (2010). Institucionalismo Organizacional e Práticas de Governança Corporativa. *Revista de Administração Contemporânea*, 14, edição especial, p. 173-198.
- Rua, M. G. (1997). Desafios da administração pública brasileira: governança, autonomia, neutralidade. *Revista do Serviço Público*, 48(3), 133.
- Runya, X. U., Qigui, S. U. N., & Wei, S. I. (2015). The third wave of public administration: The new public governance. *Canadian Social Science*, 11(7), 11-21.
- Santiso, C. (2001). Good governance and aid effectiveness: The World Bank and conditionality. *The Georgetown public policy review*, 7(1), 1-22.
- 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-RAP*, 41(5).
- Scherer, A. G., & Palazzo, G. (2011). The new political role of business in a globalized world: A review of a new perspective on CSR and its implications for the firm, governance, and democracy. *Journal of management studies*, 48(4), 899-931.
- Schultz, T. W. (1993). The economic importance of human capital in modernization. *Education economics*, 1(1), 13-19.
- Schulze, W. S., Lubatkin, M. H., Dino, R. N., & Buchholtz, A. K. (2001). Agency relationships in family firms: Theory and evidence. *Organization science*, 12(2), 99-116.
- Scott, C. (2000). Accountability in the regulatory state. *Journal of law and society*, 27(1), 38-60.
- Secchi, L. (2009). Modelos organizacionais e reformas da administração pública. *Revista de Administração Pública*, 43(2), 347-369.
- Sen, A. K. (1999). Democracy as a universal value. *Journal of democracy*, 10(3), 3-17.
- Sen, A. (2003). Development as capability expansion. *Readings in human development*.
- Senado Federal (1988). Constituição da república federativa do Brasil. Brasília: Senado.
- Shaoul, J., Stafford, A., & Stapleton, P. (2012). Accountability and corporate governance of public private partnerships. *Critical Perspectives on Accounting*, 23(3), 213-229.

- Sheng, Y. K. (2009). What is good governance. *United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific*.
- Siedenberg, D. R. (2003). Indicadores de desenvolvimento socioeconômico. Uma síntese. *Desenvolvimento em Questão*, 1(1).
- Silva, F. C. D. C. (2002). Controle social: reformando a administração para a sociedade. *Organizações & Sociedade*, 9(24), 115-137.
- Silva, F. D. A., Martins, T. C. P. M., & Ckagnazaroff, I. B. (2013). *Redes organizacionais no contexto da governança pública: a experiência dos Tribunais de Contas do Brasil com o grupo de planejamento organizacional*.
- Silva, P. G. K. (2014). O papel do controle interno na administração pública. *ConTexto*, 2(2).
- Silva, R. T., & Porto, M. F. D. A. (2003). Gestão urbana e gestão das águas: caminhos da integração. *Estudos avançados*, 17(47), 129-145.
- Siqueira, M. M. (1997). O papel da regulamentação na gestão pública: o exemplo do transporte coletivo por ônibus. *Revista de Administração Pública*, 31(1), 17-29.
- Smyth, S. (2012). Contesting public accountability: a dialogical exploration of accountability and social housing. *Critical Perspectives on Accounting*, 23(3), 230-243.
- Smulovitz, C., & Peruzzotti, E. (2000). Societal Accountability in Latin America. *Journal of democracy*, 11(4), 147-158.
- Souza, C. (2006). Políticas públicas: uma revisão da literatura.
- Srour, R. H. (1994). Formas de gestão: o desafio da mundaça. *Revista de Administração de Empresas*, 34(4), 31-45.
- Stoker, G. (1998). Governance as theory: five propositions. *International social science journal*, 50(155), 17-28.
- Stoker, G. (2006). Public value management: A new narrative for networked governance? *The American review of public administration*, 36(1), 41-57.
- Thomas, M. A. (2010). What do the worldwide governance indicators measure? *The European Journal of Development Research*, 22(1), 31-54.
- TCU (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. Brasília, DF.
- TCU – Tribunal de Contas da União, TCU (2018). *Governança no TCU*. Recuperado em 28 maio, 2018, de: <https://portal.tcu.gov.br/comunidades/governanca/projetos-relacionados/governanca-publica/>.

- Tomažević, N., Tekavčić, M., & Peljhan, D. (2017). Towards excellence in public administration: Organisation theory-based performance management model. *Total Quality Management & Business Excellence*, 28(5-6), 578-599.
- Tonelli, D. F., Moreira, S. T. B., Mesquita, I., Silva, S. R., & Vasques, M. O. S. (2016). Uma proposta de modelo analítico para a inovação na gestão pública.
- Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, (2018). *Manual do IEGM – AUDESP*. Recuperado em 02 abril, 2018, de: <https://www4.tce.sp.gov.br/audesp/manual-do-iegm>
- Ubaldi, B. (2013). Open government data: Towards empirical analysis of open government data initiatives. *OECD Working Papers on Public Governance*, (22).
- Van de Walle, S. (2005). Measuring bureaucratic quality in governance indicators. In *8th Public Management Research Conference*, Los Angeles, United States.
- Vasconcelos, I. F. F. G. D., Alves, M. A., & Pesqueux, Y. (2012). Responsabilidade social corporativa e desenvolvimento sustentável: olhares habermasianos. *Revista de Administração de Empresas*, 52(2), 148-152.
- Vigoda, E. (2002). From responsiveness to collaboration: Governance, citizens, and the next generation of public administration. *Public administration review*, 62(5), 527-540.
- Walravens, N. (2015). Qualitative indicators for smart city business models: The case of mobile services and applications. *Telecommunications Policy*, 39(3-4), 218-240.
- Ward, K. (2010). Towards a relational comparative approach to the study of cities. *Progress in human geography*, 34(4), 471-487.
- Weimer, J., & Pape, J. (1999). A taxonomy of systems of corporate governance. *Corporate Governance: An International Review*, 7(2), 152-166.
- Williamson, B. (2014). Knowing public services: Cross-sector intermediaries and algorithmic governance in public sector reform. *Public Policy and Administration*, 29(4), 292-312.
- Wolff, J. (2018). Political incorporation in measures of democracy: a missing dimension (and the case of Bolivia). *Democratization*, 1-17.
- Yong, G., & Wenhao, C. (2012). Developing a city governance index: based on surveys in five major Chinese cities. *Social indicators research*, 109(2), 305-316.
- Zaman, A. U. (2014). Identification of key assessment indicators of the zero waste management systems. *Ecological indicators*, 36, 682-693.
- Zamcopé, F. C., Ensslin, L., & Ensslin, S. R. (2012). Desenvolvimento de um modelo para avaliar a sustentabilidade corporativa. *Production*, 22(3), 477-489.

- Zattoni, A., & Cuomo, F. (2008). Why adopt codes of good governance? A comparison of institutional and efficiency perspectives. *Corporate governance: an international review*, 16(1), 1-15.
- Zuiderwijk, A., Helbig, N., Gil-García, J. R., & Janssen, M. (2014). Special Issue on Innovation through Open Data: Guest Editors' Introduction. *Journal of theoretical and applied electronic commerce research*, 9(2), 1-13.

APÊNDICE A

CATEGORIZAÇÃO DOS DADOS, SEGUNDO A METODOLOGIA DE ANÁLISE DE MODELOS (*TEMPLATE ANALYSIS* DE KING, 2004)

1. FUNÇÃO SOCIAL (IEGM, IGM-CFA)

1.1. Instrumento para fins de função fiscalizadora

- 1.1.1. Informações de inteligência de fiscalização para o Plano de Auditoria Anual (#2, #3, #11)
- 1.1.2. Mapeamento dos pontos críticos da gestão municipal (#3)
- 1.1.3. Auxiliar e subsidiar a ação fiscalizatória exercida pelo Controle Externo (#3) Gap 5
- 1.1.4. Contribuir com o aperfeiçoamento da administração pública em benefício da sociedade (#2) Gap 5
- 1.1.5. Medir a qualidade dos gastos municipais elucidando, ao longo do tempo, se a visão e objetivos estratégicos dos municípios estão sendo alcançados de forma efetiva (IEGM – Fundação Rui Barbosa) Gap 5
- 1.1.6. IEGM / IEGE elaborados para atender as necessidades de fiscalização dos TCEs (#2)
- 1.1.7. Instrumento de medição da efetividade da gestão municipal (#3) Gap 5
- 1.1.8. Avaliar, ao longo do tempo, se a visão e objetivos estratégicos dos municípios foram alcançados de forma efetiva (Manual do IEGM – TCE-SP) Gap 5
- 1.1.9. Aperfeiçoamento da ação fiscalizatória dos Tribunais de Contas (#3)
- 1.1.10. Condução de fiscalização surpresa para verificar como as Prefeituras estão executando os programas de governo e aplicando os recursos públicos (#3)
- 1.1.11. Demonstrar, não só aos TCEs como à sociedade, melhorias alcançadas nas diversas dimensões apuradas (#3) Gap 5
- 1.1.12. Metodologia padrão para os TCEs (#2)
- 1.1.13. O trabalho colaborativo de todos na finalização do IEGM/TCEPR traz relevantes informações, em especial ao controle social e ao Tribunal de Contas do Estado do Paraná, à medida que possibilita ações fiscalizatórias mais eficazes. (#2) Gap 5
- 1.1.14. Qualificação dos esforços dos auditores em direção a municípios que precisam de fiscalização (#3)
- 1.1.15. Verificação se determinados processos foram ou não implantados pelos municípios (#2, #10).
- 1.1.16. Necessidade de evoluir de Indicadores de processo para um Sistema de Indicadores de fiscalização/avaliação da gestão municipal (Análise de Resultados)

- 1.1.17. IEGM é um indicador de fiscalização de controles e processos. (#2, #10)
- 1.1.18. Indicadores utilizados na prestação de contas do executivo para o legislativo municipal (#4)
- 1.1.19. A Câmara Municipal acompanha os números da cidade aprovando ou não a prestação de contas, fiscalizando o portal de transparência (#5)
- 1.1.20. Indicador para medir a assertividade dos municípios (#10)
- 1.1.21. Ferramenta de diagnóstico do município a ser fiscalizado (#11)
- 1.1.22. Funciona como Matriz de risco para fiscalização (#11)
- 1.1.23. Os únicos municípios que têm uma ação maior do Tribunal de Contas são aqueles que recebem as visitas de validação. (#2)

1.2. Instrumento para fins de função de julgamento de contas

- 1.2.1. Problemas e dificuldades com o processo de validação dos dados impedem a utilização do IEGM na análise de contas municipal (#2)
- 1.2.2. Fragilidade da análise de dados devido às dificuldades na validação impedem a utilização do IEGM como instrumento de julgamento de contas municipal (#2)

1.3. Instrumento para fins de função orientadora

- 1.3.1. Troca social com os gestores públicos por meio de indicação quanto ao atendimento às normas e procedimentos corretos (#2, #3)
- 1.3.2. Comparação de desempenhos entre municípios semelhantes (#3)
- 1.3.3. Portal da Transparência utilizado para a comparação entre municípios. (#9)
- 1.3.4. Identificação e compartilhamento de melhores práticas (#3)
- 1.3.5. O gestor corrige situações que são apontadas como críticas no indicador (#2)
- 1.3.6. Função de recomendação ao gestor (#10)

1.4. Instrumento para fins de função punitiva

- 1.4.1. Reprovação do Relatório de Prestação de Contas Anual
- 1.4.2. Aplicação de multas aos municípios caso as não conformidades não sejam regularizadas por determinação do TCE (#2, #3)
- 1.4.3. Aplicação de multas caso o gestor não encaminhe o questionário do IEGM no prazo determinado pelo TCE (#6)
- 1.4.4. Prejuízo da imagem pública em função da repercussão na mídia (#3)

1.5. Instrumento para fins de gestão municipal

- 1.5.1. Índices relevantes para a avaliação de uma gestão específica (#5, #11)
- 1.5.2. O bom gestor conhece os números..."De onde nós partimos, aonde vamos chegar. Melhoramos ou não?" (#5)

1.6. Instrumento para fins de inteligência

- 1.6.1. Como fonte de informação oficial para o mercado (#7)
- 1.6.2. Índices precisam ser confiáveis (#7)

1.7. Instrumento de Avaliação de Entrega das Políticas Públicas

- 1.7.1. Apuração de resultados, as entregas à sociedade (#6)
- 1.7.2. Acompanhamento das entregas da gestão municipal (#6)
- 1.7.3. Monitoramento dos efeitos que uma determinada política pública possa estar gerando (#7)
- 1.7.4. Todo programa devia ter uma métrica que se pudesse avaliar a sua eficiência e o seu andamento (#8)
- 1.7.5. Índice como forma de demonstrar à população o trabalho do Tribunal de Contas (#11)

1.8. Índices

1.8.1. Índices divulgados por outras organizações

- 1.8.1.1. Promover melhorias e ajustes na gestão dos municípios, sendo um insumo indispensável para os prefeitos recém-eleitos na elaboração políticas públicas (CFA)
- 1.8.1.2. Referencial para o planejamento estratégico dos municípios. (#3)
- 1.8.1.3. Promover o debate sobre a importância da gestão para a promoção do desenvolvimento municipal. (CFA)
- 1.8.1.4. Nesse contexto, o Índice será utilizado para reconhecer, registrar e disseminar as boas práticas de gestão brasileiras por meio de publicações, eventos e prêmios. (CFA)

1.8.2. Índices próprios

- 1.8.2.1. Quem não mede, não gerencia! (CFA)
- 1.8.2.2. Quem tem juízo, usa indicadores. (#5)
- 1.8.2.3. Você não pode ser um bom gestor sem a análise dos números (#5)
- 1.8.2.4. Uso de indicadores próprios para fins de gestão municipal (Observatório de Indicadores da Cidade de Vitória, Serra em Números etc). (#1, #4)

1.8.2.5. Índices validados pela Administração Federal – Ministério da Saúde ou Educação (#9)

1.8.2.6. Vila Velha implantando Índice de Efetividade de Controles (#9)

1.8.3. Índices como instrumento para aperfeiçoar a gestão (#2, #11)

1.8.3.1.1. O gestor toma medidas para corrigir as deficiências apontadas pelo índice. (#2, #11)

1.8.3.1.2. O índice possibilita ao gestor ter um “retrato” da sua administração (#2, #6).

1.8.3.1.3. A análise da gestão municipal deve ser implementada a partir de indicadores de processo, insumo, de resultado e de impacto (Análise dos Resultados)

1.8.3.1.4. Série histórica de um indicador próprio utilizada em conjunto com outros indicadores (ex:BACEN) como forma de realizar previsões (#4)

1.8.3.1.5. Indicadores fazendo parte de um Plano de Metas que refletem o conjunto dos programas eleitorais de compromisso do prefeito com a cidade, mais todas as obrigações legais e outras propostas a partir de cada secretaria (#4)

1.8.3.1.6. Índices importantes para tomadas de decisão: IDH – SAÚDE, IDEB - EDUCAÇÃO (#5, #7)

1.8.3.1.7. Os números refletem a realidade da cidade (#5)

1.8.3.1.8. Instrumentos para a verificação se a política pública está sendo eficiente, eficaz e efetiva (#6)

1.8.3.1.9. Indicadores de desempenho e de resultado contribuem para melhorar a eficiência da gestão municipal (#7)

1.8.3.1.10. Indicadores auxiliam no diagnóstico de uma determinada política pública (#7)

1.8.4. Índices mais relevantes para o gestor – saúde, segurança e educação (#1)

1.8.5. Índices prioritários para o gestor – receita, despesa, gasto com pessoal, educação e saúde, (#4)

1.8.6. A melhor forma de comparar um indicador é dentro de sua série histórica (#4)

1.9. Instrumento para fins de formulação de políticas públicas

1.9.1. Índices podem ser utilizados para orientar políticas públicas (#3, #11)

1.9.2. Descrição e Quantificação de Metas para o futuro (#4)

1.9.3. Preceitos legais direcionando o gasto público (#4)

1.10. Instrumento para fins de marketing para os gestores e a gestão municipal

1.10.1. Direcionar os discursos políticos (#4)

1.10.2. Divulgação das classificações dos municípios em planos de metas (#4, #6)

1.11. Dificuldades de utilização dos índices

1.11.1. Cultura

- 1.11.1.1.1. Mudança de modelos mentais
- 1.11.1.1.2. Não há comprometimento, vontade com a gestão pública (#6)
- 1.11.1.1.3. Falta interesse do gestor em buscar o aprimoramento da gestão pública (#6)
- 1.11.1.1.4. Falta interesse de buscar capacitação, que está online e gratuito (#6)
- 1.11.1.1.5. Não existe um modelo padrão de governar cidades (#5)
- 1.11.1.1.6. Resistência do gestor em responder questionário formador de índice (#6)
- 1.11.1.1.7. Cultura em favor da transparência, em favor do controle social (#8)

1.11.2. O gestor municipal responde questionários para vários órgãos de controle e das esferas estaduais e federais (#2)

1.11.3. Empresas terceirizadas respondem/controlam as informações de questionários que são enviados aos órgãos que formulam os índices (#2)

1.11.4. Cidades pequenas com equipes pequenas para responder questionários como o do IEGM (#4)

1.11.5. Muito difícil ter um indicador de gestão na administração pública que consiga abranger tudo, uma vez que as variáveis que norteiam as diversas dimensões da administração são muito diferentes entre si (#10)

1.12. Divulgação de índices

1.12.1. Pouca divulgação (#2)

1.12.2. Ausência de capacitação para os atores sociais envolvidos como gestores municipais e ONGs (#3)

1.12.3. Meios utilizados

1.12.3.1.1. Sites dos TCEs (#3)

1.12.3.1.2. Relatórios de Desempenho Municipal (#2)

1.12.3.1.3. Mídias sociais – facebook (#3)

1.12.3.1.4. Diário Oficial (#3)

1.12.3.1.5. Workshops para preenchimento de questionários (#3)

1.12.3.1.5.1.1. Baixa participação dos gestores municipais (#3)

1.12.3.1.6. Mídias tradicionais como TV e imprensa (#3)

- 1.12.4. No caso do IEGM, as respostas dos questionários estão disponíveis para consulta da população e dos gestores, porém sem receber um tratamento ou análise pelo responsável pela coleta para aplicação específica pela gestão municipal, no entanto há exceções – TCE-PR (#2)
- 1.12.5. Os Tribunais de Contas e o Instituto Rui Barbosa não tem controle se existe um uso do índice produzido – IEGM pelos municípios ou sociedade (#2)

2. CONTROLE SOCIAL (IEGM, IGM-CFA)

2.1. Instrumento para fins de empoderamento social (#3)

- 2.1.1. Avaliar o quanto o gestor foi produtivo e efetivo (#3, #11)
- 2.1.2. Informações para o cidadão escolher melhor seus gestores (#3)
- 2.1.3. Avaliação dos ciclos políticos (#10)
- 2.1.4. Corrigir os rumos e reavaliar prioridades das ações municipais. (IEGM)
- 2.1.5. Indicadores possibilitam a correção de injustiças sociais (#7)
- 2.1.6. Quando o dinheiro é pouco, o cidadão deve elencar as prioridades – Orçamento Participativo com o uso de indicadores (#9)

2.2. Instrumento para fins de inserção dos cidadãos no debate da gestão pública

- 2.2.1. Permitir que o Sistema CFA/CRA atue como um importante defensor da qualidade da gestão e da valorização dos profissionais de Administração. (CFA)
- 2.2.2. Permitir que Sistema CFA/CRA promova debates, seminários e edite publicações sobre o assunto (CFA)
- 2.2.3. Inserir o Administrador no espaço público é necessário para melhorar a gestão pública nos municípios (IEGM)
- 2.2.4. Comparar o desempenho de seu município com outros similares (#4, #6)
- 2.2.5. Identificar as melhores práticas
- 2.2.6. Contribuir para uma melhora no desempenho da Administração Pública Municipal (IEGM)
- 2.2.7. Acompanhar como os municípios usam seus recursos públicos por meio de uma boa gestão para a geração de valor público para a sociedade. (CFA)
- 2.2.8. Não existe para a sociedade civil instrumento que meça a execução física de cada programa, cada ação, onde possa ser verificada a eficiência ou ineficiência do estado (#8)

2.3. Instrumento para fins de transparência da gestão pública (Maytê)

- 2.3.1. Evidenciar a correspondência entre as ações dos governos municipais e as exigências da sociedade (IEGM)
- 2.3.2. Utilização de um “Observatório de Indicadores” – Prefeitura de Vitória - ObservaVIX (#4)
- 2.3.3. Pequena parcela da população para analisar os números do município (#5)
- 2.3.4. Transparência, fiscalização, participação popular, acesso à informação (#7)
- 2.3.5. Controle Social através do Portal da Transparência (#9)

2.4. Entendimento dos indicadores

- 2.4.1. Há grupos que não entendem os indicadores, os que entendem pouco e os que entendem muito, mas que não participam do controle social (#4)
- 2.4.2. Não atinge as classes altas nos debates; mais líderes comunitários (#4)
- 2.4.3. População de maneira geral, não consegue se apropriar das informações que constam nos indicadores de governança (#4, #5)
- 2.4.4. Não são utilizados por bancos comerciais e públicos na concessão de financiamentos; são usados por Bancos fomentadores como o Bid (#4)
- 2.4.5. Apenas indicadores econômicos do município levados em conta por bancos comerciais e bancos públicos (Banco do Brasil e Caixa Econômica) (grau de endividamento, capacidade de pagamento da dívida, meu ranqueamento na Secretaria do Tesouro Nacional) (#4)
- 2.4.6. População mais interessada nos problemas do seu bairro do que na informação dos indicadores, ela não traduz isto em números (#5)
- 2.4.7. Falta capacitação (#7)

2.5. DELEGAÇÃO EXPRESSA DO CONTROLE SOCIAL

- 2.5.1. Segmentos organizados da sociedade estão assumindo este papel. (#8, #11)
- 2.5.2. Segmentos organizados da sociedade dispostos a traduzir estas informações para o cidadão comum. (#8)
- 2.5.3. Só melhoraremos a qualidade e legalidade do gasto público com o controle social (#8)

3. VULNERABILIDADES DOS INDICADORES

3.1. Vulnerabilidade da validação dos dados

- 3.1.1. Dificuldades na validação das respostas (#2)
- 3.1.2. 40 % de discrepância nas respostas após a validação (Análise dos Resultados)
- 3.1.3. Processo moroso dada a necessidade de validação dos dados *in loco* por meio de conferência de documentos, entrevistas e visitas às unidades de saúde e escolas, por exemplo (#3)
- 3.1.4. Processo de validação prejudicado devido a falta de pessoal para atingir a totalidade dos municípios (#2)
- 3.1.5. Validação dos dados feitas por amostragem dos outliers (#2)
- 3.1.6. Correlação fraca entre índices – indicadores de processo x indicadores de resultado (#2, Análise dos Resultados)

3.2. Vulnerabilidade da quantidade dos dados

- 3.2.1. Existem mais dados do que nossa capacidade de analisá-los (#8)
- 3.2.2. Preocupar-se em aprimorar a qualidade dos dados (#8)
- 3.2.3. Dados em profusão, mas que não geram uma análise (#8)

3.3. Vulnerabilidade das dimensões dos indicadores

- 3.3.1. Foco em dimensões complementares
- 3.3.2. Faltam dimensões – assistência social, segurança pública, transporte público, violência, cultura etc. (#2)
- 3.3.3. A segurança é a área mais desprotegida em termos de informações e dados oficiais (#7)

3.4. Vulnerabilidade das fórmulas de cálculo de índice

- 3.4.1. A ausência de critérios para a valoração das questões na formação do índice (#2)
- 3.4.2. Pontuação arbitrária de questões na formação do índice tende a apresentar resultados “aleatórios” (#2)
- 3.4.3. Problemas (discordância) com a forma de cálculo do índice (ex. Excelência Municipal – Espírito Santo em Ação) – (#4)
- 3.4.4. Índices não levam em conta a proporcionalidade entre os municípios (#4)
- 3.4.5. Não permite comparabilidade entre os municípios dadas as diferenças de contexto econômico, político, social, cultural, geográfico etc. (#3, #4)

3.5. Vulnerabilidade na sazonalidade (tempo) de cálculo do índice

- 3.5.1. Momento de coleta de dados não reflete a realidade da gestão, por exemplo, não considera a sazonalidade (#4)
- 3.5.2. Atraso na atualização de indicadores (#7)

3.6. Vulnerabilidade nos questionários utilizados pelo índice

- 3.6.1. Falta de clareza no questionário produz respostas não fidedignas que afetam o indicador. (#2)
- 3.6.2. Nem todas perguntas do questionário utilizado para a confecção do índice tem razão de existir. (#2)

- 3.6.3. Questionários respondidos idênticos (#6)
- 3.6.4. Conforme o órgão fiscalizador #1: “O IEGM faz mais avaliações quantitativas do que qualitativas (#10) Informações dos questionários do IEGM enviesadas ou fictícias (#10)
- 3.6.5. A coleta dos dados precisa ser melhorada (#10)
- 3.6.6. Gestores não querendo responder por gestões que não eram deles. (#6)
- 3.6.7. Os dados precisam ser coletados diretamente (#10)

3.7. Vulnerabilidades das metodologias

- 3.7.1. O IEGM é um indicador de processo – avalia o grau de implantação das gestões municipais a determinados processos e controles (Análise dos Resultados)
- 3.7.2. Um indicador – ainda que com problemas de baixa correlação, de validação – é melhor que nenhum indicador. (#2)
- 3.7.3. Dificuldade para quantificar informações na administração pública, ex. custo do aluno em realidades sociais diferentes, o que dificulta o estabelecimento de parâmetros (#4)
- 3.7.4. A eficiência ou ineficiência são muito pouco medidas (#8)
- 3.7.5. O IEGM não é um indicador de efetividade e sim um indicador de eficiência (#10)
- 3.7.6. O IEGM não é um indicador de eficácia. (#10)
- 3.7.7. O IEGM não leva em conta as metas físicas, os indicadores dos programas de governo (#10)