

Governança Pública Municipal: proposição para Aplicação de um Índice Sintético

Ana Maria Vicente da Silva

<http://lattes.cnpq.br/3497459791226497>

<https://orcid.org/0000-0002-6032-7342>

Gesinaldo Ataíde Cândido

<http://lattes.cnpq.br/2771934125977891>

<https://orcid.org/0000-0002-3112-0254>

Recebido em: 16 de fevereiro de 2023

Aprovado em: 21 de março de 2023

Resumo

No atual contexto político, econômico e social a relação estabelecida entre Estado e Sociedade tem sido analisada a partir da utilização dos conceitos e abordagens de governança, que se refere à capacidade do Estado de implementar políticas destinadas a atender às demandas da sociedade. Devido à contribuição atribuída à governança para a gestão municipal, denota-se a necessidade de avaliação desta, assim, se fazem necessários estudos que discutam sobre a estruturação de indicadores e índices para analisar as formas de avaliação da governança pública aplicada aos municípios. Diante disso, esse trabalho tem como objetivo geral propor um índice sintético para avaliação da Governança aplicada no âmbito municipal pautado nos princípios da governança pública. Trata-se de um artigo teórico de caráter exploratório realizado através de uma revisão integrativa da literatura. Diante disso, é possível afirmar que, na literatura de governança pública estão presentes elementos que vão além da governança convencionalmente estudada, que se direciona aos aspectos da atuação do gestor, com forte enfoque para responsabilidade, accountability, transparência, eficiência e eficácia, entre outros. Esses elementos também estão presentes, no entanto, foi possível observar que, a análise da governança vai além, englobando aspectos amplos dimensões do desenvolvimento social e que estão ligados ao acesso da população aos serviços essenciais e renda mínima para viver. Como resultado, foram identificados 18 indicadores para compor as 10 dimensões e os 5 pilares que são usados para a constituição do Índice de Governança Pública Municipal-IGP-M.

Palavras-chave: Governança Pública, Gestão Municipal, Índice sintético.

Abstract

In the current political, economic and social context, the relationship established between State and Society has been analyzed based on the use of governance concepts and approaches, which refers to the State's ability to implement policies aimed at meeting the demands of society. Due to the contribution attributed to governance for municipal management, the need for its evaluation is denoted, thus, studies are necessary to discuss the structuring of indicators and indexes to analyze the forms of evaluation of public governance applied to municipalities. In view of this, the general objective of this work is to propose a synthetic index to evaluate the governance applied in the municipal scope based on the principles of public governance. This is a theoretical article of exploratory nature carried out through an integrative literature review. Therefore, it is possible to state that in the literature of public governance there are elements that go beyond the conventionally studied governance, which relates to the aspects of the manager's performance, with a strong focus on responsibility, accountability, transparency, efficiency and effectiveness, among others. These elements are also present, however, it was possible to observe that the analysis of governance goes beyond, encompassing broad aspects of social development dimensions that are linked to the population's access to essential services and minimum income to live. As a result, 18 indicators were identified to compose the 10 dimensions and the 5 pillars that are used to constitute the Municipal Public Governance Index-IGP-M. Collaborative Governance in Networks: an analysis from an interpretivist perspective

Keywords: Public Governance, Municipal Management, Synthetic Index.

1. Introdução

A descentralização administrativa, decorrente de mudanças a partir constituição de 1988, concedeu a todos os entes federados o direito de executarem suas políticas públicas. As ações estabelecidas pela administração pública em todos os entes federados deveriam obedecer aos princípios da administração pública estabelecidos pela constituição, sendo estes: Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência.

Os municípios ficaram encarregados de cumprir grande parte das obrigações. Tal sobrecarga justifica grande parte dos seus problemas relacionados à sua capacidade financeira e administrativa. Diante disso, a governança surge como forma de estabelecer e pensar as decisões das políticas municipais bem como a tentativa de amenizar os efeitos prejudiciais ao andamento da gestão.

De acordo com Seller (2017) e Zambanini, Bresciani, Roble (2018), a governança se tornaria uma alternativa para esse problema, uma vez que, através da participação de

diversos atores e da organização local dos municípios, alguns problemas seriam solucionados, contribuindo também para o desenvolvimento da região.

Nesta conjuntura, a governança recebe destaque, sendo discutida por seu conceito ambíguo e multifacetado e também por seu caráter político ou apolítico. Para Oliveira e Pisa (2015), a partir da década de 1990 a governança tornou-se uma demanda política e mesmo que antes tenha ocorrido algumas discussões nesse campo, foi a partir deste período que o entendimento dela se intensificou. Assim, a governança assume espaço na administração pública concomitante às discussões sobre os princípios da administração pública.

Da relação estabelecida entre Estado e sociedade evolui-se para a noção de governança, que se refere à capacidade do Estado de implementar as políticas destinadas atender às demandas da sociedade, na medida em que sejam realizadas ações que garantam o maior engajamento do cidadão e a responsabilização dos agentes públicos (OLIVEIRA; PISA, 2015). Os municípios assumem um novo papel no desenvolvimento das políticas e isso inclui maior participação da população assim como interação com os agentes locais. Desta forma, é preciso discutir sobre a necessidade de estruturar indicadores para avaliar a governança municipal e de mensurar o envolvimento dos demais atores sociais.

Neste contexto, o Banco Mundial estabeleceu indicadores que relacionam a boa governança ao desenvolvimento social. Estes indicadores, porém, são genéricos e visam a esfera global. Cruz e Marques (2011), preocupados com a esfera local, desenvolveram o indicador de avaliação da governança para os municípios portugueses com base nos indicadores propostos pelo Banco Mundial. Tendo em vista a dinâmica de cada país, Pisa (2014) e Oliveira e Pisa (2015) desenvolveram um indicador que busca a avaliação do nível de governança federal e dos estados com bases nos princípios da Governança Pública, o Índice de Avaliação da Governança Pública – IGovP. Como visto, na literatura encontram-se modelos mais amplos, havendo a necessidade de estimular as discussões sobre gestão pública no âmbito local, considerando suas particularidades.

A partir disso, alguns autores tomaram como base os trabalhos de Pisa (2014) e Oliveira e Pisa (2015), a exemplo de Marino et al. (2016), que trabalharam indicadores de governança global, relacionando-os aos indicadores de desenvolvimento social em países que formam o BRICS (Brasil, Rússia, Índia China e África do Sul). Santos e Rover (2019) fizeram uma aplicação do índice, porém, delimitaram seu objetivo como avaliar a

influência das práticas de governança pública na eficiência dos gastos em saúde e educação dos municípios.

A presente pesquisa buscou preencher a lacuna explicitada por Pisa (2014) e Oliveira e Pisa (2015) e verificada no momento de execução da pesquisa, voltada para preocupação com a governança municipal e a necessidade de indicadores que possam avaliar o nível de governança dos municípios, levando em consideração as particularidades do país e das regiões.

Com efeito, esta pesquisa apresenta a seguinte questão: *como avaliar a governança pública no âmbito dos municípios*. Para responder à questão de pesquisa foi traçado o seguinte objetivo: *propor um índice sintético para avaliação da Governança aplicada no âmbito municipal pautado nos princípios da governança pública*.

Não se pretende esgotar as discussões a respeito de avaliação da governança pública. Mas, ser um trabalho que faz o levantamento dessas discussões com propostas iniciais. Também não é de interesse ainda nesse trabalho fazer a aplicação do índice, apenas se propõe uma metodologia que os autores acharam adequada para utilização. Desta forma, o método escolhido foi a Revisão Integrativa da Literatura. Trata-se de uma metodologia que fornece um processo rigoroso, planejado e controlado de investigação da literatura (Kitchenham, 2004). Nessa RSL são analisados 76 artigos, nos quais 14 serviram de bases para extração de dados. Todos os artigos foram coletados, avaliados e interpretados em relação aos demais artigos do período de 2010 até final de 2020.

A pesquisa foi finalizada em 2020 e submetida a especialista em 2021 e 2022. Passados dois anos, foi feita uma pesquisa exploratória no google acadêmico e periódicos Capes para analisar as possíveis publicações no decorrer desse tempo. Foi observado que Souza (2018) fez a aplicação do modelo de Oliveira e Pisa nos municípios Paraenses. Chegou à conclusão que a maioria dos municípios apresentam governança baixo e muito baixo. Silva (2022) também fez a mesma replicação nos municípios brasileiros. O que os artigos apresentam em comum é a replicação do modelo proposto por Oliveira e Pisa (2015). Não se observa avanço em termos de modelo, nem a adequação ao escopo territorial. Diferentemente desses trabalhos, e dos demais da literatura ainda em vigência, observa-se que esse trabalho faz uma releitura da governança pública municipal a partir da literatura internacional e nacional e propõe a extensão do modelo tradicional.

Os resultados foram submetidos para avaliações em eventos científicos e com especialistas da área. Em síntese, as principais contribuições são as seguintes: (1) fornece um panorama geral sobre a governança pública municipal; (2) apresenta uma bibliografia

relevante direcionada ao tema; (3) apresenta indicadores para constituição de um índice sintético, com dados existentes nas bases secundárias nacionais; (4) Propõe um Índice de Avaliação da Governança Pública Municipal – IGovP-M e uma metodologia de aplicação.

Além de constituir-se um índice que busca avaliar a governança aplicada nos municípios brasileiros, a governança propõe que a gestão municipal assuma um novo papel no desenvolvimento local, o que inclui maior participação da população e interação com os agentes locais, além da preocupação com a efetividade. Essas questões atribuem ao índice o caráter instrumental de uma ferramenta de planejamento governamental e de controle social por parte dos cidadãos.

Além dessa seção introdutória, o artigo explora a base teórica utilizada para fundamentar a pesquisa e a extração dos indicadores, em seguida são apresentados os procedimentos metodológicos. Na sessão de apresentação e discussão dos resultados, foram elencados os principais achados para a composição do índice e a metodologia de aplicação. Por fim, serão apresentadas as considerações finais com as respectivas sugestões para pesquisas futuras.

2. Revisão da Literatura

Aqui é discutido sobre as bases da governança pública e sobre os principais aspectos da literatura seminal até os dias atuais. Também se discute a governança no âmbito dos municípios.

2.1 Governança Pública

O conceito de governança é multivariado e multidimensional, sendo possível encontrar diferentes definições e implementações dele na literatura. Pode ser usado para entender estudos na área de Administração privada, pública, na economia, para entender as relações internacionais, entre outros aspectos.

Rhodes (2010) afirma que para o estudo da governança “o termo agora é usado no lugar de governo para representar o arranjo de organizações que estão envolvidas na entrega dos serviços públicos, sejam estas na esfera estatal, privada ou da sociedade civil”.

No Brasil, o debate relativo à governança pública avança com o Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017, que institui a governança pública na administração pública. De acordo com o referido decreto, a governança pública seria “conjunto de mecanismos

de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade” (BRASIL, 2014, p. 2).

Para Jimenez (2019) a governança pública se refere ao processo de tomada de decisão das instituições e do governo, de maneira a promover uma cooperação que promova uma forma eficiente de atingir os resultados. O autor ainda defende que existem várias formas em que a governança pública possa se encontrar. No entanto, as condições institucionais emergentes irão determinar como será essa forma. Coadunando com essa ideia, Curado-Ballesteros e Bisogno (2020) definem governança pública como a capacidade do Estado em executar o ciclo de política pública de forma efetiva e ganhar legitimidade por parte dos cidadãos.

As discussões sobre governança pública convergem para a concepção de uma gestão do Estado descentralizado, com forte elemento interativo. Desta forma, a esfera pública passa a governar com agentes que estão em diferentes níveis hierárquicos e posições na sociedade. Essa interação vai desde consórcios intermunicipais (CRESPO; CABRAL, 2010; HENRICHES; GOMES DE MENZA, 2017; KENNEDY; SOOD, 2018) a acordos e parcerias privadas com ONGs (CRESPO; CABRAL, 2010; HENRICHES; GOMES DE MENZA, 2017, BUTA; GUIMARÃES; AKUTSU, 2019; SANT’ANNA et. al., 2019; CURADO-BALLESTEROS; BISOGNO, 2020; NAVEED; SALMAN, 2020) e também reuniões populares e reuniões de bairro, audiências públicas, fóruns locais, Associações Públicas e Orçamento Participativo (SIMIONE, 2017; SAAD, 2018; FROZZA ;KLEBA; COMERLATTO, 2015; ABREU; GOMES, 2018; SANT’ANNA et. al., 2019).

A descentralização da governança pública implica em uma maior preocupação dos municípios na execução da mesma, principalmente em um contexto de governança como interação de diversos atores sociais. Essa interação é mais encontrada no ente federado mais próximo da população, os municípios, em que será melhor discutido no próximo item.

2.2 Governança Pública Municipal

A governança pública municipal passou a ser o caminho para o enfrentamento dos problemas de gestão da coisa pública na atualidade. Com a descentralização da administração pública federal, os municípios ficaram encarregados de grande parte das ações do Estado. São eles os responsáveis diretos pela execução das políticas públicas

sociais, no entanto, a grande maioria dos municípios brasileiros não possuem capacidade administrativa e financeira para lidar com todos os problemas que afetam a gestão. A esse respeito Kennedy e Saad (2018) chamam atenção para o novo papel dos municípios na governança.

A governança pública nos municípios representa não só a interação dos agentes públicos locais com a sociedade, mas representa um potencial para a ação conjunta dos envolvidos na solução de problemas comuns na região (PEIXE; ROSA; FILHO PASSOS, 2018). Considerar a preocupação com os municípios leva à concepção de governança local e o enfoque nas questões particulares de cada região, enfatizando o desenvolvimento regional, já que as grandes discussões da governança pública são em torno de uma perspectiva macro (THANH; CANH, 2019).

No entanto, apesar da descentralização de ações e recursos para os municípios, estes ainda ficam dependentes das determinações da CF 88 no âmbito do governo federal. De acordo com Costin (2010, p. 270) “a União concentra a autoridade de legislar sobre a maior parte de políticas públicas de responsabilidade dos estados e municipalidades, o que transforma as arenas federais em principais *locus* de tomada de decisão sobre questões federais”. Este fato dificulta a autonomia dos municípios.

Todas essas discussões sobre a governança nos municípios e a articulação de diferentes atores leva a forma de se governar através do conceito de governança em redes. Para Naveed e Salman (2020) a governança em redes seria uma alternativa de governar solucionado problemas de ordem social de forma mais fluida e diferente do tradicional controle hierárquico. Outro conceito que trata a governança em nível local é o de governança multinível, que retrata a importância de uma governança em todos os níveis da gestão pública, incluindo os horizontais.

Oliveira e Pisa (2015) argumentam a necessidade de avaliação dessa governança e a dificuldade de adaptação de indicadores para avaliação dos municípios brasileiros, somando a necessidade de levar em consideração as particularidades dentro das regiões brasileiras e as diferenças desproporcionais entre municípios, assim como as desigualdades sociais e econômicas. Essa constatação dos autores motivou a execução dessa pesquisa. A partir disso, foi iniciado um processo de busca de indicadores para avaliar a governança praticada nos municípios, as etapas dessas pesquisas são descritas no item a seguir.

3. Procedimentos Metodológicos

Em termos metodológicos a pesquisa se configura como um trabalho teórico de natureza exploratória, tendo como finalidade proporcionar mais informações sobre a temática a ser investigada, possibilitando sua definição e seu delineamento. A método utilizado foi uma revisão integrativa da literatura.

A primeira fase foi a de identificação da necessidade de revisão. A partir de um estudo exploratório e de discussões realizadas com o grupo de pesquisa na área de estudo, viu-se a necessidade de pesquisar sobre formas de avaliação da governança pública, com ênfase nos municípios.

A segunda fase foi a do planejamento da pesquisa. Em seguida foi definido as *fontes de pesquisa*. Foram realizadas buscas por documentos de duas formas. Na primeira etapa foi feita uma pesquisa manual em periódicos da área e revistas, a exemplo da Revista de Administração, consulta a especialistas e a técnica *Snowball*. A segunda etapa se deu por meio de pesquisas automáticas nas bases de dados eletrônicas. Para a pesquisa automática foram coletados especialistas na área e de estudos para sugestões sobre as principais bases que tratam sobre o tema. Para a busca literatura internacional foram selecionadas as bases: Web os Science, Scopus e Scielo. Para a busca na literatura nacional foram selecionadas as seguintes bases: Periódicos Capes, Google Acadêmico e Spell.

Depois foi feita a definição das *strings de busca*. Após vários testes nas bases selecionadas, foram selecionadas as seguintes strings: “*public governance*” AND “*governance in public policies*” AND “*municipal governance*” e “*governance indicators*”. Além disso, foi escolhido um recorte temporal de 2010-2020 e o documento do tipo: artigo científico.

Por fim, foram definidos os *critérios de inclusão (CI) e exclusão (CE)*. Para não serem excluídos dessa fase, os artigos necessariamente precisaram atender à pelo menos um critério de inclusão e nenhum de exclusão.

CI1: Artigos que respondem à questão de pesquisa; CI2: Artigos de periódicos revisados por pares que abordam à temática; CI3: Estudos relevantes citados pelos autores dos artigos identificados durante o estudo exploratório ou obtido pela abordagem de snowball.

CE1. Estudos não disponíveis para download; CE2: Estudos com apenas o resumo disponível; resumos estendidos ou artigos curtos (com menos de seis páginas); CE3:

Estudos com o mesmo conteúdo ou estudos duplicados. CE4: Estudos que não responderam à questão de pesquisa.

A terceira fase foi a de *condução da pesquisa* composta pelas etapas: *Busca* nas bases e a pesquisa manual. Em seguida *seleção*, que foi aplicado os critérios de inclusão e exclusão. Foram lidos todos os títulos, palavras-chave e resumos dos artigos coletados na etapa de busca.

A etapa de *leitura e extração dos dados*. Os artigos selecionados foram lidos em profundidade para escrita do trabalho como quarta etapa. Foram selecionados artigos que continham subsídio para formulação do índice sintético. Esses artigos foram lidos novamente, os dados foram coletados e colocando em planilhas de análises.

Por fim, para os indicadores selecionados, foi feito *uma busca nas bases de dados secundários nacional* para saber se existia formas de avaliação. Por exemplo IBGE, sites do Governo, entre outros.

Na quinta etapa o trabalho foi submetido a avaliação por parte de pesquisadores da área e em eventos científicos. A sexta e última etapa foi a correção do manuscrito a partir da validação dos especialistas consultados, inclusive em eventos científicos.

A RSL permitiu entender o estado da arte da temática do trabalho, sendo possível contextualizar o escopo teórico da pesquisa e elencar dimensões e indicadores para compor o Índice de Governança para a avaliação da Governança Pública Municipal - IGovP-M. Em um segundo momento, é proposto uma metodologia para aplicação do índice e uma escala de classificação. Os principais resultados são analisados no item a seguir.

4. Resultados e Discussões

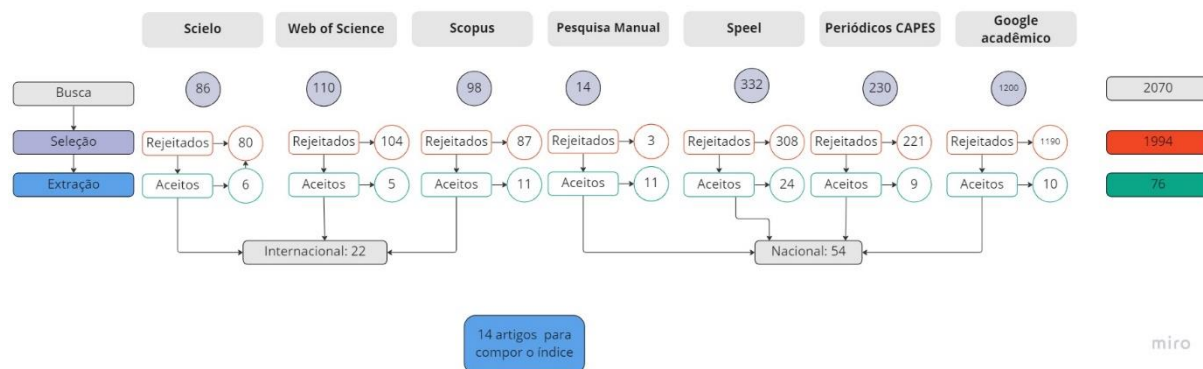
Aqui serão apresentados os principais resultados da pesquisa. A ênfase foi dada aos documentos que continham subsídio para constituição dos indicadores. Após as leituras viu-se a necessidade de consultas as bases governamentais, para busca de material para composição do índice.

4.1 Resultados demográficos

A partir de um total de 2070 documentos foram selecionados 76 para a leitura e apropriação do tema. Desse total, foram selecionados 14 artigos que continham subsídios para construção dos indicadores e modelos de índices. Na literatura nacional foram

encontrados mais artigos que respondessem à questão de pesquisa, com destaque para a base de dados Speel.

Figura 1- Dados demográficos



Fonte: dados da pesquisa (2021)

Cabe destacar que, para além dos 14 artigos utilizados para a coleta dos indicadores, foram selecionados mais trabalhos na literatura. No entanto, quando iniciou a etapa de busca nas bases de dados secundários, não foi possível encontrar formas de avaliação dos mesmos. A escolha do quantitativo de 14 documentos teve em vista a aplicabilidade e viabilidade do índice.

4.2 Dimensões e indicadores para a formação do IGOVP-M

Aqui foi retomada a pergunta de pesquisa de *como avaliação a governança pública municipal*. Foi visto na literatura a existência de indicadores e índices que servem de instrumentos para tal avaliação.

Os indicadores sociais são recursos metodológicos para indicar aspectos da realidade, mesmo que de forma limitada, pois esta é muito complexa para ser reduzida a indicadores. Os indicadores também representam um caminho a ser seguido na gestão pública e apontam aspectos da sociedade que precisam de aprimoramento. Desta forma, sua origem nasce em elementos reais e concretos, até que eles sejam transformados em indicadores e índices.

As preocupações em desenvolver indicadores sociais vêm das discussões sobre a necessidade de consolidação de um desenvolvimento que seja sustentável e pautado nas dimensões social, ambiental e econômica. Com isso, o Produto Interno Bruto (PIB), indicador de crescimento econômico, se torna limitado para responder a esse desenvolvimento.

Com isso, é de se considerar que os indicadores podem auxiliar na negociação de prioridades sociais e dimensionar as carências da sociedade para induzir as áreas de intervenção. Assim, os indicadores são classificados por temas como, saúde, educação, meio ambiente, infraestrutura, gestão, entre outros.

Logo, foi possível identificar 18 indicadores para compor as 10 dimensões e os 5 pilares que fazem parte do IGovP-M. Vale salientar que, outros indicadores foram encontrados na literatura, no entanto, não foram encontradas definições consistentes, divulgação de dados ou metodologia para eles, no quadro a seguir estão os indicadores selecionados.

Quadro 1 – Indicadores para formação do índice

PILAR 1 - EFETIVIDADE		
Dimensão	Indicadores	Fonte dos dados
Riqueza	Produto Interno Bruto <i>per capita</i> dos Municípios	Adaptado de Oliveira e Pisa (2015)
Desenvolvimento Humano	Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M)	Oliveira e Pisa (2015)
	Mortalidade infantil	Marino et al. (2016)
Serviços municipais	Esgotamento sanitário adequado	Cruz e Marques (2011)
	Abastecimento de Água	
PILAR 2- TRANSPARÊNCIA		
Acesso à informação e prestação de contas	Índice de Transparência Contas Abertas	Oliveira e Pisa (2015)
	Transparência da Câmara Municipal	Cruz e Marques (2011)
PILAR 3- PARTICIPAÇÃO		
Eleitorado Votos	Comparecimento nas eleições	Oliveira e Pisa (2015)
Participação Social	Conselhos Municipais	Oliveira e Pisa (2015), Henrichs e Gomes de Menza (2017), Crespo e Cabral (2010), Buta, Guimarães Akutsu (2019), Ballesteros e Bisogno (2020), Naveed e Salman (2020), Sant'Anna et al. (2019); Saad (2018), Kleba, Comerlatto e Frozza (2015), Simione (2017), Abreu e Gomes (2018).
	Consórcios Intermunicipais	
	Conferências Municipais	
PILAR 4- EQUIDADE		
Desigualdade de Renda	Índice de Gini	Oliveira e Pisa (2015)
	Pessoas com até 1/2 salário mínimo	Ministério da Cidadania
Acesso à educação	Taxa de analfabetismo	Oliveira e Pisa (2015)
	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – (IDEB)	Ministério da Educação
Gastos com serviços	Saúde	Marino et al. (2016)
	Educação	
PILAR 5- LEGALIDADE, ÉTICA E INTEGRIDADE		
Endividamento	Grau da dívida dos Municípios	Jimenez (2020)

Fonte: Elaboração própria

Buscou através da análise da literatura englobar dimensões e indicadores que correspondem a um quadro amplo de elementos da governança pública, que pudessem ser aplicados em municípios de diversas regiões. Em linhas gerais os aspectos que mais apareceram na literatura foram elencados em 10 dimensões conforme a seguir.

Riqueza: Essa dimensão busca avaliar a riqueza que é gerada nos municípios a fim de entender seu comportamento econômico.

Desenvolvimento humano: Busca fazer uma avaliação do desenvolvimento humano de determinada nação, região ou cidade, como forma de complementar o PIB, que é um indicador que avalia apenas o crescimento econômico.

Serviços municipais: Considera a prestação de serviços públicos um dos critérios para avaliar a governança municipal, tendo em vista a grande responsabilidade das prefeituras com os serviços prestados diretamente a população. Os serviços públicos são prestados aos municípios pela Prefeitura para atender as necessidades da população, com o objetivo de diminuir as desigualdades sociais e manter o bem-estar de toda a população.

Acesso à informação e prestação de contas: As informações relativas a prestações de contas públicas dos órgãos públicos podem ser acessadas pela população, isso significou um avanço da gestão pública, em prol de uma gestão transparente, coerente com o cumprimento das leis e na busca pela diminuição da corrupção. Desta forma, essa dimensão busca avaliar o grau de transparência de dois entes municipais, a prefeitura a câmara municipal

Eleitorado votos: Esta dimensão busca avaliar a participação direta da população nas eleições municipais.

Participação social: A participação social além de representar um avanço da sociedade na luta por direitos coletivos, representa uma evolução e inovação por parte da gestão pública. Desta forma, a participação social requer a execução de atividade influenciadas por diversas forças sociais, na formulação, execução, fiscalização e avaliação de políticas públicas, em diferentes áreas. Diante disso, essa dimensão busca avaliar a participação social nos conselhos, municipais e a interação com outros agentes, por meio de audiências, associações, entre outros.

Desigualdade de renda: A desigualdade de renda avalia como ocorre a repartição da renda de uma determinada região para os habitantes dela. Ao contrário da renda per capita que é a divisão da riqueza pela população, essa dimensão busca analisar a distribuição justa da riqueza.

Acesso à educação: Esta dimensão busca avaliar como ocorre o acesso à educação por parte da população, de determinado espaço geográfico.

Gastos com serviços: Avaliar os gastos com os serviços básicos de saúde e educação do município. Parte-se do pressuposto que os serviços de saúde e educação são essenciais para a diminuição da desigualdade social, além do que, são os entes municipais um dos maiores responsáveis pela execução desses gastos.

Cumprimento da LRF: A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), aprovada em 4 de maio de 2000, atua no controle de gastos e de endividamento excessivo, por parte dos governos subnacionais (estados e municípios). Dessa forma essa dimensão busca avaliar o nível de cumprimento dos municípios da LRF.

As dimensões e indicadores propostos aqui fazem parte do quadro de elementos para composição do índice, por meio da distribuição entre os pilares discutidos anteriormente. No entanto, os resultados encontrados foram obtidos através de uma pesquisa teórica, sendo necessário sua validação e aplicação. No próximo ponto, será abordada uma proposta de metodologia para aplicação do índice.

4.3 Critérios de formação do IGOVP-M

O que se propõe para a metodologia de aplicação do índice é que, os dados que irão compor a base empírica da pesquisa correspondentes a cada indicador, sejam trabalhos e analisados por técnicas estatísticas.

Diante disso, ao ser iniciado o processo de obtenção dos valores para cada índice, os dados podem ser tratados a partir da seguinte fórmula:

$$IGovP - M = \sum_{i=1} (N_i) \times (p_i)$$

Onde:

IGovP- M = Índice de Governança Pública Municipal

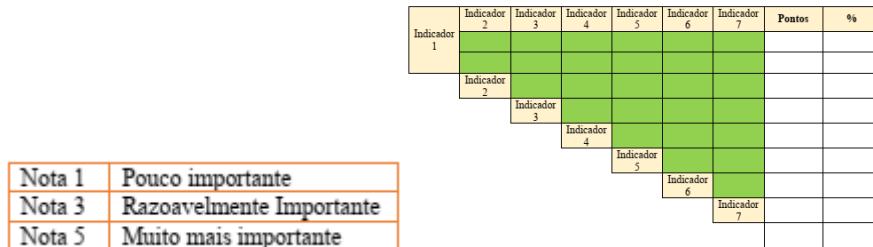
N_i: Nota obtida para cada indicador i;

A nota de cada pilar é obtida de acordo com a ponderação dos pesos de cada dimensão e de seus respectivos indicadores.

Se propõe aqui que, para ponderação das dimensões e indicadores seja aplicada a técnica de análise multicritério – Diagrama de Mudge. O diagrama de Mudge é uma ferramenta utilizada para seleção, priorização ou agregação de pesos em elementos

previamente estabelecidos, por meio da comparação par a par desses elementos, para que, ao final, seja conhecida sua importância relativa. Essa ferramenta é bastante utilizada para estudos sobre as decisões em empresas, facilitando o processo de tomada de decisão e dispensando o uso de softwares (NICKEL et al., 2010). A aplicação se dá por meio de questionários em forma de matriz, conforme figura a seguir.

Figura 2- Diagrama de Mudge



Fonte: Adaptada de Nickel et al. (2010)

O que se propõe nesta pesquisa é que, seja aplicada a técnica com atores que estejam ligados diretamente a governança pública no escopo territorial em estudo. Alguns motivos justificam o uso dessa técnica, primeiramente é utilizada como forma de evitar o enviesamento da pesquisa por parte do pesquisador o que poderia acontecer caso os pesos fossem estabelecidos de acordo com seus critérios. Segundo, seria evitar a generalização e forte teor objetivo das técnicas de ponderação puramente estatísticas, uma vez que permite certo grau de subjetividade advinda das respostas dos atores sociais, ligados diretamente com a governança. Por fim, permite que o índice se adeque as particularidades de cada escopo territorial em estudo, uma vez que, a partir da percepção de atores locais, as necessidades e prioridades para a atuação da governança são elencadas, isso permite uma percepção que vai além da avaliação da governança, mas também, onde a mesma precisa atuar mais intensamente, para contribuir com a gestão pública no âmbito que está sendo realizada a pesquisa.

Após a obtenção do resultado de cada indicador e sua dimensão, é possível aplicação da seguinte fórmula para a construção final do IGovP-M:

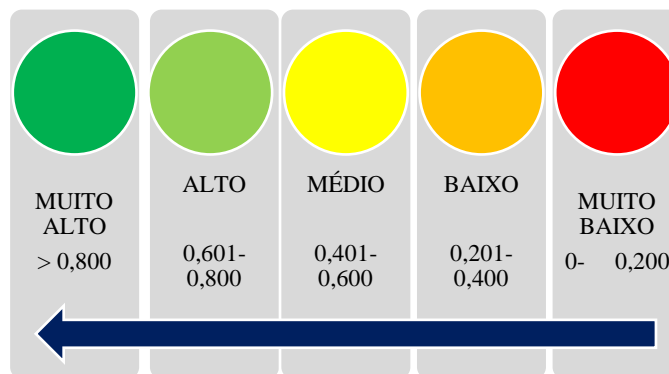
$$IGovP - M = \frac{iEf + iT\& + iP + iEq + iLEI}{5}$$

Onde:

iEf máx. = Valor máximo do Indicador Efetividade
 iT&A máx.= Valor máximo do indicador Transparência
 iP máx. = Valor máximo do indicador participação
 iEq máx. = Valor máximo do indicador Equidade
 iLEI máx. = Valor máximo do indicador Legalidade/ética/Integridade

Sugere-se que os dados sejam classificados de acordo com a proposta aqui, em que foi adaptada de Oliveira e Pisa (2015):

Figura 3 - Escala de classificação



Adaptada de Oliveira e Pisa (2015)

Na escala, são elencados cinco níveis de classificação que permitem uma avaliação quantitativa e qualitativa dos resultados. Com isso, sua construção se deu por meio da proporcionalidade em que se gerou as seguintes faixas: MUITO ALTO (> 0,800), ALTO (0,610-800), MÉDIO (0,401-0,600), BAIXO (0,201-0,400) e MUITO BAIXO (0-200). Defende-se neste trabalho que os resultados mais próximos do ideal estariam entre a classificação MUITO ALTO e ALTO. Na classificação MÉDIO estariam os indicadores em sinal de alerta, e as classificações BAIXO e MUITO BAIXO em situações consideradas críticas.

Os principais achados da pesquisa permitiram realizar a discussão de governança pública e de alguns indicadores que possibilitam a sua avaliação e uma proposta de uma metodologia para aplicação do índice, que pode ser adaptado para diferentes escopos territoriais. No próximo item serão apresentadas as considerações finais do trabalho.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa surgiu do interesse de se estruturar um índice que possibilitasse a avaliação da governança pública dos municípios brasileiros. Parte do pressuposto de que, índices sintéticos podem ser contributivos para a avaliação da governança pública e podem auxiliar no processo de formulação e implementação de políticas públicas e gestão municipal.

Essa pesquisa atinge seu objetivo geral, na medida em que propõe um Índice de Avaliação da Governança Pública Municipal- IGovP-M, por meio de uma revisão integrativa da literatura e proposta de uma metodologia de aplicação. Diante do objetivo traçado e dos principais resultados encontrados mediante pesquisa teórica, algumas considerações e pontuações são elencadas neste item.

A revisão integrativa da literatura, permitiu contextualizar o escopo teórico da pesquisa, que tem como foco a governança pública, indicadores para sua avaliação. Logo, foi possível identificar 18 indicadores para compor as 10 dimensões e os 5 pilares que fazem parte do IGovP-M. Vale salientar que, outros indicadores foram encontrados na literatura, no entanto não foram encontradas definições consistentes, divulgação dos dados ou metodologia para eles.

Diante disso, é possível afirmar que, na literatura de governança pública estão presentes elementos que vão além da governança convencionalmente estudada, que se direciona aos aspectos da atuação do gestor, com forte enfoque para responsabilidade, accountability, transparência, eficiência e eficácia, entre outros. Esses elementos também estão presentes, no entanto, foi possível observar que, a análise da governança vai além, englobando aspectos amplos dimensões do desenvolvimento social e que estão ligados ao acesso da população aos serviços essenciais e renda mínima para viver.

Além disso, quando também se trabalha com a abordagem da governança interativa, cujo é o enfoque deste trabalho, observa-se que, os aspectos para gerar eficiência na governança pública, não estão ligados apenas aos meios convencionais que a literatura de governança apresenta. Parte-se do pressuposto de que, no âmbito de atuação da governança pública, a eficiência não é apenas um aspecto gerencial, mas antes, um aspecto político, na medida em que engloba a articulação de diferentes atores sociais com necessidades e interesses diferentes muitas vezes até contraditórios. A governança pública passa a envolver a gestão de interesses e necessidades desses atores, em que vai

além de elementos unicamente técnicos. Para tanto, indicadores de participação, consórcios, conferências entre outros, são inseridos na avaliação da governança pública.

A partir dessa constatação, é possível afirmar que, a governança é antes de tudo uma ação política em que envolve diversos atores interagindo em determinado escopo territorial. Tendo em vista o caráter político da governança pública, a proposta de metodologia de aplicação do IGovP-M apesar de embasada estatisticamente, busca envolver técnicas de análise multicritério que permitem atribuir certo grau de subjetividade a avaliação da governança, uma vez que permite identificar a percepção de diferentes atores envolvidos para a atribuição de pesos e nível de importância para cada indicador. Além disso, essa proposta de metodologia favorece a aplicação do índice em diversos escopos territoriais, uma vez que, inicialmente, o índice se mostrou genérico.

Desta forma, este trabalho contribui para a literatura de governança, ao fazer uma revisão do avanço do conceito em sua atuação no âmbito do Estado, também faz o levantamento de um conjunto de indicadores que podem avaliar a governança, contidos na literatura nacional e internacional, alinhado a uma proposta de aplicação. Além da contribuição teórica, a pesquisa possui uma contribuição prática, na medida que o IGovP-M é apresentado como instrumento de controle social por parte dos cidadãos e de controle governamental para os gestores. Contribui também para ajudar a repensar políticas públicas já estabelecidas em que não conseguem alcançar efetividade, assim como, no processo de formulação de novas políticas, por meio do diagnóstico executado. Como contribuição social, permite a análise da realidade da governança de forma clara e acessível a sociedade, como forma de buscar formas de melhorias dos processos sociais.

Como sugestão de pesquisa futuras, recomenda-se a aplicação do índice com as mesmas categorias de análises para validação da proposta. A esse respeito, os autores já desenvolveram as primeiras aplicações, usaram como lócus os municípios do estado da Paraíba, os principais achados são discutidos em desmembramentos dessa pesquisa. Apesar disso, salienta-se que, quanto maior o quantitativo de aplicações principalmente em diferentes contextos e aprimoramentos da pesquisa, mais próximo de uma validação consistente do índice proposto.

Referências

- ABREU, Welles Matias de; GOMES, Ricardo Corrêa. Medindo o nível da influência colaborativa dos stakeholders e das ações de orçamento aberto. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 52, n. 4, p. 593-609, 2018.
- BUTA, Bernardo Oliveira; GUIMARAES, Tomas Aquino; AKUTSU, Luiz. Governance in the Brazilian Federal Public Defender's Office. In: **IJCA**. P.1, 2020.
- COSTIN, Claudia. **Administração pública**. São Paulo: GEN Atlas, 2010.
- CRESPO, José Luís; CABRAL, João. The institutional dimension to urban governance and territorial management in the Lisbon metropolitan area. **Análise Social, Lisboa**, v. 45 n. 197, p. 639-662, 2010.
- CRUZ, Nuno Ferreira da; MARQUES, Rui Cunha. **Índices de governança municipal: utilidade e exequibilidade**. In: CONGRESSO NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, 8., Carcavelos, Anais [...]. Carcavelos, Instituto Nacional de Administração, 2011.
- CURADO-BALLESTEROS, Beatriz; BISOGNO, Marco. Public sector accounting reforms and the quality of governance. **Public Money & Management**, p. 1-11, 2020.
- HENRICHS, Joanni Aparecida; MEZA, Maria Lúcia Figueiredo Gomes de. Governança multinível para o desenvolvimento regional: um estudo de caso do Consórcio Intermunicipal da Fronteira. **Revista Brasileira de Gestão Urbana**, Curitiba, v. 9, n. 1, p. 124-138, 2017.
- JIMENEZ, Benedict. Municipal government form and budget outcomes: Political responsiveness, bureaucratic insulation, and the budgetary solvency of cities. **Journal of Public Administration Research and Theory**, Oxônia, v. 30, n. 20, p. 161-177, 2020.
- KENNEDY, Loraine; SOOD, Ashima. Outsourced urban governance as a state rescaling strategy in Hyderabad, India. **Cities**, n. 85, p. 130-139, 2019.
- KITCHENHAM, Barbara. Procedures for performing systematic reviews. **Keele, UK, Keele University**, v. 33, n. 2004, p. 1-26, 2004.
- KLEBA, Maria Elisabeth; COMERLATTO, Dunia; FROZZA, Kenia Munaretti. Instrumentos e mecanismos de gestão: contribuições ao processo decisório em conselhos de políticas públicas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 49, n. 4, p. 1059-1079, 2015.
- KOOIMAN, Jan. Gobernar en gobernanza. In: MARTÍNEZ, Agustí Cerrillo I (org). **La gobernanza hoy**. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2005. Cap 2, p.57-82.

MARINO, Pedro et al. Global Governance Indicators: how they relate to the socioeconomic indicators of the Brics countries. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 50, n. 5, p. 721-744, 2016.

NAVEED, Shabana; SALMAN, Yaamina. Debate: Governance networks for public service delivery—panacea or puzzle? **Public Money & Management**, v. 41, n. 1, p. 1-2, 2020.

NICKEL, Elton Moura et al. Modelo multicritério para referência na fase de Projeto Informacional do Processo de Desenvolvimento de Produtos. **Gestão & Produção**, São Carlos, v. 17, n. 4, p. 707-720, 2010.

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

PEIXE, Blênio Cezar Severo; DA ROSA FILHO, Celso; DE ABREU PASSOS, Gabriela. Governança pública e accountability: Uma análise bibliométrica das publicações científicas nacionais e internacionais. **Revista Contemporânea de Contabilidade**, Florianópolis, v. 15, n. 36, p. 77-96, 2018.

PETERS, B.; PIERRE, Jon; **Governing complex societies: Trajectories and scenarios**. Springer, 2005.

SAAD, Joanna. The role of the creation and sharing of digital media content in participatory e-planning. *International Journal of E-Planning Research (IJEPR)*, **Raipur**, v. 1, n. 2, p. 1-22, 2018.

SANT'ANNA, Lindsay Teixeira et al. Intersections between collaborative governance and communicative action: an analytical proposal. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 53, n. 5, p. 821-837, 2019.

SANTOS, Rodolfo Rocha dos; ROVER, Suliani. Influência de la gobernanza pública en la eficiencia de la asignación de los recursos públicos. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 53, n. 4, p. 732-752, 2019.

SELLER, Enrique Pastor. Mechanisms for participation in the public system of social services in Spain: opportunities for the development of social work with a citizenist approach. **European Journal of Social Work**, v. 20, n. 3, p. 441-458, 2017.

SILVA, Marcus Vinicius Gonçalves. Índice de Governança Pública Municipal (IGovPMun): um instrumento de avaliação e controle social. **Revista Brasileira de Planejamento e Desenvolvimento**, v. 11, n. 3, p. 795-821, 2022.

SIMIONE, Albino Alves; CKAGNAZAROFF, Ivan Beck. Governança Participativa em Moçambique: Dinâmicas do Envolvimento dos Cidadãos na Gestão Municipal na Cidade de Xai-Xai. **Administração Pública e Gestão Social**, Viçosa, v. 9, n.1, p. 64-74, 2017.

SOUZA, Rogério Oliveira de. Índice de governança pública municipal - IGovM: instrumento de gestão societal. 115f. Dissertação (Mestrado em Planejamento e

Governança Pública) – Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública (PPGPGP), Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR), Curitiba, 2018.

THANH, Su D.; CANH, Nguyen P. Local Governance: Impacts of Fiscal Decentralization on Government Size and Spending Composition in Vietnam. **Asian Economic Journal**, v. 33, n.4, p. 311-340, 2019.

TRANFIELD, David et al. Towards a methodology for developing evidence-informed management knowledge by means of systematic review. **British journal of management**, v. 14, n. 3, p. 207-222, 2003.

ZAMBANINI, Marcos Eduardo et al. Governança e Desenvolvimento Local: análise do município de São José dos Campos. **Revista Metropolitana de Sustentabilidade**, São Paulo, v. 8, n. 2, p. 86-101, 2018.