

UNIVERSIDADE TECNOLÓGICA FEDERAL DO PARANÁ - UTFPR
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO
EM PLANEJAMENTO E GOVERNANÇA PÚBLICA

ROGÉRIO OLIVEIRA DE SOUZA

**ÍNDICE DE GOVERNANÇA PÚBLICA MUNICIPAL - IGovM:
INSTRUMENTO DE GESTÃO SOCIETAL**

DISSERTAÇÃO

CURITIBA

2018

ROGÉRIO OLIVEIRA DE SOUZA

**ÍNDICE DE GOVERNANÇA PÚBLICA MUNICIPAL - IGovM:
INSTRUMENTO DE GESTÃO SOCIETAL**

Dissertação apresentada como requisito para obtenção do grau de Mestre em Planejamento e Governança Pública, do Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública, Universidade Tecnológica Federal do Paraná. Área de Concentração: Planejamento Público e Desenvolvimento. Linha de Pesquisa: Governança Pública e Desenvolvimento.

Orientador: Prof. Dr. Antônio Gonçalves de Oliveira

CURITIBA

2018

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação

- S729
2018 Souza, Rogério Oliveira de
Índice de governança pública municipal – IgovM : instrumento de gestão societal / Rogério Oliveira de Souza. – Curitiba, PR: UTFPR, 2018.
115 f.: ilust. ; 30 cm
- Disponível também via World Wide Web.
Texto em português com resumo em inglês.
Dissertação (Mestrado) - Universidade Tecnológica Federal do Paraná. Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública, Curitiba, 2018.
Bibliografia: f. 93-99
1. Governança pública municipal. 2. Gestão societal. 3. Gestão Municipal. 4. Planejamento público. 5. Desenvolvimento público. 6. Municipalismo. 7. Prestação de Contas Municipal. 8. Administração pública – Dissertações. 9. Controle social. 10. Participação social. I. Oliveira, Antônio Gonçalves de, orient. II. Universidade Tecnológica Federal do Paraná. Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública. III. Título.

CDD 23 ed. 351



Ministério da Educação
Universidade Tecnológica Federal do Paraná
Diretoria de Pesquisa e Pós-Graduação

TERMO DE APROVAÇÃO DE DISSERTAÇÃO Nº 77

A Dissertação de Mestrado intitulada **Índice de Governança Pública Municipal - IGovM: instrumento de gestão societal**, defendida em sessão pública pelo mestrando Rogério Oliveira de Souza, no dia 23 de agosto de 2018, foi julgada para a obtenção do título de Mestre em Planejamento e Governança Pública, área de concentração Planejamento Público e Desenvolvimento, e aprovada em sua forma final, pelo **Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública**.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. Antônio Gonçalves de Oliveira - Presidente - UTFPR

Prof. Dr. Rogério Allon Duenhas - UTFPR

Prof. Dr. Gilson Batista de Oliveira - UNILA

Prof. Dr. Jansen Maia Del Corso - PUC-PR

A via original deste documento encontra-se arquivada na Secretaria do Programa, contendo a assinatura da Coordenação após a entrega da versão corrigida do trabalho.

Curitiba, 23 de agosto de 2018

Carimbo e Assinatura do Coordenador do Programa

Dedico esta dissertação a Deus e a minha família, em especial a memória dos meus pais, Cesário e Marli, que sempre incentivaram o estudo dos filhos mesmo quando a difícil realidade queria fazer crer que estudar não era prioridade. Dedico também de modo especial a minha esposa Carla e a minha filha Beatriz, meus nortes nesta vida.

AGRADECIMENTOS

A materialização desta dissertação é o marco de mais um ciclo que se fecha e de outro que se inicia. Encerra-se um ciclo há muito sonhado, a conquista do título de mestre, uma conquista não só minha, mas daqueles que sonharam antes de mim, daqueles que sonham comigo, daqueles que pisaram o caminho antes de mim e criaram trilhas pelas quais eu pude passar e daqueles que pisam ao meu lado me ajudando a caminhar.

Ao final desta etapa fica a certeza de que a educação é uma construção coletiva da qual participaram tantos quantos de alguma forma criaram as condições para que a transformação do mestrando em mestre se concretizasse, por isso nada mais justo do que agradecer a todos que participaram e participam desta construção coletiva.

Primeiramente, agradeço a Deus, força e guia espiritual, e a minha família, em especial aos meus pais que criaram as condições iniciais para que este caminho pudesse ser trilhado.

Agradeço a minha esposa Carla pela sua paciência, companheirismo, compreensão e incentivo em todos os momentos, com ela ao meu lado o caminhar se torna prazeroso e as conquistas ganham mais sentido.

Agradeço aos componentes da Banca de Defesa, Prof. Dr. Rogério Allon Duenhas - UTFPR, Prof. Dr. Gilson Batista de Oliveira - UNILA e Prof. Dr. Jansen Maia Del Corso - PUC-PR, pelas preciosas contribuições em forma de críticas e sugestões, todas foram muito importantes para o aperfeiçoamento da dissertação.

Por fim, agradeço de forma especial ao Prof. Dr. Antonio Gonçalves de Oliveira pela sua preciosa orientação, sem a qual não teria sido possível chegar ao final desta caminhada. Sua ajuda foi fundamental com suas cobranças nos momentos certos, a generosidade em sempre se por a disposição para a orientação, a resposta sempre rápida e precisa e principalmente por não ter desistido e não ter me deixado desistir nos momentos mais difíceis.

“Suba o primeiro degrau com fé. Não é necessário que você veja toda a escada. Apenas dê o primeiro passo.”

Martin Luther King

“Um raciocínio lógico leva você de A a B. A imaginação leva você a qualquer lugar que você quiser.”

Albert Einstein

“A teoria sem a prática vira 'verbalismo', assim como a prática sem teoria, vira ativismo. No entanto, quando se une a prática com a teoria tem-se a práxis, a ação criadora e modificadora da realidade.”

Paulo Freire

RESUMO

SOUZA, Rogério Oliveira de. **Índice de governança pública municipal - IGovM**: instrumento de gestão societal. 115f. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Governança Pública) – Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública (PPGPGP), Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR), Curitiba, 2018.

Este estudo objetivou a criação de um índice que possa mensurar o grau de governança pública municipal das cidades brasileiras com enfoque na gestão societal da administração pública. O objetivo foi alcançado por meio dos seguintes princípios de governança pública, considerados aqui como dimensões: Transparência; *Accountability*; Participação; Integridade (*compliance*); Conformidade Legal (legalidade); Equidade; e Efetividade, elencados por Pisa (2014) na formação do IGovP. Construiu-se o índice de governança pública municipal - IGovM com a seleção de indicadores aderentes que refletem de forma adequada aqueles princípios/dimensões. A metodologia da pesquisa é qualitativa e quantitativa pois guarda características de ambos os tipos, é essencialmente bibliográfica e documental, em seu desenvolvimento buscou-se referências em artigos de periódicos científicos nacionais e internacionais, capítulos de livros e legislação, sítios da INTERNET relacionados ao tema, bem como bases de dados para estabelecimento dos indicadores utilizados. É uma pesquisa exploratória pois visa explicitar a governança pública trazendo a lume suas características. A aplicabilidade do índice foi comprovada com o cálculo do IGovM dos 399 Municípios do Paraná, explicitando-se o grau de governança pública municipal de cada Ente Municipal. Entre os resultados encontrados destaca-se que é possível a aplicabilidade do índice de governança proposto à totalidade dos municípios paranaenses, não importando aspectos como a extensão territorial, situação econômica ou tamanho populacional. É possível se inferir que tem aplicabilidade o IGovM a qualquer município do território nacional, sendo necessário somente que os dados sejam captados nas fontes equivalentes. Observou-se que a maioria dos municípios paranaenses (56%) se encontram nas faixas do IGovM muito baixo (34%) e baixo (22%). Não obstante a distribuição dos demais 44%, dos quais 32% encontram-se na faixa “alto”.

Palavras-chave: Governança Pública Municipal. Participação Societal. IGovM. Avaliação.

ABSTRACT

SOUZA, Rogério Oliveira de. **Municipal public governance index - IGovM**: societal management tool. 115f. Dissertation (Master in Planning and Public Governance) – Postgraduate Program in Planning and Public Governance (PPGGP), Federal Technological University of Paraná (UTFPR), Curitiba, 2018.

This study aimed to create an index that can measure the degree of municipal public governance of Brazilian cities with a focus on the societal management of public administration. The objective was achieved through the following principles of public governance, considered here as dimensions: Transparency; Accountability; Participation; Compliance; Legal Compliance (legality); Equity; and Effectiveness, listed by Pisa (2014) in the formation of IGovP. The index of municipal public governance - IGovM was constructed with the selection of adherent indicators that adequately reflect those principles/dimensions. The research methodology is qualitative and quantitative because it contains characteristics of both types, it is essentially bibliographical and documentary, in its development references were sought in articles of national and international scientific journals, chapters of books and legislation, related INTERNET websites to the theme, as well as databases for establishing the indicators used. It is an exploratory research because it aims to make explicit the public governance bringing to light its characteristics. The applicability of the index was confirmed by the calculation of the IGovM of the 399 Municipalities of the State of Paraná, explaining the degree of municipal public governance of each Municipal Entity. Among the results found, it is possible to apply the proposed governance index to all the municipalities of Paraná, regardless of territorial extension, economic situation or population size. It is possible to infer that the IGovM has applicability to any municipality in the national territory, and it is only necessary that the data be captured in the equivalent sources. It was observed that most of the municipalities of Paraná (56%) are in the ranges of IGovM very low (34%) and low (22%). Despite the distribution of the remaining 44%, of which 32% are in the "high" range.

Keywords: Municipal Public Governance. Societal Participation. IGovM. Evaluation.

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 - ÍNDICE DE GINI DE DISTRIBUIÇÃO DO RENDIMENTO MENSAL DOS DOMICÍLIOS COM RENDIMENTO - BRASIL - 1995-2007	27
FIGURA 2 - EVOLUÇÃO DO ESTADO MODERNO E SUAS VARIANTES	34
FIGURA 3 - CARACTERÍSTICAS DO MODELO PATRIMONIALISTA	37
FIGURA 4 - PILARES DO MODELO GERENCIAL.....	41
FIGURA 5 - VANTAGENS DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL	55
FIGURA 6 - CADEIA DE PRODUÇÃO DE ÍNDICES E INDICADORES	65
FIGURA 7 - ESCALA DAS FAIXAS DE RESULTADO DO IGOVM.....	83
FIGURA 8 - DISTRIBUIÇÃO DO IGOVM NO ESTADO DO PARANÁ, POR FAIXA.....	87
FIGURA 9 - HISTOGRAMA DOS GRAUS DE IGOVM DOS MUNICÍPIOS DO PARANÁ.....	88
FIGURA 10 - GRÁFICO DE BARRAS.....	89

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 - CARACTERÍSTICAS E DISFUNÇÕES DO MODELO BUROCRÁTICO	39
QUADRO 2 - CARACTERÍSTICAS DO GERENCIALISMO E MEDIDAS ADOTADAS	42
QUADRO 3 - VERTENTES DA GOVERNANÇA PÚBLICA	46
QUADRO 4 - ELEMENTOS CENTRAIS DA NOVA GOVERNANÇA PÚBLICA, EM CONTRASTE COM A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E O <i>NEW PUBLIC MANAGEMENT</i>	46
QUADRO 5 - VARIÁVEIS OBSERVADAS NA COMPARAÇÃO DOS MODELOS GERENCIAL E SOCIETAL	49
QUADRO 6 - DIMENSÕES DE ANÁLISE DA GESTÃO SOCIAL E DA GOVERNANÇA PÚBLICA	51
QUADRO 7 - CARACTERÍSTICAS DOS CONSELHOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS	57
QUADRO 8 - MELHORES PRÁTICAS DE GOVERNANÇA PÚBLICA.....	61
QUADRO 9 - PROPRIEDADES DESEJÁVEIS	66
QUADRO 10 - INDICADORES DA DIMENSÃO EFETIVIDADE	69
QUADRO 11 - DIMENSÃO TRANSPARÊNCIA E <i>ACCOUNTABILITY</i>	70
QUADRO 12 - DIMENSÃO PARTICIPAÇÃO	71
QUADRO 13 - DIMENSÃO EQUIDADE	73
QUADRO 14 - DIMENSÃO LEGALIDADE, ÉTICA E INTEGRIDADE.....	73
QUADRO 15 - CLASSIFICAÇÃO METODOLÓGICA.....	75
QUADRO 16 - DESCRIÇÃO DAS VARIÁVEIS	77
QUADRO 17 - DIMENSÕES E VARIÁVEIS DO IGovM	81
QUADRO 18 - TRATAMENTO DOS DADOS.....	84
QUADRO 19 - DISTRIBUIÇÃO DOS MUNICÍPIOS POR FAIXA DO IGovM.....	86

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABM	Associação Brasileira de Municípios
ADIN	Ação Direta de Inconstitucionalidade
ADM	Administração
APG	Administração Pública Gerencial
APS	Administração Pública Societal
ART (S)	Artigo (s)
CEBS	Comunidades Eclesiais de Base
CFA	Conselho Federal de Administração
CNAT	Comissão Nacional de Assistência Técnica
CNI	Confederação Nacional da Indústria
CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito
CR	Constituição da República
DASP	Departamento Administrativo do Serviço Público
EBAP	Escola Brasileira de Administração Pública
EC	Emenda Constitucional
FGV	Fundação Getúlio Vargas
FPE	Fundo de Participação dos Estados e Distrito Federal
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
FUNDEB	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais de Educação
GE	Governo Empreendedor
IBAM	Instituto Brasileiro de Administração Municipal
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IGovM	Índice de Governança Pública Municipal
IGovP	Índice de Governança Pública
IPARDES	Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LC	Lei Complementar
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias

LOA	Lei Orçamentária Anual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MARE	Ministério da Administração e Reforma do Estado
NPM	<i>New Public Management</i>
ONGS	Organizações Não Governamentais
ONU	Organização das Nações Unidas
PCA	Prestação de Contas Anual
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPA	Plano Plurianual
STF	Supremo Tribunal Federal
TCE	Tribunal de Contas do Estado
TCE/PR	Tribunal de Contas do Estado do Paraná

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	15
1.1 PROBLEMA DE PESQUISA.....	16
1.1.1 Pressupostos.....	17
1.2 OBJETIVOS.....	18
1.2.1 Objetivo Geral	18
1.2.2 Objetivos Específicos	18
1.3 JUSTIFICATIVA, RELEVÂNCIA E ADERÊNCIA AO ESCOPO DO PROGRAMA.....	18
1.4 DELIMITAÇÃO DO ESTUDO	19
1.4.1 Outros Estudos de Mesma ou Próxima Natureza	20
2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA	22
2.1 TEORIA CENTRAL DO TRABALHO: O MUNICIPALISMO.....	22
2.2 SOCIEDADE.....	25
2.3 GOVERNO E SUAS FORMAS DE EXPRESSÃO	27
2.4 O ESTADO	29
2.4.1 Soberania	30
2.4.2 O Estado de Direito e suas Vertentes	31
2.5 GOVERNANÇA E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL.....	35
2.5.1 Teoria do Agente Principal	35
2.5.2 Modelos de Administração Pública na Série Temporal	36
2.5.3 Governança Pública e a Administração Pública Societal	43
2.6 CONTROLE E PARTICIPAÇÃO SOCIAL.....	60
2.7 ÍNDICES E INDICADORES: DISTINÇÕES	63
2.8 DIMENSÕES DE COMPOSIÇÃO DO ÍNDICE DE GOVERNANÇA PÚBLICA MUNICIPAL	67
2.8.1 Efetividade	67
2.8.2 Transparência e <i>Accountability</i>	70
2.8.3 Participação.....	71
2.8.4 Equidade	72

2.8.5 Legalidade, Ética, Integridade	73
3 METODOLOGIA DA PESQUISA.....	75
3.1 DESENVOLVIMENTO DO IGovM	77
3.2 TRATAMENTO E APRESENTAÇÃO DOS DADOS	83
4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS.....	86
5 CONCLUSÕES E SUGESTÕES PARA NOVOS ESTUDOS	90
REFERÊNCIAS	93
APÊNDICE 1 - IGovM CONSOLIDADO	100
ANEXOS	110
ANEXO 1 - COLETA DOS DADOS SOBRE OS MÍNIMOS INVESTIDOS EM SAÚDE E EDUCAÇÃO.....	111
ANEXO 2 - COLETA DO RESULTADO DA PRESTAÇÃO DE CONTAS.....	112
ANEXO 3 - COLETA DE DADOS SOBRE O IGD-M	113
ANEXO 4 - IDEB	114
ANEXO 5 - ESCALA BRASIL TRANSPARENTE - EBT	115

1 INTRODUÇÃO

O escopo da presente pesquisa é a criação de um índice que possa mensurar o grau de governança pública encontrada nas administrações públicas municipais e ser um instrumento da gestão societal, uma vez que é nos Municípios, *ultima ratio*, que as políticas públicas são implementadas, aliado ao fato de que desde 1988, com o advento da Constituição Brasileira, as cidades foram alçadas a um patamar inédito de autonomia ao serem consideradas entes federados ao lado da União e dos Estados Membros.

Os Municípios tornaram-se peça fundamental na sistemática da administração pública brasileira, conforme é explicitado no capítulo 2 onde são abordadas a teoria do municipalismo e a evolução e fortalecimento dos municípios na federação brasileira.

O caráter instrumental do índice de governança pública municipal é enfatizado quanto a possibilidade de utilização pela sociedade para exercer seu controle social sobre a administração pública. Neste sentido traz-se em comparação a Administração Pública Gerencial e a Administração Pública Societal, duas vertentes de gestão pública cuja implementação pode ser observada no Brasil principalmente a partir da década de 1990, em especial a partir de 1995 com a reforma administrativa do Estado promovida no primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso.

Analisa-se os conceitos de gestão, governança pública e as formas de controle exercidos pelos órgãos de controle e pela sociedade mediante o controle social. Dá-se enfoque na relação entre o Principal e o Agente, conceitos oriundos da teoria da Agência da governança corporativa, sendo o Principal a própria sociedade e o Agente aquele a quem foi delegada a função de gestão dos recursos públicos e implementação das políticas públicas.

Ainda acerca da Governança, dá-se enfoque na análise dos princípios básicos da Governança Pública: Legitimidade; Equidade; Responsabilidade; Eficiência; Probidade; Transparência e *Accountability*.

Adentra-se na análise das competências, papéis e funções dos poderes municipais no contexto da administração pública contemporânea com enfoque especial nas políticas públicas municipais.

Por fim, aborda-se a composição do Índice de Governança Pública Municipal proposto, aprofundando-se a análise de quais e quantos componentes serão considerados na sua composição.

Para realização deste objetivo o trabalho é subdividido em 5 (cinco), capítulos sendo o primeiro composto por esta introdução na qual se apresentam o problema de pesquisa, os pressupostos, os objetivos gerais e específicos do estudo, além da justificativa, relevância e aderência do objeto, a delimitação do estudo e os resultados esperados. No segundo adentra-se à fundamentação teórica na qual abordam-se os seguintes tópicos: o municipalismo; sociedade; governo e suas formas de expressão; o estado; governança e administração pública no Brasil; controle e participação social; índices e indicadores: distinções e; dimensões de composição do índice de governança pública municipal. No terceiro capítulo aborda-se a metodologia adotada no presente estudo na qual destaca-se o desenvolvimento do IGovM. Na sequência tem-se a discussão dos resultados para todos os 399 municípios paranaenses no capítulo 4 e, no capítulo 5, encontram-se as conclusões e sugestões para novos estudos.

1.1 PROBLEMA DE PESQUISA

A sociedade vem tomando cada vez mais consciência da importância de uma maior participação na vida política das cidades, tal fato é facilitado pela quantidade e velocidade com que as informações são disponibilizadas a todos e, potencialmente, tem-se a possibilidade do surgimento de uma rede de controle social das decisões dos gestores políticos.

O modelo gerencial, surgido como resposta ao modelo burocrático weberiano, foi objeto de implementação no Brasil, a partir de 1995, no governo de Fernando Henrique Cardoso, sob a direção do então Ministro da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), Luiz Carlos Bresser Pereira.

Entretanto, paralelamente ao Modelo Gerencial, outro modelo de administração pública, gestado no seio da sociedade civil organizada, se desenvolveu para contrapor e oferecer alternativa ao gerencialismo, trata-se da Administração Pública Societal que se opõe ao gerencialismo em vários aspectos, sintetizados no sentido de que a Administração Societal tem um enfoque voltado para a participação da sociedade nas tomadas de decisões do poder público, enquanto o gerencialismo enfatiza a eficiência administrativa que é buscada pela adaptação dos princípios da governança corporativa ao ambiente público.

Neste matiz, esta dissertação busca criar um índice de Governança Municipal que seja um instrumento de fiscalização e controle social, contribuindo para o fortalecimento da gestão societal das cidades brasileiras.

Em face da inexistência de um índice específico que se enquadre no objeto que se busca aqui construir, não obstante o trabalho realizado por Pisa (2014) em que se desenvolveu o Índice de Governança Pública (IGovP), aplicável em nível federal e estadual, este estudo em seu espectro pretende responder a seguinte questão de pesquisa:

Como construir um índice que possa medir o grau de Governança Pública Municipal e contribuir para o fortalecimento da gestão societal?

1.1.1 Pressupostos

A partir da questão estabelecida, pressupõe-se que:

- 1) A Gestão Societal prima pela existência de instrumentos eficazes e de fácil manuseio à disposição da sociedade para avaliação da governança pública municipal, visando o aperfeiçoamento da implementação das políticas públicas em prol da sociedade.
- 2) É possível a avaliação da governança municipal por meio da aplicação de indicadores/índices aderentes aos princípios da governança pública, tendo como resultado a evidenciação na administração das cidades.

1.2 OBJETIVOS

1.2.1 Objetivo Geral

Construir um índice pelo qual seja possível mensurar o grau de governança pública municipal que leve em conta os princípios da governança pública e as peculiaridades que marcam a gestão das cidades, com o objetivo de fornecer um instrumento de participação societal.

1.2.2 Objetivos Específicos

Visando alcançar o objetivo geral, são fixados os seguintes objetivos específicos:

1. Estabelecer os princípios de Governança que servirão de base à criação do índice de avaliação da governança pública municipal (IGovM).
2. Determinar os indicadores a serem ponderados a partir dos princípios selecionados e desenvolver a metodologia de criação do índice proposto.
3. Demonstrar a consistência do índice quanto à sua utilidade e aplicabilidade como ferramenta de participação societal.
4. Aplicar o IGovM nos municípios paranaenses.

1.3 JUSTIFICATIVA, RELEVÂNCIA E ADERÊNCIA AO ESCOPO DO PROGRAMA

A participação da sociedade nas tomadas de decisões do poder público é algo que se busca cada vez mais. Em que pese no Brasil, desde 1995, ter-se a busca da superação do modelo burocrático pela implantação do gerencialismo na administração pública, a gestão societal ganha cada vez mais força com a população tomando gradativamente consciência dos seus direitos e com a constituição de grupos organizados que buscam pressionar e influenciar na formulação de políticas públicas.

Com vistas ao fortalecimento desta gestão societal, necessário se faz prover a sociedade de instrumentos capazes de facilitar o controle das tomadas de decisões por parte dos gestores públicos e que sirvam de suporte a uma participação ativa na administração societal das cidades.

Tendo em vista que não se verificou a existência de um índice específico que mensure o grau de governança pública no âmbito da administração pública municipal com enfoque na gestão societal, levando-se em conta suas peculiaridades em contraposição aos outros entes federativos (União e Estados Membros), a presente pesquisa se justifica como um arcabouço teórico para a criação deste índice, levando-se em consideração os princípios da governança pública e a escolha de indicadores adequados que reflitam as peculiaridades das cidades brasileiras.

Ainda, o tema escolhido vincula-se diretamente ao Programa do Mestrado Profissional em Planejamento e Governança Pública, mais especificamente à governança pública, uma vez que enfoca a criação de um índice de governança pública municipal.

Sob o prisma acadêmico a relevância do trabalho se reflete no potencial para a contribuição com futuras pesquisas acerca de temas relacionados com a governança pública, implementação de políticas públicas e de planejamento municipal.

Para a sociedade a relevância do trabalho está relacionada com a possibilidade de seu resultado se converter num instrumento eficaz de mensuração, acompanhamento e fiscalização da evolução da governança pública municipal.

Sob o prisma profissional o trabalho é de considerável relevância, uma vez que seu escopo está ligado diretamente à atuação do Tribunal de Contas do Estado do Paraná e sua função de controle externo, além de outros de mesma ou próxima natureza atuantes também no controle interno e societal.

1.4 DELIMITAÇÃO DO ESTUDO

Com o estudo pretende-se a criação do índice de governança municipal mediante o qual seja possível mensurar o grau de governança pública municipal e que leve em conta os princípios da governança pública e as peculiaridades que

marcam a gestão das cidades, com o objetivo de fornecer um instrumento de gestão societal para a sociedade.

Para tanto, após o estabelecimento dos princípios de governança que servirão de base à criação do índice e a definição dos indicadores aderentes aos princípios que o compõem, todos os 399 Municípios do Paraná são avaliados e estabelecido o IGovM de cada um deles.

1.4.1 Outros Estudos de Mesma ou Próxima Natureza

Para reforçar a relevância do tema destaca-se que em pesquisa bibliográfica em âmbito nacional, exceção feita ao índice de Governança Municipal – IGM-CFA recém lançado pelo Conselho Federal de Administração – CFA (2017), não foram encontrados estudos cujos objetos sejam especificamente a criação de um índice de governança municipal.

Pôde-se observar que há vasta literatura na qual o objeto temático é o estudo das práticas de governança, da aplicação dos seus princípios, além da criação de índices de governança específicos, não se discutindo a criação de um índice de governança nos moldes que se propõe no presente estudo.

Como exemplo cita-se Mello (2009) que propôs a criação do IGEB (Índice de Governança Eletrônica dos Estados Brasileiros) com o objetivo de mensurar a governança eletrônica dos Estados e Distrito Federal. Tem-se o trabalho de Oliveira e Pisa (2015) no qual se criou o Índice de Governança pública - IGovP com o fito de se verificar anualmente o grau de governança pública dos Estados e do Distrito Federal. Silveira et al. (2012) trazem a construção de um Índice Municipal de *Accountability* com o objetivo de mensurar esse princípio da boa governança, já Ramos e Vieira (2015) propõem a construção de uma ferramenta gerencial para mensuração da governança pública municipal denominada Matriz LIMPE.

Conforme se extrai do sitio de Internet do Conselho Federal de Administração (CFA), para a criação do IGM-CFA foram consideradas 3 (três) dimensões: 1) Gastos e Finanças Públicas; 2) Qualidade da Gestão e; 3) Desempenho. Inseridos nestas dimensões foram consideradas 96 variáveis relacionadas a 15 indicadores, sendo que

a periodicidade da maioria dos indicadores é anual, ressalva se faz aos indicadores da dimensão “Desempenho” na qual dos seis que a compõem cinco são decenais.

Outra característica digna de nota é que na construção do IGM-CFA não se estabeleceram pesos diferenciados para os indicadores que compõem as três dimensões nem para as dimensões em si, a média simples foi utilizada para obter os indicadores de cada dimensão e para obter o IGM-CFA por fim.

Outro índice de próxima natureza ao aqui proposto é o Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM) que mede a qualidade dos gastos municipais e avalia as políticas e atividades públicas do gestor municipal. Seu objetivo é medir se a visão e os objetivos estratégicos dos municípios estão sendo alcançados de forma efetiva.

O IEGM é um índice perene que proporciona visões da gestão pública para 7 dimensões da execução do orçamento público: Educação; Saúde; Planejamento; Gestão Fiscal; Meio Ambiente; Cidades Protegidas; Governança em Tecnologia da Informação. Seu propósito é medir a efetividade, ou seja, o impacto das políticas públicas adotadas e as transformações provocadas no seio da sociedade.

A construção do Índice de Governança Municipal (IGovM) aqui proposta se diferirá do IGM-CFA e do IEGM pela definição das dimensões e dos indicadores escolhidos, além de ser composto, na quase totalidade, por indicadores com periodicidade no máximo anual, criando-se assim um instrumento passível de utilização e acompanhamento pela administração municipal, e pela sociedade, dentro do lapso previsto para o mandato e do planejamento plurianual. Saliencia-se que o IGovM se individualiza principalmente pelo seu enfoque na gestão societal da governança pública.

Assim, verifica-se que o objeto do presente estudo se difere dos estudos mencionados, pois pretende ser um instrumento que meça a governança pública municipal levando-se em conta indicadores municipais que reflitam as várias dimensões econômico, político e sociais afetas às particularidades da administração municipal, permitindo ainda sua utilização para um efetivo controle societal.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

2.1 TEORIA CENTRAL DO TRABALHO: O MUNICIPALISMO

Não há como se falar em governança municipal sem se investigar as origens do municipalismo no Brasil pois, se hoje os Municípios gozam da condição de ente federativo ao lado dos Estados Membros e do Distrito Federal, com todo o plexo de competências que a Constituição da República de 1988 lhes reservou, isso está relacionado diretamente com a consolidação das ideias surgidas no seio do movimento municipalista. Neste tópico são destacados alguns pontos acerca do municipalismo no Brasil.

O Municipalismo, desde sua origem, sempre foi uma ideia ambígua, que serviu a correntes de pensamento políticas antagônicas como o pensamento liberal e o agrarismo.

verifica-se, assim; que por sua ambiguidade, o municipalismo pode ser apropriado de formas múltiplas, permitindo que possa se constituir numa das mais arraigadas e reiteradas peças discursivas da cultura política brasileira. O municipalismo adquire o status de "leito de Procusto" dessa cultura política: uma ideologia perene e consensual que não encontra opositores no campo político (MELO, 1993, p.4).

Conforme leciona Pires (2016) o movimento municipalista pode ser entendido como um discurso, reivindicações, articulações e políticas locais com vistas ao empoderamento e alocação de recursos aos governos municipais e como tal é antigo e permeia a política, as finanças e a gestão públicas ao longo de todo o período republicano.

Segundo Melo (1993) o municipalismo no Brasil remonta ao segundo reinado e emergiu de críticas que pensadores liberais e publicistas fizeram à centralização política existente naquele período, sendo que o maior expoente à época foi Tavares Bastos que publicou a obra "A Província", na qual defendia a descentralização pela implantação da república e do federalismo, conceitos assimilados à ideia de municipalismo.

Durante o Estado Novo o municipalismo foi peça fundamental da estratégia de construção da nação, sendo elevado a condição de princípio programático das elites governamentais, tendo sido proposto na Constituinte de 1934 a reorganização do país em uma federação municipalista, entretanto, paradoxalmente, a Constituição de 1937 e a legislação específica sobre municípios é profundamente centralizadora, ao mesmo tempo que a própria Constituição elege o município "como órgão constituinte dos poderes" (MELO, 1993, p.4).

Continua Melo (1993) destacando que o municipalismo teve forte apelo junto a constituinte de 1946, surgindo como um ponto de reconciliação entre varguistas e antivarguistas, sendo que neste período foi criada a Associação Brasileira de Municípios (ABM), em março de 1946.

A natureza urbana e o enfoque na modernização governamental e na gestão dos espaços das cidades foi gradativamente se impondo como tarefa do municipalismo, isto com o apoio de órgãos técnicos federais tais como: Departamento Administrativo do Setor Público (DASP); do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE); da Comissão Nacional de Assistência Técnica (CNAT); e da Escola Brasileira de Administração Pública (EBAP), esta pertencente à Fundação Getúlio Vargas (FGV) (PIRES, 2016).

Segundo Pires (2016) nesta toada foi muito importante a criação, em 1952, do Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM), entidade sem vínculos com o governo, sem fins lucrativos e apartidária, na consolidação do viés técnico e modernizador dos governos municipais e da gestão urbana.

A ABM por outro lado, por ser composta por políticos, tinha um viés mais reivindicacionista, de articulação política, em relação ao governo federal, no sentido da busca por mais verbas do orçamento federal para aplicação no desenvolvimento dos municípios, com enfoque ainda em um ruralismo que via o centralismo burocrático como um fator de esvaziamento das áreas rurais (PIRES, 2016).

Atualmente o discurso municipalista se baliza em duas vertentes políticas opostas que incorporam visões distintas de sociedade e cidadania, a primeira de viés progressista deposita na escala local uma maior possibilidade de democratizar

as relações de poder, além da racionalização econômica, democratização política e justiça social, uma vez que localmente pode-se identificar com clareza as principais ações redistributivas. Já a visão liberal entende que é preciso produzir a cidade competitiva, utilizando-se do planejamento estratégico, buscando-se cidades que garantam qualidade de vida e oportunidades equitativas para os moradores, sendo que para isso os municípios devem ser competitivos, bem administrados e financeiramente sustentáveis (KORNIN; MOURA, 2004).

nesse embate, os discursos se confundem e emerge a ideia de poder local autônomo. Adquire centralidade o debate da possibilidade dessa esfera de poder enfrentar as adversas regras excludentes do mundo globalizado, ora criando condições de competição, para aproveitar as “oportunidades criadas”, ora, na leitura progressista, protegendo os cidadãos de sua interface segregadora mediante a oferta de políticas locais redistributivas e democracia participativa (KORNIN; MOURA, 2004, p.19).

São enormes os desafios impostos aos municípios na atual conjuntura legal que se inaugurou como advento da Constituição da República de 1988 (CR/88), pois em que pese terem sido alçados à condição de entes federados ao lado dos Estados Membros e da União, possuindo autonomia político-administrativa e financeira nos termos dos arts. 1.º e 18 da CR/88, a consecução de suas competências comuns aos outros entes federados (art. 23 da CR/88), competências exclusivas (art. 30 da CR/88) e complementares (art. 22 da CR/88), exige dos entes municipais esforços político/orçamentários para os quais a maioria não está preparada, uma vez que o federalismo fiscal ainda precisa ser aperfeiçoado.

as limitações ao exercício do poder de tributar por governos subnacionais – estados e, principalmente, municípios – entram em choque com a tendência de ampliar as responsabilidades desses governos quanto à provisão de serviços públicos essenciais, a exemplo da educação, da saúde e da infraestrutura urbana. Enquanto a expansão do comércio eletrônico torna mais difícil a tributação independente do consumo por governos estaduais, as novas tecnologias ampliam as possibilidades de importação e exportação de serviços, uma atividade até recentemente considerada de âmbito predominantemente local, o que tende a criar crescentes dificuldades para a tributação dessas atividades por governos municipais (REZENDE, 2010, p.72-73).

É preciso encontrar-se um equilíbrio que permita aos entes federados condições de cumprirem com suas responsabilidades constitucionais no fornecimento de bens e serviços públicos e, para tanto, é imprescindível que

alcancem a suficiência e a independência financeira, seja pela alteração das competências tributárias, seja pela alteração da partilha de receitas tributárias como os fundos de participação – o FPE: Fundo de Participação dos Estados e Distrito Federal, e FPM: Fundo de Participação dos Municípios – seja pela definição de critérios objetivos quanto as transferências voluntárias das quais dependem grande número de pequenos municípios que possuem escassa arrecadação tributária própria.

É importante fazer-se a ressalva de que a descentralização política havida com a assunção dos municípios a condição de entes federativos produz de certa forma o fortalecimento de elites locais que por sua vez podem vir a influir na definição das políticas públicas a serem adotadas pelo poder público, entretanto, esta possibilidade, em que pese ser um possível fator limitante, não será objeto de estudo na presente pesquisa, podendo vir a ser objeto de outros estudos.

2.2 SOCIEDADE

Segundo Bonavides (2001), trazendo ao plano uma contraposição entre o mundo da natureza e o mundo da sociedade, no primeiro encontram-se conservação, certeza, uniformidade, repetição, no segundo se tem a infinita diversidade, a probabilidade, o desenvolvimento, a teleologia.

O entendimento do mundo da sociedade é bem mais complexo, uma vez que os fatos sociais não são suscetíveis de enquadramento em uma lei geral, como são os fenômenos da natureza, mas, antes, cada fenômeno social é uma espécie em si, não podendo ser reproduzido em condições idênticas (BONAVIDES, 2001).

Por sua vez, Bobbio, Matteucci e Pasquino (1998) esclarecem que na concepção jusnaturalista o Estado, ou Sociedade Civil, surge como antítese ao Estado da Natureza onde os homens viviam sobre as regras das leis naturais. Hodiernamente entende-se por sociedade civil o feixe de relações entre indivíduos e grupos, tais como as classes sociais que se dão de forma independente das relações de poder das instituições do Estado. Em outras palavras:

[...] sociedade civil é representada como o terreno dos conflitos econômicos, ideológicos, sociais e religiosos que o Estado tem a seu cargo resolver, intervindo como mediador ou suprimindo-os (BOBBIO, MATTEUCCI e PASQUINO, 1998, p.1210).

Dentro desta lógica, necessário é não se descuidar das características próprias da sociedade brasileira, seu histórico formativo e sua realidade dentro de um país em desenvolvimento situado na América Latina, com seus conflitos econômicos, ideológicos e sociais próprios e bem diferentes do que ocorre com uma sociedade de realidade congruentes aos países da América Inglesa ou da Europa.

A formação da sociedade brasileira guarda a marca indelével de seu passado como colônia de exploração e de seus quase 400 anos de utilização de mão de obra escrava como base de seu sistema econômico. Darcy Ribeiro em sua clássica obra sobre a formação do povo brasileiro esclarece que o povo nação surge no Brasil:

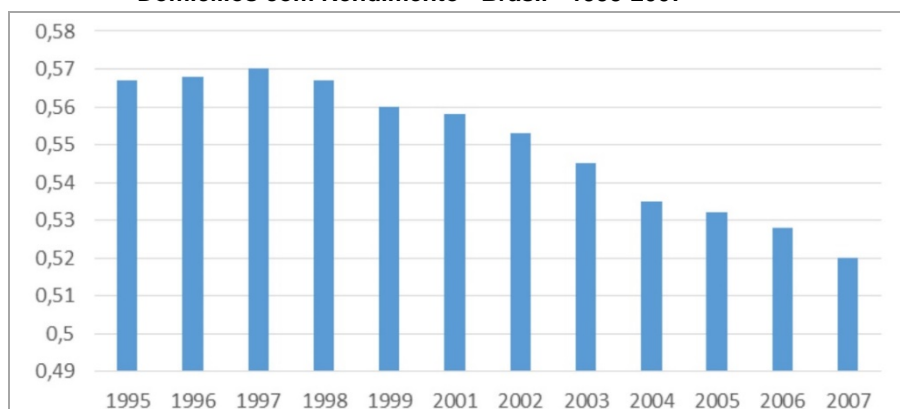
da concentração de uma força de trabalho escrava, recrutada para servir a propósitos mercantis alheios a ela, por meio de processos tão violentos de ordenação e repressão que constituíram, de fato, um continuado genocídio e um etnocídio implacável (RIBEIRO, 1995, p.23).

Nesse sentido, a sociedade brasileira se formou e vem ao longo dos anos se consolidando, com todas as suas contradições e todos os seus conflitos e particularidades, e quando traz-se isto para o âmbito da administração pública pode-se ter uma ideia do tamanho do desafio do gestor público, mormente para o gestor das cidades, nas quais se encontram, *prima ratio*, o *locus* privilegiado onde ocorrem aqueles conflitos e contradições, os quais devem ser enfrentados, pois a sociedade demanda respostas do Poder Público.

As causas dos conflitos e contradições existentes na sociedade podem ser mensuradas por variados indicadores socioeconômicos fornecidos por diversas entidades, tais como o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em nível nacional, e o Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (IPARDES) em nível regional.

Tem-se como exemplo a figura 1, na qual se verifica a evolução do índice de Gini no Brasil no período de 1995 a 2007:

Figura 1 - Índice de Gini de Distribuição do Rendimento Mensal dos Domicílios com Rendimento - Brasil - 1995-2007



Fonte: Adaptado de IBGE (2018).

O índice de Gini, criado pelo matemático Conrado Gini, mede o grau de desigualdade na distribuição de renda de determinado grupo, quanto mais próximo do 1 mais concentrada é a renda. A figura 1 informa que a concentração de renda teve uma diminuição no período destacado, entretanto, o Brasil segue sendo um dos países mais desiguais do mundo conforme se depreende do último Relatório de Desenvolvimento Humano formulado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) em 2016, no qual o Brasil figura em 79.º lugar no ranking de desenvolvimento humano, com seu Índice de Gini permanecendo quase inalterado em relação à figura 1, com o valor de 0,51 (PNUD, 2016).

Assim, depreende-se que os conflitos existentes no seio da sociedade podem ser entendidos e equacionados com o apoio de índices e indicadores que meçam os diversos aspectos econômicos e sociais que permeiam as relações entre os atores sociais, não obstante o respeito às suas metodologias e limitações.

A sociedade é o destinatário final do índice de governança municipal objeto deste estudo. Assim, busca-se com o presente estudo instrumentalizar e reforçar o controle societal, daí a importância do estudo da sociedade brasileira e de suas características.

2.3 GOVERNO E SUAS FORMAS DE EXPRESSÃO

Quando se fala em governo e suas formas de expressão, imediatamente remete-se às clássicas distinções da Teoria do Estado ou da Ciência Política relativamente à organização e ao funcionamento do poder estatal.

Como exemplo cita-se o ensinamento de Bastos (2004) que faz a distinção entre regimes de governo, que considera o número de governantes e se subdivide em monocracias (monarquias absolutas e ditaduras), oligarquias (classe dirigente) e democracias (governo do povo).

Quanto à forma como podem se relacionar os poderes legislativo e executivo, três formas podem existir: Parlamentarismo, caracterizado pela maior ascendência do Legislativo, o Presidencialismo, caracterizado pela divisão rígida das funções e o Marxismo, caracterizado pela confusão entre as funções em face da existência de um partido único como elemento externo (BASTOS, 2004).

Desde a proclamação da República em 1889 o sistema de governo adotado no Brasil é o presidencialista com uma breve experiência parlamentarista no período de 1961 a 1963. Segundo Acquaviva (2010, p.185) “o regime parlamentarista é propício apenas aos sistemas bipartidários, nos quais não ocorre a fragmentação indesejável da opinião parlamentar e, portanto, a estabilidade ministerial é muito maior”.

No Brasil atualmente vige o pluripartidarismo ou multipartidarismo que é decorrência direta do previsto no artigo 17 da Constituição de República de 1988 que permite a livre criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, respeitadas algumas regras e restrições, como por exemplo a vedação da utilização pelos partidos políticos de organização paramilitar e obtenção de financiamento estrangeiro.

Esta característica do sistema brasileiro para alguns é fonte de permanente instabilidade política e fator que mina a governabilidade, pois obriga o governante a construir uma maioria com a qual mantém laços mais fisiológicos do que ideológicos ou programáticos.

Schier (2016) assevera que no Brasil, assim como em outras democracias consolidadas que adotam o multipartidarismo, o quadro de ingovernabilidade parece certo porque nenhum partido político possui mais do que 20% das cadeiras no parlamento e, portanto, o governante não possui maioria, não possui base de apoio.

O Brasil aparece como o país que tem o maior número efetivo de partidos políticos no mundo, com aproximadamente 14,06 partidos em 2014, bem acima da

média mundial que é de 4,1 conforme estudo de Gallagher e Mitchell (2008), especialistas no tema da Universidade Trinity, na Irlanda.

Segundo Laakso e Taagepera (1979) o número de partidos efetivos (NEP) é um índice que define o grau de fragmentação do sistema partidário levando-se em conta a força relativa de influência das legendas que fazem parte do sistema. O resultado do cálculo define a quantidade de partidos que possuem alguma relevância no sistema político. Quanto maior o NEP maior é a fragmentação partidária de um determinado sistema político.

Obtém-se NEP dividindo-se 1 pelo somatório do quadrado das proporções de votos ou de cadeiras obtidos pelos partidos em uma dada eleição. Ele pode demonstrar tanto a fragmentação eleitoral, quando se utiliza a proporção de votos, como a fragmentação da casa legislativa, quando se utiliza a proporção de cadeiras obtidas.

Partidos efetivos significam então aqueles que têm votos suficientes para influenciar o resultado das votações e são capazes de formar coalizões. Tal fato é um fator que torna a governabilidade bem mais difícil, devido a complicação que cria para o Executivo na formação da maioria necessária.

Estudar as formas de governo e sua expressão é fundamental para se entender as consequências da governabilidade, ou a ausência dela, para a governança, mormente quando se trata de entes federativos tão díspares entre si quanto os municípios, pois tem-se alguns que têm o PIB equivalente, ou maior, a Estados da federação, como é o caso do Município de São Paulo, e outros que lutam para sobreviver com muita dificuldade devido a sua pequena arrecadação e estagnação econômica.

2.4 O ESTADO

No presente tópico são abordados aspectos relacionados à formação do Estado Nacional, a abordagem clássica que historicamente o define e, hodiernamente, as crises pelas quais passa, como exemplo das consequências provocadas pela globalização, mormente do seu viés econômico, não obstante a paradoxal compreensão quanto à sua inevitabilidade/essencialidade.

2.4.1 Soberania

Classicamente a noção de soberania apareceu quando surgiu a consciência do poder do Estado em face de outros poderes. A partir do Séc. XIII o poder do monarca foi se ampliando até ganhar a feição de absoluto e supremo em face de outros poderes, sendo que em 1762 Rousseau, com a obra “Do Contrato Social” estabeleceu o conceito de poder estatal como oriundo da soberania popular (STRECK; MORAIS, 2003).

Hodiernamente o conceito de soberania tornou-se complexo a ponto de poder ser traduzido mediante duas classes gramaticais diferentes, a substantiva e a adjetiva. No sentido substantivo é o poder que tem o povo de se organizar jurídica e politicamente e de fazer valer no seu território suas decisões. No sentido adjetivo é a qualidade suprema do poder, inerente ao Estado, como Nação política e juridicamente organizada (FRIEDE, 2002).

Os Estados Nacionais fazem parte da sociedade internacional na qual se aplicam regras próprias que se originam de tratados ou convenções, bilaterais ou multilaterais. A existência destas regras cria forçosamente obrigações vinculantes entre os Estados e seu descumprimento pode acarretar a imposição de sanções por parte dos outros Estados.

A existência desta sociedade internacional e de obrigações assumidas pelos Estados Nacionais em face da mesma não significa a perda de sua soberania, pois:

a existência de uma Sociedade internacional e, conseqüentemente, de obrigações vinculantes para o Estado, não é incompatível, em princípio, com a Soberania deste. Tal compatibilidade é resultado do princípio de que os compromissos internacionais do Estado derivam do consentimento deste mesmo Estado (CRUZ, 2002, p.9).

Entretanto, é necessário destacar que a soberania dos Estados, assim como os outros elementos que o definem, vem passando por crises devido as rápidas mudanças impostas em todas as áreas (como exemplo: econômica, cultural, política) pelo fenômeno da globalização e, por evidente, tais mudanças afetam de formas diferentes os países ditos centrais e os periféricos.

Em síntese, a globalização ou mundialização designa uma integração cada vez maior das diferentes partes do mundo, impulsionada pela aceleração das trocas, das novas tecnologias da informação, comunicação, dos meios de transporte, e com isso a difusão cultural, política e a convergência dos mercados econômicos em larga escala (BENKO, 2002).

É justamente essa integração cada vez maior a responsável pelo solapamento da ideia de soberania dos Estados Nacionais, em decorrência do surgimento de espaços transnacionais em face da desterritorialização, da influência cada vez maior da economia global nos processos decisórios internos, a integração em blocos regionais transferindo o poder decisório sobre várias questões antes de exclusivas dos Estados para instâncias supranacionais, v.g. União Europeia (PRADO, 2012).

Um exemplo deste fenômeno é o caso das Agências de Classificação de Riscos, entidades globais e privadas que detém o poder de influenciar na política econômica dos Estados Nacionais ao estabelecerem notas de “rating” ou classificação de risco dada a uma empresa, um país, um título ou uma operação financeira para medir o risco de crédito.

Estas classificações dadas por essas agências, que em síntese é algo como um selo de bom ou mau pagador, são responsáveis pela maior ou menor facilidade com que um país conseguirá captar investimentos por meio da emissão de títulos da dívida pública, e desses investimentos muitas vezes depende a consecução de projetos de políticas públicas.

2.4.2 O ESTADO DE DIREITO E SUAS VERTENTES

Canotilho (1999, p.4) define o Estado de Direito como “um Estado ou uma forma de organização político-estadual cuja actividade é determinada e limitada pelo direito”. Esta organização política surgiu no século XVIII em oposição aos estados absolutistas no qual o soberano estava acima da lei, sua característica

principal é a submissão das relações entre indivíduos e estado a um regime de direito, ou seja, a atividade estatal se exerce sob os limites impostos pela lei e os indivíduos possuem mecanismos legais que lhes dão garantias em face do proceder abusivo do estado.

por Estado de Direito entende-se geralmente um Estado em que os poderes públicos são regulados por normas gerais (as leis fundamentais ou constitucionais e devem ser exercidos no âmbito das leis que os regulam, salvo o direito do cidadão de recorrer a um juiz independente para fazer com que seja reconhecido e refutado o abuso ou excesso de poder (BOBBIO, 2000, p.18).

Esse Estado de Direito para além da simples submissão ao império da lei, ou seja, um estado legal, vai tomar forma de acordo com conteúdos que lhe serão agregados, daí ter-se-á o estado liberal de direito, o estado social de direito e o estado democrático de direito.

A nota característica do estado liberal de direito é a liberdade dos indivíduos em face do estado, ou seja, ao estado cabia a formulação de instrumentos jurídicos que permitissem o livre desenvolvimento dos indivíduos ao mesmo tempo em que restringiria a ingerência estatal positiva na esfera privada dos cidadãos.

mas, como a igualdade a que se arrima o liberalismo é apenas formal, e encobre, na realidade, sob seu manto de abstração, um mundo de desigualdades de fato – económicas, sociais, políticas e pessoais -, termina a pregoada liberdade numa real liberdade de oprimir os fracos, restando a estes, afinal de contas, tão somente a liberdade de morrer de fome (BONAVIDES, 2007, p.61).

O Estado Social de Direito surgiu da superação da ideia do individualismo exacerbado do liberalismo clássico, ou seja, pretende-se que o Estado seja capaz de não somente garantir as liberdades individuais, mas que também garanta uma situação de bem-estar geral, que promova a proteção de direitos considerados coletivos. Ao contrário do que ocorre no estado liberal de direito, onde a lei possui carácter geral e abstrato, a lei no estado social de direito tem a função de ser um instrumento de ação, muitas vezes com carácter específico e circunstancial, uma vez que “com o Estado Social de Direito revela-se um tipo de Estado que tende a

criar uma situação de bem-estar geral que garanta o desenvolvimento da pessoa humana” (STRECK; MORAIS, 2003, p.91).

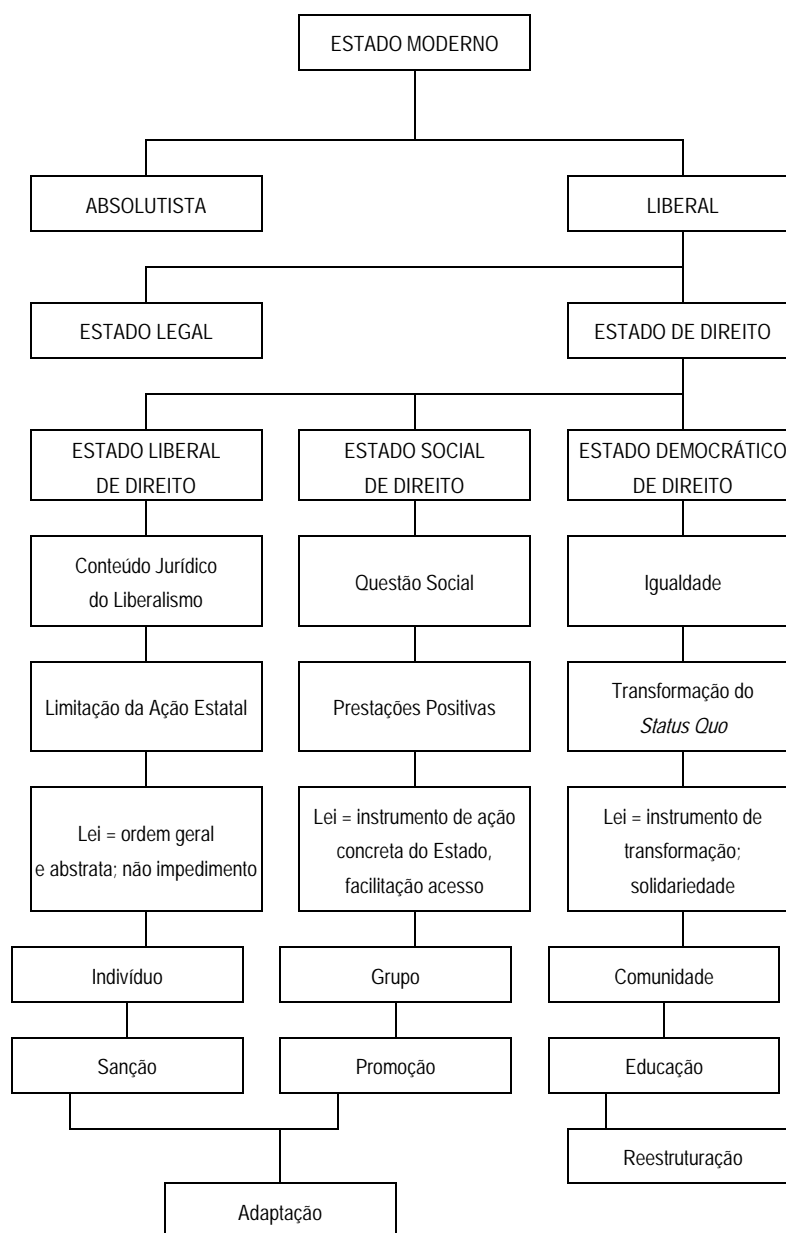
A ideia de Estado Democrático de Direito ultrapassa as formulações do Estado Liberal de Direito e do Estado Social de Direito, haja vista incorporar o caráter transformador da lei em sua essência, não estando mais atrelado à sanção ou a promoção. O conteúdo do Estado Democrático de Direito é transformador da realidade, superando o alcance do estado social de direito que persegue uma adaptação melhorada das condições sociais de existência (STRECK; MORAIS, 2004).

O Estado Democrático de Direito surge como tentativa de correção das falhas do Estado Social de Direito, principalmente ao promover a justiça social e a efetiva participação democrática do povo no processo político.

o Estado Democrático de Direito cria os "direitos de terceira geração", que se situam no plano do respeito, de conteúdo fraternal, compreendendo os direitos essencial ou naturalmente coletivos, isto é, os direitos difusos e os coletivos *stricto sensu*, passando o Estado a tutelar, além dos interesses individuais e sociais, os transindividuais (ou metaindividuais), que compreendem, dentre outros, o respeito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, a paz, a autodeterminação dos povos e a moralidade administrativa (LA BRADBURY, 2006, p.8).

A figura 2 traz em síntese as principais características da evolução do Estado Moderno e dela se depreende que é no Estado Democrático de Direito que se desenvolve o ambiente propício à manifestação da administração pública societal, pois este modelo de administração pública pressupõe uma sociedade/comunidade educada e crítica, que não vê o Estado como o único responsável pela promoção de políticas públicas, mas antes busca influir nas decisões do poder público, seja mediante uma postura solidária e participativa ao se colocar como um agente colaborador do poder público, seja buscando participar ativamente da fiscalização das decisões, ou mesmo cobrando do poder público a aplicação racional dos recursos públicos.

Figura 2 - Evolução do Estado Moderno e suas Variantes



Fonte: Adaptado de Streck e Morais (2004, p.95).

No mesmo lume, Matias-Pereira (2010) aduz que ao se constatar que o Estado era deficiente, as teorias políticas perceberam que ele não gozava mais do monopólio da realização do bem público, mas atores não estatais passaram a ter uma legitimidade cada vez maior para promover o bem público, destacando ainda que a concretização da democracia na atualidade se realiza mediante uma interconexão de uma rede complexa de interesses na qual atuam atores privados e públicos.

2.5 GOVERNANÇA E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL

Nos próximos tópicos são analisados os modelos de Administração Pública que vigeram e de certa forma ainda vigem no Brasil, uma vez que a superação de um modelo não significa necessariamente seu total desaparecimento, mas antes é possível encontrarem-se características dos modelos anteriores ainda bem vivas nos modelos mais modernos.

São abordados também os fundamentos da governança, suas diferentes visões, suas vertentes corporativa e pública, seus princípios e a forma como esses princípios são aplicados na administração pública. Também se aborda o modelo da administração pública societal e suas características, com uma ênfase especial posto que o presente estudo visa construir o IGovM como ferramenta de participação societal na administração.

2.5.1 Teoria do Agente Principal

Segundo a Teoria do Agente Principal existem dois atores que estabelecem relações cujo interesse é contratual e o objetivo é que o agente atue em nome do principal.

Conforme aduz Matias-Pereira (2010) a teoria de agência ou teoria do principal agente é uma das principais teorias de finanças, sendo considerada a principal abordagem formal para a governança corporativa, extensiva, por sua vez, também à governança pública.

A chamada relação de agência se origina quando o principal emprega o agente para executar um serviço em seu nome, tendo este último poder de decisão. A teoria da agência parte da premissa que no relacionamento entre o agente e o principal, o primeiro dispõe de informações privilegiadas e suas ações afetam o bem-estar entre as partes. Neste relacionamento se evidencia uma assimetria de informações que traria benefícios para o agente em detrimento do principal.

A questão da assimetria de informação foi tratada por Akerlof (1970) e ficou evidenciado como as pessoas, no exemplo do autor, acabam adquirindo um

veículo de baixa qualidade pagando preços que equivalem a veículos de alta qualidade, devido à falta de conhecimento do nível de qualidade decorrente da assimetria de informação, uma vez que as informações do vendedor são maiores do que a do comprador.

Neste sentido, o presente estudo considera que a sociedade, na condição de principal, necessita cada vez mais de informações e instrumentos como o índice que aqui está se criando para diminuir a assimetria de informações em relação ao agente (administração pública) objetivando o aperfeiçoamento da governança pública.

2.5.2 Modelos de Administração Pública na Série Temporal

Historicamente é possível identificar três diferentes modelos de Administração Pública: a administração patrimonialista, a burocrática e a gerencial, não obstante a tentativa, nela se inclui os objetivos e práticas deste Programa de Pós-graduação, de se incluir a Governança Pública como um quarto modelo, neste tópico aborda-se as linhas gerais dos três modelos e suas principais características.

O patrimonialismo historicamente está associado às sociedades patriarcais feudais, nas quais vigorava a lógica da dominação patriarcal, onde o chefe detinha o pleno domínio sobre os membros da família, escravos, etc. O patrimônio público era administrado pelo Soberano como sendo dele, patrimônio público e particular se confundiam e a vontade do soberano se confundia com a vontade do Estado. Assim, o que caracteriza o patrimonialismo, principalmente, é o uso privado da coisa pública, a apropriação do aparelho do Estado e do próprio Estado, por grupos privados como grupos de interesses, lobbies, partidos políticos e outros interessados nas benesses propiciadas pelo poder público (SOUZA, A. R, 2006).

No modelo patrimonialista imperava o nepotismo como regra, ou seja, os servidores públicos eram escolhidos dentre aqueles que tinham afinidade com o soberano, e é de se destacar a existência de grande corrupção como decorrência desta confusão do público com o privado.

no patrimonialismo, o aparelho do Estado funciona como uma extensão do poder do soberano, e os seus auxiliares, servidores, possuem status de nobreza real. Os cargos são considerados prebendas. *A res publica*

não é diferenciada das *res principis*. Em consequência, a corrupção e o nepotismo são inerentes a esse tipo de administração. No momento em que o capitalismo e a democracia se tornam dominantes, o mercado e a sociedade civil passam a se distinguir do Estado. Neste novo momento histórico, a administração patrimonialista torna-se uma excrescência inaceitável (BRASIL, 1995, p.20).

Era profícua a criação de cargos públicos para abrigar os que orbitavam ao redor do soberano, cargos estes muitas vezes dados como moeda de troca ou presente visando à manutenção do poder com a manutenção da lealdade do servidor beneficiado diretamente com o soberano e não com administração pública.

No Brasil a Administração Pública Patrimonialista foi uma realidade desde a época colonial, passando pelo período imperial e só tendo “interrupção” quando em 1936 foi feita uma reforma administrativa na qual buscou-se adotar o modelo de administração burocrática então vigente na Europa, tendo como marco a criação do Conselho Federal do Serviço Público Civil, posteriormente transformado no Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) em 1938, o que pode ser considerada a primeira reforma administrativa no Brasil (PRADO, 2014).

Trata-se então de um modelo gerador de clientelismo, de troca de favores, no qual prevalecem interesses particulares, onde o interesse público não baliza a conduta dos detentores de cargos públicos.

Figura 3 - Características do Modelo Patrimonialista



Fonte: O autor (2018).

A mudança do paradigma patrimonialista para o burocrático reflete uma tentativa de superação de crise do estado patrimonialista com o advento do estado liberal no fim do século XIX e início do século XX. Nesta esteira, a Administração Pública burocrática, cujas principais características foram sintetizadas pelo sociólogo alemão Max Weber, surgiu como resposta à insatisfação com a administração patrimonialista, em que pese, desde o século XVI o modelo burocrático já ser bastante difundido nas administrações públicas, nas organizações religiosas e militares, especialmente na Europa (SECCHI, 2009).

foi apenas após a morte de Weber, e após a publicação em 1922 do livro *Wirtschaft und Gesellschaft* (Economia e sociedade), que as bases teóricas da burocracia foram definitivamente construídas. Na sua descrição sobre os modelos ideais típicos de dominação, Weber identificou o exercício da autoridade racional-legal como fonte de poder dentro das organizações burocráticas. Nesse modelo, o poder emana das normas, das instituições formais, e não do perfil carismático ou da tradição (SECCHI, 2009, p.351).

O modelo burocrático tem como características a formalidade, controle dos processos decisórios, uma rígida hierarquia, a profissionalização do serviço público e a especialização do funcionalismo com a fixação de suas competências. Neste modelo busca-se afastar as relações de apadrinhamento e de nepotismo, existe um enfoque na defesa da coisa pública, por isso a rigidez no formalismo, na impessoalidade, e no forte controle hierárquico, em contraposição ao período patrimonialista.

a administração pública burocrática foi adotada para substituir a administração patrimonialista, que definiu as monarquias absolutas, na qual o patrimônio público e o privado eram confundidos [...]. É essencial para o capitalismo a clara separação entre o Estado e o mercado; a democracia só pode existir quando a sociedade civil, formada por cidadãos, distingue-se do Estado ao mesmo tempo em que o controla. Tornou-se assim necessário desenvolver um tipo de administração que partisse não apenas da clara distinção entre o público e o privado, mas também da separação entre o político e o administrador público. Surge assim a administração burocrática moderna, racional-legal (BRESSER-PEREIRA, 1996, p.4.).

O detalhamento dos processos de trabalho no modelo burocrático é tamanho que acaba por gerar a chamada disfunção da burocracia, um apego excessivo às normas e regulamentos, assim, em geral, uma organização que trabalhe com base em procedimentos burocratizados atribui maior importância aos meios do que aos fins da organização (SOUZA, A. R. 2006). Como o

enfoque da administração burocrática é a impessoalidade da administração pública, não se fala em controle finalístico ou de resultados, mas somente de legalidade ou formalístico.

Quadro 1 - Características e Disfunções do Modelo Burocrático

Características do Modelo Burocrático	Disfunções da Burocracia
Caráter legal das normas e regulamentos	Internacionalização das regras e exagerado apego aos regulamentos
Caráter formal das comunicações	Excesso de formalismo e de papelório
Caráter racional e divisão do trabalho	Resistência a mudanças
Impessoalidade nas relações	Despersonalização do relacionamento
Hierarquia da autoridade	Categorização como base do processo decisório
Rotinas e procedimentos estandardizados	Superconformidade às rotinas e procedimentos
Competência técnica e meritocracia	Exibição de sinais de autoridade
Especialização da administração	Dificuldade no atendimento a clientes e conflitos com o público
Profissionalização dos participantes	
Completa previsibilidade do funcionamento	

Fonte: Adaptado de Secchi (2009).

Neste trilhar, Merton (1970) descreve da seguinte forma a disfunção provocada pelo apego aos regulamentos e normas:

o processo pode ser abreviadamente recapitulado. (1) Uma burocracia eficiente exige confiança de reação e estrita devoção aos regulamentos. (2). Tal devoção às regras conduz a sua transformação em absolutas; já não são concebidas como relativas a um conjunto de propósitos. (3) Isto interfere com a adaptação rápida, sob condições especiais não claramente visualizadas por aqueles que lançaram as regras gerais. (4) Assim, os mesmos elementos que favorecem a eficiência em geral, produzem ineficiência em casos específicos. Os indivíduos do grupo que não se divorciaram do significado que as regras têm para eles, raramente chegam a perceber a inadequação. Essas regras, com o correr do tempo, assumem caráter simbólico, em vez de serem estritamente utilitárias (MERTON, 1970, p.277).

O modelo de administração pública burocrática foi se tornando incapaz de suprir a necessidade de um Estado cada vez mais atuante, para além daquela atuação típica de um estado liberal clássico garantidor apenas da liberdade e da propriedade privada, ou seja, passou a enfrentar demandas sociais cada vez maiores e mais complexas, alargando o seu escopo de atuação e por isso demandando um novo modelo de administração, pois o modelo centralizador e hierarquicamente rígido da visão burocrática não oferecia mais as respostas necessárias.

a crise da burocracia pública brasileira permeia as dimensões da estratégia (foco e convergência de programas e ações), da estrutura (lenta, excessiva em alguns setores, escassa em outros), dos processos (sujeitos às regras padronizadas altamente burocratizadas), das pessoas (com inúmeras distorções relativas à distribuição, carência, qualificação e remuneração), dos recursos (inadequados, desde os logísticos e instalações à tecnologia da informação, embora haja focos de excelência) e da cultura (excessivamente burocrática e permeável às práticas patrimonialistas) (MATIAS-PEREIRA, 2008, p.76).

Para além disto, na década de 70 do século XX houve o que ficou conhecido como o esgotamento do Estado de Bem-Estar Social, além da crescente incapacidade de financiamento do modelo econômico adotado nos países periféricos no qual o estado tinha papel principal como fomentador e alavancador do desenvolvimento. Cada vez mais se entendia que a solução para a crise econômica daí advinda era a redução do tamanho do estado e modificação do seu papel, assim, o mote era a busca da eficiência, descentralização, eficácia e competitividade do Estado.

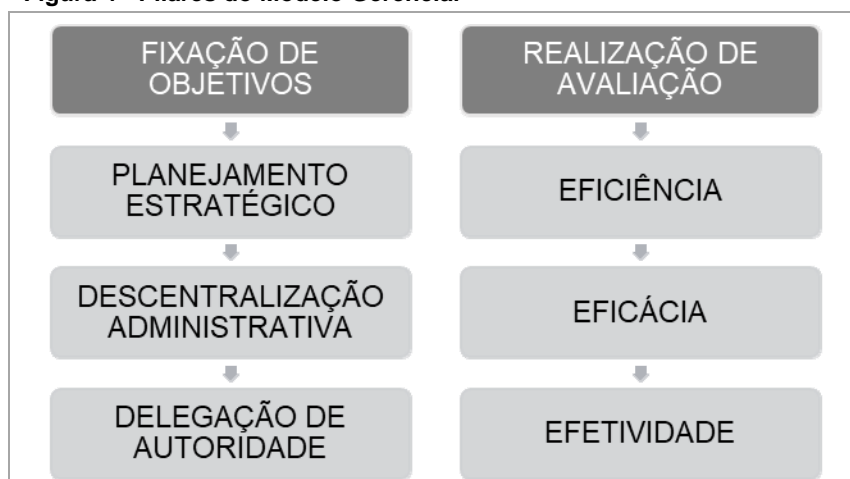
Neste sentido, em razão das disfunções encontradas no modelo burocrático novos modelos, chamados de pós-burocráticos, foram elaborados para atender uma nova realidade com vistas a reformar a administração pública, dentre eles destaca-se o gerencialismo.

Segundo Secchi (2009) a Administração Pública Gerencial (APG) e o Governo Empreendedor (GE) são os dois modelos que surgiram para atender às necessidades de um Estado mais eficaz e competitivo, sendo que o modelo gerencial da administração pode ser representado por dois pilares: a fixação de objetivos e a realização de avaliação (KETTLE, 2005 apud MATIAS-PEREIRA, 2010, p.89).

A figura 4 traz os elementos nos quais se desdobra estes dois pilares, e neste sentido é oportuno destacar que a Constituição da República Brasileira de 1988 – CR/88 traz em seus artigos uma forte inclinação para o modelo gerencial, fruto da reforma administrativa que se deu a partir de meados da década de 1990.

Cita-se como exemplo desta inclinação o caput do artigo 37 da CR/88 que, a partir da Emenda Constitucional n.º 19, traz expressamente o comando de observância obrigatória do princípio da eficiência.

Figura 4 - Pilares do Modelo Gerencial



Fonte: Adaptado de Matias-Pereira (2010).

Com a passagem para o modelo de Administração Pública gerencial, o enfoque da administração passa a ser de controle dos resultados pretendidos, distanciando-se do enfoque do estado basicamente provedor para um estado regulador da economia e da sociedade.

Rhodes (1996) aduz que o gerencialismo refere-se à adoção de métodos da iniciativa privada no setor público, tais como a prática de uma gestão profissional, padrões definidos e metas de desempenho; foco nos resultados; valor para o dinheiro e proximidade com o “cliente”.

No Brasil quando da adoção desse modelo houve enfoque na melhor capacitação de sua burocracia, na garantia de contratos e no funcionamento adequado dos mercados, na autonomia e capacidade gerencial do gestor público e a prestação dos melhores serviços para o cidadão-cliente, além do efetivo controle de qualidade realizado pela sociedade (MATIAS-PEREIRA, 2010, p.95).

As bases que deram origem ao movimento pela reforma do estado na vertente gerencialista no Brasil está ligada a crise de governabilidade e credibilidade do Estado, que por sua vez está ligada ao esgotamento do modelo econômico desenvolvimentista adotado entre as décadas de 1980 e 1990.

no Brasil, esse movimento ganhou força nos anos 1990 com o debate da reforma gerencial do Estado e o desenvolvimento da administração pública gerencial. A crise do nacional-desenvolvimentismo e as críticas ao patrimonialismo e autoritarismo do Estado brasileiro estimularam a emergência de um consenso político de caráter liberal que, segundo nossa análise, se baseou na articulação das seguintes estratégias: a

estratégia de desenvolvimento dependente e associado; as estratégias neoliberais de estabilização econômica; e as estratégias administrativas dominantes no cenário das reformas orientadas para o mercado. Essa articulação sustentou a formação da aliança social-liberal, que levou o Partido da Social-Democracia Brasileira (PSDB) ao poder (PAES DE PAULA, 2005, p.2).

Assim, o modelo da administração pública gerencial ganhou força no Brasil e foi implementado na reforma administrativa do estado brasileiro durante o governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2003), sob a condução do então Ministro Luiz Carlos Bresser Pereira.

Costa (2016) faz uma contundente crítica ao gerencialismo ao destacar que a reforma do estado é um fato eminentemente político e não pode ser tratada somente como uma questão técnica, com um ar de neutralidade e desvinculação das forças políticas e dos interesses presentes na arena do estado. Existem na reforma efetivamente conflitos de interesses de diferentes grupos sociais cuja solução, por se tratarem de problemas políticos não pode ser de natureza técnica.

Quadro 2 - Características do Gerencialismo e Medidas Adotadas

Características do Gerencialismo	Medidas Adotadas pelo Gerencialismo
Os cidadãos passam a ser percebidos e tratados como clientes	Diminuir o tamanho do Estado (<i>down sizing</i>), e também do efetivo de pessoal
Os bens e serviços públicos são avaliados por critérios de mercado	Privatização de empresas e atividades
Os organismos públicos passam a adotar métodos empresariais de gestão (<i>management</i>)	Descentralização de atividades para os governos subnacionais
Aferição de custos torna-se regular e cotidiana e a eficiência converte-se num valor normativo prioritário	Terceirização de serviços públicos (<i>out sourcing</i>)
Os empregados públicos são avaliados por critérios de desempenho próximos aos utilizados pelas empresas privadas	Regulação de atividades conduzidas pelo setor privado
	Transferência de atividades sociais para o terceiro setor (<i>devolution</i>)
	Desconcentração de atividades do governo central
	Separação das atividades de formulação e implementação de políticas públicas
	Estabelecimento de mecanismos de aferição de custos e avaliação de resultados
	Autonomização de serviços e responsabilização de dirigentes
	Flexibilização da gestão orçamentária e financeira de agências públicas
	Adoção de formas de contratualização de resultados
	Abolição da estabilidade dos funcionários e flexibilização das relações de trabalho no serviço público

Fonte: Adaptado de Costa (2016).

Outros dois modelos, embora ainda não consolidados na teoria como efetivos modelos de administração pública, são estudados quando se trata de administração pública: A Governança Pública e a Administração Pública Societal. No próximo tópico são abordados com mais ênfase estes dois modelos em face do escopo do estudo.

2.5.3 Governança Pública e a Administração Pública Societal

Rhodes (1996) esclarece que o termo governança é bastante popular, porém é impreciso. Segundo o autor há pelo menos seis significados usuais: refere-se ao Estado mínimo; governança corporativa; *the new public management* (nova gestão pública); boa governança; sistemas sócio cibernéticos e; redes auto organizadas.

Registre-se que governança corporativa se refere a maneira como as corporações são administradas, a governança corporativa aplicada ao setor público por sua vez associa-se a aplicação dos princípios da governança corporativa na administração das agências do setor público (MATIAS-PEREIRA, 2010).

O termo Governança está ligado à teoria da firma, à teoria dos contratos e a teoria da agência no sentido de que após o exaurimento do modelo fordista se mostrou necessário a redução dos custos de transação mediante a reestruturação das empresas e a substituição de relações hierarquizadas por articulações em rede (MILANI; SOLINÍS, 2002).

O Instituto Brasileiro de Governança Corporativa - IBGC, conceitua Governança Corporativa como o:

sistema pelo qual as empresas e demais organizações são dirigidas, monitoradas e incentivadas, envolvendo os relacionamentos entre sócios, conselho de administração, diretoria, órgãos de fiscalização e controle e demais partes interessadas (IBGC, 2017, p.20).

Secchi (2009) esclarece que a definição de governança não é algo livre de polêmicas, dependendo da disciplina que a estude o enfoque será diferente e sua definição por consequência também. Para os estudiosos das relações internacionais governança é entendida como mudanças nas relações de poder entre os estados no cenário internacional atual, para os teóricos liberais da

globalização governança está relacionada com o fim do modelo de relações internacionais no qual o estado nação atuava como ator individual, passando a prevalecer hoje os mecanismos horizontais de colaboração para a solução de problemas transnacionais.

Teorias do desenvolvimento veem a governança como um conjunto de práticas democráticas e de gestão para ajudar os países a melhorarem seu desenvolvimento econômico e social, sendo que os organismos internacionais de financiamento (Ex.: FMI e Banco Mundial) premiam a prática da “boa governança” com recursos e apoio técnico.

Na visão empresarial governança tem a função de aumentar o controle exercido pelos *stakeholders* e autoridades sobre a atuação das empresas de capital aberto, com vistas a tornar mais transparente a gestão da empresa, ampliar a participação dos acionistas, dos *stakeholders* e a responsabilização dos agentes.

Matias-Pereira (2010) esclarece que o termo governança surge como referência a concepção de bom governo e tem origem em estudos de entidades multilaterais, em especial do Banco Mundial na década de 1990, sendo que mais tarde, por influência de debates acadêmicos foram incorporados outros elementos a noção de governança, como a atuação da sociedade civil como um *player* do jogo político, incorporando a ideia de cooperação no lugar da clássica hierarquia regente da relação Estado, mercado e sociedade civil.

Ao conceito de governança hodiernamente tem sido agregado outros elementos que ampliam seu alcance para além dos aspectos gerenciais e administrativos do Estado, incorporando padrões de cooperação e articulação entre diversos atores sociais, partidos políticos, grupos de pressão, redes sociais informais, associações, organizações da sociedade civil, entre outros.

A governança aplicada ao setor público deve estar apoiada em quatro princípios básicos: relações éticas, conformidade, em todas as suas dimensões, transparência e prestação responsável de contas. Não diferem em essência os princípios aplicados na governança privada dos aplicados à governança pública, a diferença está no fato de que os gestores públicos cuidam de bens que pertencem à sociedade (coletividade) (MATIAS-PEREIRA, 2010).

Para Secchi (2009) a governança pública denota pluralismo de atuação na formulação de políticas públicas, não cabendo somente ao Estado tal tarefa, mas aos diferentes atores sociais. A Governança Pública também promove a reintrodução da política no processo decisório da administração pública, e nisto se difere do gerencialismo cuja busca da tecnicidade da administração dá ênfase ao resultado das decisões administrativas.

Matias-Pereira (2010) afirma que a legitimidade do espaço público em constituição, a repartição do poder entre governantes e governados, os processos de negociação entre atores sociais e a descentralização da autoridade e das funções ligadas ao ato de governar são os aspectos normalmente destacados na literatura acerca da governança.

Pisa (2014) evidencia que o tema da governança ganhou repercussão em face da ausência de uma cultura de abertura a participação dos cidadãos no processo decisório e a busca prioritária da eficiência e qualidade da gestão em detrimento do atendimento das questões sociais.

Alguns autores como Osborne (2010) defendem que tanto a clássica teoria da Administração Pública (weberiana), quanto o *New Public Management* (gerencialismo) fracassaram em dar conta da complexa realidade do projeto, da entrega e da gestão dos serviços públicos, razão pela qual é preciso questionar se há uma necessidade de um novo paradigma (modelo) que avance numa compreensão mais sofisticada acerca da implementação de políticas públicas e prestação de serviços públicos, se descolando da dicotomia estéril “administração versus gestão”.

Nesta toada, a pergunta que surge é se a Governança Pública poderia ser este novo paradigma a fornecer esta compreensão, se poderá oferecer melhores respostas que os paradigmas precedentes.

Neste sentido Governança Pública pode ser dividida em cinco vertentes:

Quadro 3 - Vertentes da Governança Pública

Governança Sócio-política	O foco são as relações institucionais dentro da sociedade, que devem ser vistas na sua totalidade com vistas ao melhor entendimento da criação e implementação de políticas públicas. O Governo aqui não é o único ou principal ator na implementação de políticas públicas, mas conta com a participação de outros atores da sociedade por sua legitimidade e impacto neste campo.
Governança de políticas públicas	Tem como foco a forma como as elites políticas e as redes interagem para criar e governar o processo de políticas públicas.
Governança Administrativa	Preocupa-se com a aplicação da teoria da Administração Pública e sua adaptação para dar respostas as complexidades do Estado contemporâneo
Governança Contratual	Dá enfoque ao funcionamento interno do Gerencialismo e particularmente a governança das relações contratuais na prestação de serviços públicos.
Governança da Rede	Preocupa-se com a forma como as redes Inter organizacionais auto organizadas funcionam tanto com e sem governo para prestar serviços públicos e implementar políticas públicas.

Fonte: Adaptado de Osborne (2010).

É neste ambiente complexo e multifacetado que aparece a Governança Pública como alternativa aos modelos que a precedem e para fins de um maior esclarecimento de suas características traz-se um quadro comparativo a compreensão mais aprofundada:

Quadro 4 - Elementos Centrais da Nova Governança Pública, em Contraste com a Administração Pública e o *New Public Management*

PARADIGMA			
	Administração Pública	<i>New Public Management</i> (gerencialismo)	Nova Governança Pública.
ELEMENTOS-CHAVE			
Raízes teóricas	Ciência política e política pública	Racional/teoria da escolha pública e estudos de gestão	Teoria institucional e de redes
Natureza do Estado	Unitário	Regulatório	Plural e pluralista
Foco	Sistema Político	A Organização	A organização em seu ambiente
Ênfase	Criação e implementação de políticas	Gerenciamento de recursos organizacionais e desempenho	Negociação de valores, significados e relacionamentos
Mecanismo de alocação de recursos.	Hierarquia	O mercado e os contratos clássicos ou neoclássicos	Redes e contratos relacionais
Natureza do sistema de serviço.	Fechado	Racional aberto	Aberto fechado
Base de valor	O ethos do setor público	Eficácia da concorrência e do mercado	Dispersa e contestada

Fonte: Adaptado de Osborne (2010).

Conforme se depreende, na ótica do autor, a Governança Pública se diferencia dos outros paradigmas especialmente pelo seu caráter aberto e pluralista, também pela ênfase nas redes de relacionamento dos diversos atores da sociedade, nesta ótica, a governança é apresentada como uma forma de gerenciamento de rede e se mostra como uma forma de atribuir recursos coletivos, o que contrasta com as outras duas formas principais de realizar esta tarefa: através do mercado ou por meio de hierarquias. A governança, em outras palavras, não se baseia mais na autoridade centrada em políticos eleitos (modelo hierárquico) nem em dar responsabilidade ao setor privado (modelo de mercado), mas sim regula e designa recursos coletivos através de relações com a população civil e com os outros níveis de governo (BRUGUÉ; VALLÈS, 2005).

Diante do exposto, conforme aduz Alcântara et al. (2015), verifica-se que o modelo da governança pública seria uma superação do modelo de administração pública gerencial e do governo empreendedor, entretanto, para outros autores é um modelo que se construiu paralelamente, sendo ainda para alguns sinônimos do próprio modelo gerencial. Assim, a delimitação da governança ainda não é clara, ora os autores enfocam uma definição pautada na dimensão da participação e da cooperação (um modelo de governança pública que pode ser adjetivado como democrático), e, ora pautada no gerencialismo, na eficiência e no desempenho, ocorre que tais dimensões são necessárias e não devem ser separadas. Com base no que foi apresentado, constata-se que a governança pública é também um conceito e práticas em construção, principalmente no Brasil.

Além da Governança Pública como modelo que considera a participação popular estuda-se a Administração Pública Societal, que está ligada a tradição brasileira de mobilizações e reivindicações, tendo tido seu auge na década de 60 do século XX, mas se manifestando ao longo da década de 70 e 80.

o modelo de gestão societal ainda não se apresenta implementado no Brasil, é um conceito em construção que estabelece diálogo com os conceitos de governança pública, societalismo e transparência pública, mas se percebe um grande movimento para a discussão sobre suas possibilidades de concretização. Identifica-se que a proposta do modelo societal se encontra como proposta de soluções às disfunções presentes no modelo gerencial, o qual, em princípio, buscava a participação social, porém não conseguiu efetivá-la (DRUMOND; SILVEIRA; SILVA, 2014, p.8).

Com a participação da Igreja Católica que consolidou as Comunidades Eclesiais de Base (CEBS) nas quais eram discutidos os problemas coletivos da sociedade com inspiração nas ideias da Teologia da Libertação e da educação popular. Os grupos formados nas CEBS se mobilizavam e se articulavam em torno de problemas que afetavam a qualidade de vida individual e coletiva, originando reivindicações populares junto ao poder público. Emergiram então demandas por bens de uso coletivo, como transporte, habitação, abastecimento de água, saneamento básico, saúde e creche, paralelamente, constituíam-se os primeiros Centros Populares, espaços criados por militantes políticos para facilitar sua atuação nas CEBS que mais tarde, já na década de 80 passaram a ser denominados organizações não-governamentais (ONGs) (PAES DE PAULA, 2005).

Paes de Paula (2005) aduz que os movimentos sociais populares consolidaram-se e nesta esteira surgiram as primeiras experiências que tentaram romper com a forma centralizada e autoritária de exercício do poder público com a predominância da implantação de um projeto de ampliação da participação dos atores sociais na definição da agenda política, criando instrumentos para possibilitar um maior controle social sobre as ações estatais e desmonopolizando a formulação e a implementação das ações públicas.

Cançado, Tenório e Pereira (2011) no intuito de delimitar o campo de estudo para criar fronteiras a serem mudadas com o decorrer das pesquisas e da própria prática na área entendem que a gestão social pode ser apresentada como a tomada de decisão coletiva, sem coerção, baseada na inteligibilidade da linguagem, na dialogicidade e no entendimento esclarecido como processo, na transparência como pressuposto e na emancipação enquanto fim último, não tendo esta síntese caráter prescritivo, podendo haver gestão social para além dela.

A Administração Pública Societal em contraposição ao modelo gerencial tenta substituir a gestão técnico-burocrática e hierarquizada por uma gestão participativa, dialógica, com a participação de diferentes atores sociais nos processos de tomada de decisão, na participação de atores compostos, sem a presunção da existência de um pensamento único. Nesse conceito, a gestão é entendida como sendo uma ação político-deliberativa, na qual o indivíduo participa

decidindo seu destino como cidadão, eleitor, trabalhador ou consumidor; sua autodeterminação se dá pela lógica da democracia e não pela lógica do mercado. Assim, emerge uma concepção de democracia que transcende à instrumentalidade e tenta abranger a dimensão sociopolítica da gestão pública (KLERING; PORSSE; GUADAGNIN, 2010).

Citam-se algumas possibilidades de experiências participativas, tais como: os fóruns temáticos, conselhos gestores de políticas públicas, conselhos de órgãos e de administrações públicas, planejamento via orçamento participativo, associações de bairros e consultas públicas. Tais experiências permitem novos meios de interlocução e negociação entre as estruturas de administração pública e a sociedade.

Paes de Paula (2005) traz em comparação as variáveis que distinguem a Administração Pública Societal da Administração Pública Gerencial:

Quadro 5 - Variáveis Observadas na Comparação dos Modelos Gerencial e Societal

Variável	Administração pública gerencial	Administração pública societal
Origem	Movimento internacional pela reforma do Estado, que se iniciou nos anos 1980 e se baseia principalmente nos modelos inglês e estadunidense.	Movimentos sociais brasileiros, que tiveram início nos anos 1960 e desdobramentos nas três décadas seguintes.
Projeto político	Enfatiza a eficiência administrativa e se baseia no ajuste estrutural, nas recomendações dos organismos multilaterais internacionais e no movimento gerencialista.	Enfatiza a participação social e procura estruturar um projeto político que repense o modelo de desenvolvimento brasileiro, a estrutura do aparelho de Estado e o paradigma de gestão.
Dimensões estruturais enfatizadas na gestão	Dimensões econômico-financeira e institucional-administrativa.	Dimensão sociopolítica.
Organização administrativa do aparelho do Estado	Separação entre as atividades exclusivas e não-exclusivas do Estado nos três níveis governamentais.	Não há uma proposta para a organização do aparelho do Estado e enfatiza iniciativas locais de organização e gestão pública.
Abertura das instituições políticas à participação social	Participativo no nível do discurso, mas centralizador no que se refere ao processo decisório, à organização das instituições políticas e à construção de canais de participação popular.	Participativo no nível das instituições, enfatizando a elaboração de estruturas e canais que viabilizem a participação popular.
Abordagem de gestão	Gerencialismo: enfatiza a adaptação das recomendações gerencialistas para o setor público.	Gestão social: enfatiza a elaboração de experiências de gestão focalizadas nas demandas do público-alvo, incluindo questões culturais e participativas.

Fonte: Adaptado de Paes de Paula (2005).

Para a autora três dimensões podem ser identificadas nestes dois modelos para a construção de uma gestão pública democrática: 1) **a dimensão econômico-financeira**, que se relaciona com os problemas do âmbito das finanças públicas e investimentos estatais, envolvendo questões de natureza fiscal, tributária e monetária; 2) **a dimensão institucional-administrativa**, que abrange os problemas de organização e articulação dos órgãos que compõem o aparato estatal, como as dificuldades de planejamento, direção e controle das ações estatais, e a questão da profissionalização dos servidores públicos para o desempenho de suas funções; 3) **a dimensão sociopolítica**, que compreende problemas situados no âmago das relações entre o Estado e a sociedade, envolvendo os direitos dos cidadãos e sua participação na gestão (PAES DE PAULA, 2005).

Destaca-se que atualmente, na Europa e EUA, as discussões no campo da Administração Pública caminham na direção da Governança Pública que busca superar os limites da reforma gerencial, no Brasil estas discussões se dão desde a década de 1990, tendo ganhado destaque nacional recentemente. A redução sociológica leva a considerar que gestão social e governança pública são conceitos que emergem de *locus* e debates conceituais distintos, mas que podem ser aproximados e delimitados, se o processo for realizado com o devido filtro crítico (ALCÂNTARA; PEREIRA; SILVA, 2015, p.14).

o Estado ativo, nos termos do modelo dos três setores, se transforma em um Estado ativador que age, principalmente, sobre o setor privado e o terceiro setor, com o propósito de mobilizar seus recursos e ativar as forças da sociedade civil". Como se observa emerge um pressuposto implícito que a sociedade civil não possui naturalmente engajamento, que precisa ser ativado pelo Estado. [...] Isso significa que o setor privado e o terceiro setor acabam sendo valorizados perante o setor público (KISSLER; HEIDEMANN, 2006, p.485).

Entretanto, o fato do Estado valorizar o setor privado e o terceiro setor na Governança Pública, não afasta seu papel de protagonista, antes desloca seu papel primordial da implementação para a coordenação e o controle (SECCHI, 2009).

Para França Filho (2003) o termo gestão social vem sugerir assim que, para além do Estado, a gestão de demandas e necessidade do social pode se dar via a própria sociedade, através das suas mais diversas formas e mecanismos de auto-organização, especialmente o fenômeno associativo.

Tenório (2005) trata do tema gestão social e seu imbricamento com a gestão democrática, asseverando que:

o conceito de gestão social não está atrelado às especificidades de políticas públicas direcionadas a questões de carência social ou de gestão de organizações do denominado terceiro setor, mas também a identificá-lo como uma possibilidade de gestão democrática na qual o imperativo categórico não é apenas o eleitor e/ou contribuinte, mas igualmente o cidadão deliberativo; não é só a economia de mercado, mas também a economia social; não é o cálculo utilitário, mas o consenso solidário; não é o assalariado como mercadoria, mas o trabalhador como sujeito; não é somente a produção como valor de troca, mas igualmente como valor de uso; não é tão-somente a responsabilidade técnica, mas, além disso, a responsabilidade social; não é a res privada, mas sim a res publica; não é o monólogo, mas, ao contrário, o diálogo (TENÓRIO, 2005, p.121).

Importa agora a identificação das dimensões que aproximam a Administração Pública Societal da Governança Pública para que se possa delimitar quais delas serão consideradas para a construção do IGovM de forma que possa se efetivar como um instrumento da Gestão Societal.

Neste sentido, o trabalho de Alcântara, Pereira e Silva (2015) traz um comparativo entre a Governança Pública e a Gestão Social e analisa suas aproximações, esta análise pode ser melhor entendida através do quadro proposto pelos autores:

Quadro 6 - Dimensões de Análise da Gestão Social e da Governança Pública

Dimensão	Gestão social	Aproximações	Governança pública
Racionalidade e Lógica de Ação	Ação comunicativa; Racionalidade substantiva e Comunicativa; dialogicidade.	Racionalidade comunicativa; Descentralização.	Ação estratégica; Eficiência – eficácia; Tecnocracia.
Protagonismo e interesse	Sociedade (civil); Interesse público não estatal; Público como interesse público; Modelo societal.	Participação; democracia; Interesse público; Cooperação; transparência; Pluralismo; autonomia.	Estado; Interesse público estatal; Público como interesse estatal; Modelo gerencial.
Genealogia e epistemologia	Teoria crítica – Habermas; Potencial crítico; Abordagem da gestão.	Governança democrática; Governança deliberativa; Governança participativa.	Governança corporativa; Mecanismos de mercado; Modelo regulatório.
Dinâmica e desafios do campo científico	Administração pública; Administração; América Latina – Brasil.	Pluralidade conceitual; Imprecisões; Ampliação; Evidências empíricas.	Administração pública; Ciência política; Europa – Estados Unidos.
Relações entre mercado, estado e sociedade	Da sociedade para o Estado; A partir do mundo da vida; Esfera pública.	Parcerias; Coprodução do bem público; Diversidade de atores; Terceiro setor.	Do Estado para a sociedade; a partir do mundo do sistema; Novo modelo regulatório.

Fonte: Adaptado de Alcântara, Pereira e Silva (2015).

Para fins de construção do IGovM como instrumento de gestão societal, em todas as dimensões a serem consideradas deve-se buscar a maior aproximação possível entre as dimensões da Governança Pública e da Gestão societal, buscando-se um maior enfoque (peso) nas variáveis que reflitam a participação da sociedade nas decisões da administração.

Neste sentido segue-se o trabalho de Pisa (2014) quanto às dimensões da Governança Pública, quais sejam, os princípios que serviram de base para a criação do IGovP, com alterações de suas variáveis com vistas a averiguar a incidência e o fortalecimento da gestão societal em âmbito municipal.

Assim, são considerados os seguintes princípios elencados por Pisa (2014): a) Transparência; b) *Accountability*; c) Participação; d) Integridade (*compliance*); e) Conformidade Legal (legalidade); f) Equidade; e g) Efetividade.

a) Transparência

Fox (2007) esclarece que o direito à informação é cada vez mais reconhecido como um direito democrático fundamental, em que pese já ter sido previsto no artigo 19 da Declaração Universal dos Direitos Humanos, das Nações Unidas há meio século. Hoje já há mais de 60 países em todo o mundo que promoveram reformas com vistas a promover o direito ao conhecimento, começando pela Suécia em 1966, seguido da Colômbia em 1988 e agora incluindo dezenas de países em desenvolvimento.

Matias-Pereira (2010) afirma que a transparência na aplicação e prestação de contas é um dos fundamentos de uma República e da democracia e que é a consciência republicana e democrática de que os governantes e autoridades são servidores públicos demonstra que acima deles estão os cidadãos, as leis e os valores morais da sociedade.

O poder da transparência, definido em termos dos impactos tangíveis do foco público, depende, na prática, de como outros atores respondem. Essas respostas reativas podem ser indiretas, quando os meios de comunicação de massa, os partidos políticos da oposição ou os eleitores cobram respostas acerca de abusos recentemente revelados, ou podem ser diretos, como é o

caso das decisões vinculativas tomadas pelas autoridades judiciais ou eleitas (FOX, 2007).

Neste sentido, na construção do IGovM com foco na gestão societal procura-se o fortalecimento das respostas indiretas, ou seja, a participação da sociedade civil não só na cobrança, mas na fiscalização e na participação das tomadas de decisões da administração pública.

A transparência tem sido um dos principais elementos empregados por governos para promover a abertura e reduzir a corrupção. Neste sentido a falta de transparência pode tornar a corrupção menos arriscada e mais atraente; impedir o uso de incentivos públicos para que os agentes públicos atuem de forma responsável e no interesse público; criar vantagens informativas para grupos privilegiados; incutir e perpetuar o controle sobre os recursos; incentivar o oportunismo e minar a cooperação; limitar a capacidade de seleção de honestidade e eficiência em cargos do setor público e parceiros contratados; e dificultar a confiança social e, portanto, o desenvolvimento (BERTOT; JAEGER; GRIMES, 2012).

Assim, na gestão societal a transparência é condição necessária para a tomada de decisão coletiva e esclarecida e a realização de suas outras características, sendo, portanto, incompatível com o segredo e a assimetria de informação. Neste sentido, a linguagem deve ser inteligível a todos os participantes (CANÇADO; TENÓRIO; PEREIRA, 2011).

Por isso, o desafio é buscar formas de minimizar a assimetria da informação e as conseqüentes perdas nesse processo. A gestão societal e o controle social não prescindem da transparência e do acesso à informação, fatores condicionantes, uma vez que só se pode controlar aquilo de que se tem conhecimento efetivo (CORBARI, 2004).

b) Accountability

Como alerta Campos (1990) *accountability* não é apenas uma questão de desenvolvimento organizacional ou de reforma administrativa. A simples criação de mecanismos de controle burocrático não se tem mostrado suficiente para tornar efetiva a responsabilidade dos servidores públicos.

Accountability é sinônimo de responsabilidade objetiva ou obrigação de responder por algo, uma ideia oposta à responsabilidade subjetiva, mas não necessariamente com ela incompatível. Neste sentido, se não é algo exigido de dentro para fora (subjetiva) pelo administrador público, deverá ser exigida de fora para dentro, mediante a atribuição de prêmios e castigos àquele que se reconhece como responsável. A resposta à pergunta a quem caberia a função de compelir o detentor da função pública ao exercício da *accountability* está ligada ao desenvolvimento da democracia, a questões como representação e legitimidade do poder, assim, quanto mais avançado o estágio democrático, maior o interesse pela *accountability*, razão pela qual a *accountability* governamental tende a acompanhar o avanço de valores democráticos, tais como igualdade, dignidade humana, participação, representatividade (CAMPOS, 1990).

somente a partir da organização de cidadãos vigilantes e conscientes de seus direitos haverá condição para a *accountability*. Não haverá tal condição enquanto o povo se definir como tutelado e o Estado como tutor (CAMPOS, 1990, p.35.).

Neste sentido a *accountability* que se busca reforçar com a criação do IGovM é aquela exercida pelo controle societal, na qual haja participação direta da sociedade civil. Trata-se de reforçar a *accountability* vertical, mas não a forma tradicionalmente entendida, ou seja, a exercida pelos eleitores por ocasião das eleições, mas pela participação ativa da sociedade, de forma perene, se apropriando de informações e de dados objetivos acerca das decisões dos gestores públicos.

Por isso o bom funcionamento da *accountability* vertical dependerá da existência institucional de sanções efetivas sobre os representantes, da provisão de informação adequada e plural, fortalecendo a transparência, não apenas sobre a atuação dos governantes, mas sobre o mundo social de modo geral e do interesse pela política disseminado nos diferentes grupos da população (MIGUEL, 2005).

c) Participação

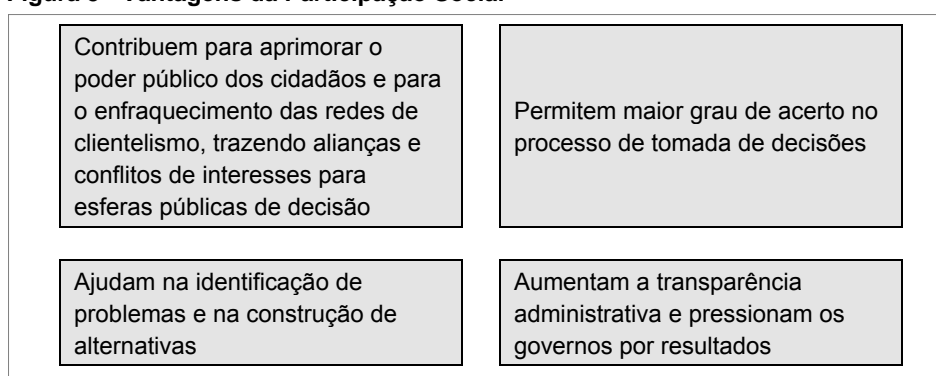
A participação ativa da sociedade nas decisões governamentais é um princípio básico que norteia a governança pública, esta participação não se resume ao processo de escolha dos governantes e representantes legislativos. Hodiernamente tem-se inúmeros mecanismos que estimulam a participação direta da sociedade na formulação de políticas públicas.

a participação popular pode se dar de inúmeras formas. Uma forma eficiente 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 (PISA, 2014, p.131).

A participação cada vez mais efetiva e qualitativa da sociedade influenciando as decisões político/administrativas dos administradores públicos é o objetivo primordial da gestão societal.

Atualmente, não há como se falar em democracia no Brasil sem considerar as abundantes experiências de participação e a enorme estrutura institucional constituída especialmente no âmbito das políticas sociais, principalmente depois da Constituição de 1988. Os espaços de concertação entre governo e sociedade, particularmente as conferências e os conselhos, apresentam as seguintes vantagens (CICONELLO, 2008):

Figura 5 - Vantagens da Participação Social



Fonte: Adaptado de Ciconello (2008)

Conforme Milani (2008) os atores locais (do governo à sociedade) têm função estratégica na renovação do processo de formulação de políticas públicas locais, a

implementação do princípio participativo pode contribuir na construção da legitimidade do governo local, promover uma cultura mais democrática, tornar as decisões e a gestão em matéria de políticas públicas mais eficazes. Os governos locais, em particular, não são mais considerados simples agências prestadoras de serviços; são chamados a garantir um processo de articulação de ação pública local.

Aqui é importante se distinguir a participação social do controle social. O controle social e a participação social estão umbilicalmente ligados, diferem-se no sentido de que a participação social ocorre no momento da elaboração do ato administrativo, na formação da norma jurídica e da política pública, já o controle social ocorre em momento posterior, na fiscalização da aplicação da norma ou da execução de política pública.

Neste sentido especial destaque se dá aos conselhos de políticas públicas que exercem essa dupla função de participação e controle social, ou seja, os conselhos são canais que possibilitam a participação política e o controle por parte da sociedade sobre a ação governamental.

Na Constituição Federal de 1988 está prevista a participação do cidadão na formulação, implementação e controle social das políticas públicas e neste sentido destacam-se os artigos 198, 204 e 206 dos quais se originam os conselhos de políticas públicas no âmbito da saúde, assistência social e educação nos três níveis de governo.

Conforme Tatagiba (2005):

os conselhos gestores de políticas públicas constituem uma das principais experiências de democracia participativa no Brasil contemporâneo. Presentes na maioria dos municípios brasileiros, articulados desde o nível federal, cobrindo uma ampla gama de temas como saúde, educação, moradia, meio ambiente, transporte, cultura, dentre outros, representam uma conquista inegável do ponto de vista da construção de uma institucionalidade democrática entre nós (TATAGIBA, 2005, p.209).

Segundo Raichelis (2006) os conselhos são espaços públicos com força legal para atuar nas políticas públicas, na definição de suas prioridades, de seus conteúdos e recursos orçamentários, de segmentos sociais a serem atendidos e na avaliação dos resultados.

As principais características dos conselhos são resumidas no quadro 7.

Quadro 7 - Características dos Conselhos de Políticas Públicas

São órgãos plurais	Embora institucionalizados, não são espaços exclusivos do governo e tampouco da sociedade civil.
São espaços de disputa	São espaços de disputa, onde são defendidos interesses antagônicos e de diferentes atores (públicos, privados, corporativos, coletivos, individuais). Podem legitimar ou reverter o que está posto.
Pertencem à estrutura de gestão do Estado	São estruturas de gestão do Estado, que tratam de matérias específicas. São permanentes e não representam necessariamente a força política que está no governo. São órgãos que estão ligados à estrutura do Poder Executivo, embora não estejam subordinados a ele.
São autônomos ou semiautônomos em relação ao governo	Embora ligados à estrutura do Estado, têm autonomia em suas atribuições para definir suas regras e funcionamento, o que deve ser feito com a participação de todos os segmentos sociais representados, inclusive o poder público.
São criados por Lei	São criados por meio de leis e seus regimentos ou regulamentos são definidos pelos conselheiros. As leis de criação usualmente decorrem de previsões constantes na Constituição Federal.
Buscam estabelecer um novo padrão de relação entre Estado e sociedade	Os conselhos possibilitam o acesso da população às instâncias de decisões políticas. Diferem das tradicionais formas de acesso que meramente recebem reclamações e solicitações, de questionável eficácia.
São órgãos deliberativos	Em geral são órgãos deliberativos, abrangentes e permanentes. Não se restringem à formulação de sugestões ou ao encaminhamento de demandas. Deliberam sobre as diretrizes das políticas públicas referentes ao tema específico, aprovando a normatização, a regulação das ações governamentais, a proposta orçamentária.
São temáticos	Isto porque têm área específica de atuação, ligada a determinadas políticas públicas (e.g.: saúde, educação, assistência social, criança e adolescente, emprego, meio ambiente, etc.).
São de caráter semirrepresentativo	Não há eleição direta, em sufrágio universal, dos seus integrantes. A participação normalmente é voluntária e não remunerada. Podem ser substituídos sempre que as organizações sociais assim decidirem.
Têm composição paritária	A composição usualmente é paritária entre governo e sociedade (relação de 50% para cada parte). Em alguns casos, dependendo dos atores envolvidos, a composição é tripartite (e.g.: Conselhos de Saúde, onde a divisão é tripartite, na proporção de 50% de representantes dos usuários (organizações da sociedade civil), 25% de representantes do governo e 25% de representantes das prestadoras de serviço e organizações representantes dos trabalhadores do setor).

Fonte: Adaptado de Losso (2011).

Das características apresentadas, todas relevantes por óbvio, porém, aderente aos objetivos deste trabalho, destacam-se a autonomia em relação ao governo, a pluralidade de sua composição, sua função em geral deliberativa e sua criação por meio de Leis.

d) Integridade (*compliance*)

Para a Controladoria Geral de União - CGU (2015) Integridade pública deve ser entendida como o conjunto de arranjos institucionais que visam a fazer com que a Administração Pública não se desvie de seu objetivo precípua: entregar

os resultados esperados pela população de forma adequada, imparcial e eficiente. A corrupção impede que tais resultados sejam atingidos e compromete, em última instância, a própria credibilidade das instituições públicas

Marques (2007) afirma que Integridade tem a ver com honestidade e objetividade, assim como altos valores sobre propriedade e probidade na administração dos fundos públicos e gestão dos negócios da entidade, é dependente da eficácia do controle estabelecido e dos padrões pessoais e profissionalismo dos indivíduos dentro da organização.

A Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, adotada pela Assembleia-Geral das Nações Unidas em 31 de outubro de 2003, e ratificada pelo Brasil por meio do Decreto 5.687/06, estabelece em seu artigo 5.º a necessidade de instituição de um programa de gestão pública que englobe temas como bem público, integridade, transparência e controle das contas públicas.

A gestão societal da administração pode contribuir com o fortalecimento da integridade na administração pública ao se utilizar das informações disponibilizadas em razão da transparência pública e cobrar a implementação de instrumentos de prevenção, detecção e tratamento de atos lesivos contra o erário.

e) Conformidade Legal (legalidade)

A conformidade legal está relacionada com o cumprimento das leis por parte da administração pública, é a materialização do princípio da legalidade insculpido no art. 5º, inciso II da Constituição da República de 1988 "Ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei" (BRASIL, 1988, p.5).

O princípio da legalidade é um pilar básico das garantias dos direitos individuais, neste sentido estabelece limites a atuação da administração quando pretende restringir de alguma forma estes direitos em benefício da coletividade, ou seja, cabe a administração atuar dentro daquilo que a lei autoriza e aos indivíduos está assegurada a autonomia da vontade, limitada somente quando houver previsão legal em contrário.

Neste sentido, à Administração está vedada a concessão de direitos de qualquer espécie, criar obrigações ou impor vedações aos administrados se não for por previsão legal em sentido estrito.

Este é o sentido clássico do princípio da legalidade no âmbito do Direito Administrativo, entretanto o fenômeno da constitucionalização do Direito Administrativo, em que pese não ser algo recente pois já na Constituição de 1934 haviam preceitos de direito administrativo, a partir da Constituição de 1988 trouxe novas nuances que produziram reflexos que ampliaram consideravelmente o princípio da legalidade e reduziram consideravelmente a discricionariedade, resultado da constitucionalização de valores e princípios, que passaram a orientar a atuação dos três Poderes do Estado, tornando-se de observância obrigatória para Legislativo, Executivo e Judiciário (DI PIETRO, 2011).

Neste sentido, a Constituição de 1988 erigiu como um dos seus pilares o princípio da participação popular que se caracteriza pela participação direta e pessoal da cidadania na formação dos atos de governo. Neste sentido tem-se vários instrumentos na CF/88 que privilegiam a participação popular direta e indireta tais como: a iniciativa popular (art. 14, III da CF/88), o referendo popular (art. 14, II da CF/88), o plebiscito (art. 14, I da CF/88) e a ação popular (art. 5.º, LXXIII da CF/88).

f) equidade

A equidade tem dois significados: distribuição uniforme de custos e benefícios entre todos os alcançados pela ação pública, ou distribuição não uniforme, privilegiando os mais necessitados. O primeiro significado está associado aos programas de caráter distributivo e o segundo, aos de caráter redistributivo (OLLAIK; MEDEIROS, 2011).

o conceito de equidade é concebido como o reconhecimento e a efetivação, com igualdade, dos direitos da população, sem restringir o acesso a eles nem estigmatizar as diferenças que conformam os diversos segmentos que a compõem. Assim, equidade é entendida como possibilidade de as diferenças serem manifestadas e respeitadas, sem discriminação; condição que favoreça o combate das práticas de subordinação ou de preconceito em relação às diferenças de gênero, políticas, étnicas, religiosas, culturais, de minorias etc. (SPOSATI, 2002, p.6).

A equidade deve se refletir nas oportunidades dadas pela administração pública à participação dos vários grupos que compõem a sociedade, assim como a inclusão dos variados grupos como focos de políticas públicas inclusivas.

g) efetividade

Conforme Oliveira e Pisa (2015) a efetividade diz respeito à averiguação da real necessidade e oportunidade de determinadas ações governamentais em referência aos impactos por ela gerados e o grau de satisfação ou ao valor agregado proporcionados.

Marinho e Façanha (2001) esclarecem que no uso corrente, a efetividade diz respeito à capacidade de se promover resultados pretendidos; a eficiência denotaria competência para se produzir resultados com dispêndio mínimo de recursos e esforços; e a eficácia, por sua vez, remete a condições controladas e a resultados desejados de experimentos, critérios que, deve-se reconhecer, não se aplicam automaticamente às características e realidade dos programas sociais.

a efetividade, na área pública, afere em que medida os resultados de uma ação trazem benefício à população. Ou seja, ela é mais abrangente que a eficácia, na medida em que esta indica se o objetivo foi atingido, enquanto a efetividade mostra se aquele objetivo trouxe melhorias para a população visada (CASTRO, 2006, p.5).

Efetividade então está relacionada com a transformação produzida, com o impacto de uma determinada ação da administração pública, como a implementação de uma política pública e neste sentido ganha importância o IGovM cujo propósito é também promover a avaliação deste impacto da ação da administração, mormente prover a sociedade de um instrumento avaliativo.

2.6 CONTROLE E PARTICIPAÇÃO SOCIAL

Na Administração Pública o controle é fundamental, uma vez que os recursos manejados são públicos e seu uso deve estar conectado também com o interesse público, não se admitindo outra finalidade.

A finalidade do controle é assegurar que a administração balize sua atuação de acordo com as normas e princípios contidos na Constituição Federal, ou seja, legalidade, moralidade, finalidade pública, motivação, impessoalidade, publicidade e eficiência, entre outros.

O Controle pode ser classificado de acordo com a natureza do órgão que o exerce, podendo ser administrativo, legislativo ou judicial. Pode ser classificado em interno ou externo na hipótese de o controle surgir de um órgão interno ou externo ao ente controlado, e quanto ao momento em que se dá o controle ele pode ser prévio, concomitante e posterior.

A Administração Gerencial introduz uma noção diferente acerca de controle, trazendo os critérios de controle por processos ou por resultados, sendo aquele caracterizado pelo foco em análise de processos, sem se preocupar com os resultados atingidos, e este focado nos resultados.

No quadro 8 estão elencadas as melhores práticas de governança pública, com foco no controle referenciados em organismos internacionais:

Quadro 8 - Melhores Práticas de Governança Pública

continua

Áreas de Recomendação	Melhores Práticas de Governança Pública, por Órgãos de Referência na Dimensão do Controle		
	IFAC	ANAO	INTOSAI
Gestão de risco	Concepção de risco relacionado ao cumprimento de objetivos governamentais	Identificação e atuação perante aos riscos financeiros, de negócios e de fraudes.	Identificação, análise e desenvolvimento de ações para sanar os riscos relevantes, a fim de não comprometer o alcance de objetivos da entidade.
Ambiente de controle	Necessidade de que os órgãos disponham de sistemas estruturados de controle interno	Estrutura de controle comprometida com o alcance dos objetivos e metas da entidade. Monitoramento do cumprimento de leis, regulamentos e políticas governamentais, pela entidade. Documentação formal de processos internos da gestão que comuniquem claramente a forma como a organização opera para alcançar seus resultados. Disponibilização de informações, tanto para a gestão interna quanto para o público externo.	Adoção de políticas e procedimentos quanto à abordagem de riscos relevantes para o alcance de objetivos da entidade. Monitoramento, sistemático, das atividades do próprio controle interno para verificar sua efetividade no que concerne aos objetivos organizacionais.

Quadro 8 - Melhores Práticas de Governança Pública

conclusão

Áreas de Recomendação	Melhores Práticas de Governança Pública, por Órgãos de Referência na Dimensão do Controle		
	IFAC	ANAO	INTOSAI
Auditoria interna	Avaliação e o relato da adequação de sistemas e de controles frente aos objetivos organizacionais.	Utilização de plano anual de trabalho feito com base no plano da gestão de riscos da entidade. Monitoramento dos gestores quanto à implementação de recomendações.	
Orçamento e Administração financeira	Utilização do orçamento e relatórios financeiros como suporte ao uso eficiente dos recursos perante aos resultados a serem alcançados.		
Gestão de Pessoas	Disponibilização de uma força de trabalho qualificada para as funções relacionadas ao controle.		Adoção de política de recursos humanos, carreira e treinamento, voltada para assegurar uma atuação profissional coerente com as atividades de controle.
Comunicação Externa (Prestação de contas)	Relatórios externos com a prestação de contas do desempenho das entidades e a apresentação das demonstrações financeiras, auditadas.	Responsabilização do setor público pela prestação de contas à sociedade, incluindo relatórios e demonstrativos auditados.	Documentação e divulgação de todas as transações e eventos relevantes.
Articulação com o controle externo	Relacionamento objetivo e profissional das entidades governamentais com a auditoria externa.	Bom relacionamento entre o comitê de auditoria e a auditoria externa.	

Fonte: Adaptado de Cavalcante, Peter e Machado (2011).

Verifica-se do quadro 8 que as entidades escolhidas não fazem menção ao controle social como uma das melhores práticas de governança pública com foco no controle, entretanto o controle efetivo do gasto público pressupõe uma democracia com participação social ativa e uma responsabilização dos gestores públicos (*accountability*). A noção de *accountability* é de fundamental importância para que se possa falar em participação social nas políticas públicas e responsabilização dos gestores públicos, ou seja, a ideia de controle social da Administração Pública (SILVA, 2002, p.126).

No Brasil, o debate em torno da reforma e da modernização do Estado se pauta em torno de duas vertentes, a abordagem gerencial de administração pública, que enfatiza, a necessidade de enxugamento do Estado e a transferência

de instrumentos de gerência empresarial para o setor público e a abordagem “democrático-participativa” que visa à estimular a organização da sociedade civil e sua participação ativa com a reestruturação dos mecanismos de decisão, em favor de um maior envolvimento da população no controle social da administração pública e na definição e na implementação de políticas públicas (FREY, 2004).

2.7 ÍNDICES E INDICADORES: DISTINÇÕES

Conforme destaca Soligo (2012) com o advento da constituição de 1988 e a ascensão dos municípios a uma posição de destaque com sua descentralização administrativa e tributária, a demanda por informações sociais vem aumentando. A importância da utilização de indicadores para planejar a execução de políticas públicas é cada vez maior, constituindo um aporte, nas palavras do autor, de grande utilidade e considerável aceitabilidade.

Segundo Torres, Ferreira e Dini (2003) o Índice de Desenvolvimento Humano-IDH, lançado nos anos 90, foi um dos principais responsáveis pela renovação do interesse em estatísticas no campo das políticas sociais. Devido ao sucesso do IDH as Nações Unidas sinalizaram com bastante sucesso para as nações em desenvolvimento que buscar o desenvolvimento não pode ser sinônimo tão somente de aumento de produção, ficando claro que devem ser acrescentadas, no mínimo, a busca por melhores condições de saúde e educação da população como condições fundamentais no processo de busca do crescimento.

Esta importância também está ligada ao crescente interesse da sociedade em exercer o controle social sobre ações do Estado, os cidadãos têm a sua disposição uma série de mecanismos legais e tecnológicos, além do seu poder de mobilização, para exigir cada vez mais do poder público agilidade, transparência e qualidade nas informações acerca de sua atuação, pois

a mídia, os sindicatos e a sociedade civil passaram a ter maior poder de fiscalização do gasto público e a exigir o uso mais eficiente, eficaz e efetivo dele, demandando a reorganização das atividades de planejamento em bases mais técnicas (JANNUZZI, 2005, p.138).

Mitchell (1996) aduz que o uso de indicadores como ferramentas para se produzir informações é uma forma de se evitar ser “inundado” pelo excesso de dados que é consequência da revolução da tecnologia da informação, e adverte que nenhum indicador é perfeito, por isso, o preço a se pagar pela extração de informações de um determinado dado disponível é a provável distorção deste dado.

Índices e indicadores são muitas vezes erroneamente tomados como sinônimos, entretanto é necessário se estabelecer a diferença entre eles para se perseguir um rigor científico na análise de uma dada realidade, permitindo que se chegue a um resultado confiável com a correta utilização dessas ferramentas de aferição de determinado fenômeno.

Jannuzzi (2005) identifica indicador como uma medida usada para permitir a operacionalização de um conceito abstrato ou de uma demanda de interesse programático. Para Garcia (2001, p.36) “Os indicadores indicam os movimentos significativos de todas as variáveis técnica e politicamente relevantes para a condução estratégica de um plano, programa, projeto ou instituição”.

Em síntese, um indicador pode ser identificado como uma estatística, um fato, uma medida, uma série quantitativa de dados - indicador quantitativo - ou uma série de evidências ou percepções postuladas sobre a realidade - indicador qualitativo (MOURÃO, 2006).

Segundo Siche et al. (2007) em uma análise superficial, índice e indicador possuem o mesmo significado, a diferença estaria no fato de ser um índice o valor agregado final de todo um procedimento de cálculo onde se utilizam, inclusive, indicadores como variáveis que o compõem. Assim, em síntese, o indicador pode então ser entendido como insumo para o índice, como se depreende da visualização da figura 6.

Figura 6 - Cadeia de Produção de Índices e Indicadores

Fonte: Adaptado de Shields (2002).

O índice é um instrumento que pode facilitar uma tomada de decisão e também auxiliar numa previsão, estando num nível superior quando são agregados indicadores ou variáveis. O termo indicador é um parâmetro que pode ser considerado isoladamente ou conjuntamente com outros para refletir sobre as condições do sistema em análise e, normalmente, um indicador é utilizado como um pré-tratamento aos dados originais (SICHE et al., 2007).

idealmente, um índice ou um indicador é um meio concebido para reduzir uma grande quantidade de dados até sua forma mais simples, mantendo o significado essencial para as questões que estão sendo feitas aos dados. Em suma, um índice é projetado para simplificar. No processo de simplificação, é claro, algumas informações são perdidas. Espero que, se o índice for projetado adequadamente, a informação perdida não distorcerá seriamente a resposta à pergunta (OTT, 1978 apud MITCHELL, 1996, p.2).

Na busca de se construir os indicadores que possam adequadamente serem utilizados na análise, formulação e implementação de políticas públicas, além de servirem como subsídio para o controle societal, faz-se necessário que algumas propriedades desejáveis estejam presentes, conforme descrito no quadro 9.

Quadro 9 - Propriedades Desejáveis

Propriedade	Descrição
Relevância Social	Está relacionada com a pertinência de sua produção e uso.
Validade	Corresponde ao grau de proximidade entre o conceito e a medida, entre o indicador e indicando.
Confiabilidade	Está relacionada com a qualidade do levantamento dos dados usados no seu Cômputo.
Cobertura	Devem possuir boa cobertura espacial e populacional representativa da realidade analisada.
Sensibilidade	É a capacidade de refletir mudanças significativas se as condições que afetam a dimensão social analisada se alterarem.
Especificidade	Está relacionada com a capacidade de refletir alterações estritamente ligadas às mudanças pertinentes à dimensão social sob análise.
Inteligibilidade	Relaciona-se com a transparência da metodologia de construção do indicador.
Periodicidade	O indicador precisa ser levantado com certa regularidade, devendo ser compatível com o uso e a necessidade para os propósitos previstos.
Factibilidade de obtenção	O custo e o tempo para obtenção do indicador devem ser compatíveis com os usos e as necessidades que se faz do indicador.
Desagregabilidade	Os indicadores devem se referir, tanto quanto possível, aos grupos sociais de interesse ou ao público alvo do programa.
Historicidade	Propriedade de se dispor de séries históricas extensas e comparáveis do indicador.

Fonte: Adaptado de Jannuzzi (2002).

Conforme já asseverado, um indicador e um índice ideais têm como função primordial simplificar uma grande quantidade de dados e ao mesmo tempo manterem a essência e fidelidade das informações transmitidas por estes dados, daí a importância de serem observados na sua construção, na medida do possível, as propriedades elencadas no quadro 9.

A elaboração de índices e indicadores tem sido utilizada com frequência para a análise e acompanhamento dos mais variados fenômenos sociais, isto se dá em razão da sua capacidade de síntese, monitoramento ao longo do tempo, comparações entre dimensões e a possibilidade de monitorar mudanças ao longo do tempo. É crescente a utilização de índices como recurso metodológico em apoio às práticas de planejamento e gestão.

Neste matiz, pretende-se com a criação do IGovM instrumentalizar os gestores públicos, mas principalmente a sociedade para que possuam uma ferramenta que atenda aos pressupostos elencados no quadro 9, em especial que goze de validade e confiabilidade.

Para a criação do IGovM serão utilizadas como dimensões da governança pública municipal aquelas utilizadas na composição do IGovP (PISA, 2014) com alterações de suas variáveis com vistas a averiguar a incidência e o fortalecimento da gestão societal em âmbito municipal.

2.8 DIMENSÕES DE COMPOSIÇÃO DO ÍNDICE DE GOVERNANÇA PÚBLICA MUNICIPAL

Conforme explicitado alhures, adota-se como dimensões de composição do IGovM as mesmas apresentadas por Pisa (2014) na criação do IGovP, uma vez que os dois índices guardam muitas similitudes entre si, mas principalmente, ambos visam à medição da Governança Pública, sendo que conforme destaca a autora do IGovP “aos municípios também é possível a aplicação do método, porém não será apresentado o ranking em função da ausência de alguns indicadores, o que poderá vir a constituir tema para novos estudos”.

Assim, este estudo se propõe a contribuir com a aferição da Governança Pública em nível municipal, baseando-se nas premissas delimitadas por Pisa (2014), adaptando-as à situação dos municípios e acrescentando-se lhe o enfoque na gestão societal.

2.8.1 Efetividade

A dimensão efetividade está intimamente ligada com as necessidades prioritárias da sociedade, pois muito mais importante do que provocar impactos com políticas públicas é impactar naquilo que a sociedade percebe como premente.

Neste sentido, entende-se como ideal que a escolha de uma ou mais variáveis que compõem esta dimensão deva passar por uma verificação prévia acerca de qual ou quais seriam essas necessidades entendidas pela população como prementes, isto privilegia o enfoque societal, trazendo a sociedade para o centro das decisões da Administração Pública.

Toma-se então no presente estudo como parâmetro para nortear a escolha dos indicadores na dimensão efetividade a pesquisa anual realizada pela Confederação Nacional da Indústria (CNI) intitulada Retratos da Sociedade Brasileira/Problemas e prioridades cuja abrangência é nacional e na qual foram entrevistadas 2.002 pessoas em 141 Municípios em todo o Brasil no período de 1 a 4 de dezembro de 2016 (CNI, 2017).

Os dados da pesquisa revelam as maiores prioridades para cada cidadão entrevistado, razão pela qual a soma das percentagens pode ultrapassar 100%. Observa-se na tabela 1 o ranking das prioridades escolhidos pela população entrevistada nos últimos quatro anos, e dentre as prioridades passíveis de serem enfrentadas em nível municipal destacam-se a melhora dos serviços de saúde, a promoção de geração de empregos, redução de impostos, combate à corrupção, melhora na qualidade da educação, Redução dos gastos públicos e a ampliação dos programas de combate à pobreza.

Tabela 1 - Prioridades para 2017 - Percentual de Citações entre as Três Prioridades - 2014-2017

Citações	2014		2015		2016		2017	
	%	Ranking	%	Ranking	%	Ranking	%	Ranking
Melhorar os serviços de saúde	49	1	51	1	36	1	38	1
Promover a geração de empregos	18	7	14	9	26	3	32	2
Controlar a inflação	14	9	29	2	31	2	28	3
Aumentar o salário mínimo	23	4	28	4	21	8	26	4
Reduzir os impostos	17	8	18	8	22	6	25	5
Combater a corrupção	20	6	24	5	26	3	23	6
Melhorar a qualidade da educação	28	3	24	5	23	5	22	7
Combater a violência e a criminalidade	31	2	29	2	22	6	20	8
Reduzir os gastos públicos	14	9	11	10	15	9	17	9
Ampliar os programas de combate à pobreza, como o bolsa família, etc.	9	11	10	11	10	12	9	10
Aumentar o combate às drogas	23	4	20	7	15	9	8	11

Fonte: Adaptado de CNI (2017).

É evidente que uma pesquisa como esta fosse realizada individualmente em cada um dos 5.570 municípios brasileiros traria resultados diferentes para cada ente municipal, pois localmente as prioridades variam em razão de vários fatores econômicos e sociais, o ideal então seria que cada município individualmente realizasse esse levantamento das prioridades para a sua população.

Neste sentido propõe-se, conforme quadro 10, dois indicadores para a dimensão efetividade, vinculados a duas áreas básicas apontadas como prioritárias e passíveis de serem promovidas por políticas sociais no âmbito dos municípios: educação e programas de combate à pobreza.

Quadro 10 - Indicadores da Dimensão Efetividade

Dimensão efetividade	Indicadores	Fonte
Educação	IDEB - índice de Desenvolvimento da Educação Básica	http://ideb.inep.gov.br/resultado/resultado/seam?cid=18211
Programas de Combate à Pobreza (ex.: moradia, transferência direta de renda, entre outros)	IGD-M - Índice de Gestão Descentralizada Municipal	http://mds.gov.br/bolsafamilia

Fonte: O autor (2018).

A escolha dos dois referenciados indicadores se dá em razão da sua periodicidade, o IGD-M é anual e o IDEB é bianual, e por estarem relacionados com necessidades básicas, as quais atingem diretamente a faixa da população mais vulnerável econômica e socialmente, e terem sido elencadas na pesquisa trazida na tabela 1 como prioridades, razão pela qual entende-se que devam ser focos primários das políticas públicas.

O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica-IDEB mede a qualidade do ensino básico no Brasil utilizando como baliza dois conceitos relacionados à aprovação escolar e o aprendizado em português e matemática, sintetizados em uma escala de 0 a 10.

O IGD-M - Índice de Gestão Descentralizada Municipal está intimamente relacionado ao Programa Bolsa Família (PBF), e foi criado pelo Governo Federal para medir o desempenho dos municípios e do Distrito Federal quanto aos aspectos relativos à atualização dos cadastros das famílias e também da atuação do município no acompanhamento das condicionalidades de educação e de saúde e no controle social do PBF e do Cadastro Único, impactando diretamente no montante de verba federal a ser transferida ao município (BRASIL, 2015).

2.8.2 Transparência e *Accountability*

Transparência e *accountability* são dois princípios indissociáveis quando se trata de avaliar a Governança Pública, sem transparência não é possível haver efetiva *accountability*, ou seja, não é possível haver uma participação da sociedade no controle da administração pública e cobrança pela responsabilização dos gestores públicos pelos seus atos. Nesta esteira é fundamental em âmbito municipal a existência de canais de comunicação das informações de forma clara, tempestiva, inteligível, e de interesse público, sobre as várias facetas do gasto público, possibilitando um acompanhamento efetivo destes gastos pela sociedade.

Neste lume a Constituição da República de 1988 estabelece em seu art. 5.º, XXXIII, o direito de amplo acesso às informações públicas nos seguintes termos:

todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à sociedade e ao Estado (BRASIL, 1988, p.6).

Neste sentido, todo um arcabouço legal foi criado para efetivar o princípio da transparência constitucional, como são exemplos a Lei Complementar n.º 101/00, que já em 2000, estabelecia que planos, orçamentos e prestações de contas deveriam ter ampla publicidade “em meios eletrônicos de acesso público”, a Lei Complementar n.º 131/09 que fixou a obrigação de que todos os municípios brasileiros disponibilizassem suas informações financeiras em tempo real e a Lei de Acesso à Informação (Lei n.º 12.527/11) que disciplinou o pedido de informações tanto no seu aspecto ativo quanto passivo.

Assim, por ser abrangente na mensuração da aplicação desta legislação, utilizar-se-á da Escala Brasil Transparente do Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União (CGU) como indicador para compor o IGovM na dimensão transparência e *Accountability*, conforme ilustrado no quadro 11.

Quadro 11 - Dimensão Transparência e *Accountability*

	Indicador	Fonte
Dimensão Transparência e <i>Accountability</i>	Escala Brasil Transparente - EBT	http://www.cgu.gov.br/assuntos/transparencia-publica/escala-brasil-transparente
Fonte: O autor (2018).		

A Escala Brasil Transparente (EBT) foi criada pela CGU com o objetivo de ranquear anualmente os Estados e Municípios quanto ao cumprimento da Lei de Acesso à Informação (Lei n.º 12.527/11).

2.8.3 Participação

A participação cada vez mais efetiva e qualitativa da sociedade influenciando as decisões político/administrativas dos administradores públicos é o objetivo primordial da gestão societal, neste sentido maior peso será dado a esta dimensão para se valorizar o enfoque societal dado ao IGovM. Assim, como indicador a ser considerado nesta dimensão, verificar-se-á a existência de quantos conselhos de políticas públicas institucionais existem nos municípios.

Quadro 12 - Dimensão Participação

	Indicadores	Fonte
Dimensão Participação	Quantidade de conselhos de políticas públicas institucionais.	Sítios institucionais dos respectivos municípios e legislação municipal.

Fonte: O autor (2018).

Nesta quadra, conforme contido no quadro 12, será considerado a existência de conselhos municipais no âmbito do município e sua quantidade.

Parte-se do pressuposto de que quanto mais conselhos de políticas públicas presentes no município mais a administração se abre a participação social, para Gohn:

os conselhos gestores apresentam muitas novidades na atualidade. Eles são importantes porque são fruto de demandas populares e de pressões da sociedade civil pela redemocratização do país. Os conselhos estão inscritos na Constituição de 1988 na qualidade de instrumentos de expressão, representação e participação da população. As novas estruturas inserem-se, portanto, na esfera pública e, por força de lei, integram-se com os órgãos públicos vinculados ao poder executivo, voltados para políticas públicas específicas; sendo responsáveis pela assessoria e suporte ao funcionamento das áreas onde atuam. Eles são compostos por representantes do poder público e da sociedade civil organizada e integram-se aos órgãos públicos vinculados ao Executivo (GOHN, 2000, p.179).

A importância dos conselhos de políticas públicas para o presente trabalho se reflete no peso dado a esta dimensão, será a de maior peso em razão do enfoque que se pretende dar ao IGovM, com seu viés societal. Segundo Gonh (2006) a legislação incluiu os conselhos como parte do processo de gestão descentralizada e participativa e como novos atores deliberativos e paritários, entretanto observa-se que em vários casos posições oficiais têm assinalado e reafirmado o caráter apenas consultivo dos conselhos, dando aos mesmos, caráter meramente opinativo, sem poder de decisão ou deliberação. Não foi este o objetivo da lei, que buscou vincular os conselhos ao Poder Executivo com enfoque em seu caráter essencialmente deliberativo.

2.8.4 Equidade

Para a dimensão equidade entende-se como prioritária a busca de criação de oportunidades para os cidadãos que se encontram em situação de maior risco e vulnerabilidade social, ou seja, as crianças. Neste sentido é fundamental o investimento público prioritário visando-se proteger e assegurar o desenvolvimento inicial do ser humano nesta fase, seja em ações de melhoria da qualidade educacional do ensino fundamental, seja em ações para combater as doenças típicas que afetam as populações em situações de pobreza e pobreza-extrema. Sobre esses extremos, Neri afirma que:

os extremos do espectro educacional confirmam a expectativa de que níveis mais baixos de ensino são mais equitativos que níveis mais altos, pois os pobres vão ficando para trás na escalada educacional. A pós-graduação apresenta um índice zero, e o menor índice de alfabetização de adultos tem um valor acima de 1,9. Passando aos níveis mais usuais, o Ensino Fundamental tem um índice de 1,57 contra 0,63 do Ensino Médio e 0,07 do Ensino Superior. Isto significa que um real adicional em Educação Fundamental tem 2,5 vezes mais capacidade de chegar ao pobre do que no Ensino Médio e 22,5 vezes mais do que no Ensino Superior (NERI, 2011, p.59).

Neste matiz considera-se que cada ponto percentual, além do mínimo obrigatório, aplicado no investimento em educação e saúde públicas tem o potencial de promover uma maior equidade pois beneficiam diretamente a população em situação de maior risco social.

Assim, com vistas a medir a dimensão equidade utilizar-se-á dos dados relativos aos gastos com educação e saúde tendo como parâmetro os mínimos constitucionais fixados como obrigação para os municípios e como fonte de dados se utilizará das informações disponibilizadas pelo Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCEPR), conforme ilustrado no quadro 13.

Quadro 13 - Dimensão Equidade

	Indicadores	Fonte
DIMENSÃO EQUIDADE	Limites constitucionais relativos à educação	https://servicos.tce.pr.gov.br/TCEPR/Municipal/SIMAM/Paginas/Rel_AGF.aspx
	Limites constitucionais relativos à saúde	https://servicos.tce.pr.gov.br/TCEPR/Municipal/SIMAM/Paginas/Rel_AGF.aspx

Fonte: O autor (2018).

Os índices mínimos para gastos (investimentos) municipais com saúde e educação estão fixados na CR/88 ao mínimo de 25% para a educação, conforme artigo 212, e de 15% para a saúde, conforme artigo 77, III, dos ADCT.

2.8.5 Legalidade, Ética, Integridade

Nesta dimensão busca-se mensurar o cumprimento da lei por parte dos entes municipais, e nesta toada se utilizará, conforme Pisa (2014), da Taxa de Aprovação das contas pelo TCE, em obediência à Lei de Responsabilidade Fiscal.

No quadro 14 tem-se a descrição do indicador da dimensão Legalidade, Ética e Integridade.

Quadro 14 - Dimensão Legalidade, Ética e Integridade

	Indicadores	Fonte
DIMENSÃO LEGALIDADE, ÉTICA, INTEGRIDADE	Taxa de Aprovação das contas pelo TCE, em obediência à Lei de Responsabilidade Fiscal.	Sítios institucionais dos respectivos TCEs

Fonte: O autor (2018).

O julgamento das contas ou a emissão de um parecer prévio pelo TCE, como no caso do Poder Executivo Municipal, leva em conta não só o aspecto da legalidade, mas também quanto a omissão no dever de prestar contas; desfalque ou desvio de dinheiro, bens ou valores públicos; e desvio de finalidade. Estes aspectos de análise estão explicitamente previstos no inc. III do art. 16 da Lei Orgânica do TCEPR.

Assim, consoante à legalidade materializada a partir dos pareceres do Tribunal de Contas acerca das contas municipais, entende-se que todos os aspectos da dimensão legalidade, ética e integridade são abarcados na análise feita por aquela corte de contas.

3 METODOLOGIA DA PESQUISA

Aderente à questão norteadora da pesquisa problematizada no capítulo 1, bem como os pressupostos e objetivos pactuados, metodologicamente o trabalho será construído com vistas a suprir a carência identificada relativamente a inexistência de um índice específico que meça a governança pública dos municípios com viés na gestão societal.

Neste sentido o quadro 15 mostra o desenho da pesquisa quanto à taxionomia utilizada da seguinte forma:

Quadro 15 - Classificação Metodológica

QUANTO À FINALIDADE	
Aplicada	É motivada pela necessidade de produzir conhecimentos para fins de aplicação prática com o objetivo de "contribuir para fins práticos, visando à solução [...] de problemas encontrados na realidade". (BARROS; LEHFELD, 2000, p.78).
QUANTO AO MÉTODO	
Comparativo	Consiste no confronto entre os elementos estudados, levando-se em conta seus atributos. Fundamenta-se na análise dos dados para determinar semelhanças e diferenças constatadas, bem como as relações entre ambas. Sua ampla utilização em ciências sociais decorre da possibilidade de estudos comparativos de grandes grupamentos sociais, separados pelo espaço e pelo tempo (GIL, 2008, p.35).
QUANTO AO PROBLEMA OU TIPO DE PESQUISA	
Qualitativa	Há uma relação dinâmica entre o mundo real e o sujeito. A interpretação dos fenômenos e a atribuição de significados são básicas no processo de pesquisa qualitativa. Não requer o uso de métodos e técnicas estatísticas. O ambiente natural é a fonte direta para coleta de dados e o pesquisador é o instrumento-chave. Os pesquisadores tendem a analisar seus dados indutivamente (SILVA, 2005, p.20).
Quantitativa	É um método que utiliza a quantificação, tanto nas modalidades de coleta de informações, quanto no seu tratamento por meio de técnicas estatísticas (RICHARDSON, 1989, p.29).
QUANTO AOS PROCEDIMENTOS	
Bibliográfica	"Estudo direto em fontes científicas, sem precisar recorrer diretamente aos fatos/fenômenos da realidade empírica" (OLIVEIRA, 2007, p.69).
Documental	[...] o documento escrito constitui uma fonte extremamente preciosa para todo pesquisador nas ciências sociais. Ele é, evidentemente, insubstituível em qualquer reconstituição referente a um passado relativamente distante, pois não é raro que ele represente a quase totalidade dos vestígios da atividade humana em determinadas épocas. Além disso, muito frequentemente, ele permanece como o único testemunho de atividades particulares ocorridas num passado recente (CELLARD, 2008, p.295)
QUANTO ÀS FONTES DE COLETA DE DADOS	
Secundárias ou Indiretas	Corresponde a fontes de dados coletados por outras pessoas, podendo constituir-se de materiais já elaborados ou não (LAKATOS; MARCONI, 1992, p.43).
QUANTO AOS OBJETIVOS	
Exploratória	Tem o objetivo de promover maior familiaridade com o problema, com vistas a torná-lo mais explícito ou a construir hipóteses (GIL, 2008, p.41).

Fonte: O autor (2018).

A criação de um índice que meça a governança municipal com viés de controle societal tem aplicação prática direta no aperfeiçoamento da governança e no controle exercido pela sociedade sobre a execução das políticas públicas além dos critérios de prioridades na escolha destas políticas.

O IGovM guarda relação direta com outros índices que visam medir o fenômeno da governança, neste sentido é inegável a comparação com o já validado e reconhecido IGovP (PISA, 2014) no qual o IGovM se baseia em grande medida, uma vez que extrai dele vários elementos constitutivos.

A pesquisa é qualitativa e quantitativa pois guarda características de ambos os tipos, uma vez que ao mesmo tempo em que busca interpretar o fenômeno da governança e do controle societal, construindo-se um índice após a observação do fenômeno, busca também mensurá-lo e quantificá-lo a partir de ponderações matemáticas, consoante às relevâncias dos respectivos indicadores na composição do almejado índice.

A pesquisa é essencialmente bibliográfica e documental apresentando como referências artigos de revistas científicas nacionais e internacionais, capítulos de livros e legislação, além de sítios da INTERNET relacionados ao tema pesquisado, bem como bases de dados para estabelecimento dos indicadores utilizados.

É uma pesquisa exploratória pois visa explicitar a governança pública trazendo a lume suas características, além de trabalhar a possibilidade da criação de um índice de mensuração da governança com enfoque no controle societal.

Metodologicamente tem-se então a compreensão do:

- **O que:** Criação de um índice que meça a governança pública municipal com foco na participação societal.
- **Onde:** nos municípios paranaenses, cabível aos demais municípios brasileiros.
- **Como:** a partir de ponderação de variáveis agregadas representadas por indicadores, convergindo-se para o índice de governança municipal.
- **Quando:** passível de apuração e publicização em periodicidade anual.
- **Por que:** contribuir com a efetividade da participação societal na gestão da administração pública municipal.
- **Para quem:** para os munícipes e agentes públicos.

3.1 DESENVOLVIMENTO DO IGovM

No quadro 16 tem-se a descrição das variáveis que compõem as dimensões do IGovM com a informação acerca dos métodos e da periodicidade de sua verificação, ressaltando-se que o objetivo é coletar as informações anualmente, em não sendo possível a renovação anual, repetir-se-á a última mais atualizada.

Quadro 16 - Descrição das Variáveis

continua

DIMENSÃO EFETIVIDADE		
Variáveis	Descrição	Metodologia
EDUCAÇÃO		
IDEB - índice de Desenvolvimento da Educação Básica	O Ideb foi criado em 2007, pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - Inep. Foi formulado para medir a qualidade do aprendizado nacional e estabelecer metas para a melhoria do ensino.	O Ideb é calculado a partir de dois componentes: a taxa de rendimento escolar (aprovação) e as médias de desempenho nos exames aplicados pelo Inep. Os índices de aprovação são obtidos a partir do Censo Escolar, realizado anualmente. As médias de desempenho utilizadas são as da Prova Brasil, para escolas e municípios, e do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb), para os estados e o País, realizados a cada dois anos. As metas estabelecidas pelo Ideb são diferenciadas para cada escola e rede de ensino, com o objetivo único de alcançar 6 pontos até 2022, média correspondente ao sistema educacional dos países desenvolvidos. O índice varia de zero a 10, quanto maior melhor. Periodicidade: Bianual Fonte: http://ideb.inep.gov.br/
PROGRAMAS DE COMBATE À POBREZA		
IGD-M - Índice de Gestão Descentralizada Municipal	O Índice de Gestão Descentralizada do Município (IGD-M) mede a qualidade das ações realizadas pelo município nas ações de cadastramento, de atualização cadastral e de acompanhamento das condicionalidades de educação e saúde. No cálculo do índice, são consideradas ainda a quantidade de registros de Acompanhamento Familiar realizados pelo município no Sistema de Condicionalidades (Sicon) e a data da última atualização dos dados referentes à gestão municipal realizada no Sistema de Gestão do Programa Bolsa Família (SIGPBF).	De acordo com o art. 3.º da Portaria GM/MDS nº 754, de 20 de outubro de 2010, o IGD-M é calculado pela multiplicação de quatro fatores: Fator de Operação; Fator de adesão ao Sistema Único de Assistência Social (Suas); Fator de informação da apresentação da comprovação de gastos dos recursos do IGD-M; Fator de informação da aprovação total da comprovação de gastos dos recursos do IGD-M pelo CMAS. O índice varia entre zero e 1. Quanto mais próximo de 1, melhor o resultado da avaliação da gestão.

Quadro 16 - Descrição das Variáveis

continua

DIMENSÃO EFETIVIDADE		
Variáveis	Descrição	Metodologia
IGD-M - Índice de Gestão Descentralizada Municipal	Com base no valor do IGD-M alcançado, o MDS calcula, a cada mês, quanto cada município vai receber. Os recursos financeiros são repassados apenas para os municípios que tenham alcançado índices mínimos nas taxas e na média das taxas do cálculo do IGD-M, além de terem aderido à gestão do Suas e registrado a comprovação dos gastos e a aprovação da prestação de contas do ano anterior no Sistema SuasWeb. O IGD-M contribui para que os municípios e o DF busquem, de forma continuada, aprimorar a gestão do PBF e do Cadastro Único, executando com qualidade e eficiência as ações expressas no Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, e na Portaria GM/MDS nº 754, de 20 de outubro de 2010. Fonte: http://mds.gov.br/assuntos/bolsa-familia/gestao-do-programa/igd/igd-m	Periodicidade: anual Fonte: http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/bolsa_familia/Guias_Manuais/ManualIGD.pdf
DIMENSÃO TRANSPARÊNCIA E ACCOUNTABILITY		
ACESSO À INFORMAÇÃO E À PRESTAÇÃO D CONTAS		
Escala Brasil Transparente – EBT	A Escala Brasil Transparente (EBT) é uma metodologia para medir a transparência pública em estados e municípios brasileiros. Foi criada pelo Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União (CGU) como ferramenta de auxílio para o exercício das competências que lhe atribuem os artigos 59 da Lei Complementar nº 101/2000 e 41 (I) da Lei de Acesso à Informação, assim como os artigos 68 (II) do Decreto nº 7.724/2012 e 18 (III), do Decreto nº 8.910/2016.	A EBT é composta de 12 itens avaliados: I - regulamentação da lei de acesso: 1) exposição da legislação no site do avaliado; 2) existência da regulamentação; 3) regulamentação do sic; 4) regulamentação da classificação de sigilo; 5) regulamentação da responsabilização do servidor; 6) regulamentação de instâncias recursais. II - transparência passiva: 1) divulgação do sic físico (atendimento presencial); 2) existência de um e-sic (atendimento pela internet); 3) possibilidade de acompanhamento do pedido de acesso; 4) inexistência de pontos que dificultem ou inviabilizem o pedido de acesso; 5) respostas aos pedidos no prazo legal; 6) respostas em conformidade com o que foi solicitado. Esses 12 quesitos cobrem aspectos da regulamentação do acesso à informação e a existência e funcionamento do Serviço de Informação ao Cidadão (SIC). A escala varia de 0 a 10, quanto maior melhor. Periodicidade: anual Fonte: http://www.cgu.gov.br/assuntos/transparencia-publica/escale-brasil-transparente/metodologia

Quadro 16 - Descrição das Variáveis

continua

DIMENSÃO EFETIVIDADE		
Variáveis	Descrição	Metodologia
DIMENSÃO PARTICIPAÇÃO		
PARTICIPAÇÃO NOS CONSELHOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS		
Quantidade de conselhos de políticas públicas institucionais e sua forma de constituição	Indicador desenvolvido pelo Autor visando verificar a importância dada à participação social na formulação das políticas públicas por parte dos municípios. Parte-se da presunção de que quanto mais conselhos instituídos mais se privilegia à participação social.	Busca nos sítios institucionais e na legislação municipal de informações de quais e quantos conselhos de políticas públicas institucionalizados existem no município, atribuir-se-á pontuação mínima quando existirem no mínimo três conselhos voltados para as áreas da educação, saúde e assistência social respectivamente; O indicador varia de 0 a 1, quanto maior melhor. Periodicidade: Anual
DIMENSÃO EQUIDADE		
GASTOS COM EDUCAÇÃO		
Limite constitucional relativo à educação	A Constituição da República de 1988, em seu art. 212, fixou limite mínimo de gasto com a educação a ser obrigatoriamente praticado pelos municípios: “Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.” Fonte: Constituição da República de 1988. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm	Considera-se que cada ponto percentual, além do mínimo obrigatório, aplicado no investimento em educação pública tem o potencial de promover uma maior equidade pois beneficia diretamente a população em situação de maior risco social. O indicador varia de 0 a 1, quanto maior melhor. Periodicidade: anual Fonte: Sítios de internet dos TCE's.
GASTOS COM SAÚDE		
Limite constitucional relativo à saúde	A Constituição da República de 1988, em seu art. 198 §2º, fixou a obrigatoriedade de recursos mínimos a serem aplicados em ações e serviços públicos de saúde. Já o § 3º do mesmo artigo estabelece que Lei Complementar estabelecerá os percentuais. A Lei Complementar n.141/2012 estabelece em seu art. 7º que Os Municípios e o Distrito Federal aplicarão anualmente em ações e serviços públicos de saúde, no mínimo, 15% (quinze por cento) da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 156 e dos recursos de que tratam o art. 158 e a alínea “b” do inciso I do caput e o §3º do art. 159, todos da Constituição Federal.	Considera-se que cada ponto percentual, além do mínimo obrigatório, aplicado no investimento em saúde pública tem o potencial de promover uma maior equidade pois beneficia diretamente a população em situação de maior risco social. O indicador varia de 0 a 1, quanto maior melhor. Periodicidade: anual Fonte: Sítios de internet dos TCE's.

Quadro 16 - Descrição das Variáveis

conclusão

DIMENSÃO EFETIVIDADE		
Variáveis	Descrição	Metodologia
DIMENSÃO LEGALIDADE, ÉTICA, INTEGRIDADE		
Taxa de Aprovação das contas pelo TCE, em obediência à Lei de Responsabilidade Fiscal	O julgamento das contas ou a emissão de um parecer prévio pelo TCE, como no caso do Poder Executivo Municipal, leva em conta não só o aspecto da legalidade, mas também quanto a omissão no dever de prestar contas; desfalque ou desvio de dinheiro, bens ou valores públicos; e desvio de finalidade. Estes aspectos de análise estão explicitamente previstos no inc. III do art. 16 da Lei Orgânica do TCEPR . Assim, entende-se que todos os aspectos da dimensão legalidade, ética e integridade são abarcados na análise feita pelo TCE.	Conforme metodologia de Pisa (2014) considera-se as seguintes notas de acordo com a decisão do TCE e a prestação de contas for considerada regular; se regulares com ressalvas, recomendações ou determinações; ou se irregulares. O indicador varia de 0 a 1, quanto maior melhor. Periodicidade: anual Fonte: Sítios de internet dos TCE's

Fonte: O autor (2018).

O IGovM é desenvolvido segundo a lógica constante do quadro 17, no qual são apresentadas as ponderações das dimensões e das variáveis dos indicadores selecionados.

Distribuiu-se os pesos de forma a privilegiar-se o enfoque societal do índice, ou seja, a dimensão com maior peso na sua composição é a participação, pois entende-se que é principalmente com o fortalecimento da participação da sociedade na formulação e execução de políticas públicas que se dará o aperfeiçoamento da gestão societal.

Quadro 17 - Dimensões e Variáveis do IGovM

Dimensões de Composição do IGovM	Peso	Lógica das Variáveis	Peso	Subcomponentes das Variáveis (%)	Peso
Efetividade (iEf)	0,15	Desenvolvimento da Educação Básica (DEB): quanto maior melhor	0,50	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB 4.ª a 5.ª série	1,0
		Gestão Descentralizada Municipal GDM: quanto maior melhor	0,50	Índice de Gestão Descentralizada Municipal – IGD-M	1,0
Transparência e <i>Accountability</i> (iT&A)	0,15	Acesso à informação e prestação de contas: quanto maior melhor.	1,0	Escala Brasil Transparente – EBT	1,0
Participação (iP)	0,50	Quantidade de conselhos instituídos no município: quanto maior melhor	1,0	Três conselhos – nota 0,5 Acima de três conselhos – nota 1,0 Abaixo de três conselhos – nota 0	1,0
Equidade (iEq)	0,10	Percentual de investimento além do limite mínimo constitucional relativo à educação: quanto maior melhor	0,50	Limite mínimo constitucional relativo à educação = 25% Se atingido o limite mínimo até 30% – nota 0,5 Se acima de 30% - nota 1,0 Abaixo do limite – nota 0	1,0
		Percentual de investimento além do limite mínimo constitucional relativo à saúde: quanto maior melhor	0,50	Limite mínimo constitucional relativo à saúde = 15% Se atingido o limite mínimo até 20% – nota 0,5 Se acima de 20% - nota 1,0 Abaixo do limite – nota 0	1,0
Legalidade, Ética e Integridade (iLEI)	0,10	Aprovação das contas pelo TCE, em obediência à Lei de Responsabilidade Fiscal: quanto maior melhor	1,0	Aprovação das contas pelos TCEs Se regulares - nota 1,00 Se regulares com ressalvas, recomendações ou determinações - nota 0,50 Se irregulares - nota 0	1,0

Fonte: O autor (2018).

A fórmula para o cálculo do IGovM consiste na somatória dos escores atingidos em cada indicador de tal forma que o somatório deste, levando-se em consideração a pontuação corresponde a 100 por cento da nota ou, em valores absolutos, à unidade.

O valor final do IGovM, mantida a mesma arquitetura definida por Pisa (2014), para cada elemento avaliado é um número que varia entre zero e um, nestes termos:

$$\bullet \text{ iEf max} + \text{ iT\&A max} + \text{ iP máx} + \text{ iEq máx} + \text{ iLEI máx} = 100\%$$

Aritmeticamente:

$$\bullet \text{ iEf máx} + \text{ iT\&A máx} + \text{ iP máx} + \text{ iEq máx} + \text{ iLEI máx} = 1$$

Onde:

- **iEf max = valor máximo do Indicador Efetividade 15% do IGovM;**
- **iT&A Max = valor máximo do Indicador Transparência e *Accountability* 15% do IGovM;**
- **iP Max = valor máximo do Indicador Participação 50% do IGovM;**
- **iEq Max = valor máximo do Indicador Equidade 10% do IGovM;**
- **iLEI máx = valor máximo do Indicador Legalidade/ Ética/Integridade 10% do IGovM.**

No mesmo matiz, a fórmula do índice pode ser caracterizada como:

$$IGovM = \sum_{i=1}^5 (Ni) X (pi)$$

Onde:

- **IGovM = Índice de Governança Pública Municipal;**
- **Ni = Nota obtida na dimensão i;**
- **pi = Peso atribuído à dimensão i.**

Para composição deste cálculo utiliza-se de ponderação matemática considerando-se as variáveis que a compõem com seus respectivos pesos.

A título de ilustração, traz-se a forma de cálculo da dimensão efetividade, registrando-se o mesmo raciocínio para o cálculo dos demais:

$$\text{Valor da dimensão efetividade} = \frac{[(\text{nota})_{DEB} * p_{DEB} + (\text{nota})_{GDM} * p_{GDM}]}{\sum p}$$

$$p_{DEB} = 0,50$$

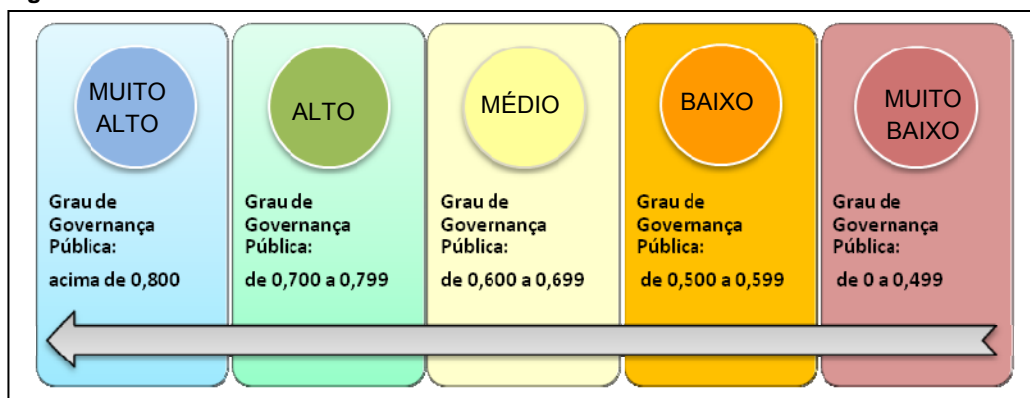
$$p_{GDM} = 0,50$$

Onde **p** = peso

Neste sentido o valor de cada subcomponente das variáveis se dá também pela mesma sistemática de cálculo da ponderação.

Destaca-se que todos os indicadores antes de comporem a fórmula de cálculo foram reduzidos a base 1 quando estavam em base diversa. A figura 7 apresenta as escalas e faixas de aferição para os resultados do IGovM:

Figura 7 - Escala Das Faixas De Resultado Do IGovM



Fonte: Adaptado de Pisa (2014).

Assim como Pisa (2014) na construção do IGovP, utiliza-se aqui o escalonamento adotado no Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) devido as similitudes entre os índices, sua variação na faixa de 0 a 1, a necessidade de se criar faixas de resultados para se estabelecer um ranking entre os municípios e possibilitar uma clara visualização e entendimento por parte da sociedade em geral.

Ressalte-se que o presente estudo não tem como escopo investigar a relação entre o tamanho do município e o IGovM alcançado, mas tão somente apurar os IGovM dos respectivos municípios. A possível existência, ou não, de (co)relação entre o tamanho de um dado município e o IGovM encontrado poderá ser objeto de estudos futuros.

3.2 TRATAMENTO E APRESENTAÇÃO DOS DADOS

Os dados que alimentaram os indicadores componentes das dimensões constitutivas do IGovM foram processados de acordo com os critérios a seguir:

Quadro 18 - Tratamento dos Dados

continua			
Dimensões de Composição do IGovM	Lógica das Variáveis	Subcomponentes das Variáveis	Critério
Efetividade (iEf)	Desenvolvimento da Educação Básica (DEB): quanto maior melhor	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) 4.ª a 5.ª série	Os dados foram coletados acessando-se o sitio de internet do INEP < http://ideb.inep.gov.br > e utilizou-se o seguinte como critério de filtragem: Passo 1: Consultar resultado por (Município) Passo 2: UF (PR) Passo 3: Município (todos) Passo 4: Rede/ Dependência Administrativa: (Pública (Federal, Estadual e Municipal)) Passo 5: Série/Ano (4ª série/ 5º ano) Passo 6: pesquisar o IDEB de cada Município considerando-se sempre o IDEB observado no último ano disponível. O valor do IDEB encontrado foi dividido por 10 para conversão à base 1.
	Gestão Descentralizada Municipal (GDM): quanto maior melhor	Índice de Gestão Descentralizada Municipal – IGD-M	Os dados foram coletados acessando-se o sitio de internet do MDS < http://mgs.gov.br/bolsafamilia > e utilizou-se o seguinte como critério de filtragem: Passo 1: Escolha do Estado (PR) Passo 2: Escolha do Município (cada município separadamente) Passo 3: Relatório Bolsa família (dados resumidos) Passo 4: verificação do IGD-M do Município no relatório
Transparência e <i>Accountability</i> (iT&A)	Acesso à informação e prestação de contas: quanto maior melhor.	Escala Brasil Transparente – EBT	Os dados foram coletados acessando-se o sitio de internet da CGU < http://www.cgu.gov.br/assuntos/transparencia-publica/escala-brasil-transparente > e utilizou-se o seguinte como critério de filtragem: Passo 1: acesso ao Ranking Municípios 3ª edição Passo 2: Escolha do Estado (PR) Passo 3: verificação das notas dos municípios. Para os municípios não relacionados no ranking foi atribuída a nota 0 (zero)
Participação (iP)	Quantidade de conselhos instituídos no município: quanto maior melhor	Três conselhos - nota 0,5 Acima de três conselhos - nota 1,0 Abaixo de três conselhos – nota 0	Os dados foram coletados acessando-se o sitio de internet de cada município e utilizou-se o seguinte como critério de filtragem: Verificou-se a informação sobre a existência e a quantidade de conselhos municipais no site, caso não fosse encontrada a informação considerou-se a existência de três conselhos atribuindo-se nesse caso a nota de 0,5.
Equidade (iEq)	Percentual de investimento além do limite mínimo constitucional relativo à educação: quanto maior melhor	Limite mínimo constitucional relativo à educação = 25% Se atingido o limite mínimo até 30% - nota 0,5 Se acima de 30% - nota 1,0 Abaixo do limite – nota 0	Os dados foram coletados acessando-se o sitio de internet do TCEPR < www.tce.pr.gov.br > e utilizou-se o seguinte como critério de filtragem: Passo 1: No portal do TCEPR acessou-se a aba controle social Passo 2: acesso ao menu Análise de Gestão Fiscal Passo 3: escolha do município Passo 4: escolha do ano mais atual disponível Passo 5: escolher o último semestre ou bimestre disponível e consultar os percentuais aplicados.

Quadro 18 - Tratamento dos Dados

			conclusão
Dimensões de Composição do IGovM	Lógica das Variáveis	Subcomponentes das Variáveis	Critério
Equidade (iEq)	<p>Percentual de investimento além do limite mínimo constitucional relativo à saúde:</p> <p>quanto maior melhor</p>	<p>Limite mínimo constitucional relativo à saúde = 15%</p> <p>Se atingido o limite mínimo até 20% - nota 0,5</p> <p>Se acima de 20% - nota 1,0</p> <p>Abaixo do limite - nota 0</p>	<p>Os dados foram coletados acessando-se o sitio de internet do TCEPR <www.tce.pr.gov.br> e utilizou-se o seguinte como critério de filtragem:</p> <p>Passo 1: No portal do TCEPR acessou-se a aba controle social</p> <p>Passo 2: acesso ao menu Análise de Gestão Fiscal</p> <p>Passo 3: escolha do município</p> <p>Passo 4: escolha do ano mais atual disponível</p> <p>Passo 5: escolher o último semestre ou bimestre disponível e consultar os percentuais aplicados.</p>
Legalidade, Ética e Integridade (iLEI)	<p>Aprovação das contas pelo TCE, em obediência à Lei de Responsabilidade Fiscal:</p> <p>quanto maior melhor</p>	<p>Aprovação das contas pelos TCEs</p> <p>Se regulares - nota 1,00</p> <p>Se regulares com ressalvas, recomendações ou determinações - nota 0,50</p> <p>Se irregulares - nota 0</p>	<p>Os dados foram coletados acessando-se o sitio de internet do TCEPR <www.tce.pr.gov.br> e utilizou-se o seguinte como critério de filtragem:</p> <p>Passo 1: No portal do TCEPR acessou-se a aba controle social</p> <p>Passo 2: acesso ao menu prestação de contas</p> <p>Passo 3: escolha do município</p> <p>Passo 4: Verificação da última prestação de contas analisada e o resultado do parecer prévio emitido</p>

Fonte: O autor (2018).

4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Verifica-se dos resultados obtidos que é possível a aplicabilidade do índice de governança proposto à totalidade dos municípios paranaenses, não importando aspectos como a extensão territorial, situação econômica ou tamanho populacional, conforme fica explícito no mapa da figura 8.

Uma vez que os dados coletados relativamente aos municípios do Paraná encontram equivalentes para os demais municípios dos outros Estados da Federação, presume-se que também tem aplicabilidade o IGovM a qualquer município do território nacional, sendo necessário somente que os dados sejam captados nas fontes equivalentes.

Analisando os resultados, observa-se a seguinte distribuição percentual, por faixas, do IGovM encontrado para os municípios analisados:

Quadro 19 - Distribuição dos Municípios por Faixa do IGovM

Universe Amostral = 399 Municípios Paranaenses		
Faixa do IGovM	Número de Municípios	Percentual
Muito baixo (0 a 0,499)	135	34
Baixo (0,500 a 0,599)	88	22
Médio (0,600 a 0,799)	28	7
Alto (0,700 a 0,799)	126	31,5
Muito Alto (acima de 0,800)	22	5,5
TOTAL	399	100

Fonte: O autor (2018).

Observa-se que a maioria dos municípios paranaenses (56%) se encontram nas faixas do IGovM muito baixo (34%) e baixo (22%). Não obstante a distribuição dos demais 44%, dos quais 31,5% encontram-se na faixa “alto”, denota-se pela maior concentração na parte inferior da escala (muito baixo e baixo) que há um grande espaço para a atuação da sociedade em busca do aperfeiçoamento da governança pública dos municípios.

Tal fato demonstra ainda a importância de ferramentas como o IGovM que possibilitam uma visão clara de fácil compreensão para a sociedade do estado da arte da governança pública nos municípios do Estado do Paraná.

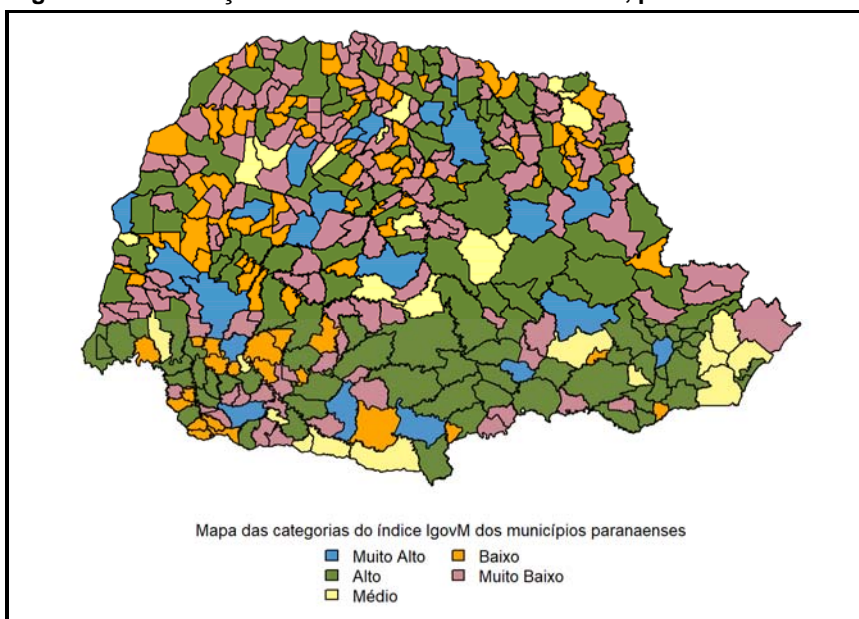
Aqui é importante ressaltar que o IGovM, como qualquer índice que se proponha a trazer um recorte da realidade, possui suas limitações, entretanto, apesar disso, os dados descortinados pelo índice podem ser de grande valia no sentido de se construir um ambiente de responsabilidade e busca de aperfeiçoamento da governança pública por parte do poder público e um estímulo a participação societal nas decisões administrativas, mormente as que decidem as políticas públicas a serem realizadas, conforme esclarece Jannuzzi (2002):

Sem dúvida, o conhecimento do significado, dos limites e potencialidades dos indicadores sociais pode ser de grande utilidade para os diversos agentes e instituições envolvidos na definição das prioridades sociais e na alocação de recursos do orçamento público. Se bem empregados, os indicadores sociais podem enriquecer a interpretação empírica da realidade social e orientar de forma mais competente a análise, formulação e implementação de políticas sociais. Na negociação das prioridades sociais, esses indicadores podem contribuir no dimensionamento das carências a atender nas diversas áreas de intervenção (JANNUZZI, 2002, p.53).

Portanto, é preciso ter-se sempre em mente que o IGovM não pretende substituir os conceitos e realidades de onde se origina, mas antes pretende ser um recurso metodológico, empiricamente referido, que informa algo sobre um aspecto da realidade social ou sobre mudanças que estão ocorrendo na mesma (JANNUZZI, p.57, 2002).

Outro importante recorte da função do IGovM se obtém quando se focaliza os municípios no mapa do Paraná em suas respectivas faixas de gradação pelo IGovM, como se vê na figura 8.

Figura 8 - Distribuição do IGovM no Estado do Paraná, por Faixa



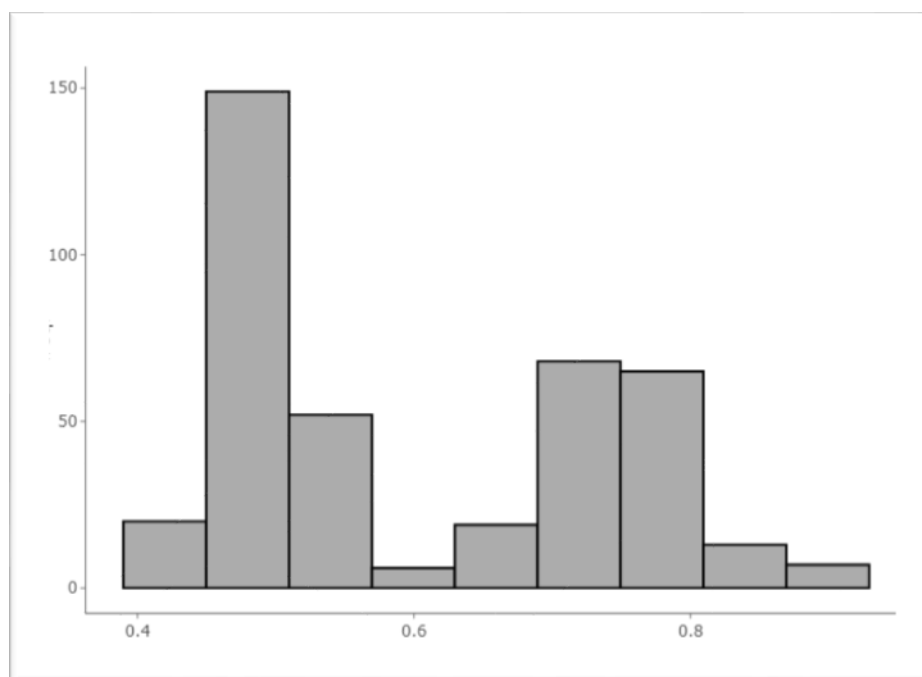
Fonte: Adaptado de Plotagem no Sistema R version 3.4.4 (2018-03-15).

Conforme se observa da análise da figura 8, uma primeira situação que ressalta é a distribuição por todo o território do Estado do Paraná das diversas faixas de IGovM, com uma concentração maior de municípios com IGovM alto nas regiões sudoeste, centro-oriental e região metropolitana de Curitiba.

Não é possível se concluir, sem que se investigue mais aprofundadamente, ficando desde já como sugestão para estudos futuros, o que levam estas regiões a terem este nível de concentração desta faixa de IGovM alto.

Outro dado importante observado no mapa é o de que não se verificou uma correlação direta entre um maior ou menor IGovM e o tamanho territorial do município, ou seja, observam-se municípios pequenos com alta taxa de IGovM e grandes municípios com IGovM muito baixo.

Figura 9 - Histograma dos Graus de IGovM dos Municípios do Paraná

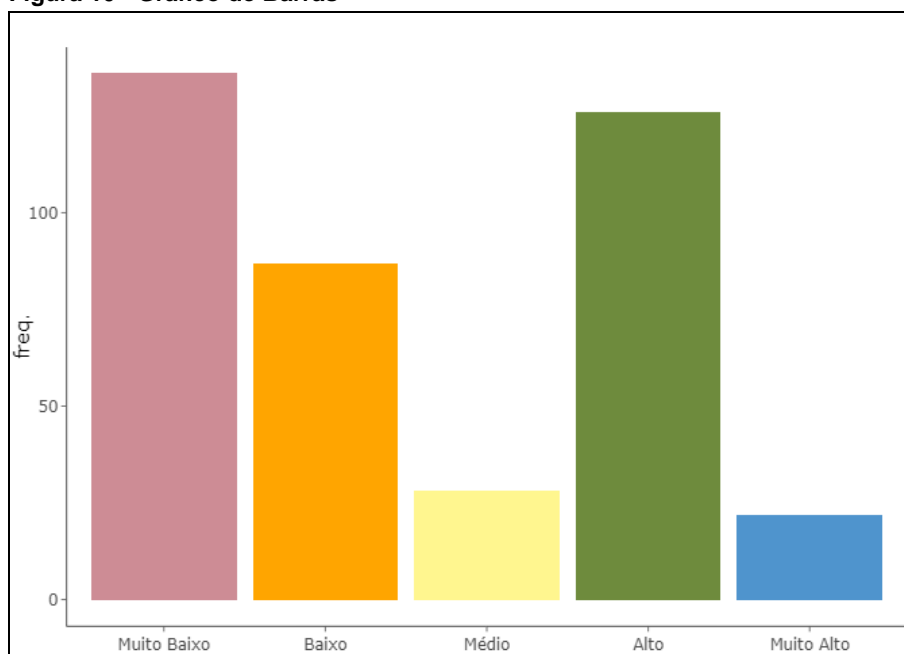


Fonte: O autor (2018).

O histograma reforça a situação já descortinada no quadro 19, ou seja, aponta para uma concentração de municípios nos dois extremos das faixas do IGovM (muito baixo e baixo x alto e muito alto).

Esta situação também é corroborada pela figura 10 que traz as informações dos municípios em forma de gráfico de barras.

Figura 10 - Gráfico de Barras



Fonte: O autor (2018).

Verifica-se dos gráficos e mapas trazidos que o IGovM tem um grande potencial de se tornar uma ferramenta de análise e de aperfeiçoamento da governança pública municipal. Isto corrobora e confirma os pressupostos estabelecidos como diretrizes da pesquisa, ou seja, a necessidade de instrumentos eficazes e de fácil manuseio a disposição da sociedade para realizar a avaliação da governança pública municipal, ou seja, a efetividade e materialização da possibilidade de se avaliar a governança municipal por meio de indicadores aderentes aos princípios da governança pública.

5 CONCLUSÕES E SUGESTÕES PARA NOVOS ESTUDOS

O estudo demonstrou a possibilidade de se fortalecer o controle e a participação societal na administração da coisa pública por meio da criação de um índice que tenha como objetivo o fortalecimento da governança pública.

Também ficou demonstrado que o índice tem aplicabilidade aos mais variados espectros socioeconômicos em que se encontram os municípios a serem avaliados, independentemente do tamanho de sua população ou de sua economia.

Revisitando a pergunta: Como construir um índice que possa medir o grau de Governança Pública Municipal e contribuir para o fortalecimento da gestão societal? Tem-se como resposta ao longo da pesquisa a constatação da possibilidade de se construir um índice que atenda a todos os critérios estabelecidos, escolhendo-se indicadores aderentes aos princípios basilares da governança pública, sopesando-se adequadamente a intensidade de cada componente de forma a refletir o objetivo desejado, que no presente caso é o fortalecimento da gestão societal da administração pública.

Demonstrou-se a consistência do IGovM ao se aplicá-lo à totalidade dos municípios paranaenses verificando-se também a sua utilidade na demonstração dos diversos graus de governança atingidos pelos municípios, evidenciando-se ainda sua utilidade como instrumento a ser utilizado pela sociedade na participação da gestão da coisa pública.

Por meio dos mapas e gráficos e da distribuição individualizada por município demonstrada no Apêndice 1 se evidencia um panorama da governança pública, em seu enfoque societal, nos municípios do Paraná, o que destaca o caráter de ineditismo do IGovM, destacando-se de eventuais outras ferramentas similares que tem outro viés metodológico de análise.

Neste sentido, entende-se como atingidos os objetivos geral e específicos da pesquisa, pois como visto esta dissertação buscou em seu escopo e espectro criar um índice de Governança Municipal (e assim o fez) que seja um instrumento de fiscalização e controle social, contribuindo para o fortalecimento da gestão societal das cidades, testado nos municípios do Paraná e passível de ser aplicado às demais cidades brasileiras.

Ainda neste sentido, destaca-se o pleno atingimento dos objetivos específicos, uma vez que foram estabelecidos no capítulo 2 os princípios da governança que serviram de base sobre a qual foram definidos os indicadores componentes do IGovM, quais sejam: a) Transparência; b) *Accountability*; c) Participação; d) Integridade (*compliance*); e) Conformidade Legal (legalidade); f) Equidade; e g) Efetividade.

Neste diapasão também se alcançou satisfatoriamente o objetivo de se estabelecer indicadores adequados que refletissem as dimensões escolhidas, pois após o estabelecimento dos princípios de governança que serviram de base à criação do índice e a definição dos indicadores aderentes aos princípios que o compõem, todos os 399 Municípios do Paraná foram avaliados e estabelecido o IGovM de cada um deles.

Por fim, conclui-se que o instrumento criado na presente pesquisa tem uma função dúplice, pode ajudar ao gestor público na tomada de decisões que busquem o fortalecimento da governança pública, mormente no sentido de intensificação da criação de mecanismos que ampliem a participação da sociedade nas formulações e execuções das políticas públicas, e aqui se privilegiou os conselhos municipais de políticas públicas que são o *locus* privilegiado de institucionalização da gestão societal da administração pública, mas ao mesmo tempo possibilita a instrumentalização da sociedade com o objetivo de se aperfeiçoar a gestão societal e a participação da sociedade nas tomadas de decisões do poder público.

Finalmente, reconhecida as (de)limitações deste estudo que em nada o desmerecem em seus espectro e escopo, reconhece-se a sua vinculação a fértil campo para o desenvolvimento de novos estudos de mesma ou próxima natureza, como é o caso da busca de resposta à questão relativa à influência que exerce a elite local, nos municípios, sobre o poder público quando da escolha das políticas públicas a serem implementadas, fato que pode enfraquecer o controle societal do conjunto da sociedade.

Outra questão que pode ser objeto de abordagem mais aprofundada está relacionada ao estudo da fragmentação partidária, abordada no capítulo 2, subitem

2.3, e sua consequência para a governabilidade no Brasil, seja na União, nos Estados ou nos Municípios.

Também fica como possibilidade a investigação acerca da existência de relação direta entre algum parâmetro sócio econômico do município e o grau do índice encontrado, bem como possíveis (co)relações entre os diversos indicadores que compõem o índice, e entre o índice e número de habitantes.

Encerrando-se, fica ainda como sugestão o desenvolvimento de estudos que busquem descortinar motivações para a concentração regional de municípios nas respectivas faixas do IGovM a partir da distribuição observada no mapa representado na figura 8.

REFERÊNCIAS

ACQUAVIVA, M. C. **Teoria geral do Estado**. 3.ed. Barueri: Manole, 2010.

AKERLOF, G. A. The Market for "Lemons": quality uncertainty and the market mechanism. **The Quarterly Journal of Economics**, v.84, n.3, p.488-500, 1970.

ALCÂNTARA, V. C.; PEREIRA, J. R.; SILVA, É. A. F. Gestão social e governança pública: aproximações e (de)limitações teórico-conceituais. **Revista de Ciências da Administração**, Florianópolis, v.17, p.11-29, 2015. Edição especial.

ANDRADE, M. M. de. **Como preparar trabalhos para cursos de pós-graduação: noções práticas**. 5.ed. São Paulo: Atlas, 2002.

BARROS, A. J. S.; LEHFELD, N. A. S. **Fundamentos de metodologia: um guia para a iniciação científica**. 2.ed. São Paulo: Makron Books, 2000.

BASTOS, C. R. **Curso de teoria do Estado e ciência política**. 6.ed. São Paulo: Celso Bastos, 2004.

BENKO, G. Mundialização da economia, metropolização do mundo. **Revista do Departamento de Geografia**, São Paulo, USP, n.15, p.45-54. 2002.

BERTOT, J. C.; JAEGER, P. T.; GRIMES, Justin M. Promoting transparency and accountability through ICTs, social media, and collaborative e-government. **Emerald: Transforming Government: People, Process and Policy**. Bingley, v.6, n.1, p.78-91, 2012.

BOBBIO, N. **Liberalismo e democracia**. Trad. NOGUEIRA, M. A. São Paulo: Brasiliense, 2000.

BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. **Dicionário de política**. Brasília: Universidade de Brasília, 1998. v.1.

BONAVIDES, P. **Ciência política**. 10.ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

_____. **Do estado liberal ao estado social**. 8.ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.

_____. **Índice de Gestão Descentralizada do Município (IGD-M)**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), 2015. Disponível em: <<http://mds.gov.br/assuntos/bolsa-familia/gestao-do-programa/igd/igd-m>> Acesso em: 25 out. 2017.

_____. Lei n.º 12.527/11. Lei de acesso à informação. Brasília: Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm>. Acesso em: 23 jun. 2017.

BRASIL. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado-MARE, 1995.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v.47, n.1, p.7-40, jan./abr. 1996.

BRUGUÉ, Q.; VALLÈS, J. M. New-style councils, new-style councillors: from local government to local governance. **Governance: an International Journal of Policy, Administration, and Institutions**, Oxford, v.18, n.2, p.197-226, Apr. 2005.

CAMPOS, A. M. Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português?. **Revista de Administração Pública - RAP**, Rio de Janeiro, v.24, n.2, p.30-50, 1990.

CANÇADO, A. C.; TENÓRIO, F. G.; PEREIRA, J. R. Gestão social: reflexões teóricas e conceituais. **Cadernos EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v.9, n.3, p.681-703, 2011.

CANOTILHO, J. J. G. Estado de direito. **Cadernos Democráticos**, Lisboa: Gradiva. n.7, p.1-26, 1999.

CASTRO, R. B. de. Eficácia, eficiência e efetividade na administração pública. In: ENCONTRO DA ANPAD EnANPAD, 30., **Anais...**, set. 2006. Disponível em: <<http://www.anpad.org.br/enanpad/2006/dwn/enanpad2006-apsa-1840.pdf>>. Acesso em: 03 out. 2017.

CAVALCANTE, M. C.; PETER, M. G. A.; MACHADO, M. V. V. **Controle como dimensão da governança pública**: princípios e melhores práticas definidos pelos órgãos internacionais. 2011. Disponível em: <<http://website.acep.org.br/2011/wp-content/uploads/2014/10/teste1.pdf>>. Acesso em: 10 out. 2017.

CELLARD, A. A análise documental. In: POUPART, J. et al. **A pesquisa qualitativa**: enfoques epistemológicos e metodológicos. Petrópolis, Vozes, 2008.

CICONELLO, A. A participação social como processo de consolidação da democracia no Brasil. In: GREEN, D. **From Poverty to Power**: how active citizens and effective states can change the world. Oxfam International, 2008.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA (CNI). **Retratos da sociedade brasileira**: problemas e prioridades, Brasília. Ano 6, n.36, jan. 2017.

CONSELHO FEDERAL DE ADMINISTRAÇÃO (CFA). **Construção do IGM-CFA**. Disponível em: <<http://cgp.cfa.org.br/indice-cfa-de-governanca-municipal-igm-cfa/metodologia-de-construcao-do-igm-cfa/>>. Acesso em: 21 ago. 2017.

CORBARI, E. C. Accountability e controle social: desafio à construção da cidadania. **Cadernos da Escola de Negócios da UniBrasil**, Curitiba, p.99-110, jan./jun. 2004.

COSTA, F. L. da. Bases teóricas e conceituais da reforma dos anos 1990: crítica do paradigma gerencialista. **Revista Brasileira de Administração Política - REBAP**, Bahia, v.9, n.1, p.80-103, 2016.

CRUZ, P. M. Soberania, estado, globalização e crise. **Novos Estudos Jurídicos**, Itajaí, v.7, n.15. p.7-24, dez. 2002.

DI PIETRO, M. S. Z. Da constitucionalização do direito administrativo: reflexos sobre o princípio da legalidade e a discricionariedade administrativa. **Atualidades Jurídicas**. Belo Horizonte, n.12, p.34-56, abr./jun. 2011.

DRUMOND, A. M.; SILVEIRA, S. F. R.; SILVA, E. A. Predominância ou coexistência?: modelos de administração pública brasileira na Política Nacional de Habitação. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v.48, n.1, p.3-25, 2014. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122014000100001&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 15 jul. 2018.

FOX, J. The uncertain relationship between transparency and accountability. **Development in Practice**, Oxford, v.17, n.4-5, p.663-671, Aug. 2007.

FRANÇA FILHO, G. C. Gestão social: um conceito em construção. In: IX Colóquio Internacional Sobre Poder Local - II Colóquio Internacional El Análisis de Las Organizaciones Y La Gestión Estratégica: Perspectivas Latinas. Salvador, 16 a 18 de Junho de 2003.

FREY, K. Governança interativa: uma concepção para compreender a gestão pública participativa? **Política & Sociedade**, Florianópolis, n.5, p.119-138, 2004.

FRIEDE, Reis. **Curso de ciência política e teoria geral do estado**: teoria constitucional e relações internacionais. 2.ed. Rio de Janeiro. Forense Universitária, 2002.

GALLAGHER, M.; MITCHEL, P. **Election indices**. 2008. Disponível em: <http://www.tcd.ie/Political_Science/staff/michael_gallagher/EISystems/Docts/ElectionIndices.pdf>. Acesso em: 23 set. 2017.

GARCIA, R. C. Subsídios para organizar avaliações da ação governamental. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, v.23, n.7, p.7-70, 2001.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4.ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GONH, M. G. Conselhos gestores e gestão pública. **Ciências Sociais Unisinos**, São Leopoldo, v.42, n.1, p.5-11, jan./abr. 2006.

GONH, M. G. O papel dos conselhos gestores na gestão urbana. In: RIBEIRO, TORRES, A. C. (Coords.). **Repensando a experiência urbana da América Latina**: questões, conceitos e valores. Buenos Aires: CLACSO - Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, p.175-201, 2000.

IBGC - Instituto Brasileiro de Governança Corporativa. **Código das melhores práticas de governança corporativa**. 5.ed. São Paulo: IBGC, 2017.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Índice de Gini de distribuição do rendimento mensal dos domicílios com rendimento** - Brasil - 1995-2007, 2007. Disponível em: <<https://seriesestatisticas.ibge.gov.br/series.aspx?no=6&op=0&vcodigo=FED103&t=indice-gini-distribuicao-rendimento-mensal-domicilios>>. Acesso em: 29 out. 2017.

JANNUZZI, P. M. Considerações sobre o uso, mau uso e abuso dos indicadores sociais na formulação e avaliação de políticas públicas municipais. **Revista de Administração Pública - RAP**, Rio de Janeiro, v.36, n.1, p.51-72, jan./fev. 2002.

_____. Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v.56, n.2, p.137-160, abr./jun. 2005.

KISSLER, L.; HEIDEMANN, F. G. Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade? **Revista de Administração Pública - RAP**, Rio de Janeiro, v.40, n.3, p.479-99, maio/jun. 2006.

KLERING, L. R.; PORSSE, M. C. S.; GUADAGNIN, L. A. Novos caminhos da administração pública brasileira. **Análise**, Porto Alegre, v.21, n.1, p.4-17, jan./jun. 2010.

KORNIN, T.; MOURA, R. Metropolização e governança urbana: relações transescalares em oposição a práticas municipalistas. **Espaço e Tempo**, São Paulo, n.16, p.17-30, 2004.

LA BRADBURY, L. C. S. Estados liberal, social e democrático de direito: noções, afinidades e fundamentos. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 11, n.1252, dez. 2006. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=9241>>. Acesso em: 14 set. 2017.

LAAKSO, M.; TAAGEPERA, R. Effective number of parties: a measure with application to West Europe. **Comparative political studies**, v.12 n.1, p.3-27, April 1979.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. A. **Metodologia do trabalho científico**: procedimentos básicos, pesquisa bibliográfica, projeto e relatório, publicações e trabalhos científicos. 4.ed. São Paulo: Atlas, 1992.

LOSSO, M. R. Conselhos Setoriais como elementos de formulação de políticas públicas. **Rev. Direito Econ. Socioambiental**, Curitiba, v.2, n.1, p.151-178, jan./jun. 2011.

MARINHO, A.; FAÇANHA, L. O. **Programas sociais**: efetividade, eficiência e eficácia como dimensões operacionais da avaliação. Rio de Janeiro: IPEA, n.787, abr. 2001. (Texto para discussão).

MARQUES, M. C. C. Aplicação dos princípios da governança corporativa ao sector público. **Revista de Administração Contemporânea**, Curitiba, v.11, n.2, p.11-26, 2007.

MATIAS-PEREIRA, J. Administração pública comparada: uma avaliação das reformas administrativas do Brasil, EUA e União Europeia. **Revista de Administração Pública-RAP**, Rio de Janeiro, v.1, n.42, p.61-82, jan./fev. 2008.

_____. **Governança no setor público**. São Paulo. Atlas, 2010.

MELLO, G. R. **Estudo das práticas de governança eletrônica**: instrumento de controladoria para a tomada de decisões na gestão dos estados brasileiros. 2009. Tese (Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

MELO, M. A. B. C. Municipalismo, *nation building* e a modernização do Estado no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v.8, n.23, p.8-100, out. 1993. Disponível em: <http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_23/rbcs23_07.htm>. Acesso em: 8 ago. 2017.

MERTON, R. K. **Sociologia**: teoria e estrutura. São Paulo: Mestre Jou, 1970.

MIGUEL, L. F. Impasses da accountability: dilemas e alternativas da representação política. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n.25, p.25-38, nov. 2005.

MILANI, C. R. S. O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e europeias. **Revista de Administração Pública - RAP**, Rio de Janeiro, v.42, n. 3, p.551-579, maio/jun. 2008.

MILANI, C.; SOLINÍS, G. Pensar a democracia na governança mundial: algumas pistas para o futuro. In: MILANI, C.; ARTURI, C.; SOLÍNIS, G. **Democracia e governança mundial**: que regulações para o século XXI?. Porto Alegre: UFRGS; UNESCO, 2002. p.266-291.

MITCHELL, G. Problems and fundamentals of sustainable development indicators. **Sustainable Development**, Sydney, v.4, p.1-11, 1996.

MOURÃO, P. R. Contributo para o estudo económico dos indicadores regionais. **Revista Portuguesa de Estudos Regionais**, Minho, n.12, p.77-92, 2006.

NERI, M. Equidade e eficiência educacionais. **Revista Aymará Cidades**, Curitiba, ano 2, n.3, p.58-59, 2011. Disponível em: http://aymara.com.br/marketing/aymara_cidades/revista_3/index.html?pageNumber=58>. Acesso em: 23 jul. 2018.

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 - RAP**, Rio de Janeiro, v.49, n.5, p.1263-1290, 2015.

OLIVEIRA, M. M. **Como fazer pesquisa qualitativa**. Petrópolis: Vozes, 2007.

OLLAIK, L. G.; MEDEIROS, J. J. Instrumentos governamentais: reflexões para uma agenda de pesquisas sobre implementação de políticas públicas no Brasil. **Revista de Administração Pública - RAP**, Rio de Janeiro, v.45, n.6, p.1943-1967, 2011.

OSBORNE, S. P. **The (New) public governance**: a suitable case for treatment? In the new public governance?: emerging perspectives on the theory and practice of public governance. New York: Routledge, 2010.

PAES DE PAULA, A. P. Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. **RAE - Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, n.45, p.36-49, 2005.

PIRES, V. Municipalismo no Brasil: origens, avanços pós-1988 e desafios atuais. **Cadernos Adenauer**, Rio de Janeiro. v.XVII, n.3, p.125-146, 2016.

PISA, B. J. **Uma proposta para o desenvolvimento do índice de avaliação da governança pública (IGovP):** instrumento de planejamento e desenvolvimento do estado. 2014. 222 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Governança Pública) – Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Curitiba, 2014. Disponível em: <http://repositorio.utfpr.edu.br/jspui/bitstream/1/818/1/CT_PPGGGP_M_Pisa%2c%20Beatriz%20Jackiu_2014.pdf>. Acesso em: 26 out. 2017.

PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. **Relatório de desenvolvimento humano.** ONU - Organização das Nações Unidas, 2016.

PRADO, A. M. Modelos de administração pública e o rent seeking. In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XVII, n.120, jan. 2014. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=14220>. Acesso em: 25 maio 2018.

PRADO, L. M. A crise da soberania e do estado moderno em uma perspectiva tridimensional. **Revista de Direito Público**, Londrina, v.7, n.2, p.91-112, maio/ago. 2012.

R CORE TEAM. **Distribuição do IGovM no Estado do Paraná, por faixa. Plotagem no Sistema R version 3.4.4:** a language and environment for statistical computing. R Foundation for Statistical Computing. Vienna, Austria. 2018. Disponível em: <<https://www.R-project.org/>>. Acesso em: 15 mar. 2018.

RAICHELIS, R. Articulação entre os conselhos de políticas públicas: uma pauta a ser enfrentada pela sociedade civil. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, Ano XXVII, n.85, p.109-116, mar. 2006.

RAMOS, S. S.; VIEIRA, K. M. Matriz LIMPE: proposta de ferramenta gerencial para mensuração da governança pública municipal. **Tecnologias de Administração e Contabilidade - TAC**, Rio de Janeiro, v.5, n.1, p.30-53, jan./jun. 2015.

REZENDE, F. Federalismo fiscal: em busca de um novo modelo. In: OLIVEIRA, R. P.; SANTANA, W. (Orgs.). **Educação e federalismo no Brasil:** combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília: UNESCO, 2010. p.71-88.

RIBEIRO, D. **O povo brasileiro:** a formação e o sentido do Brasil. 2.ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

RICHARDSON, R. J. **Pesquisa social:** métodos e técnicas. São Paulo: Atlas, 1989.

RODHES, R. A. W. The new governance: governing without government. **Political Studies**, London, v.44, n.4, p.652-657, 1996.

SCHIER, P. R. Presidencialismo de coalizão: democracia e governabilidade no Brasil. **Rev. Direitos Fundam. Democ.**, v.20, n.20, p.253-299, jul./dez. 2016.

SECCHI, L. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Revista de Administração Pública - RAP**, Rio de Janeiro, v.43, n.2, p.347-69, mar./abr. 2009.

SHIELDS, D. J.; ŠOLAR, S. V.; MARTIN, W. E. The role of values and objectives in communicating indicators of sustainability. **Ecological Indicators**, v.2, n.1-2, p.149-160, 2002.

SICHE, R. et al. Índices versus indicadores: precisões conceituais na discussão da sustentabilidade de países. **Ambiente e Sociedade**, Campinas, v.10, n.2, p.137-148, jul./dez. 2007.

SILVA, E. L. **Metodologia da pesquisa e elaboração de dissertação**. Florianópolis: UFSC, 2005. Disponível em: <<http://soniaa.arq.prof.ufsc.br/roteiros/metodologicos/metpesq.pdf>>. Acesso em: out. 2017.

SILVA, F. C. C. **Controle social**: reformando a administração para a sociedade. **O&S**, Salvador, v.9, n.24, p.115-137, maio/ago. 2002.

SILVEIRA, J. S. T. et al. Proposição metodológica e aplicação de um índice municipal de accountability. **Book of Proceedings** – Tourism and Management Studies International Conference, Algarve, v.2, p.630-642, 2012.

SOLIGO, V. Indicadores: conceito e complexidade do mensurar em estudos de fenômenos sociais. **Estudos em avaliação educacional**, São Paulo, Fundação Carlos Chagas, v.23, n.52, p.12-25, maio/ago. 2012.

SOUZA, A. R. Configurando dimensões organizacionais e modelos de gestão pública: em busca de um instrumento de análise de gestão para as agências reguladoras autônomas. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA-EnAPG, **Anais...** São Paulo, 2006. Disponível em: <<http://www.anpad.org.br/admin/pdf/ENAPG13.pdf>>. Acesso em: 03 out. 2017.

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**. Porto Alegre, ano 8, n.16, p.20-45, jul./dez. 2006.

SPOSATI, A. Mapa da exclusão/inclusão social. **Revista Eletrônica ComCiência - Políticas Públicas**, Campinas, n.36, out. 2002. Disponível em: <<http://www.comciencia.br/dossies-1-72/reportagens/framereport.htm>>. Acesso em: out. 2017.

STRECK, L. L.; MORAIS, J. L. B. **Ciência política e teoria geral do Estado**. 3.ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003.

TATAGIBA, L. Conselhos gestores de políticas públicas e democracia participativa: aprofundando o debate. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n.25, p.209-213, nov. 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782005000200017&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 17 jan. 2018.

TAVARES, I. E. T. N. P. O município brasileiro: sua evolução histórico-constitucional. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, n.209, p.169-187, jul./set. 1997.

TENÓRIO, F. G. (Re)visitando o conceito de gestão social. **Desenvolvimento em Questão**. Ijuí, v.3, n.5, p.101-124, 2005. Disponível em: <<https://www.revistas.unijui.edu.br/index.php/desenvolvimentoemquestao/article/view/108>>. Acesso em: 31 jul. 2018.

TORRES, H. G.; FERREIRA, M. P.; DINI, N. P. Indicadores sociais: por que construir novos indicadores como o IPRS. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v.17, n.3-4, p.80-90, 2003.

APÊNDICE 1 - IGovM CONSOLIDADO

APÊNDICE 1 - IGovM CONSOLIDADO

Tabela 1 - Notas Obtidas do IGovM por Ente Municípios

continua

FORMAÇÃO DO IGovM		VALOR DO ÍNDICE - IGovM 2017	PILARES DO IGovM				
			Valor dos Pilares				
			Efetividade	Transparência e Accountability	Participação	Equidade	Ética e Integridade
Pesos das Variáveis Agregadas		100%	15%	15%	50%	10%	10%
1	Abatiá	0,5000	0,695	0,138	0,500	0,750	0,500
2	Adrianópolis	0,4528	0,685	0,000	0,500	0,500	0,500
3	Agudos do Sul	0,5315	0,710	0,000	0,500	0,750	1,000
4	Almirante Tamandaré	0,7188	0,625	0,000	1,000	0,750	0,500
5	Altamira do Paraná	0,4815	0,710	0,000	0,500	0,750	0,500
6	Alto Paraíso	0,5118	0,745	0,000	0,500	0,500	1,000
7	Alto Paraná	0,7080	0,720	0,000	1,000	0,500	0,500
8	Alto Piquiri	0,4558	0,705	0,000	0,500	0,500	0,500
9	Altônia	0,7043	0,695	0,000	1,000	0,500	0,500
10	Alvorada do Sul	0,4438	0,625	0,000	0,500	0,500	0,500
11	Amaporã	0,4520	0,680	0,000	0,500	0,500	0,500
12	Ampére	0,7050	0,700	0,000	1,000	0,500	0,500
13	Anahy	0,5436	0,735	0,222	0,500	0,500	1,000
14	Andirá	0,6595	0,730	0,000	1,000	0,500	0,000
15	Ângulo	0,4996	0,720	0,277	0,500	0,500	0,500
16	Antonina	0,6923	0,615	0,000	1,000	0,500	0,500
17	Antônio Olinto	0,4618	0,745	0,000	0,500	0,500	0,500
18	Apucarana	0,7618	0,745	0,000	1,000	1,000	0,500
19	Arapongas	0,7323	0,715	0,000	1,000	0,750	0,500
20	Arapoti	0,8963	0,740	0,902	1,000	0,500	1,000
21	Arapuã	0,5428	0,785	0,000	0,500	0,750	1,000
22	Araruna	0,7073	0,715	0,000	1,000	0,500	0,500
23	Araucária	0,7300	0,700	0,000	1,000	0,750	0,500
24	Ariranha do Ivaí	0,4615	0,410	0,000	0,500	0,500	1,000
25	Assaí	0,7080	0,720	0,000	1,000	0,500	0,500
26	Assis Chateaubriand	0,5390	0,760	0,000	0,500	0,750	1,000
27	Astorga	0,6693	0,795	0,000	1,000	0,500	0,000
28	Atalaia	0,5260	0,840	0,000	0,500	0,500	1,000
29	Balsa Nova	0,7823	0,715	0,000	1,000	0,750	1,000
30	Bandeirantes	0,4710	0,640	0,000	0,500	0,750	0,500
31	Barbosa Ferraz	0,7943	0,685	0,277	1,000	0,500	1,000
32	Barra do Jacaré	0,6265	0,760	0,750	0,500	0,500	1,000
33	Barracão	0,5073	0,715	0,000	0,500	0,500	1,000
34	Bela Vista da Caroba	0,5822	0,715	0,833	0,500	0,500	0,500
35	Bela Vista do Paraíso	0,8300	0,645	0,555	1,000	0,500	1,000
36	Bituruna	0,8049	0,755	0,611	1,000	0,500	0,500
37	Boa Esperança	0,4870	0,775	0,138	0,500	0,500	0,500
38	Boa Esperança do Iguaçu	0,5413	0,775	0,000	0,500	0,750	1,000
39	Boa Ventura de São Roque	0,4565	0,710	0,000	0,500	0,500	0,500
40	Boa Vista da Aparecida	0,5234	0,670	0,486	0,500	0,500	0,500
41	Bocaiúva do Sul	0,7285	0,690	0,000	1,000	0,750	0,500
42	Bom Jesus do Sul	0,5497	0,720	0,611	0,500	0,500	0,500
43	Bom Sucesso	0,5091	0,700	0,194	0,500	0,750	0,500
44	Bom Sucesso do Sul	0,6712	0,725	0,916	0,500	0,750	1,000

Tabela 1 - Notas Obtidas do IGovM por Ente Municípios

continua

FORMAÇÃO DO IGovM	VALOR DO ÍNDICE - IGovM 2017	PILARES DO IGovM					
		Valor dos Pilares					
		Efetividade	Transparência e Accountability	Participação	Equidade	Ética e Integridade	
45	Borrazópolis	0,4883	0,755	0,000	0,500	0,750	0,500
46	Braganey	0,5353	0,735	0,000	0,500	0,750	1,000
47	Brasilândia do Sul	0,5466	0,700	0,277	0,500	0,500	1,000
48	Cafeara	0,5543	0,695	0,000	0,500	1,000	1,000
49	Cafelândia	0,7655	0,770	0,000	1,000	0,500	1,000
50	Cafezal do Sul	0,5550	0,700	0,000	0,500	1,000	1,000
51	Califórnia	0,4875	0,750	0,000	0,500	0,750	0,500
52	Cambará	0,7718	0,645	0,000	1,000	0,750	1,000
53	Cambé	0,7375	0,750	0,000	1,000	0,750	0,500
54	Cambira	0,4573	0,715	0,000	0,500	0,500	0,500
55	Campina da Lagoa	0,7723	0,705	0,277	1,000	0,750	0,500
56	Campina do Simão	0,4800	0,700	0,000	0,500	0,750	0,500
57	Campina Grande do Sul	0,7133	0,755	0,000	1,000	0,500	0,500
58	Campo Bonito	0,5603	0,735	0,000	0,500	1,000	1,000
59	Campo do Tenente	0,4868	0,745	0,000	0,500	0,750	0,500
60	Campo Largo	0,7300	0,700	0,000	1,000	0,750	0,500
61	Campo Magro	0,7300	0,700	0,000	1,000	0,750	0,500
62	Campo Mourão	0,8178	0,730	0,222	1,000	0,750	1,000
63	Cândido de Abreu	0,7368	0,745	0,000	1,000	0,750	0,500
64	Candói	0,8160	0,690	0,250	1,000	0,750	1,000
65	Cantagalo	0,7293	0,695	0,000	1,000	0,750	0,500
66	Capanema	0,8428	0,730	0,555	1,000	1,000	0,500
67	Capitão Leônidas Marques	0,7928	0,785	0,000	1,000	0,750	1,000
68	Carambeí	0,7928	0,730	0,222	1,000	1,000	0,500
69	Carlópolis	0,7398	0,765	0,000	1,000	0,750	0,500
70	Cascavel	0,8559	0,720	0,819	1,000	0,750	0,500
71	Castro	0,7868	0,745	0,000	1,000	0,750	1,000
72	Catanduvas	0,4793	0,695	0,000	0,500	0,750	0,500
73	Centenário do Sul	0,7763	0,675	0,000	1,000	0,750	1,000
74	Cerro Azul	0,7240	0,660	0,000	1,000	0,750	0,500
75	Céu Azul	0,7678	0,785	0,000	1,000	1,000	0,500
76	Chopinzinho	0,7595	0,730	0,000	1,000	1,000	0,500
77	Cianorte	0,8667	0,750	0,861	1,000	0,750	0,500
78	Cidade Gaúcha	0,7731	0,710	0,277	1,000	0,750	0,500
79	Clevelândia	0,7248	0,665	0,000	1,000	0,750	0,500
80	Colombo	0,7308	0,705	0,000	1,000	0,750	0,500
81	Colorado	0,7823	0,715	0,000	1,000	0,750	1,000
82	Congonhinhas	0,4998	0,665	0,000	0,500	1,000	0,500
83	Conselheiro Mairinck	0,5300	0,700	0,000	0,500	0,750	1,000
84	Contenda	0,6740	0,660	0,000	1,000	0,750	0,000
85	Corbélia	0,7838	0,725	0,000	1,000	0,750	1,000
86	Cornélio Procópio	0,7233	0,655	0,000	1,000	0,750	0,500
87	Coronel Domingos Soares	0,5550	0,700	0,000	0,500	1,000	1,000
88	Coronel Vivida	0,8073	0,715	0,000	1,000	1,000	1,000
89	Corumbataí do Sul	0,5308	0,705	0,000	0,500	0,750	1,000
90	Cruz Machado	0,7625	0,750	0,000	1,000	1,000	0,500
91	Cruzeiro do Iguacu	0,6660	0,690	0,750	0,500	1,000	1,000
92	Cruzeiro do Oeste	0,6830	0,720	0,000	1,000	0,750	0,000

Tabela 1 - Notas Obtidas do IGovM por Ente Municípios

continua

FORMAÇÃO DO IGovM	VALOR DO ÍNDICE - IGovM 2017	PILARES DO IGovM					
		Valor dos Pilares					
		Efetividade	Transparência e Accountability	Participação	Equidade	Ética e Integridade	
93	Cruzeiro do Sul	0,5091	0,700	0,527	0,500	0,750	0,000
94	Cruzmaltina	0,4668	0,445	0,000	0,500	1,000	0,500
95	Curitiba	0,8845	0,730	1,000	1,000	0,750	0,500
96	Curiúva	0,7808	0,705	0,000	1,000	0,750	1,000
97	Diamante d'Oeste	0,4338	0,725	0,000	0,500	0,750	0,000
98	Diamante do Norte	0,4868	0,745	0,000	0,500	0,750	0,500
99	Diamante do Sul	0,5565	0,710	0,333	0,500	0,500	1,000
100	Dois Vizinhos	0,7935	0,790	0,000	1,000	0,750	1,000
101	Douradina	0,5828	0,760	0,625	0,500	0,750	0,500
102	Doutor Camargo	0,5612	0,770	0,138	0,500	0,750	1,000
103	Doutor Ulysses	0,5651	0,240	0,694	0,500	0,750	1,000
104	Enéas Marques	0,4913	0,775	0,000	0,500	0,750	0,500
105	Engenheiro Beltrão	0,8043	0,695	0,000	1,000	1,000	1,000
106	Entre Rios do Oeste	0,5573	0,715	0,000	0,500	1,000	1,000
107	Esperança Nova	0,4918	0,445	0,000	0,500	0,750	1,000
108	Espigão Alto do Iguaçu	0,5455	0,665	0,138	0,500	0,750	1,000
109	Farol	0,4778	0,685	0,000	0,500	0,750	0,500
110	Faxinal	0,7985	0,685	0,138	1,000	0,750	1,000
111	Fazenda Rio Grande	0,6823	0,715	0,000	1,000	0,750	0,000
112	Fênix	0,4763	0,675	0,000	0,500	0,750	0,500
113	Fernandes Pinheiro	0,5125	0,750	0,000	0,500	1,000	0,500
114	Figueira	0,5981	0,710	0,444	0,500	0,750	1,000
115	Flor da Serra do Sul	0,5405	0,770	0,000	0,500	0,750	1,000
116	Floraí	0,4943	0,795	0,000	0,500	0,750	0,500
117	Floresta	0,4920	0,780	0,000	0,500	0,750	0,500
118	Florestópolis	0,8013	0,675	0,000	1,000	1,000	1,000
119	Flórida	0,4898	0,765	0,000	0,500	0,750	0,500
120	Formosa do Oeste	0,5474	0,650	0,166	0,500	0,750	1,000
121	Foz do Iguaçu	0,7463	0,740	0,402	1,000	0,750	0,000
122	Foz do Jordão	0,4535	0,690	0,000	0,500	0,500	0,500
123	Francisco Alves	0,4740	0,660	0,000	0,500	0,750	0,500
124	Francisco Beltrão	0,8936	0,735	0,722	1,000	0,750	1,000
125	General Carneiro	0,7263	0,675	0,000	1,000	0,750	0,500
126	Godoy Moreira	0,5323	0,715	0,000	0,500	0,750	1,000
127	Goioerê	0,8754	0,725	0,611	1,000	0,750	1,000
128	Goioxim	0,7088	0,725	0,000	0,500	3,000	0,500
129	Grandes Rios	0,5208	0,695	0,277	0,500	0,750	0,500
130	Guáira	0,8320	0,720	0,660	1,000	0,750	0,500
131	Guairaçá	0,4800	0,700	0,000	0,500	0,750	0,500
132	Guamiranga	0,4860	0,740	0,000	0,500	0,750	0,500
133	Guapirama	0,5836	0,780	0,277	0,500	0,750	1,000
134	Guaporema	0,5338	0,725	0,000	0,500	0,750	1,000
135	Guaraci	0,4845	0,730	0,000	0,500	0,750	0,500
136	Guaraniaçu	0,7323	0,715	0,000	1,000	0,750	0,500
137	Guarapuava	0,7830	0,720	0,000	1,000	0,750	1,000
138	Guaraqueçaba	0,4498	0,665	0,000	0,500	0,500	0,500
139	Guaratuba	0,6725	0,650	0,000	1,000	0,750	0,000
140	Honório Serpa	0,4845	0,730	0,000	0,500	0,750	0,500

Tabela 1 - Notas Obtidas do IGovM por Ente Municípios

continua

FORMAÇÃO DO IGovM		VALOR DO ÍNDICE - IGovM 2017	PILARES DO IGovM				
			Valor dos Pilares				
			Efetividade	Transparência e Accountability	Participação	Equidade	Ética e Integridade
141	Ibaiti	0,7830	0,720	0,000	1,000	0,750	1,000
142	Ibema	0,4838	0,725	0,000	0,500	0,750	0,500
143	Ibiporã	0,7838	0,725	0,000	1,000	0,750	1,000
144	Icaraíma	0,4800	0,700	0,000	0,500	0,750	0,500
145	Iguaraçu	0,4860	0,740	0,333	0,500	0,750	0,000
146	Iguatu	0,5048	0,755	0,277	0,500	0,500	0,500
147	Imbaú	0,6618	0,245	0,000	1,000	0,750	0,500
148	Imbituva	0,7716	0,700	0,277	1,000	0,750	0,500
149	Inácio Martins	0,7270	0,680	0,000	1,000	0,750	0,500
150	Inajá	0,4375	0,750	0,000	0,500	0,750	0,000
151	Indianópolis	0,4943	0,795	0,000	0,500	0,750	0,500
152	Ipiranga	0,7645	0,430	0,000	1,000	1,000	1,000
153	Iporã	0,7065	0,710	0,000	1,000	0,500	0,500
154	Iracema do Oeste	0,4845	0,730	0,000	0,500	0,750	0,500
155	Irati	0,7345	0,730	0,000	1,000	0,750	0,500
156	Iretama	0,4868	0,745	0,000	0,500	0,750	0,500
157	Itaguajé	0,4300	0,700	0,000	0,500	0,750	0,000
158	Itaipulândia	0,5163	0,775	0,000	0,500	1,000	0,500
159	Itambaracá	0,5020	0,680	0,000	0,500	1,000	0,500
160	Itambé	0,4793	0,695	0,000	0,500	0,750	0,500
161	Itapejara d' Oeste	0,4853	0,735	0,000	0,500	0,750	0,500
162	Itaperuçu	0,8217	0,645	0,333	1,000	0,750	1,000
163	Itaúna do Sul	0,4263	0,675	0,000	0,500	0,750	0,000
164	Ivaí	0,7618	0,745	0,000	1,000	1,000	0,500
165	Ivaiporã	0,6401	0,740	0,694	0,500	0,750	1,000
166	Ivaté	0,5603	0,735	0,000	0,500	1,000	1,000
167	Ivatuba	0,5398	0,765	0,000	0,500	0,750	1,000
168	Jaboti	0,4330	0,720	0,000	0,500	0,750	0,000
169	Jacarezinho	0,5603	0,680	0,222	0,500	0,750	1,000
170	Jaguapitã	0,7830	0,720	0,000	1,000	0,750	1,000
171	Jaguariaíva	0,4375	0,750	0,000	0,500	0,750	0,000
172	Jandaia do Sul	0,8159	0,745	0,194	1,000	0,750	1,000
173	Janiópolis	0,5323	0,715	0,000	0,500	0,750	1,000
174	Japira	0,5497	0,720	0,611	0,500	0,500	0,500
175	Japurá	0,5375	0,750	0,000	0,500	0,750	1,000
176	Jardim Alegre	0,7777	0,685	0,333	1,000	0,750	0,500
177	Jardim Olinda	0,4345	0,730	0,000	0,500	0,750	0,000
178	Jataizinho	0,7740	0,660	0,000	1,000	0,750	1,000
179	Jesuítas	0,5058	0,705	0,000	0,500	1,000	0,500
180	Joaquim Távora	0,4943	0,795	0,000	0,500	0,750	0,500
181	Jundiá do Sul	0,5310	0,735	0,638	0,500	0,750	0,000
182	Juranda	0,5050	0,700	0,000	0,500	0,500	1,000
183	Jussara	0,4875	0,750	0,000	0,500	0,750	0,500
184	Kaloré	0,5375	0,750	0,000	0,500	0,750	1,000
185	Lapa	0,7902	0,740	0,361	1,000	0,750	0,500
186	Laranjal	0,4543	0,695	0,000	0,500	0,500	0,500
187	Laranjeiras do Sul	0,5088	0,725	0,000	0,500	0,500	1,000
188	Leópolis	0,5603	0,735	0,000	0,500	1,000	1,000

Tabela 1 - Notas Obtidas do IGovM por Ente Municípios

continua

FORMAÇÃO DO IGovM	VALOR DO ÍNDICE - IGovM 2017	PILARES DO IGovM					
		Valor dos Pilares					
		Efetividade	Transparência e Accountability	Participação	Equidade	Ética e Integridade	
189	Lidianópolis	0,5330	0,720	0,000	0,500	0,750	1,000
190	Lindoeste	0,4733	0,655	0,000	0,500	0,750	0,500
191	Loanda	0,7748	0,665	0,000	1,000	0,750	1,000
192	Lobato	0,4913	0,775	0,000	0,500	0,750	0,500
193	Londrina	0,8936	0,735	0,722	1,000	0,750	1,000
194	Luiziana	0,5028	0,685	0,000	0,500	1,000	0,500
195	Lunardelli	0,5481	0,710	0,277	0,500	1,000	0,500
196	Lupionópolis	0,5520	0,680	0,000	0,500	1,000	1,000
197	Mallet	0,7398	0,765	0,000	1,000	0,750	0,500
198	Mamborê	0,8790	0,735	0,958	1,000	0,750	0,500
199	Mandaguaçu	0,7822	0,715	0,333	1,000	0,750	0,500
200	Mandaguari	0,5353	0,735	0,000	0,500	0,750	1,000
201	Mandirituba	0,7748	0,665	0,000	1,000	0,750	1,000
202	Manfrinópolis	0,4875	0,750	0,000	0,500	0,750	0,500
203	Mangueirinha	0,8539	0,735	0,791	1,000	0,750	0,500
204	Manoel Ribas	0,7308	0,705	0,000	1,000	0,750	0,500
205	Marechal Cândido Rondon	0,8133	0,755	0,000	1,000	1,000	1,000
206	Maria Helena	0,4543	0,695	0,000	0,500	0,500	0,500
207	Marialva	0,4800	0,700	0,000	0,500	0,750	0,500
208	Marilândia do Sul	0,4148	0,265	0,000	0,500	0,750	0,500
209	Marilena	0,5390	0,760	0,000	0,500	0,750	1,000
210	Mariluz	0,4830	0,720	0,000	0,500	0,750	0,500
211	Maringá	0,7905	0,770	0,000	1,000	0,750	1,000
212	Mariópolis	0,6291	0,750	0,944	0,500	0,750	0,500
213	Maripá	0,5230	0,820	0,000	0,500	0,500	1,000
214	Marmeleiro	0,7390	0,760	0,000	1,000	0,750	0,500
215	Marquinho	0,4603	0,735	0,000	0,500	1,000	0,000
216	Marumbi	0,5345	0,730	0,000	0,500	0,750	1,000
217	Matelândia	0,6860	0,740	0,000	1,000	0,750	0,000
218	Matinhos	0,7375	0,750	0,000	1,000	0,750	0,500
219	Mato Rico	0,5020	0,680	0,000	0,500	0,500	1,000
220	Mauá da Serra	0,5255	0,670	0,000	0,500	0,750	1,000
221	Medianeira	0,7443	0,795	0,000	1,000	0,750	0,500
222	Mercedes	0,6992	0,745	0,916	0,500	1,000	1,000
223	Mirador	0,5603	0,735	0,000	0,500	1,000	1,000
224	Miraselva	0,5550	0,700	0,000	0,500	1,000	1,000
225	Missal	0,5379	0,725	0,194	0,500	1,000	0,500
226	Moreira Sales	0,7255	0,670	0,000	1,000	0,750	0,500
227	Morretes	0,7498	0,665	0,000	1,000	1,000	0,500
228	Munhoz de Melo	0,5375	0,750	0,000	0,500	0,750	1,000
229	Nossa Senhora das Graças	0,4968	0,645	0,000	0,500	1,000	0,500
230	Nova Aliança do Ivaí	0,5199	0,660	0,139	0,500	0,500	1,000
231	Nova América da Colina	0,4610	0,740	0,000	0,500	0,500	0,500
232	Nova Aurora	0,7655	0,770	0,000	1,000	0,500	1,000
233	Nova Cantu	0,4793	0,695	0,000	0,500	0,750	0,500
234	Nova Esperança	0,8208	0,695	0,277	1,000	0,750	1,000
235	Nova Esperança do Sudoeste	0,4890	0,760	0,000	0,500	0,750	0,500
236	Nova Fátima	0,4838	0,725	0,000	0,500	0,750	0,500

Tabela 1 - Notas Obtidas do IGovM por Ente Municípios

continua

FORMAÇÃO DO IGovM		VALOR DO ÍNDICE - IGovM 2017	PILARES DO IGovM				
			Valor dos Pilares				
			Efetividade	Transparência e Accountability	Participação	Equidade	Ética e Integridade
237	Nova Laranjeiras	0,7535	0,690	0,000	1,000	0,500	1,000
238	Nova Londrina	0,7390	0,760	0,000	1,000	0,750	0,500
239	Nova Olímpia	0,4883	0,755	0,000	0,500	0,750	0,500
240	Nova Prata do Iguaçu	0,5591	0,700	0,194	0,500	0,750	1,000
241	Nova Santa Bárbara	0,6380	0,670	0,750	0,500	0,750	1,000
242	Nova Santa Rosa	0,5659	0,745	0,694	0,500	0,500	0,500
243	Nova Tebas	0,4868	0,745	0,000	0,500	0,750	0,500
244	Novo Itacolomi	0,4898	0,765	0,000	0,500	0,750	0,500
245	Ortigueira	0,7300	0,700	0,000	1,000	0,750	0,500
246	Ourizona	0,5201	0,690	0,277	0,500	0,750	0,500
247	Ouro Verde do Oeste	0,4823	0,715	0,000	0,500	0,750	0,500
248	Paçandu	0,8947	0,715	0,583	1,000	1,000	1,000
249	Palmas	0,7203	0,635	0,000	1,000	0,750	0,500
250	Palmeira	0,6815	0,710	0,000	1,000	0,750	0,000
251	Palmital	0,7565	0,710	0,000	1,000	0,500	1,000
252	Palotina	0,7830	0,720	0,000	1,000	0,750	1,000
253	Paraíso do Norte	0,7750	0,695	0,305	1,000	0,750	0,500
254	Paranacity	0,4733	0,655	0,000	0,500	0,750	0,500
255	Paranaguá	0,6505	0,670	0,000	1,000	0,500	0,000
256	Paranapoema	0,4860	0,740	0,000	0,500	0,750	0,500
257	Paranavaí	0,7890	0,760	0,000	1,000	0,750	1,000
258	Pato Bragado	0,5065	0,710	0,000	0,500	1,000	0,500
259	Pato Branco	0,7413	0,775	0,000	1,000	0,750	0,500
260	Paula Freitas	0,4603	0,735	0,000	0,500	0,500	0,500
261	Paulo Frontin	0,5095	0,730	0,000	0,500	1,000	0,500
262	Peabiru	0,7413	0,775	0,000	1,000	0,750	0,500
263	Perobal	0,5575	0,745	0,138	0,500	0,750	1,000
264	Pérola	0,4815	0,710	0,000	0,500	0,750	0,500
265	Pérola d'Oeste	0,5133	0,755	0,000	0,500	1,000	0,500
266	Piên	0,7883	0,755	0,000	1,000	0,750	1,000
267	Pinhais	0,7323	0,715	0,000	1,000	0,750	0,500
268	Pinhal de São Bento	0,4115	0,410	0,000	0,500	0,500	0,500
269	Pinhalão	0,5754	0,725	0,611	0,500	0,750	0,500
270	Pinhão	0,7968	0,645	0,000	1,000	1,000	1,000
271	Piraí do Sul	0,7925	0,700	0,250	1,000	0,500	1,000
272	Piraquara	0,7535	0,690	0,000	1,000	0,500	1,000
273	Pitanga	0,8052	0,730	0,138	1,000	0,750	1,000
274	Pitangueiras	0,4935	0,790	0,000	0,500	0,750	0,500
275	Planaltina do Paraná	0,4755	0,670	0,000	0,500	0,750	0,500
276	Planalto	0,7398	0,765	0,000	1,000	0,750	0,500
277	Ponta Grossa	0,8490	0,730	0,763	1,000	0,750	0,500
278	Pontal do Paraná	0,7718	0,645	0,000	1,000	0,750	1,000
279	Porecatu	0,8148	0,765	0,000	1,000	1,000	1,000
280	Porto Amazonas	0,5323	0,715	0,000	0,500	0,750	1,000
281	Porto Barreiro	0,5118	0,745	0,000	0,500	1,000	0,500
282	Porto Rico	0,5255	0,670	0,000	0,500	0,750	1,000
283	Porto Vitória	0,5610	0,740	0,000	0,500	1,000	1,000
284	Prado Ferreira	0,4808	0,705	0,000	0,500	0,750	0,500

Tabela 1 - Notas Obtidas do IGovM por Ente Municípios

continua

FORMAÇÃO DO IGovM		VALOR DO ÍNDICE - IGovM 2017	PILARES DO IGovM				
			Valor dos Pilares				
			Efetividade	Transparência e Accountability	Participação	Equidade	Ética e Integridade
285	Pranchita	0,5345	0,730	0,333	0,500	0,750	0,500
286	Presidente Castelo Branco	0,4808	0,705	0,000	0,500	0,750	0,500
287	Primeiro de Maio	0,4815	0,710	0,000	0,500	0,750	0,500
288	Prudentópolis	0,7838	0,725	0,000	1,000	0,750	1,000
289	Quarto Centenário	0,5238	0,715	0,277	0,500	0,750	0,500
290	Quatiguá	0,4913	0,775	0,000	0,500	0,750	0,500
291	Quatro Barras	0,7838	0,725	0,000	1,000	0,750	1,000
292	Quatro Pontes	0,5611	0,685	0,722	0,500	0,500	0,500
293	Quedas do Iguaçu	0,5371	0,720	0,194	0,500	1,000	0,500
294	Querência do Norte	0,7240	0,660	0,000	1,000	0,750	0,500
295	Quinta do Sol	0,5059	0,720	0,319	0,500	0,500	0,500
296	Quitandinha	0,7375	0,750	0,000	1,000	0,750	0,500
297	Ramilândia	0,5248	0,665	0,000	0,500	0,750	1,000
298	Rancho Alegre	0,4330	0,720	0,000	0,500	0,750	0,000
299	Rancho Alegre d'Oeste	0,4800	0,700	0,000	0,500	0,750	0,500
300	Realeza	0,7651	0,740	0,194	1,000	0,750	0,500
301	Rebouças	0,8184	0,720	0,569	1,000	0,750	0,500
302	Renascença	0,4883	0,755	0,000	0,500	0,750	0,500
303	Reserva	0,7195	0,630	0,000	1,000	0,750	0,500
304	Reserva do Iguaçu	0,5020	0,680	0,000	0,500	1,000	0,500
305	Ribeirão Claro	0,5670	0,780	0,000	0,500	1,000	1,000
306	Ribeirão do Pinhal	0,7815	0,710	0,000	1,000	0,750	1,000
307	Rio Azul	0,7065	0,710	0,000	1,000	0,500	0,500
308	Rio Bom	0,4875	0,750	0,000	0,500	0,750	0,500
309	Rio Bonito do Iguaçu	0,8436	0,680	0,277	1,000	1,000	1,000
310	Rio Branco do Ivaí	0,4913	0,775	0,000	0,500	0,750	0,500
311	Rio Branco do Sul	0,4770	0,680	0,000	0,500	0,750	0,500
312	Rio Negro	0,7785	0,815	0,208	1,000	0,750	0,500
313	Rolândia	0,7595	0,730	0,000	1,000	1,000	0,500
314	Roncador	0,7368	0,745	0,000	1,000	0,750	0,500
315	Rondon	0,4890	0,760	0,000	0,500	0,750	0,500
316	Rosário do Ivaí	0,4808	0,705	0,000	0,500	0,750	0,500
317	Sabáudia	0,5558	0,705	0,000	0,500	1,000	1,000
318	Salgado Filho	0,4924	0,755	0,194	0,500	0,500	0,500
319	Salto do Itararé	0,5050	0,700	0,000	0,500	1,000	0,500
320	Salto do Lontra	0,7659	0,745	0,194	1,000	0,750	0,500
321	Santa Amélia	0,4778	0,685	0,000	0,500	0,750	0,500
322	Santa Cecília do Pavão	0,5193	0,685	0,277	0,500	0,750	0,500
323	Santa Cruz de Monte Castelo	0,4778	0,685	0,000	0,500	0,750	0,500
324	Santa Fé	0,4868	0,745	0,000	0,500	0,750	0,500
325	Santa Helena	0,8073	0,715	0,000	1,000	1,000	1,000
326	Santa Inês	0,5095	0,730	0,000	0,500	0,500	1,000
327	Santa Isabel do Ivaí	0,4800	0,700	0,000	0,500	0,750	0,500
328	Santa Izabel do Oeste	0,6928	0,785	0,000	1,000	0,750	0,000
329	Santa Lúcia	0,5285	0,690	0,000	0,500	0,750	1,000
330	Santa Maria do Oeste	0,7110	0,240	0,000	1,000	0,750	1,000
331	Santa Mariana	0,7507	0,700	0,138	1,000	0,750	0,500
332	Santa Mônica	0,5528	0,685	0,000	0,500	1,000	1,000

Tabela 1 - Notas Obtidas do IGovM por Ente Municípios

continua

FORMAÇÃO DO IGovM	VALOR DO ÍNDICE - IGovM 2017	PILARES DO IGovM					
		Valor dos Pilares					
		Efetividade	Transparência e Accountability	Participação	Equidade	Ética e Integridade	
333	Santa Tereza do Oeste	0,5293	0,695	0,000	0,500	0,750	1,000
334	Santa Terezinha de Itaipu	0,7648	0,765	0,000	1,000	1,000	0,500
335	Santana do Itararé	0,6224	0,705	0,611	0,500	0,750	1,000
336	Santo Antônio da Platina	0,7838	0,725	0,000	1,000	0,750	1,000
337	Santo Antônio do Caiuá	0,4883	0,755	0,000	0,500	0,750	0,500
338	Santo Antônio do Paraíso	0,4808	0,705	0,000	0,500	0,750	0,500
339	Santo Antônio do Sudoeste	0,8050	0,700	0,000	1,000	1,000	1,000
340	Santo Inácio	0,4853	0,735	0,000	0,500	0,750	0,500
341	São Carlos do Ivaí	0,4845	0,730	0,000	0,500	0,750	0,500
342	São Jerônimo da Serra	0,7498	0,665	0,000	1,000	1,000	0,500
343	São João	0,5595	0,730	0,000	0,500	1,000	1,000
344	São João do Caiuá	0,4830	0,720	0,000	0,500	0,750	0,500
345	São João do Ivaí	0,7323	0,715	0,000	1,000	0,750	0,500
346	São João do Triunfo	0,7300	0,700	0,000	1,000	0,750	0,500
347	São Jorge d'Oeste	0,5588	0,725	0,000	0,500	1,000	1,000
348	São Jorge do Ivaí	0,4860	0,740	0,000	0,500	0,750	0,500
349	São Jorge do Patrocínio	0,4815	0,710	0,000	0,500	0,750	0,500
350	São José da Boa Vista	0,3925	0,450	0,000	0,500	0,750	0,000
351	São José das Palmeiras	0,4793	0,695	0,000	0,500	0,750	0,500
352	São José dos Pinhais	0,7543	0,695	0,000	1,000	1,000	0,500
353	São Manoel do Paraná	0,5375	0,750	0,000	0,500	0,750	1,000
354	São Mateus do Sul	0,7345	0,730	0,000	1,000	0,750	0,500
355	São Miguel do Iguaçu	0,7535	0,690	0,000	1,000	1,000	0,500
356	São Pedro do Iguaçu	0,5345	0,730	0,000	0,500	0,750	1,000
357	São Pedro do Ivaí	0,5103	0,735	0,000	0,500	1,000	0,500
358	São Pedro do Paraná	0,4418	0,445	0,000	0,500	0,750	0,500
359	São Sebastião da Amoreira	0,5360	0,740	0,000	0,500	0,750	1,000
360	São Tomé	0,5817	0,740	0,138	0,500	1,000	1,000
361	Sapopema	0,4748	0,665	0,000	0,500	0,750	0,500
362	Sarandi	0,7180	0,620	0,000	1,000	0,750	0,500
363	Saudade do Iguaçu	0,4845	0,730	0,000	0,500	0,750	0,500
364	Sengés	0,7890	0,760	0,000	1,000	0,750	1,000
365	Serranópolis do Iguaçu	0,5351	0,790	0,277	0,500	0,750	0,500
366	Sertaneja	0,5003	0,835	0,000	0,500	0,750	0,500
367	Sertanópolis	0,6830	0,720	0,000	1,000	0,750	0,000
368	Siqueira Campos	0,8288	0,775	0,250	1,000	0,750	1,000
369	Sulina	0,5125	0,750	0,000	0,500	0,500	1,000
370	Tamarana	0,6838	0,725	0,000	1,000	0,750	0,000
371	Tamboara	0,5090	0,755	0,138	0,500	0,750	0,500
372	Tapejara	0,7868	0,745	0,000	1,000	0,750	1,000
373	Tapira	0,5398	0,765	0,000	0,500	0,750	1,000
374	Teixeira Soares	0,5308	0,705	0,000	0,500	0,750	1,000
375	Telêmaco Borba	0,7803	0,730	0,305	1,000	0,750	0,500
376	Terra Boa	0,7830	0,720	0,000	1,000	0,750	1,000
377	Terra Rica	0,6755	0,670	0,000	1,000	0,750	0,000
378	Terra Roxa	0,6944	0,685	0,111	1,000	0,750	0,000
379	Tibagi	0,7058	0,705	0,000	1,000	0,500	0,500
380	Tijucas do Sul	0,8026	0,740	0,444	1,000	0,750	0,500

Tabela 1 - Notas Obtidas do IGovM por Ente Municípios

conclusão

FORMAÇÃO DO IGovM		VALOR DO ÍNDICE - IGovM 2017	PILARES DO IGovM				
			Valor dos Pilares				
			Efetividade	Transparência e <i>Accountability</i>	Participação	Equidade	Ética e Integridade
381	Toledo	0,8293	0,765	0,930	1,000	0,750	0,000
382	Tomazina	0,4278	0,685	0,000	0,500	0,750	0,000
383	Três Barras do Paraná	0,9556	0,760	0,944	1,000	1,000	1,000
384	Tunas do Paraná	0,5255	0,670	0,000	0,500	0,750	1,000
385	Tuneiras do Oeste	0,5285	0,690	0,000	0,500	0,750	1,000
386	Tupãssi	0,6344	0,730	0,666	0,500	0,750	1,000
387	Turvo	0,7200	0,300	0,000	1,000	0,750	1,000
388	Ubiratã	0,6860	0,740	0,000	1,000	0,750	0,000
389	Umuarama	0,7323	0,715	0,000	1,000	0,750	0,500
390	União da Vitória	0,8114	0,715	0,361	1,000	1,000	0,500
391	Uniflor	0,5558	0,705	0,000	0,500	1,000	1,000
392	Uraí	0,8035	0,690	0,000	1,000	1,000	1,000
393	Ventania	0,5031	0,660	0,194	0,500	0,750	0,500
394	Vera Cruz do Oeste	0,4838	0,725	0,000	0,500	0,750	0,500
395	Verê	0,4875	0,750	0,000	0,500	0,750	0,500
396	Virmond	0,4338	0,725	0,000	0,500	0,750	0,000
397	Vitorino	0,4965	0,810	0,000	0,500	0,750	0,500
398	Wenceslau Braz	0,7338	0,725	0,000	1,000	0,750	0,500
399	Xambê	0,4830	0,720	0,000	0,500	0,750	0,500

Fonte: O autor (2018).

ANEXOS

ANEXO 1 - COLETA DOS DADOS SOBRE OS MÍNIMOS INVESTIDOS EM SAÚDE E EDUCAÇÃO



Mapa do Site | Ouvidoria | Acesso à informação | A A+ A- ↻

SIM-AM - Relatório de Análise de Gestão Fiscal - a partir de 2016

Instruções

- **Condições para emissão do relatório.**
O relatório da Análise de Gestão Fiscal estará disponível para consulta após 37 dias do fechamento da remessa dos dados da entidade junto ao Tribunal de Contas.

Informe os Parâmetros abaixo.

Entidade:

TCE-PR | Tribunal de Contas do Estado do Paraná

TOPO ^



ANEXO 2 - COLETA DO RESULTADO DA PRESTAÇÃO DE CONTAS



The screenshot displays the website of the Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCEPR). The header includes the TCEPR logo, social media icons, and navigation links for Webmail, Intranet, and Mapa do Site. A search bar is present with the text 'Ex.: Lei orgânica, Instrução Normativa, Regimento Inter' and a 'Buscar' button. The main navigation menu is located below the header, with 'CONTROLE SOCIAL' highlighted. A sidebar on the left lists various services under 'CONTROLE SOCIAL', including 'Controle Social', 'Lei da Transparência LC 131/2009', 'Licitações', 'Contratos', 'Prestação de Contas', 'Análise de Gestão Fiscal Municipal', 'Indicações', 'Lei de Responsabilidade Fiscal', 'Gastos Municipais', 'Outras Nôdoas Municipais', and 'Contas Irregulares'. The main content area is titled 'Prestação de Contas - Municípios' and contains a paragraph explaining that the duty of accountancy is constitutional for those who use, receive, guard, manage, or administer public funds. Below the text is a dropdown menu labeled 'Município' with the option 'Escolha um Município'.

ANEXO 3 - COLETA DE DADOS SOBRE O IGD-M

BOLSA Família
Conhecer para incluir

Cadastro Único

↑ Página Inicial

Relatório Bolsa Família

- Relatório Completo
- Dados Resumidos
- Dados resumidos estaduais

Carta aos Prefeitos e às Prefeitas

Gestão do Cadastro Único

Acesso ao SigBPF

Documentos Técnicos

Vídeos Prêmio Rosani Cunha 2016

|MA |MG |MS |MT |PA |PB |PE |PI |PR
|RJ |RN |RO |RR |RS |SC |SE |SP |TO

Regiões do Brasil

- Norte
- Nordeste
- Centro-Oeste
- Sul
- Sudeste

ANEXO 4 - IDEB



The screenshot displays the IDEB (Índice de Desenvolvimento da Educação Básica) website interface. At the top, the INEP logo and the text "Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira" are visible. The main header features the IDEB logo and the subtitle "Índice de Desenvolvimento da Educação Básica". The central section is titled "IDEB - Resultados e Metas". Below this title, there are two links: "Arquivo em Formato PDF Nota Técnica" and "Arquivo em Formato PDF Nota Informativa". A search section labeled "Consultar resultado por:" contains a list of radio buttons for "Brasil", "Estado", "Município", and "Escola", with "Brasil" selected. A red "Pesquisar" button is positioned below the list. The footer includes the text "Versão: 17 187" on the left, "Atualizado em 05/09/2016" on the right, and "Copyright MEC - INEP - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira" at the bottom center.

INEP Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira

IDEB
Índice de Desenvolvimento
da Educação Básica

IDEB - Resultados e Metas

Arquivo em Formato PDF Nota Técnica
Arquivo em Formato PDF Nota Informativa

Consultar resultado por:

- Brasil
- Estado
- Município
- Escola

Pesquisar

Versão: 17 187

Atualizado em 05/09/2016

Copyright MEC - INEP - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira

ANEXO 5 - ESCALA BRASIL TRANSPARENTE - EBT

BRASIL Serviços Simplifique! Participe Acesso à informação Legislação Canais

Ir para o conteúdo Ir para o menu Ir para a busca Ir para o rodapé

ACESSIBILIDADE ALTO CONTRASTE MAPA DO SITE

Ministério da

Transparência e Controladoria-Geral da União

Buscar no portal

Twitter YouTube Facebook Instagram RSS

Perguntas frequentes Contato Serviços e sistemas Área de imprensa

VOCÊ ESTÁ AQUI: PÁGINA INICIAL > ASSUNTOS > TRANSPARÊNCIA PÚBLICA > ESCALA BRASIL TRANSPARENTE

-  Denúncia
-  Reclamação
-  Solicitação
-  Sugestão
-  Elogio
-  Simplifique
-  Acesso à Informação



[Metodologia](#) | [Amostragem](#) | [Ranking Estados](#) | [Ranking Municípios](#) | [Dados Abertos](#)

A Escala Brasil Transparente (EBT) é uma metodologia para medir a transparência pública em estados e municípios brasileiros. A EBT foi desenvolvida para fornecer os subsídios necessários ao Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União (CGU) para o exercício das competências que lhe atribuem os artigos 59 da Lei Complementar nº 101/2000 e 41 (I) da Lei de Acesso à Informação, assim como os artigos 68 (II) do Decreto nº 7.724/2012 e 18 (III), do Decreto nº 8.910/2016.

A EBT avalia o grau de cumprimento de dispositivos da Lei de Acesso à Informação (LAI). Suas versões três versões concentram-se na transparência passiva e por isso foram realizadas solicitações reais de acesso à informação aos entes públicos avaliados. A partir da EBT, a CGU pretende aprofundar o monitoramento da transparência pública e gerar um produto que possibilite o acompanhamento das ações empreendidas por estados e municípios no tocante ao direito de acesso à informação.