



CEUB

EDUCAÇÃO SUPERIOR

ISSN 2236-1677

REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICAS PÚBLICAS
BRAZILIAN JOURNAL OF PUBLIC POLICY

Governança pública e gestão municipal: uma análise dos municípios do estado da Paraíba a partir de uma proposta de índice
Public governance and municipal management: an analysis of municipalities in the state of Paraíba based on an index proposal

Ana Maria Vicente da Silva

Gesinaldo Ataíde Cândido

VOLUME 15 • Nº 1 • ABR • 2025

Sumário

SEÇÃO 1: JUSTIÇA, ADMINISTRAÇÃO E CONCRETIZAÇÃO DE DIREITOS HUMANOS	12
O IUS CONSTITUTIONALE COMMUNE LATINO-AMERICANO: A JURISPRUDÊNCIA DA CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS E A FIXAÇÃO DE STANDARDS PROTETIVOS DO DIREITO À SAÚDE.....	14
Anderson Carlos Bosa e Mônia Clarissa Hennig Leal	
POLÍTICAS PÚBLICAS DE ACESSO À JUSTIÇA EM NÚMEROS: UMA ANÁLISE DECENAL DOS MECANISMOS DE RESOLUÇÃO DE CONFLITOS HETEROCOMPOSITIVO, AUTOCOMPOSITIVO E EXTRAJUDICIAL NO BRASIL	35
Victor Saldanha Priebe e Fabiana Marion Spengler	
PROCESSOS ESTRUTURAIS NO BRASIL: UMA ANÁLISE A PARTIR DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL.....	55
Marcelo Dias Varella, Matheus Casimiro, Patrícia Perrone Campos Mello e Trícia Navarro	
VÍTIMAS DE CRIMES E O ACESSO À JUSTIÇA: AS CONTRIBUIÇÕES DA AGENDA 2030 E O COMPROMISSO DE UMA JUSTIÇA EFICAZ E INCLUSIVA PARA O SISTEMA JURÍDICO.....	80
Cláudia Vieira Maciel de Sousa, Eiko Danieli Vieira Araki e Patrícia Mara Cabral de Vasconcelos	
UMA ANÁLISE EMPÍRICA SOBRE A GARANTIA CONSTITUCIONAL DA PRESUNÇÃO DE INOCÊNCIA NO PROCESSO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR: A APARENTE DICOTOMIA DA PRESUNÇÃO DE VERACIDADE E PRESUNÇÃO DE INOCÊNCIA.....	100
João Hagenbeck Parizzi	
AS POSSIBILIDADES DE DESCRIMINALIZAÇÃO: UMA ANÁLISE COMPARATIVA ENTRE SISTEMAS SANCIONADORES.....	125
Glexandre de Souza Calixto e Chiavelli Fazenda Falavigno	
UM PANORAMA DA POLÍTICA DE COTAS E DA PRESENÇA DE PESSOAS NEGRAS NOS CURSOS DE GRADUAÇÃO NO BRASIL.....	143
Dyego de Oliveira Arruda, Gabriela dos Santos Coutinho e Caroline Oliveira Santos	
PLURALISMO JURÍDICO E POVOS INDÍGENAS: O USO DE MECANISMOS HÍBRIDOS A PARTIR DA ANÁLISE DO “CASO DENILSON”	161
Michelle Alves Monteiro e Tatiana de A. F. R. Cardoso Squeff	
O MINISTÉRIO PÚBLICO NO “GAME OF THRONES” BRASILEIRO COMO 12º MINISTRO: ANÁLISES DO DISCURSO EM PERSPECTIVA IDEOLÓGICA	185
Thiago Aguiar de Pádua, Jefferson Carús Guedes e Airto Chaves Jr	

SEÇÃO 2: GOVERNANÇA E POLÍTICAS PÚBLICAS 212

MANAGING THE PROCUREMENT ACTIVITIES OF THE CONTRACT DEPARTMENT IN THE EDUCATION SYSTEM: OPTIMIZATION OF STAFF TIME..... 214

Pavel Pashkov, Gennady Degtev, Irina Gladilina e Svetlana Sergeeva

GOVERNANÇA PÚBLICA E GESTÃO MUNICIPAL: UMA ANÁLISE DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DA PARAÍBA A PARTIR DE UMA PROPOSTA DE ÍNDICE232

Ana Maria Vicente da Silva e Gesinaldo Ataíde Cândido

UN MARCO NORMATIVO MODULAR PARA LA DEFINICIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE TELECOMUNICACIONES: EL CASO MEXICANO257

Enrique Octavio Díaz Cerón e Benito Sánchez Lara

O SANEAMENTO RURAL APÓS O NOVO MARCO LEGAL (LEI FEDERAL Nº. 14.026/2020): UMA REVISÃO NARRATIVA.....284

Leandro Barros Oliveira e Elmo Rodrigues da Silva

ASSESSING THE IMPACT OF HALAL CERTIFICATION POLICY ON SMALL AND MEDIUM ENTERPRISES IN EAST JAVA304

Ertien Rining Nawangsari, Arimurti Kriswibowo e Leily Suci Rahmatin

LEGAL FOUNDATIONS AND FEATURES OF PUBLIC ADMINISTRATION IN THE BUDGETARY SPHERE IN UKRAINE AND ABROAD..... 319

Valerii Ye. Vorotin, Nataliia V. Vorotina, Oleg M. Koval, Vasyl M. Prodanyk e Andrii N. Shynkarov

ADAPTAÇÃO DE METODOLOGIA PARA AVALIAÇÃO DA IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE SEGURANÇA DE BARRAGENS (PNSB) NO BRASIL E EM PERNAMBUCO.....330

Amanda Rafaely Monte do Prado

Ranielle Lopes dos Santos e Simone Rosa da Silva

A REGULAÇÃO DO PETRÓLEO E GÁS NO BRASIL: UMA CRÍTICA INSTITUCIONAL AO DESEMPENHO DAS ORGANIZAÇÕES.....353

Roberto Ramos Bacellar e vAngela Cassia Costaldello

Governança pública e gestão municipal: uma análise dos municípios do estado da Paraíba a partir de uma proposta de índice

Public governance and municipal management: an analysis of municipalities in the state of Paraíba based on an index proposal

Ana Maria Vicente da Silva**

Gesinaldo Ataíde Cândido***

Resumo

Neste artigo analisam-se as formas de contribuições da utilização de um índice sintético de governança para a gestão pública nos municípios do estado da Paraíba. Primeiramente, foi realizado um estudo exploratório utilizando base teórica internacional e nacional sobre governança e gestão municipal, para então selecionar indicadores para composição de um índice sintético. Posteriormente, foram utilizadas técnicas estatísticas específicas voltadas para atribuir graus de importância para os indicadores escolhidos, a partir da percepção de atores sociais envolvidos com as formas de gestão municipal praticadas. Finalmente, foram coletados dados secundários para análise dos indicadores de governança, nos quais foram analisados através de técnicas estatísticas. Os resultados obtidos apontam que a governança estabelecida nos municípios paraibanos está sendo pouco contributiva para o estabelecimento de uma gestão municipal efetiva. Tendo em vista a premissa de que a utilização de um índice sintético de governança para os municípios é contributiva para análise da gestão pública praticada em nível municipal, critica-se a literatura sobre avaliação da governança. A maioria das pesquisas acabam por reproduzir instrumentos de caráter global em nível municipal, resultando em pouco entendimento da realidade local. Contudo, busca-se, neste artigo, criar um instrumento que faça a relação com aspectos locais e regionais, levando em consideração os princípios da administração pública brasileira. Outras propostas fazem a ponderação dos pesos a partir de critérios puramente estatísticos ou escolhas dos próprios pesquisadores. Nesse artigo, são coletadas percepções dos atores sociais envolvidos com a gestão municipal.

Palavras-chaves: governança pública; administração pública; gestão municipal.

Abstract

The objective of this article is to analyze the forms of contributions of the use of a synthetic index of governance for public management in the muni-

* Recebido em: 22/05/2022
Aprovado em: 17/07/2023

** Doutoranda em Administração pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Mestra em Administração pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB). Graduada em Administração pela Universidade Estadual da Paraíba (UEPB).
E-mail: anavicentesilve@ufpe.br.

*** Professor Titular em Administração Geral da Universidade Federal de Campina Grande (UFCG), Doutor em Engenharia de Produção pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Mestre em Administração pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB). Professor permanente junto aos Programas de Pós-graduação em Administração da UFPB e UFCG e do Programa de Desenvolvimento e Meio Ambiente (PRODEMA). Líder do GEGIT (Grupo de Estudos em Gestão, Inovação e Tecnologia).
E-mail: gacandido01@gmail.com.

unicipalities of the state of Paraíba. First, an exploratory study was carried out using international and national theoretical basis on governance and municipal management, to then select indicators for the composition of a synthetic index. Next, specific statistical techniques were used to attribute degrees of importance to the chosen indicators, based on the perception of social actors involved with the forms of municipal management practiced. Finally, secondary data was collected to analyze the governance indicators, which were analyzed using statistical techniques. The results obtained point out that the governance established in the Paraíba municipalities is being little contributive to the establishment of effective municipal management. In view of the premise that the use of a synthetic governance index for municipalities contributes to the analysis of public management practiced at the municipal level, the research criticizes the literature on governance evaluation. Most researches end up reproducing global instruments at the municipal level, resulting in little understanding of the local reality. Therefore, this paper seeks to create an instrument that relates local and regional aspects, taking into account the principles of Brazilian public administration. Other proposals make the weighting of the weights based on purely statistical criteria or choices made by the researchers themselves. In this article, the perceptions of social actors involved in municipal management are collected.

Keywords: public governance; public administration; municipal management.

1 Introdução

O conceito de governança passou a ser adotado no âmbito do Estado devido às transformações políticas, econômicas e sociais do final do século XX, em que demandaram uma nova forma de pensar as relações entre Estado, sociedade e mercado. Nessa conjuntura, a governança recebe destaque, sendo discutida por seu conceito multifacetado e também por seu caráter político.

No âmbito econômico, os anos 1980 são marcados pela crise do setor produtivo e do Estado de Bem-Estar Social. Com isto, ocorreu o crescimento das ideias neoliberais e do capital financeiro/rentista. No plano administrativo, as postulações são marcadas pela tentativa de superar a crise de ineficiência do modelo burocrático. Nesse contexto, surge o modelo gerencial também chamado de Nova Gestão Pública.

O movimento da Nova Gestão Pública surge em virtude da necessidade de aumento na prestação de serviços da sociedade e da preocupação do controle desses custos, para pleno emprego das ações do Estado. A descentralização administrativa, participação social e busca da eficiência são elementos que marcam esse novo modelo de gestão. Diante disso, a governança pública possui um ponto de confluência com esse movimento na medida em que preza pelas melhores formas de gestão na execução das funções estatais e de seu pleno desempenho. Além disso, as mudanças institucionais impostas pela nova Gestão Pública também impulsionam a utilização de indicadores para avaliação do desempenho organizacional, satisfação dos usuários dos serviços públicos e também como uma forma de controle social¹.

Em meio a esse cenário, o Brasil incorporou os paradigmas da cidadania, passando pelo processo de redemocratização, em um período em que o neoliberalismo estava hegemônico. A Constituição Federal de 1988 iniciou uma etapa inédita de redemocratização no país, inspirada nos princípios do Estado do Bem-Estar Social, universalidade, seguridade social e direito, elaborando e implementando políticas públicas². 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. Observa-se a distribui-

¹ FAGNANI, Eduardo. O fim do breve ciclo da cidadania social no Brasil (1988-2015). *Texto para Discussão*, Unicamp. IE, Campinas, v. 1, n. 308, p. 1-21, jun. 2017.

² PAQUET, Gilles. *Governance through social learning*. Ottawa: University of Ottawa Press: Les Presses de l'Université d'Ottawa, 2015.

ção de responsabilidades para os entes municipais, sem que estes tenham capacidade administrativa e financeira de executar as medidas cabíveis, uma vez que as políticas são pensadas em nível federal.

As transformações na administração pública continuam e o conceito de governança pública avançou ao longo das últimas décadas, no sentido de suprir as demandas públicas e sociais dos últimos tempos. Surge uma nova concepção de governança, como forma de estabelecer e pensar as decisões das políticas municipais bem como a tentativa de amenizar os efeitos prejudiciais ao andamento da gestão. Somando a isso, observam-se transformações sociais do mundo pós-moderno pautado nos paradigmas da informação e tecnologia, das redes sociais e da flexibilização dos padrões de desenvolvimento. Novos paradigmas de gestão, principalmente a partir de 2008, são vistos na sociedade que passam a influenciar na governança.

Entende-se que, diante dos problemas emergentes que as sociedades e as instituições passam, um modelo de gestão que não englobe aspectos como: processo de aprendizagem, uma administração compartilhada³, transparências nas atividades e nas prestações de contas, inclusão e intercâmbio com outros atores sociais, entre outros, pouco será contributiva para a resolução de seus principais desafios. Esses elementos distinguem a governança pública da gestão tradicional⁴. Além disso, desconsiderando-se as necessidades e particularidades impostas pela realidade local, o modelo de gestão tradicional contribui pouco com a gestão pública.

Além disso, é preciso que os conceitos e práticas da gestão pública nos seus processos de elaboração, implementação e avaliação leve em consideração critérios de justiça social⁵. Nesse sentido, é preciso considerar três princípios: 1) o reconhecimento social como forma de integração plena na sociedade; 2) a redistribuição isonômica, igualitária e justa da riqueza material enquanto resultado da produção de suas condições de existência e 3) a representação política paritária nas esferas de decisão como forma de pertencimento social e como procedimentos que estruturam os processos públicos de confrontação⁶.

Assim, o conceito de governança avança em direção de uma nova concepção de gestão pública municipal, voltada para democracia e gestão social, um Novo Serviço Público⁷. Nesse contexto, entra em cena o conceito de Governança Interativa⁸, que visa às interações entre os diversos atores sociais que fazem parte do dia a dia da governança — nesse caso, em âmbito municipal, incluindo também conteúdos teóricos e empíricos relacionados à justiça social nas diversas relações da gestão pública com a sociedade. Essas relações podem ser mais sensíveis do ponto de vista dos municípios, onde as relações sociopolíticas são mais visíveis.

A governança^{9, 10} se tornaria uma das alternativas para os problemas enfrentados no âmbito da gestão municipal, uma vez que, por meio da participação de diversos atores e da organização local dos municípios, alguns problemas seriam solucionados, contribuindo também para o desenvolvimento da região.

A partir de então, uma questão a ser analisada refere-se aos estudos da governança no âmbito da gestão municipal, tendo em vista as necessidades impostas aos entes municipais. Devido à contribuição atribuída à governança para a gestão municipal, denota-se a necessidade de avaliação desta. Assim, se fazem necessários

³ UNCETA, Alfonso; BARANDIARAN, Xabier; LAKIDAIN, Asier. Digitalisation of creative industries fostered by collaborative governance: public innovation labs in Gipuzkoa. *Sustainability*, Espanha, v. 13, n. 5, p. 2568, fev. 2021.

⁴ DENHARDT, Robert B. *Teorias da administração pública*. São Paulo: Cengage Learning, 2012.

⁵ KOOIMAN, Jan. Governar en gobernanza. In: LOZANO, Catharine. *La Gobernanza hoy*. Catalúnia: Instituto Nacional de Administración Pública, 2005. v. 10. p. 57-82.; FRASER, N. A justiça social na globalização: redistribuição, reconhecimento e participação. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, v. 63, p. 7-20, out. 2002.

⁶ FRASER, N. Redistribuição ou reconhecimento? Classe e status na sociedade contemporânea. *Interseções*, v. 4, n. 1, p. 7-32, 2002.

⁷ DENHARDT, Robert B. *Teorias da administração pública*. São Paulo: Cengage Learning, 2012.

⁸ KOOIMAN, Jan. Governar en gobernanza. In: LOZANO, Catharine. *La Gobernanza hoy*. Catalúnia: Instituto Nacional de Administración Pública, 2005. v. 10. p. 57-82.

⁹ 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*, Londres, v. 20, n. 3, p. 441-458, fev. 2017.

¹⁰ 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, maio/ago. 2018.

estudos que discutam sobre a estruturação de indicadores para avaliar a governança pública municipal e interação entre atores, ainda incipientes na literatura. São encontrados estudos ligados à concepção da avaliação a partir de uma perspectiva da Nova Gestão Pública. Diante disso, neste estudo, parte-se da premissa de que a utilização de um índice sintético de governança para os municípios é contributiva para análise da gestão pública praticada em nível municipal.

Consoante a isso, destaca-se a realidade de alguns estados brasileiros que em sua grande maioria apresentam municípios com problemas na execução de sua gestão. Diante disso, o estado da Paraíba é colocado como lócus da pesquisa por ser um dos estados do Brasil que mais depende da iniciativa pública para seu desenvolvimento. Os investimentos privados mais relevantes estão mais concentrados em cinco municípios apenas, especialmente dependentes do comércio, ficando o restante do estado à espera de políticas públicas, muitas de cunho assistencialista. Observa-se a necessidade de pensar a governança no âmbito desses municípios de forma a contribuir com sua gestão.

Nessa conjuntura, busca-se, neste trabalho, preencher a lacuna encontrada na literatura voltada para preocupação com a governança municipal e a necessidade de se estruturar indicadores que possam avaliar o nível de governança dos municípios, levando em consideração as particularidades do país e das regiões. Os pilares e as dimensões abordadas no estudo tiveram como base estudo encontrado¹¹. Em seguida, foram selecionados na literatura indicadores que pudessem avaliar a governança no âmbito da gestão municipal.

Como justificativa teórica, além de preencher uma lacuna já destacada, a proposta de índice se destina a avaliar a governança com base nas novas abordagens sobre o tema, pautado em uma gestão municipal sem perder o respaldo nos princípios da administração pública brasileira. O conceito de governança interativa adotado se alinha com a premissa da pesquisa, na medida em que considera os diversos formatos de interação que podem ocorrer na gestão municipal.

Além disso, apesar de constituir um índice que pode ser utilizado para avaliar a governança dos municípios brasileiros como um todo, neste estudo, a aplicação do índice é direcionada para a análise de regiões menos desenvolvidas, em que mais se necessita da avaliação da governança e da gestão pública, como é o caso das regiões Norte e Nordeste do Brasil.

A justificativa prática desse estudo ocorre por meio do caráter instrumental do índice, na medida em que este auxilia no estabelecimento das políticas públicas, principalmente nos municípios que mais dependem delas. O índice avalia a governança praticada e sua contribuição para a efetividade nas políticas, permitindo realizar os ajustes necessários em sua implementação. Tal índice pode ser utilizado como instrumento de planejamento do Estado nos municípios brasileiros, assim como pode funcionar como instrumento de controle social por parte dos cidadãos.

Como forma de estruturar o pensamento para fins de verificação empírica dos temas discutidos, foi elaborado o seguinte objetivo: analisar as formas de contribuições da utilização de um índice sintético de governança para a gestão pública nos municípios do estado da Paraíba. Em termos metodológicos, trata-se de uma pesquisa quantitativa e bibliográfica. Em um primeiro momento, foi realizada uma revisão da literatura nacional e internacional, para selecionar os indicadores para avaliação. Com efeito, foram coletados dados nas bases nacionais em resposta a cada indicador. Na pesquisa também foi utilizada uma técnica de multicritério, diagrama de Mudge, que se deu através da aplicação de questionários com pessoas envolvidas na gestão municipal e auditores do Tribunal de Contas da Paraíba, tendo como finalidade encontrar pesos para cada indicador e sua respectiva dimensão, evitando a escolha individual do pesquisador, que poderia enviesar a pesquisa.

¹¹ 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, set./out. 2015.

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

2 Referencial teórico

2.1 Governança pública

O conceito de governança na gestão pública emerge em meio aos paradigmas da Nova Gestão Pública a partir das abordagens da cidadania, eficiência e resultados. No entanto, logo foi necessário repensar as formas de atuação na gestão pública, devido às implicações causadas por esse modelo. Há contradições sobre o teor político e ideológico da reforma, em que uma parte defende neutralidade e outra defende que a reforma tampouco foi neutra¹². Existem na literatura¹³ autores que defendem que, na verdade, a Reforma Gerencial fez parte do processo de reestruturação do Estado, em relação ao ideário do capitalismo contemporâneo e do neoliberalismo. A ideia defendida é a de um Estado ineficiente em razão do seu déficit público, devido à forma equivocada de conceber os motivos da crise e da necessidade de reestruturar as bases produtivas do Estado capitalista.

A maior crítica enfrentada pela reforma gerencial é sua comparação ao modelo neoliberal, como tentativa do capitalismo se reerguer da crise sofrida na economia, queda da taxa de lucro, evento que ocorria não apenas em países subdesenvolvidos, mas em todo sistema capitalista. Como saída, o capitalismo luta por mais espaços e incentiva a diminuição do Estado com o discurso que este está além de sua capacidade de execução, dando origem aos processos de desestatização, privatização, dentre outros. Tal fato ocorreu no Brasil no início nos anos de 1990.

A sociedade passou por um processo de desregulamentação, típico de uma sociedade pós-industrial. Relações sociais e produtivas, flexíveis, e culturalmente integradas por uma vertente pós-moderna. Em suma, são organizações voltadas para a globalização de suas fronteiras, focadas na economia do conhecimento e organização em rede. Temas como terceirização, aprendizagem, conhecimento, criatividade, inovação, diminuição de escopo e escala, terceirização, aprendizagem, conhecimento, criatividade, inovação, diminuição de escopo entre outros, passam a fazer parte do dia a dia das organizações¹⁴.

O que se via nas sociedades modernas era um modelo pré-industrial de desenvolvimento, que tinha como foco econômico a maximização da produção a partir da produção em larga escala. Na atualidade, a chamada sociedade pós-moderna é marcada por um padrão de desenvolvimento informacional, resultado de um processo de crescimento tecnológico, informacional e acumulação de conhecimentos¹⁵.

No entanto, os desdobramentos desses novos paradigmas começam a mudar os rumos da história que vinha sendo desenhada a partir dos anos de 1980. Após a crise de 2008, isso se torna mais evidente. Observa-se crise no modelo neoliberal, em que este não responde mais às demandas da sociedade. O padrão global

¹² PESSOA, Robertson Santos. Direito administrativo, garantismo democrático e eficiência: a busca do equilíbrio necessário. *Revista Digital de Direito Administrativo*, v. 10, n. 1, p. 88-104, 2023.

¹³ SANTOS, Reginaldo Souza *et al.* Reestruturação produtiva do Estado brasileiro na perspectiva do projeto neoliberal. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 38, n. 1, p. 7-32, na. 2004.

¹⁴ PETTIGREW, A. M.; MASSINI, S. Innovative forms of organizing: trends in Europe, Japan and USA. In: PETTIGREW, A. M.; WHITTINGTON, R.; MELIN, L.; SANCHEZ-RUNDE, C.; VAN DEN BOSCH, F. A.; RUIGROK, W.; NUMAGAMI, T. (ed.). *Innovative forms of organizing: international perspectives*. London: Sage, 2003.

¹⁵ CASTELLS, Manuel. *A sociedade em rede*. São Paulo: Paz e terra, 2011.

de desenvolvimento está sendo questionado pela concepção de uma economia também regionalizada¹⁶. Outros modelos de economia, como economia solidária, que buscam absorver padrões regionais econômicos, entram nas discussões. A respeito da governança pública, modelos mais democráticos e participativos estão tomando espaços dos debates sobre o tema¹⁷.

No âmbito estatal, o que se discute é o novo papel do Estado no século XXI, que vai além da perspectiva econômica. Evidencia-se a atuação do Estado como promotor da justiça social e garantidor da execução dos serviços sociais previstos na Constituição Federal de 1988¹⁸. Os rumos do papel do Estado Brasileiro frente às crises que marcaram sua história se lançam no sentido de uma nova estratégia de desenvolvimento. Dessa forma, envolve uma reestruturação das relações sociais e econômicas, um repensar do espaço e da cidadania e recomposição do Estado¹⁹.

Surge a necessidade de um modelo de Estado e de governança pública pautado na democracia, consenso e cooperação, e da necessidade de desenvolver estratégias para a sua atuação, visando o estreitamento das suas relações com a sociedade²⁰. Em suma, a capacidade de governar por meio da coordenação dos interesses coletivos. A crítica ao modelo gerencial deve ser desenhada por meio da necessidade de se estabelecer um novo serviço público²¹. O Novo Serviço Público ou NSP, considerado como novos desdobramentos das reformas da administração pública na atualidade, busca envolver os valores de cidadania e participação na execução da Administração Pública, com a sociedade participativa não apenas participante, mas engajada nas decisões públicas.

São Princípios do NSP: servir cidadãos não consumidores, perseguir o interesse público, dar mais valor à cidadania e ao serviço público do que ao empreendedorismo, pensar estrategicamente, agir democraticamente, reconhecer que accountability não é simples; servir, em vez de dirigir, dar valor às pessoas, não apenas à produtividade²². O NSP fundamenta-se nas críticas aos princípios da Reforma Gerencial e da sua centralidade na relação Estado-mercado. Contudo, o NSP “consiste na aplicação de conceitos renovados da Teoria da Cidadania e Sociedade Civil, do humanismo organizacional e da administração pública pós-modernista”²³ em quem o Estado é figura central e reguladora na busca de resolver conflitos coletivos.

Alguns autores^{24, 25} defendem que a governança pública deve ser analisada a partir das capacidades do Estado, ou seja, a partir das capacidades governativas. Dessa forma, Capacidades Governativas são compreendidas como o conjunto de instrumentos ou mecanismos à disposição de um governo, somado às ações

¹⁶ PAQUET, Gilles. *Governance through social learning*. Ottawa: University of Ottawa Press: Les Presses de l'Université d'Ottawa, 2015.

¹⁷ FONTES, Breno Augusto Souto-Maior. *Redes sociais e poder local*. Recife: EDUFPE, 2012.

¹⁸ CARVALHO, Osvaldo Ferreira de. O Estado Social e o papel das políticas públicas para o alcance da justiça social. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, v. 12, n. 3, 2022.

¹⁹ FIORI, José Luís. Para repensar o papel do Estado sem ser um neoliberal. *Brazilian Journal of Political Economy*, v. 12, p. 76-89, 2023.

²⁰ DIAS, Taisa; CARIO, Silvio Antonio Ferraz. Governança Pública: ensaiando uma concepção. *Revista Contabilidade, Gestão e Governança*, Brasília, v. 17, n. 3, p. 89-108, set./dez. 2014.

²¹ DENHARDT, Robert B. *Teorias da administração pública*. São Paulo: Cengage Learning, 2012.

²² SIMIONE, Robert B. *Teorias da administração pública*. São Paulo: Cengage Learning, 2012.

²³ 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, jan./mar. 2017.

²⁴ ISMAEL, Ricardo. Governos estaduais no ambiente federativo inaugurado pela Constituição Federal de 1988: aspectos políticos e institucionais de uma atuação constrangida. *ECONSTOR*, 2013. Disponível em: <https://www.econstor.eu/handle/10419/121566>. Acesso em: 13 fev. 2022.

²⁵ MONTEIRO NETO, Aristides. Federalismo sem pactuação: governos estaduais na antessala da federação. *ECONSTOR*, 2014. Disponível em: <https://www.econstor.eu/handle/10419/121648>. Acesso em: 13 dez. 2021.

provenientes do governo federal, que permite articular e promover estratégias com vistas ao desenvolvimento local²⁶. Vale salientar que esse conceito já tinha sido usado na literatura²⁷.

Dessa forma, a governança pública que emerge para o século XXI é focada nas necessidades coletivas, na interação entre os agentes que estão envolvidos com os interesses geridos pelo Estado e na capacidade administrativa de gerir esses interesses^{28, 29, 30, 31}. Consoante a isso, o conceito de governança interativa contribui para as discussões na área, tendo em vista que visa nas interações e articulações entre diversos atores sociais do interesse da gestão.

Parte-se da ideia de governança interativa³², por entender que para a solução de problemas sociais é necessário a articulação de diferentes atores sociais. As políticas devem ser pensadas de baixo para cima, no entanto, é necessária uma atuação do Estado, para que não ocorram injustiças sociais. Não significa dizer que não se defende a importância e a autonomia do mercado para suas relações econômicas. No entanto, se defende que o mercado não resolve todos os problemas, tampouco está preocupado com as questões sociais, ou em ocupar espaços em que a lógica do lucro não seja a preponderante. Diante disso, utiliza-se a governança interativa como mecanismo para resolução de tais problemas, dentro da nova concepção de governança pública, pautada nos princípios da administração pública brasileira e não em padrões globais de governança, mas atenta às demandas dos demais entes federados inclusive em nível municipal.

2.2 Governança Pública Municipal

As discussões sobre governança pública avançaram para a concepção de uma gestão do Estado descentralizador e com forte elemento interativo. Dessa forma, a esfera pública passa a governar com agentes que estão em diferentes níveis hierárquicos e posições na sociedade.

Essa interação vai desde consórcios intermunicipais³³, acordos e parcerias privadas com ONGs^{34, 35, 36} e também reuniões populares e reuniões de bairro, audiências públicas, fóruns locais, Associações Públicas e Orçamento Participativo^{37, 38}.

²⁶ MONTEIRO NETO, Aristides. Federalismo sem pactuação: governos estaduais na antessala da federação. *ECONSTOR*, 2014. Disponível em: <https://www.econstor.eu/handle/10419/121648>. Acesso em: 13 dez. 2021.

²⁷ SANTOS, Maria Helena de Castro. Governabilidade, governança e democracia: criação de capacidade governativa e relações executivo-legislativo no Brasil pós-constituente. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 40, p. 335-376, out./dez. 1997.

²⁸ LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. Modelos contemporâneos de democracia e o papel das associações. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 20, n. 43, p. 59-80, out. 2012.

²⁹ 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, jan./mar. 2017.

³⁰ 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, jul./ago. 2018.

³¹ 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, set./out. 2019.

³² KOOIMAN, Jan. Governar en gobernanza. In: LOZANO, Catharine. *La Gobernanza hoy*. Catalúnia: Instituto Nacional de Administración Pública, 2005. v. 10. p. 57-82.

³³ KENNEDY, Loraine; SOOD, Ashima. Outsourced urban governance as a state rescaling strategy in Hyderabad. *Cities*, India, v. 85, p. 130-139, fev. 2019.

³⁴ 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, jan. 2010.

³⁵ NAVEED, Shabana; SALMAN, Yamina. Debate: Governance networks for public service delivery—panacea or puzzle? *Public Money & Management*, Londres, v. 41, n. 1, p. 14-16, jan. 2021.

³⁶ BUTA, Bernardo Oliveira; GUIMARAES, Tomas Aquino; AKUTSU, Luiz. Governance in the Brazilian Federal Public Defender's Office. *International Journal for Court Administration*, Brasília, v. 11, n. 1, p. 1-25, jan. 2020.

³⁷ SAAD, Joanna. The role of the creation and sharing of digital media content in participatory e planning. *International Journal of E-Planning Research (IJEP)*, Finland, v. 1, n. 2, p. 1-22, jan. 2018.

³⁸ 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, jan./

A descentralização da governança pública implica uma maior preocupação dos municípios na execução desta, principalmente em um contexto de governança como interação de diversos atores sociais. Essa interação direta com a sociedade pode ser mais vista no âmbito do ente federado mais próximo da população, os municípios. Diante disso, 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. Contudo, é nessa esfera que se potencializa a participação popular no processo de formulação e avaliação de políticas públicas, além disso, a autonomia desse ente pode conferir maior eficiência organizacional³⁹.

Alguns autores⁴⁰ consideram que, para os municípios, a governança pública se apresenta como um potencial para uma ação conjunta entre diversos atores de forma eficaz, transparente e compartilhada, objetivando solucionar problemas públicos. A governança pública nos municípios representa não somente 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 região⁴¹. Considerar a preocupação com os municípios leva à concepção de governança local e o enfoque nas questões particulares de cada região⁴².

No Brasil, apesar da descentralização de ações e recursos para os municípios, estes ainda ficam dependentes das determinações da Constituição Federal 1988 no âmbito do governo federal. A União concentra a autoridade de legislar sobre a maior parte de políticas públicas de responsabilidade dos estados e municipalidades. Esse fato dificulta a autonomia dos municípios.

Os municípios ficam responsáveis pela implementação das políticas públicas, mas muitas vezes não são consultados sobre suas demandas nem capacidades administrativa e financeira. Além disso, a autonomia na execução das políticas públicas não veio acompanhada de autonomia na política econômica, gerando outros entraves para os municípios⁴³. Eles estão na base da atividade pública. As políticas públicas possuem uma relação direta com a sociedade no âmbito dos municípios, por isso a necessidade de pensar em uma governança pública, que contribua para melhorar o processo de formulação e implementação das políticas.

Dessa forma, é preciso discutir sobre a necessidade de levantar discussões a respeito de tal problema na gestão municipal, tendo em vista as implicações para seu desenvolvimento, também se faz necessário estudos que viabilizem tais discussões. Diante disso, outra questão preponderante é a necessidade de estruturar indicadores para avaliar a governança municipal e de mensurar o envolvimento dos demais atores sociais. Na literatura encontram-se modelos genéricos, havendo a necessidade de estimular as discussões sobre gestão pública no âmbito local, considerando suas particularidades.

Nesse contexto, o Banco Mundial estabeleceu indicadores que relacionam a boa governança ao desenvolvimento social. Esses indicadores, porém, são genéricos e visam à esfera global. Na literatura são encontrados estudos⁴⁴ que possuem enfoque na esfera local, desenvolveram o indicador de avaliação da governança para os municípios portugueses com base nos indicadores propostos pelo Banco Mundial. Tendo em

mar. 2017.

³⁹ MACHADO, Betieli da Rosa Sauzem; HERMANY, Ricardo. A governança multinível e o controle externo em políticas públicas de saúde no âmbito local: a possibilidade indutora dos pareceres do Tribunal de Contas. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, v. 12, n. 3, 2022.

⁴⁰ SILVA, Érica Aline Ferreira; ALCÂNTARA, Valderi de Castro; PEREIRA, José Roberto. Governança e esfera pública sobre resíduos sólidos urbanos no âmbito municipal. *Administração Pública e Gestão Social*, Viçosa, v. 8, n. 3, p. 137-146, jan. 2016.

⁴¹ PEIXE, Blênio Cezar Severo; ROSA FILHO, Celso da; PASSOS, Gabriela de Abreu. 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, jul./set. 2018.

⁴² THANH, Su D.; CANH, Nguyen P. Local governance: impacts of fiscal decentralization on government size and spending composition in Vietnam. *Asian Economic Journal*, Vietnã, v. 33, n. 4, p. 311-340, fev. 2019.

⁴³ SANTOS, Angela Moulin S. Penalva. O município e a política urbana: o federalismo simétrico em xeque. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, v. 12, n. 3, 2022.

⁴⁴ CRUZ, Nuno Ferreira da; MARQUES, Rui Cunha. Índices de governança municipal: utilidade e exequibilidade. *REPAP*, 2011. Disponível em: <http://repap.ina.pt/handle/10782/581>. Acesso em: 20 set. 2021.

vista a dinâmica de cada país, Oliveira e Pisa⁴⁵ desenvolveram um indicador (quadro 1) que busca a avaliação do nível de governança federal e dos estados com base nos princípios da Governança Pública, o Índice de Avaliação da Governança Pública – IGovP.

Quadro 1 – Indicadores de Governança de Oliveira e Pisa

PILARES	INDICADORES
Efetividade	Renda média domiciliar per capita percentual Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M)
Transparência e Accountability	Índice de Transparência
Participação	Percentual de Eleitorado Votos Válidos versus Eleitores Aptos. Percentual 1.º Turno Taxa de participação em Conselhos Nacionais e Estaduais
Equidade	Índice de Gini Taxa de analfabetismo Taxa de desemprego
Legalidade, Ética, Integridade	Taxa de Aprovação das contas pelo TCE/TCU Taxa de trabalho infantil

Fonte: Oliveira e Pisa (2015).

Os Pilares do índice são Efetividade, Transparência, Accountability, Participação, Equidade, Conformidade Legal e Integridade/Ética, cada qual com seus respectivos indicadores. O índice mede o grau de governança federal e estadual e sua nota varia de 0 a 1, distribuído uniformemente entre os pilares. Os autores fizeram uma aplicação do índice para todos os estados do Brasil, tendo significativas contribuições e ressaltando a importância de avaliar numa perspectiva municipal.

Para os autores, há a necessidade de criar instrumentos que façam relação com aspectos locais e regionais, levando em consideração os princípios da administração pública brasileira. Ressaltam também que, algumas iniciativas da literatura, acabam por reproduzir instrumentos de caráter global em nível municipal, resultando em pouco entendimento da realidade local, apenas uma tentativa de adaptar à realidade a perspectiva global. A preocupação com os municípios é pouco vista na literatura, são encontrados trabalhos em grande parte voltados para análise estadual ou nacional.

A partir disso, alguns autores⁴⁶ tomaram como base os trabalhos de Oliveira e Pisa⁴⁷. Estes, por sua vez, trabalharam indicadores de governança global, relacionando-os aos indicadores de desenvolvimento social em países que formam o BRICS (Brasil, Rússia, Índia China e Áfricas do Sul). Também é possível encontrar estudos⁴⁸ que fazem 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.

⁴⁵ 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, set./out. 2015.

⁴⁶ MARINO, Pedro de Barros Leal Pinheiro *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, set./out. 2016.

⁴⁷ 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, set./out. 2015.

⁴⁸ SANTOS, Rodolfo; ROVER, Suliani. Influência da governança pública na eficiência da alocação dos recursos públicos. *Revista Brasileira de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 53, n. 4, p. 732-752, jul./ago. 2019.

Estudos recentes^{49, 50} buscaram fazer a aplicação desse modelo em municípios brasileiros, mas os trabalhos apenas replicam o modelo original, sem fazer as devidas adequações ao escopo territorial. Também é possível encontrar estudos sobre governança local e a efetividade das políticas públicas, a partir de índices de pobreza, relacionando com a questão territorial entre os municípios brasileiros⁵¹.

Há autores^{52, 53} que trabalham com o conceito de capacidade governativa. Estes propuseram um modelo com as seguintes dimensões para a capacidade governativa: dimensões econômico-fiscais e dimensões político-institucionais de uma estrutura de governo. Os trabalhos dos autores ora mencionados, tratam da Capacidade Governativa nos estudos ligados à esfera estadual. No âmbito Municipal, o surgimento das competências municipais está ligado, intrinsecamente, ao desempenho e às capacidades de governança da gestão municipal⁵⁴.

A partir de então, buscou-se, neste artigo, contribuir com a literatura estruturando um índice de avaliação da governança pública municipal, pautados nos princípios da administração pública (quadro 1). Os indicadores anexados à proposta inicial buscaram uma avaliação de aspectos municipais, denominada de Índice de Avaliação Pública Municipal – IGovP-M. O modelo final ficou estruturado em 10 dimensões e 18 indicadores. Vale salientar que outros diversos indicadores foram encontrados na literatura, no entanto, em termos práticos, os dados secundários não foram possíveis de serem encontrados.

No quadro 2, estão descritos os indicadores selecionados na literatura de governança pública para a constituição do índice sintético que serviram como as categorias de análise. Também são apresentadas as referências em que são pautados. Foram selecionados um conjunto de indicadores que além de constar na literatura possuem metodologia de aplicação e dados nos bancos disponíveis.

Quadro 2 – Indicadores, dimensões e pilares do IGovP-M

PILAR 1 – EFETIVIDADE			
Dimensão	Indicadores	Autores	Fonte dos dados
Riqueza	PIB <i>per capita</i>	Oliveira e Pisa (2015)	https://metadados.ibge.gov.br/consulta/taticos/operacoes-estatisticas/
Desenvolvimento Humano	(IDH-M)		
	Mortalidade infantil	Marino et al. 2016	https://cidades.ibge.gov.br/brasil/
Serviços municipais	Esgotamento sanitário adequado	Cruz e Marques, (2011)	https://cidades.ibge.gov.br/brasil/
	Abastecimento de água satisfatório		http://atlas.ana.gov.br/atlas/forms/analise/Geral.aspx

⁴⁹ SOUZA, Rogério Oliveira de. *Índice de governança pública municipal - IGovM: instrumento de gestão societal*. 2018. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Governança Pública) – Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública, Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Curitiba, 2018.

⁵⁰ 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.

⁵¹ SALES, Jaqueline Cavalari; FONSECA, Marcos Wagner da. Efecto de la dependencia espacial y la gobernanza sobre la eficacia de las políticas públicas en los municipios brasileños. *América Latina Hoy*, v. 90, p. 139-158, 2022.

⁵² ISMAEL, Ricardo. Governos estaduais no ambiente federativo inaugurado pela Constituição Federal de 1988: aspectos políticos e institucionais de uma atuação constringida. *ECONSTOR*, 2013. Disponível em: <https://www.econstor.eu/handle/10419/121566>. Acesso em: 13 fev. 2022.

⁵³ MONTEIRO NETO, Aristides. Federalismo sem pactuação: governos estaduais na antessala da federação. *ECONSTOR*, 2014. Disponível em: <https://www.econstor.eu/handle/10419/121648>. Acesso em: 13 dez. 2021.

⁵⁴ SANTOS, Rodolfo; ROVER, Suliani. Influência da governança pública na eficiência da alocação dos recursos públicos. *Revista Brasileira de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 53, n. 4, p. 732-752, jul./ago. 2019.

PILAR 2 – TRANSPARÊNCIA			
Acesso à informação e prestação de contas	Índice de Transparência Contas Abertas	Oliveira e Pisa (2015)	http://combateacorrupcao.mpf.mp.br/ranking
	Transparência da Câmara Municipal	Cruz e Marques, (2011)	Sites das Câmaras Municipais, Páginas em rede social etc.
PILAR 3- PARTICIPAÇÃO			
Eleitorado Votos	Comparecimento nas eleições	Oliveira e Pisa (2015)	https://tce.pb.gov.br/indice-de-transparencia-publica
Participação Social	Conselhos Municipais		Henrichs e Gomes de Menza (2017); Kooiman (2008); Frey (2007); Kennedy e Sood (2018)
	Consórcios Intermunicipais	Henrichs e Gomes de Menza (2017); Buta, Guimarães Akutsu (2019); Ballesteros e Bisogno (2021); Naveed e Salman (2020); Sant'Anna (2019);	
	Conferências Municipais	Saad (2018); Sant'Anna (2019); Simione (2017); Abreu e Gomes (2018); Filgueiras (2018).	
PILAR 4 – EQUIDADE			
Desigualdade de Renda	Índice de Gini	Oliveira e Pisa (2015)	http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/i_bge/alfdescr.htm
	Pessoas com até 1/2 salário mínimo	Ministério da Cidadania	
	Taxa de analfabetismo	Oliveira e Pisa (2015)	
Acesso à educação	Desenvolvimento da Educação Básica – (IDEB)	Ministério da Educação	http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/i_bge/alfdescr.htm
Gastos com serviços	Saúde Educação	Marino et al., 2016; Amaral e Aldo (2018)	https://www.gov.br/saude/pt-br/aceso-a-informacao/siops
			https://www.fn.de.gov.br/fnde_si%20stemas/siope
PILAR 5 – LEGALIDADE, ÉTICA E INTEGRIDADE			
Endividamento	Grau da dívida dos Municípios	Jimenez (2020); Amaral e Aldo (2018)	http://www.tesouro.fazenda.gov.br

Fonte: Elaboração própria (2021).

Optou-se por utilizar os pilares e algumas dimensões e indicadores descritos no trabalho que foi usado como referência⁵⁵ conforme as seguintes justificativas: i. os princípios constitucionais, que formam os pilares, são norteadores da administração pública brasileira e refletem sua realidade e gestão; ii. as dimensões e

⁵⁵ 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, set./out. 2015.

indicadores que foram adaptadas e ampliadas, refletem a visão compartilhadas dos autores de ambos os trabalhos, de que se deve levar em consideração não apenas aspectos da governança tradicional, mas elementos de governança, pensando em aspectos sociais, por isso que é encontrados dimensões e indicadores ligados à economia, renda, desenvolvimento social, entre outros iii. defende-se que, para analisar a governança, é preciso saber quais as principais demandas dos municípios, para então saber se o modelo de governança adotado está sendo efetivo; iv. a percepção dos atores envolvidos da gestão possibilita uma visão mais adequada da realidade e não enviesamento das prioridades, caso fossem escolhidos unicamente pelos autores; v. esses dois últimos pontos não são discutidos no trabalho usado como referência⁵⁶; vi. a adaptação e de algumas dimensões e indicadores normalmente utilizados na literatura, ocorre devido ao próprio fato de que, quando utilizados, não estão direcionados para nível municipal, ou não estão sintetizados para analisar a governança pública a partir de uma relação entre aspectos tradicionais e de desenvolvimento social.

Como ponto de crítica, neste trabalho é defendido que, apesar da interação de agentes envolvidos na governança ser essencial para a efetividade das políticas, faz-se necessário uma gestão democrática dessa interação. Apesar de os agentes terem seus espaços de participação, a capacidade de coerção de uns é superior às de outros, podendo causar uma participação e influência desigual. Não se pode esquecer que a sociedade possui diferentes membros com diferentes pontos de vista e que há a lei natural da sobrevivência.

Outra questão a ser pontuada é que, observa-se a complexidade dos desdobramentos da sociedade e os perigos que os padrões hegemônicos e descentralizados podem representar na sociedade, uma vez que sustentam uma visão elitista e do Capital. Defende-se um modelo de gestão democrático e governança interativa, pautado na atuação do Estado, tanto em termos de governança, quanto em termos de desenvolvimento social. Uma sociedade participante é uma sociedade com acesso à informação e formação, sendo assistida por políticas que permitem essa evolução.

A partir da revisão apresentada, foi possível contextualizar o escopo temático da pesquisa com foco na governança pública. No item a seguir, serão apresentados os procedimentos metodológicos que permitiram chegar ao objetivo proposto.

3 Procedimentos metodológicos

No que diz respeito aos procedimentos metodológicos, a pesquisa é de caráter quantitativo, pois busca, através da quantificação dos dados, extrair informações referentes aos indicadores para avaliar o grau da governança. Quanto aos objetivos, a pesquisa se configura como exploratória e descritiva, pois, além de explorar o fenômeno, fazendo com que o pesquisador tenha maior familiaridade, busca fazer descrições, interpretações e sistematizações sobre os dados coletados.

Quanto ao método de procedimentos da pesquisa, se configura como estatístico, pois faz uso de quantificação e tratamento de dados para cálculo dos pesos dos indicadores e por aplicar fórmulas matemáticas para a obtenção dos resultados.

Também se trata de uma pesquisa bibliográfica. Foram realizadas buscas por documentos de duas formas. Na primeira etapa, foi feita uma pesquisa manual em periódicos da área e revistas, consulta a especialistas e a técnica Snowball. A segunda etapa se deu por meio de pesquisas automáticas nas bases de dados eletrônicas. A pesquisa na literatura internacional se deu pelas bases Web e Science, Scopus e Scielo. A pesquisa na literatura nacional se deu nas bases Periódicos Capes, Google Acadêmico e Spell. Foram usados os seguintes termos de busca: *public governor* AND *governance in public policies* AND *municipal

⁵⁶ 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, set./out. 2015.

governance* AND *governance indicators *. Também os respectivos termos em português, ambas para o período correspondente ao período de 2011-2021 e o tipo de documento: artigos acadêmicos.

Os critérios de inclusão foram artigos que debatem a temática de governança pública, seus impactos nas políticas municipais e indicadores de governança. Foram excluídos artigos que tratam da governança em áreas específicas, como exemplo digital, infraestrutura e congêneres.

A revisão da literatura permitiu entender o estado da arte da temática do trabalho. A partir de cada variável encontrada na literatura, foi possível a sua estruturação em um indicador e analisada sua possível aplicação de acordo com os dados secundários disponíveis. Os pesos para cada indicador foram estabelecidos a partir da pesquisa feita com os respondentes do TCE e da gestão municipal. Os dados coletados foram sistematizados em planilhas no Excel, para dar sequência às fases de tratamento e análise de dados.

Quanto aos procedimentos de coleta de dados, a pesquisa se deu de duas formas. A técnica de análise de dados foi a estatística, sendo feita uma interpretação dos resultados após serem trabalhados. A pesquisa empírica se deu em duas fases, sendo a segunda com 2 etapas, conforme a seguir.

3.1 Fase 1 da pesquisa empírica: coleta e análise de dados primários – 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. A comparação é feita geralmente enumerando as funções como 1,2,3... n, onde n é o número de funções, posteriormente atribui-se valores para as comparações distribuídos em uma matriz triangular, por fim são calculados os pesos dos respectivos elementos e o percentual de cada um⁵⁷.

Para fins desse trabalho, essa técnica de multicritério foi utilizada para selecionar e agregar pesos para os pilares, dimensões e indicadores (categorias de análise) que compõem o IGovP-M, uma vez que, esses indicadores foram estabelecidos através da literatura. Além disso, dois outros motivos justificam o uso dessa técnica, como forma de evitar o enviesamento da pesquisa por parte da pesquisadora, caso os pesos fossem estabelecidos de acordo com seus critérios, e como forma de agregar uma análise um pouco mais subjetiva da realidade, fatos que as técnicas puramente estatísticas não possibilitam.

A aplicação do Diagrama de Mudge ocorreu por meio de questionários eletrônicos no Excel. O tipo de amostragem foi a não probabilística por acessibilidade com dois grupos de respondentes. O primeiro deles foram os auditores do Tribunal de Contas da Paraíba, mais especificamente o grupo de auditores ligados ao Sistema de Acompanhamento da Gestão dos Recursos da Sociedade – SAGRES, o resultado foi uma amostra de 9 auditores, sendo um deles o responsável dos demais. Ao longo dos últimos anos, o campo de atuação dos Tribunais de Contas foi ampliado, evidencia-se a sua participação no tocante à análise dos resultados por meio das políticas públicas, ademais, a influência dessa instituição na garantia e avaliação dos serviços públicos⁵⁸.

O segundo grupo de respondentes foram pessoas envolvidas na gestão municipal ou que em algum momento tiveram atuação (prefeitos, secretários, chefes de gabinete, entre outros). Essas pessoas foram concatenadas através de indicações de pessoas envolvidas na gestão, também por meio de e-mail e telefone. Foi selecionada uma amostra de 16 respondentes de municípios diferentes da Paraíba. Para esse grupo de respondentes, a população era maior e mais difícil de identificar, além disso, o acesso aos respondentes foi inviabilizado inclusive devido a pandemia.

⁵⁷ 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, nov. 2010.

⁵⁸ MACHADO, Betieli da Rosa Sauzem; HERMANY, Ricardo. A governança multinível e o controle externo em políticas públicas de saúde no âmbito local: a possibilidade indutora dos pareceres do Tribunal de Contas. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, v. 12, n. 3, 2022.

Optou-se pelos dois grupos de participantes devido aos seguintes motivos, a pesquisa focou na gestão municipal, por isso a necessidade de entender o seu funcionamento a partir da percepção de alguns atores. Diante da limitação em atingir todos os atores que fazem parte da governança pública na Paraíba, buscaram-se atores que fazem parte do dia a dia de todos os municípios. Dessa forma, a percepção dos auditores permitiu a visualização da governança a partir da perspectiva de envolvidos de forma indireta e mais genérica — no entanto, importante, à medida em que permite fazer um panorama das necessidades dos municípios como um todo. Já a percepção dos gestores municipais permitiu observar eventuais necessidades mais específicas dos municípios, que foram acopladas nos resultados dos grupos de respondentes.

Por fim, os pesos de cada indicador e de cada grupo de atores foram tabulados em planilhas do Excel, para posteriormente serem calculados junto aos dados secundários.

3.2 Fase 2 da pesquisa empírica: coleta dos dados secundários, tratamentos e análise dos dados

Os dados secundários foram coletados em bases nacionais de acordo com a acessibilidade de cada um. As fontes podem ser acessadas na coluna: fonte no quadro 1.

Etapa 1 – tratamento e normalização dos dados

Após a coleta dos dados secundários, estes foram tabulados em planilhas e iniciado o processo de normalização. Essa técnica, busca fazer um teste dos escores fatoriais, observando se são ortogonais e a matriz de variância e covariância entre os mesmos, que pode ser positiva ou negativa. Isto será possível por meio da seguinte equação.

$$I_p = \frac{I_o - I_{\min}}{I_{\max} - I_{\min}}$$

Etapa 2 – ponderação e classificação

Posterior à obtenção dos pesos para cada indicador, por meio da coleta de dados primários, e a normalização dos dados secundários, foi iniciado o processo de obtenção dos valores para cada índice, esse processo se deu de acordo com a seguinte fórmula:

$$IGovP - M = \sum_{i=1} (N_i) \times (p_i) \quad IGovP - M = \sum_{i=1} (N_i) \times (p_i) \quad \text{Em que:}$$

Após a obtenção da nota para cada indicador e posterior dimensão, foi possível a aplicação da seguinte fórmula para a construção dos índices de governança pública municipal.

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

Os dados foram classificados de acordo com a escala da figura 1. Por fim, abordam-se, no item a seguir, as informações obtidas e análises realizadas a partir dos resultados de toda a pesquisa.

4 Apresentação e análises dos resultados

Nesse item são apresentados os principais resultados e análises obtidos na pesquisa empírica, de início com os dados coletados a partir das respostas dos participantes, em seguida com as análises estatísticas. Em seguida são feitas análises com a revisão da literatura.

4.1 Percepção dos respondentes e resultados de dados primários

Inicialmente, foi feita a proporcionalidade dos indicadores em relação com o indicador de maior peso, isso ocorreu para que os valores dos pesos ficassem de acordo com os valores dos dados secundários, entre 0-1. Na tabela 1, estão os principais resultados dessa fase da pesquisa.

Tabela 1 – Resultados dos questionários da média dos dois grupos

Indicador	TCE	MUN	Peso Final	Proporção
Índice de Gini	0,178	0,037	0,108	1,000
Gasto com Educação	0,115	0,083	0,099	0,918
Gasto com Saúde	0,106	0,090	0,098	0,907
Analfabetismo	0,110	0,064	0,087	0,808
Mortalidade infantil	0,048	0,101	0,075	0,693
PIB Per capita	0,084	0,050	0,067	0,619
IDEB	0,055	0,064	0,060	0,554
Esgotamento sanitário	0,031	0,077	0,054	0,499
(IDH-M)	0,022	0,083	0,053	0,488
Pessoas com até 1/2 salário mínimo	0,066	0,036	0,051	0,473
Abastecimento de água	0,022	0,080	0,051	0,472
Transparência Contas	0,042	0,054	0,048	0,445
Dívida dos Municípios	0,059	0,021	0,040	0,373
Conselhos Municipais	0,031	0,041	0,036	0,334
Conferências Municipais	0,015	0,033	0,024	0,224
Transparência da Câmara municipal	0,002	0,040	0,021	0,195
Consórcios Intermunicipais	0,013	0,028	0,020	0,189
Comparecimento nas eleições	0,000	0,018	0,009	0,084
Total	1,000	1,000	1,000	

Fonte: Dados da pesquisa (2021).

De acordo com a percepção dos auditores do TCE, a partir da tabela acima, é possível identificar que o indicador “Índice de Gini” foi o que recebeu mais importância de acordo com a percepção dos entrevistados, um peso de 0,178, quando padronizado a números de 0-1, sua proporção gerou um valor 1,000. Posteriormente, estão elencados como mais importantes os indicadores, “Gastos com Educação” proporção de 0,643, “Analfabetismo” 0,619 e “Gasto com Saúde” 0,594.

De acordo com a percepção dos gestores municipais, o indicador Mortalidade Infantil foi o que mais recebeu importância com um peso de 0,101, depois de ser feita a proporção pelo maior indicador, ficou com valor de 1,000. O segundo indicador que recebeu mais importância foi o de “Gastos com Saúde” com uma proporção de 0,888. Novamente o indicador “Comparecimento nas Eleições” recebeu menos importância que os demais, com uma proporção de 0,179.

A média dos resultados dos questionários não foi muito diferente dos resultados individuais, os indicadores relacionados a serviços municipais que de certa forma buscam uma maior diminuição da desigualdade,

receberam mais atenção. Os indicadores ligados, diretamente, à diminuição da desigualdade, como o “Índice de Gini” que recebeu com peso de 0,108 e proporção de 1,000 teve maior importância, seguido de Gastos com Educação e Saúde com proporção de 0,918 e 0,907 respectivamente, foram os que mais se destacaram.

Diante disso, os resultados dos dados primários serviram para o estabelecimento de pesos para os indicadores, que irão compor respectivamente os pesos das dimensões e pilares, e do índice como um todo. Os resultados apresentados serviram, também, para entender a percepção das pessoas envolvidas com a gestão municipal e o que consideram estratégico para a governança. Também, revelam as necessidades e prioridades em se trabalhar com a governança de municípios menos desenvolvidos, como é o caso da Paraíba, o que poderia ser diferente se fosse trabalhado em lugares mais desenvolvidos. No item a seguir, serão apresentados os resultados dos dados secundários ponderados pelos dados primários que resultaram no estabelecimento do IGovP-M.

4.2 Resultados dos indicadores em relação aos pesos

Após a técnica de análise multicritério, por meio do diagrama de Mudge que permitiu a verificação dos pesos para cada indicador, se iniciou a segunda fase da pesquisa empírica. Passada essa etapa, os dados foram sistematizados no Excel e realizado o processo de normalização. Nessa etapa buscou-se ponderar os dados que apresentavam discrepância com os demais, tanto para valores altos, quanto valores baixos, e colocá-los em uma escala entre 0-1. Posteriormente, foi realizado o processo de ponderação dos dados a partir das notas atribuídas pelos dois grupos de respondentes.

Nos quadros abaixo, estão contidos os valores de cada indicador conforme a ordem de maior valor.

Quadro 3 – Resultados dos indicadores de acordo com os auditores do TCE

Índice de Gini	Pessoas com até 1/2 salário mínimo	Dívida dos Municípios	Mortalidade infantil	Analfabetismo	Gasto com Saúde	IDEB	Transparência Contas	Gasto com Educação
0,667	0,339	0,272	0,268	0,236	0,198	0,185	0,165	0,163
ALTO	BAIXO	BAIXO	BAIXO	BAIXO	MUITO BAIXO	MUITO BAIXO	MUITO BAIXO	MUITO BAIXO
Abastecimento de água	Conselhos Municipais	IDH-M	PIB Per capita	Conferências Municipais	Esgotamento sanitário	Consórcios Intermunicipais	Transparência da Câmara municipal	Comparecimento nas eleições
0,063	0,054	0,038	0,036	0,032	0,024	0,009	0,007	0,000
MUITO BAIXO	MUITO BAIXO	MUITO BAIXO	MUITO BAIXO	MUITO BAIXO	MUITO BAIXO	MUITO BAIXO	MUITO BAIXO	MUITO BAIXO

Fonte: Dados da Pesquisa (2021).

Os resultados finais para os indicadores ponderados a partir das respostas dos auditores do TCE podem ser visualizados a partir do quadro acima. Nota-se que, o indicador índice de Gini (0,667) apresenta melhor desempenho, classificado como ALTO, em seguida os indicadores Pessoas com até 1/2 salário mínimo, Dívida dos Municípios, Mortalidade infantil, Analfabetismo receberam classificação como BAIXO. Os demais indicadores foram todos avaliados como MUITO BAIXO.

Os resultados finais para os indicadores ponderados a partir das respostas gestores municipais podem ser visualizados no quadro 4. Observa-se que o indicador Mortalidade infantil (0,984) recebeu melhor avaliação, MUITO ALTO. Em seguida os indicadores Abastecimento de água, IDEB, Transparência Contas, Pessoas com até 1/2 salário mínimo, Gasto com Saúde, IDH-M, Índice de Gini, Analfabetismo e Transparência da

Câmara Municipal foram avaliados como ALTO. Por fim, os indicadores restantes foram avaliados como MUITO BAIXO.

Quadro 4 – Resultados dos indicadores de acordo com os gestores municipais

Mortalidade infantil	Abastecimento de água	IDEA	Transparência Contas	Pessoas com até 1/2 salário mínimo	Gasto com Saúde	IDH-M	Índice de Gini	Analfabetismo
0,984	0,399	0,379	0,374	0,325	0,296	0,250	0,245	0,243
MUITO ALTO	BAIXO	BAIXO	BAIXO	BAIXO	BAIXO	BAIXO	BAIXO	BAIXO
Transparência da Câmara municipal	Gasto com Educação	Dívida dos Municípios	Conselhos Municipais	Conferências Municipais	Esgotamento sanitário	Comparecimento nas eleições	PIB Per capita	Consórcios Intermunicipais
0,234	0,210	0,168	0,128	0,119	0,106	0,103	0,038	0,035
BAIXO	MUITO BAIXO	MUITO BAIXO	MUITO BAIXO	MUITO BAIXO	MUITO BAIXO	MUITO BAIXO	MUITO BAIXO	MUITO BAIXO

Fonte: Dados da Pesquisa (2021).

Cada indicador apresentou seu comportamento e suas particularidades, foi possível visualizar isso na análise isolada neste item. No item a seguir, serão analisados os indicadores de acordo com as dimensões as quais pertencem, ao passo que vão ganhando corpo e atribuindo mais informações acerca da governança.

4.3 Resultados encontrados para as dimensões

O IGovP-M é composto por 10 dimensões que visam avaliar a governança pública de forma a atender o máximo de aspectos possíveis, na tabela abaixo, estão contidas as médias de cada dimensão, de acordo com a percepção dos respondentes do TCE e dos municípios.

Tabela 2 – Resultados do IGovP-M por dimensão

DIMENSÕES	TCE	MUNIC
Riqueza	0,036	0,038
Desenvolvimento Humano	0,153	0,617
Serviços municipais	0,043	0,252
Acesso à informação e prestação de contas	0,086	0,304
Eleitorado Votos	0,000	0,103
Participação Social	0,032	0,094
Desigualdade de Renda	0,503	0,285
Acesso à educação	0,211	0,311
Gastos com serviços essenciais	0,181	0,253
Cumprimento da LRF	0,272	0,168

Fonte: Dados da pesquisa (2021).

A partir da ponderação dos dados por base nas respostas dos auditores do TCE, é possível observar que a dimensão Desigualdade de Renda recebeu o maior valor uma média de 0,503, se considerar um índice que varia entre 0-1, essa nota é classificada como MÉDIA. Para os respondentes dos municípios, a média dessa dimensão foi ainda menor (0,285).

De acordo com os respondentes dos municípios, a dimensão avaliada mais positivamente foi a dimensão Desenvolvimento Humano (0,617), classificada como ALTA, em que é composta pelos indicadores IDH-M (0,250) e Mortalidade Infantil (0,984), este último indicador recebeu maior resultado.

As dimensões extraídas da literatura para compor o IGovP-M buscaram, de forma ampla, abranger o máximo de elementos que podem constituir a governança pública, no entanto, o que se observa é a discrepância de algumas dimensões em relação às outras, o que leva aos desequilíbrios nos elementos considerados relevantes.

Como forma de serem acopladas em categorias maiores, em busca de avaliar a governança, essas dimensões foram aglomeradas em pilares de acordo com a natureza de cada uma. A seguir, são discutidos os resultados encontrados para cada pilar que compõem o IGovP-M.

4.4 Resultados encontrados para os pilares

Os pilares que compõem o índice buscam fazer uma avaliação de aspectos que podem influenciar a governança dos municípios, desta forma, foram elencados cinco pilares na literatura que buscam abranger elementos da governança pública a partir de princípios que sustentam a administração pública brasileira, de acordo com a tabela 3.

Tabela 3 – Resultados do IGovP-M por pilar

PILARES	TCE	MUNIC
EFETIVIDADE	0,077	0,302
TRANSPARÊNCIA	0,086	0,304
PARTICIPAÇÃO	0,016	0,098
EQUIDADE	0,298	0,283
LEGALIDADE, ÉTICA E INTEGRIDADE	0,272	0,168

Fonte: Dados da pesquisa (2021).

Os pilares mais avaliados, de acordo com os respondes do TCE, foram Equidade (0,298) e Legalidade, ética e Integridade (0,272). Já os pilares mais bem avaliados para os respondentes dos municípios foram Transparência (0,304) e Efetividade (0,302). As inferências para esses dados estão no final do item de Resultados e Discussões.

Em suma, os elementos que compõem cada pilar permitiram uma visão ampla da governança aplicada nos municípios da Paraíba, e não apenas a aplicação de indicadores para verificar a governança convencionalmente estudada. Da mesma forma, cada município pode apresentar suas particularidades, seus aspectos internos, e responder aos aspectos externos diferentes uns dos outros, mesmo participando de um contexto de governança. No item a seguir, são apresentados os resultados do IGovP-M para os municípios paraibanos.

4.5 Resultados encontrados por município

Os resultados dos indicadores a partir das ponderações dos auditores do TCE foram em média muito baixos, com médias que variam entre 0,120 a 0,190. A cidade de Várzea se destacou pelo seu índice de 0,214 considerado BAIXO. Essa cidade apresentou um melhor desempenho no indicador Índice de Gini (1,000), também alguns indicadores acima da média em relação aos outros municípios. Aroeiras foi identificada pelo menor resultado, 0,108, se destacando pelos baixos ou inexistentes valores nos indicadores de Esgotamento Sanitário, Abastecimento de Água e IDEB, também apresentou resultados considerados negativos para o indicador Grau da Dívida.

Os resultados encontrados por meio da ponderação dos respondentes de gestores municipais em média foram um pouco maiores, a maioria dos municípios entraram na classificação BAIXO. Já os municípios de Aroeiras (0,188), Baía da Traição (0,199), Borborema (0,187), Casserengue (0,192), Curral de Cima (0,197), Damião (0,174), Mato Grosso (0,195), Pilões (0,192), Poço Dantas (0,199) e Veirópolis (0,187) receberam resultado na classificação MUITO BAIXO. A cidade de Várzea novamente apresentou melhores resultados para este indicador, uma média de 0,364, ainda classificada como BAIXA. De acordo com os resultados, esse município obteve desempenho positivo no indicador IDH-M (0,639), além disso, os dados para os demais indicadores foram considerados positivos, sem nenhum resultado zero. Entretanto, para a formação de um índice sintético que possa englobar todos os municípios paraibanos, a média global foi calculada, a fim de chegar a um resultado consolidado do índice, conforme o item a seguir.

4.6 IGovP-M para o grupo de respondentes do TCE e respondentes dos municípios

Para o grupo de respondentes do TCE, foram encontrados os seguintes valores, 0,077 para o pilar Efetividade, 0,086 pilar Transparência, 0,016 pilar Participação, 0,298 pilar Equidade e 0,272 pilar Legalidade Ética e Integridade, chegando a um índice de 0,150.

$$\frac{IGovP - M = 0,077 + 0,086 + 0,016 + 0,298 + 0,272}{5} = 0,150$$

Como forma de confrontar os dados a partir da perspectiva de outros respondentes para a eliminar o máximo de enviesamento possível, esses valores foram ponderados pelos respondentes dos municípios, conforme o próximo item.

Em relação ao pilar Efetividade 0,302, pilar Transparência 0,304, pilar Participação 0,098, pilar Equidade 0,283 e pilar Legalidade Ética e Integridade 0,168., o índice final ficou 0,231, conforme a fórmula a seguir.

$$\frac{IGovP - M = 0,302 + 0,304 + 0,098 + 0,283 + 0,168}{5} = 0,231$$

Logo, esses valores foram analisados a partir de uma escala adaptada de Oliveira e Pisa (2014) que contém cinco faixas de valores, conforme a figura 1.

Figura 1 – Escala integrada



Fonte: Adaptada de Oliveira e Pisa (2015).

A partir da figura, é possível identificar que os valores do IGovP-M, por meio da ponderação feita pelas respostas dos auditores do TCE, foram considerados muito baixos, pois, em uma escala que varia entre 0-1, esse valor está na faixa 0 – 0,200 em que foi atribuída a avaliação qualitativa como MUITO BAIXA. Já o IGovP-M, calculado a partir dos pesos atribuídos pelos respondentes que fazem parte da gestão dos municípios, foi considerado BAIXO, em que se encontra numa faixa entre 0,201-0,400.

Por meio da revisão da literatura sobre governança pública, foi observado que, quando o conceito de governança passou a ser adotado para o estudo da administração pública, a governança pública, consideram-se aspectos que estão além dos convencionalmente estudado, a exemplo da responsabilidade administrativa, transparência, accountability, entre outros. Elementos e indicadores que englobam concepção de desenvolvimento social, como renda, educação, serviços essenciais, entre outros, também são levados em consideração. Viu-se também que as discussões sobre o tema avançaram no sentido de uma governança pública pautada na democracia, interação entre atores sociais⁵⁹ e na gestão social.

Esses indicadores foram analisados a partir da percepção e das respostas dos dois grupos de respondentes. Salve algumas exceções, ambos se posicionam em direção aos indicadores de cunho estruturais, como Índice de Gini, IDH-M, entre outros, como serviços de saúde e educação. Isso porque, ao serem indagados sobre conjuntos de indicadores que englobam diferentes questões da governança, estes enfatizaram suas respostas no que é prioritário para a região onde vivem, muitos deles de cunho assistencialista. Essas constatações refletem a realidade econômica e social em que foi feita a pesquisa, região atrasada economicamente, grandes problemas sociais e forte presença de políticas de cunho assistencialista.

Em contrapartida, indicadores ligados à participação, que na literatura receberam forte destaque por impulsionar a interação como diferentes agentes^{60, 61, 62, 63, 64, 65} a exemplo dos conselhos, consórcios, conferências, entre outros, receberam menos atenção entre os dois grupos de respondentes. Além disso, os valores encontrados nas bases de dados para esses indicadores foram muito baixos, gerando valores baixos para o IGovP-M. Conselhos Municipais e Conselhos de Saúde são apontados na literatura como geradores de eficiência da governança pública⁶⁶. No entanto, empiricamente foi observado que são marcadores colocados em segundo plano.

A partir disso infere-se que, apesar da governança pública adotar um quadro diferenciado de abordagens, em lugares menos desenvolvidos, os atores sociais estão mais preocupados em garantir os elementos básicos para a população. Resolvendo o problema da materialidade, como: renda, serviços básicos, saúde e alimentação, a população começaria a priorizar elementos de participação, responsabilização entre outros.

5 Considerações finais

A partir dos resultados encontrados, é possível concluir que os principais elementos que impactam mais positivamente a governança aplicada aos municípios paraibanos, englobam os aspectos de distribuição de

⁵⁹ KOOIMAN, Jan. Governar en gobernanza. In: LOZANO, Catharine. *La Gobernanza hoy*. Catalúnia: Instituto Nacional de Administración Pública, 2005. v. 10. p. 57-82.

⁶⁰ 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, jan. 2010.

⁶¹ 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, set./out. 2015.

⁶² HENRICHES, Joanni Aparecida; MEZA, Maria Lúcia Figueiredo Gomes de. Governança multinível para o desenvolvimento regional: um estudo de caso do Consórcio Intermunicipal da Fronteira. *Urbe Revista Brasileira de Gestão Urbana*, Curitiba, v. 9, n. 1, p. 124-138, jan./abr. 2017.

⁶³ BUTA, Bernardo Oliveira; GUIMARAES, Tomas Aquino; AKUTSU, Luiz. Governance in the Brazilian Federal Public Defender's Office. *International Journal for Court Administration*, Brasília, v. 11, n. 1, p. 1-25, jan. 2020.

⁶⁴ CUADRADO-BALLESTEROS, Beatriz; BISOGNO, Marco. Public sector accounting reforms and the quality of governance. *Public Money & Management*, Londres, v. 41, n. 2, p. 107-117, fev. 2021.

⁶⁵ NAVEED, Shabana; SALMAN, Yaamina. Debate: Governance networks for public service delivery—panacea or puzzle? *Public Money & Management*, Londres, v. 41, n. 1, p. 14-16, jan. 2021.

⁶⁶ SILVA, Lindomar *et al.* Governança pública e eficiência municipal: um estudo a partir das decisões do Tribunal de Contas dos municípios da Bahia no período 2009-2015. *Revista de Contabilidade da UFBA*, v. 17, p. e2125-e2125, 2023.

renda e desenvolvimento humano. Já indicadores relacionados à participação e interação dos atores sociais foram tidos como menos relevantes e influenciaram mais negativamente a governança.

Diante disso, é possível afirmar que a governança estabelecida nos municípios paraibanos está sendo pouco contributiva para o estabelecimento de uma gestão municipal efetiva, tendo em vista a premissa de que a utilização de um índice sintético de governança para os municípios é contributiva para análise da gestão pública praticada em nível municipal.

Apesar de apresentar resultados considerados positivos para algumas dimensões como desigualdade de renda e desenvolvimento humano seus indicadores mostram grandes problemas, por exemplo o acesso à serviços municipais, assim como as dimensões e indicadores ligados à participação e interação com outros agentes e gastos com serviços essenciais.

Observa-se a necessidade do fortalecimento de instrumentos de participação e interação, para que sejam executados de forma efetiva e não apenas para o cumprimento de aspectos cerimoniais. Mas, para que isso seja efetivo, primeiramente são necessárias políticas de formação para os gestores e envolvidos diretamente na execução dessas ferramentas para promover o pleno desempenho destas. A população também precisa conhecer ou desconstruir o conceito e a importância dessas ferramentas, aprendendo o real benefício delas.

A promoção de acordos e parcerias municípios/municípios e municípios/instituições de outras esferas, poderiam ser fortalecidas. Entende-se que, devido ao porte e capacidade financeira e administrativa, a maioria dos municípios não conseguem realizar algumas ações, e romper com o isolamento político pode significar um avanço. Instituições de Ensino Superior e instituições híbridas que venham existir na região podem gerar fortes parcerias.

Ações de promoção e desenvolvimento da educação são outras questões pontuadas. Dessa forma, promover ações ligadas à educação básica de forma geral, mas também formação ligada à cidadania, cultura, conscientização da população em termos sociais ambientais, e sobretudo ligado à educação financeira. Além disso, investimentos em serviços essenciais é um passo fundamental para o processo de mudança e desenvolvimento de uma determinada sociedade.

Os resultados obtidos na pesquisa realizada apontam que não é possível uma região se desenvolver, sem que esta tenha acesso a serviços básicos de abastecimento de água e saneamento, sem saúde e educação de qualidade, sem conscientização dos seus direitos, sem participação ativa na sociedade, elegendo seus representantes que se beneficiam da escassez desses recursos para manter sua política tradicional e oligárquica.

Além disso, é preciso considerar, de forma primordial, a concepção, implementação e avaliação da gestão pública que sejam as mais democráticas e participativas possíveis, capazes de questionar as formas pelas quais foram criadas e praticadas as relações de poder, de forma a garantir a justiça nos processos de reconhecimento social dos diversos grupos sociais, em especial, daqueles mais vulneráveis; políticas e ações capazes de distribuição igualitária da riqueza; a participação paritária nos processos de decisão.

Os resultados apontam a ausência ou limitação de um modelo de gestão mais democrático e participativo a partir de um histórico e cultura paternalista e assistencialista dos atores sociais e institucionais majoritários da sociedade, além da ausência de critérios de justiça social são pontos fundamentais para compreender e justificar as fragilidades dos modelos de governança adotados e as formas da condução da gestão pública dos municípios do escopo territorial da pesquisado.

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, jul./ago. 2018.
- AMARAL, Hudson Fernandes; ALDO, Robert Iquiapaza. Intensidade e incidência de governança: avaliando a governança financeira em nível estadual no Brasil. *Administração Pública e Gestão Social*, Fortaleza, v. 10, n. 4, p. 316-326, out./dez. 2018.
- BUTA, Bernardo Oliveira; GUIMARAES, Tomas Aquino; AKUTSU, Luiz. Governance in the Brazilian Federal Public Defender's Office. *International Journal for Court Administration*, Brasília, v. 11, n. 1, p. 1-25, jan. 2020.
- CARVALHO, Osvaldo Ferreira de. O Estado Social e o papel das políticas públicas para o alcance da justiça social. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, v. 12, n. 3, 2022.
- CASTELLS, Manuel. *A sociedade em rede*. São Paulo: Paz e Terra, 2011.
- 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, jan. 2010.
- CRUZ, Nuno Ferreira da; MARQUES, Rui Cunha. Índices de governança municipal: utilidade e exequibilidade. *REPAP*, 2011. Disponível em: <http://repap.ina.pt/handle/10782/581>. Acesso em: 20 set. 2021.
- CUADRADO-BALLESTEROS, Beatriz; BISOGNO, Marco. Public sector accounting reforms and the quality of governance. *Public Money & Management*, Londres, v. 41, n. 2, p. 107-117, fev. 2021.
- DENHARDT, Robert B. *Teorias da administração pública*. São Paulo: Cengage Learning, 2012.
- DIAS, Taisa; CARIO, Silvio Antonio Ferraz. Governança pública: ensaiando uma concepção. *Revista Contabilidade, Gestão e Governança*, Brasília, v. 17, n. 3, p. 89-108, set./dez. 2014.
- FAGNANI, Eduardo. O fim do breve ciclo da cidadania social no Brasil (1988-2015). *Texto para Discussão*, Campinas, v. 1, n. 308, p. 1-21, jun. 2017.
- FILGUEIRAS, Fernando. Indo além do gerencial: a agenda da governança democrática e a mudança silenciada no Brasil. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 52, n. 1, p. 71-88, jan./fev. 2018.
- FIORI, José Luís. Para repensar o papel do Estado sem ser um neoliberal. *Brazilian Journal of Political Economy*, v. 12, p. 76-89, 2023.
- FONTES, Breno Augusto Souto-Maior. *Redes sociais e poder local*. Recife: EDUFPE, 2012.
- FRASER, N. A justiça social na globalização: redistribuição, reconhecimento e participação. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, v. 63, p. 7-20, out. 2002.
- FRASER, N. Redistribuição ou reconhecimento?: classe e status na sociedade contemporânea. *Interseções*, v. 4, n. 1, p. 7-32, 2002.
- FREY, Klaus. Governança urbana e participação pública. *Revista de Administração Contemporânea*, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, p. 136-150, jan./abr. 2007.
- HENRICH, Joanni Aparecida; MEZA, Maria Lúcia Figueiredo Gomes de. Governança multinível para o desenvolvimento regional: um estudo de caso do Consórcio Intermunicipal da Fronteira. *Urbe Revista Brasileira de Gestão Urbana*, Curitiba, v. 9, n. 1, p. 124-138, jan./abr. 2017.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *IBGE Cidades*. 2020. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/>. Acesso em: 13 out. 2020.

ISMAEL, Ricardo. Governos estaduais no ambiente federativo inaugurado pela Constituição Federal de 1988: aspectos políticos e institucionais de uma atuação constrangida. *ECONSTOR*, 2013. Disponível em: <https://www.econstor.eu/handle/10419/121566>. Acesso em: 13 fev. 2022.

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*, Reino Unido, v. 30, n. 20, p. 161-177, jan. 2020.

KENNEDY, Loraine; SOOD, Ashima. Outsourced urban governance as a state rescaling strategy in Hyderabad. *Cities*, India, v. 85, p. 130-139, fev. 2019.

KOOIMAN, Jan. Governar en gobernanza. In: LOZANO, Catharine. *La Gobernanza hoy*. Catalúnia: Instituto Nacional de Administración Pública, 2005. v. 10. p. 57-82.

LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. Modelos contemporâneos de democracia e o papel das associações. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 20, n. 43, p. 59-80, out. 2012.

MACHADO, Betieli da Rosa Sauzem; HERMANY, Ricardo. A governança multinível e o controle externo em políticas públicas de saúde no âmbito local: a possibilidade indutora dos pareceres do Tribunal de Contas. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, v. 12, n. 3, 2022.

MARINO, Pedro de Barros Leal Pinheiro *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, set./out. 2016.

MONTEIRO NETO, Aristides. Federalismo sem pactuação: governos estaduais na antessala da federação. *ECONSTOR*, 2014. Disponível em: <https://www.econstor.eu/handle/10419/121648>. Acesso em: 13 dez. 2021.

NAVEED, Shabana; SALMAN, Yaamina. Debate: Governance networks for public service delivery—panacea or puzzle? *Public Money & Management*, Londres, v. 41, n. 1, p. 14-16, jan. 2021.

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, nov. 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, set./out. 2015.

PAQUET, Gilles. *Governance through social learning*. Ottawa: University of Ottawa Press: Les Presses de l'Université d'Ottawa, 2015.

PEIXE, Blênio Cezar Severo; ROSA FILHO, Celso da; PASSOS, Gabriela de Abreu. 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, jul./set. 2018.

PESSOA, Robertsonio Santos. Direito administrativo, garantismo democrático e eficiência: a busca do equilíbrio necessário. *Revista Digital de Direito Administrativo*, v. 10, n. 1, p. 88-104, 2023.

PETTIGREW, A. M.; MASSINI, S. Innovative forms of organizing: trends in Europe, Japan and USA. In: PETTIGREW, A. M.; WHITTINGTON, R.; MELIN, L.; SANCHEZ-RUNDE, C.; VAN DEN BOSCH, F. A.; RUIGROK, W.; NUMAGAMI, T. (ed.). *Innovative forms of organizing: international perspectives*. London: Sage, 2003.

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

SALES, Jaqueline Cavalari; FONSECA, Marcos Wagner da. Efecto de la dependencia espacial y la gobernanza sobre la eficacia de las políticas públicas en los municipios brasileños. *América Latina Hoy*, v. 90, p. 139-158, 2022.

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, set./out. 2019.

SANTOS, Angela Moulin S. Penalva. O município e a política urbana: o federalismo simétrico em xeque. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, v. 12, n. 3, 2022.

SANTOS, Maria Helena de Castro. Governabilidade, governança e democracia: criação de capacidade governativa e relações executivo-legislativo no Brasil pós-constituente. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 40, p. 335-376, out./dez. 1997.

SANTOS, Reginaldo Souza *et al.* Reestruturação produtiva do Estado brasileiro na perspectiva do projeto neoliberal. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 38, n. 1, p. 7-32, 2004.

SANTOS, Rodolfo; ROVER, Suliani. Influência da governança pública na eficiência da alocação dos recursos públicos. *Revista Brasileira de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 53, n. 4, p. 732-752, jul./ago. 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*, Londres, v. 20, n. 3, p. 441-458, fev. 2017.

SILVA, Érica Aline Ferreira; ALCÂNTARA, Valderí de Castro; PEREIRA, José Roberto. Governança e esfera pública sobre resíduos sólidos urbanos no âmbito municipal. *Administração Pública e Gestão Social*, Viçosa, v. 8, n. 3, p. 137-146, jan. 2016.

SILVA, Lindomar *et al.* Governança pública e eficiência municipal: um estudo a partir das decisões do Tribunal de Contas dos municípios da Bahia no período 2009-2015. *Revista de Contabilidade da UFBA*, v. 17, p. e2125-e2125, 2023.

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, jan./mar. 2017.

SOUZA, Rogério Oliveira de. *Índice de governança pública municipal - IGovM: instrumento de gestão societal*. 2018. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Governança Pública) – Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública, Universidade Tecnológica Federal do Paraná, 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*, Vietnã, v. 33, n. 4, p. 311-340, fev. 2019.

UNCETA, Alfonso; BARANDIARAN, Xabier; LAKIDAIN, Asier. Digitalisation of creative industries fostered by collaborative governance: public innovation labs in Gipuzkoa. *Sustainability*, Espanha, v. 13, n. 5, p. 2568, fev. 2021.

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, maio/ago. 2018.

Para publicar na revista Brasileira de Políticas Públicas, acesse o endereço eletrônico www.rbpp.uniceub.br
Observe as normas de publicação, para facilitar e agilizar o trabalho de edição.