

# Índice de Governança Pública Municipal (IGovPMun): um instrumento de avaliação e controle social

## RESUMO

**Marcus Vinicius Gonçalves da Silva**  
[marvin.gsilva@gmail.com](mailto:marvin.gsilva@gmail.com)  
Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Curitiba. Paraná. Brasil.

O objetivo deste estudo é propor um instrumento de avaliação da governança pública municipal por meio da adaptação de um instrumento aplicado nos estados brasileiros, de Oliveira e Pisa (2015). Metodologicamente, a pesquisa se caracteriza como aplicada, exploratória e descritiva, baseada em um estudo de caso. Os resultados mostram que a avaliação da governança na administração pública de um município brasileiro apresentou um desempenho médio, impulsionado pelos índices positivos nos pilares efetividade, participação e equidade; mas, por outro lado, resultados pífios nos pilares transparência e prestações de contas e, legalidade, ética e integridade; além disso, o instrumento se apresenta como inovador, podendo ser utilizado por agentes políticos, gestores públicos, e pela sociedade, como fonte de informação e prática do controle social.

**PALAVRAS-CHAVE:** governança pública; avaliação; índice de governança; municípios; controle social.

## 1 INTRODUÇÃO

A crise fiscal do setor público nos anos 80 exigiu um novo arranjo econômico e político internacional, com a intenção de tornar o Estado mais eficiente, propiciando a discussão da governança na esfera pública, resultando no estabelecimento de princípios básicos que norteiam as boas práticas de governança nas organizações públicas: transparência, integridade e prestação de contas (IFAC, 2001).

Bekele e Kjosavik (2016) descrevem que a governança corporativa pode ser abordada como mecanismo para se instituir uma regra ordenada ou uma ação coletiva, requerendo um novo padrão de tomada de decisão e participação, derivando numa nova prática governamental, com o propósito de resolução de problemas sociais.

Em pontos específicos, esses princípios alinham-se às boas práticas da governança corporativa e seus interesses, com a finalidade de preservar e aumentar o valor da organização, facilitando seu acesso a recursos e contribuindo para sua longevidade (IBGC, 2009).

Nessa perspectiva, a governança pública compreende essencialmente os mecanismos de liderança, estratégia e controle, postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade, relacionando os objetivos políticos eficiente e eficazmente, como, também, manifestar publicamente e disponibilizar uma prestação de contas para a sociedade ou em benefício dela (TIMMERS, 2000; SLOMSKI et al., 2008; BRASIL, 2014).

Ainda que seja necessário a avaliação para melhor compreensão das limitações e fraquezas encontradas nos processos que envolvem a profissionalização da gestão municipal, a avaliação do poder executivo tem recebido pouca atenção, tanto na investigação como na práxis administrativa (RESENDE Jr; GUIMARÃES, 2014). A partir dessas considerações, surge a seguinte questão de pesquisa: Como avaliar o desempenho da governança pública no âmbito municipal?

Nesse matiz, o presente estudo justifica-se pela inquietação de se verificar uma lacuna constatada – a falta de instrumentos para medir o grau de governança pública praticado pela administração pública municipal.

A relevância deste estudo está na adaptação do IGovP, de Oliveira e Pisa (2015), um instrumento de mensuração da governança pública, composto por variáveis que permitam uma melhor avaliação da efetividade na implementação de políticas públicas municipais.

Para a avaliação da governança pública no âmbito municipal, os índices e indicadores adaptados de Oliveira e Pisa (2015) foram: i) Efetividade: razão de renda, índice de desenvolvimento humano municipal, índice de transparência; ii) Transparência e Accountability: índice de transparência; iii) Participação: número de conselhos no município; iv) Legalidade, Ética e Integridade: taxa de aprovação das contas pelo Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCE/PR), em obediência à Lei de Responsabilidade Fiscal.

Na busca da resposta para a questão-chave, estruturou-se este trabalho em quatro seções. A primeira compõe-se desta introdução. A segunda seção dedica-

se à fundamentação teórica que deu suporte a esse estudo, abordando-se os conceitos, princípios e avaliação da governança pública. Na terceira seção apresentam-se os resultados e as discussões da aplicabilidade do Índice de Governança Pública Municipal (IGovPMun), adaptado e instrumentalizado para a avaliação do desempenho da governança pública no âmbito de um município. Por fim, na quarta seção são feitas as considerações finais e descritas as sugestões para trabalhos futuros.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

Esta seção tem o intuito de oferecer uma base teórica para a compreensão e reflexão do panorama da governança pública, seus conceitos e princípios, e a importância da avaliação do desempenho na gestão pública municipal.

### 2.1 Breve contextualização da evolução da governança pública e seus conceitos

O termo *governance* significa em linhas gerais a maneira pela qual o poder é exercido na administração dos recursos sociais e econômicos de um país visando o desenvolvimento, implicando ainda na capacidade dos governos de planejar, formular e implementar políticas públicas (BANCO MUNDIAL, 1992).

Para o OCDE (2011), a governança diz respeito aos arranjos formais e informais que determinam como são tomadas as decisões públicas e implementadas as ações públicas, na perspectiva de se manter os valores constitucionais de um país em face dos vários problemas, atores e ambientes.

Numa visão reducionista, Araújo (2002) descreve que a governança no setor público se define como a capacidade que um determinado governo tem para formular e implementar suas políticas e que os agentes públicos ou servidores do Estado são a fonte dessa governança.

Em contrapartida, o Banco Mundial com uma visão mais ampliada, descreve que governança é o conjunto das tradições e instituições pelas quais a autoridade de um país é exercida. Isso inclui o processo pelo qual os governos são selecionados, monitorados e substituídos, a capacidade do governo de formular e implementar políticas sólidas de forma eficaz, e o respeito dos cidadãos e do Estado pelas instituições que governam as interações econômicas e sociais entre eles (WORLD BANK, 2013).

A definição desses autores associa-se a uma governança pública capaz de promover mudanças na gestão política, pois trata de uma tendência para se recorrer cada vez mais à autogestão nos campos social, econômico e político, e a uma nova composição de formas de gestão (KISSLER; HEIDEMANN, 2006).

Na mesma perspectiva, a governança pode ser entendida como uma nova geração de reformas administrativas, transparente e compartilhada pelo Estado, empresas e a sociedade civil, com vistas às soluções inovadoras para os problemas sociais, a fim de criar possibilidades de um desenvolvimento futuro sustentável para todos os participantes (LÖFFLER, 2001 apud DE OLIVEIRA; SCHWANKA, 2009).

No Brasil, Bresser Pereira, em sua proposta da Reforma do Aparelho de Estado de 1995, se mostrou favorável à dicotomia entre políticos e administradores, no sentido de que

[...] a governança será alcançada e a reforma do Estado será bem-sucedida quando este se tornar: (...) (c) mais forte estrategicamente, dotado de elites políticas capazes de tomar as decisões políticas e econômicas necessárias; e (d) administrativamente forte, contando com uma alta burocracia tecnicamente capaz e motivada (BRESSER-PEREIRA, 1998, p. 44).

Kettl (2000) observa que a conexão entre política e administração se tornou consonante na década de 1950, tendo a *New Public Management* (NPM) resgatado a dicotomia, dessa vez ligando-a à questão da eficiência.

Os arranjos de governança pública requerem um modelo que opere um tipo de estado-rede, com caráter consensual, relacional e contratual, caracterizado pela coprodução ou cogestão de políticas públicas e por arranjos multi-institucionais entre Estado, iniciativa privada e terceiro setor (OSBORNE, 1998; BOUCKAERT; HALLIGAN, 2008).

A rede de governança tende a modificar substancialmente as relações de poder entre o Estado e a sociedade, tornando-as mais fluidas. Assim, os modelos de governança devem partir de diagnósticos locais, a partir da estruturação e a força de outros atores, como o setor privado e o terceiro setor (PECI; PIERANTI; RODRIGUES, 2008).

Essa governança atua com regras impessoais, flexíveis e voltadas para o interesse público com foco nos resultados, propiciando o controle social com transparência (MARTINS, 2005). Esse entendimento de governança deve envolver no processo democrático os atores públicos e políticos, bem como a sociedade civil, a fim de interagirem no contexto deliberativo, econômico e institucional (BRESSER-PEREIRA, 2009).

O Relatório Mundial sobre o Setor Público, elaborado pelas Nações Unidas em 2005, apontou para uma forma mais moderna de as instituições públicas se organizarem, denominada de governança participativa ou *responsive governance*. Trata-se de uma relação governo–sociedade aberta, transparente, incentivando a cidadania e articulando com os atores sociais (organizações não governamentais, comunitárias, entre outras), em que a boa gestão se consegue por meio da articulação inteligente e equilibrada do conjunto dos atores interessados no desenvolvimento, os chamados *stakeholders*.

Essa gestão busca responder ou corresponder aos interesses manifestos pelos diferentes grupos, por intermédio de sistemas amplamente participativos, por conseguinte, mais democráticos, na linha da governança participativa, além da ampliação da transparência de todos os processos (SACHS; LOPES; DOWBOR, 2010).

No contexto da governança local, Jann (2003) mostra que ela é configurada como

[...] uma forma autônoma (self-organizing) de coordenação e cooperação, por meio de redes interorganizacionais, que podem ser formadas por representantes de organizações políticas e

administrativas, associações, empresas e sociedades civis, com ou sem a participação estatal (JANN, 2003, p. 449).

Desse modo, a governança na esfera local fortalece a cooperação com os cidadãos, as empresas e as entidades sem fins lucrativos na condução de suas ações, englobando o trabalho conjunto de atores públicos, comunitários e privados comunitários (KISSLER; HEIDEMANN, 2006).

Nessa perspectiva, os desenhos institucionais da governança tendem a ser distintos, sujeitos ao contexto em que são aplicados. O ponto é que a governança, enquanto proposta de um novo modelo de gestão pública, requer a concepção de estruturas e processos próprios, que se diferenciam de concepções tradicionais da gestão pública (PECI *et al.*, 2008).

Esses autores ainda descrevem que não existe um modelo único de governança em razão de que ela é “multifacetada e plural, busca eficiência adaptativa e exige flexibilidade, experimentação e aprendizagem via prova e erro” (PECI *et al.*, 2008, p. 42).

A importância da adoção das boas práticas de governança pública está em guiar a atuação da gestão das organizações governamentais, possibilitando assim o alinhamento dos objetivos organizacionais ao interesse da população, a otimização na produção de resultados, a melhoria na eficiência da aplicação dos recursos públicos e, conseqüentemente, a oferta de mais e melhores serviços públicos à sociedade.

## 2.2 Princípios da Governança Pública

Ao longo dos anos, as crises no setor público propiciaram a realização de estudos sobre a governança nas organizações governamentais. No ano de 2001, a Federação Internacional de Contadores (IFAC) publicou o trabalho *Governance in the Public Sector: a Governing Body Perspective*, no qual redefiniu os princípios da governança para a aplicabilidade nas organizações públicas (BRASIL, 2014). O Quadro 1 elenca os princípios da governança pública.

Quadro 1 – Princípios da Governança Pública

Princípios	Descrição
Transparência ( <i>Disclosure</i> )	Necessidade de os altos dirigentes das organizações públicas exporem toda informação relevante aos interessados e se colocarem à disposição para esclarecimentos, de forma que os interessados confiem nos processos de tomada de decisão, na gestão e nos agentes públicos (BRASIL, 2014).
Participação	A participação popular pode se dar de inúmeras formas. Uma delas se dá pela participação nas eleições para escolha dos representantes do povo no âmbito dos entes federados. Outra possibilidade está na participação nas diversas modalidades de conselhos participativos, formadas por representantes do poder público e da sociedade civil (OLIVEIRA; PISA, 2015).
Integridade ( <i>Integrity</i> )	Necessidade de os altos dirigentes serem honestos e objetivos, adotando voluntariamente altos padrões de comportamento que conduzam os interessados ao reconhecimento de que seu comportamento é probo e apropriado. O cumprimento deste princípio depende da efetividade do modelo de controle e do profissionalismo dos agentes públicos (BRASIL, 2014).
Prestação de contas ( <i>Accountability</i> )	Necessidade de que os altos dirigentes assumam integralmente a responsabilidade por decisões e ações de sua alçada e prestem contas por elas, inclusive pelos resultados alcançados. Para que esse princípio seja cumprido é essencial haver uma clara definição de papéis e responsabilidades dos agentes públicos (BRASIL, 2014).
Legalidade ( <i>Compliance</i> )	Seu princípio hermenêutico está na solidariedade entre meios e fins, donde a razoabilidade da atividade administrativa, submetida, então, a uma avaliação de sua eficiência diz respeito ao cumprimento das leis e regulamentos prescritos para a administração pública (FERRAZ JÚNIOR, 2013).
Equidade ( <i>Fairness</i> )	Preocupa-se com o abuso de poder, o desperdício de recursos e quaisquer outras questões que envolvam corrupção ou má gestão que impactem negativamente na adequada prestação de serviços aos cidadãos (IIA, 2012).
Efetividade	Entendida como o grau em que se atingiu o resultado esperado, ou seja, um conceito de avaliação qualitativa dos serviços públicos (OSBORNE; GAEBLER, 1994; ABRÚCIO, 1997).

Fonte: elaborado a partir das referências contidas na descrição.

Nos termos da IFAC, a função fundamental da boa governança no setor público é garantir que as organizações alcancem os resultados pretendidos, agindo sempre em prol do interesse da sociedade. Do mesmo modo, é importante reconhecer a diversidade do setor público e os diferentes modelos de governança decorrentes da complexidade do setor.

As entidades que o compõem não operam dentro de um quadro legislativo comum ou em um padrão organizacional de formato ou tamanho, sendo que cada uma delas tem características únicas que requerem especial atenção e impõem diferentes conjuntos de responsabilidades (IFAC, 2001).

Matias-Pereira (2010) afirma que a boa governança no setor público requer, entre outras ações, a prática da gestão estratégica associada à gestão política e à gestão da eficiência, eficácia e efetividade. Assim, a boa governança caracteriza-se pela combinação de boas práticas de gestão pública, a ponto de o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial exigirem esses requisitos para conceder empréstimos e apoio técnico aos ditos países em desenvolvimento (SECCHI, 2009).

Desse modo, neste estudo, a avaliação da governança pública delimita-se aos seguintes princípios: (1) Transparência; (2) Participação; (3) Integridade/Ética; (4) Prestação de Contas; (5) Legalidade; (6) Equidade; e, (7) Efetividade.

Peci et al. (2008) lembram que a transparência é inerente à lógica democrática e aos modelos de governança. Wilson (1887 apud PECCI et al., 2008) verificou que

em uma democracia, a organização da administração pública é mais crítica que em contextos autoritários, por conseguinte, há a necessidade de uma busca pela eficiência, condicionada ao princípio da transparência e à vigência do regime democrático.

Nessa mesma tendência, Fleury (2003) observa a existência de uma dimensão cívica da cidadania, que pressupõe a inclusão ativa dos cidadãos na comunidade política, os quais passam a se relacionar com os poderes legalmente constituídos, compondo um cenário de novos direitos e deveres.

### 2.3 Avaliação da Governança Pública Municipal

As administrações públicas municipais a partir do enfoque da Gespública<sup>1</sup>, não demonstraram atingir um adequado desenvolvimento organizacional, pois ainda enfrentam limitações técnicas, financeiras e de pessoal na prestação de serviços públicos e, quando comparadas às esferas de governo estadual e federal, não revelam beneficiar-se diretamente da expertise e da capacidade técnica então adquirida pela Administração Pública Federal ou mesmo pela Estadual.

Nesse sentido, a necessidade de uma avaliação sistemática, contínua e eficaz esbarra na falta de clareza quanto a indicadores de desempenho no setor público municipal (RAMOS; VIEIRA, 2015). As discussões em torno do incremento da qualidade dos serviços públicos oferecidos pelos municípios levantam questões sobre o conceito e a prática de medições e avaliações da governança pública que exijam uma imersão teórica, manifestamente pouco tratada. No caso da governança em prefeituras, os indicadores também assumem o papel de divulgar as informações e melhorar a comunicação do governo com a sociedade (PINTO; PEREIRA, 2008).

Para Cohen e Franco (2007) a avaliação tem como objetivo maximizar a eficácia dos programas na obtenção de seus fins e a eficiência na alocação de recursos para a consecução. Infere-se ainda que vários autores têm buscado desenvolver instrumentos de avaliação de governança, eficiência e de gestão, com aplicabilidade em todas as esferas de governo e institucional, porém, relativamente à governança pública em sentido lato sensu na Administração Pública, ainda se está restrito aos trabalhos de Oliveira e Pisa (2015), com a aplicabilidade nos estados brasileiros.

Peci *et al.* (2008, p. 50) revelam que o “pluralismo dos modelos de governança faz com que o cidadão possa ser considerado e incluído, quando for o caso, em redes de políticas públicas enquanto cliente e enquanto cidadão”. Esses autores ainda apontam que

Os modelos adequados de participação política devem levar em consideração os déficits institucionais e democráticos existentes e devem se perguntar se o tecido institucional possibilita ou limita a representação. A análise é sempre localmente circunscrita, e os

<sup>1</sup> O Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (GESPÚBLICA), instituído pelo Decreto n.º 5.378 de 23 de fevereiro de 2005 é o resultado da evolução histórica de diversas iniciativas do Governo Federal para a promoção da gestão pública de excelência, visando a contribuir para a qualidade dos serviços públicos prestados ao cidadão e para o aumento da competitividade do País.

modelos em construção devem levar em consideração esses diagnósticos locais (PECI et al., 2008, p. 50).

Desse modo, a produção e o tratamento das informações permitem a ampliação do conhecimento sobre as políticas públicas e o impacto destas na sociedade, num momento em que a administração pública busca ampliar sua capacidade de entregar bens e serviços à sociedade. No entanto, na construção de indicadores efetivos na avaliação das políticas públicas e de capacidade de governo, há uma gama de fatores que necessitam ser considerados durante sua construção e utilização.

#### 2.4 A mensuração do desempenho na Governança Pública

A fim de verificar os estudos recentes que tiveram como finalidade desenvolver um modelo teórico-conceitual de avaliação da governança orientado para a realidade específica da administração pública municipal, buscou-se realizar um levantamento bibliométrico referente o período de 2010 a 2016, nas bases de dados Scopus, Scielo, Portal Capes, Spell, e Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD).

No Quadro 2 são apresentados os trabalhos localizados na pesquisa bibliométrica utilizando-se as palavras-chaves: avaliação de governança pública, *public governance assesment*, índice de governança pública e *public governance index*.

Quadro 2 – Pesquisa sobre o termo avaliação de governança pública

Base de Dados	Título	Autores	Periódico
Scopus	IGovP: The public Governance assessment index – a state planning instrument tool and social control by the citizen.	Oliveira e Pisa (2015).	Revista de Administração Pública (RAP).
Scielo	Índice de governança eletrônica dos estados Brasileiros (2009): no âmbito do poder executivo.	Mello <i>et al.</i> (2010)	JISTEM - Journal of Information Systems and Technology Management
	Transparência da gestão pública municipal: um estudo a partir dos portais eletrônicos dos maiores municípios brasileiros	Cruz <i>et al.</i> (2012).	Revista de Administração Pública (RAP).
	IGovP: índice de avaliação da governança pública – instrumento de planejamento do Estado e de controle social pelo cidadão.	Oliveira e Pisa (2015).	Revista de Administração Pública (RAP).
Portal Capes	IGovP: índice de avaliação da governança pública – instrumento de planejamento do Estado e de controle social pelo cidadão.	Oliveira e Pisa (2015).	Revista de Administração Pública (RAP).

Spell	As técnicas de avaliação da eficiência, eficácia e efetividade na gestão pública e sua relevância para o desenvolvimento social e das ações públicas.	Sano e Montenegro Filho (2013).	Revista Desenvolvimento em Questão.
	IGovP: índice de avaliação da governança pública – instrumento de planejamento do Estado e de controle social pelo cidadão.	Oliveira e Pisa (2015).	Revista de Administração Pública (RAP).
Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações	Governança Corporativa em Organizações Públicas: o caso das prefeituras da mesorregião centro ocidental rio-grandense.	Ramos, S. S. (2014).	UFSM (Dissertação).
	Indicador de Desenvolvimento Municipal (IDM): uma proposta de caracterização dos municípios brasileiros	Nalle Junior, C. (2014).	FEA/USP (Tese).
	Governança para resultados: estudo de caso em uma empresa de tecnologia da informação.	Rodrigues, C. A. (2015).	FGV (Dissertação).
	Uma Proposta para o Desenvolvimento do Índice de Avaliação da Governança Pública (IGovP): instrumento de planejamento e desenvolvimento do Estado.	Pisa, B. J. (2014).	UTFPR (Dissertação).
	O Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) como Instrumento de Gestão e Aplicação de Políticas Públicas: um estudo em instituições públicas de ensino superior do estado do Paraná.	Luz, T. M. K. (2015).	UTFPR (Dissertação).

Fonte: elaboração própria.

Depreende-se do Quadro 2 que o Índice de Governança Pública (IGovP) desenvolvido por Oliveira e Pisa (2015) está indexado em diversas bases de dados nacionais e internacionais.

Objetivamente, o levantamento bibliométrico permitiu constatar a existência de uma lacuna na literatura – a carência de instrumentos para avaliar o desempenho da governança na administração pública municipal brasileira.

### 3 METODOLOGIA

Inicialmente, cabe destacar que esse estudo se baseou no IGovP, elaborado por Oliveira e Pisa (2015), com o objetivo de adaptá-lo para a avaliação da administração pública municipal.

Para tanto, utilizou-se da taxionomia proposta por Vergara (2009), que utiliza os critérios básicos de fins e meios. Quanto aos fins, a pesquisa caracteriza-se como descritiva e exploratória. Quanto aos meios, caracteriza-se como bibliográfica, a fim de saber qual é a situação do referencial teórico na área de estudo para não se correr o risco de estudar um tema que já foi amplamente pesquisado, e para que se tenha conhecimento dos principais autores do tema.

Na composição do referencial teórico, foram consultados livros, artigos, dissertações, teses e outras publicações especializadas nos assuntos abordados. Conforme se observa no Quadro 3, o Índice de Governança Pública Municipal (IGovPMun) é agregado segundo indicadores predeterminados em função dos princípios de governança pública adotados no referencial teórico, sendo definido o que cabe a cada um deles medir e, de que fonte os dados são selecionados, a fim de facilitar, durante a leitura, o direcionamento para a fonte, por meio do *hiperlink*.

Utilizou-se como estratégia de pesquisa um estudo do caso, com dados coletados junto aos gestores da Prefeitura do Município de Apucarana, estado do Paraná.

Quadro 3 – Indicadores componentes do IGovPMun

Princípio	Indicadores	Fonte de Pesquisa dos Dados
1. Efetividade	1.1 Renda média domiciliar <i>per capita</i>	<b>Renda Média Domiciliar per Capita</b> <sup>(1)</sup> Disponível em: <a href="http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/tabcgi.exe?ibge/censo/cnv/rendabr.def">http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/tabcgi.exe?ibge/censo/cnv/rendabr.def</a>
	1.2 Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M)	<b>IPARDES (PR)</b> <sup>(2)</sup> Disponível em: <a href="http://www.ipardes.gov.br/pdf/indices/IDHM_municipiospr.pdf">http://www.ipardes.gov.br/pdf/indices/IDHM_municipiospr.pdf</a>
2. Transparência e <i>Accountability</i>	2.1 Índice de Transparência	<b>Escala Brasil Transparente</b> <sup>(3)</sup> Disponível em: <a href="https://relatorios.cgu.gov.br/Visualizador.aspx?id_relatorio=10#P9844a359fac04d4b873545d1debbb1ce_3_oHit0">https://relatorios.cgu.gov.br/Visualizador.aspx?id_relatorio=10#P9844a359fac04d4b873545d1debbb1ce_3_oHit0</a>
3. Participação	3.1 Percentual de Eleitorado Votos Válidos versus Eleitores Aptos	<b>Eleições 2016</b> <sup>(4)</sup> Disponível em: <a href="https://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-antteriores/eleicoes-2016">https://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-antteriores/eleicoes-2016</a>
	3.2 Número de Conselhos no Município	Site Oficial e Diários Oficiais do município.
4. Equidade	4.1 Índice de Gini	<b>Índice de Gini da renda domiciliar per capita – Paraná</b> <sup>(5)</sup> Disponível em: <a href="http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/ibge/censo/cnv/ginipr.def">http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/ibge/censo/cnv/ginipr.def</a>
	4.2 Taxa de analfabetismo	<b>Taxa de Analfabetismo</b> <sup>(6)</sup> Disponível em: <a href="http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/tabcgi.exe?ibge/censo/cnv/alfpr.def">http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/tabcgi.exe?ibge/censo/cnv/alfpr.def</a>
	4.3 Taxa de desemprego de 16 anos e mais	<b>Taxa de desemprego 16a e+</b> <sup>(7)</sup> <a href="http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/ibge/censo/cnv/ginipr.def">http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/ibge/censo/cnv/ginipr.def</a>
	4.4 Taxa da população com renda < 1/4 SM	<b>Taxa da população com renda &lt; 1/4 SM</b> <sup>(8)</sup>

		Disponível em: <a href="http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/tabcgi.exe?ibge/censo/cnv/pobrezapr.def">http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/tabcgi.exe?ibge/censo/cnv/pobrezapr.def</a>
5. Legalidade, Ética, Integridade	5.1 Taxa de Aprovação das contas pelo TCE/PR, em obediência à Lei de Responsabilidade Fiscal.	<b>TCE/PR</b> <sup>(9)</sup> Disponível em: <a href="https://www1.tce.pr.gov.br/conteudo/relatorio-julgamento-das-contas-dos-prefeitos-pelas-camaras-municipais/283221/area/48">https://www1.tce.pr.gov.br/conteudo/relatorio-julgamento-das-contas-dos-prefeitos-pelas-camaras-municipais/283221/area/48</a>
	5.2 Direitos Humanos/Taxa de trabalho infantil	<b>Taxa de Trabalho Infantil</b> <sup>(10)</sup> Disponível em: <a href="http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/tabcgi.exe?ibge/censo/cnv/trabinfpr.def">http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/tabcgi.exe?ibge/censo/cnv/trabinfpr.def</a>

Fonte: adaptado de Oliveira e Pisa (2015).

Notas: (1) (2) (5) (6) (7) (8) (10) Período: 2010.

(3) Panorama dos Governos Municipais - 2ª avaliação.

(4) Dados referente às eleições/2016.

(9) Período: 2013 (ano de vigência do mandato do Chefe do Poder Executivo).

(♦) Repetem-se os dados do ano precedente quando não houver nova divulgação pelas fontes referenciadas.

Os dados utilizados foram extraídos do censo realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), no ano de 2010, bem como os dados atualizados e publicados ao longo desse período, como o das eleições municipais de 2016, e o resultado do julgamento das contas disponibilizado no Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCE/PR), com referência ao mandato do prefeito em exercício.

O Censo do IBGE, uma das principais fontes para o levantamento dos dados nesta pesquisa – de período decenal – divulga algumas estimativas anualmente. Na Tabela 1 verifica-se que o modelo lógico de desenvolvimento do IGovPMun relaciona as variáveis e os indicadores a serem ponderados.

Tabela 1 – Composição do IGovPMun e seus critérios de ponderação

Princípios	Agregação das Variáveis	Peso	Composição das Variáveis (%)
1. Efetividade	1.1 Acesso à Renda <i>Lógica:</i> quanto maior, melhor.	0,50	1.1.2 Renda média domiciliar <i>per capita</i>
	1.2 Desenvolvimento Humano <i>Lógica:</i> quanto mais próximo de 1 maior o desenvolvimento.	0,50	1.2.1 Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M)
2. Transparência e <i>Accountability</i>	2.1 Acesso à informação e prestação de contas <i>Lógica:</i> quanto maior, melhor	1,00	2.1.1 Escala Brasil Transparente
3. Participação	3.1 Eleitorado Votos Efetivos Válidos versus Eleitores aptos no 1º Turno <i>Lógica:</i> quanto maior, melhor.	0,80	3.1.1 Votos Efetivos Válidos sobre total do eleitorado no 1º Turno das Eleições
	3.2 Número de conselhos existentes no município. <i>Lógica:</i> quanto maior o número de conselhos, melhor.	0,20	3.2.1 Número de conselhos municipais. de 01 a 05 - nota 0,15 de 06 a 10 - nota 0,30 de 11 a 15 - nota 0,50 de 16 a 20 - nota 0,65 de 21 a 25 - nota 0,85 acima de 26- nota 1,00
4. Equidade	4.1 Desigualdade de Renda/Índice de Gini. <i>Lógica:</i> quanto mais próximo do zero melhor a distribuição de renda no município.	0,40	4.1.1 Índice de Gini
	4.2 População sem acesso às condições de vida digna <i>Lógica:</i> quanto menor, melhor.	0,60	4.2.1 População de 16 anos e mais, economicamente ativa, desocupada. 4.2.2 Taxa de analfabetismo 4.2.3 Taxa da população vivendo com renda inferior a 1/4 do salário-mínimo
5. Legalidade, Ética e Integridade	5.1 Cumprimento da LRF pelo município. Aprovação das contas anuais pelos TCE/PR <i>Lógica:</i> quanto maior, melhor.	0,50	5.1.1 Aprovação das contas pelos TCE/PR Se regulares - nota 1,00 Se regulares com ressalvas - nota 0,50 Se irregulares - nota 0,0
	5.2 Direitos Humanos <i>Lógica:</i> Quanto menor, melhor.	0,50	5.2.1 Taxa de trabalho Infantil

Fonte: adaptado de Oliveira e Pisa (2015).

O IGovPMun resulta do somatório da pontuação de cinco indicadores, a saber: (1) Efetividade; (2) Transparência e *Accountability*; (3) Participação; (4) Equidade; e (5) Legalidade/ Ética/ Integridade. Esses cinco indicadores formam os pilares basilares da avaliação, fundamentados nos princípios da governança pública selecionados neste estudo. O peso atribuído a cada indicador é de 20%, por se entender que todos são igualmente importantes para alcançar a efetividade das políticas públicas (OLIVEIRA; PISA, 2015). Ao privilegiar a efetividade, entende-se

que a avaliação recairá muito mais sobre as mudanças decorrentes das políticas públicas, observadas empiricamente na sociedade, do que na mera aferição de sua execução (OLIVEIRA; PISA, 2015).

Quanto a coleta dos dados para o cálculo do IGovPMun, no somatório dos escores de cada indicador, leva-se em consideração a pontuação máxima (20% com que cada indicador contribui para o cálculo do índice final, correspondendo a 100% da nota ou, considera-se os valores absolutos, à unidade) (OLIVEIRA; PISA, 2015).

$$iE_{\text{máx}} + iT\&A_{\text{máx}} + iP_{\text{máx}} + iEq_{\text{máx}} + iLEI_{\text{máx}} = 100\%$$

Em termos aritméticos:

$$iE_{\text{máx}} + iT\&A_{\text{máx}} + iP_{\text{máx}} + iEq_{\text{máx}} + iLEI_{\text{máx}} = 1$$

Fórmula 1. IGovPMun

Onde:

$iE_{\text{máx}}$  = valor máximo do Indicador Efetividade 20% do IGovP

$iT\&A_{\text{máx}}$  = valor máximo do Indicador Transparência e Accountability 20% do IGovP

$iP_{\text{máx}}$  = valor máximo do Indicador Participação 20% do IGovP

$iEq_{\text{máx}}$  = valor máximo do Indicador Equidade 20% do IGovP

$iLEI_{\text{máx}}$  = valor máximo do Indicador Legalidade/Ética/Integridade 20% do IGovP

Em termos matemáticos, a fórmula do índice pode ser caracterizada como:

$$IGovP = \sum_{i=1}^5 (Ni) \times (pi)$$

Fórmula 2. Cálculo do IGovPMun

Onde:

IGovPMun = Índice de Governança Pública Municipal

$Ni$  = Nota obtida no pilar i

$pi$  = Peso atribuído ao pilar i.

O cálculo dos resultados de cada pilar/indicador (fundamentado nos princípios de governança pública) é ponderado a partir das variáveis agregadas e indicadores constantes da tabela 3. A mensuração de cada pilar que compõe o IGovPMun é detalhada a seguir:

1) A nota do pilar Efetividade resulta da média ponderada das variáveis agregadas que o compõem, no caso: (i) acesso à renda (com peso 0,50); e (ii) desenvolvimento humano (com peso 0,50):

$$\text{Nota (\%) Pilar Efetividade} = \left[ \frac{(\% \text{ Acesso à renda} * P1 + (\% \text{ Desenv. Humano} * P2)}{\sum \text{ Pesos}} \right]$$

$$P1 = P2 = 0,50$$

Fórmula 3. Ponderação da nota percentual do Pilar Efetividade

Oliveira e Pisa (2015) descrevem que a variável renda média domiciliar per capita para calcular um dos indicadores do pilar Efetividade, se deve em razão de seu foco nas políticas públicas de melhoria na distribuição de renda, menos centradas nos aspectos econômicos.

2) A nota do pilar Transparência e Accountability (Transp & Account) resulta da média ponderada da variável agregada que o compõe, no caso: acesso à informação e prestação de contas (com peso 1):

$$\text{Nota (\%) Transp \& Account} = \left[ \frac{(\% \text{ Acesso à Info. e Prestação de Contas} * P3)}{\sum \text{ Pesos}} \right]$$

$$P3 = 1,0$$

Fórmula 4. Ponderação da nota percentual do Pilar Transparência e Accountability

3) A nota do pilar Participação resulta da média ponderada das variáveis agregadas que o compõem, no caso: (i) eleitorado votos válidos efetivos versus eleitores aptos no 1.º turno da eleição (Votos Efetivos 1.º turno), com peso 0,80, e (ii) número de conselhos existentes no município (Part. Conselhos), com peso 0,20, de tal forma que:

$$\text{Nota (\%) Participação} = \left[ \frac{(\% \text{ Votos Efetivos 1º turno} * P4 + (\% \text{ Part. Conselhos} * P5)}{\sum \text{ Pesos}} \right]$$

$$P4 = 0,80$$

$$P5 = 0,20$$

Fórmula 5. Ponderação da Nota Percentual do Pilar Participação

4) A nota do pilar Equidade resulta da média ponderada das variáveis agregadas que o compõem, no caso: (i) desigualdade de renda (Gini), com peso 0,40, e (ii) população sem acesso às condições de vida digna, com peso 0,60, de tal forma que:

$$\text{Nota (\%) Pilar Equidade} = 1 - \left[ \frac{(\% \text{ Desig. Renda (Gini)} * P6 + (\% \text{ Pop. s/ acesso à vida digna} * P7)}{\sum \text{ Pesos}} \right]$$

$$P6 = 0,40$$

$$P7 = 0,60$$

Fórmula 6. Ponderação da Nota Percentual do Pilar Equidade

Na fórmula de cálculo do pilar Equidade, a lógica é diferente das demais, ou seja, quanto menor, melhor, por isso o resultado deve ser subtraído da unidade.

5) A nota do pilar Legalidade/Ética/Integridade (LEI) resulta da média ponderada das variáveis agregadas que o compõem, no caso: (i) cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), com peso 0,50; e (ii) Direitos Humanos, com peso 0,50, de tal forma que:

$$\text{Nota (\%)} \text{ Pilar L.E.I.} = \frac{[(\% \text{ Cumprimento LRF} * P8 + [1 - (\% \text{ Taxa de Trabalho Infantil} * P9)]}{\sum \text{ Pesos}}$$

P8= 0,50

P9= 0,50

Fórmula 7. Ponderação da Nota Percentual do Pilar LEI

No cálculo da variável direitos humanos, a lógica é diferente, pois em se tratando de trabalho infantil (quanto menor, melhor), razão pela qual o resultado é subtraído da unidade. A nota de cada uma das variáveis agregadas que compõem o pilar Legalidade/Ética/Integridade (LEI) também resulta da média ponderada das notas de seus indicadores.

O Guia Metodológico do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) descreve que

os indicadores sintéticos sintetizam diferentes conceitos da realidade empírica, ou seja, derivam de operações realizadas com indicadores analíticos e tendem a retratar o comportamento médio das dimensões consideradas. Diversas instituições nacionais e internacionais divulgam indicadores sintéticos, sendo exemplos o PIB, IDEB, IPC e o IDH. (BRASIL, 2010, p. 29).

Ou seja, os indicadores sínteses agrupam diferentes dimensões em uma mesma medida, como é o caso do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). O IDH é calculado a partir da média entre um indicador de educação, um indicador de saúde e um indicador de renda. Nesse sentido, o IDH sintetiza em uma única estimativa informações referentes a três diferentes áreas de interesse governamental.

Quanto à formação do IGovPMun, sua periodicidade é anual, sendo o Censo do IBGE uma das principais fontes de dados — e, ainda que seja decenal, prevê estimativas anuais. Porém, como inúmeras outras fontes oficiais de pesquisa estão fundamentadas no último censo, optou-se por utilizar os dados do ano de 2010, neste primeiro levantamento.

Verifica-se que o IGovPMun é um índice sintético e tem variação de 0 até 1, sendo que, quanto mais próximo de 1 for a nota alcançada pelo município, maior o grau de governança pública e, em contraparte, quanto mais perto de zero, menor esse grau. A figura 1 ilustra as escalas e faixas de aferição para os resultados do IGovPMun.

Figura 1 – Escala das faixas de resultado do IGovPMun.



Fonte: Oliveira e Pisa (2015, p. 1279).

#### 4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

O município de Apucarana é considerado uma microrregião, e está localizado na Mesorregião Norte Central Paranaense. Possui uma população estimada de 131.571 habitantes (11º município mais populoso do estado do Paraná), uma área de 558,339 Km<sup>2</sup> e densidade demográfica de 216,55 hab./Km<sup>2</sup> (IBGE, 2017).

Os resultados apontam que a administração pública de Apucarana obteve um IGovPMun de 0,6504, ou seja, um índice de governança considerado médio, numa escala de (0,600 a 0,699), conforme a Figura 1. Na Tabela 2 constatam-se os resultados do IGovPMun, de acordo com os escores auferidos pelo município e seus respectivos indicadores.

Tabela 2 – Nota obtida do IGovPMun – Município de Apucarana (PR)

Formação do IGovPMun	Nota obtida	Princípios da Governança Pública				
		Valor dos Indicadores (%)				
		Efetividade	Transparência & Accountability	Participação	Equidade	L.E.I
Peso dos Indicadores	100%	20%	20%	20%	20%	20%
Município de Apucarana	0,6504	0,6140	0,2780	0,6196	0,7968	0,9435

Fonte: Dados de pesquisa (2017).

Nota: Os cálculos estão discriminados no Apêndice.

O IGovPMun mostrou-se semelhante à média encontrada nos estados brasileiros pelo IGovP, de Oliveira e Pisa (2015), com a nota de 0,6986, também considerado médio. Entretanto, no município de Apucarana, os indicadores Transparência & Accountability apresentou um grau de governança muito baixo, com o escore de 0,2780 e, o indicador L.E.I atingiu um grau muito alto, com nota superior a 0,9435.

Isso se justifica pela própria lógica do IGovPMun que pondera na razão de 20%, cinco indicadores resultantes da agregação de variáveis distintas, de forma que algum indicador, em particular, pode apresentar escores de grau muito alto ou grau muito baixo, mas que na ponderação geral enquadraram-se em outro resultado (OLIVEIRA; PISA, 2015).

Observa-se na Tabela 3 que o resultado apresentado pelo município pesquisado revela um resultado significativo.

Tabela 3 – Pontuação do IGovPMun adaptado por escore

Indicador	Escore do município	Escala
Efetividade	0,6140	Médio
Transparência & Accountability	0,2780	Muito Baixo
Participação	0,6196	Médio
Equidade	0,7968	Alto
Legalidade, Ética e Integridade	0,9435	Muito Alto

Fonte: Dados de pesquisa.

Nota-se que o escore obtido no indicador Efetividade de 0,6140 foi considerado médio na escala IGovPMun. Esse resultado se deve as variáveis renda familiar per capita e índice de desenvolvimento humano, sendo que no município os valores correspondem a R\$ 480,00 e 0,748, respectivamente, sendo que a renda familiar per capita no estado do Paraná é de R\$ 870,59 e o IDH é de 0,7490 (IPARDES, 2017).

A baixa renda familiar per capita do município se deve ao fato de que aproximadamente 50% da mão-de-obra economicamente ativa é empregada no setor de confecções em geral e do boné, sendo exigida pouca especialização ou experiência (PMA, 2017).

Outro escore significativo foi relativo ao indicador Equidade, decorrente da taxa de analfabetismo (15 anos ou mais) do município é de 5,9%, considerada baixa se comparada a do estado do Paraná (6,3%).

Em relação ao indicador Transparência & Prestação de Contas (*Accountability*), o desempenho obtido na Escala Brasil Transparente<sup>2</sup>, fez com que o município obtivesse um baixo escore. Na avaliação realizada no período de 03/08/2015 a 09/10/2015, o município aparece na 371ª posição, com um índice de 2,78, numa escala de 0-10. O índice obtido é analisado a partir da avaliação dos portais eletrônicos, em um check-list com 12 questões. Foi verificado que no portal da Prefeitura do Município de Apucarana: i) há indicação quanto à existência de um Serviço de Informação ao Cidadão Físico (SIC), atendimento presencial; ii) há alternativa de enviar pedidos de forma eletrônica ao SIC; e, iii) para a realização dos pedidos de informação, são exigidos apenas dados que não impossibilitem ou dificultem o acesso.

Depreende-se da análise dos resultados que o conhecimento do grau de governança pode possibilitar aos gestores públicos avaliar as ações realizadas e refletir sobre o seu desempenho, quer seja positivo, quer seja negativo.

Na maximização da eficácia dos programas, na obtenção de seus fins e, a eficiência na alocação de recursos para a consecução, a boa governança depende de avaliações consistentes de forma a permitir que os agentes públicos tenham condições de avaliar os efeitos das ações adotadas e possam identificar eventuais medidas corretivas a serem adotadas.

No entanto, cabe salientar que o Guia Metodológico do Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) (BRASIL, 2010) sinaliza algumas limitações que devem ser consideradas no uso de indicadores (Quadro 4).

---

<sup>2</sup> A Escala Brasil Transparente (EBT) é um indicador que tem o objetivo avaliar o grau de cumprimento de dispositivos da Lei de Acesso à Informação (LAI). Suas versões 1.0 e 2.0 concentram-se na transparência passiva, sendo essa vertente escolhida pela ausência de métricas de avaliação que contemplem essa nova obrigação advinda da LAI.

Quadro 4 – Limitações no uso de indicadores

Indicadores são representações imperfeitas e suscetíveis	Não se deve confiar cega e eternamente nas medidas, o que significa dizer que o gestor de uma política pública deve, periodicamente, realizar uma avaliação crítica acerca da adequabilidade dos indicadores selecionados, considerando ainda que, a todo tempo, surgem modelos mais aperfeiçoados baseados em novas teorias.
O indicador e a dimensão de interesse não se confundem	O indicador apenas aponta, assinala, indica como o próprio nome revela. Contudo, é comum casos em que o foco das ações seja deslocado da realidade com que se deseja trabalhar para o indicador escolhido para representá-la.
Indicador Sintético versus Sistema de Indicadores.	Além de se prestarem de forma limitada para o processo de avaliação das políticas públicas, os indicadores sintéticos podem revelar problemas quando da sua utilização indiscriminada como critério de elegibilidade de municípios para serem contemplados com políticas públicas específicas.

Fonte: elaboração própria com base em Brasil (2010).

Assim, dependendo do contexto e dos objetivos definidos, deve-se ponderar a aplicação dos índices, pois se por um lado, assertivamente identificam áreas de ação prioritária, por outro não exprimem problemas ou dimensões específicas. Porém, é certo que mensurar o desempenho na gestão pública é algo benéfico à sociedade, pois sem indicadores não é possível avaliar e/ou comparar resultados, a fim de corrigir ou propor melhorias nos projetos públicos.

Especificamente, neste estudo, não houve limitações identificadas, pois os dados oficiais para a composição dos índices se encontravam disponíveis e acessíveis. Entretanto, no sentido de aferição do grau de governança pública, o IGovPMun pode servir de ferramenta de monitoramento da evolução da efetividade das políticas públicas e da capacidade dos governos em implementá-las.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo deste trabalho foi propor um instrumento de avaliação do grau de governança para os gestores públicos municipais, a fim de possibilitar aos gestores analisar a efetividade das ações realizadas e a ponderação sobre os proficientes e/ou ineficientes desempenhos, descrevendo-se ainda como uma ferramenta de comparação com o desempenho de outros entes, o que permitirá inclusive um intercâmbio de boas práticas.

A IFAC (2013) observa que a função fundamental da boa governança no setor público é garantir que as suas organizações alcancem os resultados pretendidos, agindo sempre em prol do interesse da sociedade.

Nessa perspectiva, a gestão pública, para que responda aos desafios de uma governança que impulse o desenvolvimento, certamente exige inovação, estabelecida sobre objetivos declarados, processos conhecidos a serem modificados e em organizações propícias à participação, tanto de cidadãos quanto de servidores.

Entretanto, o controle societal ainda não dispõe de mecanismos eficazes que propiciem a fiscalização dos entes públicos, os quais ainda apresentam traços de paternalismo e patrimonialismo, embora, com a redemocratização, debates

acerca da cidadania e suas implicações tenham se feito mais presentes (SILVA et al., 2018).

À frente dos desafios recentes da governança, a propensão à inovação tem se mostrado necessária, ao gerar confiança por parte da sociedade, ampliando a transparência e incorporando o cidadão à formulação de políticas e definição de serviços, fomentada pela nova configuração da gestão pública como a governança da Era Digital ou Era da Informação, cujas características fomentam a integração de funções, estruturas holísticas e orientadas a necessidades e avanços na digitalização de processos administrativos.

Desse modo, de forma inovadora, IGovPMun pode retratar o desempenho da governança pública nos municípios brasileiros, podendo ser utilizado tanto pelos gestores públicos quanto pela sociedade, como fonte de informação, prática do controle social e maior participação política.

Em razão da limitação deste estudo, visando ampliar o conhecimento no campo teórico, sugere-se a realização de investigações futuras que busquem identificar na literatura nacional e internacional, possibilidades, limitações e controvérsias nos conceitos e modelos de governança pública e, no campo prático, aplicar o IGovPMun em outros municípios brasileiros, a fim de se comparar os achados, o que seria bastante oportuno, exequível e inédito.

Por fim, é oportuno esclarecer que o instrumento não é uma proposta fechada e a expectativa é de que venha a ser aprimorado pela comunidade acadêmica, a fim de se incrementá-lo e torná-lo mais eficiente e, principalmente, que possa vir a ser uma ferramenta de gestão simples, econômica e usual para a avaliação da governança pública na administração pública municipal.

# Municipal Public Governance Index (MunPGovI): an instrument for evaluation and social control

## ABSTRACT

The objective of this study is to propose an instrument for evaluating municipal public governance through the adaptation of an instrument applied in the Brazilian states, from Oliveira and Pisa (2015). Methodologically, the research is characterized as applied, exploratory and descriptive based on a case study. The results show that the evaluation of governance in the public administration of a Brazilian municipality presented an average performance, driven by positive indices in the pillars effectiveness, participation and equity; but on the other hand, poor results on the pillars transparency and accountability, and legality, ethics and integrity; moreover, the instrument is innovative, can be used by political agents, public managers and society, public managers, and by society, as a source of information and practice of social control.

**KEYWORDS:** public governance; evaluation; governance index; counties; social control.

## REFERÊNCIAS

- ABRÚCIO, F. L. O impacto do modelo gerencial na administração pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente. *Cadernos ENAP*, Brasília, n. 10, 1997.
- ARAÚJO, T. B. Descentralização e participação na reforma agrária. In: Seminário sobre Reforma Agrária e Desenvolvimento Sustentável, Fortaleza, Anais..., 2002. Disponível em: [www.nead.gov.br](http://www.nead.gov.br).
- BANCO MUNDIAL. *Governance and development*. Washington, DC, 69 p, 1992. Disponível em: [http://www.gsid.nagoya-u.ac.jp/sotsubo/Governance\\_and\\_Development\\_1992.pdf](http://www.gsid.nagoya-u.ac.jp/sotsubo/Governance_and_Development_1992.pdf).
- BEKELE, Y. W.; KJOSAVIK, D. J. Decentralised local governance and poverty reduction in post-1991 Ethiopia: a political economy study. *Politics and Governance*, v. 4, n. 4, p. 1-15, 2016. DOI: 10.17645/pag.v4i4.590
- BOUCKAERT, G.; HALLIGAN, J. *Managing Performance: international comparisons*. London: Routledge, 2008.
- BRASIL. *Indicadores de programas: guia metodológico*. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Brasília: MPOG, 2010.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). Relatório. TC 020.830/2014-9, 2014.
- BRASIL. Controladoria-Geral da União (CGU). *Escala Brasil Transparente*. 2017. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/assuntos/transparencia-publica/escala-brasil-transparente/metodologia>.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. *Construindo o Estado republicano: democracia e reforma da gestão pública*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. A reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. *Lua Nova*, São Paulo, v. 1, n. 45, p. 49-95, 1998. DOI: 10.1590/S0102-64451998000300004.
- COHEN, E.; FRANCO, R. *Avaliação de projetos sociais*. Petrópolis: Vozes, 2007.
- CRUZ, C. F.; FERREIRA, A. C. S.; SILVA, L. M.; MACEDO, M. A. S. *Transparência da gestão pública municipal: um estudo a partir dos portais eletrônicos dos maiores*

municípios brasileiros. Revista de Administração Pública, v. 46, n. 1, p. 153-176, 2012. DOI: 10.1590/S0034-76122012000100008.

DE OLIVEIRA, G. J.; SCHWANKA, C. A administração consensual como a nova face da administração pública no século XXI: fundamentos dogmáticos, formas de expressão e instrumentos de ação. Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, v. 104, n. 1, p. 303-322, 2009. Disponível em: <http://www.periodicos.usp.br/rfdusp/article/view/67859>.

FERRAZ JUNIOR, T. Competência da Anvisa e a regulamentação da propaganda. Revista de Direito Administrativo, v. 251, n. 1, p. 215-232, 2009. DOI: 10.12660/rda.v251.2009.7536.

FLEURY, S. La expansion de la ciudadanía. In: Inclusión social e nuevas ciudadanía: condições para la convivencia y seguridad democráticas. Colombia: Ed. Pontificia Universidad Javeriana, 2003.

IBGC. Instituto Brasileiro de Governança Corporativa. Código das melhores práticas de governança corporativa. 4.ed. São Paulo, 2009.

IBGE. Cidades@. 2010. Disponível em: <http://cod.ibge.gov.br/2TF>.

IFAC. International Federation of Accountants. Governance in the public sector: a governing body perspective. PSC, Study 13, 2001. Disponível em: [https://www1.toronto.ca/inquiry/inquiry\\_site/cd/gg/add\\_pdf/Study\\_13\\_Governance.pdf](https://www1.toronto.ca/inquiry/inquiry_site/cd/gg/add_pdf/Study_13_Governance.pdf).

IFAC. International Federation of Accountants. Good Governance in the Public Sector. Consultation Draft for na International Framework, jun., 2013.

IIA. Institute of Internal Auditors. Supplemental guidance: the role of auditing in public sector governance. 2a. edition, 2012. Disponível em: <https://algaonline.org/DocumentCenter/View/22>.

IPARDES. Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico Social. Perfil Avançado do Município de Apucarana. 2017. Disponível em: [http://www.ipardes.gov.br/perfil\\_municipal/MontaPerfil.php?codlocal=276&btOk=ok](http://www.ipardes.gov.br/perfil_municipal/MontaPerfil.php?codlocal=276&btOk=ok).

JANN, W. Governance. Verwaltungslexikon. In: Eichhorn, P. (Org.). 3.ed. Aufl. Baden Baden, p. 449-451, 2003.

KETTL, D. F. Public administration at the Millennium: the state of the field. *Journal of Public Administration Research and Theory*, v. 10, n. 1, p. 7-34, 2000. DOI: <https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.jpart.a024267>.

KISSLER, L.; HEIDEMANN, F. G. Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade? *Revista de Administração Pública*, v. 40, n. 3, 479-499, 2006. DOI: <https://dx.doi.org/10.1590/S0034-76122006000300008>.

LUZ, T. M. K. O plano de desenvolvimento institucional (PDI) como instrumento de gestão e aplicação de políticas públicas: um estudo em instituições públicas de ensino superior do estado do Paraná. 233f., Dissertação (Mestrado Profissional em Planejamento e Governança Pública). Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Curitiba, 2014.

MARTINS, H. F. A construção do estado moderno e da burocracia profissional no Brasil: questões centrais, dilemas, impasses e desafios. *Revista Eletrônica da Reforma do Estado*, Salvador, v. 1, n. 1, mar./maio, 2005. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/artigo/humberto-falcao-martins/a-construcao-do-estado-moderno-e-daburocracia-profissional-no-brasil-questoescentrais-dilemas-impasses-e-desafios>.

MATIAS-PEREIRA, J. Governança no setor público. São Paulo: Atlas, 2010.

MELLO, G. R.; SLOMSKI, V. Índice de Governança Eletrônica dos Estados Brasileiros no âmbito do Poder Executivo. *Journal of Information Systems and Technology Management*, v. 7, n. 2, p. 375-408, 2010. DOI: <http://dx.doi.org/10.4301/S1807-17752010000200007>.

NALLE JUNIOR, C. Indicador de Desenvolvimento Municipal (IDM): uma proposta de caracterização dos municípios brasileiros. 307f. Tese (Doutorado em Ciências) – FEA/USP. Ribeirão Preto, SP, Brasil, 2014.

OCDE. Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. Avaliação da OCDE sobre o Sistema de Integridade da Administração Pública Federal Brasileira: gerenciando riscos por uma administração pública mais íntegra. OCDE: Paris, 2011. Disponível em <http://www.cgu.gov.br/assuntos/articulacao>.

OLIVEIRA, A. G.; PISA, B. J. IGovP: índice de avaliação da governança pública - instrumento de planejamento do Estado e de controle social pelo cidadão. *Revista de Administração Pública*, v. 49, n. 5, p. 1263-1290, 2015. DOI: <https://dx.doi.org/10.1590/0034-7612136179>.

OSBORNE, D.; GAEBLER, T. Reinventando o governo: como o espírito empreendedor está transformando o setor público. Brasília: MH Comunicação, 1994.

OSBORNE, S. P. Voluntary organizations and innovation in public services. London: Routledge, 1998.

PECI, A.; PIERANTI, O. P.; RODRIGUES, S. Governança e new public management: convergências e contradições no contexto brasileiro. Organ. Soc., Salvador, v. 15, n. 46, p. 39-55, Sept. 2008. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/S1984-92302008000300002>.

PINTO, M. R.; PEREIRA, D. R. M. A influência da seleção dos indicadores na tomada de decisão de gestores públicos: um estudo a partir do índice de desenvolvimento humano municipal (IDHM) e do índice mineiro de responsabilidade social (IMRS). In: Encontro de Administração Pública e Governança, Salvador, Bahia, Brasil, 3 nov., 2008.

PISA, B. J. Uma proposta para o desenvolvimento do índice de avaliação da Governança Pública (IGovP): instrumento de planejamento e desenvolvimento do Estado. Curitiba. 222f. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Governança Pública) – Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública da Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Curitiba, 2014.

PMA. Prefeitura Municipal de Apucarana. Portal da Transparência. Gestão de Pessoas, 2017. Disponível em: [http://apucarana.pr.gov.br/transparencia/?page\\_id=308](http://apucarana.pr.gov.br/transparencia/?page_id=308).

RAMOS, S. S. Governança Corporativa em Organizações Públicas: o caso das prefeituras da mesorregião centro ocidental Rio-Grandense. 183f. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, RS, 2014.

RODRIGUES, C. A. Governança para resultados: estudo de caso em uma empresa de tecnologia da informação. 117f. Dissertação (Mestrado) – FGV/EBAPE, Rio de Janeiro, 2015.

SACHS, I.; LOPES, C.; DOWBOR, L. Crises e oportunidades em tempos de mudança. Documento de referência para as atividades do núcleo crises e oportunidades no fórum social mundial temático. jan., 2010. Disponível em: <http://criseoportunidade.wordpress.com/category/ladislau-dowbor/>.

SANO, H.; MONTENEGRO FILHO, M. J. F. As técnicas de avaliação da eficiência, eficácia e efetividade na gestão pública e sua relevância para o desenvolvimento social e das ações públicas. *Desenvolvimento em Questão*, v. 11, n. 22, p. 35-61, 2013. DOI: 10.21527/2237-6453.2013.22.35-61.

SECCHI, L. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. *Revista de Administração Pública*, v. 43, n. 2, p. 347-369, 2009. DOI: 10.1590/S0034-76122009000200004.

SILVA, M. V. G. da; PERON, A. C. P.; ZUBA, M. E.; MEZA, M. L. F. G. de; NASCIMENTO, D. E. do; SOUZA, M. de. A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA SOCIETAL: um instrumento de controle e participação social. *Revista de Políticas Públicas*, v. 22, n. 1, p. 371-394, 2018. DOI: <https://doi.org/10.18764/2178-2865.v22n1p371-394>

SLOMSKI, V.; MELLO, G. R.; TAVARES FILHO, F.; MACÊDO, F. Q. *Governança Corporativa e Governança na Gestão Pública*. São Paulo, Atlas, 2008.

TIMMERS, H. Government Governance: Corporate governance in the public sector, why and how? The Netherlands Ministry of Finance 9th fee Public Sector. Conference, 2000. Disponível em: [http://www.ecgi.org/codes/documents/public\\_sector.pdf](http://www.ecgi.org/codes/documents/public_sector.pdf).

WORLD BANK. What is Governance? 2013. Disponível em: [http://www.gsid.nagoya-u.ac.jp/sotsubo/Governance\\_and\\_Development\\_1992.pdf](http://www.gsid.nagoya-u.ac.jp/sotsubo/Governance_and_Development_1992.pdf).



**Recebido:** 26 jun. 2022.

**Aprovado:** 24 jul. 2022.

**DOI:** 10.3895/rbpd.v11n3 esp.11544

**Como citar:** SILVA, M. V. G. Índice de Governança Pública Municipal (IGovPMun): um instrumento de avaliação e controle social. **R. bras. Planej. Desenv.** Curitiba, v. 11, n. 03, p. 795-821, set./dez. 2022. Disponível em: <<https://periodicos.utfpr.edu.br/rbpd>>. Acesso em: XXX.

**Correspondência:**

Marcus Vinicius Gonçalves da Silva  
R. Imac. Conceição, 1155 - Prado Velho, Curitiba - PR

**Direito autoral:** Este artigo está licenciado sob os termos da Licença CreativeCommons-Atribuição 4.0 Internacional.

