

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

Augusto Seixas Pinto Ribeiro
Fucape Business School

RESUMO

O objetivo deste estudo qualitativo exploratório 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. Os dados foram coletados de entrevistas com diversos atores sociais e de documentos, interpretados por meio da *templates analysis*. Apesar de haver diversos indicadores a serviço da governança pública – nos âmbitos internacional, nacional e municipal – este estudo contribui para mostrar 17 questões abarcando cinco lacunas de conhecimento e de utilização dos indicadores de governança pública municipal para fins de função e controle sociais. Tais lacunas mostram a necessidade de investir na padronização dos indicadores entre os municípios e na capacitação dos atores sociais envolvidos com a função e controle sociais. Também é necessário investir na mitigação das vulnerabilidades dos indicadores. Antes disso, há necessidade de mais diálogos para se decidir os índices a serem usados por todos os municípios, principalmente para fins de comparação.

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

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 (Ladour, 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 (Boivaird & 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 (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.

2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

2.1 A Nova Governança Pública

A origem da governança encontra-se na iniciativa privada, no chamado ‘conflito de agência’, 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 (Chen, Lu, & Sougiannis, 2012). 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 sociopolítica, 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). 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).

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 (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 por meio da reunião de diversos extratos da sociedade: do simples cidadão, aos movimentos organizados, passando pela mídia e o terceiro setor, alcançando 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 (Gulzar & Pasquale, 2017).

2.2 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 função social dos municípios está prevista na Constituição Federal (Brasil, 1988) e na Carta de Atenas, que delimita três grupos de funções sociais para a cidade. 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).

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; Jacobi & Besen, 2011;; 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).

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 (Felicio 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, entram em cena os indicadores de governança.

2.3 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).

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). 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). Além da publicação pelo Banco Mundial dos estudos referentes à utilização de indicadores de desempenho para mensuração da governança de países, como os Indicadores de Governança Mundial WGI (*Worldwide Governance Indicators*), 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 (OECD, 2018; *United Nations Development Programme*, 2018).

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 idiossincrasias 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.

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). Os dados foram coletadas 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 do 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.

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 (King, 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. Após esta análise, foram identificados 16 temas classificados em cinco lacunas de conhecimento e de utilização dos índices a serviço da governança municipal entre os *stakeholders*, discutidos a seguir.

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

4.1 Lacuna de Utilização dos Indicadores para o Exercício da Função Social Entre os Órgãos Fiscalizadores e os Gestores Municipais

Enquanto para os órgãos fiscalizadores há um entendimento de que os indicadores sejam um instrumento para fins de função fiscalizadora e gestão municipal, os gestores municipais utilizam como um instrumento para fins de marketing. Em particular, o Índice de Efetividade de Gestão Municipal (IEGM), foi elaborado para atender as necessidades de fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados (TCE), 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 saúde; 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. Nesta linha 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, permitindo elaborar a 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 se trata de ‘uma metodologia padrão para os órgãos’, disse o entrevistado #2.

No tocante à 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.

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 é relativizado pelos indicadores construídos e em uso pela própria gestão.

A priori, os indicadores têm sido utilizados como instrumento para fins de marketing para os gestores municipais. 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.

4.2 Lacuna de Conhecimento e Utilização dos Indicadores para o Exercício do Controle Social entre as Organizações Não Governamentais e a Sociedade

Primeiro, há 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, dentre eles, as 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.

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).

Segundo, aparentemente, a sociedade delegou o controle social para as ONGs. 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...”.

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. Atualmente, há 130 observatórios sociais no Brasil.

4.3 Lacuna de Conhecimento e Utilização dos Indicadores para o Exercício de Controle Social pelas Ongs e de Função Social pelos Gestores Municipais

Como *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).

Como *instrumento para fins de empoderamento social*, segundo o entrevistado #7, os indicadores possibilitam a correção de injustiças sociais. Corroborar 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.

Como *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.

4.4 Lacuna de Controle Social Entre a Sociedade e de Função Social dos Gestores Municipais

Como *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.

Como *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.

4.5. Lacuna 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.

Primeiro, há a 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, que mostra a análise dos resultados do IEGM em 2017 (Instituto Rui Barbosa, 2018), os auditores constataram cerca de 40% de discrepância nas respostas após a validação dos questionários.

Em segundo lugar, há a vulnerabilidade da quantidade dos dados. Para 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).

Em terceiro lugar, têm-se as vulnerabilidades 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.

Em quarto lugar, há as vulnerabilidades 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 – dificultando 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.

Em quinto lugar, há as vulnerabilidades 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.

Por último, há vulnerabilidades nos questionários utilizados pelo IEGM. 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 têm 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 por que 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.

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 consequente 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.

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 Bovaird 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

- 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.
- Almqvist, R., Grossi, G., van Helden, J., & Reichard, C. 2013. Public sector governance and accountability. *Critical Perspectives on Accounting*, 24(7-8), 479-487.
- Alvarez, M. C. 2004. Controle social: notas em torno de uma noção polêmica. *São Paulo em perspectiva*, 18(1), 168-176.
- 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.
- 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). London:Routledge.
- Banco Mundial, 2018. *The worldwide governance indicators (WGI) project*. Acesso em: 20 abr. 2018, Disponível em: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#doc>.
- Bauhr, M., & Grimes, M. 2014. Indignation or resignation: The implications of transparency for societal accountability. *Governance*, 27(2), 291-320.
- 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.
- Brasil. 1988. *Constituição da república federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal.
- Brasil. 1995. Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado. Câmara de Reforma do Estado. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília, DF: Presidência da República.
- Brasil. 2001. *Lei 10.527 de 10 de julho de 2001*. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm
- 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 Brelaz, G., & Salinas, N. S. C. 2016. Administração pública brasileira no século 21: seis grandes desafios. *Revista do Serviço Público*, 67, 7.
- 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.
- 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.
- 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.
- Eisenhardt, K. M. 1989. Agency theory: An assessment and review. *Academy of management review*, 14(1), 57-74.
- 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).
- 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).
- Garcias, C. M., & Bernardi, J. L. 2008. As funções sociais da cidade. *Revista Direitos Fundamentais & Democracia*, 4(4).
- 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.
- 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.
- Hood, C. 1995. The "New Public Management" in the 1980s: variations on a theme. *Accounting, organizations and society*, 20(2-3), 93-109.
- Instituto Rui Barbosa, 2018. *IEGM Brasil*. Acesso em 02 abr. 2018, Disponível em: <http://iegm.irbcontas.org.br/>.
- 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.
- 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.

- 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*. (pp. 256-270). London: Sage.
- 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.
- Ladeur, K. H. 2017. Globalization and public governance—A contradiction? In *Public governance in the age of globalization* (pp. 1-22). London:Routledge.
- Langbein, L., & Knack, S. 2010. The worldwide governance indicators: Six, one, or none? *The Journal of Development Studies*, 46(2), 350-370.
- 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.
- Matias-Pereira, J. (2008). Administração pública comparada: uma avaliação das reformas administrativas do Brasil, EUA e União Européia. *Revista de Administração Pública*, 42(1), 61-82.
- Meyers, M. K., Vorsanger, S., Peters, B. G., & Pierre, J. 2007. Street-level bureaucrats and the implementation of public policy. *The handbook of public administration*, 153-163.
- Motta, P. R. D. M. 2013. O estado da arte da gestão pública. *Revista de Administração de Empresas*, 53(1), 82-90.
- OECD. 2018. *Relatórios Econômicos OCDE: Brasil*. Rio de Janeiro: OCDE, Editora FGV.
- Oliveira, A. G., & Pisa, B. J. 2015. IGovP: índice de avaliação da governança pública— instrumento de planejamento do Estado e de controle social pelo cidadão. *Revista de Administração Pública-RAP*, 49(5), 1263-1290.
- 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*. London:Routledge.
- Pacheco, R. S. 2009. Mensuração de desempenho no setor público: os termos do debate. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, 14(55).
- 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). London:Routledge.
- 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.
- 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*, 10(15), 7-42.
- Rua, M. G. 1997. Desafios da administração pública brasileira: governança, autonomia, neutralidade. *Revista do Serviço Público*, 48(3), 133.
- Santiso, C. 2001. Good governance and aid effectiveness: The World Bank and conditionality. *The Georgetown public policy review*, 7(1), 1-22.
- 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.
- 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, P. G. K. 2014. O papel do controle interno na administração pública. *ConTexto*, 2(2).
- Souza, Celina. 2006. Políticas públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, 8(16), 20-45.
- 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.
- United Nations Development Programme. 2018. *Human Development Report*. United Nations Development Programme.
- 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.
- 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.
- Zedner, L. 1996. Controle social. Outhwaite, W.; Bottomore, T. et al. *Dicionário do Pensamento Social no Século XX*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 138-139.