

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

BEATRIZ JACKIU PISA

UMA PROPOSTA PARA O DESENVOLVIMENTO DO
ÍNDICE DE AVALIAÇÃO DA GOVERNANÇA PÚBLICA (IGovP):
INSTRUMENTO DE PLANEJAMENTO E DESENVOLVIMENTO DO ESTADO

DISSERTAÇÃO

CURITIBA
2014

BEATRIZ JACKIU PISA

**UMA PROPOSTA PARA O DESENVOLVIMENTO DO
ÍNDICE DE AVALIAÇÃO DA GOVERNANÇA PÚBLICA (IGovP):
INSTRUMENTO DE PLANEJAMENTO E DESENVOLVIMENTO DO ESTADO**

Dissertação apresentada como requisito parcial 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: Governança Pública e Desenvolvimento.

Orientador: Prof. Dr. Antonio Gonçalves de Oliveira

CURITIBA

2014

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação

P673 Pisa, Beatriz Jackiu
Uma proposta para o desenvolvimento do índice de avaliação da governança pública (IGovP) : instrumento de planejamento e desenvolvimento do Estado / Beatriz Jackiu Pisa. — 2014.
222 f. : il. ; 30 cm

Orientador: Antonio Gonçalves de Oliveira.

Dissertação (Mestrado) – Universidade Tecnológica Federal do Paraná. Programa de Pós-graduação em Planejamento e Governança Pública, Curitiba, 2014.

Bibliografia: f. 189-208.

1. Administração pública – Avaliação – Indicadores. 2. Política pública. 3. Participação social. 4. Controle social. 5. Prestação de contas. 6. Efetividade. 7. Administração Pública – Dissertações. I. Oliveira, Antonio Gonçalves de, orient. II. Universidade Tecnológica Federal do Paraná. Programa de Pós-graduação em Planejamento e Governança Pública. III. Título.

CDD (22. ed.) 351

Biblioteca Central da UTFPR, Campus Curitiba



TERMO DE APROVAÇÃO

Título da Dissertação

UMA PROPOSTA PARA O DESENVOLVIMENTO DO ÍNDICE DE AVALIAÇÃO DA GOVERNANÇA PÚBLICA (IGovP): INSTRUMENTO DE PLANEJAMENTO E DESENVOLVIMENTO DO ESTADO.

Por

Beatriz Jackiu Pisa

Esta dissertação foi apresentada às 14h15min do dia 28 de fevereiro de 2014 como requisito parcial para a obtenção do título de MESTRE EM PLANEJAMENTO E GOVERNANÇA PÚBLICA, Área de Concentração – Governança Pública e Desenvolvimento, do Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública da Universidade Tecnológica Federal do Paraná. A candidata foi arguida pela Banca Examinadora composta pelos professores abaixo assinados. Após deliberação, a Banca Examinadora considerou o trabalho:

- Aprovado
- Aprovado com restrições
- Reprovado

Prof. Dr. Antonio Gonçalves de Oliveira
UTFPR – Câmpus Curitiba
(Orientador)

Profª.Drª. Isaura Alberton de Lima
UTFPR – Câmpus Curitiba

Prof. Dr. Silvio Cezar Arend
UNISC – Avaliador externo

Prof. Dr. Edelvino Razzolini Filho
UFPR – Avaliador externo

Visto da coordenação

Prof. Dr. Sérgio Tadeu Gonçalves Muniz

Observação:

Folha de Aprovação assinada encontra-se na Coordenação do Programa de Mestrado em Planejamento e Governança Pública da UTFPR.

[...] a solidariedade é, para mim, hoje, a questão mais importante. Eu definiria em duas palavras, que seria de um lado solidariedade, que eu acho que é o sentimento, é o cimento da democracia, é o que constrói a democracia. E do outro lado [...] o momento da ação [...]. Você deve pagar os seus impostos e, ainda, fazer muita ação. E se você não o fizer, o governo também não vai fazer. Eu defendo a tese de que governo só anda empurrado. O governo não anda, não tem motor próprio e quem empurra o governo é a cidadania.

(Herbert de Souza, 1996)

*Ao Cesar, meu esposo, companheiro de meus passos.
Não apenas pelo apoio silencioso e incondicional.
Não apenas por ser a mão sempre estendida e o
ombro sempre disponível.
Mas também pela imensa compreensão das minhas
angústias. Pela serena aceitação dos meus motivos,
que põem em movimento um ser em constante
inquietação.*

AGRADECIMENTOS

Ao meu orientador, Professor Doutor Antonio Gonçalves de Oliveira, pois, muito mais que transmitir conhecimentos – o que fez com maestria –, aprimorou-me, também, a noção de cidadania.

Ao Professor Edelvino Razzolini Filho, da Universidade Federal do Paraná, e à Professora Isaura Alberton de Lima, da Universidade Tecnológica Federal do Paraná, participantes das bancas de qualificação e defesa, pelas valiosas colaborações, que muito me auxiliaram na finalização deste estudo. Ao professor Silvio Cezar Arend, da Universidade Santa Cruz do Sul, que esteve presente na banca da defesa, por suas recomendações pertinentes e enriquecedoras.

Aos professores do Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública da UTFPR, por sua contribuição ao trabalho.

Aos meus professores de todas as épocas, pois sempre os admirei e os tive como modelos. Guardo-os com imenso carinho em minha memória, onde sempre é possível revê-los.

Agradeço, em especial, ao Professor Doutor Antônio Barbosa Lemes Júnior, e à sua esposa Rosicler, pelo estímulo, pela confiança e pela amizade inestimáveis.

Sou grata, também, à Estelita Sandra de Matias, pela revisão primorosa, e à Maria Laura Zocolotti, pela editoração impecável do texto.

Ao meu pai, Adriano (*in memoriam*), quem primeiro despertou-me o amor pelos estudos, e à minha mãe, Dircí, que me ensinou o valor do trabalho.

Aos meus irmãos Miriam, Adriano Júnior e Fernando, que muito se orgulham pelas minhas conquistas, assim como me orgulho das suas.

Aos colegas da CAIXA, em especial à Márcia Boiczuk Lacerda Krambeck, gestora exemplar nos princípios da governança, sempre pronta a incentivar meus estudos.

A todos aqueles, enfim, que, de alguma forma estiveram presentes nesta caminhada.

RESUMO

PISA, Beatriz Jackiu. **Uma proposta para o desenvolvimento do Índice de Avaliação da Governança Pública (IGovP): instrumento de planejamento e desenvolvimento do Estado**. 2014. 222f. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Governança Pública) – Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública (PPGPGP), Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR). Curitiba, 2014.

A essência do conceito de governança pública envolve, entre outros aspectos de gestão, a transparência, a prestação de contas (*accountability*), a ética, a integridade, a legalidade e a possibilidade de participação social nas decisões de políticas públicas. Mas como avaliar o grau com que cada ente federativo se esforça para cumprir os princípios da governança pública? No intuito de apresentar uma proposta de avaliação consistente, o objetivo deste estudo é desenvolver um índice de avaliação da governança pública que permita ao Estado e à Sociedade brasileira ter um parâmetro de avaliação sobre a efetividade das políticas públicas, ponderado para realizar essa avaliação fundamentada nos princípios da governança em função de indicadores desenvolvidos neste estudo. Essa ferramenta contribuirá para a sedimentação de uma cultura que favoreça e estimule o controle e a participação social bem como a saudável concorrência entre os entes governamentais. Os procedimentos metodológicos classificam-se, quanto à finalidade, em pesquisa aplicada; quanto ao método, este classifica-se como comparativo; com relação ao problema de pesquisa, tem abordagem qualitativa e quantitativa; quanto aos objetivos, a pesquisa é exploratória e descritiva; e quanto aos procedimentos, esta é caracterizada como bibliográfica, com fontes de pesquisa secundárias ou indiretas. Como resultado, comprova-se a possibilidade de criação do índice de avaliação da governança pública e sua aplicabilidade prática, inclusive com a apresentação de um ranking dos escores auferidos pelos entes federativos, ilustrando o grau de governança pública obtido a partir da ponderação das variáveis e indicadores preestabelecidos.

Palavras-chave: Governança Pública. Avaliação. Indicadores. Controle social. Efetividade das políticas públicas.

ABSTRACT

PISA, Beatriz Jackiu. **Public governance**: proposal for developing the Public Governance Assessment Index (IGovP): State planning and development tool. 2014. 222f. Dissertation (Planning and Public Governance Master's Degree) – Planning and Public Governance Post-Graduation Program (PPGGP), Paraná Federal Technological University (Universidade Tecnológica Federal do Paraná - UTFPR). Curitiba, 2013.

The public governance concept essence involves different management aspects and among them we can mention: transparency, accountability, ethics, integrity, legality and the possibility of social participation in the public decision-making process addressed to public policy implementation. But, how will we be able to assess the extent to which each federation entity makes a real effort to comply with the public governance principles? Aiming at submitting a consistent assessment proposal, the present study intends to develop a public governance index able to allow the State and the Brazilian society to have a weighed assessment parameter based on governance principles and on the present study indicators to measure addressed public policy effectiveness. The aforementioned tool will contribute to stimulating a solid social control and participation culture, as well as a healthy competition between government entities. As to methodological procedures the research is classified as: applied research, regarding its purpose; comparative, regarding its method; qualitative and quantitative, regarding research approach; exploratory and descriptive, regarding its objectives; and, bibliographic with secondary and indirect sources, regarding its procedures. The research results attest the possibility of creating a public governance assessment index with practical applicability. It would include a series of scores, based on variables and previously established indicators that assigned to federal entities would show their public governance degree.

Key-words: Public Governance. Assessment. Indicators. Social Control. Public Policy Effectiveness.

LISTA DE EQUAÇÕES

EQUAÇÃO 1 - FÓRMULA PARA O CÁLCULO DO IGovP	162
EQUAÇÃO 2 - FÓRMULA DA NOTA FINAL DO ÍNDICE IGovP 2010	163
EQUAÇÃO 3 - PONDERAÇÃO DA NOTA PERCENTUAL DO PILAR EFETIVIDADE.....	163
EQUAÇÃO 4 - COMPOSIÇÃO DA NOTA DA VARIÁVEL ACESSO À RENDA	164
EQUAÇÃO 5 - COMPOSIÇÃO DA NOTA DA VARIÁVEL DESENVOLVIMENTO HUMANO	164
EQUAÇÃO 6 - PONDERAÇÃO DA NOTA PERCENTUAL DO PILAR TRANSPARÊNCIA E <i>ACCOUNTABILITY</i>	164
EQUAÇÃO 7 - COMPOSIÇÃO DA NOTA DA VARIÁVEL ACESSO À INFORMAÇÃO E PRESTAÇÃO DE CONTAS	165
EQUAÇÃO 8 - PONDERAÇÃO DA NOTA PERCENTUAL DO PILAR PARTICIPAÇÃO	165
EQUAÇÃO 9 - COMPOSIÇÃO DA NOTA DA VARIÁVEL ELEITORADO VOTOS EFETIVOS VÁLIDOS VERSUS ELEITORES APTOS 1.º TURNO	165
EQUAÇÃO 10 - COMPOSIÇÃO DA NOTA DA VARIÁVEL ACESSO À RENDA	166
EQUAÇÃO 11 - PONDERAÇÃO DA NOTA PERCENTUAL DO PILAR EQUIDADE	166
EQUAÇÃO 12 - COMPOSIÇÃO DA NOTA DA VARIÁVEL DESIGUALDADE DE RENDA - ÍNDICE DE GINI.....	166
EQUAÇÃO 13 - COMPOSIÇÃO DA NOTA DA VARIÁVEL POPULAÇÃO SEM ACESSO À VIDA DIGNA.....	167
EQUAÇÃO 14 - PONDERAÇÃO DA NOTA PERCENTUAL DO PILAR L.E.I.....	167
EQUAÇÃO 15 - COMPOSIÇÃO DA NOTA DA VARIÁVEL CUMPRIMENTO DA LRF	167
EQUAÇÃO 16 - COMPOSIÇÃO DA NOTA DA VARIÁVEL DIREITOS HUMANOS	168

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 - INDIVÍDUO, SOCIEDADE E ESTADO NA VISÃO DE BONAVIDES.....	28
FIGURA 2 - EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO ESTADO BRASILEIRO VERSUS CRONOLOGIA DAS CONSTITUIÇÕES	55
FIGURA 3 - ESQUEMA DE INTERAÇÃO ENTRE O CONTROLE GOVERNAMENTAL E O CONTROLE SOCIAL	90
FIGURA 4 - OS PROCESSOS EVOLUTIVOS DA GOVERNANÇA CORPORATIVA	105
FIGURA 5 - ABRANGÊNCIA E DIVERSIDADE DOS CONCEITOS DE GOVERNANÇA CORPORATIVA.....	113
FIGURA 6 - DIAGRAMA ILUSTRATIVO DA FORMAÇÃO DE ÍNDICES E INDICADORES	151
FIGURA 7 - CONSELHOS ESTADUAIS E NÚMERO DE INSTRUMENTOS ASSOCIADOS - 2012	160
FIGURA 8 - DIAGRAMA DA FORMAÇÃO DO IGovP	161
FIGURA 9 - ESCALA DAS FAIXAS DE RESULTADO DO IGovP.....	169
FIGURA 10 - MAPEAMENTO DOS RESULTADOS DO IGovP NO BRASIL.....	175

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 - REQUISITOS DAS MANIFESTAÇÕES DE CONJUNTO ORDENADAS.....	29
QUADRO 2 - REGIMES DE GOVERNO E SUAS CARACTERÍSTICAS.....	31
QUADRO 3 - FORMAS DE GOVERNO E SUAS CARACTERÍSTICAS.....	32
QUADRO 4 - SISTEMAS DE GOVERNO E SUAS CARACTERÍSTICAS.....	33
QUADRO 5 - FORMAS DE ESTADO E SUAS CARACTERÍSTICAS.....	37
QUADRO 6 - PRINCÍPIOS QUE REGEM O ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO.....	41
QUADRO 7 - RELAÇÕES HISTÓRICAS ENTRE ESTADO, SOCIEDADE E GESTÃO PÚBLICA.....	54
QUADRO 8 - EVOLUÇÃO DO ESTADO BRASILEIRO SEGUNDO SUAS CONSTITUIÇÕES (1824-1988).....	58
QUADRO 9 - PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS DA BUROCRACIA, SEGUNDO WEBER.....	63
QUADRO 10 - VANTAGENS E DISFUNÇÕES DA BUROCRACIA.....	63
QUADRO 11 - PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS DA NEW PUBLIC MANAGEMENT.....	69
QUADRO 12 - ETAPAS EVOLUTIVAS DO MODELO GERENCIAL NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	70
QUADRO 13 - QUATRO SETORES DO APARELHO ESTATAL SEGUNDO O PDRAE.....	75
QUADRO 14 - PERÍODOS DE INTRODUÇÃO DA CULTURA DO NPM E GE NO BRASIL.....	76
QUADRO 15 - PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA SEGUNDO O DECRETO-LEI 200 DE 1967.....	82
QUADRO 16 - PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	82
QUADRO 17 - PRINCÍPIOS GERAIS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	83
QUADRO 18 - CLASSIFICAÇÃO DO CONTROLE QUANTO AOS ASPECTOS EXTENSÃO, MOMENTO E AMPLITUDE.....	87
QUADRO 19 - CLASSIFICAÇÃO DO CONTROLE SEGUNDO A NATUREZA DOS ORGANISMOS CONTROLADORES.....	87
QUADRO 20 - CLASSIFICAÇÃO DO CONTROLE QUANTO AO ÂMBITO DE APLICAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	88
QUADRO 21 - TERMOS UTILIZADOS NAS DEFINIÇÕES DE CONTROLE SOCIAL.....	89
QUADRO 22 - ATRIBUIÇÕES DAS LEIS REFERENTES AO PROCESSO ORÇAMENTÁRIO ...	91
QUADRO 23 - FASES DO CICLO POLÍTICO E SUAS CARACTERÍSTICAS PRINCIPAIS.....	99
QUADRO 24 - ALGUMAS DEFINIÇÕES DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	99
QUADRO 25 - MODELOS EXPLICATIVOS DE ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	102

QUADRO 26 - CONCEPÇÃO DE GOVERNANÇA SEGUNDO AS DIVERSAS ÁREAS DE ESTUDO	103
QUADRO 27 - LINHA DO TEMPO DA GOVERNANÇA CORPORATIVA NO BRASIL E NO MUNDO - 1995-2013	108
QUADRO 28 - QUADRO DE DEFINIÇÕES DE GOVERNANÇA CORPORATIVA	109
QUADRO 29 - PRINCÍPIOS DE GOVERNANÇA CORPORATIVA E SUAS FINALIDADES.....	111
QUADRO 30 - DEFINIÇÕES DE GOVERNANÇA PÚBLICA POR AUTORES NACIONAIS E ESTRANGEIROS	118
QUADRO 31 - DEFINIÇÕES DE GOVERNANÇA PÚBLICA POR ORGANIZAÇÕES NACIONAIS E ESTRANGEIRAS	119
QUADRO 32 - DISTINÇÃO ENTRE GOVERNANÇA E GOVERNABILIDADE.....	121
QUADRO 33 - RECOMENDAÇÕES ESTIPULADAS PELO IFAC	122
QUADRO 34 - PRINCÍPIOS DA GOVERNANÇA PÚBLICA.....	125
QUADRO 35 - MODELO AVALIATIVO DE <i>ACCOUNTABILITY</i>	130
QUADRO 36 - EFICIÊNCIA, EFICÁCIA E EFETIVIDADE SOB A DIMENSÃO DA ADMINISTRAÇÃO PARA RESULTADOS	139
QUADRO 37 - DESCRIÇÃO DA METODOLOGIA DE PESQUISA	144
QUADRO 38 - LIMITAÇÕES OBSERVADAS NO USO DE INDICADORES.....	150
QUADRO 39 - INDICADORES PROPOSTOS PARA A FORMAÇÃO DO ÍNDICE IGovP	153
QUADRO 40 - CARACTERÍSTICAS DOS INDICADORES DO IGovP.....	157
QUADRO 41 - COMPOSIÇÃO DO IGovP E SEUS CRITÉRIOS DE PONDERAÇÃO - ANO 2010	158

LISTA DE SIGLAS

ADR	<i>American Depositary Receipts</i>
ANAO	<i>Australian National Audit Office</i>
AP	Administração Pública
BDMG	Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais
CGU	Controladoria Geral da União
CLAD	Centro Latino-Americano de Administração para o Desenvolvimento
CVM	Comissão de Valores Mobiliários
DASP	Departamento Administrativo do Serviço Público
DATASUS	Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde do Brasil
ENAP	Escola Nacional de Administração Pública
ESTADIC	Pesquisa de Informações Básicas Estaduais
FEBRABAN	Federação Brasileira de Bancos
FMI	Fundo Monetário Internacional
GE	Governo Empreendedor
IBCA	Instituto Brasileiro de Conselheiros de Administração
IBGC	Instituto Brasileiro de Governança Corporativa
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDHM	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
IFAC	<i>International Federation of Accountants</i>
IGovP	Índice de Avaliação da Governança Pública
IIA	<i>Institute of Internal Auditors</i>
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LAI	Lei de Acesso à Informação
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LGBT	Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais
LOA	Lei Orçamentária Anual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MARE	Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado
MPOG	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

NAP	Nova Administração Pública
NGP	Nova Gestão Pública
NPM	<i>New Public Management</i>
NSP	Novo Serviço Público
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
PCASP	Plano de Contas Aplicado ao Setor Público
PD	Plano Diretor
PDRAE	Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento no Brasil
PPA	Plano Plurianual
PrND	Programa Nacional de Desburocratização
RH	Recursos Humanos
SEC	<i>Securities and Exchange Commission</i>
SOX	Lei Sarbanes-Oxley
TCE	Tribunal de Contas Estadual
TCU	Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	18
1.1 DEFINIÇÃO DO PROBLEMA	22
1.2 PRESSUPOSTOS.....	23
1.3 OBJETIVOS DA PESQUISA	24
1.3.1 Objetivo Geral	24
1.3.2 Objetivos Específicos	24
1.4 JUSTIFICATIVA	24
2 REFERENCIAL TEÓRICO	27
2.1 SOCIEDADE, GOVERNO E ESTADO.....	27
2.2 SOCIEDADE	27
2.3 GOVERNO E SUAS FORMAS DE EXPRESSÃO	30
2.3.1 Regimes de Governo	31
2.3.2 Formas de Governo	32
2.3.3 Sistemas de Governo	33
2.4 O ESTADO - CONCEITOS E FUNDAMENTOS	33
2.4.1 Formas de Estado	37
2.4.2 Soberania e Autonomia	38
2.4.3 O Estado de Direito	38
2.4.4 O Estado Democrático de Direito	39
2.5 A EVOLUÇÃO DO ESTADO MODERNO	42
2.5.1 Estado Absolutista (século XIV ao século XVIII).....	43
2.5.2 Estado Liberal (século XVIII ao final do século XIX)	45
2.5.3 O Estado Marxista ou Socialista.....	46
2.5.4 Estado de Bem-estar Social (pós Segunda Guerra Mundial até 1970)	48
2.5.5 Estado Neoliberal (a partir de 1970).....	50
2.5.6 A Reconstrução do Estado: a reforma gerencial	52
2.6 EVOLUÇÃO DO ESTADO BRASILEIRO.....	54
2.6.1 Constituição Federal de 1988.....	60
2.7 ADMINISTRAÇÃO, GESTÃO E GOVERNANÇA PÚBLICA NO BRASIL....	61

2.7.1	Administração Pública Patrimonialista.....	61
2.7.2	Administração Pública Burocrática.....	62
2.7.2.1	A reforma burocrática no Brasil.....	64
2.7.3	Reformas da <i>New Public Management</i>	67
2.7.4	A Reforma Gerencial no Brasil.....	71
2.7.5	Do Modelo da Administração Pública Gerencial ao Novo Serviço Público.....	78
2.8	ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA - SEUS CONCEITOS, ENTES FORMADORES E PRINCÍPIOS.....	79
2.8.1	Princípios da Administração Pública.....	81
2.9	INSTITUIÇÕES PÚBLICAS.....	84
2.9.1	Finalidade da Administração Pública.....	85
2.10	CONTROLE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	86
2.11	CONTROLE E PARTICIPAÇÃO SOCIAL.....	88
2.11.1	Acesso à Informação para Exercício do Controle Social.....	94
2.12	POLÍTICAS PÚBLICAS.....	96
2.13	GOVERNANÇA.....	102
2.13.1	Governança Corporativa.....	104
2.13.2	Governança Pública.....	113
2.13.3	Princípios da Governança Pública.....	121
2.13.3.1	Princípio da Transparência (<i>Openness/Disclosure</i>).....	126
2.13.3.2	Princípio da Prestação de Contas (<i>Accountability</i>).....	128
2.13.3.3	Princípio da Participação.....	130
2.13.3.4	Princípio da Integridade (<i>compliance</i>).....	132
2.13.3.5	Princípio da Legalidade.....	134
2.13.3.6	Princípio da Equidade.....	136
2.13.4	Avaliação da Governança Pública.....	137
3	PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....	142
3.1	PROCEDIMENTOS, CRITÉRIOS E DELIMITAÇÕES.....	142
3.1.1	Considerações e Critérios de Formação dos Indicadores do IGovP.....	147
3.1.2	Metodologia para Formação do Índice de Avaliação da Governança Pública (IGovP).....	161

4 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS: PROPOSTA DO IGovP	171
4.1 <i>RANKING</i> ESTADUAL E POR REGIÃO DO ÍNDICE DE AVALIAÇÃO DA GOVERNANÇA PÚBLICA (IGovP)	171
5 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES	182
REFERÊNCIAS	188
APÊNDICES	208
ANEXOS	214

1 INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 é conhecida como Constituição Cidadã por conceder aos brasileiros direitos inéditos, próprios do estado democrático de direito que se implantou a partir de então, entre eles o de exercer o controle sobre a Administração Pública, de exigir ética, integridade (*compliance*), transparência (*disclosure*) e prestação de contas (*accountability*), bem como de participar diretamente na escolha das políticas públicas a serem implantadas.

Nesse contexto, a partir dos anos 1990 observa-se uma reestruturação do Estado, com o intuito de torná-lo mais voltado para os aspectos sociais, visando consolidar uma nova relação Estado e Sociedade.

A partir dessa nova relação estabelecida, evolui-se para a noção de Governança, que se refere à capacidade do Estado de implementar as políticas necessárias para o alcance dos objetivos comuns e pressupõe o aperfeiçoamento dos meios de interlocução com a sociedade, ao passo que sejam promovidas ações que garantam a maior atuação do cidadão e a responsabilização dos agentes públicos.

Dessa forma, torna-se imprescindível o desenvolvimento de mecanismos que permitam oferecer maior transparência e prestação de contas à sociedade em resposta às exigências da sociedade quanto ao uso dos recursos e à efetividade das ações governamentais.

Busca-se também estimular a participação e o controle social, especialmente no que tange à efetividade decorrente da implementação das políticas públicas, que deveriam traduzir as ações do governo para atender às reais necessidades da sociedade.

Porém, há uma constatação de que a seleção das políticas a serem incluídas na agenda de governo para implementação é submetida ao jogo do poder político. Assim, quando uma determinada demanda ou problema da sociedade se torna prioridade governamental, só então é iniciado o processo para seu atendimento ou resolução.

Esse fato demonstra que se não houver uma forte atuação da sociedade, organizada e bem informada, dotada de ferramentas que permitam uma avaliação das ações governamentais, poderão ser selecionadas políticas públicas que não venham a atender seus reais interesses.

Políticas públicas devem ser compreendidas como aquelas ações que um determinado governo escolhe implementar com o objetivo de atender a uma demanda pública ou resolver um problema, lembrando-se que essa escolha sofre forte influência política em função dos interesses dos diversos setores que podem por ela ser beneficiados.

De fato, é possível constatar os esforços do governo para promover a transparência e incentivar o controle social. A atuação da Controladoria Geral da União (CGU) é um exemplo desse empenho em promover uma ligação maior entre Sociedade e Administração.

E não somente a CGU, mas também os Tribunais de Contas tiveram suas atuações ampliadas com o intuito de não se restringirem à verificação do princípio da legalidade/conformidade, mas de alcançar outros níveis relacionados aos demais princípios da boa administração pública, como eficiência, economicidade e transparência, tudo isto com o objetivo de promover a ética entre os gestores (agentes) e a adequada aplicação dos recursos públicos.

No entanto, esse controle da Administração Pública sobre si mesma, apesar de coibir a corrupção, não descarta a adoção de outros instrumentos que devem ser disponibilizados para que realmente se possa avaliar, de imediato, se o Estado vem cumprindo sua parte no pacto estabelecido com a sociedade, de gerir e aplicar os recursos comuns e combater práticas lesivas ao interesse público.

Na verdade, ainda faltam instrumentos avaliativos, objetivos e acessíveis que exponham de forma sistemática e tempestiva a efetividade das ações governamentais e que tenham por base os princípios da governança pública.

É exatamente esta a proposta deste estudo: criar um índice de medição da governança pública e fazer isto a partir do ponto de vista de seus princípios, bem como apresentá-lo como um instrumento de autoavaliação para o Estado, e de controle social para os cidadãos.

Em conformidade com o artigo 74, §2.º, da Constituição de 1988, é direito do cidadão exercer o controle social e, portanto, é dever do Estado promover a transparência e o acesso à informação para que o cidadão comum possa assumir seu papel na sociedade como sujeito ativo.

Neste contexto é possível observar que as organizações civis têm se tornado um espaço para a integração e para a gestão social, entendidas sob o aspecto da participação do cidadão nos destinos do País.

Assim, constituem instrumentos a serviço da transparência e da governança pública, entre outros, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF); todo o processo orçamentário composto pelo Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA); a Lei de Acesso à Informação (LAI); o Estatuto das Cidades; a Controladoria Geral da União e o Ministério Público, entre outros. É justamente essa busca do Estado por gerir com maior responsividade e transparência que proporcionará a percepção da efetividade de suas ações.

Atualmente, o cenário político e econômico mostra-se propício à consolidação da governança, porém ainda é um desafio considerável a ser superado pelas organizações públicas, que vai requerer esforços e adoção de alternativas inovadoras de gestão.

A utilização de modelos de análise e mensuração detalhada por indicadores que tenham como substrato os princípios da governança pública representa uma inovação no sentido de ser um mecanismo eficaz de conhecimento do grau de governança praticada pela União, Distrito Federal e Estados, permitindo inclusive o acompanhamento do seu grau de evolução.

Para fundamentar teoricamente este estudo, desenvolveu-se o marco conceitual envolvendo os conceitos de Estado, Governo e Sociedade; fundamentos da administração pública e modalidades de gestão adotadas ao longo da história, bem como da evolução do controle social e da governança pública.

A proposta de criação do índice exigiu da pesquisadora um estudo aprofundado sobre a existência de indicadores, de como são obtidos e calculados, como se procedem às medições, que ponderações lhes são aplicadas, e quais desses indicadores têm aderência aos princípios de governança de modo a compor a criação do IGovP.

Importante ressaltar que não foram encontrados estudos específicos sobre o desenvolvimento de um índice de governança pública aplicado aos entes federados. Existem alguns trabalhos restritos à aplicação da governança em determinados órgãos da administração indireta e/ou empresas públicas, os quais se referem mais à governança corporativa propriamente dita do que à governança pública.

De grande valia para o presente estudo foi a vasta pesquisa em organismos nacionais e internacionais, como os estudos do Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC), do Banco Mundial, do *International Federation of Accountants* (IFAC), do Centro Latino-Americano de Administração para o Desenvolvimento (CLAD) e, especialmente, os relatórios da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) destinados ao Brasil, além de inúmeros outros estudos de outras organizações e autores constantes do referencial teórico.

Cabe aqui uma observação sobre os artigos do ex-ministro do Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado (MARE), Bresser-Pereira, uma vez que, no que tange à reforma gerencial brasileira, é considerado como um autor de grande notoriedade, mesmo entre autores internacionais, os quais o referenciam constantemente em seus artigos. Este fato – o de citar Bresser-Pereira em inúmeras oportunidades – é observado no tópico que trata da reforma gerencial no Brasil.

Para atingir seus objetivos, este estudo está estruturado em cinco capítulos.

O primeiro inclui a presente Introdução, na qual se definem a estrutura, o problema de pesquisa, os pressupostos, os objetivos e a justificativa.

No segundo capítulo é apresentado o referencial teórico em que se fundamenta o estudo e abordam-se os seguintes conceitos: Estado, Sociedade e Governo, seus conceitos e fundamentos; a evolução do Estado Moderno; a administração, gestão e governança pública, seus princípios e fundamentos.

No terceiro capítulo são apresentados os procedimentos metodológicos, momento em que se detalham os instrumentos, critérios e procedimentos adotados na pesquisa e se apresenta o quadro conceitual e de formação metodológica dos indicadores selecionados para a formação do Índice de Avaliação da Governança Pública (IGovP). Neste capítulo também são abordadas as limitações e delimitações do método.

O quarto capítulo evidencia os resultados, analisando-se a aplicabilidade do modelo apresentado para compor o IGovP, com a apresentação dos resultados e do *ranking* dos indicadores para os estados brasileiros, bem como do índice da União e do Distrito Federal, e, ainda, o valor atribuído às grandes regiões geográficas do País.

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.

O quinto capítulo trata das considerações finais, incluindo conclusões e sugestões para futuros trabalhos.

1.1 DEFINIÇÃO DO PROBLEMA

Com a retomada da democracia no Brasil, a administração pública tem experimentado inúmeros processos de mudança, notadamente a partir da reforma do Estado e, com ela, a introdução de novos modelos de gestão e novos sistemas de informações e instrumentos de controle.

Esses processos de mudança decorrem da necessidade de acompanhar e se adaptar às exigências do desenvolvimento social e tecnológico global, incluído neste cenário o setor público.

Nesse contexto de inovações, o acesso à informação e a rapidez com que esta é disseminada expõem a gestão pública ao crivo do controle social, especialmente quanto à comparação entre os programas e objetivos dos planos de governo e os resultados observados na implementação das políticas públicas.

A sociedade tem reivindicado maior atenção aos direitos sociais e políticos, maior equidade na distribuição de renda, maior transparência, eficiência e eficácia no trato dos recursos públicos e ampliação da participação nas decisões e na formulação dos programas de governo, tudo isto acompanhado pelo devido processo de prestação de contas (*accountability*).

Essas exigências do cidadão encontram respaldo na Constituição Federal e também nos princípios da governança pública, que estabelece: ética, integridade, legalidade, transparência (*disclosure*), participação social e prestação de contas (*accountability*) como diretrizes básicas a guiar a atuação dos gestores públicos.

A adoção de tais princípios contribui para o desenvolvimento de qualquer país e desempenha um papel fundamental no crescimento econômico e social, ao mesmo tempo em que proporciona maior confiabilidade ao setor público, induzindo a melhorias no desempenho de suas organizações (STREIT e KLERING, 2004; BOGONI *et al.*, 2010).

É a partir desse entendimento que a busca pela efetividade na gestão pública apresenta-se como uma questão fundamental a ser debatida e evidencia a necessidade de se estabelecerem critérios consistentes, capazes de avaliar o grau de governança pública com que os entes governamentais selecionados para análise (União, Distrito Federal, Estados) desempenham suas funções em prol da sociedade.

Fruto da constatação da falta de um índice específico para a medição desse grau de governança entre os entes governamentais, e com o interesse de contribuir para a criação de um índice de avaliação da governança pública (IGovP), é intenção deste estudo responder à seguinte questão de pesquisa:

Como criar um índice consistente, atrelado aos princípios da governança pública, capaz de avaliar o grau de governança dos entes federativos?

1.2 PRESSUPOSTOS

A partir da questão estabelecida, pressupõe-se que:

- 1) Existe a necessidade de se avaliar a gestão pública sob o prisma da governança pública para que seja possível uma avaliação do grau com que as ações governamentais resultam em benefícios efetivos à sociedade.
- 2) Para ser possível uma avaliação do grau de governança pública, considera-se necessário, também, o estabelecimento de indicadores consistentes e confiáveis, relacionados aos princípios da governança pública, que resultem em uma avaliação adequada e aplicável.

1.3 OBJETIVOS DA PESQUISA

No esforço por atender à questão norteadora, definiram-se os objetivos de pesquisa de modo a detalhar os desdobramentos necessários ao completo conhecimento dos fatos que ensejam a investigação proposta.

1.3.1 Objetivo Geral

Desenvolver um índice de medição da governança pública e fazer isto a partir do ponto de vista de seus princípios, bem como apresentá-lo como um instrumento de autoavaliação para o Estado e de controle social para os cidadãos.

1.3.2 Objetivos Específicos

Para alcançar o objetivo geral, são estabelecidos para o estudo os seguintes objetivos específicos:

1. Definir governança e estabelecer os princípios que servirão de base à criação do índice de avaliação da governança pública.
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 controle social e de autoavaliação pelos entes federativos do Estado brasileiro.

1.4 JUSTIFICATIVA

A implementação das políticas públicas deve partir de uma decisão conjunta, que resulta da interação de dois atores – o governo, que busca atender às necessidades da sociedade, e a sociedade, que espera pela efetividade das ações do governo.

Um meio de concretização desse ideal pressupõe a existência de condutas éticas e mecanismos de transparência, prestação de contas e disponibilização de informações por parte do governo, e do exercício do controle social por parte dos cidadãos.

Além do acesso à informação, é importante que os dados sejam trabalhados de modo a constituírem informações relevantes, adequadas e tempestivas, para que permitam a avaliação imediata de como os recursos públicos estão gerando desenvolvimento e melhoria na qualidade de vida da sociedade.

Esse índice deve estar atrelado aos princípios da governança pública, que, segundo Matias-Pereira (2010b, p.124-125), são: transparência (*disclosure*); equidade (*fairness*); prestação de contas (*accountability*); cumprimento das leis (*compliance*) e ética.

Acrescidos aos princípios definidos por Matias-Pereira (2010b), e presentes neste estudo, têm-se os princípios da participação, integridade e efetividade.

Cabe ressaltar ainda que a elaboração do índice proposto não consiste em uma tarefa trivial. Matias-Pereira (2010a, p.127) ressalta que inclusive a Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República identifica alguns problemas em relação ao atendimento aos princípios da governança, quais sejam: (i) a relação do Estado com o setor privado e a sociedade civil carece de institucionalidade; (ii) existe deficiência de mecanismos de organização e participação da sociedade civil nas políticas públicas; e (iii) há acesso limitado a informações públicas (BRASIL, 2009, p.18), não obstante o disposto na Lei Complementar 131/2009, também conhecida como Lei de Transparência, e na propalada Lei de Acesso à Informação (LAI), publicada em 2011 sob o n.º 12.527/2011.

Considere-se que para mensurar o nível de governança deve-se relacionar seus princípios com as ações resultantes de suas aplicações. Isso implica a existência e disponibilização de dados históricos da evolução de indicadores sociais relacionados com a implementação de políticas públicas.

Nesse sentido, é importante esclarecer que inúmeras organizações internacionais têm desenvolvido indicadores e publicado estudos sobre a mensuração da governança, como a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), o Banco Central Europeu e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).

Porém, esses estudos, na visão de Walle (2005), ilustram situação de comparação entre diversos países de forma genérica e subjetiva, não contemplando a realidade e as particularidades de cada país. No entanto, eles são úteis como fontes de informação e metodologia de avaliação.

Neste matiz, o presente estudo justifica-se pela preocupação de criar meios para suprir uma carência constatada – a falta de instrumentos para medir o grau de governança pública praticado pelos entes federativos no Brasil (União, Distrito Federal e Estado).

Assim justificado, espera-se, com este estudo, proporcionar um instrumento real de aferição, fundamentado na prática da boa governança que permita ao governo e à sociedade dispor de parâmetros de avaliação da efetividade das políticas públicas.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 SOCIEDADE, GOVERNO E ESTADO

A noção de Estado evolui desde a Antiguidade. Os primeiros escritos datam de aproximadamente 360 a.C. da Grécia de Platão e Aristóteles, depois em Cícero na Roma do século I a.C. Por óbvio, a esses estudos faltava o rigor exigido pelas atuais concepções, sendo que as preocupações se voltavam mais às melhores formas e benefícios da convivência social (DALLARI, 1998, p.5).

A vida em sociedade proporcionou benefícios ao homem, o qual, para mantê-los e preservá-los, passou a compartilhar esforços comuns que demandavam a coordenação de alguém. Essa coordenação só era eficiente quando o grupo naturalmente aceitava e cooperava, surgindo então a ideia da união para atingir uma finalidade, ou seja, o bem comum (BITTAR, 2011, p.89).

Essa sociedade natural não detinha, no entanto, a força coercitiva para manter e preservar a harmonia entre o grupo. Tem-se, assim, a necessidade da criação de uma figura abstrata com o poder de regular as ações do grupo. A essa figura denominou-se "Estado" (BITTAR, 2011, p.89-90; DALLARI, 1998, p.8; BONAVIDES, 2000b, p.47).

2.2 SOCIEDADE

O conceito de sociedade também remete à Antiguidade, quando Aristóteles descreveu a *Pólis*, referindo-se ao modelo de cidade-grega de sua época como a comunidade cívica mais perfeita, afirmando que o homem destina-se naturalmente à vida na cidade-estado – *anthwpos politikon zwon* (BITTAR, 2011, p.89).

Bonavides (2000b, p.71) revela uma visão da sociedade como um elo entre o Ser e o Estado. Para ele, sociedade é "algo interposto entre o indivíduo e o Estado, é a realidade intermediária, mais larga e externa, superior ao Estado, porém inferior ainda ao indivíduo, enquanto medida de valor".

Essa visão é representada na figura 1, a seguir:

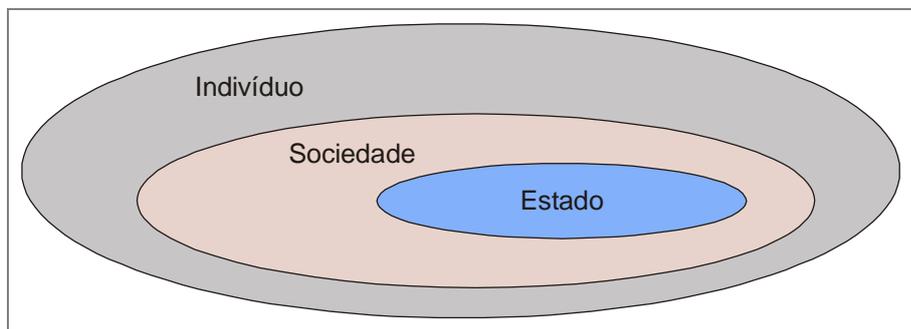


Figura 1 - Indivíduo, Sociedade e Estado na Visão de Bonavides
Fonte: Elaboração da autora a partir de Bonavides (2000b, p.71).

Consoante esse entendimento de Bonavides (2000b), sociedade corresponde ao círculo mais amplo, e Estado ao mais restrito. Primeiro vem a sociedade e, depois, o Estado. Evidentemente, antes de todos vem o indivíduo, sem o qual os dois outros não existiriam.

Inúmeros filósofos, em diferentes épocas da história, concordam que a sociedade existe para cumprir uma função – a de promover o bem comum.

Mas, no que consiste o bem comum? Dallari (1998, p.12) vê como "um conceito extremamente feliz e verdadeiramente universal" a definição de bem comum emitida pelo Papa João XXIII (1963, p.58), segundo a qual "o bem comum consiste no conjunto de todas as condições de vida social que consintam e favoreçam o desenvolvimento integral da personalidade humana".

Essa definição não privilegia qualquer espécie particular de bens, mas sim o conjunto das condições, incluindo a ordem jurídica e os valores materiais e espirituais que garantam o desenvolvimento da personalidade (DALLARI, 1998, p.12).

Desse modo, para que exista uma sociedade, e para que esta possa cumprir sua função de promover o bem comum, alguns requisitos são necessários. Dallari (1998, p.13) sugere a presença de alguns elementos essenciais para que um agrupamento social seja considerado uma sociedade:

- a) Finalidade social ou valor social: pressupõe um ato de escolha, um objetivo conscientemente estabelecido;
- b) Manifestações de conjunto ordenadas - ordem social e ordem jurídica: evidencia que, para alcançar o objetivo, a simples existência de uma

finalidade comum não é suficiente, sendo necessário que os membros da sociedade se manifestem por meio de ação conjunta permanentemente reiterada, atendendo a três requisitos: reiteração, ordem e adequação, conforme ilustra o quadro 1, a seguir:

Reiteração	Surge da necessidade dos membros da sociedade, conjunta e continuamente, reiterar seus objetivos uma vez que a própria noção de bem comum pode mudar pela influência de novos fatores.
Ordem	Prevê que as manifestações da sociedade ocorram conforme uma norma, para que ela possa atuar em função do bem comum. Essa ordem deve ser regida por leis sujeitas ao princípio da imputação e não deve excluir a vontade e a liberdade dos indivíduos, uma vez que todos os membros da sociedade participam da escolha das normas de comportamento social, restando também a possibilidade do não cumprimento da norma e o recebimento da punição que for prevista para a desobediência.
Adequação	Assegura que todos os indivíduos e grupos, bem como a própria sociedade no seu todo tenham sempre em conta as exigências e as possibilidades da realidade social, para que as ações não se desenvolvam em sentido diferente daquele que conduz efetivamente ao bem comum, ou para que a consecução deste não seja prejudicada pela utilização deficiente ou errônea dos recursos sociais disponíveis.

Quadro 1 - Requisitos das Manifestações de Conjunto Ordenadas

Fonte: Elaboração da autora a partir de Dallari (1998, p.13-15).

- c) Poder social: em qualquer época da história da humanidade que se queira conhecer, será sempre indispensável que se dê especial atenção ao fenômeno do poder.

Embora seja uma tarefa difícil estabelecer uma "tipologia do poder", é possível apontar algumas características que sintetizam a noção de poder: uma delas é a sociabilidade, considerando que "o poder é um fenômeno social, que não pode ser explicado pela simples consideração de fatores individuais", e a outra é a bilateralidade, "indicando que o poder é sempre a correlação de duas ou mais vontades, havendo uma que predomina" (DALLARI, 1998, p.19-20).

Dallari (1998) analisa ainda as configurações de poder e seus métodos na sociedade contemporânea e os enumera como segue:

1. O poder, reconhecido como necessário, requer também o reconhecimento de sua legitimidade, o que se obtém mediante o consentimento dos que a ele se submetem;
2. Embora o poder não chegue a ser puramente jurídico, ele age concomitantemente com o direito, buscando uma coincidência entre os objetivos de ambos;

3. Há um processo de objetivação, que dá precedência à vontade objetiva dos governados ou da lei, desaparecendo a característica de poder pessoal;
4. Atendendo a uma aspiração à racionalização, desenvolveu-se uma técnica do poder, que o torna despersonalizado (poder do grupo, poder do sistema), ao mesmo tempo em que busca meios sutis de atuação, colocando a coação como forma extrema (DALLARI, 1998, p.20).

Entre sociedade e Estado configura-se uma relação entre dois poderes, ao que Bresser-Pereira (1995, p.95) classifica como: a) o poder informal da nação ou da sociedade civil; e b) o poder formal do Estado.

No entender de Bresser-Pereira (1995, p.91-92), essa sociedade civil "é constituída pelo povo, mas enquanto o povo é o conjunto de cidadãos iguais perante a lei". Para que o povo seja considerado uma sociedade civil, ele deve estar de tal forma "organizado e ponderado de acordo com os diferentes pesos políticos que dispõem os grupos sociais em que os cidadãos estão inseridos".

Bobbio (2007, p.33) apresenta uma visão diferente. Para ele, "sociedade civil significa a esfera das relações sociais não reguladas pelo Estado". A esta visão Bresser-Pereira (1995, p.91) complementa que, apesar de "estarem à margem do Estado, estas relações sociais exercem forte influência sobre ele".

Na verdade, Bresser-Pereira (1995, p.91) discorda de Bobbio ao afirmar que a sociedade incorpora a vida familiar que é regulada pelo Estado através do direito civil e, também, pela atividade produtiva ou econômica regulada pelos mercados e pelo Estado.

Assim, o Estado seria um ente formado e permanentemente reformado pela sociedade para que esta seja regulada por ele, em função de seus valores, ou corporativamente, em função de seus interesses (BRESSER-PEREIRA, 2010a, p.130).

2.3 GOVERNO E SUAS FORMAS DE EXPRESSÃO

Consoante o objetivo deste estudo, torna-se necessário diferenciar os conceitos de Estado e Governo. Segundo Dallari (1998), a principal noção de governo refere-se a um conjunto particular de pessoas que, temporariamente, exercem posições de autoridade dentro de um Estado. Assim, os governos se revezam em períodos, ao passo que o Estado é permanente (ou mais difícil de ser mudado).

Atualmente, governo é classificado de três maneiras: quanto ao seu regime, que pode ser a democracia e a autocracia; quanto a sua forma: monarquia ou república; e também quanto aos sistemas adotados: parlamentarismo e presidencialismo.

2.3.1 Regimes de Governo

O regime de governo relaciona-se ao poder soberano do Estado, ao modo como este poder é dividido e ao papel da sociedade nesse governo. Os regimes de governo podem ser mais ou menos autoritários, e são classificados em regimes democráticos ou autocráticos. O quadro 2 evidencia esses conceitos:

Regimes de Governo	Características
<p>Democrático</p> <p>Origina-se dos radicais gregos <i>demos</i>: povo e <i>kratos</i>: poder. Abraham Lincoln o definiu como o governo do povo, pelo povo e para o povo.</p> <p>A maior contribuição teórica para a democracia moderna vem do filósofo Rousseau através de sua obra <i>O Contrato Social</i> (1762), quando afirma que a soberania pertence ao povo e a lei deve ser expressão da vontade geral.</p>	<p>Segundo Dallari (1998, p.54-55), um Estado é considerado democrático se apresentar os seguintes requisitos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. A Supremacia da vontade popular, que pressupõe: sufrágio universal com eleições livres e periódicas e também outras formas de participação popular, como plebiscito, referendo, iniciativa popular e orçamento participativo; prestação de contas, transparência. 2. A preservação da liberdade: limitação do poder, liberdade de imprensa, de expressão, de associação e outras liberdades públicas; oposição; respeito às minorias. 3. A igualdade de direitos: garantia de livre acesso e de forma igualitária aos direitos civis, sociais e políticos. <p>Para Bobbio (2007), a democracia é ao mesmo tempo técnica e valor. Como técnica, sob o ponto de vista formal, ela é definida como "regras de procedimento para a formação de decisões coletivas, facilitada a participação mais ampla possível dos interessados". Sob esse ponto de vista, a vontade da maioria deve prevalecer na democracia. Ainda segundo Bobbio (2007), a democracia representa valor - um conjunto de fins (e não apenas de meios), dentre os quais sobressaem a liberdade e a igualdade jurídica, social e econômica.</p>
<p>Autocrático</p> <p>Origina-se dos radicais gregos <i>autos</i>: por si próprio e <i>kratos</i>: poder, poder por si próprio.</p> <p>É uma forma de governo na qual há um único detentor do poder, que pode ser um indivíduo ou um grupo deles que governa livre de qualquer controle.</p> <p>É uma denominação para o regime político que se contrapõe à democracia.</p>	<p>Loewenstein (1970) observa que na maior parte da história os povos viveram sob as autocracias, dos antigos impérios teocráticos ao império romano até as monarquias absolutistas do Estado Moderno.</p> <p>No século XX até o fim da Guerra Fria, floresceram autocracias, tanto de esquerda como de direita.</p> <p>Pode-se inferir como formas de autocracia, ainda que possuam conceitos e características próprias, os termos despotismo, absolutismo, totalitarismo, tirania e ditadura.</p>

Quadro 2 - Regimes de Governo e suas Características

Fonte: Elaboração da autora a partir de Dallari (1998, p.54-55); Bobbio (2007); Loewenstein (1970).

2.3.2 Formas de Governo

As formas de governo estão ligadas ao modelo de organização política adotado pelo Estado para sua organização e funcionamento e levam em conta, segundo Bonavides (2000b), o número de titulares no poder, a separação de poderes e as práticas governativas (exercício limitado ou absoluto do poder estatal).

As formas praticadas atualmente são a república ou a monarquia, cujas características são descritas no quadro 3, a seguir:

Formas de Governo	Características
A Monarquia é o "governo de um só".	A vitaliciedade, a hereditariedade e a não responsabilidade do chefe de Estado. Pode ser absoluta ou relativa. Na forma absoluta o poder é exercido por um único governante, enquanto na monarquia relativa, também conhecida por monarquia constitucional, há limitação do poder devido à existência de uma Constituição à qual o monarca se submete. Exemplos: Grã-Bretanha, Espanha e Japão.
A República: expressão originária do latim <i>res publica</i> (coisa pública).	Eletividade dos governantes, temporariedade de mandatos e responsabilidade do chefe de Estado. É a forma adotada em inúmeros Estados contemporâneos republicanos, como o Brasil, a Alemanha, a França, os Estados Unidos, entre outros.

Quadro 3 - Formas de Governo e suas Características

Fonte: Elaboração da autora a partir de Bonavides (2000b, p.251-253).

2.3.3 Sistemas de Governo

Os sistemas de governo, por sua vez, dizem respeito aos regimes adotados pelos Estados para as relações entre os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, podendo ser o sistema presidencialista ou o parlamentarista de acordo com o quadro 4, a seguir:

Sistemas de Governo	Características
Presidencialismo – o governo é exercido pelo presidente da República.	Três poderes, que são totalmente independentes. O presidente da República acumula as funções de chefe de Estado e chefe de governo, sujeito ao sufrágio, é eleito pelo povo direta ou indiretamente, por tempo determinado, e não existe destituição pelo Parlamento, exceto em situações extremas, por meio de um processo de <i>impeachment</i> com amplo direito de defesa. Exemplos: Brasil e Estados Unidos.
Parlamentarismo – o governo é exercido pelo Primeiro Ministro.	Os Poderes Legislativo e Executivo são interdependentes, sendo a chefia de Estado exercida pelo Presidente ou pelo monarca. A chefia de governo é exercida pelo Primeiro Ministro, que não detém mandato por prazo determinado, podendo ser destituído a qualquer tempo, quando não mais contar com o apoio do Parlamento ou pela aprovação de moção de desconfiança. Prevê a possibilidade de dissolução do Parlamento pelo chefe de Estado e a convocação de novas eleições. Exemplos: Grã Bretanha e Japão.

Quadro 4 - Sistemas de Governo e suas Características

Fonte: Elaboração da autora a partir de Dallari (1998, p.84-86).

2.4 O ESTADO - CONCEITOS E FUNDAMENTOS

O termo "Estado" deriva do latim *status*, significando ordem, estado. Na Grécia, usava-se a expressão *polis* para denominar a sociedade política. Para os romanos, o termo usado era *civitas*. Na Idade Média eram empregados os termos principado, reino, enquanto os povos germânicos empregavam os termos *reiche*, *staat* (MORAIS, 2011, p.2).

Entendendo o Estado como uma sociedade política, para seu reconhecimento e identificação há necessidade da existência de três elementos formadores:

- a) o povo, que é quem confere ao Estado o seu poder regulamentar;

- b) o território, que é identificado pelo espaço territorial do Estado e a delimitação de suas fronteiras;
- c) a soberania, que se refere ao exercício do poder pelo Estado sobre aquele território e para obediência daquela população.

A expressão Estado, em seu significado atual e segundo Bobbio (2007, p.65), foi utilizada primeiramente em 1531, quando Nicolau Maquiavel publicou sua obra *O Príncipe*, na qual consta, em seu primeiro capítulo, que: "todos os Estados, todos os domínios que tiveram e têm poder sobre os homens, são estados e são ou repúblicas ou principados".

Bobbio (2007) também apresenta uma definição formal e instrumental em que expressa a condição necessária e suficiente para a existência de um Estado:

[...] sobre um determinado território se tenha formado um poder em condição de tomar decisões e emanar os comandos correspondentes, vinculatórios para todos aqueles que vivem naquele território e efetivamente cumpridos pela grande maioria dos destinatários na maior parte dos casos em que a obediência é requisitada. Sejam quais forem as decisões, isto não quer dizer que o poder estatal não tenha limites. (BOBBIO, 2007, p.95).

Para Dallari (1998) existem dois grandes grupos de teorias que buscam explicar a formação do Estado, a saber:

- a) Teorias que afirmam a formação natural ou espontânea do Estado, não havendo entre elas uma coincidência quanto à causa, mas tendo todas em comum a afirmação de que o Estado se formou naturalmente, não por um ato puramente voluntário.
- b) Teorias que sustentam a formação contratual dos Estados, apresentando em comum, apesar de também divergirem entre si quanto às causas, a crença em que foi a vontade de alguns homens, ou então de todos os homens, que levou à criação do Estado. De maneira geral, os adeptos da formação contratual da sociedade é que defendem a tese da criação contratualista do Estado (DALLARI, 1998, p.23).

Conforme já comentado, Aristóteles (384-322 a.C.) já afirmava que "o homem é um animal político, ou *zoon politikon*". Então, a *Polis* era vista como uma instituição natural, necessária e decorrente da própria natureza humana, cuja principal finalidade era a manutenção em segurança da vida social, a criação de um código de convivência entre os homens, e, por fim, a promoção do bem-estar coletivo (DALLARI, 1998, p.20).

Grotius, adepto da visão naturalista de Estado, o define como "uma sociedade perfeita de homens livres que têm por finalidade a regulamentação do direito e a consecução do bem-estar coletivo" (MALUF, 2007, p.56).

Segundo a visão naturalista de Estado, acima do direito positivo, contingente, variável, estabelecido pela vontade dos homens, existe um direito natural, imutável, absoluto, independente do tempo e do espaço decorrentes da própria natureza humana, alheio e superior à vontade do soberano (MALUF, 2007, p.65).

Na visão contratualista o Estado resulta do acordo de vontades, em que cada um dispõe de parcela de seus direitos individuais em prol de todo o grupo. São expoentes da doutrina contratualista, entre outros pensadores, Thomas Hobbes, John Locke e Jean-Jacques Rousseau.

Thomas Hobbes (1588-1679), filósofo inglês do século XVIII, foi o primeiro sistematizador do contratualismo como teoria do Estado. Hobbes é tido também como teórico do absolutismo e considerava a monarquia como a melhor forma de governo. Em 1651 publica em Londres a obra *O Leviatã*, de extrema importância para os estudos sobre o Estado (MORAIS, 2011, p.2).

Hobbes divide o Estado em estado natural e estado político. No estado natural, o poder de cada um é medido pela sua força efetiva, em que o mais forte é superior ao mais fraco, advindo sua máxima de que "o homem é lobo do próprio homem" (*homo homini lupus*).

Discordando de Aristóteles, Hobbes acreditava que o homem não é sociável por natureza, mas por interesse – ele se sociabiliza para manter sua integridade. E, para isso, todos os homens necessitam ceder parte de seus direitos a outro homem ou a uma associação deles, para que em coletividade se encarreguem de conter o "estado de guerra mútua" (MALUF, 2007, p.64).

Hobbes atribuía ao Estado a finalidade de policiar a natureza humana e dar coesão ao Estado sob a égide da figura absoluta. Nesta perspectiva, somente o Estado poderia garantir a paz civil e fazer cumprir a lei natural (BOBBIO, 2007, p.80).

Contrariamente ao ideário de Hobbes, para John Locke foram as complexidades das relações sociais que propiciaram o surgimento do Estado, que representa um poder imparcial para mediar conflitos entre indivíduos com "direitos naturais iguais" (MARTINS, 2001, p.1-2).

Conforme discorre Kenny (1999), no estado de natureza o homem teria apenas o domínio precário sobre qualquer propriedade e seria justamente a propriedade – um direito não natural, que conduziria à instituição do estado.

Quanto ao direito à propriedade, o próprio Locke argumenta que "o grande e principal objetivo dos homens se unirem em comunidades e se submeterem aos governos é a preservação da sua propriedade; e ao estado de natureza poderão faltar muitas coisas para se cumprir este desígnio" (LOCKE, 2003, p.9).

O contrato social para Locke decorre de duas características fundamentais: a confiança e o consentimento, uma vez que a finalidade precípua do Estado seria garantir o respeito aos direitos e à autonomia individuais dentro de um plano de igualdade, sendo este o limite de atuação (BOBBIO, 2007, p.90).

Locke encarava o governo como uma reciprocidade de serviços: os súditos obedecem e são protegidos; a autoridade dirige e promove justiça; o contrato é utilitário e sua moral é o bem comum (DALLARI, 1998, p.55).

Segundo Dallari (1998, p.55), se os laços da confiança fossem quebrados pelos representantes do Estado, Locke admitia o direito do povo em se rebelar e lhes destituir o poder.

A visão contratualista de Rousseau, em contraponto à de Hobbes, supunha a soberania do povo, e mais, que determinadas capacidades do homem só poderiam ser desenvolvidas numa comunidade política onde estivessem presentes princípios democráticos (BOBBIO, 2007, p.145).

Em conformidade com a visão de Morais (2011), o Estado de Rousseau é um Estado de liberdade e justiça, que garante a cada qual seus direitos, em decorrência da própria natureza do poder político e de seu exercício democrático. A vontade geral tem por objetivo o bem comum, sendo essa inalienável e indivisível.

Assim, um governo que se institui sob as bases do contrato social é um instrumento da vontade geral, um órgão para execução das leis que o povo diretamente estabeleceu. Para Rousseau, a República representa o Estado regido pelas leis, e a democracia a forma ideal de governo. Condenava a monarquia por considerá-la interessada em manter o povo ignorante e miserável para melhor controlá-lo (BOBBIO, 2007, p.106).

Foi Jellinek, na visão de Bonavides (2000b, p.79), quem formulou um conceito "irrepreensível" de Estado como corporação territorial dotada de poder. Segundo esse conceito, o Estado "é a corporação de um povo, assentada num determinado território e dotada de um poder originário de mando".

Tendo-se conceituado Estado, faz-se necessário descrever as formas pelas quais este se organiza e se estrutura. Existem três regimes jurídicos distintos pelos quais o Estado pode se configurar e se manifestar, constituindo as diferentes formas de Estado, formas de governo e sistemas de governo.

2.4.1 Formas de Estado

De acordo com Dallari (1998), as formas de Estado referem-se à divisão espacial do poder: como se dá a distribuição geográfica do poder no território do Estado. Conforme essa classificação, os Estados podem ser Unitários ou Federais, tal como mostra o quadro 5:

Formas de Estado	Características
Estados Unitários	Caracterizados pela centralização política e administrativa, em que todas as unidades de poder reportam-se ao poder central, não havendo subdivisões com autonomia político-administrativa. Exemplo: França e Uruguai.
Estados Federais	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Descentralizados, divididos em estados-membros ou províncias, com autonomia política e administrativa dos entes federativos. Exemplo: Brasil, Argentina, Alemanha e Estados Unidos. ▪ Base jurídica fundada em uma Constituição de tipo rígida. ▪ Proibição de dissolução e secessão. ▪ Soberania do Estado Federal (União) e autonomia (leis e governo próprios) dos Estados-membros. ▪ Distribuição de competências e rendas. ▪ Compartilhamento do poder político (não há dimensão de hierarquia entre os entes federativos). ▪ Legislativo bicameral: Senado representando os Estados-membros, na outra Casa do poder legislativo (a Câmara dos Deputados) é o próprio povo quem se faz representar. ▪ No Brasil, inclusive os municípios possuem autonomia política e administrativa.

Quadro 5 - Formas de Estado e suas Características

Fonte: Elaboração da autora a partir de Dallari (1998, p.91-94).

O termo Federação deriva do latim *foedus, foedoris*: pacto, união, aliança. Por definição, é a forma de Estado pactuada por intermédio de uma Constituição e caracterizada pela união indissolúvel de Estados que abrem mão de sua soberania, mantendo apenas a autonomia política e administrativa, com repartição de competências e rendas (DALLARI, 1998, p.91).

A Federação pode decorrer de dois modos de formação:

- a) Federação centrípeta: Estados que se unem em busca das vantagens da centralização, a exemplo dos Estados Unidos.
- b) Federação centrífuga: o Estado promove a descentralização e moderação do poder, a exemplo do Brasil.

2.4.2 Soberania e Autonomia

Segundo Bastos (2000, p.8), "Estado é a organização juridicamente soberana de um povo em um dado território".

Para Bonavides (2000b, p.156) soberania é uma qualidade de um Estado que o coloca em posição de igualdade comparativamente a outros Estados no cenário mundial e, simultaneamente, em posição de superioridade dentro do limite do seu território com relação ao demais poderes internos.

A autonomia, por sua vez, corresponde ao conjunto de competências atribuídas a um ente, que pode exercê-las dentro de limites predeterminados. Um ente autônomo não é soberano, pois é limitado pelo Direito e exerce seus poderes dentro de parâmetros que são definidos pela Constituição de um Estado. (BONAVIDES, 2000b, p.234).

2.4.3 O Estado de Direito

Dallari (1998) entende que o Estado de Direito surgiu a partir da segunda metade do século XIX sob forte influência do Iluminismo e revoluções liberais. A transição do Estado Absolutista para o Estado de Direito teve como inspiradores:

- a) o ideário de Rousseau de soberania popular e vontade da maioria;
- b) a conclusão de Montesquieu de que o homem é propenso a abusar do poder. Por isso é necessário o controle do poder político, com a separação desses poderes em diferentes funções.

Dessa forma, e na visão de Canotilho (2003), pode-se entender o Estado de Direito pelas seguintes características:

- a) separação entre os poderes para garantia do controle;
- b) limitação do poder político;
- c) submissão do Estado ao ordenamento jurídico;
- d) garantia dos direitos e liberdades individuais;
- e) presunção da soberania popular.

Billier e Maryioli (2005, p.230) comentam sobre a "teoria da autolimitação do Estado", de Carré de Malberg (2001), para quem "o Estado e seus órgãos se identificam com a organização jurídica conforme é estabelecido na Constituição". E mais, que o Estado não poderá impor à sociedade senão o que estiver assentado na Lei, nas palavras do próprio Malberg:

O regime do Estado de Direito significa que não poderão impor-se aos cidadãos outras medidas administrativas, que não sejam aquelas que estejam autorizadas pela ordem jurídica vigente, e, por conseguinte, exige-se a subordinação da administração tanto aos regulamentos administrativos quanto às leis (MALBERG, 2001 *apud* BILLIER e MARYIOLI, 2005, p.228).

Na visão de Canotilho (2003, p.94-95), o Estado de Direito contempla as ideias de garantia de proibição do exercício arbitrário do poder; exigência de normas públicas claras e consistentes; e existência de tribunais acessíveis e estruturados para ouvir e determinar as diversas reivindicações legais.

2.4.4 O Estado Democrático de Direito

Consoante o entendimento de Dallari (1998, p.54) e Matias-Pereira (2010b, p.39), o Estado Democrático tem suas raízes no Estado Moderno surgido no século XVIII, fruto da "imposição dos valores fundamentais da pessoa humana, e exigência de organização e funcionamento do Estado enquanto protetor daqueles valores".

Dallari (1998, p.54) também afirma que o Estado Democrático resultou das lutas contra o absolutismo sob a égide de "três grandes movimentos político-sociais que se transpõem do plano teórico para o prático":

1. A Revolução Inglesa, com seu ápice no *Bill of Rights* de 1689;
2. A Revolução Americana, com os princípios expressos na Declaração de Independência em 1776;
3. A Revolução Francesa, com seus princípios consagrados na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão em 1789 (DALLARI, 1998, p.54).

Essa concepção sobre o surgimento do Estado Democrático permite supor que tais movimentos e ideais efervescentes na Europa do século XVIII determinaram e consolidaram o conceito de Estado Democrático que chegou aos dias atuais, quais sejam: a supremacia da vontade popular, a preservação da liberdade e a igualdade de direitos (DALLARI, 1998, p.151).

Quanto aos princípios que orientam o Estado Democrático de Direito, Streck e Moraes (2000, p.90) os enumeram a partir dos princípios desenvolvidos por Canotilho (2003) para o Estado Democrático português, ressaltando que tais princípios são todos aplicáveis ao Estado Democrático de Direito Brasileiro, constando inclusive na Constituição Federal de 1988.

Observando os princípios apresentados no quadro 6, a seguir, e comparando-os à Constituição Federal brasileira de 1988, constata-se que realmente são inúmeras as coincidências.

continua

Princípios	Assentamento Constitucional
1. Constitucionalidade: consiste na supremacia da Constituição. Vincula o legislador e todos os atos estatais à Constituição, reforçando a força normativa da Constituição como instrumento supremo das garantias jurídicas.	A promulgação da Constituição.
2. Organização Democrática da Sociedade.	Preâmbulo e o Título I.
3. Estabelecimento dos direitos fundamentais individuais e coletivos porque asseguram a autonomia do ser humano perante os poderes do Estado.	Os direitos fundamentais estão elencados nos Títulos II, VII e VIII do texto constitucional.
4. Justiça social como instrumento de correção das desigualdades.	A justiça social: é referência no artigo 170, <i>caput</i> , e no artigo 193, como princípio da ordem econômica e da ordem social.
5. Igualdade não apenas formal, mas, principalmente como articulação de uma sociedade mais justa.	O princípio da igualdade assenta-se no artigo 5º, <i>caput</i> : "todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à segurança e à propriedade [...]". (BRASIL, 1988).

conclusão

Princípios	Assentamento Constitucional
6. Separação dos poderes e de funções.	Separação dos poderes e de funções, está presente no artigo 2º, que reza: "são poderes, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário" (BRASIL, 1988).
7. Legalidade como medida de direito, efetivada por meio do ordenamento racional e vinculado a regras formais e procedimentos que excluem o arbítrio e a prepotência.	O princípio da legalidade constitui-se em uma das bases do Estado de Direito, assentado no artigo 5º, inciso II, onde está disposto que ninguém será obrigado a fazer ou deixar algo senão em virtude da Lei .
8. Segurança jurídica.	A segurança jurídica está presente no artigo 5º, incisos XXXVI a LXXIII da Constituição Federal (1988).

Quadro 6 - Princípios que Regem o Estado Democrático de Direito
Fonte: Elaboração da autora a partir de Streck e Morais (2000, p.90).

Na visão de Pasold (1988), no Estado Democrático de Direito a Constituição assume um caráter normativo e regulador, fortalecida pela aderência de princípios vinculantes e indisponíveis para todos os poderes do Estado, e expressam três características específicas do Estado Contemporâneo:

1. Assegurar os direitos individuais;
2. Incluir como fundamentais também os direitos sociais e coletivos;
3. Garantir a observação desses direitos, regular e disciplinar a intervenção do Estado nos domínios econômico e social (PASOLD, 1988, p.40).

Sob a perspectiva de Bonavides (2000a, p.158), o constitucionalismo está relacionado com a Democracia e ao Estado de Direito:

O constitucionalismo tem sido a grande jornada do pensamento político e de sua criatividade institucional buscando concreção no ordenamento dos povos que se sentem vocacionados para os regimes e governos da legitimidade democrática e representativa.

Traçar-lhe a trajetória só é possível com os olhos fitos na garantia dos direitos fundamentais de todas as gerações já conhecidas [...] e na separação de poderes que tanto incomodam contemporaneamente os arautos do absolutismo e os usufrutuários da autocracia, insubmissos às regras do Estado de Direito.

Quanto ao constitucionalismo sob a ótica de Ferreira Filho (2009, p.43), a democracia é por excelência o "princípio de atribuição de poder adotado pelo constitucionalismo". O autor assevera que existe uma "crença numa simbiose entre constitucionalismo e democracia, democracia e constitucionalismo", de tal forma que o estabelecimento de uma Constituição é visto como sinônimo da "instituição da democracia e a instituição de democracia passa pela adoção da Constituição".

Consoante esse entendimento de Ferreira Filho (2009, p.43), a democracia atual contempla alguns princípios:

- a) o princípio da soberania popular: o povo é a fonte de todo o poder;
- b) o princípio da representatividade: o povo não exerce o poder diretamente e sim por meio de seus representantes.

Também existe certo consenso de que é na presença de um Estado Democrático de Direito que floresce a noção de cidadania, que na verdade se compõe de três dimensões básicas, a saber: primeiro, a dimensão ativa de cidadania, que consiste no direito de votar e participar da vida política; segundo, a dimensão passiva, que consiste na elegibilidade (ou no direito de ser votado); terceiro, o princípio da limitação do poder, segundo o qual o poder deve ser limitado por freios e contrapesos por reconhecer a primazia dos direitos fundamentais dos cidadãos (FERREIRA FILHO, 2009, p.43).

2.5 A EVOLUÇÃO DO ESTADO MODERNO

Para compreender o Estado e analisar suas nuances é necessário também apresentar um breve histórico de sua evolução, observando que essa evolução ocorreu *pari passu* com a evolução do modo de se governar e viver em sociedade.

Nesse intuito, este estudo fará um corte na história, apresentando a evolução a partir do Estado Moderno, apenas ressaltando o fato de que é possível supor que o homem vive em sociedade desde seus primórdios, sendo esta uma das razões de ter se tornado o que é hoje – o senhor absoluto do planeta.

Mesmo quando os primeiros desenhos e escritos situam o homem vivendo em grupos há aproximadamente seis mil anos – não mais que isso –, é sabido que a humanidade começou a existir por volta de cem mil anos.

Todo o real processo evolutivo até o homem adquirir a capacidade de transmitir graficamente sua história é desconhecida. Porém, não é difícil imaginar que desde os tempos imemoriais o homem viveu coletivamente, utilizando a força do grupo para se defender e a inteligência para criar mecanismos de sobrevivência.

Por certo houve disputas pelo poder em que a força física imperava na escolha do líder. Contudo, o que se deve ter em mente é que de alguma forma houve o agrupamento com uma finalidade específica, havendo também quem tomasse para si a responsabilidade pela sua continuidade.

Assim entendido, faz-se o corte histórico, seguindo-se uma breve análise da evolução a partir do Estado Moderno (século XIV).

2.5.1 Estado Absolutista (século XIV ao século XVIII)

Para Arruda e Piletti (2008), o Absolutismo pode ser definido como uma forma de governo autoritário, que está nas mãos de uma pessoa ou de um grupo social que detém o poder absoluto sobre o Estado.

No entender de Aranha e Martins (2003), o processo de centralização do poder e a unificação territorial das nações europeias tiveram início a partir da formação das monarquias nacionais no século XIV. Até então o poder político estava descentralizado, nas mãos dos senhores feudais.

O sistema feudal caracterizava-se por uma estrutura econômica e social de pequenos produtores individuais, constituída de unidades familiares voltadas para a produção de subsistência. Com o passar do tempo aumentou o número de proprietários, tanto dos latifundiários quanto dos que adquiriram o domínio de áreas menores, chamados de senhores feudais. (ARRUDA; PILETTI, 2008, p.316).

Ainda citando Arruda e Piletti (2008, p.316), o processo de formação do Estado Absoluto passou por três etapas bem demarcadas, evidenciadas a seguir:

1. A etapa feudal, em que os reis se esforçaram para destacar-se dos vassallos.
2. A etapa moderna, do século XV ao XVI, em que os reis procuraram criar suas próprias instituições (Conselhos, corpo de funcionários, exércitos).
3. A etapa de consolidação, séculos XVI a XVIII, em que a racionalização e a burocratização atingiram o apogeu e definiram a forma moderna do Estado.

Para Anderson (1995) um dos fatores principais para a criação dos estados consistiu em que, para dispor das riquezas de um Estado, era necessário que ele estivesse delimitado e sob a égide de um governo soberano, capaz de defendê-lo e à sua população.

Pode-se dizer que a gradual centralização de poder decorrente da ação dos príncipes contra a Igreja e resquícios de impérios originou a formação do Estado Moderno (ARANHA; MARTINS, 2003, p.233).

Conforme ilustram Aranha e Martins (2003, p.233), essa centralização que resultou no poder absoluto ocorreu principalmente em decorrência da adoção de algumas medidas eficientes, como:

1. criação de exército próprio pago pelo Estado.
2. implantação da Burocracia, economicamente dependente do Estado, organizada hierarquicamente e composta de funcionários permanentes.
3. imposição de um sistema de tributos compulsórios e não mais o de contribuição voluntária da nobreza.
4. abrangência de uma ordem jurídica única para todo território cuja norma somente o Estado poderia emitir.

Anderson (1995, p.23-26) argumenta que a base jurídica do absolutismo assentava-se no direito romano, "cujo reflorescimento foi um dos grandes movimentos culturais da época e que assim aconteceu porque atendia ao interesse das duas classes, cuja posição e poder desiguais moldaram o estado absolutista, a nobreza e a burguesia".

Consoante esse entender, ressalte-se a importância de três fatores que concorreram para a formação do Estado Moderno:

- 1) a adoção do direito romano, como já comentado, que trouxe o conceito e garantiu a propriedade privada;
- 2) a reforma protestante, que rompeu com o poder da Igreja, reforçando o poder do Estado;
- 3) o desenvolvimento do capitalismo resultante da ascensão da burguesia.

Deve-se ainda atentar, revisitando Anderson (1995, p.26), que se o direito romano reconhecia os direitos do desenvolvimento mercantil e correspondia aos interesses da burguesia, maior compatibilidade exercia quanto ao reconhecimento da centralização do poder nas monarquias.

A base econômica do absolutismo, segundo Morais (2011), foi o mercantilismo, podendo-se caracterizá-lo como um sistema econômico que vigorava na economia europeia no período decorrido entre os séculos XVI e XVII que considerava o fortalecimento do estado por meio da posse de metais preciosos, do controle governamental da economia e da expansão comercial.

Entre os Estados Absolutistas, citam-se alguns dos mais importantes: França, Inglaterra, Espanha e Portugal (MORAIS, 2011, p.4).

Segundo o mesmo autor, os eventos históricos que mais contribuíram para a queda do Absolutismo na Europa e propiciaram o surgimento do Estado Liberal foram: a Revolução Gloriosa (1688-1689), na Inglaterra, o surgimento do Iluminismo e a Revolução Francesa (1789).

Para Dallari (1998), a Revolução Francesa é caracterizada como um movimento revolucionário contra a monarquia absolutista e que possibilitou o surgimento de um novo tipo de Estado – o Estado Liberal.

2.5.2 Estado Liberal (século XVIII ao final do século XIX)

A ascensão da burguesia ao poder, resultante dos movimentos revolucionários e da ideologia liberal democrática, conforme enfatiza Dallari (1998), ocorreu devido às deficiências da política absolutista.

Segundo Corrêa (1999), a ideia prevalecente do Estado Moderno foi a de liberdade, mas não a de democracia, contida então numa estrutura representativa limitada à propriedade e à renda, que garantia a alta burguesia no controle político do Estado.

Adam Smith (1776) foi quem melhor traduziu a teoria política liberal da formação do Estado Moderno, cujo perfil ideológico tem por base a máxima de que o indivíduo deve ser submetido minimamente a uma limitação de ordem política. (AVRITZER, 1999, p.83).

Na visão de Bobbio (2007, p.62), a ideologia liberal defende a separação entre as relações econômicas e as políticas. Segundo essa concepção o Estado é definido como espaço público, local do poder e da política e sociedade como o espaço da vida privada, onde se desenvolvem as relações econômicas e a vida doméstica.

Na verdade, essas ideias eram convenientes à política econômica da época, que reservava ao Estado apenas a missão de assegurar a defesa (BOBBIO, 2007, p.129) e a livre economia, sustentada na liberdade de todos os participantes, em que reinava a máxima *laissez faire*.

Nesse contexto, ao Estado caberia tão somente garantir a aplicação da lei, de forma indistinta, inclusive como limitação de poder, porque assim estariam protegidas a liberdade e a igualdade dos cidadãos.

No entanto, essa igualdade apregoada entre os cidadãos era exclusivamente formal, pois as diferentes necessidades sociais não eram consideradas. Ainda na visão de Avritzer (1999) sobre as ideias liberais, as relações entre indivíduos deveriam ser reguladas pelas regras do mercado, pelas quais cada qual deve maximizar a possibilidade de realização de seus interesses.

Segundo Ribas (2008), essa situação levou à formação de oligopólios, ou seja, à concentração e centralização nas mãos de poucos, que acabou por desencadear graves desajustes sociais, dando origem a uma nova concepção política, capaz de assegurar a igualdade e liberdade no plano concreto, uma vez que a "não ingerência" do Estado, apesar de conveniente ao regime econômico capitalista, não era suficiente ao atendimento das mazelas sociais que acometiam a população.

Então o Estado Liberal, em virtude de pressões políticas e conjunturais, foi obrigado a dar respostas às reivindicações de grupos excluídos, especialmente quanto às demandas sociais (BOBBIO, 2007, p.62).

A solução política para assimilar essas reivindicações sem promover a ruptura foi a adoção de estruturas democrático-liberais com aparatos administrativos e burocráticos, visando promover a eficiência econômica e a resolução de problemas sociais.

2.5.3 O Estado Marxista ou Socialista

O Socialismo, segundo Dallari (1988, p.101-102), surge em meados do século XIX, como reação aos efeitos da Revolução Industrial, os quais foram especialmente maléficos à classe trabalhadora. Ao passo que ocorria o progresso tecnológico via-se também o aumento da lacuna que separava a classe dominante da classe trabalhadora, o que acabou por desencadear uma luta por mudanças.

Bresser-Pereira (2010a) relata que o desenvolvimento gerado pelas inovações tecnológicas da Revolução Industrial refletia-se na produção, que buscava cada vez mais a mão de obra, que, na época, era bem pouco qualificada, pouco organizada e praticamente sem direitos trabalhistas.

Doenças laborais, acidentes, mortes de trabalhadores e a pouca valorização destes acabaram por gerar tensões entre a classe operária e a classe burguesa do Estado absolutista, ao ponto de Marx e Engels, dois dos principais filósofos do socialismo, afirmarem que o Estado era o "comitê executivo da burguesia". (BRESSER-PEREIRA, 2010a, p.124).

A demanda constante por mão de obra desencadeou também o aumento populacional nas cidades, devido ao êxodo dos camponeses em busca de melhores condições de vida nas cidades, o que acabou por sobrecarregar a infraestrutura urbana.

Neste contexto surgem as ideias socialistas para a formação de um novo modelo – do Estado Socialista ou Estado Providência, que proporcionaria não somente o crescimento econômico, mas também a proteção aos cidadãos.

Karl Marx (1818-1883) e Friedrich Engels (1820-1895) criaram o que se alçou de 'socialismo científico' e desenvolveram a teoria socialista, fruto de uma análise crítica e científica do capitalismo.

O Estado, para Marx e Engels, é "uma instituição acima de todas as outras, que tem por função de assegurar e conservar a dominação e a exploração de classe" (MARX; ENGELS, 1983, p.137).

Semelhante é a concepção de Gramsci (1989, p.50), segundo a qual Estado "é um organismo próprio do grupo, destinado a criar condições favoráveis à expansão máxima desse grupo".

Decorrente dessas concepções, segundo Gramsci (1989), a sociedade nada mais seria do que um instrumento de dominação de classe. Então, na sociedade capitalista o Estado é refém da burguesia, servindo aos seus interesses e propósitos.

No ideal socialista o interesse do Estado deve recair sobre a coletividade e não sobre o indivíduo. Na visão de Marx o Estado deve representar a todos e, assim, todos os meios de produção devem pertencer ao Estado (SAES, 1994, p.65).

Para se alcançar tal Estado, o caminho passaria necessariamente pelo Socialismo, uma fase de transição que nada mais é do que uma situação de transição do poder, que a princípio se concentraria na burocracia, que teria como função direcionar a sociedade rumo a um estado de igualdade plena, onde os trabalhadores comandariam e o Estado não seria necessário (SAES, 1994, p.65).

Dias (2011) chama a atenção sobre a importância da contribuição de Marx para a Ciência Política moderna, ao entender que a partir da visão materialista do filósofo, decorre todo o estudo das relações sociais do Estado em função das relações de produção e do modo como a sociedade se organiza.

A Revolução Russa de 1917 e a grande depressão que culminou com a decorrente queda da Bolsa de Nova York em 1929 ensejaram vigorosas críticas ao sistema capitalista, causando o enfraquecimento do Estado Liberal e proporcionando a ascensão de Estados Socialistas e Comunistas, e também dos Estados Sociais Capitalistas (MÈSZÁROS, 2000, p.795).

2.5.4 Estado de Bem-estar Social (pós Segunda Guerra Mundial até 1970)

Ao final do século XIX, por motivos políticos e econômicos, desgastou-se de tal modo o modelo liberal que se tornou impossível sua manutenção.

Não obstante a ocorrência de inúmeros movimentos e acontecimentos históricos entre o declínio do *laissez-faire* e o eclodir do *Welfare State*, neste estudo optou-se por descrever apenas brevemente o que, na visão de Hobsbawm, se caracterizou por fatos que visavam principalmente:

[...] ao alcance de objetivos políticos, como o pleno emprego, contenção do comunismo, modernização de economias atrasadas, ou em declínio, ou em ruínas, que tinham absoluta prioridade e justificavam a presença mais forte do governo. Mesmo regimes dedicados ao liberalismo econômico e político podiam e precisavam dirigir suas economias de uma maneira que antes seria rejeitada como socialista (HOBSBAWM, 2008, p.271).

Hobsbawm (2008, p.273) descreve o surgimento de um – ainda que limitado – modelo de planejamento da economia através do Estado, que foi adotado na maior parte das democracias ocidentais, espelhadas no sucesso obtido pela França (1945-1946) na reestruturação de sua economia industrial pós-guerra.

Confirma-se, desse modo, em meados do século XX, uma nova concepção de Estado, a qual se convencionou chamar de *Welfare State* ou Estado do Bem-Estar Social, que, ao contrário do que fora apregoado no Estado Liberal, estimula a intervenção do Estado na economia. A ideia norteadora é de que as mudanças necessárias no sistema produtivo não poderiam ocorrer sem intervenção efetiva do poder público.

Com o *Welfare State*, na visão de Bobbio, Matteucci e Pasquino (2000), o Estado passou a promover a integração social, garantindo mínimos de renda (seguro contra doença, velhice, invalidez, acidente de trabalho, desemprego e morte) e também subsídios alimentares, saúde, educação, habitação, que foram assegurados a todo cidadão não mais como caridade, mas como direito de cidadania, como se pode observar nas palavras dos autores:

O Estado de bem-estar (*Welfare State*), ou Estado assistencial, pode ser definido, à primeira análise, como o Estado que garante tipos mínimos de renda, alimentação, saúde, habitação, educação, assegurados a todos os cidadãos, não como caridade mas como direito político. [...] o que distingue o Estado assistencial de outros tipos de Estado não é tanto a intervenção direta das estruturas públicas na melhoria do nível de vida da população quanto o fato de que tal ação é reivindicada pelos cidadãos como um direito (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 2000, p.416).

Tal concepção ganhou força quando os reflexos da Grande Depressão de 1930, que marcou as economias capitalistas, passaram a ser sentidos pela população desses países. A vitória da social-democracia na Europa e a adoção da política econômica keynesiana impulsionaram o desenvolvimento da ideologia do "estado do bem-estar" (GENTIL; MICHEL, 2009, p.133).

Conforme argumenta Ribas (2008), o objetivo de Keynes ao defender a intervenção do Estado na economia não significava, de modo algum, destruir o sistema capitalista de produção, o qual considerava o sistema mais eficiente que a humanidade já conheceu. O objetivo era o aperfeiçoamento do sistema, de modo que se pudesse unir o bem-estar social proporcionado pelo Estado com a liberdade do ganho individual proporcionada pela iniciativa privada.

Bresser-Pereira (1998) afirma que esse Estado interventor aumentou o número de instituições públicas burocratas e investimentos em diferentes áreas. O Estado tornava-se um "Estado Social Burocrático", na medida em que, para promover o desenvolvimento econômico e o bem-estar social, obriga-se a contratar tudo diretamente.

No decorrer dos anos essa prática gerou um crescimento desproporcional das despesas públicas e começou a ser ineficiente em face do processo de globalização, que exige maior rapidez e maiores níveis de qualidade na produção de bens e serviços.

Habermas (1987) enfatiza que o *Welfare State*:

[...] com seu caráter intervencionista, substitui a regulação do mercado e da sociedade por mecanismos políticos de regulação. Assim, a vontade política é formada por mecanismos institucionais, que, por sua vez, operam como filtro das solicitações funcionais ao sistema, acarretando que instituições como o Parlamento, os partidos e sindicatos atuem como dispensadores de serviços, trocando-os pelo apoio politicamente disponível. Institui-se, então, uma relação clientelista com os segmentos da sociedade, que se tornam dependentes da interferência do Estado (HABERMAS, 1987, p.105-106).

Na visão de Brenner (2003, p.93), os primeiros sinais de reversão da expansão de cerca de três décadas do *Welfare State* surgem ao final da década de 1960 devido a uma grave crise – a do Petróleo, quando as economias capitalistas dos países centrais passaram a sofrer constante regressão na taxa geral de lucro e dos níveis de acumulação.

Em decorrência desses processos recessivos, a redução nas taxas de investimento e crescimento foi acompanhada de resultados sociais amplamente negativos, o que causou, entre outros males, o aumento do desemprego nos países avançados da Europa ocidental e nos EUA, desembocando na crise de 1970 (BRENNER, 2003, p.27).

2.5.5 Estado Neoliberal (a partir de 1970)

A partir da continuidade da crise do petróleo na década de 1970, o Estado do Bem Estar Social sofre severas críticas em função de sua ineficiência. Ressurgem o pensamento liberal e intensos debates sobre as questões da intervenção estatal e sua capacidade de promover o desenvolvimento.

Países que adotaram políticas orientadas para a exportação, como Taiwan e Coreia do Sul, aparecem como exemplos de Estados não intervencionistas e estimulam a pesquisa de diversos autores influenciados pelo sucesso de suas economias (ESTEVÃO, 1999, p.3).

O rápido crescimento dessas economias parecia validar a ideia de que os ganhos auferidos através do livre comércio constituíam fatores dinâmicos do crescimento e do desenvolvimento (ESTEVÃO, 1999, p.3).

Estabeleceu-se então um consenso de que a intervenção na economia poderia ser bem menos eficiente do que se imaginava. O Estado passa a ser associado à ineficiência, ao excesso de burocracia e ao desperdício geral, o que acaba por gerar extensos programas de privatização de empresas estatais e o enxugamento da máquina pública com a devolução de amplos setores da economia à iniciativa privada (SARMENTO, 2007, p.41).

A crise do Estado Social instaura-se na década de 1980, quando o Estado passa a ser considerado a causa principal das baixas taxas de crescimento econômico e de aumento da inflação.

Para Bresser-Pereira (1999, p.3), três foram as principais causas da crise fiscal no Estado Social:

1. A corrupção das instituições públicas capturadas por interesses privados;
2. A ineficiência da administração, incapaz de atender às demandas dos cidadãos e da sociedade;
3. A existência de desequilíbrios entre as demandas da população e a capacidade do Estado na atenção das necessidades da cidadania.

Esse fator gera o início das reformas políticas e intelectuais neoliberais, que buscavam a volta do Estado mínimo. Bresser-Pereira também resume a visão da ideologia neoliberal, a partir da crise do Estado do Bem Estar Social, conforme segue:

A solução para a crise estaria no mercado; logo, as reformas deveriam estar firmemente direcionadas para a redução do Estado ao mínimo e para o pleno controle da economia pelo mercado. Em decorrência, era necessário privatizar, liberalizar, desregular, flexibilizar os mercados de trabalho, mas fazê-lo de forma radical, uma vez que, para a ideologia neoliberal, o Estado deve limitar-se a garantir a propriedade e os contratos, e, portanto, desvencilhar-se de todas as suas funções de intervenção no plano econômico e social. Sua política macroeconômica deveria ser neutra, tendo como único objetivo o déficit público zero e o controle do aumento da quantidade de moeda, para que esta cresça de forma constante, à mesma taxa do crescimento natural do PIB; sua política industrial, nenhuma, e sua política social, na versão mais pura do neoliberalismo, também nenhuma, dados os efeitos inesperados e perversos que as políticas sociais teriam. (BRESSER-PEREIRA, 1998, p.38).

Mas a inviabilidade da proposta neoliberal logo ficou evidente, uma vez que não era mais possível a existência de um Estado Liberal nos moldes daquele do século XIX, não só em virtude das obrigações já contraídas pelo Estado, como

também pelo reconhecimento de que a presença do Estado é indispensável na promoção do desenvolvimento social e na correção das falhas do mercado, não obstante os riscos de ineficiência e corrupção (TELLO, 2011, p.45).

Toye (2003, p.15-16) argumenta que "a avaliação do ajustamento estrutural dos anos 1980 é que ele entregou muito menos do que os seus defensores haviam prometido". E mais, que o esforço gasto nesse ajustamento aparentava ter desviado a atenção de questões centrais do desenvolvimento, como a redução da pobreza.

Essa predisposição em deixar a redução da pobreza esperando a retomada do crescimento enfraqueceu-se quando esse crescimento mostrou-se modesto (TOYE, 2003, p.16).

Volta a ganhar força a tese da importância do papel do Estado para as sociedades modernas, porém na expectativa de que o Estado atue não mais como um agente direto, mas como um agente indutor do desenvolvimento mediante a adoção de novas técnicas que proporcionem maior flexibilidade para intervir e onde as limitações estejam estabelecidas nas Constituições e nas Leis (TELLO, 2011, p.45).

2.5.6 A Reconstrução do Estado: a reforma gerencial

A reforma gerencial começou após a assunção de governos conservadores: Thatcher na Grã-Bretanha, em 1979, e Reagan nos EUA, em 1980 (BRESSER-PEREIRA, 1998).

Bresser-Pereira (2011) aponta como responsáveis pela reforma gerencial duas grandes forças que, a seu ver, definiram o século XX: a globalização e a democracia social, conforme exposto a seguir:

De um lado, a globalização, o fato de o capitalismo haver-se tornado dominante em nível mundial, e os mercados terem sido todos abertos para a competição capitalista. Isto obrigou os países a serem mais competitivos, e, por isso, contarem com um Estado que, além de mais legítimo, porque democrático, fosse mais eficiente porque gerencial. De outro lado, a democracia social, o fato de que na segunda metade do século XX, principalmente na Europa, o Estado passou a garantir também os direitos sociais. Para isso criou grandes serviços sociais e científicos de educação, saúde, pesquisa, previdência e assistência social, que exigiram que a administração pública fosse mais do que simplesmente efetiva, fosse também eficiente, ou, em outras palavras, que fosse mais do que uma administração pública burocrática: fosse uma administração pública gerencial (BRESSER-PEREIRA, 2011, p.3).

Matias-Pereira (2010a, p.112) entende que o processo de reforma do Estado, tanto em países desenvolvidos como em desenvolvimento, teve como fundamento a *New Public Management* (NPM), que visava à redução da intervenção estatal e à adoção de medidas para gerar maior eficiência e maximização de resultados.

Como se deduz, a reforma foi influenciada pelo modelo de eficiência do setor privado e surge como resposta à necessidade de um novo modelo de administração do Estado, em virtude das pressões por maior eficiência e menores custos. Os países considerados modelos nessa reforma são: o Reino Unido, a Nova Zelândia e a Austrália (BRESSER-PEREIRA; SPINK, 2005, p.241).

No entanto, essa busca pela eficiência econômica faz com que o modelo gerencial não consiga manter seu foco na função social da administração pública. É justamente essa função – a social – que mais carece de mudanças em termos de ampliação do processo democrático, demandando maior participação e controle social, bem como maior direcionamento para atendimento das demandas da sociedade (BRULON; OHAYON; ROSENBERG, 2012, p.280).

Bresser-Pereira (2012, p.2) argumenta que no Brasil a reforma gerencial do Estado, iniciada em 1995, continua a ser realizada, conforme se observa no trecho de uma entrevista concedida a Diogo Coelho (*Revista Estopim*), em 27 de julho de 2012:

A Reforma Gerencial de 1995 continua a ser realizada, principalmente nos estados e municípios. Não há alternativa senão realizá-la, já que ela é a segunda reforma administrativa do Estado moderno: a primeira foi a Reforma Burocrática ou Weberiana, que marcou a mudança do Estado patrimonialista para o liberal; a segunda é a Reforma Gerencial, que marca a transição do Estado liberal para o Estado Democrático do Bem Estar Social (BRESSER-PEREIRA, 2012).

Ao encerrar este tópico, apresenta-se, no quadro 7, o resumo desenvolvido por Bresser-Pereira (2009, p.17) acerca da evolução, no contexto histórico, da sociedade, do Estado e da Administração Pública, ressaltando apenas que, conforme palavras do próprio autor, constitui-se em "um esforço de síntese [...] tomando como referência os países que primeiro se desenvolveram, como Grã-Bretanha e França".

Sociedade	Estado	Administração Pública
Aristocrática e mercantil (séculos XVI a XVIII)	Absoluto	Patrimonialista
Capitalista clássica (século XIX)	Liberal	Burocrática pública
Capitalista moderna (1. ^a metade do século XX)	Democrático Liberal	Burocrática pública
Capitalista-profissional (pós 2. ^a guerra à contemporaneidade)	Democrático Social	Gerencial pública

Quadro 7 - Relações Históricas entre Estado, Sociedade e Gestão Pública
Fonte: Bresser-Pereira (2008, p.17).

Analisando brevemente o quadro acima, há que se concordar com a visão de Bresser-Pereira (2008, p.17) quando afirma que a cada forma histórica de sociedade e ao seu grau de desenvolvimento econômico, político e social corresponde uma forma histórica de Estado, e, como o Estado não é apenas sistema constitucional legal, corresponde também a um modelo de organização ou administração pública.

2.6 EVOLUÇÃO DO ESTADO BRASILEIRO

A evolução histórica do Estado brasileiro esteve, sob muitos aspectos, associada com a cronologia das Constituições.

Porém, antes de apresentar o quadro histórico, é necessário definir Constituição. "A Constituição é a própria estrutura de uma comunidade política organizada, a ordem necessária que deriva da designação de um poder soberano e dos órgãos que o exercem." (BOBBIO, MATTEUCCI; PASQUINO, 2000, p.249).

Conclui-se, então, que a Constituição é um conjunto de normas jurídicas que definem a estrutura do Estado, a forma de governo, as divisões do poder, além de estabelecer o modo de funcionamento das instituições, fixar os direitos e garantias individuais, bem como os direitos políticos e sociais.

Optou-se, neste estudo, por realizar uma revisão histórica da evolução constitucional do Estado brasileiro. Observa-se, na figura 2, que a cada transformação na estrutura do poder uma nova Constituição é adotada, evidenciando o quanto a Magna Lei está sujeita a essas mudanças estruturais.

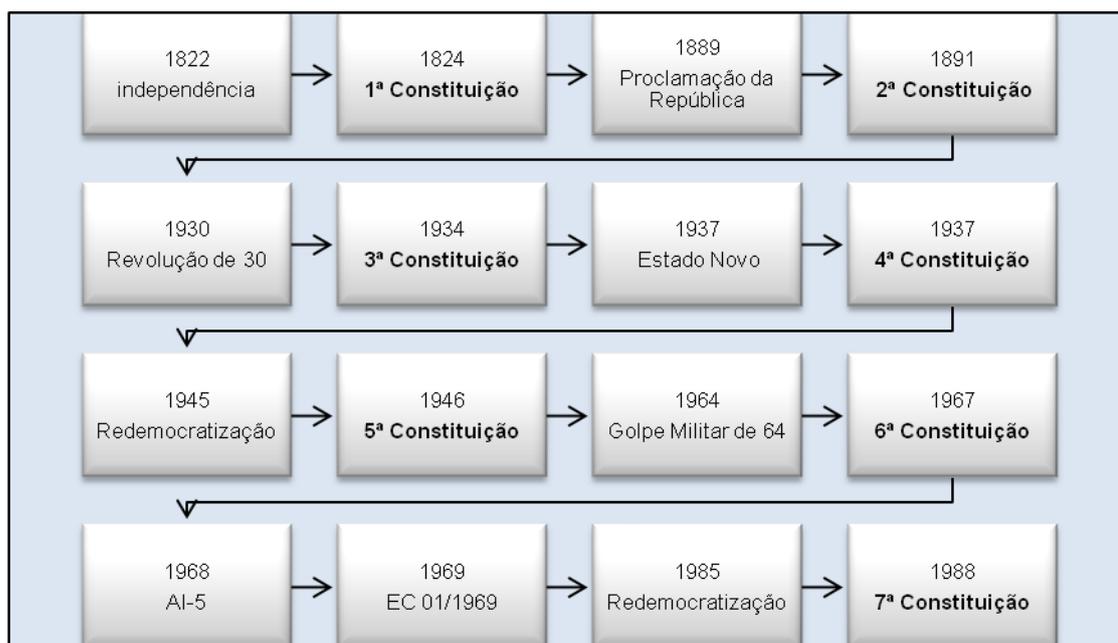


Figura 2 - Evolução Histórica do Estado brasileiro versus Cronologia das Constituições
 Fonte: Elaboração da autora a partir de Lima Junior (1998, p.5-16).

Observa-se, ao longo da história do Estado brasileiro, uma nítida alternância entre períodos de concentração e desconcentração do poder político, que na verdade refletem a própria transformação da sociedade nesses períodos.

Devido a essa alternância na estrutura do poder, dentre sete constituições que vigoraram no Brasil quatro foram promulgadas (1891, 1934, 1946 e 1988), ou seja, elaboradas por uma Assembleia Constituinte formada por representantes do povo. As três restantes 1824, 1937, 1967 foram outorgadas, o que significa dizer que foram impostas em períodos autoritários da história brasileira.

Ressalte-se ainda a importância da Emenda Constitucional de 1969, considerada por muitos estudiosos como uma nova Constituição. Silva (2007), por exemplo, sustenta que teórica e tecnicamente poderia ser considerada uma nova constituição.

A emenda, na verdade, só se prestou como mecanismo de outorga pela junta dos ministros militares quando se apresentou um texto integralmente reformado, inclusive com mudança na denominação para Constituição da República Federativa do Brasil, e a de 1967 chamava-se simplesmente Constituição do Brasil.

Neste estudo optou-se também por um corte histórico, considerando que o Estado brasileiro constituiu-se realmente após a Independência em 1822. Cabe, no entanto, enfatizar que a vinda da família real portuguesa para o Brasil em 1808 eleva o País à categoria de Reino Unido a Portugal e Algarves e marca a fase preliminar da construção do Estado nacional (PRADO JÚNIOR, 1979, p.299).

É pertinente esclarecer que, consoante o entendimento de Prado Junior (1979, p.300), não se deve supor que durante a fase colonial do Brasil não houvesse um aparato institucional e administrativo; ao contrário, na colônia havia uma ampla, complexa e ramificada administração.

A divisão territorial no Brasil colônia consistiu em capitâncias hereditárias (semelhantes ao feudalismo) cujos donatários – os governadores gerais – eram a autoridade máxima, exercendo função jurisdicional, civil e criminal utilizando-se de ouvidores e juízes (SILVA, 2007, p.69-70).

Dando sequência ao quadro evolutivo do Estado brasileiro com base nas Constituições adotadas, ampara-se este estudo na visão de Bonavides (2000a), para o qual o Brasil passou por três períodos distintos de evolução constitucional: o primeiro representa o constitucionalismo do Império de inspiração francesa e inglesa; o segundo, o constitucionalismo da Primeira República, influenciado pelo modelo americano, com bases no federalismo e no presidencialismo; e o terceiro, o constitucionalismo do Estado social, sob a influência do constitucionalismo alemão (BONAVIDES, 2000a, p.158-174).

Apresenta-se, no quadro 8, uma síntese dos principais aspectos históricos do Estado Brasileiro, a partir dos vieses de suas Constituições:

continua

Evolução das Constituições	Contexto Histórico
1. ^a CONSTITUIÇÃO: 1824 Império Vigência 65 anos	A primeira Constituição do País, e a única monárquica. Caracterizava-se por ser semi-rígida e outorgada por D. Pedro I. Mantinha os princípios do liberalismo moderado. Principais medidas: fortalecimento do poder pessoal do Imperador, com a criação do "Poder Moderador", conceituado como "chave de toda organização política" e que estava acima dos demais poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário). As províncias passaram a ser governadas por presidentes nomeados pelo Imperador. As eleições eram indiretas e censitárias, com o voto restrito aos homens livres e proprietários e condicionado ao nível de renda.
2. ^a CONSTITUIÇÃO: 1891 República Vigência: 39 anos	A primeira Constituição Republicana e Federalista do Brasil, sendo promulgada pelo Congresso Constitucional que elegeu o marechal Deodoro da Fonseca como presidente. Tem espírito liberal, inspirado na tradição republicana dos EUA. Principais medidas: Definiu o presidencialismo, conferiu maior autonomia aos Estados da Federação e garantiu a liberdade partidária. Instituiu eleições diretas para a Câmara, o Senado e a Presidência da República, com mandato de 4 anos. O voto é universal e não secreto para homens acima de 21 anos e vetado às mulheres, analfabetos, soldados e religiosos. Determinou a separação oficial entre o Estado e a Igreja Católica e eliminou o Poder Moderador. Foi Constituição rígida e sofreu somente uma única revisão em 1926.
3. ^a CONSTITUIÇÃO: 1934 Revolução de 1930 Vigência: 3 anos	Decorrente da Revolução de 1930 e da Revolução Constitucionalista de 1932. Foi promulgada pela Assembleia Constituinte durante o primeiro governo de Getúlio Vargas e reproduziu a essência do modelo liberal anterior. Principais medidas: Conferiu maior poder ao governo federal, por meio de uma centralização legislativa em favor da União. Estabeleceu o voto obrigatório e secreto a partir dos 18 anos e o direito de voto às mulheres, já instituído pelo Código Eleitoral de 1932. Prevê a criação da Justiça Eleitoral e da Justiça do Trabalho. Em 1936 houve a criação do Departamento de Administração do Setor Público (DASP).
4. ^a CONSTITUIÇÃO: 1937 Estado Novo Vigência: 8 anos	Outorgada por Getúlio Vargas, é inspirada nos modelos fascistas europeus. Institucionalizou o regime ditatorial do Estado Novo. Principais medidas: Instituiu a pena de morte, suprimiu o Congresso Nacional, a liberdade partidária, a independência dos poderes e a autonomia dos estados-membros. Estabeleceu a suspensão da imunidade parlamentar, a prisão e o exílio de opositores. Adotou a eleição indireta para presidente da República, com mandato de 6 anos, concentrando todo o poder no Executivo, restringindo a ação do Poder Judiciário.
5. ^a CONSTITUIÇÃO: 1946 Redemocratização Vigência: 20 anos	Promulgada durante o governo Dutra (18/09/46), reflexo da derrota do nazi-fascismo na II Guerra Mundial e da queda do Estado Novo. Restabelecimento do regime democrático. Principais medidas: Ressurgem os direitos individuais e são extintas a censura e a pena de morte. Retorno da figura do vice-presidente da República. Reestabelecida a independência entre os três poderes, a bicameralidade, a autonomia dos estados-membros e dos municípios e a eleição direta para presidente da República, com mandato de cinco anos. Previu a Justiça do Trabalho e o Tribunal Federal de Recursos. Reformas: em 1961 sofreu importante reforma com a adoção do Parlamentarismo, posteriormente anulada pelo plebiscito de 1963, que restaura o regime presidencialista
6. ^a CONSTITUIÇÃO: 1967 Regime Militar Vigência 20 anos	Outorgada pelo Congresso Nacional durante o governo Castello Branco. Institucionalizou a Ditadura do Regime Militar de 1964. Principais medidas: Manteve o bipartidarismo criado pelo Ato Institucional n.º 2 (AI-2) e estabeleceu eleições indiretas para presidente da República, com mandato de quatro anos. Ampliou a competência da Justiça Militar para o processo e julgamento de civil pela prática de crimes contra a Segurança Nacional ou as instituições democráticas, com recurso ordinário para o Supremo Tribunal Federal. Decreto-Lei 200, publicado em 1967, quase três anos após a instalação do regime militar, buscou dar maior efetividade à ação governamental, com a introdução de valores gerenciais, como autonomia de gestão, e promoveu a desconcentração administrativa do aparelho do Estado, com a expansão da administração indireta, sobretudo com a criação de empresas, implementando, assim, a "administração para o desenvolvimento" e conservando forte centralização política na União.

conclusão

Evolução das Constituições	Contexto Histórico
	Edição da Emenda Constitucional n.º 1 de 1969 – Junta Militar – AI-5: Modificou o nome jurídico do Estado brasileiro para República Federativa do Brasil e consolidou o regime militar imposto. Principais medidas: Permitiu ao presidente da República o fechamento do Congresso Nacional, a cassação de mandatos e a suspensão dos direitos políticos. Delegou aos Governos Militares ampla liberdade para legislar em matéria política, eleitoral, econômica e tributária. Na prática, o Executivo substituiu o Legislativo e o Judiciário. No período da abertura política, várias outras emendas prepararam o restabelecimento da liberdade e das instituições democráticas.
7.ª CONSTITUIÇÃO: 1988- Estado Democrático de Direito Vigência: até o presente (25 anos)	Elaborada por uma Assembleia Constituinte, legal e legitimamente convocada e eleita. Promulgada no governo José Sarney. É a primeira a permitir incorporação de emendas populares. Principais medidas: Mantém a tradição republicana brasileira do regime representativo, presidencialista e federativo. Amplia e fortalece os direitos individuais e as liberdades públicas que haviam sofrido restrições com a legislação do Regime Militar, garantindo a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade. Mantém o Poder Executivo forte, permitindo a edição de medidas provisórias com força de lei. Estende o direito do voto facultativo a analfabetos e maiores de 16 anos. Estabelece a educação fundamental como obrigatória, universal e gratuita. Evidencia a defesa ao meio ambiente e a preservação dos bens e documentos de valor histórico, artístico e cultural, assim como os sítios arqueológicos.

Quadro 8 - Evolução do Estado Brasileiro segundo suas Constituições (1824-1988)

Fonte: Elaboração da autora a partir de Resende (2013, p.14-16).

A análise desse quadro histórico possibilita algumas conclusões, especialmente quanto ao federalismo que foi adotado com a proclamação da República em 1889 (influenciado pelo Federalismo Americano), instituído pela Constituição de 1891 e, mais tarde, ratificado pela Constituição de 1934.

Porém, de 1937-1945, sob o Estado Novo de Getúlio Vargas, retrocede ao Estado Unitário.

A Constituição de 1946 retoma o federalismo. No entanto, sob o Regime Militar o federalismo volta a perder forças. Com o advento da Constituição Cidadã de 1988 retoma-se o ideal federalista no Brasil, pelo menos até o presente momento.

O Federalismo tem por princípio delegar maior autonomia aos estados-membros. O Brasil é um caso à parte, pois, diferentemente das demais nações federativas, adota três entes: a União, os Estados e os Municípios. Os Estados e o Distrito Federal gozam de autonomia, mas não de soberania, que é atributo da União. Já os Municípios têm sua autonomia e competências mínimas previstas na própria Constituição.

É importante neste momento caracterizar descentralização, que, na visão de Kelsen (2005, p.441-442), corresponde à repartição de poderes, a partir da esfera

federal (governo central) para com as unidades autônomas (estados-membros), que refletirá em relativa independência, autonomia política, organizacional e financeira. Dessa divisão de poderes e, conseqüentemente, de competências, resultarão as matérias que incidirão sobre todo o território nacional e em cada ente federado.

Assim, a própria democracia pode ser encarada como "um método descentralizado de criação de normas, visto que as normas jurídicas são criadas pela pluralidade dos indivíduos cujo comportamento elas regulamentam" (KELSEN, 2005, p.443).

Cabe ainda um adendo, de que não se deve confundir Federalismo com descentralização de poder, uma vez que não basta um poder descentralizado para caracterizar uma forma de Estado. O que se pode dizer é que no Estado Federal obrigatoriamente existe a descentralização de poder em diversas escalas, inclusive financeira (CASSEB,1999, p.31).

As principais características do Federalismo são enunciadas a partir dos seguintes pressupostos:

1. A existência de uma Constituição que institua a forma de Estado Federativo;
2. A existência de duas ou mais esferas de governo, federal ou estadual (no Brasil, o município deve ser incluído), dotados de autonomia financeira (disposição de recursos financeiros próprios para seus gastos), autonomia administrativa (capacidade de auto-organização dos serviços públicos) e autonomia política (possibilidade de eleição de seus próprios governantes). Os entes federados devem ser capazes de elaborar suas próprias Constituições e dotados de Poder Legislativo, Executivo e Judiciário;
3. A premissa de que os entes da federação são indissociáveis;
4. Ter a repartição de competência praticada entre os elementos da federação;
5. Apresentar a capacidade de auferir receitas para sua subsistência. (CASSEB,1999, p.31-32).

É relevante tratar brevemente sobre a autonomia dos municípios no Brasil, que se submetem a algumas exigências legalmente instituídas, como: capacidade de autogoverno, auto-organização, competência legislativa própria com a Câmara Legislativa Municipal, Câmara de Vereadores e autonomia financeira (REIS, 2000, p.22).

Sendo assim, o município possui uma Lei Orgânica, considerada uma espécie de constituição local e semelhante ao que ocorre com a Constituição Estadual, sendo-lhe facultado somente deliberar sobre assuntos que a Constituição Federal lhe atribui (CARRAZZA, 2003, p.151).

2.6.1 Constituição Federal de 1988

A atual Constituição caracteriza-se pela retomada dos princípios democráticos pelo governo, tendo-se inclusive avançado no estabelecimento de mecanismos modernos de exercício da democracia e dos direitos sociais.

Convém salientar que o Brasil não possui uma experiência maior de participação cidadã, visto que anteriormente à Constituição de 1988, no transcorrer do século XX, houve dois longos períodos ditatoriais (Ditaduras Vargas e Militar).

Como exceção, é possível afirmar que a democracia foi exercida plenamente no plebiscito de 1962, época em que o presidencialismo foi restabelecido, e na criação de alguns conselhos comunitários e populares instituídos nas décadas de 1970 e 1980, respectivamente (GOHN, 2003, p.70).

No entanto, conforme assevera Benevides (1991, p.36), foi somente com a promulgação da Constituição de 1988 que se criaram os conselhos formais com maior paridade entre Estado e sociedade, fruto de pressões e demandas da sociedade civil.

Outra inovação está contida no Artigo 1.º, parágrafo único da atual Constituição, que reza: "todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição" (BRASIL, 1988).

A inovação, no entender de Benevides (1991, p.36), consiste na palavra "diretamente", cujos mecanismos dessa participação direta estão formalizados na possibilidade do plebiscito, do referendo e da iniciativa popular, expressos no Art. 14, incisos I, II e III, da Constituição Federal.

Convém ressaltar que, a despeito do avanço democrático, a mera criação de mecanismos participativos na Constituição não implica necessariamente bom funcionamento, nem garante sua qualidade. Muitos dispositivos exigiram leis complementares e emendas, evidenciando, por conseguinte, que a participação da sociedade civil deve ocorrer de forma ativa e constante.

Finalizando este tópico, cita-se Bonavides (2000a, p.155) ao referir que "o Brasil desta análise histórica corresponde a um modelo de país constitucional que ainda nos dias atuais luta por se construir, numa longa travessia de obstáculos".

2.7 ADMINISTRAÇÃO, GESTÃO E GOVERNANÇA PÚBLICA NO BRASIL

Ao longo do contexto histórico da administração pública brasileira, que se insere indissociavelmente na própria evolução do Estado brasileiro, é possível identificar e caracterizar três modelos de administração pública, com atributos específicos: a administração patrimonialista, a burocrática e a gerencial.

2.7.1 Administração Pública Patrimonialista

O patrimonialismo pode ser definido como a confusão entre o que é público e o que privado. Max Weber assim o definiu para evidenciar o domínio privado de governantes, em que o tesouro do Estado se confundia com o do monarca ou de seu corpo funcional (MARTINS, 1997b, p.1).

Em contraponto a essa afirmação, Martins (1997b, p.1) assevera que "o termo patrimonialismo tem servido para designar, num sentido amplo, a cultura de apropriação daquilo que é público pelo privado".

A administração pública patrimonialista foi adotada nos Estados absolutistas europeus do século XVIII. No Brasil, a administração patrimonialista transcorreu no período de 1530 a 1930 e, portanto, não apenas nos tempos do Brasil colônia, mas também no Reino, Império e República Velha. O que determina que o Estado e a Administração Pública brasileiros nasceram patrimonialistas (MARTINS, 1997b, p.4).

Segundo entender de Faoro (2001, p.183), "existiria o patrimonialismo no Brasil desde o Portugal medieval, onde sequer havia a noção de soberania popular e, por conseguinte, também não havia a separação entre bem privado do rei e o bem público".

Assim, o patrimonialismo apresenta-se como cenário propício ao favoritismo, cujas características são o exercício de cargos de confiança junto do "soberano", com amplos poderes, porém sem estabilidade e garantias. Sempre à mercê de uma queda repentina, não por motivos objetivos, mas puramente pessoais (WEBER, 2004, p.304).

Para Bresser-Pereira e Spink (2005, p.241), "o nepotismo e o empreguismo, senão a corrupção eram a norma" no modelo patrimonialista. Para Weber, toda a estrutura do quadro administrativo desse modelo era organizada em forma de prebendas.

Esse tipo de administração mostrar-se-ia incompatível com a democracia, quando a sociedade civil se distingue do Estado e o controla, e também é inaceitável no capitalismo, que exige a clara separação entre o Estado e o mercado (BRESSER-PEREIRA; SPINK, 2005, p.241).

No entanto, cabe ressaltar que a configuração patrimonialista persistiu nos Estados liberais e manteve resquícios na forma de clientelismo e fisiologismo inclusive nas atuais democracias representativas, e o Brasil não é exceção.

Essa estrutura patrimonial que prevaleceu no Brasil até o século XIX continua influenciando a cultura política (FAORO, 2001, p.819).

2.7.2 Administração Pública Burocrática

Pelo final do século XIX, as monarquias absolutistas cederam lugar aos Estados liberais e ao capitalismo e, com eles, a exigência da separação entre os bens do Estado e os bens privados, bem como pela profissionalização da Administração Pública.

Por volta de 1940, em pleno desenvolvimento da Administração Científica, Max Weber desenvolve o modelo burocrático não apenas para combater o patrimonialismo, mas também para criar uma forma mais eficiente de administrar (MAXIMIANO, 2005, p.101).

A preocupação do modelo burocrático de Weber é a racionalidade instrumental, compreendida como sendo uma equação dinâmica entre meios e fins. O tipo ideal de burocracia criado por Weber possui três características:

1. Formalidade: as burocracias são essencialmente sistemas de normas. A figura da autoridade é definida pela lei, que tem como objetivo a racionalidade da coerência entre meios e fins.
2. Impessoalidade: nas burocracias, os seguidores obedecem à lei. As figuras da autoridade são obedecidas porque representam a lei.
3. Profissionalismo: as burocracias são formadas por funcionários. Como fruto de sua participação, os funcionários obtêm os meios para sua subsistência (MAXIMIANO, 2005, p.95).

Segundo este modelo, as estruturas corporativas devem ser então racionais, rígidas, organizadas e impessoais (MAXIMIANO, 2005, p.102). O quadro 9 resume as principais características da burocracia weberiana:

Características	Consequências	Resultados esperados
1. Caráter legal das normas	Previsibilidade do comportamento humano	Máxima eficiência da organização
2. Caráter formal das comunicações		
3. Impessoalidade		
4. Divisão do trabalho		
5. Hierarquia das autoridades		
6. Rotinas e procedimentos	Padronização do desempenho dos participantes	
7. Competência técnica e mérito		
8. Especialização da administração		
9. Profissionalização		
10. Previsibilidade do funcionamento		

Quadro 9 - Principais Características da Burocracia, segundo Weber
Fonte: Weber (2004) apud Bergue (2005, p.64-67).

Merton (1970, p.275) pondera que o comportamento burocrático acabaria por apresentar disfunções na burocracia, tornando-a lenta devido aos seus procedimentos, excessivamente formais e resistentes às mudanças. O exagero no cumprimento das normas distanciaria o comportamento burocrático dos objetivos organizacionais, resultando em ineficiência.

No quadro 10, ilustram-se as principais vantagens e disfunções da burocracia sob a visão de Weber (2004) e Merton (1970), segundo o entendimento de Bergue (2005):

Vantagens da Burocracia – levam à eficiência	Disfunções da Burocracia – levam à ineficiência
▪ Racionalidade.	▪ Internalização das normas
▪ Precisão na definição do cargo e na operação	▪ Excesso de formalismo e papelório
▪ Rapidez nas decisões, pois os funcionários conhecem suas atribuições.	▪ Resistência a mudanças
▪ Univocidade de interpretação garantida pela regulamentação específica e escrita.	▪ Despersonalização do relacionamento
▪ Uniformidade de rotinas e procedimentos que favorece a padronização, redução de custos e de erros, pois os procedimentos são definidos por escrito	▪ Categorização do relacionamento
▪ Continuidade da organização.	▪ Superconformidade.
▪ Redução do atrito entre as pessoas, dado que cada funcionário conhece suas responsabilidades e as dos outros.	▪ Exibição de sinais de autoridade.
▪ Constância, pois os mesmos tipos de decisão devem ser tomados nas mesmas circunstâncias.	▪ Dificuldades com clientes.
▪ Subordinação dos mais novos aos mais antigos	
▪ Confiabilidade, pois o negócio é conduzido de acordo com regras conhecidas.	

Quadro 10 - Vantagens e Disfunções da Burocracia

Fonte: Elaboração da autora a partir de Weber (2004) apud Bergue (2005, p.64-67); Merton (1970) apud Bergue (2005, p.69-72).

2.7.2.1 A reforma burocrática no Brasil

O modelo burocrático começou a ser adotado nos principais países europeus no final do século XIX, e nos Estados Unidos no começo do século XX. No Brasil teve início em 1936 com a primeira reforma administrativa no Brasil, no Estado Novo da era Vargas (BRESSER-PEREIRA; SPINK, 2005, p.241).

Matias-Pereira (2006) explica que o Governo de Getúlio Vargas, visando suprimir a administração patrimonialista no Brasil e estruturar o aparelho do Estado, de forma autoritária e centralizadora, implanta uma burocracia nos moldes weberianos. Para isso, é criado, em 1936, o Departamento de Administração do Setor Público (DASP).

O DASP teve grande influência nas políticas governamentais de Vargas, incumbido, inclusive, da elaboração e controle do orçamento federal, de definir e executar as políticas para o pessoal civil, de promover a racionalização de métodos no serviço público nas três esferas (federal, estadual e municipal), além de ter a função de qualificar o funcionalismo, incluindo a inédita prática da admissão mediante concurso público (WAHRLICH, 1974, p.29).

O modelo burocrático perdurou desde então até 1985, englobando desde o período autoritário da Era Vargas até o final da ditadura militar.

No entanto, as práticas patrimonialistas resistiram, mesmo com a criação do DASP, conforme se observa no relato a seguir, extraído de uma análise da Câmara Federal de Reforma do Estado:

[...] Nesse período, a Administração Pública já se encontrava em acelerado processo de profissionalização e burocratização, sob o impacto de uma racionalidade formal, implementada pelos esforços do Departamento Administrativo do Serviço Público - DASP, criado em 1936. Não obstante, o patrimonialismo, embora em processo de transformação, mantinha sua força no quadro político brasileiro. O coronelismo dava lugar ao clientelismo e ao fisiologismo (BRASIL, MARE, 1995, p.2599).

Segundo a visão de Prates (2007, p.126), o DASP paulatinamente tornou-se um poderoso obstáculo a qualquer mudança ou adaptação do sistema público, centralizando e homogeneizando, através de padrões, normas e regulamentos, toda a vida funcional das instituições públicas federais em todo o território nacional.

Em 1967, após o golpe de 1964, o governo militar tenta uma nova reforma por meio do Decreto-Lei 200, agora com o objetivo de superar a rigidez burocrática. Esse Decreto é considerado como um primeiro vislumbre da administração gerencial no Brasil, quando a ênfase foi dada à descentralização mediante a autonomia da administração indireta, a partir do pressuposto da rigidez da administração direta e da maior eficiência da administração descentralizada (BRESSER PEREIRA, 1996, p.7).

A partir de então, possibilitou-se a transferência das atividades de produção de bens e serviços para autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista. Instituíram-se como princípios a racionalidade administrativa, o planejamento e o orçamento, a descentralização e o controle dos resultados (BRESSER-PEREIRA, 1996, p.7).

No entanto, segundo o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), as reformas do Decreto-Lei 200/67 não resultaram em "mudanças no âmbito da administração burocrática central, permitindo a coexistência de núcleos de eficiência e competência na administração indireta e formas arcaicas e ineficientes no plano da administração direta ou central" (BRASIL, MARE, 1995, p.20)

Em contraponto, Martins (1997b, p.7) argumenta que as reformas de 1967 tinham por objetivo implementar o modelo de administração para o desenvolvimento baseado na consolidação burocrática de um estado forte, voltado para o desenvolvimento econômico.

Não obstante, esse período realmente representou uma inequívoca racionalização funcional da administração pública, embora concentrada na administração indireta, e portadora de disfuncionalidades próprias, cujas estruturas de planejamento especializaram-se em formular planos, mas perderam a noção política do planejamento necessária a sua eficácia (MARTINS, 1997b, p.7).

Com a burocratização do Estado e a criação de novos cargos, funções e órgãos administrativos, a máquina pública transformou-se muito rapidamente em um organismo altamente complexo. Em tese, o que se ganhou em eficiência administrativa se perdeu em eficácia política, sobretudo com a tendência ao insulamento burocrático em alguns setores de decisão (PAIVA, 2009, p.792).

Martins (1997b, p.7) afirma que o crescimento desordenado da administração indireta tornaria virtualmente impossível a retomada do controle governamental.

Assim, a partir da década de 1970 inicia-se a crise do modelo burocrático de administração do Estado, por conta das dificuldades do modelo em lidar com as novas ideias e tecnologias decorrentes da globalização.

Esse modelo, com seus rígidos controles e procedimentos, "voltado cada vez mais para si", não mais atendia às necessidades da administração pública (POLLITT, 1990 *apud* ABRUCIO, 1997, p.7).

Abrucio (1997, p.9-10) destaca ainda quatro fatores responsáveis pela derrocada dos modelos burocráticos de administração:

1. A crise econômica iniciada em 1973, na primeira crise do petróleo.
2. A crise fiscal, entendida como a dificuldade dos governos em financiar seus déficits.
3. A crise de governabilidade, entendida como a incapacidade do governo em atender às demandas dos cidadãos.
4. A globalização, que transformou a lógica do setor produtivo e transferiu para as grandes empresas multinacionais o poder de ditar a política macroeconômica que antes cabia ao Estado.

Por fim, no início dos anos 1980 ocorre uma nova tentativa de reformar a burocracia brasileira buscando orientá-la na direção da administração pública gerencial, com a criação do Ministério da Desburocratização e do Programa Nacional de Desburocratização - PrND (BRASIL, MARE, 1995, p.20).

Em princípio as ações do PrND dedicaram-se ao combate à burocratização dos procedimentos e, em seguida, concentraram-se no desenvolvimento do Programa Nacional de Desestatização, num esforço para conter os excessos da expansão da administração descentralizada, estimulada pelo Decreto-Lei n.º 200/67 (BRASIL, MARE, 1995, p.20).

Finalizando, a adoção do modelo burocrático ocorreu como uma alternativa ao modelo patrimonialista de administração do Estado. Porém, o pressuposto da eficiência não foi cumprido a contento e surgiu a necessidade de novas reformas, como a adoção do modelo gerencial.

2.7.3 Reformas da *New Public Management*

A crise do Estado (1970) e o déficit de desempenho dela decorrente serviram de ponto de partida para o desenvolvimento de um novo modelo de administração pública na década de 1980, que buscasse melhorar a eficiência da ação estatal por meio da aplicação de métodos empresariais ou empreendedores de gestão (MARINI, 2005, p.4).

Esse movimento trouxe uma nova concepção – a Administração Gerencial chamada de *New Public Management* (NPM) ou Nova Gestão Pública (NGP).

No entanto, a administração gerencial não deve ser encarada como uma negação da Burocracia, uma vez que aproveitou inúmeras de suas características, como a meritocracia, a avaliação de desempenho, a noção de carreira.

No entender de Marini (2004), trata-se de uma nova cultura na administração pública, a qual seria o resultado de:

[...] um movimento liberal, surgido no Reino Unido, no final dos anos 70 (Thatcher), foi adotado nos Estados Unidos (Reagan) nos anos 80, expandindo-se em seguida para o mundo anglo-saxão (Austrália, Nova Zelândia) e vários outros países da Europa. Nos anos 90 chegou à América Latina, primeiro no Chile e, em 1995, ao Brasil (MARINI, 2004, p.5).

As principais diferenças entre a Administração Pública Burocrática e a Gerencial referem-se ao fato de que a primeira concentra-se no processo e é autorreferente, enquanto a segunda orienta-se para os resultados e para os cidadãos – clientes (BRASIL, MARE, 1995, p.16-17).

Ainda, segundo o PDRAE (BRASIL, MARE, 1995, p.15), a administração burocrática define os procedimentos para contratação de pessoal, compra de bens e serviços e visa satisfazer as demandas dos cidadãos. A gerencial, por seu turno, preocupa-se em combater o nepotismo e a corrupção, ao mesmo tempo em que adota procedimentos de gestão mais flexíveis.

Outro diferencial significativo decorre de que a administração burocrática preocupa-se em manter o controle dos procedimentos *a priori* (*ex-ante*) e a gerencial estipula indicadores de desempenho, inclusive para avaliação dos contratos de gestão, aferindo os resultados *a posteriori* (*ex-post*) (BRASIL; MARE, 1995, p.15).

De acordo com Marini (2005), nos anos 1970 o Estado burocrático estava pressionado a fortalecer a transparência e proporcionar o controle social em virtude do clamor da sociedade, decorrente dos avanços da democracia e dos movimentos de afirmação da cidadania.

No início dos anos 1980 o esgotamento do modelo burocrático atinge o Estado a partir, sobretudo, de três eventos críticos:

1. A crise financeira (incapacidade de geração de poupança pública para a realização dos investimentos sociais);
2. A crise de identidade (transição caracterizada pelo abandono de alguns papéis tradicionais e incorporação de novos);
3. A crise do modo de administrar (explicada pelo esgotamento do modelo burocrático) (MARINI, 2005, p.3).

Martins (1997a) acredita que a administração pública gerencial surge como uma nova proposta, capaz de resolver os problemas decorrentes da burocracia por meio da adoção de métodos de gestão contemporâneos, que atribuem maior ênfase nos resultados e nos princípios de governança corporativa, ao passo que busca proporcionar ao Estado maior capacidade de gerenciar com efetividade e eficiência, visando oferecer melhores serviços ao cidadão e redução dos custos.

Ilustrando alguns fatores históricos, dois modelos emergem das reformas e compreendem: o *New Public Management* (NPM)/Nova Gestão Pública e o Governo Empreendedor (GE), que ficaram conhecidos como gerencialismo (ou *managerialism*). Ambos compartilham valores como eficiência, produtividade e orientação ao serviço, descentralização administrativa, *accountability*, entre outros. (SECCHI, 2009, p.353-54).

Segundo Secchi (2009, p.354), a NPM "é um modelo normativo pós-burocrático para a estruturação e a gestão da administração pública baseado em valores de eficiência, eficácia e competitividade".

Um breve resumo das características da NPM ocorridas nos países onde surgiram, nas décadas de 1970 e 1980, é ilustrado no quadro 11, a seguir:

País	Iniciativas
Grã-Bretanha	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Redução de gastos: privatizações, enxugamento e escrutínios (breves diagnósticos, visando a racionalizar os órgãos públicos). ▪ Melhoria da eficiência: consciência de custos (<i>value for money</i>) e sistemas de informação e avaliação de desempenho institucional com mecanismos de incentivo. ▪ Consolidação da reforma: intensificação de mecanismos de mercado, desconcentração, criação das Agências Executivas (separadas do núcleo formulador de políticas e administradas por contrato de gestão); e os <i>Citizens Charter</i> (declaração pública de metas, padrões de serviço e responsáveis).
Estados Unidos	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Instalação do <i>National Performance Review</i> (NPR, uma iniciativa do Executivo), com o objetivo de melhorar o funcionamento da administração pública, reduzir custos e mudar o padrão de gerenciamento, para melhorar o desempenho governamental. ▪ GPRA: <i>Government Performance and Results Act</i>, lei aprovada pelo Congresso inspirada na ideia da gestão por resultados (iniciativa do legislativo). ▪ Foco. ▪ Integração de programas e orçamentos, com ênfase no gerenciamento de custos e no provimento de informações gerenciais, para dar apoio à tomada de decisão. ▪ Reforma da legislação contábil/financeira e da legislação tecnológica, visando à integração de custos, orçamentos e resultados.
Nova Zelândia	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Redução de custos via enxugamento, transferência das atividades comerciais para as corporações públicas; maior autonomia para os administradores sêniores e redução de monopólios. ▪ Contratualização e equiparação dos mercados de trabalho (público e privado).
Austrália	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Melhoria da eficiência, criação da carreira de administrador sênior, nova política de carreiras. ▪ Consciência de custos, mecanismos de mercado, autonomia e criação das Agências de Ombudsman.
França	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Contratualização: contratos de gestão com os estabelecimentos públicos. ▪ Descentralização: transferência de competências e recursos aos níveis subnacionais. ▪ Desconcentração: transferência de competências e recursos aos níveis operacionais, dentro da administração central; centros de responsabilidade, projetos de serviço, programas de qualidade.

Quadro 11 - Principais Características da *New Public Management*

Fonte: Elaboração da autora a partir de BDMG (2002, p.53).

Na visão de Marini (2004, p.5), a nova gestão pública apresenta "os primeiros sinais da introdução da cultura baseada no empreendedorismo – inspirada em práticas da gestão empresarial".

Essa cultura empreendedora deu origem ao Governo Empreendedor (GE), que para Martins (1997a) tem seus princípios nos estudos de Osborne e Gaebler, publicados em 1992, quando se apresentou ao mundo um estilo pragmático de gestão pública, fortemente influenciado pela administração privada.

Consoante este entendimento, Martins apresenta sua definição de Gestão Empreendedora:

A gestão empreendedora é a orientação governamental para transformar a burocracia pública e melhorar a governança. O propósito da gestão pública empreendedora é reduzir custos e melhorar a qualidade dos

serviços prestados. Seu princípio básico é a introdução de um novo paradigma gerencial no governo, voltado para resultados, focado no cliente/cidadão, baseado em parcerias, compromisso, responsabilização, autonomia, risco, iniciativa, aprendizado conjunto e trabalho em rede. A visão de futura orientadora desse princípio é a formação de um serviço público eficaz, eficiente, flexível, transparente, altamente capacitado e profissionalizado (MARTINS, 2000, p.2).

Martins (1997a) sustenta que o governo empreendedor surgiu como alternativa crítica, tanto ao modelo burocrático ortodoxo – uma vez que prescreve métodos e técnicas de administração de empresas privadas – como ao modelo liberal, porque prega maior presença do Estado em uma administração pública atuante, também inspirada por critérios de eficiência empresarial.

Prosseguindo com a análise do modelo gerencial, Abrucio (1997, p.12) sugere a existência de três momentos evolutivos pelos quais as reformas gerenciais ocorrem: inicia-se com o *managerialism* (gerencialismo puro: NPM e GE), passa em seguida para o *consumerism*, e depois para o estágio *Public Service Orientation* (PSO).

O quadro 12 traz algumas características de cada uma dessas etapas:

Evolução do Novo Gerencialismo	Objetivos	Críticas
1. <i>Managerialism</i> (gerencialismo puro)	Eficiência e redução de custos; foco no contribuinte	Os serviços devem visar à qualidade e o clientes e não às necessidades da máquina pública.
2. <i>Consumerism</i> (consumidor)	Foco no cliente consumidor e na qualidade; descentralização do processo decisório.	Não condiz com o relacionamento que deve existir entre Estado e cidadãos. O termo cliente induz à noção de tratamento diferenciado.
3. <i>Public service orientation</i> (PSO)	Cidadania, <i>accountability</i> e equidade; participação social; foco no cidadão dotado de direitos e deveres.	A administração pública deve proporcionar os meios que possibilitem a cobrança de resultados e a participação social nas políticas públicas, de modo que o cidadão deixe de ser passivo diante do Estado e assuma uma postura mais ativa.

Quadro 12 - Etapas Evolutivas do Modelo Gerencial na Administração Pública
 Fonte: Elaboração da autora a partir de Abrucio (1997, p.13-29).

Deve-se ressaltar, no entanto, como adverte Abrucio (1997, p.13), que não há uma divisão rígida entre esses estágios. Ao contrário, há um razoável grau de

intercâmbio entre as teorias, principalmente no caso das duas últimas (*Consumerism* e *Public Service Orientation*).

E mais, Abrucio (1997, p.13) complementa que apesar das diferenças entre as teorias, elas não são mutuamente excludentes. Diferentemente, "o que se constata é uma incorporação dos aspectos positivos de cada teoria. A passagem de uma teoria a outra é realizada através de uma crescente inclusão de temas".

Por fim, deve-se entender que, não obstante as reformas administrativas por que passa o setor público, é possível afirmar que o Estado continua a atuar como o principal instrumento de desenvolvimento econômico, social e político das nações, ao passo em que se afasta da produção direta de bens e serviços, amplia sua atuação no campo da regulação.

2.7.4 A Reforma Gerencial no Brasil

Antes de comentar sobre a reforma gerencial é necessário traçar um breve histórico sobre as reformas administrativas ocorridas no Brasil depois da década de 1930.

Após os sinais de esgotamento do modelo, a administração burocrática adotada a partir dos anos 1930 sofreu sucessivas tentativas de reforma. No entanto, essas tentativas não resultaram propriamente na extinção e/ou criação de órgãos, mas, em alguns casos, na criação de estruturas paralelas que visavam contornar a rigidez da burocracia (BRASIL, MARE, 1995, p.19).

Segundo o PDRAE - Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (BRASIL, MARE, 1995, p.19), essa prática (adoção de estruturas paralelas de gestão) foi utilizada no governo de Juscelino Kubitschek com a criação de comissões especiais, a exemplo da Comissão de Estudos e Projetos Administrativos, com vistas à simplificação dos processos administrativos e reformas ministeriais, e da Comissão de Simplificação Burocrática, com o objetivo de apresentar projetos para reformas globais e descentralização de serviços.

O fato é que, apesar de avanços isolados observados nos governos de Getúlio Vargas (1930-1945; 1951-1954), Juscelino Kubitschek (1956-1961), Jânio

Quadros (31 de janeiro a 25 de agosto de 1961) e João Goulart (7 de setembro de 1961 a 1.º de abril de 1964), o que se observa, na verdade, é a persistência de práticas clientelistas, não obstante o modelo burocrático em vigor, além da falta de investimento na profissionalização do funcionalismo público (TORRES, 2004, p.151).

As tentativas de reformas então utilizadas não iam além da "criação de novas estruturas alheias à administração direta e do conseqüente adiamento da difícil tarefa de reformulação e profissionalização da burocracia pública existente". (TORRES, 2004, p.151).

Do ponto de vista histórico, e conforme já mencionado, considera-se a promulgação do Decreto-lei n.º 200/1967 (em plena ditadura militar) como a primeira tentativa de reforma gerencial da administração pública brasileira, por promover a transferência das atividades de produção de bens e serviços para autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista, paralelamente à adoção do planejamento, orçamento, descentralização e controle focado nos resultados.

Um pouco mais adiante, em 1988, a nova Constituição promulgada a partir da retomada da democracia no País, no afã de reduzir disparidades existentes entre a administração central e a descentralizada, acabou por eliminar a flexibilidade da administração indireta, considerada o setor dinâmico da administração pública, que ficou equiparada, para efeito de mecanismos de controle e procedimentos burocráticos, à administração direta (COSTA, 2008, p.858-59).

Nesse sentido, argumenta Castro (2006, p.2): "enquanto muitos países eram sacudidos por essa verdadeira revolução (da NPM), o Brasil atravessou a década de 80 alheio a esse processo". E mais, "em 1988 a Constituição se voltava para o modelo burocrático".

Apesar desse retrocesso em termos gerenciais, a Constituição de 1988 gerou avanços significativos, especialmente no que se refere à democratização da esfera pública, ao estabelecer mecanismos que favorecem o controle social sobre a gestão governamental.

A Constituição de 1988 incentivou também a descentralização político-administrativa e resgatou a importância da função planejamento (COSTA, 2008, p.859).

Entretanto, foi em meados dos anos 1990 que o movimento pela reforma gerencial propriamente dita chega à América Latina e ao Brasil, no início do primeiro governo do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995), "em um contexto semelhante ao de outros países da região, caracterizado pelo aprofundamento da crise financeira do Estado e pela emergência de reformas estruturais" (MARINI, 2005, p.4).

Pode-se considerar que a retomada das reformas aconteceu a partir da aprovação da Emenda Constitucional n.º 19, de 4 de junho de 1998, que ficou conhecida como a Emenda da Reforma Administrativa.

As mudanças introduzidas pela EC 19/98 (BRASIL, 1998) produziram inúmeras inovações na Administração Pública, como a adoção do princípio da eficiência; reserva percentual de cargos em comissão para servidores de carreira; teto máximo para subsídios dos servidores; incentivo ao controle social sobre a administração pública; critérios diferenciados de remuneração, admissão e demissão de servidores; contrato para os órgãos públicos; incentivos à economia com despesas correntes; flexibilização da estabilidade do servidor público, em virtude da insuficiência de desempenho, podendo este ser punido até com perda de cargo (CASTRO, 2006, p.3).

Desse modo, a mudança administrativa e organizacional do Estado brasileiro começou com a Reforma da Gestão Pública, cujo objetivo era tornar o Estado mais eficiente. "A Reforma da Gestão Pública de 1995/98 parte de uma visão crítica da administração pública burocrática e propõe substituí-la pela administração pública gerencial." (BRESSER-PEREIRA, 1996, p.14).

A reforma gerencial operacionalizou-se inicialmente por meio do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) do Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado (MARE).

Cabe, neste momento, um esclarecimento sobre o entendimento que se deve ter sobre "aparelho do estado" (objetivo da reforma do plano diretor de 1995) e sobre a distinção entre este e a definição de "Estado":

Entende-se por aparelho do Estado a administração pública em sentido amplo, ou seja, a estrutura organizacional do Estado, em seus três poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) e três níveis (União, Estados

membros e Municípios). O aparelho do Estado é constituído pelo governo, isto é, pela cúpula dirigente nos Três Poderes, por um corpo de funcionários, e pela força militar. O Estado, por sua vez, é mais abrangente que o aparelho porque compreende adicionalmente o sistema constitucional-legal, que regula a população nos limites de um território. O Estado é a organização burocrática que tem o monopólio da violência legal, é o aparelho que tem o poder de legislar e tributar a população de um determinado território (BRASIL, MARE, 1995, p.12).

No comando do MARE, o então ministro Bresser-Pereira emite um diagnóstico sobre as três dimensões inter-relacionadas de problemas quanto à implementação da reforma do aparelho do Estado no Brasil. São elas:

- 1) a dimensão institucional-legal, relacionada aos obstáculos de ordem legal para o alcance de uma maior eficiência do aparelho do Estado;
- 2) a dimensão cultural, definida pela coexistência de valores patrimonialistas e principalmente burocráticos com os novos valores gerenciais e modernos na administração pública brasileira;
- 3) a dimensão gerencial, associada às práticas administrativas.

Para implantar as reformas, o PDRAE considera a existência de quatro setores dentro do Estado: (1) o núcleo estratégico do Estado, (2) as atividades exclusivas de Estado, (3) os serviços não exclusivos ou competitivos, e (4) a produção de bens e serviços para o mercado (BRESSER-PEREIRA, 1996, p.18).

As características de cada um desses setores são apresentadas no quadro 13, a seguir:

continua

Núcleo estratégico	Corresponde ao governo, em sentido lato. É o setor que define as leis e as políticas públicas e cobra o seu cumprimento. É, portanto, o setor onde as decisões estratégicas são tomadas. Corresponde aos Poderes Legislativo e Judiciário, ao Ministério Público e, no Poder Executivo, ao presidente da República, aos ministros e aos seus auxiliares e assessores diretos, responsáveis pelo planejamento e formulação das políticas públicas.
Atividades exclusivas	É o setor em que são prestados serviços que só o Estado pode realizar. São serviços em que se exerce o poder extroverso do Estado – o poder de regulamentar, fiscalizar, fomentar. Citem-se como exemplos: a cobrança e fiscalização dos impostos, a polícia, a previdência social básica, o serviço de desemprego, a fiscalização do cumprimento de normas sanitárias, o serviço de trânsito, a compra de serviços de saúde pelo Estado, o controle do meio ambiente, o subsídio à educação básica, o serviço de emissão de passaportes.

conclusão

Serviços não exclusivos	Corresponde ao setor onde o Estado atua simultaneamente com outras organizações públicas não estatais e privadas. As instituições desse setor não possuem o poder de Estado. Este, entretanto, está presente porque os serviços envolvem direitos humanos fundamentais, como os da educação e da saúde, ou porque possuem "economias externas" relevantes, na medida em que produzem ganhos que não podem ser apropriados por esses serviços através do mercado. As economias produzidas imediatamente se espalham para o resto da sociedade, não podendo ser transformadas em lucros. São exemplos deste setor: as universidades, os hospitais, os centros de pesquisa e os museus.
Produção de bens e serviços para o mercado	Corresponde à área de atuação das empresas. É caracterizado pelas atividades econômicas voltadas para o lucro que ainda permanecem no aparelho do Estado, como, por exemplo, as do setor de infraestrutura. Estão no Estado seja porque faltou capital ao setor privado para realizar o investimento, seja porque são atividades naturalmente monopolistas, nas quais o controle via mercado não é possível, tomando-se necessária, no caso de privatização, a regulamentação rígida.

Quadro 13 - Quatro Setores do Aparelho Estatal segundo o PDRAE

Fonte: Brasil, MARE (1995, p.41-42).

Observa-se, pelo quadro, a distinção feita entre as atividades exclusivas do Estado e as atividades não exclusivas que podem ser realizadas por organizações públicas não estatais ou particulares (BRESSER-PEREIRA, 2010b, p.116).

Quanto a esses setores descritos no PDRAE (BRASIL, MARE, 1995), cabe ressaltar que coexistem ambas as formas de administração pública no Brasil: a Administração Pública Burocrática e a Administração Pública Gerencial.

A primeira, apesar do atribuído excesso de formalismo e foco no controle dos processos, traz como vantagens a segurança e a efetividade das decisões. Por outro lado, a administração pública gerencial é caracterizada pela eficiência dos serviços prestados à sociedade (BRASIL, MARE, 1995, p.42).

Assim entendido, no setor referente ao núcleo estratégico, em que o essencial é a correção das decisões tomadas e o princípio administrativo fundamental é o da efetividade, compreendido como a capacidade de ver obedecidas e implementadas com segurança as decisões tomadas, é mais adequado que haja um misto de administração pública burocrática e gerencial (BRASIL, MARE, 1995, p.42-43).

No setor das atividades exclusivas e de serviços competitivos ou não exclusivos, em que o mais importante é a qualidade e o custo dos serviços prestados, o princípio central é o da eficiência, caracterizado pela busca da relação

ótima entre qualidade e custo dos serviços. Então, a administração deve ser "necessariamente gerencial" (BRASIL, MARE, 1995, p.43).

Tomando outro ponto de vista sobre a implantação do modelo gerencial e da gestão empreendedora, Marini (2004, p.9) concorda que, no caso do Brasil, a introdução dessas se deu a partir das reformas de 1995, destacando, no entanto, a existência de dois períodos específicos, apresentados no quadro a seguir:

Período	Ações implementadas
1995/1998: revisão do marco legal (reforma constitucional e legislação corrente).	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Proposição de uma nova arquitetura organizacional (agências reguladoras, executivas e organizações sociais) ▪ Adoção de instrumentos gerenciais inovadores (contratos de gestão, programas de inovação e de qualidade na AP) ▪ Valorização do servidor (nova política de RH, fortalecimento de carreiras estratégicas, revisão da política de remuneração e intensificação do processo de capacitação de funcionários, visando a promover uma mudança cultural)
1999/2002: revigoração do planejamento governamental a partir do lançamento do Plano Plurianual 2000/2003	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Introdução de um novo conceito de programa ▪ Intensificação do uso da tecnologia de informação, orientada para a melhoria do atendimento ao cidadão e o relacionamento com o setor privado ▪ Incentivo à "transparência" ▪ Modernização da gestão interna (governo eletrônico, comprasnet, receitanet, quiosques, rede governo, sistemas corporativos de gestão)

Quadro 14 - Períodos de Introdução da Cultura do NPM e GE no Brasil

Fonte: Elaboração da autora a partir de Marini (2004, p.9).

No contexto histórico, o MARE foi extinto em janeiro de 1999, tendo suas atribuições absorvidas pelo Ministério do Planejamento, que passou desde então a se chamar Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), com a incumbência de promover a integração dos principais instrumentos de gerenciamento governamental: planejamento, orçamento e gestão (MARINI, 2005, p.4).

Conforme evidencia Martins (2000, p.1-2), a partir de janeiro de 2000 os órgãos da administração federal passaram a adotar os moldes da gestão empreendedora, cujas ações se fundamentam em quatro programas:

- a) a gestão pública empreendedora, visando à ampliação dos resultados para os cidadãos e à redução de custos;
- b) a qualidade dos serviços, que busca promover a qualidade dos serviços públicos;
- c) a desburocratização, que visa proteger as pessoas da burocracia;

d) a valorização do servidor público, voltada à flexibilização da gestão de pessoal, ampliação da autonomia e responsabilização.

A partir de então, todas as atividades e projetos executados pelo governo foram estruturados em "programas" cujo objetivo era o atendimento dos problemas da sociedade.

Martins (2000, p.1-2) conceitua programas como "unidades de gestão, com definição clara dos objetivos e resultados esperados". Esses programas são compostos por ações que visam atender às demandas de segmentos da sociedade.

Os programas devem integrar os processos elaborativos do Plano Plurianual (PPA) e do Orçamento da União.

É pertinente, ao encerrar este tópico, atentar para algumas considerações feitas por Bresser Pereira:

A Reforma Gerencial nasceu da pressão por maior eficiência ou menores custos que se seguiu à transformação do Estado Democrático Liberal em Estado Democrático Social. Por outro lado, ao significar, do ponto de vista administrativo, a transição do Estado Burocrático para o Estado Gerencial, revelou-se um instrumento fundamental das sociedades modernas para neutralizar a ideologia neoliberal que buscava diminuir o tamanho do Estado [...] (BRESSER-PEREIRA, 2010b, p.116).

Assim, não obstante os visíveis avanços e os eventuais recuos, a administração pública brasileira vem se modernizando, ganhando em eficiência, especialização técnica, moralidade, publicidade e transparência. Entretanto, "esse processo evolutivo ainda deixa em segundo plano a questão democrática [...]". (COSTA, 2008, p.41).

Consoante esse entendimento, no próprio PDRAE ressalta-se que a modernização do aparelho do Estado exige, em contrapartida a criação de mecanismos que possibilitem a integração dos cidadãos no processo de definição, implementação e avaliação da ação pública, e que isso se materializa por meio do controle social. E mais, que somente assim será possível garantir um serviço público de qualidade (BRASIL, MARE, 1995, p.40).

2.7.5 Do Modelo da Administração Pública Gerencial ao Novo Serviço Público

Não obstante a grande parte dos países, inclusive o Brasil, adotar o modelo da Administração Pública Gerencial, este modelo não é livre de críticas.

Enteman (1993) entende que o gerencialismo não busca responder aos anseios dos cidadãos, mas sim aos interesses de pessoas pertencentes às organizações, interesses estes intermediados pelos gerentes.

Para Paula (2003, p.102), a NGP (e o movimento 'Reinventando o Governo', expressão utilizada por Osborne e Gaebler, em 1992) não conseguiu incorporar a dimensão sociopolítica no escopo da gestão.

A mesma autora cita Farnham e Hortan (1992), ao argumentar que a gestão do setor público é essencialmente distinta da do setor privado em virtude de diferenças estruturais: o setor privado busca a sobrevivência no mercado (e para isto deve ser eficiente e gerar lucro), e o setor público busca pôr em prática políticas públicas que atendam a objetivos políticos (PAULA, 2003, p.85).

Na verdade, o que esses autores pretendem explicitar é que no setor público as ações governamentais são guiadas por critérios políticos e não pelos critérios de lucros e perdas comuns ao setor privado.

Conforme o entendimento de Denhardt (2012, p.221) ao afirmar que "quando as únicas questões discutidas são as medidas de eficiência, as funções de deliberação, comunicação e participação parecem perder importância".

Nesse contexto, o tema do Novo Serviço Público apresenta-se sob duas dimensões: (1) promoção do valor e dignidade do serviço público e (2) democracia, cidadania e interesse público como valores essenciais da administração pública.

Denhardt (2012, p.30) destaca ainda os sete princípios para o Novo Serviço Público (NSP):

1. Servir cidadãos, não consumidores;
2. Perseguir o interesse público;
3. Dar mais valor à cidadania e ao serviço público do que ao empreendedorismo;

4. Pensar estrategicamente, agir democraticamente;
5. Reconhecer que *accountability* não é simples;
6. Servir, em vez de dirigir;
7. Dar valor às pessoas, não apenas à produtividade.

De acordo com essa proposta, o NSP reconhece que a existência de uma cidadania engajada e esclarecida é fundamental para a governança democrática, fator que nem sempre está presente, inclusive no Brasil.

Assim, o Novo Serviço Público procura compartilhar valores e interesses comuns por meio da promoção de amplo diálogo e engajamento dos cidadãos. O próprio serviço público deve ser encarado como extensão da cidadania, motivado pelo desejo de servir e atingir os objetivos públicos (DENHARDT, 2012, p.30).

Em síntese, este tópico evidencia que todas as reformas por fim agregam instrumentos às práticas vigentes. Assim, à medida que o Estado se transforma política, econômica e socialmente, em paralelo ocorre o mesmo com a administração pública, que se aparelha para acompanhar essa transformação.

2.8 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA - SEUS CONCEITOS, ENTES FORMADORES E PRINCÍPIOS

A Administração Pública pode ser entendida como o conjunto das atividades diretamente destinadas à execução das tarefas ou incumbências consideradas de interesse público ou comum, numa coletividade ou numa organização estatal (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 2000, p.10).

Segundo Di Pietro (2010, p.50), dois sentidos podem ser atribuídos ao termo administração pública:

- a) em sentido subjetivo, formal ou orgânico, ela designa os entes que exercem a atividade administrativa; compreende pessoas jurídicas, órgãos e agentes públicos incumbidos de exercer uma das funções em que se triparte a atividade estatal: a função administrativa;
- b) em sentido objetivo, material ou funcional, ela designa a natureza da atividade exercida pelos referidos entes; nesse sentido, a Administração pública é a própria função administrativa que incumbe, predominantemente, ao Poder Executivo.

Consoante é o entendimento de Meirelles (1994), para quem a administração pública em sentido formal é representada pelos órgãos instituídos pelo governo e, no sentido material, corresponde às funções necessárias à execução do serviço público, conforme suas próprias palavras:

Em sentido formal é o conjunto de órgãos instituídos para consecução dos objetivos do Governo; em sentido material, é o conjunto das funções necessárias aos serviços públicos em geral; em acepção operacional, é o desempenho perene e sistemático, legal e técnico, dos serviços próprios do Estado ou por ele assumidos em benefício da coletividade (MEIRELLES, 1994, p.60).

Pelo que foi apresentado, o Estado é constituído pela lei, pelas políticas públicas e também pela administração pública, entendida como organização pública soberana. Organização esta formada e dirigida por oficiais públicos eleitos e não eleitos, que se constitui por políticos, servidores públicos e militares, cabendo aos primeiros a definição da lei e das políticas públicas e, aos segundos, participar dessa formulação de políticas e executá-las (BRESSER-PEREIRA, 2011, p.4).

Ao se observarem as definições de administração pública, especialmente em relação à acepção operacional referenciada por Meirelles (1994), tem-se o entendimento de que o Estado assume a responsabilidade, junto à sociedade, de prestar ou promover a prestação dos serviços públicos.

Necessário se faz, no entanto, definir serviço público dentro do contexto do Estado e da sociedade. Nesse intuito, Bandeira de Mello apresenta uma definição, conforme exposto a seguir:

Serviço público é toda atividade de oferecimento de utilidade ou comodidade material destinada à satisfação da coletividade em geral, mas fruível singularmente pelos administrados, que o Estado assume como pertinente a seus deveres e presta por si mesmo ou por quem lhe faça as vezes, sob um regime de Direito Público – portanto, consagrador de prerrogativas de supremacia e de restrições especiais – instituído em favor dos interesses definidos como públicos no sistema normativo. (BANDEIRA DE MELLO, 2009, p.632).

Quanto ao conceito de serviço público, Di Pietro (2010, p.103) chama atenção para a "distinção entre serviço público propriamente dito e as demais atividades administrativas de natureza pública sob a responsabilidade do Estado, como polícia, fomento e intervenção".

Sob este viés, a autora define serviço público como sendo:

toda atividade material que a Lei atribui ao Estado para que a exerça diretamente ou por meio de seus delegados, com o objetivo de satisfazer concretamente às necessidades coletivas, sob regime jurídico total ou parcialmente público (DI PIETRO, 2010, p.103).

No que se refere aos entes que compõem a Administração Pública Brasileira, o art. 4.º, do Decreto n.º 200/67, com redação dada pela Lei n.º 7.596/87, expressa que são eles:

- I - A administração direta, que se constitui dos serviços integrados na estrutura administrativa da Presidência da República e dos Ministérios;
- II - A administração indireta, que compreende as seguintes categorias de entidades dotadas de personalidade jurídica própria:
 - a) autarquias;
 - b) empresas públicas;
 - c) sociedades de economia mista e
 - d) fundações públicas (BRASIL, 1967; BRASIL, 1987).

2.8.1 Princípios da Administração Pública

Os princípios da administração pública devem ser compreendidos como regras norteadoras da ação dos agentes públicos.

Segundo Alexandrino e Paulo (2009, p.269), "princípios são as ideias centrais de um sistema, estabelecendo suas diretrizes e conferindo-lhes um sentido lógico, harmonioso e racional [...]".

Os princípios basilares da administração pública fazem parte do artigo 37 da Constituição de 1988, mas aí não se encerram.

Observe-se, no quadro 15, que o Decreto-Lei 200/1967 já estabelecia, em seu Artigo 6.º, os princípios segundo os quais "as atividades da Administração Federal obedecerão aos seguintes princípios fundamentais":

Princípios	Descrição
1. Planejamento	Ação do governo conforme planejamento preestabelecido para promover o desenvolvimento econômico e social e a segurança nacional. O planejamento se fará por meio de: plano geral de governo; programas gerais, setoriais e regionais de duração plurianual; orçamento-programa anual; e programação financeira de desembolso.
2. Coordenação	Ação integrada para evitar duplicidade de atuação e conseqüente desperdício de recursos. A coordenação será feita em todos os níveis da administração pública: chefias, reuniões de ministros, presidente da República.
3. Descentralização	Delegação a terceiros das atividades públicas ou de utilidade pública, com o dever de fiscalizá-los. O Estado atuará indiretamente. A descentralização se dará: dentro dos quadros da Administração Federal, distinguindo-se claramente o nível de direção do de execução (desconcentração); da Administração Federal para as unidades federadas, quando devidamente aparelhadas e mediante convênio; da Administração Federal para a esfera privada, mediante contratos e/ou concessões.
4. Delegação de Competência	Transferência de competência a subordinados, indicando: autoridade delegante, autoridade delegada e atribuições objeto de delegação. É facultativo e transitório e obedece à oportunidade e conveniência.
5. Controle	Controle da chefia (entre os subordinados), das auditorias (dentro do próprio órgão) e do Sistema de Controle Interno (para controlar dinheiro e bens públicos).

Quadro 15 - Princípios Fundamentais da Administração Pública segundo o Decreto-Lei 200 de 1967

Fonte: Elaboração da autora a partir do Decreto-Lei 200/1967, artigo 6.º (BRASIL, 1967); Carvalho Filho (2009 p.426).

Por sua vez, o artigo 37 da Constituição Federal de 1988 estabelece princípios da administração pública, tais como se apresentam no quadro 16:

Princípios	Descrição
I. Legalidade	A lei do Processo Administrativo Federal exige que a administração pública atue conforme a lei e o Direito, ou seja, fazer somente que está expresso nas normas.
II. Impessoalidade	As ações devem estar orientadas para o interesse coletivo em detrimento ao interesse de particulares, próprios ou de terceiros, sob pena de o ato ser considerado nocivo ao interesse público e de ser considerado nulo ou sem efeito.
III. Moralidade	Torna jurídica a exigência de atuação ética dos agentes da Administração, determinando que o ato e a atividade da administração pública devem obedecer não só à lei, mas também à moral.
IV. Publicidade	Refere-se à publicação oficial dos atos administrativos a fim de que produzam os efeitos externos, e à exigência de transparência da atividade administrativa como um todo, o que permite o controle popular das atividades da administração.
V. Eficiência	A EC n.º 19 trouxe para o texto constitucional o princípio da eficiência, que obrigou a administração pública a aperfeiçoar os serviços e as atividades que presta, buscando otimização de resultados e visando atender ao interesse público com maior eficiência.

Quadro 16 - Princípios Constitucionais da Administração Pública

Fonte: Elaboração de autora a partir do art. 37 da Constituição Federal de 1988.

O Direito Administrativo também prevê outros princípios, ilustrados no quadro 17, aos quais também se submete a administração pública. São denominados princípios gerais ou infraconstitucionais, por não constarem necessária e diretamente do texto constitucional, mas de outras legislações.

Esses princípios norteiam toda e qualquer situação, orientam a expedição de atos administrativos, a edição de atos normativos, a condução dos processos e a celebração dos contratos (USP, FEA, 2013, p.13).

Princípios	Descrição
1. Princípio da Razoabilidade	O Poder Público está obrigado, em seus atos, a obedecer à pertinência em relação à previsão abstrata da lei e os fatos em concreto trazidos à sua apreciação.
2. Princípio da Presunção de Legitimidade	Os atos da administração presumem-se legítimos, até prova em contrário.
3. Princípio da Isonomia ou Igualdade Formal	"Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza [..]" (art. 5.º da Constituição Federal). A igualdade não exclui a desigualdade de tratamento indispensável em face da particularidade da situação.
4. Princípio da Motivação	Motivar pode ser entendido de duas maneiras: 1. como ato de imposição de penalidade, que mencionará o fundamento legal (dispositivos em que o administrador baseou sua decisão) e 2. como causa da sanção disciplinar (fatos que levarão o administrador a aplicar o dispositivo legal para aquela situação concreta).(art. 140 da Lei 8.112/90).
5. Princípio da Supremacia do Interesse Público	Os interesses públicos têm supremacia sobre os interesses individuais; é a essência do regime jurídico administrativo.
6. Princípio da Autotutela	A administração pública tem a prerrogativa de rever seus próprios atos, podendo revogá-los por razões de conveniência ou oportunidade (quando inoportunos ou inconvenientes).
7. Princípio da Indisponibilidade do Interesse e dos Bens Públicos	Estes não pertencem à administração, a qual cabe apenas a gestão dos mesmos em prol da coletividade.
8. Continuidade do serviço público	O serviço público destina-se a atender necessidades sociais. A execução de um serviço público não pode ser interrompida (art. 37, VII, da CF1988).

Quadro 17 - Princípios Gerais da Administração Pública

Fonte: Elaboração da autora a partir da Lei 8112/90 (BRASIL, 1990); CF/88 (BRASIL, 1988).

2.9 INSTITUIÇÕES PÚBLICAS

As Instituições Públicas são entidades criadas ou incorporadas, mantidas e administradas pelo Poder Público Federal, Estadual ou Municipal, que tem, entre outras funções, oferecer bens e serviços públicos à sociedade.

Bourgon e Milley (2010, p.67) asseveram que a administração pública e as instituições públicas surgiram entre o final do século XIX e início do século XX cujo contexto denota o período da Revolução Industrial, da ascensão da burocracia profissional e pelas ideias da gestão científica.

North (2006, p.13-16) argumenta que as instituições, por materializarem as "regras do jogo" em uma sociedade, constituem-se em limitações idealizadas pelo homem para permitir a convivência humana, gerando uma estrutura "estável à vida diária".

Estas regras do jogo citadas por North (2006, p.14) são determinadas por normas formais, normas informais e pelo tipo de eficácia resultante da obrigatoriedade do seu cumprimento. Decorre daí que as instituições dependem não só da estrutura formal do ordenamento jurídico do Estado, mas também da cultura política "não escrita" da sociedade, seus valores, convicções e códigos de conduta, que lhe são complementares.

Quanto à eficácia da obrigatoriedade do cumprimento das regras, refere-se ao castigo que resulta das violações das regras. Trata-se de componente essencial para North (2006, p.15), porque seria difícil "sustentar um intercâmbio complexo entre os membros de uma sociedade se não existem mecanismos que obriguem a cumprir as regras de jogo estabelecidas" (TELLO, 2011, p.13).

Moises (2010, p.65) adverte sobre a importância das instituições para as democracias modernas e que elas, "juntamente com a expansão dos direitos de cidadania, receberam o *status* de meios através dos quais os cidadãos realizam suas aspirações [...] interesses e preferências em políticas a serem adotadas pelo poder público".

Deve-se ter em conta que em uma democracia as instituições cumprem pelo menos duas funções complementares: "uma envolvendo a distribuição do poder de tomar decisões que afetam a coletividade; a outra assegurando a participação dos cidadãos na avaliação e no julgamento que fundamenta o processo de tomada dessas decisões" (MOISES, 2010, p.64).

2.9.1 Finalidade da Administração Pública

Sob o ponto de vista da sociedade a finalidade da administração pública corresponde ao atendimento do interesse público.

Na visão de Gordillo (1998, p.237), "o estudo da função administrativa compreende não apenas quem exerce a função, senão também como e com que fundamento, com que meios e, fundamentalmente, até onde e com que limitações se a exerce".

Infere-se, então, que a função precípua da administração pública é a gestão dos interesses da sociedade, uma vez que a própria existência do Estado está vinculada à promoção do bem comum.

Bem comum não deve ser considerado "algo" abstrato, que governos possam decidir em seus gabinetes conforme sua própria deliberação – não, o bem comum é extraído da realidade, de uma situação existente que exige solução. Nesse pormenor, Dussel apresenta um parecer:

O bem comum não se produz (tecnicamente), não se representa (teoricamente), nem se elege (por deliberação). É o 'a priori' ontológico como dever-ser; é o próprio horizonte constitutivo da compreensão do ser, a partir do qual (princípio prático) se abrem as possibilidades e se escolhe alguma (DUSSEL, 2002, p.125).

A realização do bem comum remete à questão: bem comum a quem? Ora, a resposta óbvia perpassa pela escolha das alternativas que atendam ao interesse público.

Bandeira de Mello (2007, p.73) entende que o interesse público é a essência da finalidade do ato administrativo. A atividade administrativa é o meio pelo qual o Estado busca atender às necessidades da sociedade.

Esse é o entendimento de Freitas (2007, p.10), segundo o qual a atual Constituição Federal reconhece os diversos interesses públicos que devem motivar a atuação dos agentes públicos, delimitando os limites de suas escolhas diante dos conflitos de interesses.

A Carta Magna dita quais são os interesses sujeitos das escolhas pelos agentes públicos – "aqueles que merecem o *status* de direitos fundamentais". No Estado Democrático de Direito, interesse público implica a ação da administração pública para atender os direitos fundamentais (FREITAS, 2007, p.10).

2.10 CONTROLE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Em busca de dotar esta dissertação do embasamento teórico para a introdução de ferramentas que auxiliem o controle social sobre a administração pública, especialmente por meio da criação de mecanismos de aferição da governança pública, é indispensável conhecer as definições de inúmeros aspectos do controle no âmbito da administração pública.

Como já exposto anteriormente, foi a partir da criação do DASP, em 1936, que se introduziram ferramentas de controle na administração pública brasileira, que tinham como incumbência "racionalizar a administração mediante simplificações, padronizações e aquisição racional de materiais, revisão de estruturas e aplicações de métodos na definição de procedimentos" (ROLIM, 2006, p.10).

Para Di Pietro (2010, p.728), a finalidade do controle é assegurar que a administração "atue de acordo com os princípios que lhe são impostos pelo ordenamento jurídico, como os da legalidade, moralidade, finalidade pública, publicidade, motivação, impessoalidade".

A mesma autora define o controle na administração pública "como o poder de fiscalização e correção que sobre ela exercem os órgãos dos Poderes Judiciário, Legislativo e Executivo, com o objetivo de garantir a conformidade de sua atuação com os princípios que lhe são impostos pelo ordenamento jurídico". (DI PIETRO, 2010, p.729).

Na mesma linha de pensamento, Meirelles (1994, p.124) leciona que o controle na administração pública é "a faculdade de vigilância, orientação e correção que um poder, órgão ou autoridade exerce sobre a conduta funcional de outro".

Para exercer essa efetiva vigilância sobre a atuação do Estado, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) constituem atualmente eficazes ferramentas de controle para todos os segmentos do Estado, inclusive ao controle social.

No entanto, além dos dispositivos legais, para que o uso dos recursos comuns gere a efetividade das políticas públicas é indispensável também a existência de uma gestão pública que permita não somente a avaliação da legalidade das ações estatais como também do cumprimento de metas, objetivos e programas propostos.

Com esse intuito foram introduzidas ferramentas de controle no contexto da administração pública, as quais se caracterizam brevemente a seguir.

Segundo Medauar (2003, p.407), a classificação de controle ocorre quanto a três aspectos: extensão, momento e amplitude do controle, conforme ilustrado no quadro 18:

Classificação do controle	Aspecto do controle
Quanto à sua extensão	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Controle de legalidade, visando à legalidade em geral ou à legalidade contábil-financeira. ▪ Controle de mérito. ▪ Controle da "boa administração" (eficiência, produtividade, gestão).
Quanto ao momento em que se exerce	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Controle prévio, por se realizar antes da eficácia da medida ou decisão. ▪ Controle concomitante, que se efetua durante a realização da medida ou ato. ▪ Controle sucessivo ou a <i>posteriori</i>, realizado após a edição do ato ou adoção da medida.
Quanto à amplitude	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Controle de ofício, por iniciativa do próprio agente. ▪ Controle por provocação, quando pessoas, entidades, associações solicitam a atuação do agente controlador. ▪ Controle compulsório, que se realiza necessariamente no momento oportuno, em atendimento a normas que o disciplinam.

Quadro 18 - Classificação do Controle quanto aos Aspectos Extensão, Momento e Amplitude.

Fonte: Elaboração da autora a partir de Medauar (2003, p.407).

O controle também pode ser analisado quanto à natureza e aos organismos controladores, como mostra o quadro 19:

Segunda classificação do controle	Aspecto do controle
Controle administrativo ou executivo	<p>Controle administrativo "é o poder de fiscalização e correção que a Administração Pública (em sentido amplo) exerce sobre sua própria atuação, sob os aspectos de legalidade e mérito, por iniciativa própria ou mediante provocação" (DI PIETRO, 2010, p.730).</p> <p>Deriva do poder de autotutela que permite à administração pública rever os próprios atos quando ilegais, inoportunos ou inconvenientes.</p>
Controle legislativo, parlamentar ou político	<p>É o controle exercido pelos órgãos legislativos ou por comissões parlamentares sobre determinados atos do Executivo na dupla linha da legalidade e da conveniência pública, caracterizando-se como um controle eminentemente político (MEIRELLES, 2010, p.736).</p> <p>Além de controle político, exerce ainda o controle financeiro sobre o Executivo, o Judiciário e sobre sua própria administração no que se refere à receita, à despesa e à gestão dos recursos públicos (CARVALHO FILHO, 2009, p.954).</p>
Controle judicial ou jurisdicional	<p>Incide sobre a atividade administrativa do Estado, seja qual for o poder onde seja desempenhada. Alcança os atos administrativos do Executivo e do Legislativo, como do próprio Judiciário, nos quais também se desempenha a atividade administrativa (CARVALHO FILHO, 2009, p.962).</p>

Quadro 19 - Classificação do Controle segundo a Natureza dos Organismos Controladores

Fonte: Elaboração da autora a partir de Di Pietro (2010, p.730); Meirelles (2010, p.736); Carvalho Filho (2009, p.954, 962).

Uma terceira classificação refere-se ao âmbito da aplicação do controle na administração pública, ilustrado no quadro 20:

Terceira classificação do controle	Aspecto do controle
Controle Interno	<p>O controle interno decorre do poder dever da autotutela da administração pública. É o controle exercido pelo controle administrativo de cada Poder e o controle interno descrito no Art. 74 da Constituição Federal.</p> <p>"O controle interno é o conjunto de ações, métodos, procedimentos e rotinas que uma organização exerce sobre seus próprios atos, a fim de preservar a integridade de seu patrimônio e de examinar a compatibilidade entre as operações desenvolvidas, os parâmetros estabelecidos e os princípios pactuados [...]" (SPINELLI, 2008, p.575).</p> <p>A Instrução Normativa n.º 63/2010 do Tribunal de Contas da União (TCU) define controle interno como "conjunto de atividades, planos, métodos, indicadores e procedimentos interligados utilizados com vistas a assegurar a conformidade dos atos de gestão e a concorrer para que os objetivos e metas estabelecidas para as unidades jurisdicionadas sejam alcançados" (TCU, 2011, p.2).</p>
Controle Externo	<p>É aquele exercido pelo Congresso Nacional, com o auxílio do Tribunal de Contas da União (TCU), cuja função é executar a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e entidades da administração direta e indireta (BRASIL, 1988, art. 71).</p>

Quadro 20 - Classificação do Controle quanto ao Âmbito de Aplicação na Administração Pública

Fonte: Elaboração da autora, a partir dos artigos 71 e 74 da Constituição Federal de 1988; TCU (2011, p.2); Spinelli (2008, p.575).

Nota: Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

- I avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;
- II comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;
- III exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;
- IV apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional. (BRASIL, 1988, Art.74).

Dentre as modalidades de controle, a mais relevante para este estudo refere-se ao controle social, do qual se busca um maior aprofundamento no tópico que segue.

2.11 CONTROLE E PARTICIPAÇÃO SOCIAL

Tendo sido apontados os principais aspectos do Controle sobre a ação da administração pública, aprofunda-se, a partir deste momento, o foco nos objetivos do estudo, que envolvem o controle social e a governança pública.

Controle Social é definido por Matias-Pereira como "a participação do cidadão na gestão pública", complementando que é um importante "mecanismo de prevenção à corrupção e de fortalecimento da cidadania" (MATIAS-PEREIRA, 2010b, p.194).

O controle social caracteriza-se pelo direito que o cidadão detém de atuar no controle sobre as ações do Estado. É uma "forma de exercício da soberania popular" (SIRAQUE, 2005, p.100).

Neste contexto, convém caracterizar o significado dos termos utilizados na definição de controle social de Matias-Pereira (2010b), bem como em inúmeras oportunidades neste estudo, conforme o quadro 21:

Termo	Definição
1. Cidadão	É o indivíduo que tem capacidade de conhecer, entender e reivindicar seus direitos: "aquele que atua como protagonista com a sua comunidade por meio do diálogo e não do monólogo, do interesse comum e não do individual, da <i>res publica</i> (coisa pública) e não da <i>res privata</i> (coisa privada)" (TENÓRIO, 2007, p.25).
2. Participação	Entendida como fenômeno político, deve pressupor uma real ampliação da estrutura de poder da gestão pública, em direção a uma forma de governar na qual os cidadãos atuem como sujeitos políticos capazes de orientar e fiscalizar a ação do Estado (TENÓRIO, 2007, p.25).
3. Cidadania	A noção de cidadania é construída por meio de conflitos históricos, em que o cidadão luta na defesa de direitos e constrói proteções historicamente conquistadas (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 2000, p.321).
4. Sociedade civil	É o povo organizado e ponderado de acordo com os diferentes pesos políticos de que dispõe os grupos sociais em que os cidadãos estão inseridos (BRESSER-PEREIRA, 1995, p.91).
5. Corrupção	A corrupção ocorre quando alguém usa sua posição na estrutura de poder (ou próximo a ela) para obter vantagem pessoal ou para outrem, neste último caso em troca de recompensa financeira (ANDVIG <i>et al.</i> , 2000, p.12).

Quadro 21 - Termos Utilizados nas Definições de Controle Social

Fonte: Elaboração da autora a partir de Tenório (2007, p.25); Bobbio, Matteucci e Pasquino (2000, p.321); Bresser-Pereira, 1995, p.91; Andvig *et al.* (2000, p.12); Ribeiro (2008, p.179).

Porém, o controle social por si só não tem como sustentar uma participação efetiva se não houver a comunicação com os controles oficiais, dos quais devem emanar as informações necessárias ao seu exercício efetivo.

Segundo assinala Côrtes (2003, p.116), "os direitos conquistados somente se consolidam quando efetivamente usufruídos". Nessa vertente surge o controle, que, entendido com uma das funções administrativas tradicionais, consiste na verificação do cumprimento das ações planejadas e no alcance dos objetivos estabelecidos.

O termo "controle", aliado à expressão "social", adiciona a dimensão estratégica da participação cidadã ao controle, que não se reduz ao voto, mas sim a uma forma de "exercer ativamente a cidadania, de tornar efetivos os direitos já consagrados em leis e construir novos direitos, através de instrumentos já conquistados" (CÔRTEZ, 2003, p.116-117).

Segundo Santos (2003, p.47-53), o controle público pode ser estatal e não estatal. O controle estatal abrange os controles interno e externo, que inclui o controle exercido diretamente pelo Tribunal de Contas da União (TCU); e o controle não estatal onde se situa o controle social.

Na visão de Paiva (2004, p.25), "a sociedade controla a Administração Pública ou por mecanismos por ela criados dentro do Estado (controle governamental) ou fora dele (controle social)".

A participação dos cidadãos pode se dar individualmente ou pela participação nas organizações da sociedade civil (orçamentos participativos, conselhos de programas e políticas públicas, entre outras possibilidades), que contribuem sobremaneira para o estreitamento da relação entre o Estado e a sociedade.

A figura 3, a seguir, expressa essa visão de Paiva sobre a interação entre o controle governamental e o social:

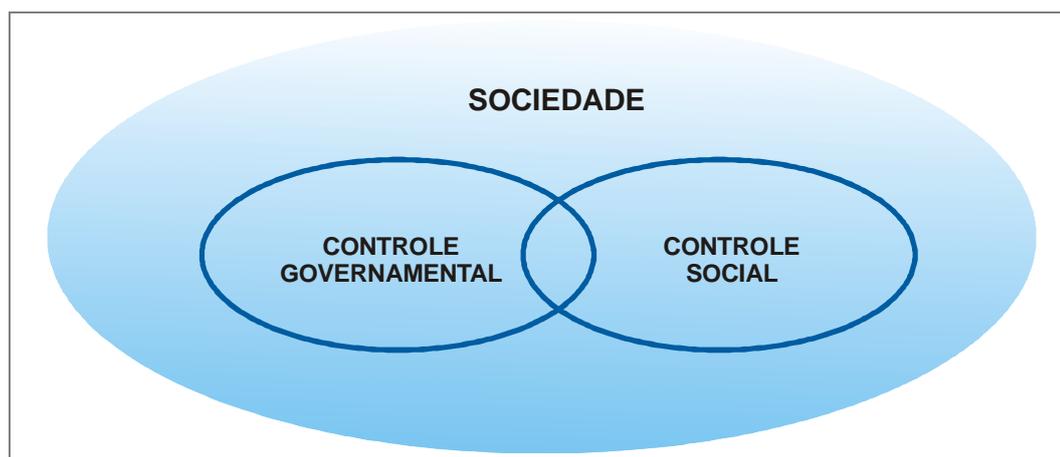


Figura 3 - Esquema de Interação entre o Controle Governamental e o Controle Social
Fonte: Elaborado pela autora a partir de Paiva (2004, p.25).

Em contraponto, para Tenório (2007, p.37) a sociedade civil é um espaço político situado entre o mercado e o Estado, e "a relação que se estabelece com o poder público depende da redefinição dos princípios de intervenção do Estado".

No Brasil, a atual Constituição definiu instrumentos para que a sociedade exerça seu papel fiscalizador, participando e controlando o Estado na busca pelo bem comum e pelo interesse público. Vários artigos tratam da participação do cidadão na vida política, entre eles: Art. 70; Art. 74, parágrafo 2.º; Art. 31, parágrafo 3.º; Art. 29, X. Depreende-se, então, que o controle social é um direito fundamental do cidadão e deve ser garantido pelo Estado.

Inúmeras são as leis decorrentes dos ditames constitucionais para a promoção do controle social, entre as quais: a Lei Complementar n.º 101, de 2000, popularizada como a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), e aquelas que servem aos instrumentos de planejamento e orçamento, como: Plano Diretor (PD), Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA).

Há inúmeros outros instrumentos que igualmente estimulam o controle social, como os balancetes da execução orçamentária, relatórios de ações públicas, relatórios dos processos de licitação, o Estatuto das Cidades, entre outros.

Especificamente quanto ao orçamento público, é considerável a importância de se estimular a permanente interação da sociedade com todo o processo orçamentário (PPA, LDO e LOA), porque é dessa maneira que ocorre a implementação das políticas públicas que visam ao atendimento das necessidades da sociedade.

No quadro 22 apresenta-se uma breve descrição das atribuições de cada uma dessas leis referentes ao processo orçamentário governamental:

Leis	Atribuições
PPA	Apresentar os critérios de ação e decisão que devem orientar os gestores públicos (Diretrizes); estipular os resultados que se busca alcançar na gestão (Objetivos), inclusive expressando-os em números (Metas) e delinear o conjunto de ações a serem implementadas (Programas). O PPA também indica os meios para se atingir os objetivos de um programa, podendo assumir a forma de projetos, atividades ou operações especiais (Ações). Projetos são trabalhos específicos, com prazo e produto final. Atividades são operações de um trabalho continuado, a fim de manter ações já desenvolvidas. Operações especiais são ações que, em tese, não contribuem para a manutenção das ações do governo, como, por exemplo, o pagamento de servidores inativos.
LDO	Dispõe sobre as metas e prioridades para a administração pública, os critérios para a elaboração da LOA, as alterações da legislação tributária e as formas de financiamento do orçamento. Dispõe ainda sobre política salarial e concursos públicos e estabelece os percentuais de recursos que serão descentralizados para os Poderes e Administração Indireta, como fundações, autarquias e sociedades de economia mista. Elege, a partir do PPA, os programas e metas físicas a serem executados, sempre no exercício seguinte ao de sua elaboração.
LOA	Definir as fontes de arrecadação, estimar as receitas e prever as despesas para o ano seguinte ao de sua elaboração. É nela que o Programa de Trabalho do governo se apresenta de forma mais detalhada e objetiva, a ponto de seu não encaminhamento ao Congresso Nacional até 31 de agosto implicar crime de responsabilidade do presidente da República, conforme previsto no inciso III do §2.º do art. 35 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), combinado com o art. 10 da Lei 1.079/50. Esses dispositivos também atingem os governadores e prefeitos.

Quadro 22 - Atribuições das Leis Referentes ao Processo Orçamentário

Fonte: Elaboração da autora a partir de BRASIL, CGU (2010, p.19).

Por conseguinte, algumas das funções do controle social abrangem a proposta, discussão, aprovação e execução do orçamento e também a fiscalização da prestação de contas quando da utilização dos recursos públicos, sob a ótica não apenas da legalidade como também da legitimidade, economicidade e adequação ao propósito do interesse público (BREder, 2006, p.191).

Quanto ao incentivo ao controle social, a LRF (BRASIL, 2000) prevê que todas as informações decorrentes da obrigatoriedade de prestar contas, atribuída à administração pública, devem ser disponibilizadas para a sociedade por todos os meios de comunicação disponíveis, inclusive na Internet.

Destaque-se que a LRF, alterada pela Lei Complementar n.º 131, de 27 de maio de 2009, dedica todo um capítulo ao estabelecimento de regras que garantem a transparência na gestão dos recursos públicos. Trata-se do Capítulo IX - Da Transparência, Controle e Fiscalização (CARTAXO, 2009, p.28-29).

Com essa nova redação dos artigos, ficou estabelecido que:

Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos (BRASIL, 2009).

Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante: (Redação dada pela Lei Complementar n.º 131, de 2009):

I - incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos;

II - liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público (BRASIL, 2009).

Não se pode deixar de falar da Lei 8.666/93 (Lei das Licitações), que regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, instituindo as normas para licitações e contratos da administração pública, que em seu artigo 41 impõe regras específicas acerca da participação da sociedade para o exercício do controle sobre as contratações realizadas pelo governo:

Art. 41. A Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada.

§1.º Qualquer cidadão é parte legítima para impugnar edital de licitação por irregularidade na aplicação desta Lei, devendo protocolar o pedido até 5 (cinco) dias úteis antes da data fixada para a abertura dos envelopes de habilitação, devendo a Administração julgar e responder à impugnação em até 3 (três) dias úteis [...] (BRASIL, 1993).

A Lei de Responsabilidade Fiscal - LC n.º 101/2000 (BRASIL, 2000) estabelece normas de finanças públicas que orientam e supervisionam os gestores públicos e institui instrumentos de controle e de fiscalização, voltados para a responsabilidade na gestão fiscal, cuja abrangência alcança todos os entes do Estado e quaisquer organismos que recebam recursos oriundos do Tesouro Nacional.

Partindo desse pressuposto, a Lei de Responsabilidade Fiscal regula os limites da atuação pública, tendo como objetivo fortalecer os principais eixos da administração, que, segundo Slomski (1999), são: o planejamento, a transparência, o controle e a responsabilidade na gestão dos recursos públicos.

Estabelecido o aparato legal que possibilita ao cidadão ter acesso às informações sobre as ações do governo, cabe agora a participação da sociedade no efetivo exercício do controle social.

Uma forma eficiente de participação popular, segundo as orientações aos cidadãos para participação na gestão pública (BRASIL, CGU, 2010, p.21), "o exercício do controle social pode ser exercido por meio dos conselhos gestores de políticas públicas, ou diretamente pelos cidadãos, individualmente ou de forma organizada".

Os conselhos gestores são formados por agentes públicos e membros da sociedade civil que atuam em setores como Saúde, Educação, Assistência Social, Transportes, Meio-Ambiente, e exercem um papel de mediadores entre Estado e Sociedade.

Segundo a CGU (BRASIL, CGU, 2010, p.21), "a instituição de conselhos e seu funcionamento são condições obrigatórias para que estados e municípios possam receber recursos do Governo Federal para o desenvolvimento de uma série de ações".

Os conselhos se classificam de acordo com as funções que exercem, e classificam-se em funções de fiscalização, de mobilização, de deliberação ou de consultoria (BRASIL, CGU, 2010, p.21):

- a) A função fiscalizadora dos conselhos pressupõe o acompanhamento e o controle dos atos praticados pelos governantes.
- b) A função mobilizadora refere-se ao estímulo à participação popular na gestão pública e às contribuições para a formulação e disseminação de estratégias de informação para a sociedade sobre as políticas públicas.

- c) A função deliberativa, por sua vez, refere-se à prerrogativa dos conselhos de decidir sobre as estratégias utilizadas nas políticas públicas de sua competência.
- d) A função consultiva relaciona-se à emissão de opiniões e sugestões sobre assuntos que lhes são correlatos.

Existem, ainda, outras possibilidades para o cidadão exercer o controle social, mesmo sem participar dos conselhos (BRASIL, CGU, 2010, p.24).

O cidadão, individualmente ou em grupo, pode fiscalizar as contas públicas em conjunto com entidades ou organizações da sociedade civil. No caso dos municípios a Constituição Federal assegura, no §3.º do artigo 31, que "suas contas ficarão à disposição de qualquer contribuinte para exame e apreciação durante 60 dias, anualmente, sendo possível o questionamento da legitimidade das contas nos termos da Lei" (BRASIL, 1988).

2.11.1 Acesso à Informação para Exercício do Controle Social

A consolidação do processo democrático no Brasil possibilita a criação de meios de controle sobre a administração pública.

A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) corrobora a importância da criação de mecanismo de controle por parte da sociedade:

O controle social pode estimular, ainda, a responsabilidade compartilhada na prestação de serviços públicos e a adoção de medidas corretivas. Somadas, a transparência e o controle social contribuem para: (i) garantir melhores resultados das políticas públicas a custos mais baixos; (ii) fortalecer o cumprimento das decisões adotadas; e, (iii) proporcionar o acesso equitativo ao processo de elaboração de políticas públicas e aos serviços públicos (OCDE, 2011, p.20).

No Brasil, foi desenvolvido o Portal da Transparência pela Controladoria Geral da União (CGU), que, colocado em prática a partir de novembro de 2004, tem servido de instrumento à transparência na gestão pública, de promoção ao controle social e de combate à corrupção no Brasil.

Ao acessar o Portal, qualquer cidadão pode fiscalizar como os recursos públicos federais estão sendo aplicados. É possível acompanhar dispêndios realizados pelo governo federal em contratações de obras e serviços; identificar o

quanto é gasto com diárias pagas a servidores públicos; identificar empresas que contratem com a União; e, inclusive, verificar os gastos em programas sociais.

Essa participação do cidadão é imprescindível para auxiliar o Estado na sua função de gestor dos recursos públicos, conforme consta no Portal da Transparência:

No Brasil, devido às suas dimensões e à complexidade político-social dos mais de cinco mil municípios existentes, é indispensável o fomento permanente à participação social, a fim de que os cidadãos possam tomar parte no controle dos gastos públicos e colaborar, assim, com a gestão pública (BRASIL, 2013).

Recentemente, também a Lei n.º 12.527/2011, conhecida por Lei de Acesso à Informação (LAI), foi promulgada com a finalidade de garantir e ampliar o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5.º, no inciso II do §3.º do art. 37 e no §2.º do art. 216 da Constituição Federal. Destina-se a assegurar o direito fundamental de acesso à informação que deve ser executado em conformidade com os princípios básicos da administração pública.

A LAI é considerada um avanço no conceito de transparência, não apenas no sentido de inibir a prática de condutas inadequadas, como também de prevenir a corrupção e por se constituir em uma ferramenta em prol da melhoria da gestão e da qualidade dos serviços prestados pelo Estado (BRASIL, CGU, 2013).

A partir do início da vigência da LAI, em 16 de maio de 2012, a CGU passou também a exercer funções relacionadas ao monitoramento dos pedidos de acesso à informação no Poder Executivo Federal, orientando inclusive aos demais órgãos e entidades quanto aos ajustes nos fluxos internos dos serviços, visando ao atendimento tempestivo dos pedidos de acesso à informação que seriam demandados.

Encerrando este tópico cabe ainda comentar sobre as funções do controle social, que na visão de Braga (2011, p.53) correspondem a três modalidades:

- 1) **Função política:** que se expressa pela participação de segmentos da sociedade civil em processos decisórios, de promoção da transparência e do acompanhamento da gestão pública;
- 2) **Função jurídica:** que se faz presente ao funcionar como elemento de defesa dos interesses individuais e coletivos e dos aspectos de legalidade da gestão pública, conforme previsto no ordenamento jurídico e na legislação vigente;

- 3) **Função social:** com a função de assegurar ou ampliar os direitos sociais aos cidadãos ou àquelas comunidades, antes excluídas desses direitos. Manifesta-se quando se estimulam os cidadãos ao aprendizado da cidadania e a serem sujeitos ativos.

Em síntese, o controle social possui uma tríplice atribuição no contexto do atual formato de Estado: 1) é fator de legitimidade do próprio Estado Democrático de Direito; 2) é indicador do desenvolvimento e dos direitos sociais; e 3) é também promotor da efetividade tanto no desenvolvimento social quanto econômico. Além disso, é fator preponderante quanto aos aspectos financeiros e orçamentários da administração pública para que seja possível, por meio destes, implementar as políticas públicas correspondentes às reais necessidades da sociedade.

2.12 POLÍTICAS PÚBLICAS

Neste momento do estudo, é possível afirmar que governança pública pode ser entendida como a maneira pela qual o Estado dispõe de seu poder e sua autoridade para controlar, gerir recursos e prestar contas, no sentido de implementar efetivamente as políticas públicas consoantes com as demandas da sociedade.

Adotando o entendimento de Höfling (2001, p.31), as políticas públicas devem ser compreendidas como de responsabilidade do Estado, no que tange à "implementação e manutenção" e definidas "a partir de um processo de tomada de decisões que envolve órgãos públicos e diferentes organismos e agentes da sociedade relacionados à política implementada".

Sob este aspecto, políticas públicas não se reduzem simplesmente a políticas estatais. É fundamental a compreensão da concepção de Estado e de políticas públicas que sustentam ações e programas de intervenção, uma vez que diferentes abordagens de sociedade, Estado e política pública geram projetos diferentes de intervenção nesta área. (HÖFLING, 2001, p.30).

É pertinente tecer algumas considerações sobre as políticas sociais, que podem ser consideradas uma modalidade de política pública que tem suas raízes nos movimentos populares do século XIX, voltadas aos conflitos surgidos entre

capital e trabalho, no desenvolvimento das primeiras revoluções industriais (HÖFLING, 2001, p. 31).

Cabe um esclarecimento sobre o entendimento do termo 'social' da expressão 'política social'. Höfling (2001, p.31) argumenta que o mesmo deve ser compreendido em função das ações que determinam o perfil da proteção social praticada pelo Estado, direcionadas especificamente para a redistribuição dos benefícios sociais com o objetivo de reduzir as desigualdades estruturais resultantes do desenvolvimento socioeconômico.

Ainda citando Höfling (2001, p.35), a autora expressa que essas "ações empreendidas pelo Estado não se implementam automaticamente, têm movimento, têm contradições e podem gerar resultados diferentes dos esperados".

Rua (1998) entende que as políticas públicas (*policies*) são *outputs*, resultantes da atividade política (*politics*) e compreendem o conjunto das decisões e ações relativas à alocação imperativa de valores.

Sob o aspecto das decisões, deve-se entender que qualquer política pública, social ou não, envolve um conjunto de decisões tomadas por diferentes agentes com diferentes interesses. Para Rua (1998, p.20), "embora uma política pública implique decisão política, nem toda decisão política chega a constituir uma política pública".

Cabe também definir políticas públicas sob o contexto em que surgem como área de conhecimento e disciplina acadêmica.

Para Souza (2006, p.25), do ponto de vista teórico-conceitual, "a política pública em geral e a política social em particular são campos multidisciplinares, e seu foco está nas explicações sobre a natureza da política pública e seus processos".

Assim, uma teoria geral da política pública implica uma síntese de teorias construídas no campo da sociologia, da ciência política e da economia, uma vez que os resultados da implementação das políticas públicas causam efeitos na economia e na sociedade, repercutindo em toda inter-relação entre Estado, política, economia e sociedade (SOUZA, 2006, p.25).

Souza (2006, p.25) enfatiza ainda que essa é a motivação pela qual pesquisadores de distintas disciplinas, como economia, ciência política, sociologia, antropologia, geografia, planejamento, gestão e ciências sociais aplicadas, partilham de interesses nessa área e têm contribuído para seus avanços tanto teóricos como empíricos.

Enquanto área de conhecimento, a ideia de política pública surge no pós-guerra, nos Estados Unidos, sem vinculação com as bases teóricas sobre o papel do Estado, enfatizando estudos sobre a própria ação dos governos. Este fato estabelece um rompimento com as práticas acadêmicas europeias de estudos e pesquisas nessa área, mais focadas na análise sobre o Estado e suas instituições do que na produção dos governos (SOUZA, 2006, p. 22).

Na América, segundo Parsons (1995), no campo da análise política, dedicou-se maior atenção à definição de métodos capazes de auxiliar os governos na resolução de problemas ao se estabelecerem políticas orientadas por teorias e ideias decorrentes do conhecimento científico.

Nesse contexto surgiu a lógica da construção do enfoque da política pública em ciclos ou etapas, pressupondo a existência de diferentes fases de formulação e desenvolvimento.

As políticas públicas geralmente são analisadas em função das etapas que as compõem e sob a perspectiva do que se costuma chamar de ciclo político (*policy cycle*).

Segundo Frey (2000, p.226), o *policy cycle* representa um modelo para a análise da vida de uma política pública, que consiste em subdividir o agir público em fases parciais que correspondem a uma sequência de elementos do processo político-administrativo de resolução de problemas.

Conforme Baptista e Rezende (2011, p.138), a explicação do processo político e sua identificação em distintas fases apareceu de forma paralela ao desenvolvimento do campo de análise da política, entre os séculos XIX e XX, num cenário de racionalização do Estado e da política pública.

Existe certo consenso entre os autores quanto à definição das etapas do ciclo político, com pequenas diferenças entre elas. Neste estudo, optou-se por ilustrar o entendimento de Frey (2000, p.226), para quem o ciclo político compõe-se das seguintes fases, apresentadas no quadro 23:

Fase do ciclo político	Características
1. Percepção e definição de problemas	Caracteriza-se pela identificação, dentre os inúmeros problemas, dos mais apropriados para tratamento por meio de políticas públicas, podendo ser identificado por grupos sociais isolados, por grupos políticos ou pela administração pública.
2. Agenda-setting (agenda de governo)	Fase em que se decide se um tema vai ser inserido na pauta política atual ou se deve ser excluído ou adiado para uma data posterior, e isto não obstante a sua relevância de ação.
3. Elaboração de programas e decisão	Fase em que se escolhe a política mais apropriada entre as várias alternativas de ação. Em geral, a instância de decisão responsável decide sobre um programa de compromisso negociado entre os atores políticos mais relevantes.
4. Implementação de políticas	Fase do <i>policy cycle</i> que corresponde à execução das atividades que permitem que as ações sejam implementadas com vistas à obtenção das metas definidas no processo de formulação das políticas. Nesta fase, muitas vezes se verifica que os resultados e impactos reais de certas políticas não correspondem aos impactos projetados na fase da sua formulação.
5. Avaliação de políticas e eventual correção da ação	Comparando os fins estipulados na formulação dos programas com os resultados alcançados, examina-se até que ponto a encomenda de ação foi cumprida e quais as causas de eventuais déficits de implementação. A avaliação ou controle de impacto pode, no caso de os objetivos do programa serem alcançados, levar ou à suspensão ou ao fim do ciclo político, ou, caso contrário, à iniciação de um novo ciclo.

Quadro 23 - Fases do Ciclo Político e suas Características Principais

Fonte: Elaboração da autora a partir de Frey (2000, p.227-228).

Ao analisar o quadro 23 entende-se a importância de proceder à aferição dos resultados alcançados (ou não) ao final do *policy cycle*. Estes resultados denotam a efetividade das ações governamentais em implementar as políticas públicas e indicam alternativas sobre a continuidade ou adequação dos programas selecionados na agenda de governo.

Em contraponto ao que ocorre com as etapas de ciclo político, Souza (2006) afirma que não existe consenso quanto à definição de política pública, e ilustra o entendimento de alguns autores sobre este ponto:

Autor	Entendimento do conceito de Política Pública
Laswell (1936/1958)	Decisões e análises sobre política pública implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz.
Lynn (1980)	Um conjunto de ações do governo que produz efeitos específicos.
Mead (1995)	Um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas.
Peters (1986)	Trata-se da soma das atividades dos governos que agem diretamente ou através de delegação e que influenciam a vida dos cidadãos.
Dye (1984)	O que o governo escolhe fazer ou não fazer.

Quadro 24 - Algumas Definições de Políticas Públicas

Fonte: Souza (2006, p.25).

Evidencia-se aqui a definição de Bucci, a qual engloba a noção de programa, processos regulados e efetividade, ao afirmar a finalidade de gerar objetivos socialmente relevantes:

Política pública é o programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos regulados – processo eleitoral, processo de planejamento, processo de governo, processo orçamentário, processo legislativo, processo administrativo, processo judicial – visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização dos objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados (BUCCI, 2006, p.39).

As políticas públicas têm por prioridade a realização de objetivos previamente estabelecidos e a disponibilidade dos meios necessários à sua execução. Exige também que seja estimado o tempo decorrido entre a seleção e a implementação total da política selecionada e, ainda, o estabelecimento de critérios de avaliação capazes de informar sobre a eficiência com que essa implantação foi executada.

No que diz respeito aos critérios de avaliação de políticas implementadas por determinado governo, Höfling (2001, p.30-31) entende que fatores de diferentes natureza e determinação influenciam e devem ser levados em conta, especialmente quando o objeto de análise são as políticas sociais.

A aferição do grau de "sucesso" ou "fracasso da implementação dessas políticas é complexa, variada, e exige grande esforço de análise. Além disso, estes diferentes aspectos devem estar sempre referidos a um contorno de Estado (capitalista, socialista), no interior do qual eles se movimentam (HÖFLING, 2001, p.30-31).

Souza (2006, p.34) argumenta que a partir da influência do novo gerencialismo público (NGP), e em função da adoção de política fiscal restritiva em muitos governos, "a busca da eficiência tornou-se o objetivo das políticas públicas, aliada à importância do fator credibilidade e à delegação das políticas públicas para instituições com independência política".

Vale ressaltar que os conceitos de políticas públicas são apresentadas sob diferentes abordagens e modelos explicativos.

Quanto à abordagem do conceito de política pública, Secchi (2010, p.2) assegura que "alguns atores e pesquisadores defendem a abordagem estatista,

enquanto outros defendem abordagens multicêntricas no que se refere ao protagonismo no estabelecimento de políticas públicas".

Na abordagem estatista (*state-centered policy-making*), Secchi (2010, p.2) afirma que a definição sobre se uma política se enquadra como pública ocorre em função do decisor. Segundo esta concepção, o que determina se uma política é ou não pública é a personalidade jurídica do formulador, no caso considerado o monopólio de atores estatais.

Já a abordagem multicêntrica leva em consideração o objetivo da política. A definição sobre se uma política é ou não pública não recai sobre quem a formula, mas sobre a origem do problema a ser enfrentado.

Uma política será considerada "pública" se o problema que tenta enfrentar for público. Secchi (2010, p.2) exemplifica como a protagonista em conjunto com os atores estatais, as redes de políticas públicas (*policy networks*), as organizações privadas, as organizações não governamentais, os organismos multilaterais, entre outros.

Quanto aos modelos explicativos de políticas públicas, Souza (2006) menciona o que considera os nove principais modelos, expostos resumidamente no quadro 25:

continua

Modelos	Descrição
Modelo de Lowi (1964; 1972)	Modelo mais conhecido que leva em conta a máxima: a política pública faz a política. São descritos quatro formatos de política pública: 1. Distributivas (não consideram limitações de recursos e privilegiam grupos específicos); 2. Regulatórias (envolvem políticos e grupos de interesse); 3. Redistributivas (são as políticas sociais universais); e 4. Constitutivas (lidam com procedimentos).
Incrementalismo Lindblom (1979); Caiden e Wildavsky (1980) e Wildavsky (1992)	Os recursos governamentais para um programa, órgão ou uma política pública não partem do zero e, sim, de decisões marginais e incrementais que desconsideram mudanças políticas ou substantivas nos programas públicos. Assim, as decisões dos governos seriam apenas incrementais e pouco substantivas.
Ciclo da política pública	Entende a política pública como um ciclo deliberativo, formado por vários estágios que constituem um processo dinâmico e de aprendizado. O ciclo da política pública é constituído pelos seguintes estágios: definição de agenda, identificação de alternativas, avaliação das opções, seleção das opções, implementação e avaliação.
Modelo Garbage Can ('lata de lixo') Cohen, March e Olsen (1972)	As escolhas de políticas públicas são feitas como se as alternativas estivessem em uma "lata de lixo": existem vários problemas e poucas soluções, que dependeriam do leque de soluções que os decisores (<i>policy makers</i>) têm no momento.

conclusão

Modelos	Descrição
Coalizão de defesa Sabatier e Jenkins-Smith (1993)	Um conjunto de subsistemas, que se articulam com os acontecimentos externos, os quais determinam os constrangimentos e os recursos destinados às políticas públicas. Cada subsistema é composto por um número de coalizões de defesa que se distinguem pelos seus valores, crenças e ideias e pelos recursos disponíveis.
Arenas sociais	Vê a política pública como iniciativa dos empreendedores de políticas públicas, uma vez que, para que uma determinada circunstância se transforme em problema, é necessário que as pessoas se convençam de que algo deve ser feito. Três são os mecanismos para chamar a atenção dos decisores e formuladores de políticas públicas: 1. divulgação de indicadores que desnudam a dimensão do problema; 2. eventos tais como desastres ou repetição continuada do mesmo problema; e 3. <i>feedback</i> , ou informações que mostram as falhas da política atual ou seus resultados medíocres.
Equilíbrio interrompido Baumgartner e Jones (1993)	A política pública caracteriza-se por longos períodos de estabilidade, interrompidos por períodos de instabilidade que geram mudanças nas políticas anteriores. Este modelo permite entender por que um sistema político pode agir tanto de forma incremental, mantendo seu <i>status quo</i> , como passar por fases de mudanças mais radicais.
Modelos influenciados pelo novo gerencialismo público e pelo ajuste fiscal	A busca pela eficiência passou a ser o principal objetivo de qualquer política pública, aliada à importância do fator credibilidade e à delegação das políticas públicas para instituições com independência política. A credibilidade baseia-se na existência de regras claras em contraposição à discricionariedade dos decisores públicos e burocratas, a qual levaria à inconsistência.
Modelos influenciados pelo neoinstitucionalismo	Enfatiza a importância das instituições/regras para a decisão, formulação e implementação de políticas públicas. A luta pelo poder e por recursos entre grupos sociais é o cerne da formulação de políticas públicas. Essa luta é mediada por instituições políticas e econômicas que levam as políticas públicas para certa direção, privilegiando alguns grupos em detrimento de outros, embora as instituições, isoladamente, não façam todos os papéis.

Quadro 25 - Modelos explicativos de análise de políticas públicas

Fonte: Elaborado pela autora a partir de Souza (2006, p.28-39).

Souza (2006, p.26) comenta, também, que a formulação de políticas públicas nos governos democráticos traduz seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que resultarão em mudanças no mundo real. Assim, as políticas públicas desdobram-se em planos, programas e projetos, os quais, quando implementados, submetem-se às diversas formas de acompanhamento e avaliação.

2.13 GOVERNANÇA

O estudo da governança, suas definições, aplicações e princípios são fundamentais para os fins deste estudo. É importante, no entanto, uma breve apresentação histórica dos fatos que levaram à sua utilização nos diversos

entes organizacionais, seja na esfera pública em especial ou no âmbito das empresas privadas.

Segundo a visão de Secchi (2009, p.357), a "definição de governança não é livre de contestações". Isto se dá devido às ambiguidades decorrentes das áreas do conhecimento que estudam os fenômenos relativos à *governance*.

No quadro 26 apresentam-se essas áreas e as respectivas aplicações do termo governança:

Áreas de Estudo	Concepção de Governança
Relações Internacionais	Concebem governança sob o ponto de vista das mudanças nas relações de poder entre estados no presente cenário internacional, onde o Estado-nação passa de ator individual para um modelo colaborativo de relação interestatal e entre atores estatais e não estatais na solução de problemas coletivos internacionais. Governança denota, então, o processo de adoção de mecanismos horizontais de colaboração para enfrentar problemas transnacionais mútuos, como o tráfico de drogas, o terrorismo e as emergências ambientais.
Teorias do Desenvolvimento	Tratam a governança como um conjunto adequado de práticas democráticas e de gestão que ajudam os países a melhorar suas condições de desenvolvimento econômico e social. "Boa governança" significa a combinação de boas práticas de gestão pública. O Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial exigem essa "boa governança" como requisito para países em via de desenvolvimento receberem recursos econômicos e apoio técnico. Áreas de aplicação das boas práticas são aquelas envolvidas na melhora da eficiência administrativa, da <i>accountability</i> democrática, e de combate à corrupção.
Administração Privada	Governança do ponto de vista empresarial e contábil significa adoção de um conjunto de princípios básicos que visam aumentar a efetividade de controle por parte de <i>stakeholders</i> ⁽¹⁾ e autoridades de mercado sobre organizações privadas de capital aberto. Exemplos de princípios de governança para empresas privadas são: a participação proporcional de acionistas na tomada de decisão estratégica, a cooperação de empresas privadas com <i>stakeholders</i> externos e internos (empregados), além de transparência nas informações e responsabilização dos executivos do quadro dirigente perante os acionistas.
Ciências Políticas e Administração Pública	Concebem governança como um modelo horizontal de relação entre atores públicos e privados no processo de elaboração de políticas públicas (KOOIMAN, 1993; RICHARDS e SMITH, 2002). Denota o pluralismo, no sentido de que diferentes atores têm, ou deveriam ter, o direito de influenciar a construção das políticas públicas. Essa definição implicitamente traduz-se numa mudança do papel do Estado (menos hierárquico e menos monopolista) na solução de problemas públicos.

Quadro 26 - Concepção de Governança segundo as Diversas Áreas de Estudo

Fonte: Secchi (2009, p.357-359).

(1) Segundo Freeman (1984), *stakeholder* é qualquer indivíduo ou grupo que possa afetar a realização dos objetivos organizacionais ou que é afetado por esse processo.

Neste estudo será adotada a concepção das Ciências Políticas e da Administração Pública. No entanto, devido à utilização das práticas de governança na administração de empresas privadas e, depois, à adoção pela esfera pública, cabe aqui apresentar um breve histórico de sua evolução.

2.13.1 Governança Corporativa

O tema da Governança Corporativa ganhou projeção a partir da década de oitenta, em função da pressão de fundos de pensão norte americanos que cobravam das companhias mais transparência e informações, buscando limitar os abusos dos controladores (SOUZA, 2005).

Fatos semelhantes também aconteceram no Reino Unido. Em 1991, o Banco da Inglaterra, em conjunto com a Bolsa de valores de Londres, a entidade dos Contadores da Inglaterra e o Conselho de Relatórios Financeiros, criaram a Comissão *Cadbury*, cuja missão era elaborar um Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa, que, por fim, resultou no Relatório *Cadbury*, concluído e divulgado em 1992 (BORGES; SERRÃO, 2005, p.119).

No entanto, ao se aprofundar na história, observa-se que o assunto governança corporativa já se fazia presente em trabalhos datados de 1932, como os de Berle e Means, que tratavam da separação entre controle e gestão, os quais, segundo a visão de Borges e Serrão (2005, p.114), colocam a problemática da Teoria da Agência como o marco inicial em governança corporativa.

Sua adoção em nível mundial tornou-se imperiosa a partir dos escândalos financeiros relacionados com fraudes contábeis e expropriação da riqueza dos acionistas por parte dos executivos, os quais tiveram início no setor energético, estendendo-se em seguida a inúmeras corporações norte americanas (BORGES; SERRÃO, 2005, p.112; ANDRADE; ROSSETTI, 2009, p.89).

Como reação às fraudes contábeis e à pressão da sociedade (de acionistas em especial), o congresso norte-americano aprova a Lei Sarbanes-Oxley (SOX) no ano de 2002, que deu início a uma das mais importantes reformas legislativa do Mercado de capitais estadunidense.

A Lei Sarbanes-Oxley buscou instituir mecanismos de auditoria e controles confiáveis nas empresas, inclusive a criação de comitês encarregados de supervisionar suas atividades e operações, para mitigar riscos, evitar as fraudes e assegurar os meios de identificá-las, caso ocorram, estabelecendo um cenário de transparência na gestão.

Pelo mundo afora, as empresas com operações financeiras no exterior seguem a SOX, inclusive inúmeras empresas brasileiras que mantêm ADRs (*American Depositary Receipts*) negociadas na Bolsa de Valores de Nova York.

É nesse contexto de separação entre controle (propriedade) e gestão, causado principalmente pela pulverização do capital das empresas, que Andrade e Rosseti (2004, p.53) alegam situar-se "o despertar" da governança corporativa.

A figura 4 indica os fatos que levaram ao surgimento (e necessidade) da adoção da governança corporativa, na visão de Andrade e Rosseti (2009):



Figura 4 - Os Processos Evolutivos da Governança Corporativa
 Fonte: Elaboração da autora a partir de Andrade e Rossetti (2009, p.90).

A SOX, no entanto, não foi suficiente para prevenir a crise financeira mundial desencadeada a partir dos Estados Unidos com o estouro da bolha do *subprime* em 2008.

Rabelo e Silveira asseguram que em decorrência das pressões exercidas pelos acionistas, que passaram a exigir mais informações e transparência das empresas com a intenção de limitar o poder dos administradores das companhias, inicia-se o processo de adoção dos princípios de governança corporativa. Eles argumentam que:

Um sistema de governança corporativa emerge justamente para procurar resolver o problema de agência oriundo da separação da propriedade do controle das corporações. Na medida em que uma grande corporação tem sua propriedade pulverizada e seu controle entregue a executivos não proprietários coloca-se o problema de como garantir que o comportamento destes executivos esteja afinado com a maximização do valor para os acionistas (RABELO; SILVEIRA, 1999, p.5).

A Teoria da Agência estuda o choque de interesses entre os investidores (acionistas) e os controladores (executivos) das grandes corporações, o qual decorre de três condições que se fazem presentes nas relações agente/principal:

- a) o agente dispõe de vários comportamentos possíveis para serem adotados;
- b) a ação dos agentes/administradores afeta não apenas o seu bem-estar, mas também o dos proprietários (acionistas controladores);
- c) as ações do agente dificilmente são observáveis pelo proprietário, havendo assimetria informacional entre as partes.

Já para Borges e Serrão (2005, p.114), a Teoria da Agência aborda a contradição existente na relação bilateral estabelecida quando o bem-estar de uma parte (o proprietário ou principal) depende de decisões tomadas por outra parte (o agente).

Nesses termos, Jensen e Meckling (1976) entendem que a governança corporativa é um meio para reduzir a assimetria informacional percebida na relação entre o gestor dos recursos e o proprietário desses recursos.

A assimetria informacional caracteriza-se pela situação na qual partes de uma relação não dispõem de todas as informações consideradas necessárias ao completo entendimento sobre os termos de uma transação, bem como dos instrumentos para avaliar o desempenho individual dos envolvidos (AKERLOF, 1970, p.489-490).

O tema da governança corporativa ganha importância no Brasil a partir dos anos 1990, após a falência de companhias abertas e do fechamento de grandes bancos privados pelo Banco Central, trazendo à tona inúmeros esquemas de fraude nos registros e padrões contábeis. Esses fatos puseram em xeque a confiança nas auditorias independentes e incentivaram a busca por melhorar os níveis de governança corporativa (BORGES; SERRÃO, 2005, p.121).

Cabe ressaltar que, conforme análise de Gomes e Braga (2005), as empresas brasileiras apresentam características diferentes daquelas observadas nas empresas norte-americanas. Nos Estados Unidos, o poder dos proprietários é difuso devido à pulverização do capital em bolsa de valores e, nesses termos, "o conflito ocorre entre esses acionistas (*shareholders*) e uma diretoria executiva com forte poder de decisão, acarretando problemas decorrentes da chamada governança horizontal" (BERGAMINI JUNIOR, 2005, p.154).

No Brasil, "o problema ocorre no âmbito da governança vertical, desencadeado por conflitos de interesses entre os acionistas controladores e os

minoritários". Tal fato ocorre devido à existência de sócios majoritários (que possuem mais de 51% das ações da companhia, com direito a voto), uma característica das empresas brasileiras, geralmente de origem familiar (BERGAMINI JUNIOR, 2005, p.154).

Em 1995 foi criado o Instituto Brasileiro de Conselheiros de Administração (IBCA), que em 1999 teve o nome alterado para Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC), considerado a principal referência na América Latina na difusão das melhores práticas de governança.

O quadro 27 apresenta a linha do tempo elaborada pelo IBGC, com os principais eventos históricos da governança corporativa ocorridos no Brasil e no mundo:

continua

1991-1995	No mundo	1992. Publicação do Relatório Cadbury, considerado o primeiro código de boas práticas de governança corporativa. O documento surgiu como resposta aos escândalos no mercado corporativo e financeiro da Inglaterra no final dos anos 1980. O Relatório influenciou as publicações dos futuros códigos de diversos países.
		1994. Pesquisa realizada pelo Calpers (<i>California Public Employees Retirement System</i>), divulga que mais da metade das 300 maiores companhias dos EUA tinham desenvolvido manuais próprios de recomendações de governança corporativa.
		1999. Edição dos <i>Principles of corporate governance</i> pela OCDE.
	No Brasil	1995. Fundado o Instituto Brasileiro de Conselheiros de Administração (IBCA), atual IBGC.
1996-2000	No mundo	1997. Na Alemanha ocorre a criação do Novo Mercado da Bolsa de Frankfurt. A Federação Japonesa das Organizações Econômicas lança relatório com recomendações sobre governança corporativa. Crise financeira asiática atribuída às más práticas de governança corporativa (ações de empresas asiáticas despencam).
		1998. É publicado o <i>Combined Code</i> , que objetivava revisar o Relatório Cadbury e readequar sua aplicabilidade. A OCDE estabelece o <i>Business Sector Advisory Group on Corporate Governance</i> .
		2000. O Banco Mundial e a McKinsey publicam estudo provando que investidores pagariam de 18% a 28% a mais por empresas com boas práticas de governança corporativa.
	No Brasil	1997. Aprovada a Lei 9.457 referente à reforma da Lei das Sociedades Anônimas.
		1998. É criado o primeiro fundo voltado para a governança (Dynamo Puma), no programa de Valor e Liquidez do BNDESPar.
		1999. O Instituto IBCA passa a se denominar IBGC e publica o primeiro código brasileiro sobre governança, "Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa". A Comissão de Valores Mobiliários (CVM) lança a Instrução 299, sobre ofertas públicas e rodízio de auditorias.
		2000. Bovespa lança indexadores de Nível 1, Nível 2 e Novo Mercado para <i>ranquear</i> empresas de acordo com as práticas de governança corporativa.

conclusão

2001-2009	No Mundo	2001. É divulgada a fraude contábil da Enron, um dos maiores escândalos financeiros da história. O código produzido pela OCDE é revisado e incorpora resultados de debates internacionais.	
		2002. É aprovada no congresso americano a Lei Sarbanes-Oxley. A <i>Securities and Exchange Commission</i> (SEC) edita normas complementares e a Bolsa de Valores de Nova York aprova novos requisitos de governança corporativa como condição para listagem de empresas.	
		2003. É divulgado o "furo" de US\$ 11 bilhões nos registros contábeis da Parmalat, considerado um dos maiores escândalos financeiros da Europa. A Nasdaq anuncia normas semelhantes à Bolsa de Nova York.	
		2004. A OCDE cria o "Círculo de Companhias", após mesa redonda latino-americana para debates sobre práticas de governança corporativa.	
		2005. A OCDE lança documento contendo diretrizes de boa governança para empresas de controle estatal.	
		2006. Mais um problema de governança corporativa é anunciado no mercado norte-americano. O escândalo, conhecido como <i>options backdating</i> , causa a demissão de mais de 50 CEOs e conselheiros (mais de 130 empresas são acusadas de manipular as datas de concessão dos planos de opções de ações dos seus executivos, visando aumentar seus ganhos pessoais). 2.ª revisão do <i>Combined Code</i> (UK) .	
		2008. Estouro da bolha imobiliária acarreta uma crise financeira mundial, revelando falhas de governança corporativa em diversas instituições financeiras, e expõe problemas de gestão de riscos e o papel dos conselhos de administração.	
		No Brasil	2001. A Bovespa cria o Índice de Governança Corporativa (IGC), cujo objetivo é medir o desempenho de carteiras compostas por ações de empresas que apresentem bons níveis de governança. A Lei das SAs é reformada, sendo promulgada a Lei 10.303/2001, apresentando avanços em relação ao projeto inicial.
		2002. A CVM (Comissão de Valores Mobiliários) lança uma cartilha nomeada "Recomendações da CVM sobre Governança Corporativa".	
		2004. O IBGC lança a 3ª terceira versão do "Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa", abordando de forma didática e detalhada o papel dos diferentes públicos-alvo da governança.	
		2006. Bovespa amplia regras para os níveis diferenciados de listagem.	
	2010-2013	No Mundo	2011. Caso Steve Jobs na Apple: ocorre maior atenção e debates sobre sucessão nas organizações.
		No Brasil	2011. Sancionada a Lei n.º 12.527 - Lei de Acesso à Informação (LAI), importante instrumento de ampliação da transparência e do controle social.
2011. A fraude bilionária no Banco Panamericano vem a público. Início das discussões sobre o projeto de Lei 6.826/2010, que responsabiliza as empresas por crimes de corrupção.			
2012. Caso Cosan e minoritários da Petrobras: repercussão sobre temas da Governança.			
2013. Caso das empresas de Eike Batista (Grupo "X").			

Quadro 27 - Linha do Tempo da Governança Corporativa no Brasil e no Mundo - 1995-2013

Fonte: Elaboração da autora a partir do IBGC - Linha do Tempo (2013).

É importante selecionar algumas das definições de governança, emitidas por estudiosos e entidades mundiais e brasileiras, com o objetivo de sedimentar a noção da governança e apresentar seus inúmeros entendimentos, ressaltando que não existe uma definição unânime, uma vez que o conceito de governança evoluiu no tempo e adaptou-se às diferentes sociedades e culturas onde foi adotado.

O quadro 28 traz algumas das definições para o termo governança corporativa:

Ano	Autor/Entidade	Definição de Governança Corporativa
1992	Cadbury Committee	O conjunto de todos os sistemas de controle, tanto financeiros como outros, pelos quais uma firma é dirigida e controlada.
1996	Williamson	Sistema que trata da justiça, da transparência e da responsabilidade das empresas no trato de questões que envolvem os interesses do negócio e os da sociedade como um todo.
1997	Shleifer e Vishny	O conjunto de mecanismos pelos quais os fornecedores de recursos garantem que obterão para si o retorno sobre seu investimento.
1999	Rabelo e Silveira	Sistema por meio do qual se exerce e se monitora o controle nas corporações. Está claro, desde logo, que este sistema está intimamente vinculado à estrutura de propriedade, às características do sistema financeiro, à densidade e profundidade dos mercados de capitais e ao arcabouço legal de cada economia.
2001	Jensen	Governança é a estrutura de controle de alto nível, consistindo dos direitos de decisão do Conselho de Administração e do diretor executivo, dos procedimentos para alterá-los, do tamanho e composição do Conselho de Administração e da compensação e posse de ações dos gestores e conselheiros.
2000	Scheinkman	Todo um conjunto de mecanismos que investidores não controladores (acionistas minoritários e credores) têm à sua disposição para limitar a expropriação dos direitos dos minoritários e credores pelos administradores e majoritário.
2002	CVM	Governança corporativa é o conjunto de práticas que tem por finalidade otimizar o desempenho de uma companhia ao proteger todas as partes interessadas, tais como investidores, empregados e credores, facilitando o acesso ao capital.
2003	OCDE	Relações entre a administração da sociedade, seu conselho, acionistas e outras partes interessadas. A governança corporativa proporciona a estrutura que possibilitará o estabelecimento dos objetivos da sociedade, bem como os meios de cumpri-los e supervisionar o desempenho da sociedade.
2006	Carvalho da Silva	O conjunto de princípios e práticas que buscam reduzir potenciais conflitos de interesse existentes entre os diferentes agentes da companhia (<i>stakeholders</i>).
2008	Zingales	O conjunto de condições que moldam a negociação <i>ex-post</i> sobre a quase-renda gerada por uma empresa, ou seja, um conjunto complexo de limites que determinam a barganha <i>ex-post</i> sobre as quase-rendas geradas no curso da relação.
2009	IBGC	Governança Corporativa é o sistema pelo qual as organizações são dirigidas, monitoradas e incentivadas, envolvendo os relacionamentos entre proprietários, Conselho de Administração, Diretoria e órgãos de controle. As boas práticas de governança corporativa convertem princípios em recomendações objetivas, alinhando interesses com a finalidade de preservar e otimizar o valor da organização, facilitando seu acesso a recursos e contribuindo para sua longevidade.

Quadro 28 - Quadro de Definições de Governança Corporativa

Fonte: Elaboração da autora a partir dos autores e entidades referenciados.

Segundo Andrade e Rossetti (2004, p.23), observa-se, na maioria das definições, a existência de algumas "expressões-chave" que se relacionam com os propósitos da governança corporativa, adotadas em função dos interesses da organização.

Os autores sugerem que, de acordo com a ênfase desses interesses, a governança corporativa pode ser compreendida em quatro sistemas:

- a) sistema dos direitos das partes interessadas;
- b) sistema de relações;
- c) sistema de governo e estrutura de poder;
- d) sistemas normativos.

Para que esses sistemas funcionem e sejam preservados os direitos das partes interessadas, devem compor um sistema maior, equilibrado por princípios basilares (valores) que regulem o relacionamento e os interesses de cada um desses *stakeholders*.

Os princípios possuem inúmeras definições e arranjos e estão em constante evolução em função da própria evolução dos ambientes empresariais. Portanto, não devem ser considerados vinculatórios e não visam a determinar prescrições para as legislações nacionais. Seu propósito é servir de ponto de referência e de complemento aos demais sistemas de controle já adotados pelas sociedades (OCDE, 2004, p.13).

Com o intuito de permitir uma visão geral do conjunto de valores comumente adotados para a governança corporativa, o quadro 29 apresenta alguns desses conjuntos de princípios, em que se observam inúmeras ideias convergentes em pontos específicos, como transparência, ética, equidade, obediência às leis e regulamento, bem como a obrigação de prestar contas.

Autor/Entidade	Princípios	Finalidades
Andrade e Rossetti (2004)	<i>Accountability</i>	Responsabilidade por prestar contas, fundamentada nas melhores práticas contábeis e de auditoria.
	<i>Compliance</i>	Conformidade legal e cumprimento de normas reguladoras contidas nos estatutos sociais, nos regimes internos e nas instituições do País.
	<i>Disclosure</i>	Consiste na transparência e lisura na divulgação de dados e relatórios contábeis.
	<i>Fairness</i>	Equidade é o senso de justiça para com todos os acionistas, independente de serem majoritários ou não, e também com os demais <i>stakeholders</i> .
IBGC (2009)	Transparência	Mais do que a obrigação legal de informar, importante é criar a cultura de disponibilizar as informações às partes interessadas. A transparência resulta da confiança, tanto internamente quanto nas relações da empresa com terceiros. Não deve ser restrita ao desempenho econômico-financeiro, contemplando inclusive os demais fatores (mesmo os intangíveis) que orientam a ação gerencial e criam valor para a empresa.
	Equidade	Caracteriza-se pelo tratamento justo de todos os sócios e demais <i>stakeholders</i> . São consideradas inaceitáveis quaisquer atitudes ou políticas discriminatórias.
	Prestação de Contas (<i>accountability</i>)	Os agentes de governança devem prestar contas de sua atuação, assumindo integralmente as consequências de seus atos e omissões.
	Responsabilidade Corporativa	Os agentes de governança devem zelar pela sustentabilidade das organizações, incorporando a responsabilidade social e ambiental na condução dos negócios e operações.
OCDE (2004)	Garantir as bases para um sistema eficaz de governança corporativa	O sistema de governança corporativa deve estabelecer uma base legal e institucional adequada e eficaz em que todos os intervenientes no mercado possam confiar nas suas relações contratuais privadas.
	Preservação dos Direitos dos Acionistas	A estrutura da governança corporativa deve proteger os direitos dos acionistas.
	Tratamento Equânime dos Acionistas	A estrutura de governança corporativa deve assegurar tratamento equânime a todos os acionistas, inclusive os minoritários e os estrangeiros. Todos os acionistas deverão ter a oportunidade de obter efetiva reparação por violação de seus direitos.
	Papel das Partes Interessadas (<i>stakeholders</i>)	A estrutura da governança corporativa deve reconhecer os direitos das partes interessadas (<i>stakeholders</i>), conforme previsto em lei, e incentivar a cooperação ativa entre empresas e partes interessadas (<i>stakeholders</i>) na criação de riquezas, empregos e na sustentação de empresas economicamente sólidas.
	Divulgação e Transparência	A estrutura da governança corporativa deverá assegurar a divulgação oportuna e precisa de todos os fatos relevantes referentes à empresa, inclusive situação financeira, desempenho, participação acionária e governança da empresa.
	Responsabilidades do Conselho	A estrutura da governança corporativa deverá garantir a orientação estratégica da empresa, a fiscalização eficaz da diretoria executiva pelo conselho e a prestação de contas do conselho perante a empresa e os acionistas.

Quadro 29 - Princípios de Governança Corporativa e suas Finalidades

Fonte: Elaboração da autora a partir de Andrade e Rossetti (2004, p.23); IBGC (2009, p.19); OCDE (2004, p.17-24).

É importante apresentar uma referência do IBGC (2013) sobre as finalidades da governança corporativa:

[...] criar um conjunto eficiente de mecanismos, tanto de incentivos quanto de monitoramento, a fim de assegurar que o comportamento dos executivos esteja sempre alinhado com os interesses dos acionistas e a adoção das boas práticas de governança corporativa assegure aos sócios equidade, transparência, responsabilidade pelos resultados (*accountability*) e obediência às leis do país (*compliance*).

Ao encerrar este tópico e passar à análise da governança no âmbito do setor público, apresenta-se a seguir uma citação de Lélío Lauretti, sócio-fundador e professor do Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC), datada de 13 de março de 2013:

Não há dúvida de que a grande contribuição oferecida pela governança corporativa à administração de empresas foi a adição dos princípios éticos aos princípios técnicos desenvolvidos pela chamada "administração científica", cujos primeiros passos remontam à Revolução Industrial e cuja maturidade se alcançou no estágio inicial do século XX, com o impressionante trabalho desenvolvido por Taylor, Fayol, Ford, Sloan, Morgan e outros. Deu-se, desta forma, uma nova dimensão à arte de gerenciar as empresas – as grandes, em particular –, valorizando a função "controle", estabelecendo claros divisores entre os papéis de sócios e de administradores e criando a figura do *stakeholder*, que, mais do que uma "parte interessada", deve ser visto como um investidor indireto, pois clientes, empregados, fornecedores, credores, comunidades e até governos – e não apenas os sócios – também assumem riscos expressivos em seu relacionamento com determinada empresa (LAURETTI, 2013).

Este tópico pode ser resumido a partir do conjunto formado pelos sistemas conceituais da governança e princípios em que se apoiam e são sintetizados na figura 5:

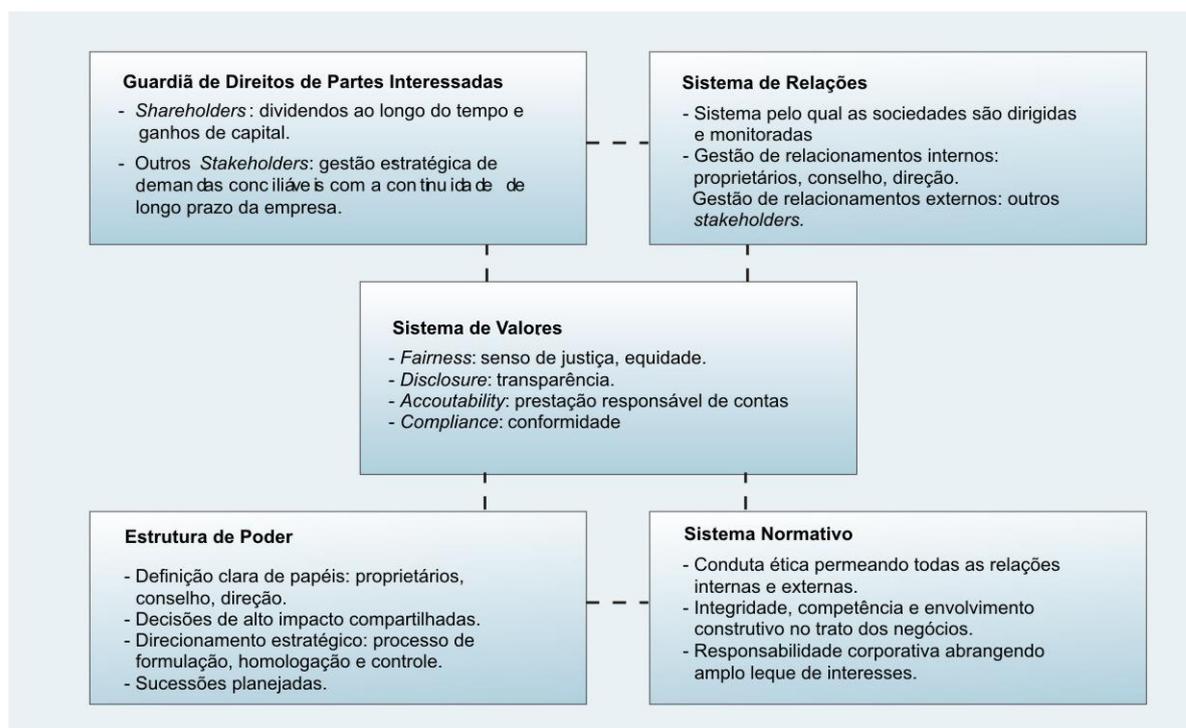


Figura 5 - Abrangência e Diversidade dos Conceitos de Governança Corporativa
 Fonte: Elaboração da autora a partir de Andrade e Rossetti (2009, p.141).

2.13.2 Governança Pública

Este estudo atinge uma fase importante na busca de seus objetivos: expor, conceituar, analisar a governança e seus princípios aplicados ao setor público, para, então, definir e propor uma ferramenta de medição.

As práticas da gestão privada repercutiram favoravelmente em outros setores, contribuindo para a discussão do tema da governança no setor público. Trata-se de um tema recorrente, inserido nos movimentos reformadores e modernizadores do Estado, cujas atividades podem envolver unicamente a participação de órgãos e entidades públicas, ou em interação com organizações com finalidade lucrativa (setor privado) ou organismos sem finalidade lucrativa - Terceiro Setor (OLIVEIRA, 2008, p.1).

Conforme asseveram Kissler e Heidemann (2006, p.480), a repercussão do tema ocorreu devido às condições insatisfatórias dos modelos adotados até então, que, no entender de Paula (2005, 2007), privilegiavam a eficiência e qualidade da

gestão, sem abertura do mesmo espaço para atendimento às questões sociais, ao mesmo tempo em que restringe a participação do cidadão nos processos decisórios.

De um cenário como este resulta uma nova opção de modelo organizacional – o da governança pública. Ademais, o assunto ganha importância no contexto mundial globalizado, que impõe aos Estados decisões ágeis e eficientes para enfrentar uma concorrência sem precedentes na história, que caminha *pari passu* com a evolução tecnológica.

Secchi (2009, p.358) registra que inclusive as Teorias do Desenvolvimento começaram a tratar do tema, definindo governança como "um conjunto adequado de práticas democráticas e de gestão que ajudam os países a melhorar suas condições de desenvolvimento econômico e social".

Assim entendido, a boa governança caracteriza-se pela combinação de boas práticas de gestão pública, a ponto de o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial exigirem esses requisitos para conceder empréstimos e apoio técnico aos ditos "países em desenvolvimento" (SECCHI, 2009, p.358).

Porém, desse entendimento discorda Bresser-Pereira (2001, p.12), advertindo que boa governança e desenvolvimento político não estão diretamente relacionados com o desenvolvimento econômico, apesar de concordar ser "um grande desafio para os países ter uma melhor governança do que a sugerida pela renda *per capita*".

Então, no que consistiria essa noção de "boa governança"? Marques (2005, p.4-5) assegura que, independentemente da estrutura adotada, a boa governança, seja no setor privado ou no setor público, deverá obedecer a três pressupostos:

- a) A clara identificação das responsabilidades;
- b) A compreensão de quem são as partes interessadas e como se dá o relacionamento entre "o administrar recursos e o entregar resultados";
- c) O suporte à administração, particularmente de alto nível.

Da similaridade atribuída, é possível inferir que na governança pública devem estar presentes dois aspectos comuns à governança corporativa: a evidenciação dos resultados e a presença de auditoria independente.

Neste sentido, citando-se o modelo de gestão pública brasileiro, pode-se afirmar que os pressupostos teoricamente são cumpridos: existe a Lei n.º 12.527/2011,

que regula o acesso a informações previstas na Constituição Federal, e estão presentes instituições como: o Poder Legislativo, que exerce controle externo sobre os atos do Poder Executivo por meio do Tribunal de Contas da União (TCU), e mais, o próprio Executivo, cujo controle interno é exercido pela Controladoria Geral de União (CGU).

A governança no setor público deve abranger também "o conjunto das instituições, normas e regras que determinam a atuação dos atores políticos e a gestão do aparelho do Estado" (MENDES, 2008, p.19).

Assim, faz-se necessário determinar quem são esses atores políticos, ou *stakeholders*, dentro do modelo da governança pública. Este estudo já teve oportunidade de tratar da aplicação do conceito de governança corporativa na organização privada, o que implicou a identificação das partes interessadas e envolvidas no conflito agente *versus* principal.

Mendes (2008, p.7) afirma que "sem *stakeholders* bem definidos, não há conflito agente *versus* principal nem estabelecimento dos objetivos organizacionais", reafirmando que a teoria de agência decorre das relações e transações sociais entre diferentes indivíduos com diferentes interesses em um cenário onde existe a assimetria de informações.

O principal é o interessado que delega ao agente poder para agir. Nas organizações privadas, o conflito de agência envolve, grosso modo, as relações entre os proprietários (ou sócios) e os administradores.

A aplicação do modelo da governança no setor público deve envolver a Burocracia, responsável pela administração do aparelho do Estado e pela execução das políticas públicas. Outros *stakeholders* a serem considerados são os políticos, que representam o Estado perante a população (também *stakeholder*), dos quais são agentes.

Diante disso é correto inferir uma relação bastante complexa, por envolver diferentes e difusos papéis. Segundo Mendes (2008, p.9):

Parece fácil reconhecer que o agente do paradigma está na burocracia, principal executora das ações de qualquer governo. Por outro lado, a identificação do principal pode ser um pouco mais problemática. Definir quem são os *stakeholders* é fundamental para discutir governança corporativa. No entanto, no setor público, os *stakeholders* podem ser bem difusos e devem ser reconhecidos à medida que se especifica o problema que se pretende analisar. O principal último sempre é o cidadão; entretanto, entre ele e o burocrata existe um enorme e complexo emaranhado de relações.

[...] e mais:

A relação cidadãos x políticos não chega a entrar a fundo no principal ponto de que trata a discussão sobre governança, que é a implementação e execução das políticas públicas. Assim, a governança corporativa no setor público deve ser pensada tendo como base o conflito agente x principal que se instala entre os políticos e os burocratas ou, ainda, entre os políticos e as organizações públicas ou governamentais.

Ainda quanto à definição dos *stakeholders* no setor público, segundo o IFAC (2001), podem ser considerados os governantes e os representantes políticos; os provedores de recursos; fornecedores de serviços; usuários dos serviços; grupos de interesse diversos e a sociedade em geral.

Cabe aqui um adendo sobre o conceito de agente público. Conforme o art. 2.º da Lei n.º 8.429/92:

Art. 2.º Reputa-se agente público, para os efeitos desta lei, todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades mencionadas no artigo 1.º da referida lei (BRASIL, 1992).

No setor público também há necessidade de serem criados mecanismos que permitam maior controle sobre seus agentes. Esses controles visarão também à efetividade da administração, considerada como a capacidade de implementar as políticas públicas que vão ao encontro das reais necessidades da sociedade e que se constituirão em uma questão central da governança pública.

Assim entendida, "a governança nas organizações públicas representa um modelo de grande complexidade, pois agrupam em novos arranjos três lógicas distintas: a do Estado, a do Mercado e a da Sociedade Civil" (FONTES FILHO; LOUZADA, 2009, p.1).

Matias-Pereira (2010b, p.113), por sua vez, avalia que a governança relaciona-se como o pluralismo, visto que os distintos atores tem o direito de influenciar a definição das políticas públicas. Assim sendo, o Estado seria o responsável por reforçar mecanismos participativos com o objetivo de atender às demandas públicas.

Para o autor, existem inúmeras similaridades entre os princípios da governança aplicados nas empresas privadas e nas organizações públicas: transparência,

ética, equidade, cumprimento das leis e prestação de contas, que buscam a efetividade, aqui entendida como o resultado obtido conforme o planejado, aquele que traz a benfeitoria esperada.

Quanto ao conceito de boa governança no setor público, o IFAC (2001) enfatiza que a função da boa governança no setor público é garantir que este aja no interesse público em todos os momentos. Essa obrigação deve fundamentar-se em princípios bem definidos e requer um forte compromisso com a integridade, valores éticos e com o Estado de direito, bem como com a abertura e envolvimento abrangente das partes interessadas.

No que tange aos modelos organizacionais do Estado, Secchi revela uma perspectiva da governança em função da distinção pelas diferentes formas como o cidadão é tratado em cada um deles:

No modelo burocrático, o cidadão é chamado de usuário dos serviços públicos. Na retórica dos modelos NPM e GE, os cidadãos são tratados como clientes, cujas necessidades devem ser satisfeitas pelo serviço público. Sob o guarda-chuva da Governança Pública, os cidadãos e outras organizações são chamados de parceiros ou *stakeholders*, com os quais a esfera pública constrói modelos horizontais de relacionamento e coordenação (SECCHI, 2009, p.17).

Como foi comentado, a governança possui inúmeras interpretações, e a definição quanto à sua utilização na esfera pública tem gerado interesse por parte dos governos. Segundo Diniz (1995, p.400), o termo surgiu a partir de estudos do Banco Mundial na década de 90, que buscavam identificar as qualidades de um Estado eficiente.

O que realmente importa é a possibilidade de aplicação prática dos conceitos (e também dos princípios) da governança pública no atendimento das necessidades da sociedade.

Com o intuito de ilustrar a amplitude das definições de governança pública, os quadros 30 e 31, a seguir, contemplam alguns dos autores e entidades que lhe dedicaram atenção:

Ano	Autor	Definição de Governança Pública
1992	Hyden e Bratton	Gerenciamento consciente de estruturas do regime com ênfase na melhoria de legitimidade do reino público em compasso com estado e sociedade.
1996	Diniz	Refere-se à capacidade governativa em sentido amplo envolvendo a capacidade da ação estatal na implantação das políticas e na consecução das metas coletivas, incluindo o conjunto dos mecanismos e procedimentos para lidar com a dimensão participativa e plural da sociedade.
1997	Santos	É um requisito fundamental para um desenvolvimento sustentado, que incorpora ao crescimento econômico equidade social e, também, direitos humanos.
1998	Bresser-Pereira	Capacidade financeira e administrativa, em sentido amplo, de um governo implementar políticas.
2001	Bresser-Pereira	É um processo dinâmico pela qual se dá o desenvolvimento político, pelo qual a sociedade civil, o Estado e o governo organizam e gerem a vida pública.
2000	Rosenau	É um fenômeno mais amplo que governo; abrange as instituições governamentais, mas implica também mecanismos informais, de caráter não governamental, que fazem com que as pessoas e as organizações dentro da sua área de atuação tenham uma conduta determinada, satisfaçam suas necessidades e respondam às suas demandas.
2001	Löffler	Trata-se de uma nova geração de reformas administrativas e de Estado, que têm como objeto a ação conjunta, levada a efeito de forma eficaz, transparente e compartilhada, pelo Estado, pelas empresas e pela sociedade civil, visando a uma solução inovadora dos problemas sociais e criando possibilidades e chances de um desenvolvimento futuro sustentável para todos os participantes.
2002	Araújo	Capacidade que um determinado governo tem para formular e implementar suas políticas. A fonte dessa governança são os agentes públicos ou servidores do Estado, que possibilitam a formulação/implementação correta das políticas públicas e representam a face deste diante da sociedade civil e do mercado no setor de prestação de serviços diretos ao público.
2004	Streit e Klering	Alcance de objetivos coletivos de uma sociedade, pelo governo, com enfoque na coordenação autônoma, interdependente e responsável de diferentes instituições, redes e atores sociais, utilizando estruturas, mecanismos e regulações justas, coerentes, consistentes e aceitas pela sociedade.
2009	Fontes Filho e Louzada	Entende-se por governança tanto o processo político-negocial de identificação de necessidades e construção de objetivos (ou políticas) quanto a efetividade de sua implantação, assegurando aos interessados legítimos (<i>stakeholders</i>) influenciar e conhecer seus resultados.
2010b	Matias-Pereira	Sistema que determina o equilíbrio de poder entre todos os envolvidos numa organização – governantes, gestores, servidores, cidadãos.
2011	Martins e Joppert	É um processo pelo qual atores públicos e privados se articulam para gerar valor público sustentável – a partir do resultado de políticas públicas que alterem positivamente o bem-estar mediante instituições democráticas de qualidade.

Quadro 30 - Definições de Governança Pública por Autores Nacionais e Estrangeiros

Fonte: Elaboração da autora a partir dos autores referenciados.

No quadro 31 são elencadas algumas das definições emitidas por algumas entidades:

Ano	Organização	Definição de Governança Pública
2003	<i>Australian National Audit Office (ANAO)</i>	O conceito engloba os processos pelos quais as organizações são dirigidas, controladas e cobradas, envolvendo autoridade, gestão, liderança, as interações de estruturas e processos e a forma como as organizações do setor público cumprem suas responsabilidades. Refere-se às relações e responsabilidades na tomada de decisões, na prestação de contas e na gestão e execução dos programas.
2006	OCDE	A governança diz respeito aos arranjos formais e informais que determinam como são tomadas as decisões públicas e como são implementadas as ações públicas, na perspectiva de manter os valores constitucionais de um país em face de vários problemas, atores e ambientes.
2011	Tribunal de Contas da União (TCU)	[...] governança pública constitui um instrumento cujo objetivo é assegurar a <i>accountability</i> pública, contribuindo para reduzir as incertezas sobre o que ocorre no interior da administração pública, fornecendo à sociedade e ao Congresso Nacional uma razoável segurança de que os recursos e poderes delegados aos administradores públicos estão sendo geridos mediante ações e estratégias adequadas para alcançar os objetivos estabelecidos pelo poder público, de modo transparente, em conformidade com os princípios de administração pública, as leis e os regulamentos aplicáveis.
2012	<i>Institute of Internal Auditors (IIA)</i>	Governança do setor público engloba as políticas e procedimentos destinados a orientar a organização com a finalidade de oferecer uma garantia razoável de que os objetivos propostos sejam cumpridos e que as operações sejam realizadas de uma forma ética e responsável. No setor público, a governança diz respeito aos meios pelos quais as metas são estabelecidas e cumpridas. Também inclui ferramentas que assegurem a credibilidade do governo, que estabeleçam a prestação equitativa de serviços e que conduzam a um comportamento adequado dos funcionários do governo, reduzindo o risco de corrupção pública.
2013	<i>World Bank</i>	Governança é o conjunto das tradições e instituições pelas quais a autoridade de um país é exercida. Isso inclui o processo pelo qual os governos são selecionados, monitorados e substituídos, a capacidade do governo de formular e implementar políticas sólidas de forma eficaz, e o respeito dos cidadãos e do Estado pelas instituições que governam as interações econômicas e sociais entre eles.

Quadro 31 - Definições de Governança Pública por Organizações Nacionais e Estrangeiras

Fonte: Elaboração da autora a partir dos conceitos emitidos pelas entidades referenciadas.

Analisando os quadros 30 e 31, é possível verificar a amplitude e complexidade do termo governança pública. Porém, com uma análise detalhada das definições apresentadas é possível selecionar algumas das ideias recorrentes no entendimento da governança pública, as quais, na visão de Streit e Klering (2004), indicam que o conceito refere-se à:

Existência de estruturas, mecanismos e regulações para o exercício da administração (e da gestão) pública:

- a) Uma nova prática de administração pública que enfatiza aspectos de participação, transparência, integridade e *accountability*;
- b) Uma nova forma ou estrutura de administração pública, com maior enfoque para a atuação via redes de organizações ou atores sociais, autônomos, porém interdependentes e regulados, do que para governos hierárquicos, unilaterais, autoritários e imprevisíveis;
- c) Definição de objetivos conjuntos e de guias de ação, a serem atingidos de forma interdependente, com responsabilidades divididas e conhecidas, entre governos de múltiplos níveis, atores e coletivos sociais, e a sociedade em geral (STREIT; KLERING, 2004, p.4).

Dessa forma, é possível delinear uma delimitação do termo para os objetivos deste estudo como sendo: **a governança é um modelo de gestão pública no qual interagem diferentes atores: políticos, administradores públicos e representantes da sociedade que buscam alcançar os objetivos conjuntamente definidos, por meio de uma gestão compartilhada e pautada nos princípios da legalidade, ética, integridade, equidade, transparência e prestação de contas (*accountability*).**

Antes de passar ao estudo dos princípios, cabe aqui ilustrar a diferença entre os conceitos de governabilidade e governança.

Com essa finalidade, adotou-se aqui o entendimento de Araújo (2002, p.6), segundo o qual a governabilidade refere-se às próprias condições substantivas/ materiais de exercício do poder e de legitimidade do Estado e do seu governo derivadas da sua postura diante da sociedade civil e do mercado, considerando obviamente um regime democrático.

Pode-se então ser concebida a governabilidade como o apoio obtido pelos governos às suas políticas e à sua capacidade de articular alianças e coalizões/ pactos entre os diferentes grupos sociopolíticos para viabilizar o projeto de Estado e sociedade a ser implementado (ARAÚJO, 2002, p.6).

Em contraponto, para Araújo (2002), a governança pode ser vista como a capacidade que um determinado governo tem para formular e implementar as suas políticas. Esta capacidade pode ser decomposta analiticamente em financeira, gerencial e técnica, todas importantes para a consecução das metas coletivas definidas que compõem o programa de um determinado governo, legitimado pelas urnas.

O mesmo autor salienta ainda que "a governança tem como postulado fundamental as condições mínimas de governabilidade", concordando com a

citação de Bresser-Pereira (1998, p.33) para quem "sem governabilidade plena é impossível obter a governança" (ARAÚJO, 2002, p.7).

No quadro 32, a seguir, tem-se o comparativo entre governança e governabilidade na visão de três autores nacionais: Bresser-Pereira, Diniz e Marini:

Autores	Definição de Governabilidade	Definição de Governança	Distinção entre ambos
Bresser-Pereira (1988, p.33)	Capacidade de governar derivada da relação de legitimidade do Estado e do seu governo com a sociedade civil.	Capacidade financeira/gerencial de formular e implementar políticas públicas.	Ênfase na governança. Entende a governabilidade como garantida nos seus fundamentos por meio do processo de redemocratização recente.
Eli Diniz (1996, p.22)	Condições sistêmicas de exercício do poder pelo Estado e seu governo em uma determinada sociedade.	Capacidade da ação do Estado na formulação e implementação de políticas públicas e consecução das metas coletivas.	Ênfase da conexão da temática com a reforma do Estado, institucionalização da democracia, em especial, com o incremento da participação dos cidadãos.
Caio Marini (1996, p.5-6)	Condições de legitimidade de um determinado governo para empreender as transformações necessárias.	Capacidade técnica, financeira e gerencial de implementar estas transformações.	Ênfase na ligação da temática com a reforma do Estado e com a superação das desigualdades estruturais da sociedade brasileira.

Quadro 32 - Distinção entre Governança e Governabilidade

Fonte: Elaboração da autora a partir de Araújo (2002, p.19); Bresser-Pereira (1998, p.33); Diniz (1996, p.22); Marini (1996, p.5-6).

2.13.3 Princípios da Governança Pública

Semelhante ao que ocorre com os princípios da governança corporativa, também são inúmeras as organizações que tratam da governança pública e que enunciam princípios nos quais assentam sua prática.

Como exemplos podem ser citados o Relatório da OCDE (2011), Avaliação da OCDE Sobre o Sistema de Integridade da Administração Pública Federal Brasileira.

Também o estudo do *International Federation of Accountants* (IFAC), que publicou o *Governance in the Public Sector: A Governing Body Perspective* (IFAC, 2001), que estipula princípios e recomendações da governança para o setor público. As recomendações são apresentadas a seguir, no quadro 33:

Recomendações	Finalidades
Padrões de comportamento	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Liderança
Estruturas e processos organizacionais	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Responsabilização estatutária ▪ Responsabilização por gastos públicos ▪ Comunicação com <i>stakeholders</i> ▪ Papeis e responsabilidades
Controle	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Gestão de riscos ▪ Auditoria interna ▪ Comitês de auditoria ▪ Controle interno ▪ Orçamento ▪ Administração financeira ▪ Treinamento de pessoal
Relatórios externos	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Relatórios anuais ▪ Utilização de padrões de contabilidade apropriados ▪ Mensuração de desempenho ▪ Auditoria externa

Quadro 33 - Recomendações Estipuladas pelo IFAC
Fonte: IFAC (2001, p.12).

O quadro 34, por sua vez, mostra alguns dos princípios, suas finalidades e conceitos. Cabe salientar que é quase unânime a citação dos princípios da transparência, prestação de contas (*accountability*), integridade e participação:

continua

Entidade	Princípios	Finalidades/Conceito
IFAC (2001, p.65)	Abertura (Transparência)	<ul style="list-style-type: none"> • Garantir aos <i>stakeholders</i> a confiança nos processos de tomada de decisão e ações das entidades do setor público; • Propiciar uma comunicação completa e precisa entre as partes interessadas; • Disponibilizar informações claras sobre as ações executadas.
	Integridade	<ul style="list-style-type: none"> • Promover a honestidade, objetividade, decência e probidade na administração pública; • Instituir um sistema eficaz de controle e sobre ações pessoais dos agentes e gestores públicos; • Estimular o profissionalismo dos indivíduos dentro das entidades; • Garantir a qualidade dos relatórios financeiros e de avaliação de desempenho.
	<i>Accountability</i>	<ul style="list-style-type: none"> • É o processo pelo qual as entidades do setor público, e os indivíduos dentro delas, terão o claro entendimento dos seus papéis, responsabilizando-se por suas decisões e ações, incluindo a administração dos recursos públicos e todos os aspectos do desempenho, submetendo-se ao controle externo apropriado.

continua

Entidade	Princípios	Finalidades/Conceito
OCDE (2005, p.5-9)	Assegurar estrutura reguladora legal efetiva	<ul style="list-style-type: none"> • Assegurar a separação entre as funções de propriedade do Estado; • As partes interessadas devem ter acesso a reparações eficientes e decisões justas quando considerarem que a seus direitos tenham sido violados.
	Estado atua na qualidade de proprietário	<ul style="list-style-type: none"> • Ter Autonomia • Respeitar a independências dos conselhos; • Promover a transparência; • Agir de forma profissional; • Assumir responsabilidades; • Primar pela efetividade de suas ações.
	Tratamento igualitário das partes interessadas	<ul style="list-style-type: none"> • Assegurar tratamento equitativo entre as partes interessadas; • Reconhecer o direito das partes; • Promover a transparência para com todas as partes interessadas, inclusive quanto ao acesso à informação; • Desenvolver uma política de comunicação e de consulta ativa com todos os <i>stakeholders</i>, • Facilitar a participação.
	Relações com as partes interessadas	<ul style="list-style-type: none"> • Implementação e comunicação de programas de conformidade a códigos de ética internos; • Reconhecer e respeitar os direitos das partes interessadas, estabelecidos legalmente ou por meio de acordos mútuos.
	Transparência e abertura de informações	<ul style="list-style-type: none"> • Promover a cultura da transparência; • Disponibilização de dados; publicação de relatórios. • Adoção de padrões de contabilidade e auditoria de acordo com os reconhecidos padrões internacionais de alto nível Submissão à Auditoria (interna e externa).
	Responsabilidades dos conselhos	<ul style="list-style-type: none"> • Autoridade e responsabilidade pelo desempenho da empresa; • Poder e competência para nomear e destituir o presidente-executivo da empresa. Monitoramento da administração e condução estratégica; • Integridade. O Presidente do Conselho dever ser diferente da pessoa do presidente-executivo da empresa; • Adotar avaliação anual para analisar o próprio desempenho.
Australian National Audit Office (ANAO) (2003, p.8)	<i>Accountability</i> (prestação de contas)	<ul style="list-style-type: none"> • É o processo pelo qual as organizações do setor público e os indivíduos dentro delas são responsáveis por suas decisões e ações. É submeter-se ao escrutínio externo e à obrigação de responder pela responsabilidade a si conferida. Esta responsabilidade inclui probidade e ética, bem como a implementação eficaz e eficiente dos programas de governo.

continua

Entidade	Princípios	Finalidades/Conceito
	<i>Transparency/Openness</i> (transparência/abertura)	<ul style="list-style-type: none"> Corresponde à abertura para assegurar que as partes interessadas possam ter confiança nos processos e ações das organizações do setor público, tanto na tomada de decisão e na gestão, como nos indivíduos que a compõem. Promover a divulgação de informações completas, precisas e claras, além de estimular a consulta das mesmas pela partes interessadas, submetendo-se ao controle social.
	<i>Integrity</i> (Integridade)	<ul style="list-style-type: none"> Fundamenta-se na honestidade, objetividade e elevados padrões de decência e probidade na gestão dos recursos e negócios públicos. Depende da eficácia do controle, da legislação vigente e normas pertinentes (como da definição de valores e do código de conduta). Em última análise, é determinada pelos padrões pessoais e profissionalismo dos indivíduos dentro da entidade pública e se reflete tanto nos procedimentos de tomada de decisão como na qualidade de suas demonstrações financeiras e relatórios de desempenho.
	<i>Leadership</i> (liderança)	<ul style="list-style-type: none"> É evidenciada pela capacidade dos altos escalões em adotar e difundir as práticas da boa governança necessária ao alcance eficaz e efetivo dos objetivos.
	Integração	<ul style="list-style-type: none"> Elementos da governança aculturados pelos funcionários de tal forma que estimulem de forma integrada a capacidade para servir ao governo e ao interesse público, inclusive no que tange à sustentabilidade financeira e à gestão eficiente e eficaz dos recursos, assim como a elementos menos tangíveis, tais como o zelo pela confiança depositada na organização e/ou o governo como um todo. .
Institute Of Internal Auditors (IIA) (2012, p.7-8)	<i>Accountability</i> Transparência	<ul style="list-style-type: none"> Definir as responsabilidades da entidade e das pessoas dentro dela por decisões e ações, incluindo a administração de recursos públicos e demais aspectos de desempenho; Com efeito, "accountability é a obrigação de responder pela responsabilidade conferida". <p>Promover abertura da entidade do setor público aos seus eleitores incluindo:</p> <ul style="list-style-type: none"> Divulgação de informações às partes interessadas para que eles tenham conhecimento sobre os fatos e o desempenho da entidade e entendam os motivos e os impactos de suas ações. Existência de lei para tornar os documentos públicos disponíveis mediante solicitação. Incluir parecer de auditores pode garantir a credibilidade dos dados divulgados. Demonstrar aos demais entes públicos e à sociedade em geral que as ações realizadas são éticas e legais, e que o desempenho financeiro e os relatórios refletem com precisão a verdadeira medida das operações.

conclusão

Entidade	Princípios	Finalidades/Conceito
	Integridade	<ul style="list-style-type: none"> • Oferecer garantias de que o corpo funcional de uma entidade pública atua em conformidade com os princípios éticos, valores, políticas e expectativas de resultados dela demandados. • Garantir a qualidade e idoneidade das informações divulgadas para as outras entidades públicas e demais partes interessadas, incluindo a sociedade.
	Equidade	<ul style="list-style-type: none"> • O princípio da equidade diz respeito à forma como os funcionários do setor público exercem o poder que lhes foi confiado, inclusive sobre a aplicação dos recursos financeiros e sobre sua obrigação de cumprir com suas responsabilidades. • O princípio da equidade preocupa-se com o abuso de poder, o desperdício de recursos e quaisquer outras questões que envolvam corrupção ou má gestão que impactem negativamente na adequada prestação de serviços aos cidadãos.

Quadro 34 - Princípios da Governança Pública

Fonte: Elaboração da autora a partir de IFAC (2001, p.65); OCDE (2005, p.5-9); ANAO (2005, p.8); IIA (2012, p.7-8); OCDE - Organização para Cooperação Econômica e desenvolvimento. Diretrizes da OCDE sobre governança corporativa para empresas de controle estatal, 2005.

Verifica-se, ao analisar as diversas definições de princípios da governança, emanadas pelas entidades selecionadas, que é recorrente a preocupação com a transparência, prestação de contas, integridade e participação.

Entre autores brasileiros, destaca-se Matias-Pereira (2010b, p.124), para quem são quatro os princípios da governança pública: relações éticas; conformidade em todas as dimensões; transparência; e prestação responsável de contas.

O autor também assevera que, para existir a boa governança, deve estar presente o fator "participação proativa de todos os atores envolvidos, dirigentes, políticos, órgãos de controle e, em especial, da sociedade organizada" (MATIAS-PEREIRA, 2010b, p.124).

No interesse de delimitar os princípios da governança pública a serem adotados como basilares na definição de sua medição por meio de indicadores, objeto deste estudo, serão adotados os seguintes princípios: 1. Transparência; 2. *Accountability*; 3. Participação; 4. Integridade/Ética; 5. Conformidade Legal; 6. Equidade; e 7. Efetividade.

A adoção desses princípios deverá ser capaz de incentivar a busca pela efetividade das políticas públicas. Essa efetividade deverá ser avaliada de forma objetiva e conjuntamente com medidas de desempenho e qualidade da gestão pública, por intermédio da análise de indicadores selecionados, oriundos de fontes confiáveis e de fácil aplicação, que permitirão conhecer o nível ou grau de governança pública dos entes públicos.

Com o objetivo de definir cada um dos princípios e conceitos aplicados na criação do indicador IGovP, será apresentada, nos tópicos seguintes, a delimitação do entendimento de cada um desses conceitos.

2.13.3.1 Princípio da Transparência (*Openess/Disclosure*)

O Relatório da OCDE (2011, p.3) expressa que, no exercício da governança, "o Estado deve ser transparente o suficiente na apresentação dos dados, para que se possa avaliar se os investimentos estão sendo realizados de maneira eficaz, eficiente e efetiva, com a lisura que se espera do gestor público".

Não se deve confundir o princípio da transparência com publicidade. Nesse sentido alertam Platt Neto *et al.* (2007, p.75), os quais afirmam que além da publicidade, o princípio da transparência pressupõe a compreensibilidade das informações e a utilidade para subsidiar decisões.

Para os autores, a utilidade da informação está associada à sua relevância, que, por sua vez, relaciona-se com a confiabilidade, que se refere à garantia de veracidade daquela divulgação (PLAT NETO *et al.*, 2007, p.75).

No Brasil, como já comentado, o art. 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n.º 101/2000) regulamenta o inciso XIV do art. 5.º da Constituição Federal, estabelecendo as diretrizes relativas à transparência da gestão pública e sua utilização como mecanismo de controle social, derivado da publicação de relatórios e demonstrativos da execução orçamentária.

Desde então, inúmeros esforços vêm sendo despendidos em busca de incrementar a transparência no País.

Assim, em 2004 foi disponibilizado na Internet o Portal da Transparência, sob a responsabilidade da Controladoria Geral da União (CGU), com o objetivo de aumentar e difundir a divulgação de informações e promover a transparência, incluindo ações educacionais (cartilhas) para capacitar agentes públicos e também o cidadão, no intuito de que os mesmos acompanhem e ajudem a CGU a fiscalizar (e denunciem, se for o caso) a utilização dos recursos públicos pelos órgãos governamentais (BRASIL, CGU, 2013).

Também a promulgação da Lei Complementar n.º 131/2009 (Lei da Transparência) ampliou a quantidade e a qualidade das informações disponibilizadas, estabelecendo que "a transparência é a regra, e o sigilo, exceção" (BRASIL, CGU, 2013).

O próximo passo nessa evolução da transparência diz respeito à implantação, até 2014, do Plano de Contas Aplicado ao Setor Público (PCASP), que é uma estrutura padronizada, obrigatória para toda a Federação, visando melhorar a transparência da gestão pública, o que também possibilitará a geração de informações úteis à tomada de decisão, ao processo de prestação de contas e ao controle social, além de outros benefícios (BRASIL, Secretaria do Tesouro Nacional, 2013, p.7, 9-10).

O incremento da transparência no setor público, com a disponibilização de informações úteis e relevantes, possibilitará os instrumentos necessários ao controle social, que por si só se evidencia um eficiente instrumento de combate à corrupção.

Em consonância com este entendimento, Corbari (2004, p.106) afirma que a cultura da ampliação do controle social, da responsabilização dos agentes públicos e da busca constante por maior transparência é fundamental para a consolidação da cidadania, além de se vincular ao combate à corrupção na esfera pública.

Resta à sociedade o papel de exigir a boa utilização dos recursos, dependendo, para isso, da transparência governamental em disponibilizar as informações.

No entanto, concordando com Corbari (2004, p.102), não existe receita única para que as organizações públicas disponibilizem as informações desejadas a cada cidadão, restando a opção de se disponibilizar as informações que alcancem o maior número de cidadãos.

Cabe ainda um reforço de que transparência significa também educar o cidadão para compreender o significado das informações, como interpretá-las e usá-las em prol do bem comum, devendo-se lembrar que é obrigação daqueles a quem o poder foi delegado prestar contas a quem lhes concedeu esse poder.

2.13.3.2 Princípio da Prestação de Contas (*Accountability*)

Como visto, em função do princípio da transparência, as informações relevantes e tempestivas possibilitam o controle social e estimulam a reação do cidadão, via processos legais (ações públicas, denúncias, entre outras) junto aos órgãos públicos ou via pressão política exercida junto aos seus representantes legislativos, ao constatar desvios praticados contra o interesse geral.

Sob essa visão, a ação da sociedade civil caracteriza-se por uma via de mão dupla denominada controle social. *Accountability* é então "um atributo do Estado, enquanto controle social é um atributo ou qualidade da própria sociedade civil, que deve ser municiada e habilitada para acionar os mecanismos de interpelação junto à gestão pública" (FERREIRA, 2006, p.23).

Ainda citando Ferreira (2006), isso significa que a simples existência de normas e regras formais não é suficiente para o estabelecimento de *accountability*, pressupondo também a existência de uma sociedade capaz (e permitida) de exercer o controle sobre o poder público e de um Estado democrático que estimule essa prática.

Muito se tem discutido sobre a dificuldade de definir o termo *accountability* na língua portuguesa, e realmente este é o caso, segundo inúmeros autores consultados. Mas é quase unânime o entendimento de que se refere à obrigatoriedade do gestor público de prestar contas de suas decisões e ações à sociedade que lhe delegou o poder para tal, o que necessariamente implica reprimenda aos comportamentos que apresentarem desvios de conduta.

Pinho e Sacramento (2009, p.1.349) analisam o conceito de *accountability* e também se manifestam em prol da via de mão dupla do termo – a primeira supõe a responsividade como a obrigação de informar e justificar; a outra mão consiste

na noção de responsividade como *answerability*, que significa responsabilização com possibilidade de sanção (*enforcement*), em função da violação no cumprimento do dever.

Assim, a tradução do termo *accountability* envolveria um processo temporal situado entre a prestação de contas (*answerability*) e a possibilidade de sanção (*enforcement*) (PINHO; SACRAMENTO, 2009, p.1.349).

Conforme O'Donnell (1998, p.32), há dois tipos de *accountability* no âmbito público: *accountability* horizontal e *accountability* vertical.

A *accountability* horizontal vincula-se ao exercício da fiscalização mútua entre os poderes (freios e contrapesos) e órgãos do Estado (Ministério Público, Tribunais de Contas, Controladorias Gerais, Ouvidorias Públicas, agências fiscalizadoras) – pressupõe uma ação entre iguais ou autônomos.

A *accountability* vertical ocorre quando os cidadãos controlam os políticos e governos através de plebiscito, referendo e voto, ou mediante o exercício do controle social – pressupõe uma ação entre desiguais. O *accountability* vertical refere-se à "transparência das gestões em relação aos eleitores, que podem assim fiscalizá-las e puni-las, principalmente através do voto em eleições livres e justas" (O'DONNELL, 1998, p.32). Os instrumentos fundamentais de *accountability* vertical são o voto e a ação popular.

Afonso (2009, p.59) introduz o conceito de sistema de *accountability* ao acrescentar, em suas palavras, "o pilar avaliação aos pilares da prestação de contas (*answerability*) e da responsabilização (*enforcement*), integrados e articulados num modelo mais amplo e mais complexo de novas interações e interfaces".

Segundo esse entendimento, o pilar avaliação refere-se ao "processo de coleta e tratamento de dados diversos, teórica e metodologicamente orientados, no sentido de produzir juízos de valor acerca de determinada realidade ou situação". (AFONSO, 2009, p.59-60).

Ainda no entender de Afonso (2009), quando for necessária a avaliação, ela pode anteceder a prestação de contas (avaliação *ex-ante*); pode ocorrer, posteriormente, entre a fase da prestação de contas e da responsabilização (avaliação *ex-post*); ou, ainda, ocorrer em função de estudos ou relatórios elaborados por entidades internas e/ou externas.

O quadro 35 ilustra essa visão avaliativa do modelo de Afonso (2009):

Accountability		
Avaliação <i>ex-ante</i>	Prestação de contas (<i>answerability</i>)	<ul style="list-style-type: none"> - Fornecer informações - Prestar justificativas - Elaborar e publicar relatórios de avaliação
Avaliação <i>ex-post</i>	Responsabilização (<i>responsabilization</i>)	<ul style="list-style-type: none"> - Imputação de responsabilidade e/ou imposição de sanções negativas (<i>enforcement</i>) - Assunção pessoal de responsabilidades - Atribuição de recompensas materiais ou simbólicas - Avocação de normas de códigos deontológicos - Outras formas legítimas de responsabilização

Quadro 35 - Modelo Avaliativo de *Accountability*

Fonte: Elaboração da autora a partir de Afonso (2009, p.60).

Essa visão avaliativa de *accountability*, de confronto entre meta e resultado, é ratificada por Pinho e Sacramento (2009):

[...] com o paradigma da nova gestão pública, sendo que na introdução lógica dos resultados considera-se fundamental a utilização de sistemas de avaliação *ex-post* das políticas públicas como meio para medir seu desempenho e exigir a prestação de contas dos funcionários responsáveis, tanto por sua execução quanto pelos resultados obtidos. Trata-se, pois, do confronto entre metas estabelecidas e resultados obtidos (PINHO; SACRAMENTO, 2009, p.1.353).

Cabe uma consideração ao encerrar este tópico, a saber, o fato de que é necessário exigir e avaliar, além da retidão das ações públicas, também a qualidade das escolhas públicas. Essas escolhas somente serão efetivas (ou seja, realizadas de acordo com as reais necessidades da população) quando feitas em comum acordo com a sociedade.

2.13.3.3 Princípio da Participação

Segundo a Comissão da União Europeia, a qualidade, pertinência e eficácia das políticas dependem da ampla participação em toda a cadeia política, desde a concepção até a implementação. O respaldo da participação promove a confiança,

tanto no alcance do resultado final como nas instituições que criam as políticas (EUROPEAN COMMISSION, 2001, p.10)

O tema da governança pública envolve, além da transparência e da prestação de cotas, também a participação da sociedade nas decisões governamentais. Para O'Donnel (1991), uma população bem informada alcança uma participação maior na definição das políticas públicas.

Este é também o entendimento de Bourgon e Milley (2010, p.15), ao assegurarem que "os cidadãos são agentes ativos e criadores de valor público".

Nesse contexto, Bourgon e Milley também argumentam que:

A administração pública acontece num largo espaço de possibilidades, que inclui regras, papéis, relacionamentos novos e convencionais, encorajando os governos a usarem sua autoridade para fortalecer o poder dos outros e perseguir resultados públicos que só podem ser alcançados coletivamente.

Nesse espaço expandido de possibilidades os administradores públicos, os cidadãos e outros atores fazem parte de um sistema aberto e dinâmico de governança, em que as escolhas são feitas sobre a maneira de a autoridade do Estado ser mais bem utilizada para alavancar o poder dos outros, de forma a alcançar os resultados de alto valor público (BOURGON; MILLEY, 2010, p.59).

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.

Santos (2011, p.112) evidencia que os conselhos gestores "constituem-se em instrumentos de expressão, representação e participação da população, de natureza interinstitucional, exercendo papel de mediadores na relação sociedade/Estado".

Quanto à participação da sociedade na definição das políticas pública, Lima (2008, p.20) alerta que somente em uma democracia é possível participar desde o processo de elaboração das políticas públicas – participando de audiências públicas, por exemplo – até o acompanhamento e monitoramento de execução dessas políticas.

2.13.3.4 Princípio da Integridade (*compliance*)

O princípio da integridade compreende procedimentos honestos e completos. É baseado na honestidade, objetividade, elevados padrões de propriedade e probidade na administração dos recursos públicos e na gestão da instituição. É dependente da efetividade das estruturas de controle e dos padrões pessoais e profissionalismo dos indivíduos da entidade. Reflete-se nos procedimentos de tomada de decisão e na qualidade dos relatórios financeiros e de desempenho da entidade (IFAC, 2001, p.65).

Compliance é um termo anglo-saxão que significa conduta de acordo com a regra. Segundo a Federação Brasileira de Bancos (ABBI/FEBRABAN, 2004, p.8), *compliance* é o dever de cumprir, estar em conformidade e fazer cumprir regulamentos internos e externos impostos às atividades da instituição.

Não é mais possível aceitar uma gestão pública em que os valores éticos não se reflitam na conduta daqueles que nela atuam. A própria confiança na Administração Pública é diretamente proporcional à credibilidade que a sociedade observa nas ações de seus atores, sejam políticos ou componham os quadros administrativos.

Segundo o Instituto Ethos (2013), a visão de sustentabilidade anda lado a lado com o compromisso de não sobrepor os interesses privados aos interesses públicos e compartilhados e de manter esses padrões em qualquer investimento, estabelecendo relações éticas independentemente do nível das exigências locais.

Alguns padrões de valores éticos e de integridade são apontados como fundamentais pelo Instituto Ethos:

- a) combate à corrupção e à impunidade;
- b) valorização da transparência;
- c) estímulo à concorrência leal;
- d) estímulo à cooperação;
- e) respeito às leis;
- f) respeito aos direitos das diferentes comunidades, etnias e grupos sociais de se aproximar em seu próprio ritmo do estilo de vida contemporâneo.

Em especial, a corrupção é apontada como um dos fatores mais prejudiciais na implementação de políticas públicas e que deve ser combatido em conjunto pelos governos, pelas organizações da sociedade civil e pelo mercado (INSTITUTO ETHOS, 2013).

Carvalho (2011) enfatiza que o assunto ética e integridade no setor público também é tratado por organizações internacionais, como a OCDE, que, a partir de estudo realizado em 1997, estabeleceu oito elementos essenciais para criar uma infraestrutura ética no serviço público:

1. Compromisso político. Os políticos devem assumir o compromisso de servir de exemplo, primando pela boa conduta no serviço público;
2. Existência de quadro jurídico eficaz. Leis e regulamentos devem determinar os padrões de comportamento e monitorá-los;
3. Adoção de mecanismos eficientes de responsabilização. Devem ser previstos procedimentos administrativos e mecanismos de fiscalização, auditorias, avaliações de desempenho, entre outros;
4. Implantação de códigos de conduta funcionais, compostos por declaração de valores, papéis, responsabilidades, obrigações, restrições;
5. Mecanismos de socialização profissional, incluindo educação e formação;
6. Apoio público para o exercício da atividade, mediante tratamento equitativo e justo, remuneração adequada e em segurança;
7. Existência de um órgão coordenador de ética (comitês de ética);
8. Uma sociedade civil participativa, à qual se propicie os meios para atuar como elemento fiscalizador das ações governamentais (CARVALHO, 2011, p.163).

A OCDE (1997, p.1), ao apresentar o resultado do referido estudo, alerta sobre a existência de duas abordagens ao se tratar de questões éticas. A primeira cuida de estipular regras, sistemas de controle e sanções para garantir o cumprimento das regras (e prevenir as fraudes e a corrupção); a segunda trata de como promover a integridade e incentivar a boa conduta do agente público.

Nesse sentido, para a OCDE (1997, p.1) regulamento é essencial, mas não suficiente, porque para ser eficaz uma estrutura ética deve incorporar os dois elementos (regulamento e incentivo) de forma complementar e equilibrada.

No Brasil também se despendem esforços para fortalecer o princípio da integridade. Nesse sentido, Morais (2009, p.157-158) esclarece que, no plano federal, os responsáveis pela gestão da ética no serviço público se dividem em três grupos, os quais, conforme suas atribuições, exercem as funções de normatizar, divulgar, orientar, capacitar, investigar ou aplicar sanções:

Primeiro Grupo: formado pela Comissão de Ética Pública da Presidência da República e as comissões de ética previstas no Decreto 1.171/94;

Segundo Grupo: composto pelas corregedorias dos órgãos (que as possuem), pela Controladoria Geral da União, pelo Tribunal de Contas da União, pelo Ministério Público, pela Advocacia Geral da União, pela Polícia Federal e pelas comissões temáticas de cada uma das Casas do Congresso Nacional, pelas comissões parlamentares de inquérito e pelo Poder Judiciário.

Terceiro Grupo: Integrado pelas entidades encarregadas da formação e capacitação dos servidores, por exemplo, a Escola Nacional de Administração Pública - ENAP (MORAIS, 2009, p.157).

Segundo a visão de Manzi (2008, p.123), o Brasil procura consolidar a *compliance* como uma das bases da governança ao implantar meios para assegurar a conformidade com normas, leis e políticas internas e externas, ao passo que fortalece a cultura do ambiente ético por meio de controles internos e aumento da transparência.

2.13.3.5 Princípio da Legalidade

O presente estudo já teve oportunidade de tratar do princípio da legalidade: ao discutir o Estado Democrático de Direito; ao falar sobre os princípios constitucionais na administração pública; na definição dos princípios da governança corporativa e da governança pública.

Cabe apenas um adendo, quanto ao princípio da legalidade, que está previsto na Constituição Federal, artigo 5.º, parágrafo II, que dispõe: "Ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei" (BRASIL, 1988).

O que o princípio constitucional está a garantir é o Estado Democrático de Direito em oposição ao Estado de Polícia, ou do Arbítrio, limitando-o não apenas pela norma contida nas leis ordinárias, mas também pelos princípios constitucionais de solidariedade social e dignidade humana que se espraiam por todo o ordenamento civil, infraconstitucional (MORAES, 2001 *apud* ARAGÃO, 2009, p.52).

Em termos de limites, conforme parecer de Ferraz Júnior (2004, p.223):

A Administração deve atingir objetivamente o interesse público e se determinar apenas por esse interesse. O interesse público não deve apenas ser realizado, mas o agente deve estar convencido de que vai

realizá-lo da melhor maneira. [...] Assim, o sentido moderno da legalidade vê na lei não tanto uma condição e um limite, mas, basicamente, um instrumento de exercício da atividade administrativa. Como instrumento, seu princípio hermenêutico está na solidariedade entre meios e fins, donde a razoabilidade da atividade administrativa, submetida, então, a uma avaliação de sua eficiência.

Consoante é o entendimento de Telles Junior (2001, p.367), ao ponderar sobre a interpretação das leis:

[...] mais importante do que o rigor da lógica racional é o entendimento razoável dos preceitos, porque o que se espera inferir das leis não é, necessariamente, a melhor conclusão lógica, mas uma justa e humana solução. O que se espera é ter uma solução atenta às variadas condições de cada caso a que a lei interpretada se refere.

Di Pietro (2010, p.66) chama a atenção quanto à proximidade entre o princípio da legalidade e o princípio da moralidade administrativa, asseverando que: "antiga é a distinção entre moral e direito, licitude e honestidade seriam os traços distintivos entre o direito e a moral (nem tudo o que é legal é moral)".

Para explicar tal distinção entre os princípios da moralidade e da legalidade, Ferreira (2000) resumiu o entendimento de Maurice Hauriou, pioneiro no estudo da administração pública, que apregoava que o conjunto de regras que formam a "axiologia de uma instituição não deve ser confundido com a moral comum". O autor afirma:

[...] de início, [busca-se] a conformidade com os princípios basilares da boa administração, ao conjunto de regras de conduta tiradas da disciplina interior da Administração, da sua disciplina interna; para, depois, sucessivamente, aludir ao ultrapassee do controle da legalidade estrita, a fim de se atingir uma moral jurídica, eis que quem toma decisões tem de escolher, não só o legal em face do ilegal; o justo, frente o injusto; o conveniente, em desfavor do inconveniente, mas também o honesto, diante do desonesto (FERREIRA, 2000, p.126).

Pela análise dos diversos autores citados, é possível inferir que o princípio da legalidade diz respeito ao cumprimento das leis e regulamentos prescritos para a administração pública, e mais, além de atender ao princípio da legalidade, o gestor deve fazê-lo com eficiência e eficácia, atendendo ao interesse público, ou seja, com efetividade.

2.13.3.6 Princípio da Equidade

Para Aristóteles (1999, p.109), equidade e justiça são definidas como “a mesma coisa, embora a equidade seja melhor”. Para Aristóteles o conceito de equidade está intimamente ligado ao conceito de justiça e pressupõe o tratamento desigual aos desiguais na busca pela igualdade, em um claro reconhecimento das desigualdades geradas na *Polis*.

Também no atual Estado de Direito são geradas desigualdades, especialmente as econômicas, porém o Estado deve garantir a igualdade dos indivíduos perante a lei. Segundo Rawls (1997, p.303), conquistas primárias, como liberdade e oportunidade; renda e riqueza, e as bases de mútuo respeito devem ser distribuídas igualmente a menos que uma distribuição desigual de alguma ou todas elas seja feita para a vantagem dos menos favorecidos.

De acordo com o Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial 2006, equidade é definida em termos de dois princípios básicos: o primeiro é o princípio de oportunidades iguais: as conquistas individuais devem ser determinadas por seus talentos e esforços, e não por outras características como etnia, gênero, história social ou familiar ou, ainda, país de nascimento. O segundo princípio é o da prevenção de privação de resultados, especialmente em saúde, educação e níveis de consumo. (BANCO MUNDIAL, 2006, p.9).

Assim, o Banco Mundial concorda que a equidade pode propiciar a intervenção do Estado, mesmo que não haja falha do mercado, isto para proteger grupos vulneráveis, visto que mercados competitivos tendem a promover uma distribuição de renda de maneira socialmente desfavorável. (BANCO MUNDIAL, 2006, p.9).

Conforme a visão de Santos (1997, p.340-341), a boa governança constitui um caminho para o alcance do desenvolvimento sustentado. Observando-se esse desenvolvimento, deve-se incluir, além do crescimento econômico, "a equidade social e direitos humanos".

Afonso (2009, p.63) menciona que a construção de modelos democráticos e transparentes de avaliação, prestação de contas e responsabilização requer também [...] a adoção de modelos de justiça e equidade.

Quanto à aplicação da equidade como princípio de governança pública, deve-se levar em conta o nível de atenção das políticas para incluir parcelas excluídas das populações nos processos de consulta e destinação de recursos.

Este estudo estabelece que a equidade para os propósitos de avaliação de governança significa uma distribuição equilibrada de benefícios, em particular dos benefícios do acesso à renda e da implementação de políticas públicas direcionadas a grupos menos favorecidos.

2.13.4 Avaliação da Governança Pública

O estudo do tópico anterior – políticas públicas – apresentou um breve panorama de como se dá a formulação e implementação das políticas públicas e, de modo mais compatível com os fins desta pesquisa, expôs a necessidade de avaliar resultados e corrigir o rumo das políticas públicas implementadas, uma vez que, conforme palavras de Frey (2000, p.228), "muitas vezes, os resultados e impactos reais de certas políticas não correspondem aos impactos projetados na fase da sua formulação".

Em função de o campo de estudo da política pública ser bastante abrangente e incluir atores sociais diversos (indivíduos, instituições, grupos de interesses), faz-se necessária a delimitação do seu entendimento.

Para os fins desta pesquisa, política pública deverá ser entendida, segundo a visão de Castanhar (2006), como o "conjunto de programas ou objetivos que têm o Governo em determinada área, com consequência de fatos e decisões que implicam certa evolução ou modificação da realidade".

Também foi explorado neste marco teórico o caráter dual da governança, que tanto pode referir-se ao processo político de "identificação de necessidades e construção de objetivos (ou políticas) quanto à efetividade de sua implantação, assegurando aos interessados legítimos (*stakeholders*) influenciar e conhecer seus resultados" (FONTES FILHO; LOUZADA, 2009, p.1).

Infere-se, assim, que ao propor mecanismos de avaliação para a governança pública, também se estará disponibilizando os meios para incentivar o

maior controle social sobre as políticas públicas, bem como aquele executado pelos órgãos de controle externo e interno, quanto ao atendimento às reais necessidades da sociedade.

Cohen e Franco (2007, p.77) definem a avaliação como "atividade que tem como objetivo maximizar a eficácia dos programas na obtenção de seus fins e a eficiência na alocação de recursos para a consecução dos mesmos".

Segundo a OCDE, para se consolidar e promover a boa governança depende-se de avaliações consistentes da implementação de políticas públicas, de forma a permitir que a sociedade, os formuladores de políticas e os agentes públicos tenham condições de avaliar os efeitos das ações adotadas e identifiquem eventuais medidas corretivas a serem adotadas (OCDE, 2011, p.17).

Para Longo (2011), ao se buscar o desenvolvimento de indicadores de governança é importante levar em conta alguns critérios de análise, como:

- a) O impacto social das ações governamentais em relação às expectativas dos cidadãos, que vão muito além do controle administrativo ou interesses instrumentais da Administração;
- b) A eficiência, na medida em que as políticas reflitam o adequado retorno social em função da utilização de recursos escassos;
- c) A transparência, que permita uma prestação de contas efetiva da autoridade pública, em termos de acesso e qualidade das informações disponibilizadas;
- d) O respeito pela diversidade e inclusão social e igualdade para os grupos desfavorecidos;
- e) Confiabilidade dos dados, que evidenciem uma relação observável entre as políticas avaliadas e os resultados observáveis;
- f) O tratamento justo e imparcial dos cidadãos e o respeito pela legalidade e inclusão social; tomada de decisões democrática e cidadã e engajamento das partes interessadas;
- g) Política de Sustentabilidade (LONGO, 2011, p.6).

Face ao exposto neste referencial teórico, concorda-se com Longo (2011) quando afirma que na gestão política é possível o alcance da legitimidade junto aos políticos e a população.

Nesse sentido, a gestão da eficiência, eficácia e efetividade no trato dos recursos resulta em um aprimoramento capaz de viabilizar a boa governança. A prática da avaliação promove a racionalização na implementação dos programas e projetos governamentais.

Em contraponto, a não adoção de controles e de metodologias de avaliação geralmente leva a um gasto ineficiente e ao desperdício dos recursos escassos.

No quadro 36 elencam-se as definições dos termos eficiência, eficácia e efetividade sob a dimensão da administração para resultados, tal qual o entendimento de Martins e Marini (2010, p.79), os quais consideram que um desempenho ótimo deve ser eficiente, eficaz e efetivo:

Dimensão	Descrição
Eficiência	Relação entre os produtos/serviços gerados com os insumos empregados, usualmente sob a forma de custos ou produtividade.
Eficácia	Refere-se à quantidade e qualidade de produtos/serviços entregues ao usuário (beneficiários diretos dos produtos/serviços da organização).
Efetividade	Refere-se aos impactos gerados pelos produtos/serviços, processos ou projetos. A efetividade está vinculada ao grau de satisfação ou, ainda, ao valor agregado.

Quadro 36 - Eficiência, Eficácia e Efetividade sob a Dimensão da Administração para Resultados
Fonte: Martins e Marini (2010, p.79).

Torres (2004, p.175) relaciona os conceitos de eficiência e efetividade às reformas gerenciais. Para o autor, eficiência tem foco na relação custo/benefício, e a efetividade na qualidade dos resultados e na necessidade de determinadas ações públicas.

Quanto à eficácia, Torres (2004, p.175) assegura que o conceito está associado simplesmente com o alcance de objetivos, sem levar em conta os meios e mecanismos utilizados para atingir tais objetivos.

Já para o conceito de eficiência, mais importante que o alcance dos objetivos é determinar como foram alcançados. É clara a preocupação com os meios utilizados, de forma que se busquem sempre os meios mais econômicos e viáveis de maximizar os resultados e minimizar os custos (TORRES, 2004, p.175).

Quanto à efetividade, é considerada o mais completo dos três conceitos, uma vez que se relaciona à necessidade de averiguar a real necessidade e oportunidade de determinadas ações governamentais, "não se relacionando estritamente com a idéia de eficiência, haja vista que nada mais impróprio para a Administração Pública do que fazer com eficiência o que simplesmente não precisa ser feito" (TORRES, 2004, p.175).

O autor também alerta que a averiguação da necessidade e oportunidade deve ser a "mais democrática, transparente e responsável possível, buscando sintonizar e sensibilizar a população para a implementação das políticas públicas" (TORRES, 2004, p.175).

Ao encerrar este marco teórico cabe evidenciar o que leciona Gonçalves (2005, p.14), ao asseverar que "a governança não é ação isolada da sociedade civil buscando maiores espaços de participação e influência. Ao contrário, o conceito compreende a ação conjunta de Estado e sociedade na busca de soluções e resultados para problemas comuns".

Dessa forma, e conforme o entendimento de Matias-Pereira (2010a, p.125), a boa governança no setor público requer, entre outras ações, a prática da gestão estratégica associada à gestão política e à gestão da eficiência, eficácia e efetividade. O autor ainda assegura que é por intermédio dessa gestão estratégica que se cria o valor público, que se traduz pela capacidade da administração pública em atender de forma efetiva e tempestiva às demandas ou carências da população que sejam politicamente legitimadas e requeiram a geração de mudanças sociais (resultados) que modifiquem aspectos da própria sociedade.

A partir desta revisão teórica acredita-se ter fundamentado todas as definições, noções e conceitos necessários à resolução do problema de pesquisa e aos objetivos deste estudo, uma vez que se primou por uma busca profunda e criteriosa de autores considerados autoridades em suas áreas, tanto no Brasil como no exterior.

Essa exaustiva busca pelo entendimento dos fatos partiu da evolução histórica de Sociedade, de Governo e de Estado, a partir do Estado Moderno, fruto da própria natureza humana, segundo alguns, ou pelo contrato social, segundo outros, por meio do qual se abre mão, conscientemente, de uma porção da própria liberdade em troca da possibilidade de se viver em paz e segurança e prosperar reunidos em sociedade.

Naturalmente, com a evolução deste Estado surgiram necessidades de atendimento de demandas sociais cada vez maiores em um ambiente de relações

também cada vez mais complexo. Surge daí a necessidade de se exercer maior controle sobre a Administração Pública e sobre aqueles que, por delegação da maioria, foram postos no comando desse Estado em constante evolução.

Neste matiz observa-se, então, que um controle efetivo só acontece quando existe controle exercido tanto pelos entes públicos sobre si mesmos quanto sobre os demais, sendo indispensáveis também o controle externo e o controle social.

Em tempos recentes surge a Governança Pública e seus princípios norteadores a regular a ação dos gestores públicos. Para atingir seus objetivos regulatórios, esta governança praticada pelos entes públicos deve ser mensurada e avaliada. Assim, o desenvolvimento de um índice da avaliação, cujos procedimentos de construção são relatados no capítulo seguinte, torna-se salutarmente justificável.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Neste capítulo serão tratados os procedimentos metodológicos em função do problema de pesquisa, dos objetivos e pressupostos, os quais propõem a criação de um índice de medição da governança pública dos entes federativos governamentais (Estados, Distrito Federal e União,) em função da observância aos princípios de governança selecionados na fundamentação teórica, a saber: transparência; *accountability*; efetividade; participação; integridade; conformidade legal; e equidade.

A questão de pesquisa, descrita no item 1.1 deste estudo, identifica a carência de um índice específico para avaliação da governança entre os entes federativos. Com o objetivo de desenvolver um índice de avaliação do grau de governança pública (IGovP) que permita ao Estado e à sociedade brasileira ter um parâmetro de avaliação consistente sobre a efetividade das políticas públicas, busca-se responder à questão de pesquisa:

Como criar um índice consistente, atrelado aos princípios da governança pública, capaz de avaliar o grau de governança dos entes federativos?

O desenvolvimento de um índice de avaliação governança pública, com periodicidade anual, calculado para os entes federativos (Estados, Distrito Federal e União), certamente despertará interesse, tanto da sociedade – como instrumento de análise e controle social – como dos próprios entes envolvidos, por tornar possível a comparação com os demais, incentivando as ações de melhorias.

Também no âmbito acadêmico, um índice com essas características poderá servir de fonte para futuros estudos e debates, inclusive para aprimorá-lo.

3.1 PROCEDIMENTOS, CRITÉRIOS E DELIMITAÇÕES

A ciência busca conhecer e interpretar a realidade, e o método permite ao pesquisador alcançar esse objetivo (DEMO, 1996, p.20).

Para Demo (1996, p.34), a pesquisa consiste em um "questionamento sistemático crítico e criativo, acrescido da intervenção competente na realidade, ou no diálogo crítico permanente com a realidade em sentido teórico e prático".

Gil (1999, p.26) define método como o "caminho para se chegar a determinado fim. E método científico como o conjunto de procedimentos intelectuais e técnicos adotados para se atingir o conhecimento".

O método demonstra de forma objetiva como o pesquisador obteve os resultados da pesquisa. Assim, outros pesquisadores, guiando-se pelos mesmos passos, deverão chegar aos mesmos resultados.

No quadro 37, a seguir, é definida a classificação metodológica deste estudo:

continua

Classificação da Metodologia do Estudo	Quanto à finalidade ou natureza	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). No caso deste estudo trata-se da criação de um índice para aferição do grau de governança pública dos entes federativos brasileiros (Estados, Distrito Federal e União).
	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).

Classificação da Metodologia do Estudo	Quanto aos procedimentos	Bibliográfica	Modalidade de estudo e análise de documentos de domínio científico, tais como livros, periódicos, enciclopédias, ensaios críticos, dicionários e artigos científicos. Caracteriza-se por um tipo de "estudo direto em fontes científicas, sem precisar recorrer diretamente aos fatos/fenômenos da realidade empírica" (OLIVEIRA, 2007, p.69).
	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).
		Descritiva	Ocorre quando os fatos são observados, registrados, analisados, classificados e interpretados, sem que o pesquisador interfira sobre eles (ANDRADE, 2002, p.19-20).

Quadro 37 - Descrição da Metodologia de Pesquisa

Fonte: Elaborado pela autora a partir de Silva (2005, p.20), Richardson (1989, p.29), Oliveira (2007, p.69), Lakatos e Marconi (1992, p.43), Gil (2008, p.41), Andrade (2002, p.19-20).

A abordagem do estudo tem caráter predominantemente qualitativo, fundamentado pela análise bibliográfica de levantamento de dados oriundos de institutos de pesquisa governamentais e não governamentais.

Segundo Beuren (2003, p.92), "na pesquisa qualitativa concebem-se análises mais profundas em relação ao fenômeno que está sendo estudado".

A pesquisa bibliográfica tem sido utilizada em inúmeros trabalhos com objetivos exploratório-descritivos. No entanto, é fundamental definir e demonstrar os procedimentos metodológicos utilizados pelas fontes (o tipo, a delimitação do universo, os instrumentos de coleta de dados) para assegurar a confiabilidade científica de investigação em análise.

Essa confiabilidade se demonstra pela credibilidade dos meios de coleta, quando da seleção e manipulação de dados numéricos, médias, formação e indicadores, o que também caracteriza a pesquisa como quantitativa em determinadas oportunidades, complementando a pesquisa qualitativa, especialmente

quando da utilização das séries estatísticas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), do Instituto de Pesquisa Aplicada (IPEA) e de outros portais de entes governamentais e não governamentais.

No entanto, para atingir seus objetivos, a presente pesquisa também se utilizou de dados e compilação estatística, podendo também ser entendida como de abordagem quantitativa. Nesse contexto, "nenhum problema é de natureza puramente qualitativa; pode sempre ser abordado em termos quantitativos" (KAPLAN, 1975 *apud* BORINELLI, 2006, p.52).

O estudo também deve ser delimitado, apresentando um corte transversal no universo, adequando-se ao objetivo de pesquisa. Assim, fica expresso que a criação do Índice de Avaliação do Grau de Governança Pública (IGovP) se restringe aos resultados globais atribuídos aos entes federados (União, Distrito Federal e Estados), não sendo aplicado aos órgãos da administração direta, indireta, fundacional ou organizações com finalidade pública, apesar de ser possível uma aplicação a estas entidades em futuros estudos, procedendo-se às devidas adaptações.

Ressalte-se, no entanto, que é plenamente aplicável aos entes municipais, procedendo-se a algumas substituições, devido especialmente à falta de informação sobre algumas delas; por exemplo, o índice de transparência calculado pela Associação Contas Abertas ainda não contempla todos os municípios brasileiros.

Optou-se então por apresentar, mesmo não sendo o objetivo central deste trabalho, conforme registrado no seu capítulo 1, a título de validação do modelo proposto, a testagem da aplicabilidade do índice, uma tabela com os escores do IGovP para os Estados, Distrito Federal e União, consolidado inclusive pelas Grandes Regiões brasileiras.

Os resultados serão apresentados conforme modelo ilustrado na tabela 1, a seguir:

Tabela 1 - Formação da tabela de resultados do IGovP

FORMAÇÃO DO IGovP	VALOR DO ÍNDICE IGovP 2010	PRINCÍPIOS DA GOVERNANÇA PÚBLICA				
		Valor dos Indicadores				
		Efetividade	Transparência e <i>Accountability</i>	Participação	Equidade	Legalidade Ética Integridade
Pesos dos Indicadores	100%	20%	20%	20%	20%	20%
BRASIL - UNIÃO						
Norte						
Rondônia						
Acre						
Amazonas						
Roraima						
Pará						
Amapá						
Tocantins						
Nordeste						
Maranhão						
Piauí						
Ceará						
Rio Grande do Norte						
Paraíba						
Pernambuco						
Alagoas						
Sergipe						
Bahia						
Sudeste						
Minas Gerais						
Espírito Santo						
Rio de Janeiro						
São Paulo						
Sul						
Paraná						
Santa Catarina						
Rio Grande do Sul						
Centro-Oeste						
Mato Grosso do Sul						
Mato Grosso						
Goiás						
Distrito Federal						

Fonte: Elaboração da autora.

Como já descrito, a nota atribuída a cada estado, bem como ao Distrito Federal e ao País, constará da coluna "valor do índice IGovP", resultante do somatório das notas alcançadas pelo ente federativo em cada um dos indicadores dispostos nas cinco colunas que correspondem aos princípios formadores do índice em questão.

Após a ponderação das notas e seu lançamento na tabela, poderá ser elaborado um *ranking* dos estados, em ordem decrescente de valor do IGovP,

que permitirá uma comparação das notas alcançadas em cada um dos cinco indicadores (princípios/pilares para fins da avaliação da governança pública) e, também, na nota final, lembrando-se que, quanto mais próxima da unidade, maior será o grau de governança pública observado no ente, segundo os critérios estabelecidos neste estudo.

A nota atribuída à União constará em linha própria, destacada antes da nota da Região Norte, no alto da tabela. Esta nota não corresponde à média dos entes componentes, visto que os institutos de pesquisa selecionados já apresentam a nota Brasil, calculada por seus próprios métodos, dado que as entidades federais são as que geralmente detêm maiores condições técnicas e orçamentárias para implementar sistemas de informação.

Cada Região também apresentará uma nota, geralmente uma média aritmética resultante da ponderação das notas de seus estados componentes, tendo em vista tratar-se apenas de uma divisão espacial.

3.1.1 Considerações e Critérios de Formação dos Indicadores do IGovP

Uma metodologia de avaliação requer o desenvolvimento de um arcabouço de critérios e a seleção de indicadores relacionados a esses critérios de tal forma consistentes que conduzam a uma aferição dos resultados com base nos padrões de referência preestabelecidos.

Se a aferição é uma forma de mensurar a governança e a efetividade das políticas públicas, necessário se faz definir as medidas.

As medidas são denominadas como critérios de avaliação, sendo que, segundo o entender de Costa e Castanhar (2003, p.971), é justamente o ponto em que se encerra o consenso sobre aspectos conceituais e metodológicos no campo da avaliação de programas ou políticas públicas, "dando lugar ao que se poderia chamar de um autêntico emaranhado conceitual, que representa um obstáculo ao uso dessa ferramenta gerencial no setor público".

Para Costa e Castanhar (2003, p.971), a lista dos critérios é extensa e a seleção dos indicadores depende dos aspectos que se deseja privilegiar na avaliação.

Neste estudo será privilegiado o aspecto de efetividade quanto ao desenvolvimento social decorrente das ações governamentais ao implementar as políticas públicas, pois ao atribuir graus de governança aos resultados observados será possível apontar fatores a serem trabalhados como objetivo de redução de diferenças e desigualdades.

Ao se privilegiar a efetividade, entende-se que a avaliação recairá muito mais sobre as mudanças decorrentes das políticas públicas, observadas empiricamente na sociedade, do que na mera aferição de sua execução.

A aplicação de critérios requer formas específicas de operacionalização, já que constituem medidas indiretas, ou seja, que devem ser calculadas a partir da identificação e quantificação dos resultados obtidos. Em geral, denomina-se essa outra categoria de medidas de indicadores.

É necessário fazer aqui uma breve explanação sobre o que são indicadores e o que são índices.

O IGovP é um índice composto por cinco indicadores que são agregados segundo critérios predeterminados, os quais, neste estudo, estão relacionados aos princípios de governança pública.

Tratando-se, em primeiro plano, do conceito geral de indicador, ressalte-se o entendimento expresso por Landsheere (1994):

Indicador é uma estatística direta e válida que informa sobre a situação e as mudanças de amplitude e de natureza que ocorrem, ao longo do tempo, com um fenômeno social considerado importante. Um sistema de indicadores deve permitir comparações longitudinais e/ou entre diferentes áreas geográficas, marcando as diferenças significativas encontradas em relação a esse Fenômeno (LANDSHEERE, 1994 *apud* SANTOS; CARDOSO, 2001, p.8-9).

Quanto ao entendimento sobre indicadores, o Guia Metodológico do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão entende que:

Do ponto de vista de políticas públicas, os indicadores são instrumentos que permitem identificar e medir aspectos relacionados a um determinado conceito, fenômeno, problema ou resultado de uma intervenção na realidade. A principal finalidade de um indicador é traduzir, de forma mensurável, determinado aspecto de uma realidade dada (situação social) ou construída (ação de governo), de maneira a tornar operacional a sua observação e avaliação (BRASIL, MPOG, 2010, p.23).

Especificamente, este estudo analisa indicadores sociais. Jannuzzi (2002) apresenta um conceito bastante pertinente sobre tais indicadores e sua finalidade:

Um indicador social é uma medida em geral quantitativa, dotada de significado social substantivo, usado para substituir, quantificar ou operacionalizar um conceito social abstrato, de interesse teórico (para pesquisa acadêmica) ou programático (para a formulação de políticas). É um recurso metodológico, empiricamente referido, que informa algo sobre um aspecto da realidade social ou sobre mudanças que estão ocorrendo na mesma. Os indicadores sociais se prestam a subsidiar as atividades de planejamento público e formulação de políticas sociais nas diferentes esferas de governo, possibilitam o monitoramento, por parte do poder público e da sociedade civil, das condições de vida e bem-estar da população e permitem o aprofundamento da investigação acadêmica sobre a mudança social e os determinantes dos diferentes fenômenos sociais (JANUZZI, 2002, p.22).

Consoante o entendimento de Jannuzzi (2002, p.58), os indicadores sociais classificam-se conforme a temática da realidade social a que se referem, como saúde, educação, habitação, mercado de trabalho, segurança, justiça, pobreza, entre outros.

Importante salientar que um conjunto de indicadores, por si só, pode significar muito pouco. A possibilidade de que sejam, de alguma forma, úteis depende da definição dos seus usos, objetivos, interesses e dos atores envolvidos na coleta das informações, em sua análise, sistematização, interpretação e divulgação (VALARELLI, 2005, p.24).

Segundo Valarelli (2005, p.24), "as características inscritas no processo de produção de indicadores, no seu uso e nos diálogos que se estabelecem a partir deles nos dizem, muitas vezes, mais sobre eles do que propriamente as informações que portam".

Convém também esclarecer que a adoção de indicadores não é livre de críticas. Observe-se o que adverte Jannuzzi (2002) quanto à sua utilização tanto na pesquisa acadêmica como na formulação e avaliação de políticas públicas:

[...] o indicador social deve gozar de uma série de propriedades. Além da sua relevância para discussão da agenda da política social, de sua validade em representar o conceito indicado e da confiabilidade dos dados usados na sua construção, um indicador social deve (WHO, 1996; JANUZZI, 2001):

1. ter um grau de cobertura populacional adequado aos propósitos a que se presta;
2. ser sensível a políticas públicas implementadas;
3. ser específico a efeitos de programas setoriais;
4. ser inteligível para os agentes e públicos-alvo das políticas;
5. ser atualizável periodicamente, a custos razoáveis;
6. ser amplamente desagregável em termos geográficos, sociodemográficos e socioeconômicos;
7. gozar de certa historicidade para possibilitar comparações no tempo (JANNUZZI, 2002, p.56).

Conforme argumenta Telles (2003, p.4), "indicadores não medem a realidade, mas participam da construção social da realidade". Essa construção não pode relacionar-se simplesmente ao que a autora denomina de o "mundo das representações", mas sim com as práticas e disputas, mediações e conexões, articulações e toda uma rede social (ao mesmo tempo técnica, científica, política, institucional).

Para que seja possível a utilização adequada desses indicadores, o Guia Metodológico (BRASIL, MPOG, 2010) alerta sobre algumas limitações que devem ser consideradas, elencadas no quadro 38:

Limitações	Explicações
Indicadores são representações imperfeitas e suscetíveis.	Por definição os indicadores são abstrações, representações, simplificações da realidade, e, portanto, suscetíveis aos vieses de quem produziu, coletou e/ou interpretou.
O indicador e a dimensão de interesse não se confundem.	Cabe entender que o indicador apenas aponta, assinala, indica. Contudo, são comuns casos em que o foco das ações seja deslocado da realidade com que se deseja trabalhar para o indicador escolhido para representá-la.
Indicador Sintético <i>versus</i> Sistema de Indicadores	Quando os conceitos são complexos, não se deve reduzir a gestão de uma política ou programa à simples apreciação de um indicador sintético.

Quadro 38 - Limitações Observadas no Uso de Indicadores

Fonte: Elaboração da autora a partir do Guia Metodológico (BRASIL, MPOG, 2010, p.35-36).

No entanto, por mais consistentes que sejam as críticas, deve-se reconhecer que os indicadores sintéticos acabaram por se legitimar em diversos aspectos. A legitimidade social dessas propostas de indicadores demonstra-se pela visibilidade e frequência que os indicadores sintéticos (ou índices) têm conferido às questões sociais na mídia, bem como à instrumentalização política do

movimento social e das ONGs no monitoramento dos programas sociais (JANNUZZI, 2005, p.146).

Quanto à definição de "Índice", o Guia Metodológico (BRASIL, MPOG, 2010) enuncia que:

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

A diferenciação entre o conceito de índice e indicador pode ser melhor avaliada pela observação do diagrama ilustrativo da formação de índices e indicadores, a seguir:

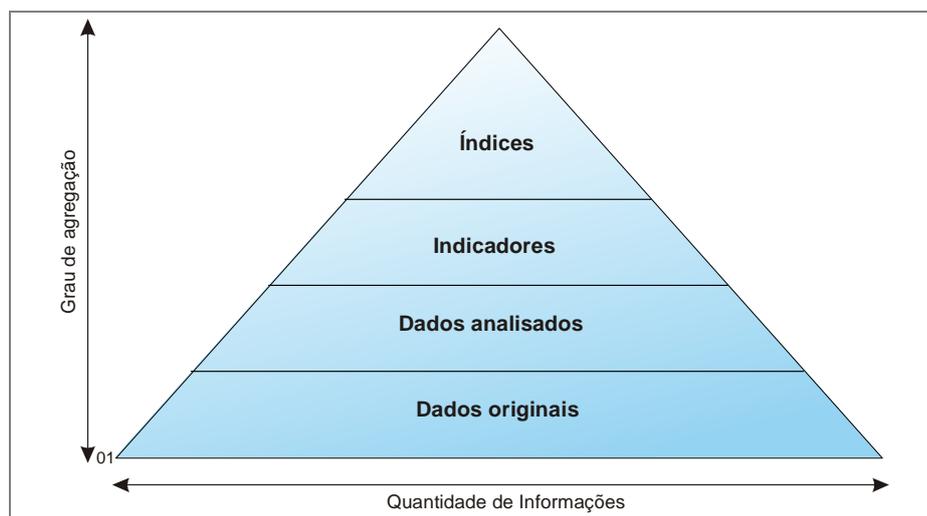


Figura 6 - Diagrama Ilustrativo da Formação de Índices e Indicadores

Fonte: Elaboração da autora a partir do Guia Metodológico MPOG (BRASIL, 2010, p.29).

Especificamente quanto ao índice de avaliação da governança IGovP, sua importância está em estimular a sociedade a participar mais ativamente da vida política, cabendo aos governos buscar continuamente executar suas ações com qualidade, mediante recursos compatíveis com o serviço prestado e, ainda, fazer isso de forma efetiva.

Outra característica favorável da avaliação da governança é sua aplicabilidade prática. Assim, a utilização desses indicadores apresenta algumas vantagens, pois:

- 1) possibilitam a avaliação qualitativa e quantitativa do desempenho global dos entes federados em função da efetividade e dos princípios de governança na gestão;
- 2) orientam adequações e transformações estruturais e funcionais em busca de melhor desempenho;
- 3) permitem à sociedade conhecer, acompanhar e exigir melhores resultados quanto ao uso dos recursos públicos (SANTOS; CARDOSO, 2001, p.9).

Além das vantagens descritas, deve-se acrescentar a possibilidade de comparação com o desempenho de outros entes federativos e em relação a si mesmo ao longo de uma série temporal.

Pelo exposto, o desenvolvimento de um sistema de indicadores por si só tem grande potencial de se constituir em um instrumento que venha a contribuir para a mensuração da efetividade das políticas públicas.

Entre as fontes relevantes de pesquisa no Brasil situam-se os censos e pesquisas de base populacional do IBGE, que cobrem aspectos demográficos e socioeconômicos. Também se enquadram nessas fontes os estudos e análises do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), no tocante às políticas públicas.

Existem também inúmeras outras fontes cujas informações são produzidas por outros setores governamentais e não governamentais, entre estas o portal Contas Abertas, que divulga o Índice de Transparência; o portal de Transparência da Controladoria Geral da União; os portais de acesso à informação dos diversos Ministérios e Secretarias; o Tribunal de Contas da União, dos Estados e Municípios (onde houver); o Tribunal Superior Eleitoral; o portal do DATASUS (portal de estatísticas do Ministério da Saúde).

No quadro 39 são elencados os indicadores do IGovP, determinados em função dos princípios de governança pública e selecionados no referencial teórico deste estudo, sendo definido o que caberá a cada um deles medir e de que fonte os dados serão selecionados.

Importante alertar que os dados de inúmeros órgãos oficiais de pesquisa, como o IBGE, o IPEA, entre outros, na testagem apresentada, estão fundamentados no último censo realizado pelo IBGE em 2010 e, mesmo tendo sido divulgados novas estimativas – de população, por exemplo –, nem todos os dados foram atualizados. Por esse motivo, são utilizados os dados do ano de 2010.

Convém também ressaltar que o iGovP será calculado anualmente, e, mesmo sendo o Censo do IBGE uma das principais fontes de levantamento – que é decenal –, o próprio Instituto divulga estimativas anuais.

Define-se desde já, para o iGovP que serão repetidos os valores do ano precedente sempre que não houver nova divulgação pelas fontes de pesquisa referenciadas no quadro 39.

Princípio a ser avaliado	Indicadores propostos em percentual (%)	Fonte de pesquisa dos dados
1. Efetividade	1.1 Renda média domiciliar <i>per capita</i> percentual.	IBGE - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD). Disponível em: < http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/tabcgi.exe?ibge/censo/cnv/rendauf.def >
	1.2 Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M)	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) Brasil. Disponível em: < http://www.pnud.org.br/atlas/ranking/Riiianking-IDHM-UF-2010.aspx >.
2. Transparência e <i>Accountability</i>	2.1 Índice de Transparência	Associação Contas Abertas. Responsabilidade: Comitê de Transparência. Disponível em: < http://indicedetransparencia.com/edicao-2010/ >.
3. Participação	3.1 Percentual de Eleitorado Votos Válidos <i>versus</i> Eleitores Aptos. Percentual 1.º Turno	Tribunal Superior Eleitoral. Disponível em: < http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-antiores/eleicoes-2010/estatisticas >.
	3.2 Taxa de participação em Conselhos Nacionais e Estaduais.	IBGE. Disponível em: < http://servicodados.ibge.gov.br/Download/Download.ashx?u=ftp.ibge.gov.br/Perfil_Estados/2012/Base_ESTADIC_2012_xls.zip >.
4. Equidade	4.1 Índice de Gini da distribuição do rendimento mensal das pessoas de 10 anos ou mais de idade, ocupadas na semana de referência, com rendimento de trabalho.	IBGE - Síntese de Indicadores do Censo Demográfico. Disponível em: < ftp://ftp.ibge.gov.br/Censos/Censo_Demografico_2010/Resultados_do_Universo/Resultados_preliminares_sobre_Rendimentos/abelas_pdf/tab1_8_10.pdf >.
	4.2 Taxa de analfabetismo População de 15 anos ou mais por Unidade da Federação segundo Região.	IBGE - Censo Demográfico 2010-DATASUS. Disponível em: < http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/tabcgi.exe?ibge/censo/cnv/alfuf.def >.
	4.3 Taxa de desemprego: Percentual da população de 16 anos e mais, economicamente ativa, desocupada.	IBGE - Censo Demográfico 2010-DATASUS. Disponível em: < http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/tabcgi.exe?ibge/censo/cnv/desempruf.def >.
5. Legalidade, Ética, Integridade	5.1 Taxa de Aprovação das contas pelo TCE/TCU, em obediência à Lei de Responsabilidade Fiscal.	Sítios institucionais dos respectivos TCEs e TCU.
	5.2 Direitos Humanos Taxa de trabalho infantil segundo Região/Unidade da Federação	Disponível em: < http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/tabcgi.exe?ibge/censo/cnv/trabinfuf.def >.

Quadro 39 - Indicadores Propostos para a Formação do Índice iGovP

Fonte: Elaboração da autora a partir do referencial citado.

No quadro 40 estão elencadas as variáveis, conceitos, os métodos de cálculo, bem como os entes federativos para os quais os levantamentos foram realizados e, ainda, a periodicidade de cada indicador proposto.

continua

1.º PILAR - INDICADORES DO PRINCÍPIO DA EFETIVIDADE		
1.1 ACESSO À RENDA		
Variáveis	Descrição	Métodos/Entes/Periodicidade
Renda média domiciliar ⁽¹⁾	<p>Valor médio das rendas domiciliares <i>per capita</i> das pessoas residentes em determinado espaço geográfico, no ano considerado.</p> <p>Considera-se como renda domiciliar <i>per capita</i> a soma dos rendimentos mensais dos moradores do domicílio, em reais, dividida pelo número de seus moradores.</p> <p>Fonte: IBGE: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD (Anexo)</p>	<p>Soma das rendas domiciliares <i>per capita</i> dividida pela População total residente.</p> <p>Entes: Brasil, grandes regiões, estados, Distrito Federal e regiões metropolitanas.</p> <p>Periodicidade: decenal com o Censo do IBGE.</p>
1.2 DESENVOLVIMENTO HUMANO		
1.2.1 Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M)	<p>Lançado pelas Nações Unidas como parte do Relatório de Desenvolvimento Humano de 1990. O IDH⁽²⁾ é formado por três dimensões básicas do desenvolvimento humano: renda, educação e saúde. (PNUD, 2013). O objetivo da criação do IDH foi o de oferecer um contraponto ao indicador PIB <i>per capita</i>, que considera apenas a dimensão econômica do desenvolvimento.</p> <p>O IDH-M⁽³⁾ é um ajuste metodológico ao IDH Global e diferencia-se de seu cálculo em função dos ajustes que sofre para melhor se adequar à realidade brasileira.</p> <p>Fonte: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD (Anexo).</p> <p>Observação: Apesar do recorte municipal do índice, é possível calcular o resultado nacional discriminado por unidades da Federação em virtude da divulgação oficial das variáveis componentes do índice por estados e para o Brasil.</p>	<p>O IDH-M utiliza parâmetros vigentes do IDH internacional para classificação dos municípios, porém utilizando alguns indicadores diferentes e adaptados ao cenário nacional. Para a educação, o IDH-M emprega a taxa de alfabetização de pessoas acima de 15 anos de idade e a taxa bruta de frequência na escola. Para a saúde adota a esperança de vida ao nascer, e para a renda a renda municipal <i>per capita</i>. As principais variações em relação ao IDH global foram no uso das taxas de frequência bruta (em lugar da taxa de matrícula nos diversos níveis educacionais) e no uso da renda municipal <i>per capita</i> (em vez do PIB <i>per capita</i>). Todos os demais procedimentos de cálculo do IDH global são adotados.</p> <p>Cálculo: média geométrica obtidas nas três dimensões: longevidade, educação e renda</p> <p>Entes: Municípios agregando por Estado, Distrito Federal e Brasil.</p> <p>Periodicidade: anual.</p>

continua

2.º PILAR - INDICADORES DO PRINCÍPIO DA TRANSPARÊNCIA E ACCOUNTABILITY		
2.1 ACESSO À INFORMAÇÃO E À PRESTAÇÃO DE CONTAS		
2.1.1 Índice de transparência ⁽⁴⁾	<p>Criado em 2010, o Índice de Transparência é um meio de informar ao cidadão o nível de transparência das contas públicas e tem como objetivo apresentar parâmetros de transparência orçamentária e métodos de avaliação objetivos para a criação de índices relativos às unidades da federação.</p> <p>Com a entrada em vigor da LC 131, houve a necessidade da criação de critérios de avaliação das informações disponibilizadas pela União, Estados e Municípios.</p> <p>Com base em parâmetros técnicos, criou-se o Índice de Transparência, cujo objetivo é estabelecer um <i>ranking</i>, elencando os <i>sites</i> com maior ou menor grau de transparência.</p> <p>Com esse objetivo o Comitê de Transparência⁽⁵⁾ da Associação Contas Abertas ficou responsável pela criação, análise e aferição dos indicadores: (i) conteúdo; (ii) séries históricas e frequência de atualização; (iii) Usabilidade, presentes nos portais de transparência de cada uma das unidades da federação.</p> <p>Fonte: Associação Contas Abertas (Anexo).</p>	<p>Cada portal é visitado, integralmente, no mínimo três vezes, levando em conta uma primeira avaliação e pelo menos duas revisões gerais. São realizadas revisões pontuais, quando necessário.</p> <p>A partir da somatória da pontuação de cada subitem dos três componentes: Conteúdo, Séries Históricas e Usabilidade, obtêm-se os escores de cada ente avaliado.</p> <p>Os pesos ponderados para cada item avaliado são: C = Conteúdo = 60% do total SH = Séries Históricas = 7% do total U = Usabilidade = 33% do total</p> <p>Entes: União, Estados e Municípios.</p> <p>Periodicidade: a cada dois anos.</p> <p>Serão considerados os resultados do ano de 2010, para preservar o mesmo cenário dos demais indicadores apresentados neste estudo.</p>
3.º PILAR - INDICADORES DO PRINCÍPIO DA PARTICIPAÇÃO		
3.1 PARTICIPAÇÃO NA ELEIÇÃO DOS REPRESENTANTES POLÍTICOS - 1º TURNO DAS ELEIÇÕES		
Variáveis	Descrição	Métodos/Entes/Periodicidade
3.1.1 Taxa de votos efetivos versus total de eleitores aptos 1.º Turno das Eleições	<p>Indicador desenvolvido pela autora, a partir das estatísticas das eleições disponibilizadas pelo TSE.</p> <p>Convenção: votos efetivos são considerados aqueles depositados nas urnas, retirando-se os brancos e nulos e também as abstenções.</p> <p>Observação: o TSE faz sua divulgação de válidos sobre o percentual dos eleitores que compareceram às urnas, descontando os brancos e nulos. O TSE não considera nesse cálculo as abstenções.</p> <p>Fonte: Elaboração da a autora a partir de dados do TSE. (Apêndice).</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Compilar os dados dos eleitores aptos de cada Estado e do País; 2. Compilar dados dos eleitores que não compareceram para votar (abstenções); 3. Compilar os dados dos eleitores que compareceram às urnas; 4. Descontar os votos brancos e nulos. 5. Calcular a taxa dos eleitores que participaram efetivamente do processo eleitoral, escolhendo seus representantes. <p>Periodicidade: a cada eleição.</p>
3.2 PARTICIPAÇÃO EM CONSELHOS E COMISSÕES		
3.1.2 Participação Social em Conselhos	<p>Indicador desenvolvido pela autora para, a partir da Pesquisa de Informações Básicas Estaduais - Estadac 2012 do IBGE, conhecer o número de instrumentos identificados nos conselhos, levando em conta a existência de sete instrumentos de funcionamento dos conselhos estaduais: ser paritário; consultivo; deliberativo; normatizador; ter realizado reunião nos últimos 12 meses e ter fundo financeiro previsto no orçamento.</p> <p>Fonte: IBGE - Pesquisa de Informações Básicas Estaduais - Estadac 2012. ⁽⁶⁾</p> <p>Compilação da autora (Apêndice).</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Verificar existência de 16 Conselhos Nacionais /Estaduais e 1 estrutura (comitê ou grupo de trabalho) de acompanhamento das políticas voltadas para a população em situação de rua. 2. Compilar dados quanto ao número de instrumentos de funcionamento (que varia de 1 a 7) 3. Calcular o número de instrumentos relativos aos conselhos por ente federativo. 4. Atribuir notas em função da elaboração de uma escala com base no número de instrumentos detectado em cada ente.

continua

4.º PILAR - INDICADORES DO PRINCÍPIO DA EQUIDADE		
4.1 DISTRIBUIÇÃO DE RENDA		
4.1.1 Índice de Gini da distribuição do rendimento nominal mensal das pessoas de 10 anos ou mais de idade, com rendimento, por situação do domicílio e sexo, segundo as Grandes Regiões e as Unidades da Federação	<p>O Índice de Gini foi criado pelo matemático italiano Conrado Gini em 1912 e afere o grau de concentração de uma distribuição, cujo valor varia de zero (perfeita igualdade) até um (a desigualdade máxima).</p> <p>O coeficiente de Gini mede a desigualdade em toda a sociedade, em vez de simplesmente comparar os extremos. Se toda a renda for para uma pessoa (desigualdade máxima) e os demais não recebem nada, o coeficiente de Gini seria igual a "1". Se a renda for igualmente dividida e todos receberem exatamente o mesmo (perfeita igualdade), o Gini seria igual a "0". Quanto menor o seu valor, mais igualitária é uma sociedade. Os valores mais comuns tendem a situar-se entre 0,3 e 0,5. (WILKINSON; PICKETT, 2010, p.17-18 <i>apud</i> AZEVEDO, 2013, p.144).</p> <p>Neste estudo é adotada a aferição dos rendimentos das pessoas com 10 anos ou mais de idade, ocupadas na semana de referência, com rendimento de trabalho.</p> <p>Fonte: IBGE: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD).Tabela 1.8.10, p.225. (Anexo).</p>	<p>O índice de Gini resulta do cálculo da razão das áreas no diagrama da curva de Lorenz. Se a curva de Lorenz se aproxima da linha de igualdade, a renda é distribuída mais igualmente entre a população. Caso contrário, quando a curva de Lorenz se distânciada da linha, maior será a desigualdade.</p> <p>Entes: Brasil, grandes regiões, estados, Distrito Federal e municípios.</p> <p>Periodicidade: decenal com o Censo do IBGE.</p>
Variáveis	Descrição	Métodos/Entes/Periodicidade
4.1.2 Taxa de desocupação: percentual da população de 16 anos e mais, economicamente ativa, desocupada	<p>Percentual da população residente economicamente ativa que se encontra sem trabalho na semana de referência, em determinado espaço geográfico, no ano considerado.</p> <p>Fonte: IBGE - Censo Demográfico 2010</p> <p>Compilação DATASUS. (Anexo)</p>	<p>Número de residentes de 10 e mais anos de idade que se encontram desocupados e procurando trabalho, na semana de referência, sobre o número de residentes economicamente ativos (PEA) desta faixa etária (x 100).</p> <p>Entes: Brasil, grandes regiões, estados, Distrito Federal e regiões metropolitanas.</p> <p>Periodicidade: decenal com o Censo do IBGE.</p>
4.2 SEM ACESSO À EDUCAÇÃO E CONDIÇÕES DE VIDA DIGNOS		
4.2.1 Taxa de analfabetismo	<p>Percentual de pessoas com 15 e mais anos de idade que não sabem ler e escrever pelo menos um bilhete simples, no idioma que conhecem, na população total residente da mesma faixa etária, em determinado espaço geográfico, no ano considerado.</p> <p>Fonte: IBGE: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD); Compilação DATASUS.</p> <p>Disponível no Anexo</p>	<p>Número de pessoas residentes de 15 e mais anos de idade que não sabem ler e escrever um bilhete simples, no idioma que conhecem, sobre a população total residente desta faixa etária (x 100).</p> <p>Entes: Brasil, grandes regiões, estados, Distrito Federal e regiões metropolitanas.</p> <p>Periodicidade: Decenal com o Censo do IBGE.</p>
4.2.2 Pobreza extrema	<p>Percentual da população residente com renda familiar mensal per capita menor do que ¼ do salário mínimo⁽⁷⁾ vigente em determinado espaço geográfico no ano considerado.</p> <p>Fonte: IBGE: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD). Compilação DATASUS.</p> <p>Disponível no Anexo</p>	<p>População residente com renda familiar mensal <i>per capita</i> de até ¼ do salário mínimo, sobre a população total residente (x 100).</p> <p>Entes: Brasil, grandes regiões, estados, Distrito Federal e regiões metropolitanas.</p> <p>Periodicidade: Decenal com o Censo do IBGE.</p>

conclusão

5.º PILAR - INDICADORES DOS PRINCÍPIO LEGALIDADE/ÉTICA/INTEGRIDADE		
5.1 CUMPRIMENTO DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL (LRF)		
5.1.1 Aprovação das contas pelo TCE/TCU	<p>A Lei de Responsabilidade Fiscal no artigo 1.º e parágrafo 1.º:</p> <p>Esta Lei Complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição.</p> <p>§1.º - A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange à renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidadas e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar (LC 101/2000).</p> <p>Fonte: TCU/TCEs. (Apêndice)</p>	<p>A ponderação dessa variável leva em conta a proporção de contas aprovadas; aprovadas com ressalvas/recomendações/deterinações e reprovadas pelos Tribunais de Contas Estaduais (TCEs e TCU).</p> <p>A ponderação das notas para aprovação das contas é assim definida:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Se regulares - nota 1,00 ▪ Se regulares com ressalva - nota 0,50 ▪ Se irregulares - nota 0
5.2 DIREITOS HUMANOS		
5.2.1 Taxa de trabalho infantil	<p>Percentual da população residente de 10 a 15 anos de idade que se encontra trabalhando ou procurando emprego na semana de referência,⁽⁸⁾ em determinado espaço geográfico, no ano considerado.</p> <p>A legislação brasileira proíbe qualquer forma de trabalho para crianças de até 13 anos de idade. Com 14 e 15 anos de idade, os adolescentes podem trabalhar desde que na condição de aprendiz ou estagiário (IBGE, 2010, p. 226).</p> <p>Fonte: IBGE Síntese de indicadores sociais. Compilação: DATASUS.</p> <p>Disponível no Anexo</p>	<p>Número de crianças residentes de 10 a 15 anos de idade que se encontram trabalhando ou procurando emprego na semana de referência, sobre a população total residente desta mesma faixa etária (x 100).</p> <p>Entes: Brasil, grandes regiões, estados, Distrito Federal e regiões metropolitanas.</p> <p>Periodicidade: Decenal com o Censo do IBGE.</p>

Quadro 40 - Características dos Indicadores do IGovP

Fontes: *Elaboração da autora a partir de informações do PNAD (IBGE, 2012); CENSO (IBGE, 2010); PNUD, 2010 e 2013, Associação Contas Abertas (2010); DATASUS (MS, 2010); TSE (2010); Wilkinson e Pickett (2010, p.17-18) apud Azevedo (2013, p.144).*

- (1) Parâmetros calculados utilizando os Dados Agregados por Setores Censitários – Censo 2010 IBGE (Domicílios particulares permanentes).
- (2) Para detalhes sobre o IDH, seu cálculo e metodologia, consultar as notas técnicas dos Relatórios de Desenvolvimento Humano. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/HDR/Relatorios-Desenvolvimento-Humano_Globais.aspx?indiceAccordion=2&li=ii_RDHGlobais>.
- (3) Também chamado de "novo IDH". Maiores detalhes sobre o IDH-M, seu cálculo e metodologia, consultar o Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil 2013, seção Metodologia. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/arquivos/fs3-metodologia.pdf>>.
- (4) Detalhes sobre cálculo e metodologia do Índice de Transparência, consultar o Relatório Avaliação dos Portais de Transparência dos Estados Brasileiros e do Distrito Federal. Disponível em: <http://indexdetransparencia.files.wordpress.com/2012/11/relatc3b3rio-c3adndi-ce-de-transparc3aancia-20121.pdf>.
- (5) O Comitê de Transparência foi composto: pelo secretário-geral da Associação Contas Abertas, Gil Castello Branco; pelo cientista político Bruno Speck, da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp); pelo especialista em administração pública Ciro Biderman, da Fundação Getúlio Vargas (FGV); pelo jornalista José Roberto de Toledo, da Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo (Abraji); pelo então presidente do Tribunal de Contas dos Municípios do Ceará, Ernesto Saboia; pela Diretora de Prevenção da Corrupção da Controladoria-Geral da União (CGU) Vânia Vieira; e pelos professores da Universidade de Brasília (UnB) David Fleischer e Ricardo Caldas.
- (6) O levantamento do Perfil dos Estados pelo IBGE foi apresentado pela primeira vez no ano de 2012. Optou-se em apresentar este indicador pela grande importância que o levantamento da participação social em conselhos tem para a governança pública.
- (7) O salário mínimo do último ano para o qual a série está sendo calculada torna-se a referência para toda a série. Esse valor é corrigido para todos com base no INPC de julho de 2010, alterando o valor da linha de pobreza e, conseqüentemente, a proporção de pobres. Nesta tabela, o valor de referência, salário mínimo de 2010, é de R\$ 510,00 (Fonte: IBGE, 2010).
- (8) Semana de referência: período considerado de domingo a sábado, que precede a semana para a realização da entrevista. No caso do Censo 2010, a investigação das características de trabalho e rendimento teve como semana de referência a semana de 25 a 31 de julho de 2010. (Fonte: IBGE, 2010). Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/trabalhoerendimento/pme/pmemet2.shtm>>.

O modelo lógico de desenvolvimento do índice de governança pública (IGovP) é apresentado no quadro 41, em complemento ao quadro 40, relacionando as variáveis e os indicadores a serem ponderados, confirmando o pressuposto de que é possível a criação de um índice para mensurar o grau de governança dos entes federativos, e fazer isso de forma simples, consistente e confiável.

Para atingir seus objetivos, na apresentação da testagem este estudo se utiliza de coleta secundária de dados, cujos levantamentos foram realizados por instituições referenciadas no quadro 39, de reconhecida confiabilidade.

Princípios da Governança Pública	Peso	Agregação das Variáveis	Peso	Composição das Variáveis (%)	Peso
1. Efetividade	0,20	1.1 Acesso à Renda Lógica: quanto maior, melhor	0,50	1.1.2 Renda média domiciliar <i>per capita</i>	1,00
		1.2 Desenvolvimento Humano Lógica: quanto mais próximo de 1 maior o desenvolvimento.	0,50	1.2.1 Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M)	1,00
2. Transparência e <i>Accountability</i>	0,20	2.1 Acesso à informação e prestação de contas Lógica: quanto maior, melhor.	1,00	2.1.1 Índice de Transparência Contas Abertas	1,00
3. Participação	0,20	3.1 Eleitorado Votos Efetivos Válidos <i>versus</i> Eleitores Aptos 1.º Turno Lógica: quanto maior, melhor.	0,80	3.1.1 Votos Efetivos Válidos sobre total do eleitorado 1.º Turno das Eleições	1,00
		3.2 Participação Social em Conselhos. Lógica: quanto mais instrumentos, melhor.	0,20	3.2.1 Número de instrumentos relativos aos conselhos Nacionais e Estaduais Quantidade de Instrumentos: de 55 a 59 - nota 0,15 de 61 a 69 - nota 0,30 de 70 a 73 - nota 0,50 de 74 a 82 - nota 0,65 de 83 a 90 - nota 0,85 maior ou igual a 91 - nota 1,00	1,00
4. Equidade	0,20	4.1 Desigualdade de Renda por Unidade da Federação Índice de Gini. Lógica: quanto mais próximo do zero melhor a distribuição de renda no País.	0,40	4.1.1 Índice de Gini da distribuição do rendimento nominal mensal de todos os trabalhos das pessoas de 10 anos ou mais de idade, ocupadas na semana de referência, com rendimento de trabalho	1,00
				4.2 População sem acesso às condições de vida digna Lógica: quanto menor, melhor.	0,60
		4.2.2 Taxa de analfabetismo	0,25		
		4.2.3 Taxa da população vivendo com renda inferior a 1/4 do salário mínimo (pobreza extrema)	0,50		
5. Legalidade, Ética e Integridade	0,20	5.1 Cumprimento da LRF Aprovação das contas anuais pelos TCEs/TCU Lógica: quanto maior, melhor.	0,50	5.1.1 Aprovação das contas pelos TCEs/TCU Se regulares - nota 1,00 Se regulares com ressalvas, recomendações ou determinações - nota 0,50 Se irregulares - nota 0	1,0
		5.2 Direitos Humanos Lógica: 5.2.1 Quanto menor, melhor.		0,50	5.2.1 Taxa de trabalho Infantil

Quadro 41 - Composição do IGovP e seus Critérios de Ponderação - ano 2010

Fonte: Elaboração da autora.

É conveniente tecer alguns esclarecimentos quanto à formação do indicador: 3.2.1 - Participação Social em Conselhos Nacionais e Estaduais, uma vez que tais indicadores resultaram de pesquisa, compilação, análise e escala realizadas pela autora e disponíveis para análise na tabela 2 dos Apêndices.

Os escores desta variável foram levantados a partir dos dados da Pesquisa de Informações Básicas Estaduais - ESTADIC 2012 do IBGE, que trouxe entre seus temas a existência de conselhos e fundos estaduais nas Unidades da Federação, que contempla aspectos relacionados não somente à sua existência, uma determinação legal a partir da Constituição de 1988, mas também aspectos relativos ao seu caráter consultivo, deliberativo, normativo e fiscalizador, considerando, além da existência, mais sete instrumentos de funcionamento dos conselhos estaduais: ser paritário, consultivo, deliberativo, normatizador, ter realizado reunião nos últimos 12 meses e ter fundo financeiro (IBGE, 2013, p.37).

A partir dos dados da pesquisa, atribuiu-se o escore 1 (um) quando observada a existência do instrumento e 0 (zero) quando não observada para cada um dos oito instrumentos nos 16 conselhos. Como exemplo, se um determinado conselho é paritário (tem o mesmo número de representantes do governo e da sociedade) recebe a nota 1, caso contrário a nota será zero.

Nesse sentido, a nota resultante para o indicador 3.2.1 decorre do levantamento de dados de 16 conselhos nacionais e estaduais definidos pelo Estadiv: Direitos Humanos, Direito da Mulher, Segurança Alimentar e Nutricional e Assistência Social, Educação, Cultura, Esporte, Habitação, Transporte, Saúde, Segurança Pública, Meio Ambiente, Direitos da Criança e do Adolescente, Direitos do Idoso, Direitos da Pessoa com Deficiência, Promoção da Igualdade Racial, Direitos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais (LGBT)

Além desses 16 conselhos já estabelecidos, agregou-se, ao cálculo da nota, a verificação da existência de uma estrutura (comitê ou grupo de trabalho) de acompanhamento da implementação das políticas voltadas para a população em situação de rua em cada ente federativo.

Observe-se que para a União os dados foram coletados a partir dos portais de transparência do governo federal, mantidos pela Controladoria Geral da União (CGU).

Compilando todos os dados em planilha eletrônica, foi possível verificar o número de instrumentos de cada conselho dos Estados, Distrito Federal e União.

A partir desse número foi elaborada uma escala para pontuar as unidades federativas em função do número de instrumentos verificados, conforme descrito a seguir:

Quantidade de instrumentos		
Mín.	Máx.	Nota
55	59	0,15
60	69	0,30
70	73	0,50
74	82	0,65
83	90	0,85
> ou =	91	1,00

Para obtenção dos escores das Regiões Geográficas utilizou-se a média aritmética dos estados que as compõem.

A título de ilustração, elaborou-se um cartograma dos conselhos estaduais em função do número de instrumentos observados, conforme a figura 7, a seguir:

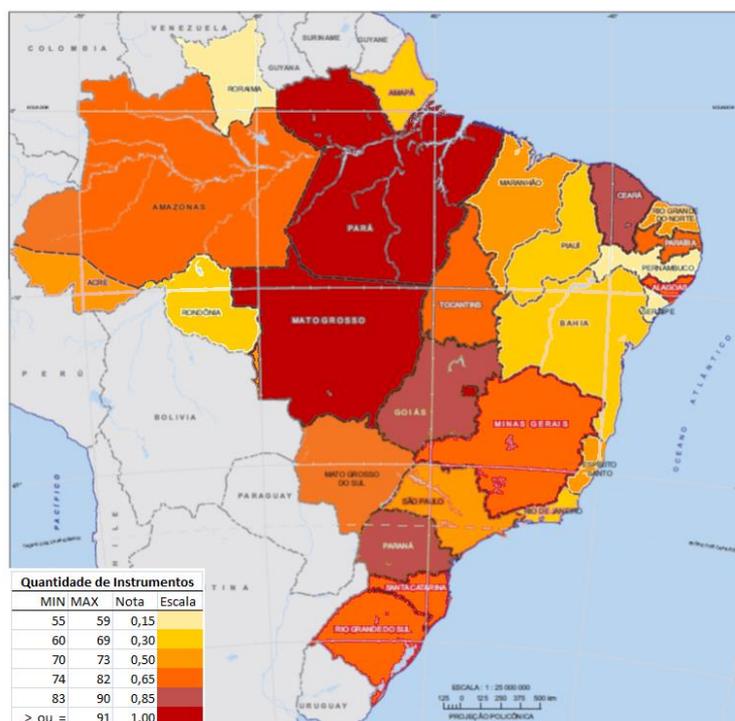


Figura 7 – Conselhos Estaduais e número de instrumentos associados - 2012
 Fonte: Elaboração da autora, a partir do Estadic (IBGE, 2013).

Outra observação pertinente é quanto ao levantamento dos dados das contas aprovadas. No quadro 39 consta o critério de aferição relativamente à aprovação das contas de governo nos pareceres prévios emitidos pelos tribunais de contas dos Estados, Distrito Federal e União.

Assim, os escores quanto à aprovação de tais contas foram assim determinados: se regulares - nota 1,00; se regulares com ressalvas, recomendações ou determinações - nota 0,50; se irregulares - nota 0.

Cabe a observação de que para a indicação das notas das Regiões Geográficas foi adotada a mediana das notas auferidas pelos entes que as compõem. Os cálculos constam da tabela 3 dos Apêndices.

3.1.2 Metodologia para Formação do Índice de Avaliação da Governança Pública (IGovP)

Para facilitar o entendimento da formação do índice objeto deste estudo, ilustra-se, na figura 8, o diagrama da formação do IGovP:



Figura 8 - Diagrama da Formação do IGovP
Fonte: Elaboração da autora.

O IGovP é ponderado a partir dos dados levantados nas entidades referenciadas no quadro 39, constando dos Anexos e dos Apêndices as tabelas referentes aos dados utilizados.

Optou-se, para validação do modelo, por apresentar o cálculo do ano de 2010, devido ao CENSO decenal apresentado pelo IBGE para esse período, que

inclusive tem servido para a maioria dos levantamentos em curso por outras entidades de pesquisa, bem como em estudos acadêmicos, dado o caráter oficial dos dados.

O índice resulta da somatória da pontuação de cinco indicadores, a saber: (1) Efetividade; (2) Transparência e *Accountability*; (3) Participação; (4) Equidade; e (5) Legalidade/Ética/Integridade.

Esses cinco indicadores formam os pilares basilares da avaliação, constituindo-se a partir dos princípios da governança pública selecionados neste estudo. O peso atribuído a cada indicador é de 20%, por se entender que todos são de vital importância para incrementar a efetividade na implementação das políticas públicas.

Cada pilar compõe um indicador do IGovP, e cada um desses indicadores é formado a partir da agregação de variáveis que, por sua vez, possuem seus próprios indicadores, cujos valores são obtidos junto aos institutos de pesquisa e organizações referenciadas.

Das ponderações dessas variáveis e indicadores que resulta o valor de cada pilar e, em seguida, o valor atribuído ao IGovP.

A partir do estabelecido nos quadros 40 e 41 desenvolveu-se a metodologia para aferição dos subitens do Índice de Avaliação da Governança Pública (IGovP).

A fórmula para o cálculo do IGovP consiste na somatória dos escores atingidos em cada indicador de tal forma que o somatório deste, levando-se em consideração a pontuação máxima (20% com que cada indicador contribui para o cálculo do índice final), corresponde a 100 por cento da nota ou, considerando-se os valores absolutos, à unidade.

Evidencia-se então que o valor final do IGovP para cada elemento avaliado é um número que varia entre zero e um.

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

Em termos aritméticos:

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

Equação 1 - Fórmula para o Cálculo do IGovP

Fonte: Elaboração da autora.

Onde:

iE_{\max}	= valor máximo do Indicador Efetividade	20% do IGovP
$iT\&A_{\max}$	= valor máximo do Indicador Transparência e Accountability	20% do IGovP
iP_{\max}	= valor máximo do Indicador Participação	20% do IGovP
iEq_{\max}	= valor máximo do Indicador Equidade	20% do IGovP
$iLEI_{\max}$	= valor máximo do Indicador Legalidade/Ética/Integridade	20% do IGovP

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

$$IGovP = \sum_{i=1}^5 (N_i) \times (p_i)$$

Equação 2 - Fórmula da Nota Final do Índice IGovP 2010

Fonte: Elaboração da autora.

Onde:

IGovP = Índice de Governança Pública;

N_i = Nota obtida no pilar i;

p_i = Peso atribuído ao pilar i.

O cálculo dos resultados de cada pilar/indicador (fundamentado em princípios de governança pública) é ponderado a partir das variáveis agregadas e indicadores constantes do quadro 39. A mensuração de cada pilar que compõe o IGovP é detalhada a seguir:

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

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

$$P1 = P2 = 0,50$$

Equação 3 - Ponderação da Nota Percentual do Pilar Efetividade

Fonte: Elaboração da autora.

A nota de cada uma das variáveis agregadas que compõem o Pilar Efetividade também resulta da média ponderada das notas de seus indicadores, conforme a equações 4 e 5:

$$\text{Nota (\%)} \text{ Acesso à Renda} = \frac{(\% \text{ Renda média domiciliar per capita} * P.1.1)}{\sum P_n}$$

$P.1.1 = 1$

Equação 4 - Composição da Nota da Variável Acesso à Renda

Fonte: Elaboração da autora.

O mesmo processo se aplica à formação da nota da variável desenvolvimento humano:

$$\text{Nota (\%)} \text{ Desenv Humano} = \frac{(\% \text{ IDHM} * P.2.1)}{\sum P_n}$$

$P.2.1 = 1$

Equação 5 - Composição da Nota da Variável Desenvolvimento Humano

Fonte: Elaboração da autora.

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

$$\text{Nota (\%)} \text{ Transp e Account} = \left[\frac{(\% \text{ Acesso à inf e prest contas} * P3)}{\sum \text{ pesos}} \right]$$

$P3 = 1$

Equação 6 - Ponderação da Nota Percentual do Pilar Transparência e *Accountability*

Fonte: Elaboração da autora.

A nota da variável agregada acesso à informação e prestação de contas, do Pilar Transparência e *Accountability* (Transp & Account), resulta da nota do indicador: Índice de Transparência que a compõe, conforme a equação 7:

$$\text{Nota (\%)} \text{ Acesso à Informação e Prestação de Contas} = \frac{(\% \text{ Índice de Transparência} * P.3.1)}{\sum P_n}$$

$$P.3.1 = 1$$

Equação 7 - Composição da Nota da Variável Acesso à Informação e Prestação de Contas

Fonte: Elaboração da autora.

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

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

$$P4 = 0,80$$

$$P5 = 0,20$$

Equação 8 - Ponderação da Nota Percentual do Pilar Participação

Fonte: Elaboração da autora.

A nota de cada uma das variáveis agregadas que compõem o Pilar Participação também resulta da média ponderada das notas de seus indicadores, conforme as equações 9 e 10:

$$\text{Nota (\%)} \text{ Votos Efetivos 1º Turno} = \frac{(\% \text{ votos efetivos válidos} * P.4.1)}{\sum P_n}$$

$$P.4.1 = 1$$

Equação 9 - Composição da Nota da Variável Eleitorado Votos Efetivos Válidos versus Eleitores Aptos 1.º Turno

Fonte: Elaboração da autora.

O mesmo processo se aplica à formação da nota para a variável participação social em conselhos, do Pilar Participação, previsto na equação 10:

$$\text{Nota (\%)} \text{ Participação em Conselhos} = \frac{(\% \text{ Part conselhos} * P.4.2)}{\sum P_n}$$

$$P.4.2 = 1$$

Equação 10 - Composição da Nota da Variável Acesso à Renda

Fonte: Elaboração da autora.

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

$$\text{Nota (\%)} \text{ Pilar Equidade} = 1 - \left[\frac{(\% \text{ Desig renda (GINI)} * P5) + (\% \text{ População sem acesso à vida digna} * P6)}{\sum \text{ pesos}} \right]$$

$$P5 = 0,40$$

$$P6 = 0,60$$

Equação 11 - Ponderação da Nota Percentual do Pilar Equidade

Fonte: Elaboração da autora.

Observe-se que, na fórmula de cálculo do Indicador Equidade, a lógica é diferente das demais, ou seja, quanto menor, melhor, por isso o resultado deve ser subtraído da unidade.

A nota de cada uma das variáveis agregadas que compõem o Pilar Equidade também resulta da média ponderada das notas de seus indicadores, conforme as equações 12 e 13:

$$\text{Nota (\%)} \text{ Desigualdade de renda} = \frac{[(\% \text{ Índice de Gini} * P.5.1)]}{\sum P_n}$$

$$P.5.1 = 1$$

Equação 12 - Composição da Nota da Variável Desigualdade de Renda - Índice de Gini

Fonte: Elaboração da autora.

O mesmo processo se aplica à formação da nota para a variável população sem acesso às condições de vida digna:

$$\text{Nota (\%)} \text{ Vida Digna} = \frac{[(\%) \text{ pes desocupadas} * P.6.1 + (\%) \text{ analfabet} * P.6.2 + (\%) \text{ renda PEA} < 1/4 \text{ SM} * P.6.3]}{\sum P_n}$$

$$P.6.1 = 0,25$$

$$P.6.2 = 0,25$$

$$P.6.3 = 0,50$$

PEA : População Economic. Ativa

SM : Salário Mínimo

Equação 13 - Composição da Nota da Variável População sem Acesso à Vida Digna
Fonte: Elaboração da autora.

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

$$\text{Nota (\%)} \text{ Pilar L.E.I.} = \left[\frac{(\%) \text{ Cumprimento da LRF} * P7 + [1 - ((\%) \text{ Direitos Humanos} * P8)]}{\sum \text{ pesos}} \right]$$

$$P7 = 0,50$$

$$P8 = 0,50$$

Equação 14 - Ponderação da Nota Percentual do Pilar L.E.I.
Fonte: Elaboração da autora.

Observe-se que, na fórmula de cálculo da variável direitos humanos, a lógica é também diferente, pois em se tratando de trabalho infantil, quanto menor, melhor, por isso o resultado foi subtraído da unidade.

A nota de cada uma das variáveis agregadas que compõem o Pilar Legalidade/Ética/Integridade (L.E.I) também resulta da média ponderada das notas de seus indicadores, conforme as equações 15 e 16:

$$\text{Nota (\%)} \text{ Cumprimento da LRF} = \frac{(\%) \text{ Aprovação contas no TCU/TCE} * P7.1}{\sum P_n}$$

$$P7.1 = 1,0$$

Equação 15 - Composição da Nota da Variável Cumprimento da LRF
Fonte: Elaboração da autora.

O mesmo processo se aplica à formação da nota para a variável direitos humanos:

$$\text{Nota (\%) Direitos humanos} = \frac{[(\%) \text{ taxa trab infantil} * P.8.1]}{\sum P_n}$$

$P.8.1 = 1,0$

Equação 16 - Composição da Nota da Variável Direitos Humanos

Fonte: Elaboração da autora.

Verifica-se que, em termos de análise, a pontuação alcançada individualmente pelos entes federativos (União, Distrito Federal e Estado), observada em cada indicador e variável, também serve de análise quanto a sua performance nesse resultado específico, apontando onde existe o bom desempenho e onde há necessidade de investir esforços de melhoria.

Os escores obtidos também se prestam para uma comparação em relação a si mesmos ao longo de uma série temporal analisada, verificando-se a evolução ou não do índice e dos indicadores que o compõem.

O significado se evidencia ainda mais a partir da comparação com os outros entes da Federação, por exemplo, pela formação de um *ranking* de governança pública entre os Estados e a União, e até mesmo, a título de ilustração, um *ranking* por Regiões Brasileiras (Norte, Nordeste, Centro-Oeste, Sudeste e Sul).

De fácil entendimento, o IGovP tem variação de 0 a 1. Quanto mais próximo de 1 for a nota alcançada pelo ente federativo, maior o grau de governança pública. O mesmo raciocínio vale para cada indicador individualmente.

O IGovP é um índice sintético, formado pela ponderação de outros indicadores, sendo que sua construção prevê a determinação de escala de faixas de resultados.

Adotou-se o mesmo escalonamento do IDHM, por se tratar o IGovP também de um índice sintético, variando portanto entre zero e um, em que pese seus indicadores representarem enfoques diferentes na realidade social: o IDHM apresenta três dimensões (longevidade, educação e renda) e o IGovP representa os pilares da governança pública (efetividade, transparência e *accountability*, participação, equidade e o pilar ternário legalidade, ética e integridade).

Justifica-se a adoção da mesma escala do IDHM, por se tratar de uma ferramenta já consagrada, reconhecida e utilizada mundialmente, cuja metodologia foi desenvolvida há mais de 20 anos pelo PNUD e no Brasil tem como parceiros o IPEA e a Fundação João Pinheiro, instituições do mais alto grau de confiabilidade, além da utilização de dados do IBGE como fonte de pesquisa, o que denota um cuidado em tratar com as peculiaridades do País.

Outra vantagem dessa adoção da escala do IDHM é a sua contemporaneidade, uma vez que em 2013 o PNUD Brasil, o IPEA e a Fundação João Pinheiro assumiram o desafio de adaptar a metodologia do IDH global para calcular o IDH Municipal (IDHM) dos 5.565 municípios brasileiros a partir de dados do Censo Demográfico de 2010 (PNUD, 2013, p.27).

A figura 9 apresenta as escalas e faixas de aferição para os resultados do IGovP:



Figura 9 - Escala das Faixas de Resultado do IGovP
Fonte: Elaboração da autora.

A escala aqui proposta não necessariamente é a única possível, sendo possível, evidentemente, o desenvolvimento de novas escalas a partir de outros estudos. Não obstante, esta tem a intenção de oferecer uma ferramenta confiável e já testada no IDHM. Assim, tem como função facilitar a apresentação e análise dos resultados conforme os critérios de pontuação estabelecidos para este trabalho.

Ao encerrar este capítulo, cabe uma vez mais ressaltar que o uso dos indicadores, especialmente os sintéticos, como é o caso do IGovP, não está livre de limitações e críticas.

Porém, não se pode deixar de apresentar esta iniciativa no sentido de aferição do grau de governança pública – não apenas com intuito de obter-se uma

medição inédita, mas para servir como ferramenta de monitoramento da evolução da efetividade das políticas públicas e da capacidade dos governos em implementá-las.

Concordando com os comentários de Jannuzzi (2001; 2002; 2005) sobre todos os cuidados que se deve ter ao tomar decisões fundamentadas em indicadores, fica, no entanto, a questão: como controlar/melhorar sem medir?

O erro, se ocorrer, por certo será menos maléfico à sociedade do que não se ter parâmetros. Assevere-se que sem os indicadores não existe possibilidade, ainda que falha, de avaliação e comparação e, por conseguinte, também não se estimulará a concorrência saudável estabelecida a partir dos processos avaliativos.

Na parte IV deste estudo são expostos os resultados esperados a partir do desenvolvimento do Índice de Avaliação da Governança Pública (IGovP), bem como uma apresentação experimental do mesmo para os Estados, Distrito Federal e União, com resumo para as Regiões Brasileiras.

4 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS: PROPOSTA DO IGovP

Este capítulo destina-se à apresentação dos resultados do estudo, por meio do qual foi possível aplicar empiricamente os conceitos sedimentados no referencial teórico.

Aplicando-se a metodologia adotada, o IGovP foi calculado de acordo com os parâmetros previstos, mediante os seguintes procedimentos: (i) seleção das variáveis e das fontes de pesquisa para levantamento de dados relativos às variáveis que compõem os cinco indicadores de governança pública estabelecidos; (ii) atribuição de pesos a cada uma dessas variáveis e aos indicadores resultantes de sua agregação; (iii) desenvolvimento das fórmulas para o cálculo dos escores (notas) das variáveis agregadas, dos indicadores e do próprio IGovP; (iv) elaboração de planilha de cálculo (disponível nos Apêndices) e obtenção dos resultados finais para cada ente federativo; (v) enquadramento dos valores auferidos com base no escalonamento do IDHM, conforme exposto no Capítulo 3; (vi) análise e interpretação dos resultados; (vii) elaboração de tabelas e gráficos ilustrativos.

A partir dos resultados levantados foi possível a elaboração de tabelas com indicação do *ranking* dos entes federativos, apresentadas no item 4.1, a seguir.

4.1 RANKING ESTADUAL E POR REGIÃO DO ÍNDICE DE AVALIAÇÃO DA GOVERNANÇA PÚBLICA (IGovP)

Os resultados deste estudo trazem à realidade uma medição inédita e demonstram também um dos possíveis retratos do Brasil, segundo dados levantados nas fontes referenciadas no quadro 39 e critérios estabelecidos no quadro 41.

Analisando os resultados, observa-se que nenhum ente federativo estudado situou-se no grau de governança muito baixo, com escore do IGovP inferior a 0,5000. Também nenhum deles atingiu grau muito alto, equivalente à nota superior a 0,8000.

Esse fato se explica pela própria lógica do IGovP, que pondera na razão de vinte por cento, cinco indicadores resultantes da agregação de variáveis distintas e

um desempenho baixo em alguns dos indicadores influencia no resultado final do índice. Quanto a essa observação é possível verificar diretamente na tabela 2, logo mais ilustrada, que em algumas ocasiões alguns entes federativos obtiveram, em algum indicador em particular, escores situados nas escalas de grau muito alto e grau muito baixo, mas que na ponderação dos resultados obteve escore final diferente.

Assim, verifica-se que apenas o Distrito Federal e os Estados de São Paulo e Rio Grande do Sul obtiveram pontuação absoluta acima de 0,7000, equivalente ao grau alto da escala do IGovP.

Como exemplo, ao analisar os escores do IGovP e dos indicadores que ensejam seu resultado (tabela 2), tem-se que o Distrito Federal alcançou escores de dois indicadores (efetividade, com 0,9120, e participação, com 0,8356) na faixa do grau muito alto de governança pública; dois indicadores (equidade, com 0,7249, e legalidade, ética e integridade, com 0,7171) na faixa do alto grau. Porém, o escore do indicador transparência e *accountability* situou-se na escala do grau muito baixo, com 0,4800.

Esse fato, em razão dos 20% de participação de cada indicador, resultou no grau do IGovP de 0,7339, portanto na faixa do grau alto de governança pública para o Distrito Federal. Realmente, o Distrito Federal possui a maior renda média domiciliar *per capita* do País, que serviu inclusive para a ponderação das rendas médias dos demais entes federativos, calculadas como percentual em função da maior renda observada entre os entes estudados.

Observando-se a tabela 4 dos apêndices verifica-se que, apesar do índice de GINI evidenciar a pior distribuição de renda do País, o Distrito Federal obteve excelentes escores nas demais variáveis do indicador equidade (taxa de desocupação, analfabetismo e pobreza extrema).

Essa mesma lógica de análise de resultados pode ser adotada para os demais entes da federação. O importante é constatar se os resultados auferidos estão retratando uma realidade observável na vida social do País.

Continuando a análise dos resultados, 15 estados da federação ficaram com notas entre 0,6000 e 0,6999 no grau médio de governança, a saber: Paraná, Santa Catarina, Minas Gerais, Rio de Janeiro, Espírito Santo, Alagoas, Mato Grosso do Sul, Mato Grosso, Sergipe, Pernambuco, Rondônia, Amazonas, Goiás, Pará e Paraíba.

Nove estados ficaram entre 0,5000 e 0,5999, na faixa do grau baixo do índice: Ceará, Rio Grande do Norte, Maranhão, Acre, Tocantins, Bahia, Amapá, Piauí e Roraima.

O gráfico 1 ilustra o grau de governança e a taxa da distribuição das notas pelos estados federativos:

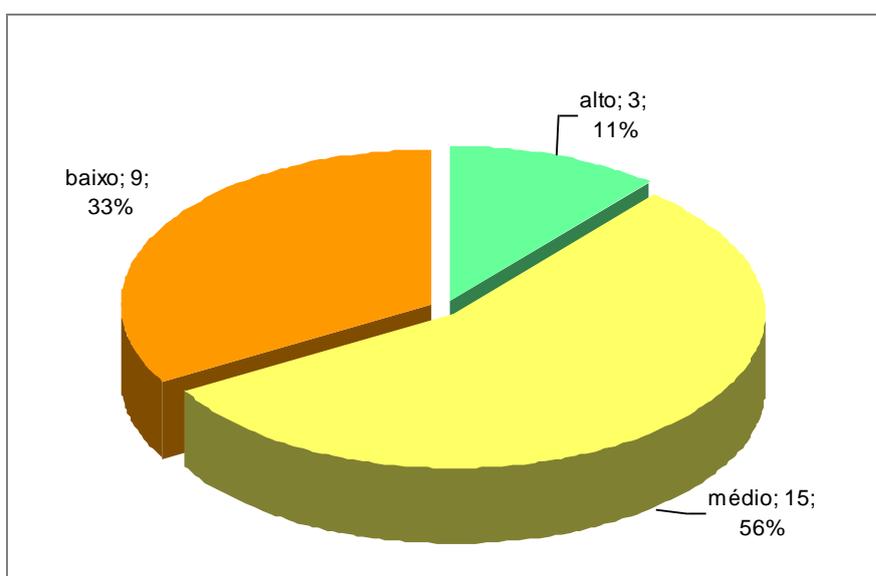


Gráfico 1 - IgoVP - Escalas e taxa frequência do nos estados
Fonte: Elaboração da autora.

Na tabela 2 são apresentadas as notas do IGovP, atribuídas aos diferentes entes federativos: união, estados e distrito federal, por região geográfica onde cada qual está localizado:

Tabela 2 - Notas Obtidas do IGovP por Ente Federativo e Regiões Geográficas

continua

FORMAÇÃO DO IGovP	VALOR DO ÍNDICE IGovP 2010	PRINCÍPIOS DA GOVERNANÇA PÚBLICA				
		Valor dos Indicadores				
		Efetividade	Transparência e <i>Accountability</i>	Participação	Equidade	Legalidade Ética Integridade
Pesos dos Indicadores	100%	20%	20%	20%	20%	20%
BRASIL - UNIÃO	0,6986	0,5938	0,7560	0,7288	0,7117	0,7029
Norte	0,5979	0,4903	0,4410	0,7011	0,6665	0,6907
Rondônia	0,6250	0,5392	0,5380	0,6458	0,7233	0,6786
Acre	0,5808	0,4808	0,3820	0,6879	0,6597	0,6937
Amazonas	0,6184	0,4896	0,5240	0,7316	0,6565	0,6902
Roraima	0,5318	0,5271	0,3310	0,6857	0,6735	0,4416
Pará	0,6119	0,4520	0,4650	0,7956	0,6568	0,6902
Amapá	0,5514	0,5268	0,3850	0,7085	0,6814	0,4553

Tabela 2 - Notas Obtidas do IGovP por Ente Federativo e Regiões Geográficas

conclusão

FORMAÇÃO DO IGovP	VALOR DO ÍNDICE IGovP 2010	PRINCÍPIOS DA GOVERNANÇA PÚBLICA				
		Valor dos Indicadores				
		Efetividade	Transparência e <i>Accountability</i>	Participação	Equidade	Legalidade Ética Integridade
Tocantins	0,5697	0,5211	0,4620	0,7299	0,6873	0,4485
Nordeste	0,5859	0,4676	0,4623	0,6553	0,6457	0,6985
Maranhão	0,5817	0,4242	0,5240	0,6450	0,6191	0,6961
Piauí	0,5421	0,4456	0,3040	0,6337	0,6296	0,6975
Ceará	0,5975	0,4749	0,4180	0,7414	0,6501	0,7031
Rio Grande do Norte	0,5905	0,5016	0,3820	0,6827	0,6721	0,7141
Paraíba	0,6033	0,4678	0,5070	0,6962	0,6465	0,6990
Pernambuco	0,6274	0,4893	0,6910	0,5993	0,6549	0,7024
Alagoas	0,6437	0,4420	0,5200	0,6784	0,6302	0,9478
Sergipe	0,6298	0,4851	0,4330	0,6268	0,6499	0,9545
Bahia	0,5636	0,4745	0,3820	0,6206	0,6503	0,6905
Sudeste	0,6796	0,6601	0,5753	0,7043	0,7453	0,7133
Minas Gerais	0,6629	0,5856	0,5600	0,7245	0,7409	0,7036
Espírito Santo	0,6582	0,6088	0,5360	0,7109	0,7366	0,6986
Rio de Janeiro	0,6598	0,6787	0,5090	0,6501	0,7369	0,7245
São Paulo	0,7174	0,7027	0,6960	0,7187	0,7545	0,7152
Sul	0,6976	0,6543	0,5973	0,7742	0,7673	0,6950
Paraná	0,6982	0,6359	0,6070	0,7949	0,7595	0,6938
Santa Catarina	0,6963	0,6775	0,5560	0,7689	0,7889	0,6904
Rio Grande do Sul	0,7017	0,6553	0,6290	0,7621	0,7629	0,6991
Centro-Oeste	0,6642	0,6574	0,4583	0,7768	0,7309	0,6979
Mato Grosso do Sul	0,6396	0,6002	0,4440	0,7123	0,7392	0,7021
Mato Grosso	0,6391	0,5833	0,3930	0,7870	0,7400	0,6925
Goiás	0,6171	0,6032	0,5160	0,7776	0,7475	0,4411
Distrito Federal	0,7339	0,9120	0,4800	0,8356	0,7249	0,7171

Fonte: Elaboração da autora.

Para melhor ilustrar o resultado, foi elaborado o cartograma da figura 10, no qual é possível distinguir a distribuição geográfica dos resultados do IGovP obtidos pelos diferentes entes federativos:

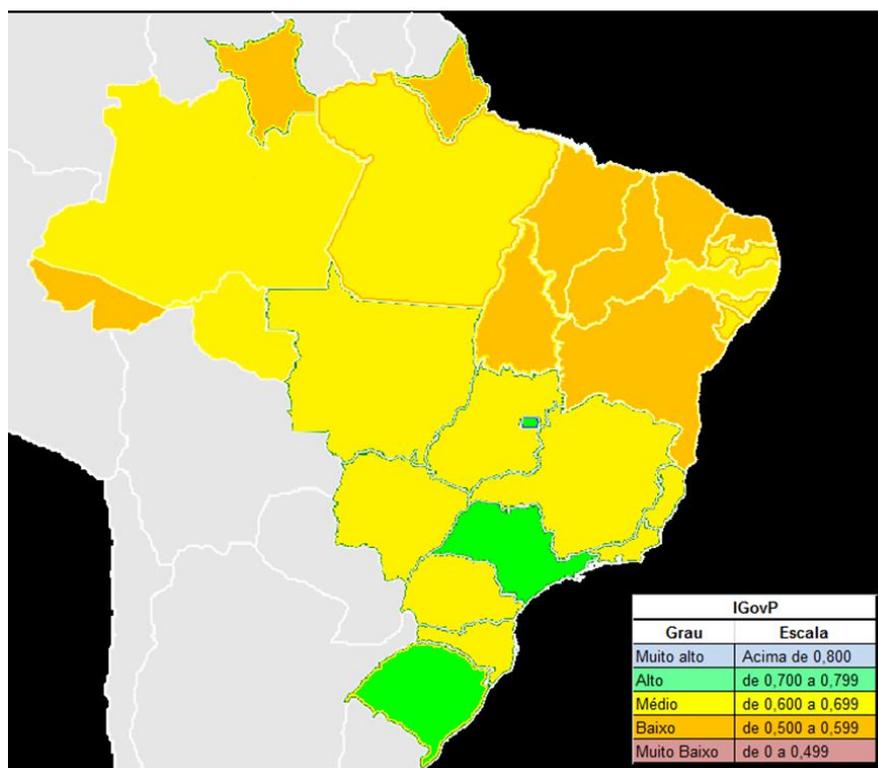


Figura 10 - Mapeamento dos resultados do IGovP no Brasil
 Fonte: Elaboração da autora.

Apresentados os resultados, interessante organizar um *ranking* das notas auferidas pelos diversos entes federativos, conhecer as notas, analisá-las e tirar algumas conclusões.

Diferente de outros indicadores, o IGovP leva em conta variáveis agregadas de diferentes áreas da vida social, o que se traduz por incluir, num mesmo processo avaliativo, indicadores tão diferentes como participação social em conselhos, taxa de população com renda inferior 1/4 do salário mínimo e aprovação de contas pelos TCU/TCEs.

Essas considerações evidenciam que, apesar dessas diferenças, cada grupo de variáveis é agregado em um dos indicadores que representam os pilares da governança e com este princípio se relacionam.

Feitas essas considerações, apresenta-se a tabela 3, onde consta o *ranking* com os escores dos estados e Distrito Federal, distribuídos de acordo com o escalonamento previsto para o IGovP:

Tabela 3 - Ranking IGovP - por estado da federação

Ordem	Estado	IGovP	Escala
1º	Distrito Federal	0,7339	alto
2º	São Paulo	0,7174	alto
3º	Rio Grande do Sul	0,7017	alto
4º	Paraná	0,6982	médio
5º	Santa Catarina	0,6963	médio
6º	Minas Gerais	0,6629	médio
7º	Rio de Janeiro	0,6598	médio
8º	Espírito Santo	0,6582	médio
9º	Alagoas	0,6437	médio
10º	Mato Grosso do Sul	0,6396	médio
11º	Mato Grosso	0,6391	médio
12º	Sergipe	0,6298	médio
13º	Pernambuco	0,6274	médio
14º	Rondônia	0,6250	médio
15º	Amazonas	0,6184	médio
16º	Goiás	0,6171	médio
17º	Pará	0,6119	médio
18º	Paraíba	0,6033	médio
19º	Ceará	0,5975	baixo
20º	Rio Grande do Norte	0,5905	baixo
21º	Maranhão	0,5817	baixo
22º	Acre	0,5808	baixo
23º	Tocantins	0,5697	baixo
24º	Bahia	0,5636	baixo
25º	Amapá	0,5514	baixo
26º	Piauí	0,5421	baixo
27º	Roraima	0,5318	baixo

Fonte: Elaboração da autora.

Constata-se que o Distrito Federal obteve a melhor nota dentre todos os entes federativos, e, entre os estados, São Paulo e Rio Grande do Sul ficaram com o IGovP acima de 0,700 na escala do grau de governança pública.

Apenas reforçando a análise feita anteriormente para o Distrito Federal, é possível verificar, na tabela 4 dos Apêndices, que esse ente auferiu três melhores resultados nas variáveis: renda média domiciliar *per capita*; IDHM e taxa de analfabetismo, conforme dados coletados do IBGE e do PNUD Brasil (ver tabela com a fonte de dados disponíveis nos Anexos e Apêndices).

Para as demais variáveis - com exceção do índice de transparência, em que o DF obteve a 15.^a colocação; do índice de Gini (tabela 4 dos Anexos), que apresentou o pior desempenho entre todos os entes federativos focados na pesquisa, (incluindo-se as Regiões Geográficas); e a taxa de desocupação, na 16.^a colocação -, todas as demais escores mantiveram-se entre os três melhores (tabela com a fonte de dados disponíveis nos Anexos e Apêndices).

São Paulo, com a melhor colocação dentre todos os estados, teve a maior pontuação no indicador transparência, segundo dados da Organização Contas Abertas. Para as demais variáveis, manteve-se, na maioria das vezes, entre as três melhores notas, ressalvando-se que a disparidade apontada pelo índice de Gini foi menor para São Paulo, com a 7.^a colocação, do que para o Distrito Federal.

São Paulo teve suas menores pontuações, além da pontuação já exposta no índice de Gini, também na taxa de desocupação (11.^a colocação) e na participação em conselhos - 18.^a posição (tabela com a fonte de dados disponíveis nos Anexos e Apêndices).

O Estado do Rio Grande do Sul, apesar de não alcançar o primeiro lugar em nenhuma das variáveis que formam os indicadores do IGovP, sustentou uma regularidade entre os melhores escores, citando-se, como exemplo, o segundo melhor desempenho na taxa de desocupação e na taxa de pessoas vivendo com menos de um quarto de salário mínimo. O Rio Grande de Sul também alcançou o terceiro melhor escore no índice de transparência e no índice de Gini, supondo-se uma distribuição de renda mais equilibrada (tabela com a fonte de dados disponíveis nos Anexos e Apêndices).

A menor pontuação obtida pelo Rio Grande do Sul ocorreu nas variáveis: participação em conselhos e taxa de trabalho infantil, ambas com a 11.^a posição entre os estados brasileiros (tabela com a fonte de dados disponíveis nos Anexos e Apêndices).

Cabe comentar que o Estado do Pará obteve a segunda melhor nota na variável participação em conselhos, perdendo apenas para o Estado do Mato Grosso, porém ambos não mantiveram esse excelente resultado na formação das notas dos demais indicadores (tabela com a fonte de dados disponíveis nos Anexos e Apêndices).

É preciso reforçar apenas que, nos Anexos e Apêndices deste estudo, é possível consultar todas as tabelas de dados utilizadas na formação do IGovP, ora extraídas diretamente das instituições de pesquisa referenciadas no quadro 39, ora compiladas pela autora com dados dessas mesmas fontes.

Também consta dos Apêndices a tabela 4, que traz a aplicação de toda a metodologia de cálculos e os escores de todas as variáveis agregadas, pesos e ponderação de indicadores que resultaram na composição do IGovP de cada ente federativo.

O gráfico 2 ilustra o *ranking* das notas dos estados bem como as faixas de resultados do IGovP:

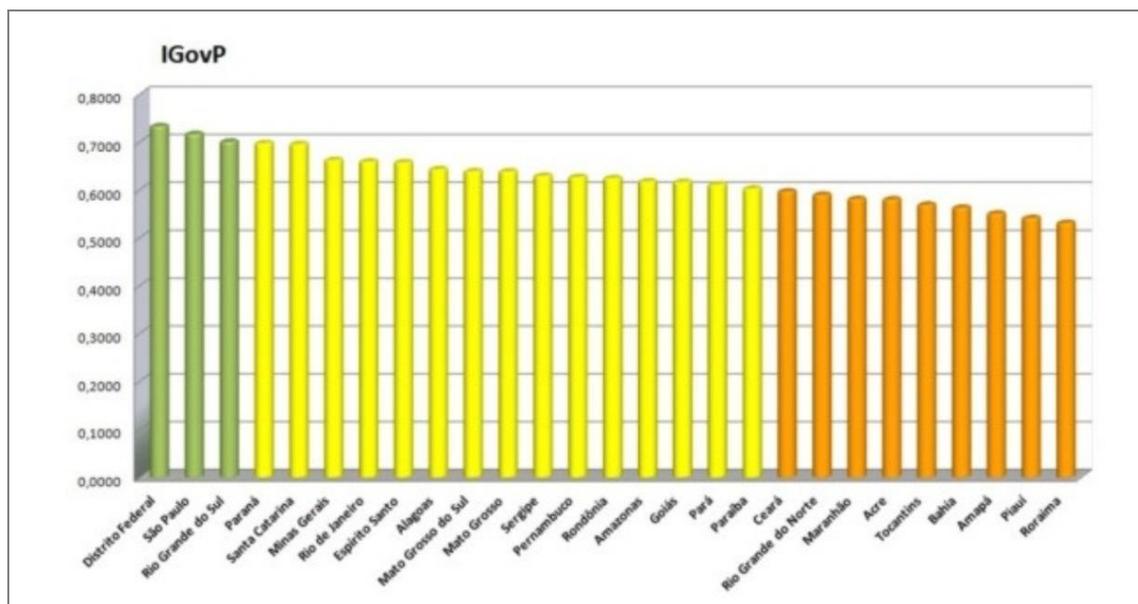


Gráfico 2 - Igovp - Ranking dos Estados
Fonte: Elaboração da autora

Mesmo que não se considere como entes federativos as regiões geográficas em que se divide espacialmente o País, optou-se, a título de ilustração, por apresentar o *ranking* formado pela União e grandes regiões, conforme o gráfico 3:

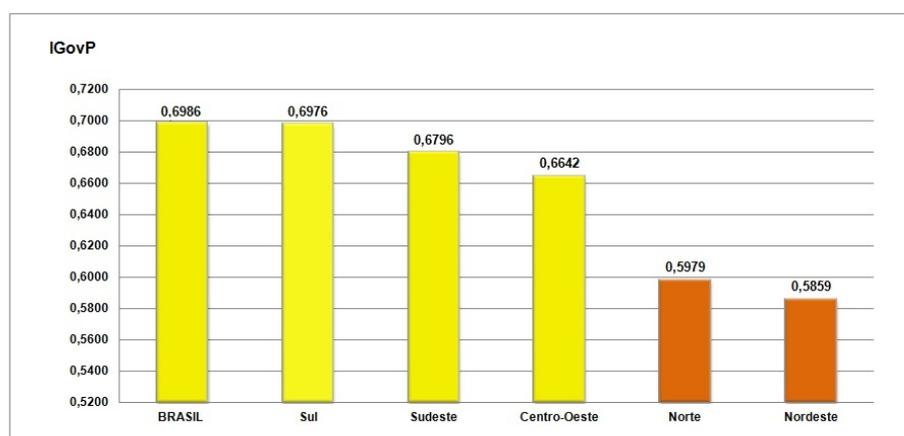


Gráfico 3 - Igovp - Ranking Brasil e regiões geográficas
Fonte: Elaboração da autora.

O gráfico 3 evidencia que a União obteve a melhor nota, embora na faixa do nível médio do IGovP, seguida de perto pela Região Sul.

Como verificado em outros indicadores, a exemplo do IDHM, índice de Gini, taxa de trabalho infantil, taxa de analfabetismo e desocupação, entre outros, as Regiões Norte e Nordeste ficaram com as menores notas.

A Região Centro-Oeste ocupou uma posição intermediária, na faixa do médio grau governança, porém com notas inferiores às regiões Sudeste e Sul.

Deve-se observar que o IGovP apontou a diferença de 0,2021 ou 27,54% entre o maior IGovP (0,7339, do Distrito Federal) e o menor (0,5318, Roraima) no caso do *ranking* dos estados.

Com relação ao *ranking* das Regiões Geográficas, a diferença entre a nota alcançada pela Região Sul (0,6976) e pela Região Nordeste (0,5859) foi de 0,1118 pontos ou 16,02%.

Essas diferenças constatadas apontam lacunas já amplamente conhecidas, nas quais são necessários investimentos que tornem o país menos desigual, especialmente no que tange ao fator emprego e renda, em que as diferenças são mais profundas.

Como exemplo se pode citar que a renda média domiciliar *per capita* observada no Estado de São Paulo (R\$ 1.036,51) no ano de 2010, equivale a quase três vezes a do Estado do Maranhão (R\$ 348,72). Se levar-se e conta a renda de Brasília, essa diferença aumenta para 4,78 vezes, quase o quádruplo.

Outra análise que impressiona é o da variável percentual da população vivendo com renda inferior a 1/4 do salário mínimo. No Estado do Maranhão, com o pior desempenho nacional (0,3851), este reflete o percentual de 38,51% da população vivendo com menos de um quarto do salário mínimo, cujo valor de referência no ano de 2010 era de R\$ 510,00. Um quarto do salário mínimo reporta a uma renda mensal de R\$ 127,50.

Ao se analisar o resultado Brasil, o escore obtido nessa variável foi de 0,1622 (16,22%), o que significa que no ano de 2010 havia uma população de aproximadamente 31 milhões de pessoas vivendo com menos de R\$ 127,50 por mês (dados da população de cada ente federativo disponíveis na tabela 4 dos Apêndices, e do percentual da população vivendo com menos de um quarto do salário mínimo na tabela 7 dos Anexos).

Observa-se, ainda quanto à variável população vivendo com menos de um quarto do salário mínimo, que a diferença entre o pior e o melhor resultado é aproximadamente 817%. No caso, o Estado do Maranhão (pior resultado), com a taxa de 38,51% da população vivendo sob essas condições contra a taxa de 4,71% observada no Estado de Santa Catarina (melhor resultado).

Finalmente, uma consideração sobre o desempenho dos entes Distrito Federal e o Estado de São Paulo, que auferiram as duas melhores posições na faixa do grau alto de governança pública. Observa-se que, em termos de Região, foi a Região Sul que apresentou a maior regularidade relativamente à pontuação média, com escore de 0,6976 contra 0,6796 observado na Região Sudeste, ou seja, 5,24% superior.

Em termos absolutos, a Região Sul só foi inferior à pontuação da União (0,6986), na razão de apenas 0,28% menor.

Ao se analisarem as variáveis e indicadores formadores do IGovP, é possível extrair uma infinidade de considerações a respeito desses resultados, o que denota que além da informação do valor absoluto do índice é possível utilizar essas variáveis para os mais diversos estudos, inclusive como fonte de dados no sentido de subsidiar decisões dos gestores públicos e para o acompanhamento pela sociedade, a título de informação e instrumento de controle social.

Um fato concreto vivido pela autora deste estudo no transcorrer da pesquisa é digno de comentário e se refere à coleta de informações sobre os pareceres prévios das contas dos governadores emitidos pelos respectivos TCEs.

Ao se investigar a situação de aprovação ou não das contas dos governos estaduais do ano de 2010, que, conforme a Lei de Acesso à Informação, deveriam ser disponibilizadas e facilmente identificadas nos portais dos TCEs, observou-se que na prática não é bem assim que funciona.

Na metade dos casos investigados essa informação foi encontrada de imediato, com pareceres prévios disponibilizados em *links* que de pronto apresentavam os resultados.

Em outros casos, houve uma dificuldade maior, exigindo um conhecimento mais aprofundado no que se refere ao uso das ferramentas de pesquisa, como também de tempo despendido para localização da informação, muitas vezes

exigindo o acesso às publicações nos Diários Oficiais, ordenados na maioria dos casos por datas.

Essa situação foi resolvida, em parte, lançando-se mão de pesquisas nos portais de notícias e, a partir disso, localizando-se o número dos processos das prestações de contas.

Para os pareceres prévios de três TCEs específicos, os do Maranhão, Amapá e Roraima, todos os conhecimentos e ferramentas disponíveis não foram suficientes para localizar a situação das prestações de contas.

Por fim, por puro acaso foi possível localizar o número do processo das contas do estado do Maranhão (aprovadas com ressalvas no ano de 2010), por meio de uma notícia divulgada no Ministério Público de Contas do Maranhão. De posse desse número foi possível consultar o Diário Oficial do estado e conseguir a informação.

O mesmo não ocorreu para os pareceres prévios das contas de 2010 dos Estados do Amapá e Roraima, para os quais será providenciado questionamento junto aos canais de ouvidoria solicitando a informação.

Enquanto isso, as contas desse dois estados foram consideradas reprovadas, em vista dos indícios apontados por notícias divulgadas em portais na Internet.

Ressalte-se que esses estados tiveram suas notas na escala mais baixa do indicador Índice de Transparência da Organização Contas Abertas, no ano de 2010.

Percebe-se que ao se avaliar o grau de governança pública, com fundamentação nos princípios de governança apresentados neste estudo, estará se promovendo também um avanço no mapeamento da realidade brasileira, que não somente aquela decorrente da avaliação de indicadores econômicos e demográficos.

Os indicadores sociais aliados a outros indicadores como os relativos à participação popular e à transparência na gestão, podem realmente apontar o direcionamento de esforços para seleção de políticas públicas mais assertivas e conseqüentemente mais efetivas.

No tópico seguinte serão apresentadas as conclusões e recomendações decorrentes do presente estudo.

5 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Ao atingir a etapa final desta dissertação, cabe retomar brevemente os seus tópicos iniciais para constatar se foi solucionado o problema de pesquisa, bem como se os objetivos propostos foram alcançados dentro dos pressupostos estabelecidos.

Feita essa 'volta às origens', e após uma releitura detalhada e atenta, considera-se que o estudo permitiu uma resposta em conformidade com o rigor científico e plenamente aplicável à questão norteadora de **como criar um índice consistente, atrelado aos princípios da governança pública, capaz de avaliar o grau de governança dos entes federativos.**

Essa afirmação comprova-se pela observação da metodologia proposta para o cálculo do índice de avaliação da governança pública (IGovP) no Capítulo 3 e pelos resultados apresentados no Capítulo 4, que certamente passa a contribuir efetivamente com o desenvolvimento de uma referência para a avaliação da governança pública no Brasil.

O objetivo geral desta dissertação foi **desenvolver um índice de medição da governança pública, e fazer isto a partir do ponto de vista de seus princípios, bem como apresentá-lo como um instrumento de autoavaliação para o Estado, e de controle social para os cidadãos.**

O objetivo proposto foi alcançado, uma vez que a metodologia desenvolvida para a criação do IGovP possibilita a aplicação prática dos conceitos de cada um dos princípios da Governança Pública, selecionados como indicadores, por meio de agregação de variáveis a eles relacionadas, conforme detalhado no quadro 41.

Quanto ao uso do IGovP como instrumento de autoavaliação para o Estado e de controle social para os cidadãos, a apresentação dos resultados por ente federativo e a elaboração de *rankings* dos estados e regiões servem de incentivo para uma saudável competição bem como de reflexão para os gestores públicos.

E, certamente, esses resultados podem ser utilizados pela sociedade como fonte de informação e questionamento, assim como de incentivo à prática do controle social e à maior participação política em busca de melhores resultados.

Quanto aos objetivos específicos do estudo, a conclusão de que foram plenamente atingidos é a seguir contextualizada para os três objetivos determinados, a saber:

- 1.º Definir governança e estabelecer os princípios que servirão de base à criação do índice de avaliação da governança pública.

Com base no referencial teórico, na seção destinada ao estudo da governança, foram selecionados os princípios de governança que serviriam de indicadores para o desenvolvimento do IGovP.

A seleção dos princípios da efetividade; transparência e *accountability*; participação; equidade; e legalidade, ética e integridade se deu em função da recorrência com que estes se apresentam entre os diversos autores e organismos que se dedicam ao tema.

- 2.º Determinar os indicadores a serem ponderados a partir dos princípios selecionados e desenvolver a metodologia de criação do índice proposto.

No capítulo de procedimentos metodológicos definiram-se as variáveis relacionadas a cada indicador (princípio da governança pública), bem como suas fontes de pesquisa e os métodos de cálculo e ponderação, conforme descritos nos quadros 39, 40 e 41.

Após a seleção das variáveis e de suas fontes de pesquisa, desenvolveu-se o formulário para cálculo dos escores das variáveis, dos indicadores e do IGovP, adotando-se o escalonamento do IDHM para enquadramento dos resultados.

O passo seguinte consistiu na elaboração da tabela 4, disponível nos Apêndices, para efetivar os cálculos e as ponderações em função dos pesos atribuídos às diversas variáveis e indicadores.

Os dados referentes às variáveis foram coletados diretamente dos relatórios emitidos pelos Institutos de Pesquisa e demais organismos referenciados no quadro 39, dados estes que constam dos Anexos e Apêndices deste estudo. Em alguns casos houve necessidade de tratamento dos dados para determinação dos escores, seja por ser uma criação da autora ou por se apresentarem em formato matemático diferente do adotado para o cálculo do IGovP.

- 3.º Demonstrar a consistência do índice quanto à sua utilidade e aplicabilidade como ferramenta de controle social e de autoavaliação pelos entes federativos do Estado brasileiro.

No Capítulo 4, apresentaram-se os resultados do IGovP para cada ente federativo estudado – Estados, Distrito Federal e União. O objetivo foi atendido ao se apresentar a tabela 2, na qual foram lançados os escores calculados para cada um dos cinco indicadores e o resultado de suas ponderações na formação do valor atribuído ao IGovP.

Com isso foi possível inclusive a elaboração do *ranking* dos Estados (tabela 3) e do *ranking* Brasil e Regiões Geográficas (gráfico 3), por meio dos quais se pôde observar a posição de cada ente em relação aos demais quanto ao grau de governança pública praticado.

A visão do grau de governança alcançado possibilita aos gestores públicos avaliar a efetividade das ações realizadas e refletir sobre os bons e maus desempenhos. Além disso, representa uma ferramenta de comparação com o desempenho de outros entes, o que permitirá inclusive um intercâmbio de boas práticas.

Quanto ao controle social, o objetivo também foi atingido, visto que as informações disponibilizadas pelo cálculo do IGovP permitem uma visão do desempenho de cada ente, o que resulta na possibilidade de controle, comparação e questionamentos.

A relevância deste estudo está na criação de uma ferramenta inédita, desenvolvida para a mensuração da governança pública praticada pelos entes federativos brasileiros: o IGovP, fundamentado nos princípios da governança pública, composto por variáveis que permitem uma melhor avaliação da efetividade na implementação de políticas públicas.

Um dos pontos fortes do IGovP é o seu potencial de informação, uma vez que os indicadores permitem o entendimento imediato devido à sua vocação comparativa.

Nesse sentido, julga-se que a metodologia do IGovP é pertinente, que a ferramenta é simples e que os resultados são confiáveis e aderentes à realidade observada.

Isto não quer dizer que o assunto se esgota aqui, ao contrário, ele apenas se inicia e está longe de ser encerrado. Certamente, inúmeras sugestões de melhorias podem e devem ser apresentadas para o cálculo do IGovP.

Cabe esclarecer, no entanto, que o IGovP não pretende ser uma proposta estanque, e sim aberta ao debate da comunidade acadêmica e da sociedade, na expectativa de receber sugestões que lhe permitam cumprir com eficiência o seu papel avaliador.

Um índice deve obedecer aos critérios do que se pretende medir, e isto muda sempre que se alteram os direcionamentos políticos, o que significa que, dependendo dos resultados esperados para determinado programa, o índice pode sofrer alterações na definição das variáveis agregadas de seus indicadores.

Por exemplo, o fato de se ter selecionado a variável renda média domiciliar *per capita* para calcular um dos indicadores do Pilar Efetividade – o de acesso à renda, e não o PIB *per capita* – resulta de um direcionamento mais focado nas políticas sociais de melhoria na distribuição de renda e menos centrado nos aspectos econômicos.

Assim, são plenamente aceitáveis alterações nos componentes dessas variáveis em função de novas definições de políticas públicas e das metas governamentais. No momento as políticas públicas sociais destinam-se à erradicação da pobreza, o que se faz por meio de uma melhor distribuição de renda. Assim, a variável renda é privilegiada no cálculo do IGovP.

O que não se pode é deixar de medir, de divulgar e de estimular a participação social, devendo-se, sim, apresentar mecanismos apropriados para sua análise e intervenção.

O IGovP expõe as disparidades entre os entes federativos e os relaciona com os velhos problemas da má distribuição de renda, da falta de acesso à educação, à saúde, ao trabalho, que resultam em menor desenvolvimento para o País.

A ética, nestes tempos de busca pela boa governança, não permite, por exemplo, aceitar que parcelas da população vivam com menos de um quarto do salário mínimo, ou ser conivente com o trabalho infantil.

Essa não aceitação se dá em função da consciência humanitária, mas também ocorre pela consciência política, uma vez que, sem acesso às condições mínimas de vida, a população encontra-se vulnerável aos mais diversos tipos de manipulação, entre eles a manipulação política.

O princípio da ética se desdobra no da equidade, ao se entender que é função do Estado reduzir as desigualdades e propiciar melhores condições de vida ao povo.

Ademais, ao se retirarem populações da linha de pobreza, a procura por bens de consumo aumenta, incrementando a economia do país. É o que se observa no Brasil com a nova classe "C", que já demanda ações do mercado especificamente para esse perfil de consumidor.

Todas essas considerações levam a crer que o caminho é valorizar e estimular cada vez mais a participação e pressão da sociedade sobre as escolhas das políticas públicas que definirão o futuro dos investimentos governamentais e que refletirão na melhoria das condições de vida de todos: sociedade, mercado e economia do País.

E mais, é preciso que a sociedade esteja atenta a cada etapa da implementação dessas políticas, especialmente quanto à verificação da efetividade dessas ações, fiscalizando se o que foi proposto foi realmente implementado, se era realmente necessário, para quem e a que custo.

Numa sociedade assim conscientizada, que exige transparência e prestação de contas, a corrupção, os desvios e os desmandos serão cada vez menos tolerados.

A título de recomendação para novos estudos, uma pesquisa que contemplasse a formação de um índice de governança pública no âmbito municipal seria muito proveitosa.

Mesmo com as dificuldades dos municípios para se adequarem às Leis de Transparência e de Acesso à Informação e ao efetivo cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal, observa-se que as capitais e outros municípios de grande porte já vêm divulgando regularmente dados nos seus próprios portais e nas páginas da transparência. O IBGE tem divulgado anualmente sua pesquisa de base municipal.

Dificuldades aqui previstas, referentes ao grau de governança nos municípios, estariam relacionadas à localização dos dados de aprovação das contas municipais e à análise da transparência, visto que os portais municipais ainda estão em implantação no País e carecem de rotinas de atualização.

Outra sugestão para novas pesquisas está relacionada aos critérios políticos do julgamento das prestações de contas anuais dos gestores públicos,

pois, apesar de a LRF definir seus critérios técnicos com clareza e rigor, muitas contas reprovadas pelos Tribunais de Contas Estaduais são aprovadas pelas Assembleias Legislativas.

Seria importante, também, desenvolver propostas de indicadores para avaliar o grau de governança de órgãos e empresas públicas, de forma semelhante ao que se observa nas empresas privadas com a governança corporativa.

Finalmente, espera-se que os resultados do presente estudo, com a proposta da criação de um índice de avaliação da governança pública, possam servir de estímulo ao controle social, à maior participação e à conscientização de que somente quando a sociedade assumir plenamente sua cidadania poderão ser colhidos os frutos da efetividade das ações governamentais, erradicando-se o ranço do patrimonialismo que ainda assola a administração da *res-pública*.

REFERÊNCIAS

ABBI/FEBRABAN. **Documento consultivo**. Função de Compliance. Grupo de Trabalho ABBI-FEBRABAN. Versão 2004.

ABRUCIO, F. L. O impacto do modelo gerencial na administração pública. In: Brasil (Ministério do Planejamento) Escola Nacional de Administração Pública. **Cadernos ENAP**, Brasília, v.10, 1997.

AFONSO, A. J. Políticas avaliativas e accountability em educação - subsídios para um debate iberoamericano. **Revista de Ciências da Educação**, Lisboa, n.9, p.57-69, maio/ago. 2009. Disponível em: <<http://sisifo.fpce.ul.pt/pdfs/Revista%209%20AAFONSO.pdf>>. Acesso em: 05 set. 2013.

AKERLOF, G. The markets for 'lemons': quality uncertainly and the market mechanism. **The Quarterly Journal of Economics**, v.84, p.488-500, Aug. 1970. Disponível em: <<http://www.iei.liu.se/nek/730g83/artiklar/1.328833/AkerlofMarketforLemons.pdf>>. Acesso em: 18 ago. 2013.

ALEXANDRINO, M.; PAULO, V. **Direito administrativo descomplicado**. 17.ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2009.

ANAO - Australian National Audit Office. **Public sector governance**. Better practice guide. Canberra: Australian National Audit Office, 2003. Disponível em: <http://www.anao.gov.au/~/_media/Files/Better%20Practice%20Guides/Public%20Sector%20Governance.pdf>. Acesso em: 29 ago. 2013.

ANDERSON, P. **Linhagens do Estado absolutista**. 3.ed. São Paulo: Brasiliense, 1995.

ANDRADE, A.; ROSSETTI, J. P. **Governança corporativa**. São Paulo: Atlas, 2004.

ANDRADE, A.; ROSSETTI, J. P. **Governança corporativa: fundamentos, desenvolvimento e tendências**. 2.ed. São Paulo: Atlas, 2009.

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

ANDVIG, J. C. *et al.* Research on Corruption. A policy oriented survey. Oslo: Commissioned by NORAD, 2000. Disponível em: <http://www.icgg.org/downloads/contribution07_andvig.pdf>. Acesso em: 08 ago.2013.

ARAGÃO, A. S. de. Interpretação consequencialista e análise econômica do Direito Público à luz dos princípios constitucionais da eficiência e da economicidade. Cap. 1. In: RAMALHO, P. I. S. (Org.). **Regulação e agências reguladoras: governança e análise de impacto regulatório**. Brasília: Anvisa, 2009.

ARANHA, M. L. de A.; MARTINS, M. H. P. **Filosofando** – introdução à filosofia. 3.ed. São Paulo: Moderna, 2003.

ARAÚJO, V. de C. **A conceituação de governabilidade e governança, da sua relação entre si e com o conjunto da reforma do Estado e do seu aparelho**. Brasília: Enap, 2002.

ARISTÓTELES. **Ética a Nicômaco**. 3. ed. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 1999.

ARISTÓTELES. **Política**. Tradução de José Oscar de Almeida Marques. Campinas: IFCH-Unicamp, Departamento de Filosofia. Disponível em: <<http://www.unicamp.br/~jmarques/cursos/1998-hg-022/politica.doc>>. Acesso em: 24 maio 2013.

ARRUDA, J. J.; PILETTI, N. **Toda a história** - da modernidade à formação de novos impérios. São Paulo: Ática, 2008.

ASSOCIAÇÃO CONTAS ABERTAS. **Índice de transparência 2010**. Avaliação dos portais de transparência dos estados brasileiros e do Distrito Federal. Brasília, 2010.

AVRITZER, L. **A moralidade da democracia: ensaios em democracia habermasiana e teoria democrática**. Minas Gerais: Perspectiva, 1999.

AZEVEDO M. L. N. de. Igualdade e equidade: qual é a medida da justiça social? **Avaliação**, Campinas, Sorocaba, SP, v.18, n.1, p.129-150, mar. 2013. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/aval/v18n1/08.pdf>>. Acesso em: 22 set. 2013.

BANCO MUNDIAL. Relatório sobre o desenvolvimento mundial 2006. Disponível em <<http://siteresources.worldbank.org/INTWDR2006/Resources/477383-1127230817535/0821364154.pdf>>. Acesso em: 11 mar. 2014.

BANDEIRA DE MELLO, C. A. **Curso de direito administrativo**. 26.ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

BANDEIRA DE MELLO, C. A. **Discricionariedade e controle jurisdicional**. 2.ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

BAPTISTA, T. W. de F.; REZENDE, M. de. A ideia de ciclo na análise de políticas públicas. In: MATTOS, R. A; BAPTISTA, T. W. de F. (Org.). Caminhos para Análise das Políticas de Saúde. Rio de Janeiro: IMS; EPSJV; FAPERJ, 2011. p. 138-165. Disponível em: <<http://www.ims.uerj.br/ccaps/wp-content/uploads/2011/10/Livro-Completo-versao-online.pdf>>. Acesso em: 4 dez. 2013.

BARRETO, C. M. **Análise dos fatores que influenciam a atuação do conselho fiscal nas empresas brasileiras**. 2011. Dissertação (Mestre em Gestão Empresarial) – Escola Brasileira de Administração Pública e Empresas da Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2011.

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 direito constitucional**. 14.ed. São Paulo: Saraiva, 2000.

BDMG. **Minas Gerais do século XXI**: transformando o poder público – a busca da eficácia. Belo Horizonte: Rona, 2002. v.9.

BENEVIDES, M. da G. **A cidadania ativa**: referendo, plebiscito e iniciativa popular. São Paulo: Ática, 1991.

BERGAMINI JUNIOR, S. Controles Internos como um Instrumento de Governança Corporativa. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, v.12, n.24, p.149-188, dez. 2005.

BERGUE, S. T. **Gestão de pessoas em organizações públicas**. Caxias do Sul: Educs, 2005.

BEUREN, I. M. (Org.). **Como elaborar trabalhos monográficos em contabilidade**: teoria e prática. São Paulo: Atlas, 2003.

BILLIER, J.-C.; MARYIOLI, A. **História da filosofia do direito**. Tradução de Maurício de Andrade. Barueri, SP: Manole, 2005.

BITTAR, E. C. B. **Curso de filosofia política**. São Paulo: Atlas, 2011.

BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. **Dicionário de Política**. 5.ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, São Paulo, 2000.

BOBBIO, Norberto. **Estado, governo, sociedade**: por uma teoria geral da política. 14.ed. São Paulo: Paz e Terra, 2007.

BOGONI, N. M. *et al.* Proposta de um modelo de relatório de administração para o setor público baseado no Parecer de Orientação n.º 15/87 da Comissão de Valores Mobiliários: um instrumento de governança corporativa para a administração pública. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.44, n.1, p.119-142, jan./fev. 2010.

BONAVIDES, P. A evolução constitucional do Brasil. Conferência. **Estudos Avançados**, n.14, v.40, 2000. Conferência proferida na Academia Piauiense de Letras em 27 de julho de 2000a.

BONAVIDES, P. **Ciência política**. 10.ed. São Paulo: Malheiros, 2000b.

BORGES, L. F. X.; SERRÃO, C. F. de B. Aspectos de governança corporativa moderna no Brasil. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, v.12, n.24, p.111-148, dez. 2005. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Publicacoes/Consulta_Expressa/Setor/Governanca_Corporativa/200512_8.html>. Acesso em: 17 ago. 2013.

BORINELLI, M. L. **Estrutura conceitual básica de controladoria**: sistematização à luz da teoria e da práxis. 2006. Tese (Doutorado em Ciências Contábeis) – Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis. Departamento de Contabilidade Atuária, FEA, USP, São Paulo, 2006.

BOURGON, J.; MILLEY, P. **The new frontiers of public administration**: the new synthesis project. Ottawa: Governança Pública Internacional, 2010.

BRAGA, M. V. de A. **O controle social da educação básica pública**: a atuação dos conselheiros do FUNDEB. 2011. Dissertação (Políticas Públicas e Gestão da Educação Básica) – Programa Mestrado em Educação da Faculdade de Educação da Universidade de Brasília, Brasília, 2011. Disponível em: <https://bvc.cgu.gov.br/bitstream/123456789/3677/3/control_social_educacao_basica.pdf>. Acesso em: 12 ago. 2013.

BRASIL. CGU - Controladoria Geral da União. **Controle social** - orientações aos cidadãos para participação na gestão pública e exercício do controle social. 2.ed. Brasília: CGU, 2010.

BRASIL. CGU - Controladoria Geral da União. **Portal da transparência do governo federal**. Disponível em: <<http://www.portaltransparencia.gov.br/>>. Acessos em: 21-26 jun., 13 ago. 2013.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: 1988. **Lex**. Texto constitucional de 5 de outubro de 1988 com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais de n.1, de 1992, a 38, de 2002, e pelas Emendas Constitucionais de Revisão de n.1 a 6, de 1994. 19. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2002. 427p.

BRASIL. **Decreto-Lei n.º 200 de 25 de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre a organização da administração federal, estabelece diretrizes para a reforma administrativa e dá outras providências. Brasília, DF, 25 fev. 1967.

BRASIL. **Emenda Constitucional n.º 19**, de 4 de junho de 1998. **Lex**. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da administração pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm>. Acesso em: 31 jul. 2013.

BRASIL. **Indicadores de programas**: guia metodológico. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Brasília: MPOG, 2010.

BRASIL. **Lei Complementar Federal n.º 101 - LRF, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, DF, 04 maio 2001.

BRASIL. **Lei Complementar Federal n.º 131, de 27 de maio de 2009.** Acrescenta dispositivos à Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000, Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp131.htm>. Acesso em: 13 ago. 2013.

BRASIL. **Lei n.º 12.527, de 18 de novembro de 2011.** Lei de Acesso à Informação (LAI), regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5.º, no inciso II do §3.º do art. 37 e no §2.º do art. 216 da Constituição Federal e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12527.htm>. Acesso em: 30 jun. 2013.

BRASIL. **Lei n.º 7.596 de 10 de abril de 1987.** Altera dispositivos do Decreto-lei n.º 200, de 25 de fevereiro de 1967, modificado pelo Decreto-lei n.º 900, de 29 de setembro de 1969, e pelo Decreto-lei n.º 2.299, de 21 de novembro de 1986, e dá outras providências.

BRASIL. **Lei n.º 8.112, de 11 de dezembro de 1990** (Estatuto do Funcionário Público). Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais.

BRASIL. **Lei n.º 8.429 de 2 de junho de 1992.** Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências.

BRASIL. **Lei n.º 8.666, de 21 de junho de 1993** (Lei das Licitações). Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.

BRASIL. MARE. **Plano diretor da reforma do aparelho do Estado.** 1995. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/PlanoDiretor/planodiretor.pdf>>. Acesso em: 24 jul. 2013.

BRASIL. Presidência da República, Secretaria de Assuntos Estratégicos (PR/SAE). **Agenda nacional de gestão pública.** Brasília: PR/SAE, 2009. Disponível em <<http://www.sae.gov.br/site/?p=2269>>. Acesso em: 23 set. 2013.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. **Nova contabilidade e gestão fiscal - modernização da gestão pública (cartilha).** Brasília: AGR, 2013. Disponível em: <https://www.tesouro.fazenda.gov.br/images/arquivos/Responsabilidade_Fiscal/Contabilidade_Publica/arquivos/CARTILHA_ENCONTRO_PREFEITOS.pdf>. Acesso em: 3 set. 2013.

BREDER, J. C. Controle social – um modelo em construção: contribuições do Tribunal de Contas da União. In: SOUSA JÚNIOR, J. G. de; DANTAS, A. J. da C. *et al.* **Sociedade democrática, direito público e controle externo.** Brasília: Tribunal de Contas da União, 2006. 534p. Disponível em: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/biblioteca_tcu/biblioteca_digital/Sociedade_democr%C3%A1tica_direito_p%C3%BAblico_e_controle_xter.pdf>. Acesso em: 8 ago. 2013.

BRENNER, R. **O boom e a bolha**: os EUA na economia mundial. Rio de Janeiro, Record, 2003.

BRESSER-PEREIRA, L. C. G. A construção política do Estado. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, v.81, p.117-146, 2010a. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n81/a06n81.pdf>>. Acesso em: 12 maio 2013>.

BRESSER-PEREIRA, L. C. G. Democracia, estado social e reforma gerencial. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo: Editora FGV, v.50, n.1, p.112-116, 2010b. Disponível em: <<http://search.proquest.com/docview/365859748?accountid=133485>>. Acesso em: 25 maio 2013.

BRESSER-PEREIRA, L. C. G. Estado, sociedade civil e legitimidade democrática. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo: CEDEC, n.36, p.85-104, 1995. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n36/a06n36.pdf>>. Acesso em: 27 ago. 2013.

BRESSER-PEREIRA, L. C. G. **Nação, sociedade civil, estado e estado-nação**: uma perspectiva histórica. 2008. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br>>. Acesso em: 20 jul. 2013.

BRESSER-PEREIRA, L. C. G. **Reforma do Estado para a cidadania**: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. 34.ed. São Paulo: Brasília: Enap, 1998.

BRESSER-PEREIRA, L. C. G. Reforma do Estado. Entrevista a Diogo Coelho, **Revista Estopim**, julho 27, 2012 (blog polifonia). Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/papers/interviews/2012/12.07.Reforma_do_Estado-Revista-Estopim.pdf>. Acesso em: 7 set. 2013.

BRESSER-PEREIRA, L. C. G. **Reforma estatal en los noventa**: Lógica y mecanismos de control: Hacia el Rediseño del Estado. Bogotá: TM, 1999.

BRESSER-PEREIRA, L. C. G. Reforma gerencial do Estado, teoria política e ensino da administração pública. **Revista Gestão & Políticas Públicas**, v.1, n.2, p.1-6, 2. sem. 2011.

BRESSER-PEREIRA, L. C. G. Uma nova gestão para um novo Estado: liberal, social e republicano. **Revista do Servidor Público**, Brasília, ano 52, n.1, jan./mar. 2001. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/view.asp?cod=1220>>. Acesso em: 26 ago. 2013.

BRESSER-PEREIRA, L. C. G.; SPINK, P. K. (Orgs.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Tradução de Carolina Andrade. 7.ed. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 2005. 316p.

BRESSER-PEREIRA, L.C. G. **Construindo o Estado Republicano**. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 2009.

BRESSER-PEREIRA, Luiz C. G. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, Brasília: Enap, ano 47, v.20, n.1, jan./abr., 1996.

BRULON, V.; OHAYON, P.; ROSENBERG, G. A reforma gerencial brasileira em questão: contribuições para um projeto em construção. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v.63, n.3, p.265-284, jul./set. 2012.

BUCCI, M. P. D. O conceito de políticas públicas em direito. In: BUCCI, M. P. D. (Org.). **Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006.

CADBURY COMMITTEE. **Report of the committee on the financial aspects of corporate governance**. London, 1992. Disponível em: <<http://www.jbs.cam.ac.uk/cadbury/report/committee.html>>. Acesso em: 19 ago. 2013.

CANOTILHO, J. J. G. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 7.ed. Coimbra: Almedina, 2003.

CARRAZZA, A. R. **Curso de direito constitucional tributário**. 19.ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

CARTAXO, M. V. M. **O acesso às informações acerca da despesa pública como incentivo ao controle social**. 2009. Monografia (Especialista em Administração Pública) – Contabilidade Pública, Universidade Gama Filho, 2009.

CARVALHAL DA SILVA, A. L. **Governança corporativa e sucesso empresarial**. São Paulo: Saraiva, 2006.

CARVALHO FILHO, J. dos S. **Manual de direito administrativo**. 21.ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

CARVALHO, A. A importância de criar uma rede nacional de ética pública. Instituto Nacional de Administração (INA). In: 8.º CONGRESSO NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. Portugal, 2011. Disponível em: <<http://repap.ina.pt/bitstream/10782/584/1/A%20importancia%20de%20criar%20uma%20rede%20nacional%20de%20etica%20publica.pdf>>. Acesso em: 9 set. 2013.

CASSEB, P. A. Federalismo. **Aspectos contemporâneos**. Coleção saber jurídico. São Paulo: Juarez de Oliveira, 1999.

CASTANHAR, J. C. A focalização das políticas públicas de fomento à atividade empresarial no Brasil. In: MARTINS, P. E. M.; PIERANTI, O. P. (Orgs.). **Estado e gestão pública: visões do Brasil contemporâneo**. 2.ed. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 2006. p.205-232.

CASTRO, R. B. Eficácia, Eficiência e Efetividade na Administração Pública. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO (EnANPAD), 30., 2006, Salvador. **Anais...** Bahia: Anpad, 2006.

CLAD - Centro Latino-Americano de Administração para o Desenvolvimento. A responsabilização na nova gestão pública latino-americana. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; GRAU, Nuria Cunill (Coords.). **Responsabilização na administração pública**. São Paulo: Clad/Fundap, 2006.

COHEN, E.; FRANCO, R. **Avaliação de projetos sociais**. Petrópolis: Vozes, 2007.

CORBARI, E. C. Accountability e Controle Social: desafio à construção da cidadania. **Cadernos da Escola de Negócios da Unibrasil**, Curitiba, n.2, jan./jun. 2004. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/sf/senado/ilb/asp/ID/Artigos.asp>>. Acesso em: 3 set. 2013.

CORRÊA, D. **A construção da cidadania**: reflexões histórico-políticas. Ijuí, RS: Unijuí, 1999.

CÔRTEZ, S. da N. Q. **Controle social do Estado como estratégia de emancipação e qualificação da democracia**: uma reflexão teórica a partir dos Grupos de Cidadania da Diocese de Barra – Bahia, 2003. Dissertação (Mestrado em Direito e Estado) – Faculdade de Direito da UnB, Brasília, 2003.

COSTA, F. L. da. Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas. **Rev. Adm. Pública** [online], v.42, n.5, p.829-874, 2008. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v42n5/a03v42n5.pdf>>. Acesso em: 13 jul. 2013.

COSTA, F. L.; CASTANHAR, J. C. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. **Revista do Serviço Público**, Rio de Janeiro, v.37, n.5, p.969-92, set./out. 2003.

CVM - Comissão de Valores Mobiliários. **Recomendações da CVM sobre governança corporativa**, jun. 2002. Disponível em: <www.cvm.gov.br/port/public/publ/cartilha/cartilha.doc>. Acesso em: 19 ago. 2013.

DALLARI, D. A. **Elementos de teoria geral do Estado**. 2.ed. São Paulo: Saraiva, 1998.

DATASUS. MINISTÉRIO DA SAÚDE. População infantil segundo Região/Unidade da Federação 2010. Disponível em: <<http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/tabcgi.exe?ibge/censo/cnv/trabinfuf.def>>. Acesso em: 27 set. 2013.

DATASUS. MINISTÉRIO DA SAÚDE. Taxa de analfabetismo por ano segundo Região/Unidade da Federação. Disponível em: <<http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/tabcgi.exe?ibge/censo/cnv/alfuf.def>>. Acesso em: 20 set. 2013.

DEMO, P. **Pesquisa e construção de conhecimento**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1996.

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

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito administrativo**. 23.ed. São Paulo: Atlas, 2010.

DIAS, R. **Ciência política**. 1.ed. São Paulo: Atlas, 2011.

DINIZ, E. Globalização, reforma do Estado e teoria democrática contemporânea. **São Paulo em perspectiva**, São Paulo, v.15, n.4, p.13-22, out./dez. 2001.

DINIZ, E. Governabilidade, democracia e reforma do estado: os desafios da construção de uma nova ordem no Brasil dos anos 90. **DADOS - Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v.38, n.3, p.385-415, 1995.

DINIZ, E. Governabilidade, governance e reforma do Estado: considerações sobre o novo paradigma. **Revista do Serviço Público**, Brasília: Enap, 1996.

DUSSEL, E. **Ética da libertação na idade da globalização e da exclusão**. Petrópolis: Vozes, 2002.

ENTEMAN, W. F. **Managerialism**. The emergence of a new ideology. Madison, Wisconsin. University of Wisconsin Press, 1993.

ESTÊVÃO, J. A. R. **O Estado e o desenvolvimento econômico**. CEsa - Centro de Estudos sobre África e do Desenvolvimento do ISEG/UTL - Instituto Superior de Economia e Gestão da Universidade Técnica de Lisboa, 1999.

EUROPEAN COMMISSION. **European governance** - a white paper. 2001. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2001/com2001_0428en01.pdf>. Acesso em: 6 set. 2013.

FAORO, R. **Os donos do poder: formação do patronato brasileiro**. 3.ed. São Paulo: Globo, 2001.

FARNHAM, D.; HORTON, S. **Managing the new public services**. London: Macmillan, 1992.

FERRAZ JUNIOR, T. Competência da Anvisa e a regulamentação da propaganda. **Revista de Direito Administrativo**, Brasil, 251, mar. 2013. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/7536/6030>>. Acesso em: 8 set. 2013.

FERREIRA FILHO, M. G. **Princípios fundamentais do direito constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2009.

FERREIRA, D. E.S. **Experiências recentes de controle social sobre o processo de orçamentação pública municipal no Brasil**. 2006. 79p. Brasília: ESAF. Monografia premiada em 2.º lugar no XI Prêmio Tesouro Nacional - 2006. Tributação, Orçamentos e Sistemas de Informação sobre a Administração Financeira Pública.

FERREIRA, S. de A. A moralidade na principiologia da atuação governamental. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, Renovar, v.220, 2000.

FONTES FILHO, J. R.; LOUZADA, S. V. Governança de organizações públicas e governança de redes. In: XIV CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. Salvador, Bahia, Brasil, p.1-9, 2009.

FREEMAN, R. E. **Strategic management: a stakeholder approach**. Boston: Pitman, 1984.

FREITAS, J. **Discricionariedade administrativa e o direito fundamental à boa administração pública**. São Paulo: Malheiros, 2007.

FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **IPEA, Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília: IPEA, p.211-259, 2000. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/viewFile/89/158>>. Acesso em: 13 set. 2013.

GENTIL, D. I.; MICHEL, R. Estratégia de desenvolvimento e intervenção fiscal do Estado. In: SICSÚ, João; CASTELAR, Armando (Orgs.). **Sociedade e economia: estratégias de crescimento e desenvolvimento**. Brasília: IPEA, 2009. 252p.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4.ed. 11 reimp. São Paulo: Atlas, 2008.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa**. 5.ed. São Paulo: Atlas, 1999.

GOHN, M. da G. **Conselhos gestores e a participação sociopolítica**. Coleção Questões da Nossa Época. 2.ed. São Paulo: Cortez, 2003. v.84.

GOMES, J.; BRAGA, G. Governança e governabilidade. **Jornal Valor Econômico**, São Paulo, 24 ago. 2005.

GONÇALVES, A. O conceito de governança. In: XIV ENCONTRO DO CONPEDI, 2005. Disponível em: <http://conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/XIV_Congresso/078.pdf>. Acesso em: 17 out. 2013.

GORDILLO, A. **Tratado de derecho administrativo**. 5.ed. Buenos Aires: FDA, 1998.

GRAMSCI, A. **Concepção dialética da história**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1989.

HABERMAS, J. A nova intransparência: a crise do Estado de bem-estar social e o esgotamento das energias utópicas. Tradução de Carlos Alberto Marques Novaes. **Novos Estudos Cebrap**, São Paulo, n.18, p.103-113, set. 1987.

HAURIOU, M. **Précis de droit administratif**. Paris: Recueil-Sirey, 1925.

HOBSBAWM, E. J. **Era dos extremos: o breve século XX: 1914-1991**. Tradução de Marcos Santarrita. 10.ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2008.

HÖFLING, E. de M. Estado e políticas (públicas) sociais. *Cadernos Cedes*, Campinas, v. 21, n. 55, p. 30-41, nov. 2001.

HYDEN, G.; BRATTON, M. *Governance and Politics in Africa*. Boulder, CO: Lynne Rienner, 1992.

IAA - INSTITUTE OF INTERNAL AUDITORS **Supplemental guidance: the role of auditing in public sector governance**. 2nd. edition, 2012. Disponível em: <https://na.theiia.org/standards-guidance/Public%20Documents/Public_Sector_Governance1_1_.pdf>. Acesso em: 30 ago. 2013.

IBGC. Instituto Brasileiro de Governança Corporativa. **Código das melhores práticas de governança corporativa**. 4.ed. São Paulo: IBGC, 2009. Disponível em: <<http://www.ibgc.org.br/CodigoMelhoresPraticas.aspx>>. Acesso em: 15 ago. 2013.

IBGC. Instituto Brasileiro de Governança Corporativa. **Linha do tempo**. Disponível em: <<http://www.ibgc.org.br/LinhaTempo.aspx>>. Acesso em: 18 ago. 2013.

IBGE. Contas Regionais do Brasil 2010. **IBGE, Contas Nacionais**, Rio de Janeiro, n.38, 2012. Disponível em: <<http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv62688.pdf>>. Acesso em: 30 set. 2013.

IBGE. **Contas Regionais do Brasil**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010. 64 p. (série relatórios metodológicos, v.37). Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/contasregionais/2008/SRM_contasregionais.pdf>. Acesso em: 10 out. 2013.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Demográfico 2010**. Características da população e dos domicílios. Resultados do universo. Disponível em: <http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/93/cd_2010_caracteristicas_populacao_domicilios.pdf>. Acesso em: 12 out. 2013.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa de Informações Básicas Estaduais - Estadic**. Perfil dos estados brasileiros. Rio de Janeiro, 2013. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/estadiv2012/>>. Acesso em: 10 set. 2013.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. PNAD. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios**: síntese de indicadores 2010. Rio de Janeiro: IBGE, 2012. Disponível em <<http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv61566.pdf>>. Acesso em: 10 out. 2013.

IFAC. International Federation Of Accountants - PSC. Study 13. **Governance in the public sector**: a governing body perspective, 2001. Disponível em: <<http://www.ifac.org/sites/default/files/publications/files/study-13-governance-in-th.pdf>>. Acesso em: 28 ago. 2013.

INSTITUTO ETHOS. **Integridade**. Disponível em: <<http://www3.ethos.org.br/conteudo/construindo-uma-nova-economia/economia-responsavel/integridade-e-transparencia/#.UilhGdy5eHs>>. Acesso em: 9 set. 2013.

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**, Rio de Janeiro, v.36, n.1, p.51-72, jan./fev. 2002.

JANNUZZI, P. M. 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.

JANNUZZI, P. M. **Indicadores sociais no Brasil**: conceitos, fonte de dados e aplicações. Campinas: Alínea, 2001.

JELLINEK, G. **Allgemeine staatslehre**. 3.ed. Berlin, 1914.

JENSEN, M. **A theory of the firm**: governance, residual claims and organizational forms. 1.ed. Cambridge, MA: Harvard University Press, 2001.

JENSEN, M.; MECKLING, W. Theory of the firm: managerial behaviour, agency costs, and ownership structures. **Journal of Financial Economics**, v.3, p.305-360, 1976.

KAPLAN, A. **A conduta na pesquisa**: metodologia para as ciências do comportamento. São Paulo: EPU, Edusp, 1975.

KELSEN, H. **Teoria geral do direito e do estado**. 4.ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

KENNY, A. **História concisa da filosofia ocidental**. Tradução de Desidério Murcho, Fernando Martinho, Maria José Figueiredo, Pedro Santos e Rui Cabral. Temas e Debates, 1999. Disponível em: <http://criticanarede.com/pol_locke.html>. Acesso em: 23 maio 2013.

KISSLER, L.; HEIDEMANN F. G. Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade? **Revista da Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.40, n.3, p.482, 2006.

KOOIMAN, J. **Modern governance**: new government-society interactions. Newbury Park, Calif.: Sage, 1993.

KOOIMAN, J. Social-Political Governance: overview, reflections and design. **Public Management**, England: Routledge, v.1, p.67-92, 1999.

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

LANDSHEERE, G. de. **Le pilotage des systèmes d'éducation**. Steering education systems. Brussels: De Boeck, 1994.

LAURETTI, L. **O princípio da transparência no contexto da governança corporativa**. Disponível em: <<http://www3.ethos.org.br/cedoc/5790/#.UhFTmNy5eHs>>. Acesso em: 18 ago. 2013.

LIMA JÚNIOR, O. B. As reformas administrativas no Brasil: modelos, sucessos e fracassos. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v.49, n.2, 1998.

LIMA, L. H. **Controle externo**. 2.ed. revista amp. e atual. até a súmula vinculante n.º 3 - STF e a emenda constitucional n.º 55/2007. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

LOCKE, J. **Segundo tratado sobre o governo civil**. Tradução de Magda Lopes e Marisa Lobo da Costa. Petrópolis: Vozes, 2003.

LOEWENSTEIN, K. **Teoría de la constitución**. Tradução de Alfredo Gallego Anabitarte. 2.ed. Barcelona: Ediciones Ariel, 1970.

LÖFFLER, E. Governance: die neue generation von staats - und Verwaltungs-modernisierung. **Verwaltung & Management**, v.7, n.4, 2001.

LONGO, F. **Public governance for results**: a conceptual and operational framework. 10th CEPA Meeting, April, p.4-8, 2011. Disponível em: <<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/undpadm/unpan045250.pd>>. Acesso em: 2 out. 2013.

MALBERG, R. C. de. **Teoría general del Estado**. 2.^a reimp. México: Facultad de Derecho/UNAM; Fondo de Cultura Económica, 2001.

MALUF, S. **Teoria geral do Estado**. 26.ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2007.

MANZI, V. A. **Compliance no Brasil**: consolidação e perspectivas. São Paulo: Saint Paul, 2008.

MAQUIAVEL, N. **O Príncipe**. Coleção Os Pensadores. São Paulo: Editora Nova Cultural, 1996.

MARINI, C. Aspectos contemporâneos do debate sobre reforma da administração pública no Brasil: a agenda herdada e as novas perspectivas. **Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado - RERE**, Salvador: Instituto de Direito Público da Bahia, n.1, mar./abr./maio, 2005. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com/revista/RERE-1-MARÇO-2005-CAIO%20MARINI.pdf>>. Acesso em: 25 jul. 2013.

MARINI, C. Crise e reforma do Estado: uma questão de valorização do servidor. **Revista do Serviço Público**, ano 47, v.120, n.3, set./dez. Brasília: Enap, 1996. Disponível em: <http://www.enap.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=2>. Acesso em: 27 ago. 2013.

MARINI, C. **Desenvolvendo a cultura empreendedora na administração pública**: panacéia, utopia ou realidade? São Paulo: Fundap, 2004. Disponível em: <https://novo.fundap.sp.gov.br/egap/PAvGestaoPublica/.../CAIO_MARINI.doc>. Acesso em: 25. jul. 2013.

MARQUES, M. da C. **Corporate governance in the public sector in Portugal**: principles, elements and conceptual framework. An International Meeting of the American Accounting Association. California, 2005. Disponível em: <http://www.aaahg.org/am2005/display.cfm?filename_subid%5f772%2edf&mimetype=application%2fpdf>. Acesso em: 26 ago. 2013.

MARTINS, D. B. O estado natural de Thomas Hobbes e a necessidade de uma instituição política e jurídica. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 6, n.51, out. 2001. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/2117>>. Acesso em: 23 maio 2013.

MARTINS, H. F. Burocracia e a revolução gerencial - a persistência da dicotomia entre política e administração. **Revista do Serviço Público**, Brasília, ano 48, n.1, jan./abr. 1997a. Disponível em: <<http://www2.tjce.jus.br:8080/esmec/wp-content/uploads/2013/06/3-burocracia.pdf>>. Acesso em: 23 jul. 2013.

MARTINS, H. F. Ética do patrimonialismo e a modernização da administração pública brasileira. In: MOTTA, Fernando C. Prestes; CALDAS, Miguel P. **Cultura organizacional e cultura brasileira**. São Paulo: Atlas, 1997b.

MARTINS, H. F. O avança Brasil e a gestão empreendedora: uma análise de modelos de planejamento e gestão governamental. In: V CONGRESSO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, Santo Domingo, Rep. Dominicana, p.24-27, Oct. 2000. Disponível em: <<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0038403.pdf>>. Acesso em: 30 jul. 2013.

MARTINS, H. F.; JOPPERT, M. P. Governança contemporânea: hierarquias, mercados e redes. **Revista Rede de Humanização do Desenvolvimento**, ano 1, n.1, ago. 2011. Disponível em: <<http://www.institutopublic.com.br/documents/14/24668/Governan%C3%A7a+contempor%C3%A2nea/1e07167a-9646-4a05-a146-0b958ea7f623>>. Acesso em: 27 ago. 2013.

MARTINS, H. F; MARINI, C. **Um guia de governança para resultados na administração pública**. Brasília: Publix, 2010.

MARX, K; ENGELS, F. **Obras escolhidas**. São Paulo: Alfa-Omega, 1983.

MATIAS-PEREIRA, J. A governança corporativa aplicada no setor público brasileiro. **Administração Pública e Gestão Social**, Viçosa, v.2, n.1, p.109-135, jan./mar. 2010a. Disponível em: <<http://www.apgs.ufv.br/index.php/apgs/article/view/2b1/22#.UmCdidy5eHs>>. Acesso em: 2 set. 2013.

MATIAS-PEREIRA, J. **Finanças públicas: a política orçamentária no Brasil**. 3.ed. São Paulo: Atlas, 2006.

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

MAXIMIANO, A. C. A. **Introdução à Administração**. São Paulo: Atlas, 2005.

MEDAUAR, O. **Direito administrativo moderno**. 7.ed. São Paulo: RT, 2003.

MEIRELLES, H. L. **Direito administrativo brasileiro**. 36.ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

MEIRELLES, H. L. **Direito administrativo brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 1994.

MENDES, F. A. H. Governança corporativa no setor público - análise do conceito e um estudo de caso do Banco Central do Brasil. **Revista de Gestão Pública**, Brasília, v.2, n.1, p.5-22, jan./jun. 2008. Disponível em: <http://www.escolade governo.pr.gov.br/arquivos/File/Estados_Brasileiros%20Distrito_Federal/Revistas/revista_gestao_publica_vol_2.pdf>. Acesso em: 28 ago. 2013.

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

MÈSZÁROS, I. A crise estrutural do capital. **Revista Outubro**, São Paulo: Xamã, n.3, 2000.

MOISES, J. A. Democracia e desconfiança das instituições democráticas. In: _____ (Org.). **Democracia e confiança: por que os cidadãos desconfiam das instituições públicas?** São Paulo: Editora da USP, 2010.

MORAES, M. C. B. Constituição e direito civil: tendências. **Revista Direito, Estado e Sociedade**, Rio de Janeiro: PUC-RJ, v.15, 2001.

MORAIS, M. E. da S. P. Sobre a evolução do Estado. Do Estado absolutista ao Estado democrático de direito. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 16, n.2833, abr. 2011. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/18831>>. Acesso em: 21 maio 2013.

MORAIS, J. L.O. **Ética e conflito de interesses no serviço público**. Brasília: ESAF, 2009.

NORTH, D. C. **Instituciones, câmbio institucional y desempeño económico**. México, D. F.: Fondo de Cultura Económica, 2006. p.13-16.

OCDE - Organização para Cooperação Econômica e Desenvolvimento. **Avaliação da OCDE sobre o sistema e integridade da administração pública federal brasileira**. Paris. 2011. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/publicacoes/AvaliacaoIntegridadeBrasileiraOCDE/AvaliacaoIntegridadeBrasileiraOCDE.PDF>>. Acesso em: 22 jun. 2013.

OCDE - Organização para Cooperação Econômica e Desenvolvimento. **Diretrizes da OCDE sobre governança corporativa para empresas de controle estatal, 2005**. Disponível em: <<http://www.oecd.org/corporate/ca/corporategovernanceofstate-ownedenterprises/42524177.pdf>>. Acesso em: 30 ago. 2013.

OCDE - Organização para Cooperação Econômica e Desenvolvimento. **Os princípios da OCDE sobre o governo das sociedades**. 2004. Disponível em: <<http://www.oecd.org/daf/ca/corporategovernanceprinciples/33931148.pdf>>. Acesso em: 21 ago. 2013.

OCDE - Organização para Cooperação Econômica e Desenvolvimento. Reating an Effective Ethics Infrastructure. **Public Management Gazette**, n.7, dez. 1997. p.1-8. Disponível em: <<http://resources.transparency.bg/download.html?id=552>>.

OCDE - Organização para Cooperação Econômica e Desenvolvimento. **Relatório sobre governança corporativa na América Latina**. 2003. Tradução de Pinheiro Neto Advogados. Disponível em: <<http://www.oecd.org/corporate/ca/corporategovernanceprinciples/24277169.pdf>>. Acesso em: 19 ago.2013.

OCDE - Organização para Cooperação Econômica e Desenvolvimento. **The challenge of capacity development: working towards good practice**, OECD, 2006. Disponível em: <<http://www.oecd.org/development/governance-development/42389282.pdf>>. Acesso em: 30 ago. 2013.

O'DONNEL, G. Accountability horizontal e novas poliarquias. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n.44, p.27-54. 1998. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n44/a03n44.pdf>>. Acesso em: 4 set. 2013.

O'DONNEL, G. **Democracia delegativa?** Novos estudos, São Paulo, n.31, p.25-49, out, 1991. Disponível em: <http://novosestudos.uol.com.br/v1/files/uploads/contents/65/20080624_democracia_delegativa.pdf>. Acesso em: 04 set. 2013.

OLIVEIRA, G. J. de. Governança pública e parcerias do Estado: a relevância dos acordos administrativos para a nova gestão pública. **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, RS, v.XI, n.58, out. 2008. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=5177>. Acesso em: 01 set. 2013.

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

PAIVA, C. H. A. A burocracia no Brasil: as bases da administração pública nacional em perspectiva histórica (1920-1945). **História**, São Paulo, v.28, n.2, p.775-796, 2009.

PAIVA, R. M. M. **O controle social na administração pública**: propostas para estruturar e estimular o seu desenvolvimento, 2004. Disponível em: <https://bvc.cgu.gov.br/bitstream/123456789/2997/1/o_controle_social_na.pdf>. Acesso em: 8 ago. 2013.

PAPA JOÃO XXIII. Encíclica II. *Pacem in terris*. Roma: Editora do Vaticano, 1963.

PARSONS, D. W. **Public policy**: an introduction to the theory and practice of policy analysis. Cheltenham, UK; Northampton, MA, USA, 1995.

PASOLD, C. L. **Função social do estado contemporâneo**. 2.ed. Florianópolis: Estudantil, 1988.

PAULA, A. P. P. de. Administração Pública Brasileira: entre o Gerencialismo e a Gestão Social. **Revista de Administração de Empresas**, Rio de Janeiro: ERA/Debate, 2005.

PAULA, A. P. P. de. **Entre a administração e a política**: os desafios da gestão pública democrática. 2003. Tese (Doutorado em Ciências Políticas) - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2003.

PINHO, J. A. G. de; SACRAMENTO, A. R. S. Accountability, já podemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.43, n.6, p.1.343-1.368, 2009. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v43n6/06.pdf>>. Acesso em: 4 set. 2013.

PLATT NETO, O. A. *et al.* Publicidade e transparência das contas públicas: obrigatoriedade e abrangência. **Revista Cont. Vista & Revista**, Belo Horizonte, v.18, n.1, p.75-94, jan./mar. 2007.

PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. **Atlas do Desenvolvimento Humano do Brasil 2013**. O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/atlas/ranking/Ranking-IDHM-UF-2010.aspx>>. Acesso em: 8 out.2013.

PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. **Relatório de desenvolvimento humano brasileiro 2009/2010**, 2010. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/HDR/arquivos/rdh_Brasil_2009_2010.pdf>. Acesso em: 12 out. 2013.

POLLITT, C. **Managerialism and the public services** – the angloamerican experience. Oxford/Massachusetts: Basil Blackwell, 1990.

PRADO JÚNIOR, C. **Formação do Brasil contemporâneo**. São Paulo: Brasiliense, 1979.

PRATES, A. A. P. Administração pública e burocracia. In: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio. **Sistema político brasileiro**: uma introdução. 2.ed. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stifung; São Paulo: Editora Unesp, 2007.

RABELO, F.; SILVEIRA, J. M. Estruturas de governança e governança corporativa: avançando na direção da integração entre as dimensões competitivas e financeiras. **Texto para Discussão**, Campinas: IE/UNICAMP, n.77, jul. 1999.

RAWLS, John. **Uma Teoria da Justiça**. São Paulo: Martins Fontes, 1997.

REIS, E. F. **Federalismo fiscal**: competência concorrente e normas gerais de direito tributário. Belo Horizonte: Mandamentos, 2000.

RESENDE, A. J. **Direito constitucional**: histórico das constituições brasileiras. Goiânia, 2013.

RIBAS, F. M. **O controle social na administração pública municipal**. 2008. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Direito) – Área de Concentração em Direito do Estado, Setor de Ciências Jurídicas da Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2008.

RIBEIRO, R. J. B. **Administração financeira e orçamentária**. 4.ed. Brasília, DF: Vestcon, 2008.

RICHARDS, D.; SMITH, M. J. **Governance and public policy in the United Kingdom**. New York: Oxford University Press, 2002.

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

ROLIM, M. H. B. B. **Controle interno na administração pública federal**: o papel da Controladoria Geral da União no combate à corrupção e no incentivo ao controle social, 2006. Disponível em: <https://bvc.cgu.gov.br/bitstream/123456789/3365/1/controle_interno_na_administracao.pdf>. Acesso em: 7 ago. 2013.

ROSENAU, J. N. Governança, ordem e transformação na política mundial. In: ROSENAU, James N.; CZEMPIEL, Ernst-Otto. **Governança sem governo**: ordem e transformação na política mundial. Brasília: Ed. UnB; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000, p.11-46.

RUA, M. das G. Análise de Políticas Públicas: conceitos básicos. In: RUA, M. das G.; VALADÃO, M. I. **O Estudo da Política**: temas selecionados. Brasília: Paralelo 15, 1998.

SAES, D. **Estado e democracia**: ensaios teóricos. Campinas: IFCH/Unicamp, 1994.

SANTOS, J. L. **Tribunal de Contas da União & controles estatal e social da administração pública**. 1.ed. 5.^a reimp. Curitiba: Juruá, 2003, 2011.

SANTOS, L. A. dos; CARDOSO, R, L. dos S. Avaliação de desempenho da ação governamental no Brasil: problemas e perspectivas. In: XV CONCURSO DE ENSAYOS DEL CLAD "CONTROL Y EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO GUBERNAMENTAL". Caracas, 2001.

SANTOS, M. H. de C. Governabilidade, governança e democracia: criação da capacidade governativa e relações executivo-legislativo no Brasil pós constituinte. **DADOS - Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v.40, n.3, p.335-376, 1997.

SARMENTO, D. **Interesses públicos versus interesses privados na perspectiva da teoria e da filosofia constitucional**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

SCHEINKMAN, J. A. **O desenvolvimento do mercado de capitais no Brasil**. 2000. Disponível em: <<http://www.princeton.edu/main/tools/search/index.xml?q=SCHEINKMAN+governance>>. Acesso em: 19 ago.2013.

SECCHI, L. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Revista de Administração Pública (RAP)**, Rio de Janeiro, v.43. n.2, p.347-369, mar./abr, 2009. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v43n2/v43n2a04.pdf>>. Acesso em: 29 e 30 jul. 2013.

SECCHI, L. **Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

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: 17 set. 2013.

SILVA, J. A. da. **Curso de direito constitucional positivo**. 30.ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

SIRAQUE, V. **Controle social da função administrativa do Estado: possibilidades e limites da Constituição de 1988**. São Paulo: Saraiva, 2005.

SLOMSKI, V. **Teoria do agenciamento no estado** – uma evidenciação da distribuição da renda econômica produzida pelas entidades públicas de administração direta. 1999. Tese (Doutorado em Ciências Contábeis) – Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis, Departamento de Contabilidade e Atuaria, Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo, São Paulo, 1999.

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n.16, jul./dez. 2006, p.20-45. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16>>. Acesso em: 4 dez.2013.

SOUZA, T de M. G. e. **Governança corporativa e o conflito de interesses nas sociedades anônimas**. São Paulo: Atlas, 2005.

SPINELLI, M. Controle interno. In: AVRITZER, Leonardo *et al.* (Org.). **Corrupção: ensaios e críticas**. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2008.

STRECK, L. L.; MORAIS, J. L. B. **Ciência política e teoria geral do Estado**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2000.

STREIT, R. E.; KLERING, L. R. Governança Pública sob a Perspectiva dos Sistemas Complexos. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA, Rio de Janeiro, nov. 2004. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/diversos/trabalhos/EnAPG/enapg_2004/2004_ENAPG227.pdf>. Acesso em: 29 ago. 2013.

STREIT, R. E.; KLERING, L. R. **Um Modelo Baseado em Agentes para a Análise da Governança Regulamentar do Sistema Financeiro**. Porto Alegre, 2006. 286 f. Tese (Doutorado) –Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Escola de Administração, Programa de Pós-Graduação em Administração, Porto Alegre, 2006. Disponível em: <<http://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/7485>>. Acesso em: 30 ago. 2013

TELLES JÚNIOR, G. **Iniciação na ciência do direito**. São Paulo: Saraiva, 2001.

TELLES, V. **Extratos do texto apresentado no Seminário Internacional sobre Indicadores Sociais para Inclusão Social**. Núcleo de Estudos e Pesquisas em Seguridade e Assistência Social do Programa de Estudos Pós-Graduados da PUC-SP, em 15 e 16 de maio 2003. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/direitos/indicadores/sistema_br/novib_mat06.pdf>. Acesso em: 9 out. 2013.

TELLO, D. C. V. **O controle da administração pública no Brasil e na Colômbia**. 2011. Dissertação (Pós-Graduação em Direito) – Área de Concentração Direito do Estado, Setor de Ciências Jurídicas da Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2011.

TENÓRIO, F. G. **Cidadania e desenvolvimento local**. Rio de Janeiro: FGV; Ijuí: Unijuí, 2007.

TENÓRIO, F. G. **Um espectro ronda o Terceiro Setor: o espectro do mercado**. 2.ed. rev. Ijuí: Ed. Unijuí, 2004.

TORRES, M. D. de F. **Estado, democracia e administração pública no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2004.

TOYE, J. Mudanças de perspectiva em economia do desenvolvimento. Tradução de Changing perspectives in development economics. In: CHANG, Ha Joon (Ed.). **Rethinking development economics**. London: Anthem, 2003, p.21-40.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). Normas de auditoria do Tribunal de Contas da União. Revisão junho 2011. **Boletim do Tribunal de Contas da União**. Especial, Ano XLIV, n.12. Brasília: TCU, 2011. Disponível em: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/fiscalizacao_controle/normas_auditoria/BTCU-ESPECIAL-12-de-05-072011%20Normas%20de%20Auditoria.pdf>. Acesso em: 30 ago. 2013.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Estatísticas e resultados da eleição**. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-anteriores/eleicoes-2010/estatisticas>>. Acesso em: 12 out. 2013.

USP - UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO. FEA - Faculdade de Economia, Administração e Ciências Contábeis. **Princípios da administração pública - poderes, deveres, direitos e responsabilidades do servidor**. São Paulo: Gráfica FEAUSP, 2013. Disponível em: <http://www.fea.usp.br/media/fck/Manual_direito_Administrativo_ok.swf>. Acesso em: 5 out. 2013.

VALARELLI, L. L. **A gestão de projetos e a construção e o uso de indicadores**. Rio de Janeiro, jul. 2005. Disponível em: <<http://www.casa.org.br/images/PDFARQUIVOS/Indicadores.pdf>>. Acesso em: 8 out. 2013.

WAHRLICH, B. M. de S. Reforma administrativa federal brasileira: passado e presente. **Revista de Administração Pública**, Brasília, v.8, p.27-75, 1974.

WALLE, S. Van Del. Measuring Bureaucratic Quality in Governance Indicators. **EGPA Annual Conference, Study Groupon Productivity and Quality in the Public Sector**. Bern (CH), Aug. 31st, Sep. 3rd, 2005.

WEBER, M. **Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva**. Tradução de Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. Brasília, DF: Editora da Universidade de Brasília, 2004. v.1.

WHO - World Health Organization. **Catalogue of health indicators**. Geneva, 1996.

WILKINSON, R.; PICKETT, K. **The spirit level: why equality is better for everyone**. London: Penguin, 2010.

WILLIAMSON, O. E. **The mechanisms of corporate governance**. Oxford: Oxford University Press, 1996. Disponível em: <http://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=&id=meERBVysP6YC&oi=fnd&pg=PA3&dq=WILLIAMSON,+Oliver+E.+the+mechanisms+of+corporate+governance&ots=0r-Si5o1dD&sig=bm9c_5Gi3yaHT1BRYZugchebC5Y#v=onepage&q=WILLIAMSON%2C%20Oliver%20E.%20the%20mechanisms%20of%20corporate%20governance&f=false>. Acesso em: 20 ago. 2013.

WORLD BANK. **What is Governance?** Disponível em: <<http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp>>. Acesso em: 27 ago. 2013.

ZINGALES, L. **The New Palgrave Dictionary of Economics**. Second Ed., 2008.

APÊNDICES

Tabela 1 - Formação do Indicador 3.1.1: Taxa de Votos Válidos sobre Total do Eleitorado Eleições 2010 - 1.º Turno

Taxa de votos válidos votos efetivos versus total eleitorado apto	Quantidade de eleitores aptos 1.º turno	Qt votantes efetivos 1.º turno	Taxa de comparecimento às urnas 1.º turno	Votos válidos excluídos brancos e nulos 1.º turno	Taxa de votos válidos (excluído abstenções) 1.º turno	Taxa de votos válidos (excluído abstenções e votos brancos e nulos) 1.º turno
2010						
Brasil	135.523.581	111.038.684	0, 82	101.441.152	0, 91	0, 749
Norte	9.980.283	7.950.593	0, 80	7.481.468	0, 94	0, 750
Rondônia	1.078.348	846.351	0, 78	789.664	0, 933	0, 732
Acre	470.545	363.570	0, 77	345.821	0, 951	0, 735
Amazonas	2.028.122	1.621.948	0, 80	1.525.174	0, 940	0, 752
Roraima	271.596	233.616	0, 86	222.621	0, 953	0, 820
Pará	4.763.435	3.754.672	0, 79	3.546.584	0, 945	0, 745
Amapá	420.331	357.792	0, 85	340.740	0, 952	0, 811
Tocantins	947.906	772.644	0, 82	710.864	0, 920	0, 750
Nordeste	36.703.502	29.205.185	0, 80	25.934.646	0, 888	0, 707
Maranhão	4.320.748	3.285.100	0, 76	2.943.779	0, 896	0, 681
Piauí	2.261.862	1.813.324	0, 80	1.622.041	0, 895	0, 717
Ceará	5.878.066	4.699.435	0, 80	4.198.511	0, 893	0, 714
Rio Gde. do Norte	2.245.115	1.877.681	0, 84	1.635.163	0, 871	0, 728
Paraíba	2.738.313	2.232.261	0, 82	1.937.986	0, 868	0, 708
Pernambuco	6.256.213	5.041.936	0, 81	4.451.932	0, 883	0, 712
Alagoas	2.033.483	1.583.844	0, 78	1.394.079	0, 880	0, 686
Sergipe	1.425.334	1.184.869	0, 83	1.063.254	0, 897	0, 746
Bahia	9.544.368	7.486.735	0, 78	6.687.901	0, 893	0, 701
Sudeste	58.909.731	48.804.240	0, 83	44.682.853	0, 916	0, 758
Minas Gerais	14.513.934	11.838.442	0, 82	10.785.588	0, 911	0, 743
Espírito Santo	2.521.991	2.083.045	0, 83	1.925.891	0, 925	0, 764
Rio de Janeiro	11.584.083	9.572.486	0, 83	8.545.075	0, 893	0, 738
São Paulo	30.289.723	25.310.267	0, 84	23.426.299	0, 926	0, 773
Sul	20.242.267	17.150.589	0, 85	15.963.891	0, 931	0, 789
Paraná	7.597.999	6.347.623	0, 84	5.935.001	0, 935	0, 781
Santa Catarina	4.536.718	3.900.064	0, 86	3.623.129	0, 929	0, 799
Rio Grande do Sul	8.107.550	6.902.902	0, 85	6.405.761	0, 928	0, 790
Centro-Oeste	9.687.798	7.928.077	0, 82	7.378.294	0, 931	0, 762
Mato Grosso do Sul	1.700.912	1.392.464	0, 82	1.301.849	0, 935	0, 765
Mato Grosso	2.094.032	1.655.212	0, 79	1.536.593	0, 928	0, 734
Goiás	4.058.912	3.329.636	0, 82	3.082.793	0, 926	0, 760
Distrito Federal	1.833.942	1.550.765	0, 85	1.457.059	0, 940	0, 794

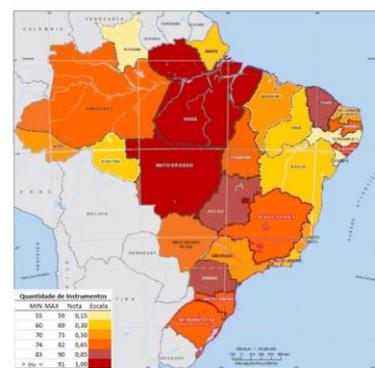
Fonte: Elaboração e ponderação pela autora a partir dos dados originais do Tribunal Superior Eleitoral (TSE). Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas>>

Nota: Neste estudo, considerou-se participação popular o valor final descontado das abstenções, bem como se descontou também os votos válidos e nulos. Observar que o TSE desconta apenas os votos brancos e nulos da quantidade dos votantes que efetivamente compareceram às urnas.

Tabela 2 - Formação do Indicador 3.2.1: Número de Instrumentos Relativos aos Conselhos Nacionais e Estaduais - 2012

Estado	13 Conselhos e Fundos	Conselho fundo estadual de direitos humanos	Conselho fundo estadual de direitos da mulher	Conselho estadual de segurança alimentar e nutricional	Quant. de Instrumentos detectados pela pesquisa	NOTA
Pernambuco	42	5	4	4	55	0,1500
Sergipe	49	0	0	7	56	0,1500
Roraima	48	0	4	7	59	0,1500
Rondônia	51	0	6	4	61	0,3000
Amapá	53	0	4	8	65	0,3000
Piauí	52	5	6	4	67	0,3000
Bahia	53	5	7	4	69	0,3000
Rio de Janeiro	57	4	3	5	69	0,3000
Rio Grande do Norte	54	7	4	5	70	0,5000
São Paulo	58	4	3	5	70	0,5000
Acre	56	4	7	4	71	0,5000
Maranhão	56	6	5	5	72	0,5000
Espírito Santo	52	8	7	6	73	0,5000
Mato Grosso do Sul	60	5	4	4	73	0,5000
Amazonas	59	5	6	5	75	0,6500
Santa Catarina	65	0	5	5	75	0,6500
Rio Grande do Sul	66	0	6	5	77	0,6500
Minas Gerais	64	5	6	4	79	0,6500
Alagoas	62	6	7	5	80	0,6500
Paraíba	63	7	5	6	81	0,6500
Tocantins	68	6	5	3	82	0,6500
Paraná	67	7	7	4	85	0,8500
Goiás	66	5	8	7	86	0,8500
Ceará	71	6	5	5	87	0,8500
Distrito Federal	77	8	6	4	95	1,0000
Pará	76	8	7	5	96	1,0000
Mato Grosso	85	5	7	5	102	1,0000

Quantidade de Instrumentos			
MIN	MAX	Nota	Escala
55	59	0,15	
60	69	0,30	
70	73	0,50	
74	82	0,65	
83	90	0,85	
> ou =	91	1,00	



Fonte: Elaboração e ponderação pela autora a partir dos dados do IBGE, Pesquisa de Informações Básicas Estaduais - 2012
Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>

Nota: Neste estudo, considerou-se como instrumentos: existência, paridade, reunião anual, caráter e disponibilização de orçamento estadual para apoiar o conselho

Tabela 3 Formação do Indicador 5.1.1: Resultados das Recomendações dos Pareceres Prévios do TCU/TCEs das Contas da União e dos Estados - ano 2010

Entes	Parecer Prévio do TCE	Situação da Aprovação			Nota Atribuída
	(Aprovado/Reprovado)	Ressalvas	Considerações	Determinações	
Brasil	aprovado	sim	sim	não	0,50
Norte					0,50
Rondônia	aprovado	sim	não	sim	0,50
Acre	aprovado			sim	0,50
Amazonas	aprovado	não	sim	não	0,50
Roraima	considerado reprovado				0,00
Pará	aprovado	sim	sim	não	0,50
Amapá	considerado reprovado				0,00
Tocantins	reprovado				0,00
Nordeste					0,50
Maranhão	aprovado	sim	não	não	0,50
Piauí	aprovado	sim	não	não	0,50
Ceará	aprovado	não	sim	não	0,50
Rio Grande do Norte	aprovado	não	sim	não	0,50
Paraíba	aprovado	não	sim	sim	0,50
Pernambuco	aprovado	não	sim	não	0,50
Alagoas	aprovado	não	não	não	1,00
Sergipe	aprovado	não	não	não	1,00
Bahia	aprovado	não	sim	não	0,50
Sudeste					0,50
Minas Gerais	aprovado	não	sim	sim	0,50
Espírito Santo	aprovado	não	sim	não	0,50
Rio de Janeiro	aprovado	sim	sim	sim	0,50
São Paulo	aprovado	não	sim	não	0,50
Sul					0,50
Paraná	aprovado	sim	não	não	0,50
Santa Catarina	aprovado	sim	sim	sim	0,50
Rio Grande do Sul	aprovado	sim	sim	não	0,50
Centro-Oeste					0,50
Mato Grosso do Sul	aprovado	não	sim	não	0,50
Mato Grosso	aprovado	não	sim	sim	0,50
Goiás	reprovado	não	sim	sim	0,00
Distrito Federal	aprovado	sim	sim	sim	0,50

Fonte: Elaboração da autora

Nota: Elaboração e ponderação pela autora a partir dos dados disponibilizados nos Portais dos TCU/TCEs e portais de notícias da Internet, listados abaixo:

<http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/PrestacaoContasPresidente/RelatorioPareceresTCU/RPP2010.pdf>
http://www.tce.ro.gov.br/arquivos/Diario/Diario_00532_2013-10-10-11-45-35.pdf
<http://www.gentedeopiniao.com/lerConteudo.php?news=116904>
<http://mpc.tce.am.gov.br/wp-content/uploads/2011/07/1963-2011.pdf>
<http://www.tce.pa.gov.br/contasdegoverno/2010/arquivos/ACG2010.Parecer.Previo.pdf>
<http://www.tce.to.gov.br/e-contas/processo/DocumentosProcSite.php?numero=2508&ano=2011&scriptCase=S#>
<http://www.tce.ma.gov.br/scp/processopage processo 5149/2011> e <http://www.tce.ma.gov.br/scp/deliberacao>
<http://www.gp1.com.br/blogs/tce-decide-aprovar-com-ressalvas-a-prestacao-de-contas-do-governo-do-estado-na-gestao-de-wellington-dias-324694.html>
<http://www.tce.ce.gov.br/imprensa/noticias/517-tce-aprova-contas-do-governador-referentes-a-2010>
<http://www.tce.rn.gov.br/download/RELAT%C3%93RIO.pdf>
https://tramita.tce.pb.gov.br/download/a0a84900d611700df846a263356a48ba/03253_11_decisao_fbarbosa_ppltc.pdf
<http://www.tce.pe.gov.br/internet/index.php/2010/finish/25-2010/173-parecer-previo-2010>
<http://www.icoenoticia.com/2011/05/presidente-do-tce-entrega-na-al-contas.html>
<http://tce-se.jusbrasil.com.br/noticias/111971604/contas-de-2010-do-governo-do-estado-sao-aprovadas-pelo-tce-tribunal-de-contas-do-estado-de-sergipe-tce>
http://www.tce.ba.gov.br/images/controle_externo/contas_de_governo/RELATORIO_FINAL_2010.pdf#page=251
<http://revista.tce.mg.gov.br/Content/Upload/Materia/1344.pdf>
http://www.transparencia.es.gov.br/menu_orcamento/PrestacaoContas/Parecer2010.pdf
http://www.tce.rj.gov.br/web/guest/contas-de-governo-do-estado-do-rio-de-janeiro?p_auth=DF75VtRi&p_p_id=relatoriogestaofiscal_WAR_tcerjrelatoriogestaofiscalportlet&p_p_lifecycle=1&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-1&p_p_col_count=1&_relatoriogestaofiscal_WAR_tcerjrelatoriogestaofiscalportlet_searchValue=2010&_relatoriogestaofiscal_WAR_tcerjrelatoriogestaofiscalportlet_javax.portlet.action=viewItem
<http://www4.tce.sp.gov.br/sites/default/files/rel-voto10.pdf>
http://www3.tce.pr.gov.br/contasdogoverno/2010/parecer_previo/#/32/
http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/consultas/contas_estaduais/contas_governador/ppsimplificado2010.pdf
http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/consultas/contas_estaduais/contas_governador/pp_2010.pdf
http://www.tce.ms.gov.br/portal/admin/uploads/ato_1038533_140065.pdf
http://www.tce.mt.gov.br/resultado_contas/governo
<http://www.tce.go.gov.br/downloads/webarquivos.aspx?cid=1226>
<http://www.tc.df.gov.br/web/tcdf1/contas-de-governo#http://www.tc.df.gov.br/contaspublicas/ice5/contas/2010/contas2010.htm>

Tabela 4 - Formação do Índice de Governança Pública (IGovP)

ESTADOS DO UNIÃO POSSUIREMOS		PRINCÍPIOS DA GOVERNANÇA PÚBLICA																
		IGovP		Eletividade		Transparência e Prestação de Contas		Participação		Equidade		Legalidade Ética-Integridade						
Unidades Federativas	População	Número de Municípios	Renda média domiciliar per capita em R\$	Eletividade		Transparência e Prestação de Contas		Participação		Equidade		Legalidade Ética-Integridade						
				VALOR DO INDICADOR	ELETIVIDADE	VALOR DO INDICADOR	TRANSPARENCIA E ACCOUNTABILITY	VALOR DO INDICADOR	PARTICIPACAO	VALOR DO INDICADOR	EQUIDADE	VALOR DO INDICADOR	LEGALIDADE ÉTICA INTEGRIDADE	Cumprimento da LRF	Direitos Humanos			
FEV/2010	FEV/2010	FEV/2010	FEV/2010	Acesso à Renda	Desenvolvimento Humano	Acesso à Informação e Prestação de Contas	TRANSPARENCIA E ACCOUNTABILITY	Eleitorado	Voto Efeitos Válidos	Participação Social em Conselhos	Desigualdade de Renda	População sem Acesso às Condições de Vida Digna	População com Acesso às Condições de Vida Digna	VALOR DO INDICADOR	LEGALIDADE ÉTICA INTEGRIDADE	Cumprimento da LRF	Direitos Humanos	
				Renda média domiciliar per capita em R\$	Desenvolvimento humano municipal (IDH-M)	Índice de transparência Associação Contas Abertas	Índice de transparência Associação Contas Abertas	Voto Efeitos Válidos sobre total do eleitorado em 1º Turno	Participação social em conselhos	Participação social em Conselhos	Índice de Gini	População de 16 anos e mais, analfabetos, abaixo da ocupada	Taxa de alfabetização inferior 14 SM	Taxa de alfabetização inferior 14 SM	VALOR DO INDICADOR	LEGALIDADE ÉTICA INTEGRIDADE	Cumprimento da LRF	Direitos Humanos
BRASIL - UNIÃO	180.255.799	5.455	767,02	0,6986	0,7270	1,0000	1,0000	0,2388	0,7485	0,6500	0,7117	0,3390	0,0442	0,1622	0,7029	0,5000	0,5000	0,3058
Norte	15.864.454	449	484,11	0,2967	0,6838	0,4410	0,4410	0,7011	0,7486	0,5071	0,6665	0,5430	0,0654	0,1110	0,2895	0,5000	0,5000	0,8814
Roraima	1.562.409	52	646,78	0,3884	0,6900	0,5380	0,5380	0,6458	0,7233	0,3000	0,7233	0,5210	0,0531	0,0880	0,1570	0,5000	0,5000	0,8572
Acre	733.559	22	497,44	0,4808	0,6630	0,3820	0,3820	0,8879	0,7249	0,5000	0,6597	0,5330	0,0754	0,1660	0,3030	0,6937	0,5000	0,8874
Amazonas	3.483.985	62	508,28	0,4898	0,6740	0,5240	0,5240	0,7316	0,7520	0,6500	0,6565	0,5460	0,0954	0,0990	0,3197	0,6902	0,5000	0,8803
Roraima	1.562.409	52	646,78	0,4808	0,6630	0,3820	0,3820	0,8879	0,7249	0,5000	0,6597	0,5330	0,0754	0,1660	0,3030	0,6937	0,5000	0,8874
Pará	4.501.051	143	429,57	0,5271	0,7070	0,3310	0,3310	0,8577	0,8197	1,0000	0,6735	0,5460	0,0751	0,1030	0,2713	0,4416	0,5000	0,8832
Amapá	699.526	16	575,42	0,5514	0,6450	0,3850	0,3850	0,7956	0,7445	1,0000	0,6568	0,5410	0,0902	0,1160	0,3196	0,6902	0,5000	0,8804
Tocantins	1.383.445	139	571,51	0,5211	0,6990	0,4620	0,4620	0,7299	0,8106	0,3000	0,8814	0,5390	0,0714	0,1290	0,2448	0,4553	0,5000	0,9106
Nordeste	53.081.950	1.794	458,63	0,5859	0,6588	0,4623	0,4623	0,6553	0,7066	0,4500	0,6457	0,5570	0,0683	0,1850	0,2976	0,6885	0,5000	0,8970
Maranhão	6.574.789	217	348,72	0,2094	0,6390	0,5240	0,5240	0,6413	0,6613	0,5000	0,6519	0,5550	0,0654	0,2040	0,3851	0,6861	0,5000	0,8922
Piauí	3.118.360	224	408,27	0,4458	0,6450	0,3040	0,3040	0,6330	0,7171	0,3000	0,6296	0,5690	0,0782	0,2220	0,3259	0,6975	0,5000	0,8950
Ceará	8.452.381	184	445,88	0,4749	0,6820	0,4180	0,4180	0,7144	0,7443	0,8500	0,6501	0,5560	0,0759	0,1820	0,2959	0,7031	0,5000	0,9051
Rio Grande do Norte	3.168.027	167	531,56	0,5916	0,6840	0,3820	0,3820	0,8827	0,7283	0,5000	0,6721	0,5430	0,0979	0,1780	0,2312	0,7141	0,5000	0,9281
Paraíba	3.766.528	223	482,29	0,6033	0,6580	0,5070	0,5070	0,6962	0,7077	0,6500	0,6465	0,6330	0,0857	0,2140	0,2778	0,6990	0,5000	0,8979
Pernambuco	8.796.448	185	508,82	0,6274	0,6310	0,5200	0,5200	0,6974	0,7116	0,1500	0,6549	0,5530	0,1095	0,1740	0,2711	0,7024	0,5000	0,9047
Alagoas	3.120.484	102	421,32	0,4437	0,6650	0,4330	0,4330	0,6268	0,7460	0,6500	0,6302	0,4800	0,1018	0,1800	0,2742	0,9545	1,0000	0,8946
Sergipe	2.068.017	75	508,20	0,6298	0,6600	0,3820	0,3820	0,6206	0,7007	0,3000	0,6503	0,5000	0,1073	0,1620	0,2842	0,6695	0,5000	0,8809
Bahia	14.016.906	417	481,18	0,5636	0,6600	0,3820	0,3820	0,6206	0,7007	0,3000	0,6503	0,5000	0,1073	0,1620	0,2842	0,6695	0,5000	0,8809
Sudeste	80.364.410	1.668	943,34	0,6796	0,7538	0,5753	0,5753	0,7043	0,7885	0,4875	0,7453	0,6210	0,0728	0,0916	0,1733	0,5000	0,5000	0,9265
Minas Gerais	19.597.330	853	733,24	0,6629	0,7310	0,5600	0,5600	0,7245	0,7431	0,6500	0,7409	0,5090	0,0653	0,0810	0,1117	0,7036	0,5000	0,9071
Espírito Santo	3.514.952	78	795,33	0,6582	0,7400	0,5360	0,5360	0,6501	0,7536	0,5000	0,7396	0,5320	0,0697	0,0800	0,1058	0,6886	0,5000	0,8972
Rio de Janeiro	15.899.929	92	993,21	0,6598	0,7610	0,5090	0,5090	0,6501	0,7377	0,3000	0,7399	0,5200	0,0628	0,0420	0,1053	0,7245	0,5000	0,9490
São Paulo	41.262.199	645	1.038,51	0,7174	0,7830	0,6960	0,6960	0,7187	0,7734	0,5000	0,7545	0,5140	0,0728	0,0756	0,1520	0,7452	0,5000	0,9303
Sul	27.386.891	1.188	919,90	0,6976	0,7583	0,5973	0,5973	0,7742	0,7886	0,7167	0,7673	0,4960	0,0449	0,0668	0,1000	0,6650	0,5000	0,8900
Paraná	10.444.526	389	870,59	0,6962	0,7490	0,6070	0,6070	0,7949	0,7811	0,6500	0,7595	0,5090	0,0478	0,0600	0,0727	0,6638	0,5000	0,8875
Santa Catarina	6.248.436	293	987,45	0,6963	0,7675	0,5560	0,5560	0,7889	0,7886	0,6500	0,7889	0,4640	0,0359	0,0400	0,0477	0,6804	0,5000	0,8808
Rio Grande do Sul	10.993.929	496	940,28	0,7017	0,7460	0,6290	0,6290	0,7621	0,7901	0,6500	0,7629	0,5040	0,0400	0,0400	0,0726	0,6894	0,5000	0,8891
Centro-Oeste	14.658.094	466	935,06	0,6642	0,7533	0,4583	0,4583	0,7728	0,7654	0,8375	0,7309	0,5520	0,0632	0,0675	0,0958	0,6679	0,5000	0,8957
Mato Grosso do Sul	2.449.024	78	784,97	0,6396	0,7290	0,4440	0,4440	0,7123	0,7654	0,5000	0,7392	0,5260	0,0695	0,0740	0,1011	0,7021	0,5000	0,9042
Mato Grosso	3.035.122	141	735,32	0,6391	0,7350	0,3930	0,3930	0,7870	0,7338	1,0000	0,7400	0,5030	0,0690	0,0760	0,1241	0,6625	0,5000	0,8849
Goiás	6.003.788	246	785,17	0,6371	0,7350	0,5160	0,5160	0,7776	0,7595	0,8500	0,7475	0,5120	0,0695	0,0760	0,1241	0,6625	0,5000	0,8821
Distrito Federal	2.570.160	1	1.885,42	0,7339	1,0000	0,4800	0,4800	0,8396	0,7945	1,0000	0,7249	0,5940	0,0783	0,0967	0,1771	0,7171	0,5000	0,9341

Fonte: Elaboração da autora.

ANEXOS

Tabela 1 - Formação do Indicador 1.1.2 - Renda Média Domiciliar *Per Capita* (R\$)

Renda média domiciliar *per capita* – Brasil

Renda média domiciliar *per capita* por Região - Unidade da Federação

Período: 2010

Região/Unidade da Federação	Renda Média Domiciliar <i>per capita</i>
Brasil	767,02
Região Norte	494,11
Rondônia	646,78
Acre	497,44
Amazonas	508,28
Roraima	578,38
Pará	429,57
Amapá	575,42
Tocantins	571,51
Região Nordeste	458,63
Maranhão	348,72
Piauí	408,27
Ceará	445,88
Rio Grande do Norte	531,56
Paraíba	462,29
Pernambuco	508,82
Alagoas	421,32
Sergipe	508,2
Bahia	481,18
Região Sudeste	943,34
Minas Gerais	733,24
Espírito Santo	795,33
Rio de Janeiro	993,21
São Paulo	1036,51
Região Sul	919,9
Paraná	870,59
Santa Catarina	967,45
Rio Grande do Sul	940,28
Região Centro-Oeste	935,06
Mato Grosso do Sul	784,97
Mato Grosso	735,32
Goiás	785,17
Distrito Federal	1665,42

Fonte: IBGE - Censos Demográficos

Nota: O salário mínimo do último ano para o qual a série está sendo calculada torna-se a referência para toda a série. Esse valor é corrigido para todos com base no INPC de julho de 2010, alterando o valor da linha de pobreza, e conseqüentemente, a proporção de pobres. Nesta tabela, o valor de referência, salário mínimo de 2010 é de R\$ 510,00.

Tabela 2 - Formação do Indicador 1.2.1 - IDHM 2010, com Subíndices de Longevidade, Educação e Renda, por Unidades Federativas



Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil 2013



FUNDAÇÃO DE AMPLIAÇÃO DE PESQUISA
ECONÔMICA APLICADA

ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Ano	Nome do Estado	Percentual da população de 5 a 6 anos de idade frequentando a escola	Percentual da população de 11 a 13 anos de idade frequentando os anos finais do fundamental ou que já concluiu o fundamental	Percentual da população de 15 a 17 anos com fundamental completo	Percentual da população de 18 a 20 anos de idade com o ensino médio completo	Subíndice de frequência escolar da população jovem IDHMEducação	Percentual da população de 18 anos ou mais com fundamental completo	Subíndice de escolaridade fundamental da população adulta IDHMEducação	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal - Dimensão Educação	Esperança de vida ao nascer	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal - Dimensão Longevidade	Renda per capita média	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal - Dimensão Renda	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
AN	NOME UF	T_FREQ5A6	T_FUND11A13	T_FUND15A17	T_MED18A20	I_FREQ_PROF	T_FUND18+	I_ESC OLARIDA	IDHM E	ESPVIDA	IDHM L	ROPC	IDHM R	IDHM
2010	Rondônia	77,68	86,81	52,34	36,47	0,633	48,00	0,48	0,577	72,97	0,800	670,62	0,712	0,660
2010	Acre	78,72	76,96	52,93	31,98	0,596	48,80	0,49	0,559	71,63	0,777	522,15	0,671	0,663
2010	Amapá	80,62	75,33	42,36	28,76	0,667	54,87	0,55	0,561	73,30	0,806	539,80	0,677	0,674
2010	Roraima	83,38	81,04	54,93	40,53	0,650	55,74	0,59	0,628	73,61	0,809	605,59	0,696	0,707
2010	Pará	85,62	73,13	39,85	24,10	0,567	47,35	0,47	0,528	72,36	0,799	446,76	0,646	0,646
2010	Amapá	82,79	80,89	54,30	35,73	0,634	61,75	0,62	0,629	73,80	0,813	598,98	0,694	0,708
2010	Toçantins	88,67	87,12	57,16	40,73	0,680	62,85	0,53	0,624	72,86	0,793	556,62	0,690	0,699
2010	Maranhão	83,35	81,56	47,94	29,60	0,632	44,36	0,44	0,562	70,40	0,757	380,34	0,612	0,639
2010	Piauí	85,24	80,08	46,23	29,44	0,625	41,81	0,42	0,547	71,62	0,777	416,93	0,635	0,648
2010	Ceará	86,29	86,02	56,89	37,39	0,661	48,83	0,49	0,615	72,60	0,793	400,63	0,651	0,662
2010	Rio Grande do Norte	84,08	86,04	48,77	36,11	0,661	48,60	0,49	0,597	72,52	0,792	545,42	0,678	0,694
2010	Paraná	84,13	81,67	44,85	32,88	0,634	42,26	0,43	0,556	72,00	0,783	474,94	0,656	0,668
2010	Paraná	82,80	81,70	46,99	32,64	0,635	47,01	0,47	0,574	72,32	0,789	635,94	0,673	0,673
2010	Alagoas	88,74	81,57	39,56	25,86	0,589	40,57	0,41	0,520	70,32	0,765	432,66	0,641	0,631
2010	Sergipe	84,63	79,63	40,14	30,55	0,612	48,89	0,47	0,560	71,84	0,781	523,63	0,672	0,666
2010	Bahia	83,41	77,65	43,11	29,46	0,609	48,07	0,46	0,556	71,97	0,783	406,73	0,663	0,660
2010	Minas Gerais	82,16	87,96	60,94	42,52	0,710	51,48	0,51	0,638	75,30	0,838	749,88	0,730	0,731
2010	Espírito Santo	90,98	87,08	61,27	44,93	0,711	65,23	0,55	0,653	76,30	0,835	815,43	0,748	0,740
2010	Rio de Janeiro	83,47	83,51	55,70	42,93	0,689	64,65	0,65	0,675	75,30	0,835	1.039,30	0,782	0,781
2010	São Paulo	84,40	89,04	71,21	52,33	0,788	62,01	0,63	0,710	75,90	0,846	1.039,46	0,789	0,783
2010	Paraná	80,26	86,13	65,68	46,05	0,733	65,53	0,59	0,698	74,80	0,830	830,98	0,757	0,748
2010	Santa Catarina	81,77	81,51	69,19	51,00	0,759	69,57	0,59	0,697	76,61	0,869	953,80	0,773	0,774
2010	Rio Grande do Sul	79,60	86,69	61,13	43,79	0,686	66,29	0,56	0,642	75,38	0,840	959,24	0,769	0,746
2010	Mato Grosso do Sul	80,35	87,91	55,24	40,43	0,682	63,60	0,54	0,629	74,66	0,833	799,24	0,740	0,729
2010	Mato Grosso	86,80	86,82	62,17	42,36	0,683	63,20	0,53	0,635	74,25	0,821	762,62	0,732	0,725
2010	Goiás	85,36	87,22	62,77	44,62	0,700	54,97	0,55	0,646	74,60	0,827	810,97	0,742	0,735
2010	Distrito Federal	82,41	88,32	66,32	53,46	0,741	72,32	0,72	0,742	77,35	0,879	1.175,11	0,865	0,824

Fonte: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), 2013. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/arquivos/evolucao-idhm-uf.xls>>

Tabela 3 - Formação do Indicador 2.1.1 - Índice de Transparência

Posição	UF	Nota	Conteúdo	S.Hist./Atual.	Usabilidade
1	 SP	6,96	7,30	10,00	5,67
2	 PE	6,91	6,48	9,00	7,22
3	 RS	6,29	6,24	8,00	6,00
4	 PR	6,07	5,94	10,00	5,44
5	 MG	5,60	4,85	6,50	6,78
6	 SC	5,56	5,39	8,00	5,33
7	 RO	5,38	5,03	7,50	5,56
8	 ES	5,36	4,56	8,00	4,56
9	 AM	5,24	5,33	7,50	4,56
	 MA	5,24	5,64	8,00	3,89
11	 AL	5,20	4,91	9,50	4,78
12	 GO	5,16	4,67	10,00	5,00
13	 RJ	5,09	4,79	7,00	5,22
14	 PB	5,07	5,12	10,00	3,89
15	 DF	4,80	5,15	6,00	3,89
16	 PA	4,65	4,61	7,50	4,11
17	 TO	4,62	4,36	7,50	4,44
18	 MS	4,44	4,24	7,50	4,11
19	 SE	4,33	3,64	10,00	4,33
20	 CE	4,18	4,30	9,00	2,89
21	 MT	3,93	4,00	10,00	2,44
22	 AP	3,85	2,61	9,00	5,00
23	 AC	3,82	4,00	7,50	2,67
	 BA	3,82	3,45	10,00	3,11
	 RN	3,82	2,48	7,50	5,44
26	 RR	3,31	3,03	4,00	3,67
27	 PI	3,04	2,64	3,50	3,67
MÉDIA GERAL		4,88	4,62	8,07	4,58
MÉDIA SUL		5,97	5,86	8,67	5,59
MÉDIA SUDESTE		5,75	5,38	7,88	5,56
MÉDIA NORDESTE		4,62	4,30	8,50	4,36
MÉDIA CENTRO-OESTE		4,58	4,52	8,38	3,86
MÉDIA NORTE		4,41	4,14	7,21	4,29

Fonte: Associação Contas Abertas. Disponível em: <<http://indicadetransparencia.files.wordpress.com/2012/10/it20101.png>>

Tabela 4 - Formação do Indicador 4.1.1 - Índice de Gini da distribuição do rendimento nominal mensal de todos os trabalhos das pessoas de 10 anos ou mais de idade, ocupadas na semana de referência, com rendimento de trabalho



Tabela 1.2.31 - Índice de Gini da distribuição do rendimento nominal mensal de todos os trabalhos das pessoas de 10 anos ou mais de idade, ocupadas na semana de referência, com rendimento de trabalho, por situação do domicílio e sexo, segundo as Grandes Regiões e as Unidades da Federação - 2010

Grandes Regiões e Unidades da Federação	Índice de Gini da distribuição do rendimento nominal mensal de todos os trabalhos das pessoas de 10 anos ou mais de idade, ocupadas na semana de referência, com rendimento de trabalho								
	Total	Sexo		Situação do domicílio					
		Homens	Mulheres	Urbana			Rural		
				Total	Homens	Mulheres	Total	Homens	Mulheres
Brasil	0,536	0,543	0,513	0,531	0,536	0,509	0,487	0,489	0,470
Norte	0,543	0,546	0,531	0,537	0,540	0,525	0,492	0,488	0,493
Rorônia	0,521	0,524	0,502	0,518	0,521	0,497	0,485	0,480	0,482
Acre	0,533	0,539	0,520	0,528	0,532	0,516	0,465	0,460	0,476
Amazonas	0,546	0,550	0,535	0,540	0,542	0,528	0,475	0,467	0,485
Roraima	0,546	0,558	0,524	0,543	0,554	0,522	0,509	0,510	0,503
Pará	0,541	0,544	0,532	0,535	0,537	0,525	0,493	0,490	0,493
Amapá	0,539	0,546	0,527	0,538	0,545	0,526	0,470	0,465	0,482
Tocantins	0,543	0,548	0,530	0,544	0,549	0,529	0,463	0,457	0,475
Nordeste	0,557	0,563	0,544	0,552	0,558	0,538	0,461	0,453	0,475
Maranhão	0,555	0,559	0,544	0,550	0,555	0,538	0,504	0,501	0,505
Piauí	0,569	0,570	0,564	0,562	0,561	0,558	0,488	0,483	0,495
Ceará	0,556	0,566	0,537	0,548	0,557	0,530	0,468	0,464	0,477
Rio Grande do Norte	0,543	0,551	0,525	0,545	0,552	0,526	0,400	0,395	0,411
Paraíba	0,563	0,569	0,550	0,562	0,567	0,549	0,436	0,434	0,439
Pernambuco	0,553	0,560	0,539	0,551	0,557	0,536	0,426	0,421	0,434
Alagoas	0,548	0,554	0,534	0,546	0,553	0,531	0,448	0,444	0,455
Sergipe	0,564	0,568	0,553	0,555	0,560	0,542	0,444	0,423	0,489
Bahia	0,560	0,564	0,548	0,553	0,557	0,539	0,457	0,445	0,480
Sudeste	0,521	0,525	0,499	0,520	0,523	0,496	0,444	0,447	0,416
Minas Gerais	0,509	0,516	0,479	0,508	0,513	0,477	0,446	0,447	0,418
Espírito Santo	0,523	0,531	0,494	0,518	0,523	0,489	0,436	0,436	0,417
Rio de Janeiro	0,532	0,532	0,520	0,533	0,532	0,520	0,388	0,391	0,361
São Paulo	0,514	0,517	0,490	0,514	0,517	0,490	0,435	0,439	0,404
Sul	0,496	0,503	0,464	0,493	0,498	0,462	0,474	0,483	0,441
Paraná	0,506	0,512	0,476	0,503	0,507	0,473	0,472	0,474	0,451
Santa Catarina	0,464	0,472	0,425	0,462	0,468	0,423	0,448	0,457	0,411
Rio Grande do Sul	0,504	0,512	0,475	0,501	0,506	0,474	0,490	0,503	0,449
Centro-Oeste	0,552	0,551	0,542	0,555	0,555	0,542	0,452	0,443	0,456
Mato Grosso do Sul	0,526	0,528	0,505	0,530	0,534	0,505	0,420	0,406	0,434
Mato Grosso	0,503	0,502	0,489	0,507	0,506	0,491	0,445	0,442	0,426
Goiás	0,512	0,514	0,488	0,514	0,517	0,488	0,456	0,446	0,452
Distrito Federal	0,594	0,598	0,582	0,594	0,597	0,582	0,522	0,515	0,532

Fonte: IBGE, Censo Demográfico 2010.

Tabela 5 - Formação do Indicador 4.2.1

Taxa de desocupação 2010

Taxa de desemprego: percentual da população de 16 anos e mais, economicamente ativa, desocupada

Região/Unidade da Federação	Taxa
Brasil	7, 42
Região Norte	8, 54
Rondônia	5, 31
Acre	7, 54
Amazonas	9, 54
Roraima	7, 51
Pará	9, 02
Amapá	11, 62
Tocantins	7, 14
Região Nordeste	9, 63
Maranhão	8, 54
Piauí	7, 82
Ceará	7, 59
Rio Grande do Norte	9, 79
Paraíba	8, 57
Pernambuco	10, 95
Alagoas	10, 65
Sergipe	10, 18
Bahia	10, 73
Região Sudeste	7, 28
Minas Gerais	6, 53
Espírito Santo	6, 97
Rio de Janeiro	8, 28
São Paulo	7, 28
Região Sul	4, 49
Paraná	4, 78
Santa Catarina	3, 59
Rio Grande do Sul	4, 77
Região Centro-Oeste	6, 32
Mato Grosso do Sul	5, 95
Mato Grosso	6
Goiás	5, 95
Distrito Federal	7, 83

Fonte: IBGE - Censos Demográficos**Nota:** Taxa de desemprego: percentual da população de 16 anos e mais, economicamente ativa, desocupada.

Tabela 6 - Formação do Indicador 4.2.2 - Taxa de Analfabetismo

Taxa de analfabetismo – Brasil

Taxa de analfabetismo por ano segundo Região/Unidade da Federação

Período: 2010

Região/Unidade da Federação	Taxa
Brasil	9,40
Região Norte	11,10
Rondônia	8,80
Acre	16,60
Amazonas	9,90
Roraima	10,30
Pará	11,60
Amapá	8,10
Tocantins	12,90
Região Nordeste	18,50
Maranhão	20,40
Piauí	22,20
Ceará	18,20
Rio Grande do Norte	17,80
Paraíba	21,40
Pernambuco	17,40
Alagoas	23,60
Sergipe	18,00
Bahia	16,20
Região Sudeste	5,30
Minas Gerais	8,10
Espírito Santo	8,00
Rio de Janeiro	4,20
São Paulo	4,20
Região Sul	5,00
Paraná	6,10
Santa Catarina	4,00
Rio Grande do Sul	4,40
Região Centro-Oeste	6,75
Mato Grosso do Sul	7,40
Mato Grosso	8,40
Goiás	7,60
Distrito Federal	3,60

Fonte: IBGE - Censos Demográficos. Disponível em: <<http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/tabcgi.exe?ibge/censo/cnv/alfuf.def>>

Tabela 7 - Formação do Indicador 4.2.3 - Taxa da População vivendo com renda inferior a 1/4 do Salário Mínimo (Pobreza Extrema)

Taxa da população com renda <1/4 SM por Região/Unidade da Federação
Período: 2010

Região/Unidade da Federação	Taxa
Brasil	16,22
Rondônia	15,7
Acre	30,3
Amazonas	31,97
Roraima	27,13
Pará	31,96
Amapá	24,48
Tocantins	21,83
Região Nordeste	29,76
Maranhão	38,51
Piauí	32,59
Ceará	29,59
Rio Grande do Norte	23,12
Paraíba	27,78
Pernambuco	27,11
Alagoas	33,09
Sergipe	27,42
Bahia	28,42
Região Sudeste	9,16
Minas Gerais	11,17
Espírito Santo	10,58
Rio de Janeiro	10,53
São Paulo	7,56
Região Sul	6,68
Paraná	7,27
Santa Catarina	4,71
Rio Grande do Sul	7,26
Região Centro-Oeste	9,58
Mato Grosso do Sul	10,11
Mato Grosso	12,41
Goiás	9,13
Distrito Federal	6,77

Fonte: IBGE - Censos Demográficos. Disponível em: <<http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/tabcgi.exe?ibge/censo/cnv/pobrezauf.def>>

Tabela 8 - Formação do Indicador 5.2.1 - Taxa de Trabalho Infantil: Percentual da População de 10 a 15 anos Ocupada

Região/Unidade da Federação	Taxa	1 - Taxa
Brasil	9,42	90,58
Região Norte	11,86	88,14
Rondônia	14,28	85,72
Acre	11,26	88,74
Amazonas	11,97	88,03
Roraima	11,68	88,32
Pará	11,96	88,04
Amapá	8,94	91,06
Tocantins	10,31	89,69
Região Nordeste	10,30	89,70
Maranhão	10,78	89,22
Piauí	10,50	89,50
Ceará	9,39	90,61
Rio Grande do Norte	7,19	92,81
Paraíba	10,21	89,79
Pernambuco	9,53	90,47
Alagoas	10,44	89,56
Sergipe	9,10	90,90
Bahia	11,91	88,09
Região Sudeste	7,35	92,65
Minas Gerais	9,29	90,71
Espírito Santo	10,28	89,72
Rio de Janeiro	5,10	94,90
São Paulo	6,97	93,03
Região Sul	11,00	89,00
Paraná	11,25	88,75
Santa Catarina	11,92	88,08
Rio Grande do Sul	10,19	89,81
Região Centro-Oeste	10,43	89,57
Mato Grosso do Sul	9,58	90,42
Mato Grosso	11,51	88,49
Goiás	11,79	88,21
Distrito Federal	6,59	93,41

Fonte: IBGE - Censos Demográficos. Disponível em: <<http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/tabcgi.exe?ibge/censo/cnv/trabinfuf.def>>