



**LUCAS CARRILHO DO COUTO**

**GOVERNANÇA NA ESTIMAÇÃO ORÇAMENTÁRIA:  
INSTRUMENTO DE PLANEJAMENTO MUNICIPAL E DE  
CONTROLE E PARTICIPAÇÃO DO CIDADÃO**

**LAVRAS - MG  
2023**

**LUCAS CARRILHO DO COUTO**

**GOVERNANÇA NA ESTIMAÇÃO ORÇAMENTÁRIA: INSTRUMENTO DE  
PLANEJAMENTO MUNICIPAL E DE CONTROLE E PARTICIPAÇÃO DO CIDADÃO**

Tese apresentada à Universidade Federal de Lavras, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Administração, área de concentração em Estratégia de Negócios Globais e Finanças Corporativas, para a obtenção do título de Doutor.

Prof. Dr. José Willer do Prado  
Orientador

Prof. Dr. Francisval de Melo Carvalho  
Coorientador

**LAVRAS - MG  
2023**

**Ficha catalográfica elaborada pelo Sistema de Geração de Ficha Catalográfica da Biblioteca  
Universitária da UFLA, com dados informados pelo(a) próprio(a) autor(a).**

Couto, Lucas Carrilho do.

Governança na estimação orçamentária: instrumento de  
planejamento municipal e de controle e participação do cidadão /  
Lucas Carrilho do Couto. - 2023.

165 p.

Orientador(a): José Willer do Prado.

Coorientador(a): Francisval de Melo Carvalho.

Tese (doutorado) - Universidade Federal de Lavras, 2023.

Bibliografia.

1. Índice de Governança. 2. Estimação Orçamentária. 3.  
Orçamento Público. I. Prado, José Willer do. II. Carvalho,  
Francisval de Melo. III. Título.

**LUCAS CARRILHO DO COUTO**

**GOVERNANÇA NA ESTIMAÇÃO ORÇAMENTÁRIA: INSTRUMENTO DE PLANEJAMENTO MUNICIPAL E DE CONTROLE E PARTICIPAÇÃO DO CIDADÃO**

**GOVERNANCE IN BUDGET ESTIMATION: MUNICIPAL PLANNING AND CITIZEN CONTROL AND PARTICIPATION INSTRUMENT**

Tese apresentada à Universidade Federal de Lavras, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Administração, área de concentração em Estratégia de Negócios Globais e Finanças Corporativas, para a obtenção do título de Doutor.

APROVADO em 10 de março de 2023.

Dr. Gideon Carvalho de Benedicto	UFLA
Dr. Janderson Martins Vaz	UFLA
Dr. João Estevão Barbosa Neto	UFMG
Dr. Mário Sérgio de Almeida	UFSJ

Prof. Dr. José Willer do Prado  
Orientador

Prof. Dr. Francisval de Melo Carvalho  
Coorientador

**LAVRAS - MG**  
**2023**

*Ao meu pacote Marques Carrilho Lara e nossos amores.*

*Dedico*

## AGRADECIMENTOS

Logicamente, em primeiro lugar, agradeço a Deus pela oportunidade e por ter me concedido força e saúde nessa caminhada, nunca deixando de me fortalecer e me proteger nos momentos de fraqueza e dúvida que me deparei pela frente.

Obviamente, também não posso esquecer do meu filho Marques, que representou neste processo de Doutorado a maior felicidade que um homem pode ter ao longo da vida, ser pai. Você é vida, você é minha vida, você me dá vida! Te amo, e obrigado por ter me encontrado no meio deste trilha, pois você me deu e me resgatou ânimo todos os dias!

Há também meus pais Sidney e Cleusdeth, além dos meus irmãos Sarah e Daniel (*in memoriam*), que são âncora e motores com coração que me dão e sempre deram sustentação para a vida e para mais esta etapa.

Aos Professores José Willer do Prado e Francisval de Melo Carvalho, agradeço pelo apoio, paciência, incentivo e confiança depositados em mim e pelas orientações indispensáveis para a conclusão desta pesquisa. Especialmente, agradeço ao Professor José Willer do Prado pelo desafio de encarar essa missão com a caminhada já iniciada, obrigado profundamente! Sua compreensão, seu apoio, seu estímulo, sua dedicação e sua parceria foram fundamentais para que eu estivesse aqui hoje.

Introduzo também neste agradecimento, os Professores Gideon Carvalho de Benedicto, Janderson Martins Vaz, João Estevão Barbosa Neto, Mário Sérgio de Almeida, André Luis Ribeiro Lima, e Valderí de Castro Alcântara, sendo membros suplentes ou não, por aceitarem o convite para participar das bancas de qualificação e defesa, e pelos comentários, críticas e sugestões que muito contribuíram para a realização desta Tese.

Não posso me esquecer de agradecer ao Programa de Pós-Graduação em Administração da UFLA, que dentro de toda a sua composição, me fez por algumas vezes sair de minha zona de conforto, e conseqüentemente, pôde me reorganizar e me colocar como um ser humano melhor perante o mundo tão complexo e diversificado que vivemos. Os diversos estudos e diálogos com os professores e colegas de sala, durante e fora às aulas, me fizeram perceber arestas e portas que ainda não tinha observado. Muito obrigado!

E por fim, gostaria de agradecer a todos aqueles que contribuíram de alguma forma para a conclusão desta pesquisa e desta etapa na minha vida. Mesmo não citados aqui, vocês são e sempre serão importantes na minha vida. Muito Obrigado!

*Outra Vida*

*“Talvez não seja nessa vida ainda  
Mas você ainda vai ser a minha vida  
Então a gente vai fugir pro mar  
Eu vou pedir pra namorar  
Você vai me dizer que vai pensar  
Mas, no fim, vai deixar*

*Talvez não seja nessa vida ainda  
Mas você ainda vai ser a minha vida  
Sem ter mais mentiras pra me ver  
Sem amor antigo pra esquecer  
Sem os teus amigos pra esconder  
E pode crer que tudo vai dar certo*

*Sou pescador, sonhador  
Vou dizer pra Deus, nosso Senhor  
Que tu és o amor da minha vida  
Pois não dá pra viver nessa vida morrendo de amor*

*Talvez não seja nessa vida ainda  
Mas você ainda vai ser a minha vida  
E uma abelhinha vai fazer o mel  
Estrela d'alva vai pintar no céu  
O vento certo vai soprar no mar  
E pode crer que tudo vai dar certo*

*Sou pescador, sonhador  
Vou dizer pra Deus, nosso Senhor  
Que tu és o amor da minha vida  
Pois não dá pra viver nessa vida morrendo de amor*

*Pode crer que tudo vai dar certo*

*Talvez não seja nessa vida ainda  
Mas você ainda vai ser a minha vida  
E uma abelhinha vai fazer o mel  
Estrela d'alva vai pintar no céu  
O vento certo vai soprar no mar  
E pode crer que tudo vai dar certo”*

*(Armandinho)*

## RESUMO GERAL

Os estudos de governança não são recentes, mas têm despertado, nas três últimas décadas, um crescente interesse na comunidade acadêmica e no mundo dos negócios. Com esse crescente movimento, discussão e aplicação, criou-se por meio de diversas e diferentes lentes temáticas uma extensa pluralidade ou heterogeneidade de agendas sobre governança. Conquanto, de modo geral, independentemente de sua especificação, suas premissas e/ou princípios básicos são pontos iniciais e balizadores para discussão. Nesse sentido, a presente tese, a partir da delimitação de uma nova ramificação da governança no âmbito público, tem como objetivo analisar qual a contribuição da governança no processo de estimação orçamentária de municípios. Para tanto, primeiramente, a pesquisa procurou conhecer os principais aspectos e características condizentes à estudos de revisão sobre governança e estabelecer um *framework* sustentado pelos prismas compostos nos trabalhos analisados por meio das principais denominações, características, desafios, benefícios, pontos convergentes e divergentes, e demais noções sobre o termo governança e sua aplicação na literatura, bem como a discussão destes pontos. Em seguida foi proposto um modelo de medição da governança na estimação orçamentária para municípios com base nos princípios básicos vinculados à governança. A proposição do Índice de Governança na Estimação Orçamentária (IGovEO) partiu de um conjunto de cinco categorias (princípios), ponderadas igualmente (pesos iguais), que refletem, por meio de seus indicadores, práticas de governança na estimação orçamentária. Após a construção do índice, com a finalidade de validá-lo, foi efetuada sua aplicação nos municípios do estado de São Paulo. Por meio da medição, foi possível verificar que 44,41% dos municípios encontram-se nas faixas muito alto ou alto, 24,85% concentram-se nas faixas de resultado muito baixo ou baixo, e que 30,75% se situam na faixa médio. Para validar e adentrar em uma discussão mais ampla sobre o índice criado, foi verificada a relação entre o IGovEO com indicadores socioeconômicos. O resultado do modelo, por meio da regressão linear múltipla, retornou que as variáveis condizentes ao PIB, ao acesso à esgotamento sanitário, aos gastos com cultura, esporte e lazer e IDEB 9º ano, operaram de maneira esperada, isto é, um relacionamento direto com a variável explicada (IGovEO). Contrariamente, a variável relacionada a gastos com saúde teve uma relação negativa, contestando as evidências teóricas/empíricas de trabalhos sobre governança. E as variáveis relacionadas a vulnerabilidade social e a taxa de homicídios tiveram sinais esperados, com coeficientes negativos. Como resultado, pode-se atribuir que a governança contribui para a estimação orçamentária de duas formas. A primeira se refere a conjugação dos aspectos teóricos e práticos da temática governança no processo de elaboração dos orçamentos municipais. E a segunda concerne na delimitação de premissas básicas oriundas dos princípios de governança, que por conseguinte, quando categorizadas e conjugadas com as atividades de estimação orçamentária, são capazes de produzir uma estrutura teórica e prática sobre governança na estimação orçamentária com a criação de um índice de medição (IGovEO).

Palavras-chave: Governança. Estimação Orçamentária. Planejamento Orçamentário. Índice de Governança. Orçamento Público.



## ABSTRACT

Governance studies are not recent, but they have awakened, in the last three decades, an increase of interest in the academic community and in the business world. With this increasing movement, discussion and application, an extensive plurality or heterogeneity of agendas on governance were created through diverse and different thematic lenses. Although, in general, regardless of its specification, its assumptions and/or basic principles are starting points and benchmarks for discussion. In this regard, this thesis, based on the delimitation of a new branch of governance in the public sphere, aims to go through the contribution of governance in the process of budgetary maintenance of municipalities. Therefore, first of all, the research sought to know the main aspects and characteristics consistent with review studies on governance and establish a framework supported by the prisms composed in the works analysed through the main denominations, characteristics, challenges, benefits, converging and diverging points, and other notions about the term governance and its application in the literature, as well as the discussion of these points. Next, a model for measuring governance in budget adoption for municipalities was proposed based on basic principles linked to governance. The proposition of the Governance Index in Budget Estimation (IGovEO) started from a set of five categories (principles), equally considered, which reflect, through their indicators, governance practices in budget guarantee. After the construction of the index, with the purpose of validating it, its application was carried out in the municipalities of the state of São Paulo. Through the measurement, it was possible to verify that 44.41% of the municipalities are in the very high or high ranges, 24.85% are concentrated in the very low or low result ranges, and that 30.75% are located in the medium range. To validate and enter into a broader discussion about the index created, the relationship between the IGovEO and socioeconomic indicators was verified. The result of the model, through multiple linear regression, followed that the variables consistent with GDP, access to sanitary sewage, spending on culture, sport and leisure and 9th grade IDEB, operated as expected, that is, a direct relationship with the explained variable (IGovEO). Adversely, the variable related to health expenses had a negative relation, contesting the theoretical/empirical evidence of studies on governance. And the variables related to social vulnerability and the homicide rate had expected signs, with negative coefficients. As a result, it can be defined that governance contributes to budget adoption in two ways. The first refers to the combination of theoretical and practical aspects of thematic governance in the process of preparing municipal budgets. And the second concerns the delimitation of premises arising from the basic principles of governance, which, therefore, when categorized and combined with the activities of budgetary effort, are capable of producing a theoretical and practical structure on governance in the budgetary effort with the creation of an index measurement (IGovEO).

**Keywords:** Governance. Budget Estimation. Budget planning. Governance Index. Public budget.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Princípios de governança no setor público.....	25
Figura 2 – Instrumentos orçamentários (PPA, LDO e LOA).....	36
Figura 3 – Evolução orçamentária após a Lei nº 4.320/1964.....	38
Figura 4 – Fluxograma Metodológico.....	46
Figura 5 – Definição do paradigma de pesquisa.....	48
Figura 6 – Resumo metodológico da tese.....	52
Figura 7 – Governança na estimação orçamentária.....	56

## SUMÁRIO

	<b>RESUMO GERAL</b> .....	8
	<b>PRIMEIRA PARTE</b> .....	12
<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	12
<b>1.1</b>	<b>Contextualização e problema de pesquisa</b> .....	12
<b>1.2</b>	<b>Objetivos</b> .....	16
<b>1.2.1</b>	<b>Objetivo geral</b> .....	16
<b>1.2.2</b>	<b>Objetivos específicos</b> .....	16
<b>1.3</b>	<b>Justificativa do estudo</b> .....	17
<b>1.4</b>	<b>Estrutura da tese</b> .....	19
<b>2</b>	<b>REFERENCIAL TEÓRICO</b> .....	21
<b>2.1</b>	<b>Teoria da Agência</b> .....	21
<b>2.2</b>	<b>Governança pública</b> .....	24
<b>2.3</b>	<b>Orçamento público</b> .....	28
<b>2.4</b>	<b>Estimação orçamentária</b> .....	40
<b>3</b>	<b>METODOLOGIA</b> .....	45
<b>3.1</b>	<b>Resumo metodológico da tese</b> .....	52
<b>4</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	53
	<b>REFERÊNCIAS</b> .....	59
	<b>SEGUNDA PARTE - ARTIGOS</b> .....	79
	<b>ARTIGO 1 - Aspectos conceituais de governança: uma revisão integrativa da literatura internacional</b> .....	79
	<b>ARTIGO 2 - IGovEO: instrumento de planejamento municipal e de controle e participação do cidadão</b> .....	107
	<b>ARTIGO 3 - Governança na estimação orçamentária e indicadores socioeconômicos: analisando a qualidade da governança dos municípios do estado de São Paulo</b> .....	140

## **PRIMEIRA PARTE**

### **1 INTRODUÇÃO**

Esta seção introdutória traz a contextualização da temática e apresenta o problema de pesquisa e o objetivo geral que direcionaram todos os esforços do trabalho. Apresenta também os objetivos específicos que foram úteis para definir e conduzir a elaboração dos artigos individuais que são parte do corpo desta tese. Além disso, nesta seção são apresentadas as justificativas da execução da pesquisa, mostrando suas contribuições teóricas e empíricas. Por fim, se coloca a estrutura (forma de organização) da tese.

#### **1.1 Contextualização e problema de pesquisa**

Apesar do tema governança ter como base primária os estudos seminais *The Modern Corporation and Private Property* de Adolf Augustus Berle e Gardiner Means (1932) e *The Nature of the Firm* de Ronald Coase (1937), publicados em 1932 e 1937, respectivamente, e terem sido aperfeiçoados por Oliver Williamson (1975) nos anos 1970 (MATIAS-PEREIRA, 2010a), “o conceito e a importância que atualmente lhe são atribuídos foram construídos nas últimas três décadas, inicialmente nas organizações privadas” (TCU, 2014, p. 11), muito em razão da persistente pressão de fundos de pensão norte-americanos que continuamente exigiam das companhias maior transparência e amplitude de informações, com o objetivo de limitar os abusos dos controladores (ABERG; BANKEWITZ; KNOCKAERT, 2019; OLIVEIRA; PISA, 2015; TEIXEIRA; GOMES, 2019; VAN DER VEGT, 2018) reduzindo assim os conflitos de agência (JENSEN; MECKLING, 1976). Essa noção, que raramente era usada e quase incompreensível, aparece agora em inúmeros títulos de livros e artigos, em literaturas profissionais, em nomes de periódicos acadêmicos, organizações de ensino e pesquisa e redes acadêmicas (OFFE, 2009), e absorve um conglomerado incomensurável de tipos, ramificações e significados (BEVIR, 2009; MUSAWIR; ABD-KARIM; MOHD-DANURI, 2020; URBINATTI et al., 2020).

Embora o polissêmico tópico governança tenha sido construído, primeiramente, com foco no aparelhamento privado, ao longo dos anos, crises no ambiente público propiciaram a realização de pesquisas e discussões para tornar o tema mais abrangente e aplicável às organizações governamentais. Especificamente, a crise fiscal ocorrida na década de 1980 foi o marco inicial para o estabelecimento de princípios/diretrizes de governança que primassem pela

transparência e integridade das organizações públicas (SOUZA, 2017). Além disso, outros fatores como déficits públicos elevados, retrocessos no estado de bem-estar social, estagnação econômica, redução da confiança nos políticos e nas instituições, taxas de desemprego elevadas, também são pontos que provocaram processos de reforma (BILHIM, 2017).

Assim, nesse ínterim, as delimitações sobre a conceituação de governança são significativas para a construção dos pressupostos inerentes a reforma estatal, de maneira que o Estado seja mais gerencial (TEIXEIRA; GOMES, 2019). Cabe destacar que, a datar dos anos 1990, é possível notar uma reestruturação do Estado, com a finalidade de torná-lo mais orientado para os aspectos sociais e fiscais, visando consolidar uma remodelada relação Estado-Sociedade (OLIVEIRA; PISA, 2015).

A partir desse contexto, a noção de governança no âmbito público subnacional, também passa pela capacidade dos entes governamentais de implementar as políticas públicas planejadas para o alcance dos objetivos comuns, e implica no aperfeiçoamento dos meios de interlocução e da relação com a sociedade local, ao passo que sejam emanadas ações que garantam a maior atuação da população e responsabilização dos agentes públicos (OLIVEIRA; PISA, 2015). A excelente governança promove responsabilidade, transparência, eficiência e estado de direito em todos os níveis, resultando na gestão eficiente dos recursos humanos, naturais, econômicos e financeiros para o desenvolvimento equitativo e sustentável, o que por sua vez garante a participação da sociedade civil nos processos de tomada de decisão (EVAHDATI; ZULKIFLI; ZAKARIA, 2019) fazendo com que todos os interesses das agências interajam do processo (JENSEN; MECKLING, 1976). Assim, a formação de um planejamento público bem estruturado, organizado, transparente e participativo, configura-se como uma das etapas a serem desenvolvidas pelos municípios para que se obtenha uma adequada qualidade na utilização dos recursos públicos e para que se consiga a efetiva implantação das políticas públicas almejadas (AZEVEDO, 2013; MILLANO, 2021).

Além disso, a intensificada relação perene que ocorre entre sociedade e governo local, seja por meio da participação da sociedade civil ou da interação público/privado, contribui diretamente para a valorização dos aspectos orçamentários, financeiros e contábeis no âmbito da administração pública municipal. Assim, além das suas funções conceituais básicas e práticas que cada um destes aspectos possui dentro da dinâmica pública legal brasileira, também ganham uma feição de estímulo na participação e no aprendizado técnico da população no planejamento, na execução e fiscalização constante da destinação do dinheiro público (RIBEIRO, 2014). Dessa maneira, a importância e a necessidade do planejamento nos atos governamentais e principalmente na implementação, monitoramento e avaliação de políticas

públicas, considerando todos os ambientes, processos, necessidades, intenções, atores, e outros pontos que se relacionam neste contexto, é indiscutível (CHRISTOPOULOS, 2016; MILLANO, 2021; OLIVEIRA, 2006).

Tomados em conjunto, todos estes pontos delimitados sugerem que o processo de estimação orçamentária de uma municipalidade também afeta os tipos de objetivos que se tornam importantes para o governo: o foco de curto e/ou longo prazo, as relações entre os agentes, a importância que é dada aos membros que produzem ou participam deste processo de previsão, as prioridades alocativas, as promessas geradas em períodos de campanha, os fundamentos éticos e legais, entre outros. Estes objetivos, por sua vez, tendem a influenciar as ações e decisões de diferentes atores ambientais, que possuem diferentes interesses (JENSEN; MECKLING, 1976).

Diante deste cenário, o montante de recursos públicos que os prefeitos possuem em seu poder para aplicar é expressivo, e eles podem tomar decisões que impliquem em favorecimento pessoal em detrimento do bem coletivo (QUEIROZ, 2015) com a geração de conflitos de agência, que, na esfera pública, são mais complexos em termos de solução devido as dificuldades existentes na fiscalização das ações do agente (SILVA, 2020, 2016). Assim, na lógica orçamentária, existe assimetria informacional entre o governo (agente) e a população (principal), pois o agente goza de informações que possibilitam o emprego de medidas que podem enganar o principal, uma vez que o processo orçamentário vigente pode ser falho em termos de transparência, permitindo ao agente manipular a gestão fiscal com interesses pessoais (BENITO; GUILLAMÓN; BASTIDA, 2015; BOUKARI; VEIGA, 2018; JENSEN; MECKLING, 1976; SILVA, 2020). De acordo com Kasdin (2017), os conflitos de agência podem ser evidenciados na própria relação entre os poderes, pois o Poder Executivo (agente) se constitui de informações que o Poder Legislativo (delineado como principal, representado os cidadãos) não tem acesso (KASDIN, 2017).

Dessa maneira, evidencia-se que o sistema orçamentário municipal é oriundo de um complexo e multifacetado conjunto de negociações entre diversos atores, que possuem motivações próprias, e elaborado em um contexto que as relações de poder são diferentes e movidas por interesses pessoais (MELO et al., 2018). Por isso, são necessários sistemas de governança que facilitem o desenvolvimento de estruturas e processos que ajudem os estimadores, os participantes, a propriedade e os sistemas de negócios (controle/gestão) em seu planejamento, tomada de decisões, e resolução de problemas (CORTES; BOTERO, 2016). Nos últimos anos, inclusive, as entidades governamentais de todos os âmbitos têm tentado melhorar seus sistemas de planejamento e contabilidade, de modo que eles sejam mais úteis, confiáveis,

eficientes e transparentes, dirigindo para o beneficiamento do desenvolvimento da governança pública e da ampliação da democracia (RIBEIRO, 2014).

Paralelamente a todo este contexto vivenciado nas últimas três décadas, com a iniciativa de implementação e disseminação da governança, inúmeras organizações internacionais têm desenvolvido e proposto índices que buscam mensurar governança, dentre as quais se destacam Banco Mundial (*World Bank*), o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), dentre outros (OLIVEIRA; PISA, 2015). Entretanto, na visão de Van de Walle (2005), esses estudos ilustram a comparação entre diversos países de forma genérica e subjetiva, não contemplando a realidade e as particularidades de cada um, nem as especificidades locais e regionais que cada país possui. Com um raciocínio semelhante, Oman e Arndt (2010) (2010) alertam que, ainda que cuidadosamente construídos, tais indicadores são baseados em percepções e evitados de limitações por agregar grandes quantidades de informações de diversas fontes, muitas vezes distantes, para reduzi-las a um único número por ano, por país, para facilitar comparações. Os autores ainda criticam que a agregação dessas informações consiste em percepções de pessoas, em sua maioria gestores de empresas ou especialistas, que vivem fora dos países que estão sendo analisados, sem conhecer de fato suas realidades.

Entretanto, embora a estrutura geral e a metodologia destes índices tenham sido amplamente criticadas por estes (OMAN; ARNDT, 2010; VAN DE WALLE, 2005) e outros autores (KURTZ; SCHRANK, 2007; LANGBEIN; KNACK, 2010), poucos negam que suas construções são iniciativas e tentativas importantes para se medir a governança (YONG; WENHAO, 2012). Neste sentido, Oliveira e Pisa (2015) afirmam que os respectivos métodos de medição propostos são úteis como fontes de informação e de metodologia de avaliação para fundamentação de novos indicadores que considerem as especificidades do que se deseja pesquisar.

Dessa forma, considerando o âmbito público municipal, foram desenvolvidos nos últimos anos diversos índices que buscassem captar e avaliar a governança local. Dentre os diversos tipos de possibilidades existentes para aferição de um índice de governança, muito pela sua polissemia e amplitude, em sua maioria são observadas metodologias que tentam captar a governança pública em um formato mais genérico, inserindo em seu conteúdo os diversos serviços que o setor público oferece (saúde, educação, esporte, dentre outros), ou que abarquem apenas uma área específica, privilegiando os pontos que se referem àquela natureza desejada.

O Índice de Governança Municipal (IGM), o Índice de Governança Pública Municipal (IGovM) e o Índice de Avaliação da Governança Pública (IGovP), criados por Cruz e Marques

(2019), Souza (2018) e Pisa (2014), respectivamente, são exemplos de medidores de governança pública municipal mais abrangentes, pois seus conteúdos possuem dimensões com indicadores que se vinculam à alternadas áreas de atuação do setor público, como saúde, educação, assistências social, renda, dentre outras. Já por outro lado, o Índice de Governança Digital das Autarquias Brasileiras (IGD-Aut) proposto por Gomes (2018) e o Índice de Governança Eletrônica dos Estados Brasileiros (IGEB) por Mello e Slomski (2010), procuram captar governanças específicas do setor eletrônico/digital do âmbito público de outras esferas.

Diante deste contexto, emergem-se debates profissionais e acadêmicos acerca da governança pública e dos meandros que envolvem aspectos financeiros, contábeis e orçamentários. Com base nisso, existem diversos estudos, tais como os de Silva (2008), Leite (2010), Ribeiro (2014), Pisa (2014), Azevedo (2016), Abreu e Gomes (2018), Santos e Rover (2019), que discutem e/ou avaliam a relação dos atores que permeiam entidades governamentais nas tratativas que envolvem aspectos de governança no planejamento e na execução do orçamento público, ou de suas adjacências. Contudo, mesmo que alguns trabalhos desenvolvam metodologias próprias para mensuração ou avaliação da governança existente em seus determinados focos de estudo, nenhum deles propõe o desenvolvimento de um modelo específico de medição de governança no processo de estimação orçamentária de municípios. Nesse sentido, atendendo uma lacuna existente, a presente tese tem como problema de pesquisa: **Qual a contribuição da governança no processo de estimação orçamentária de municípios?**

## **1.2 Objetivos**

### **1.2.1 Objetivo geral**

O trabalho tem como objetivo geral analisar qual a contribuição da governança no processo de estimação orçamentária de municípios.

### **1.2.2 Objetivos específicos**

Para atingir o objetivo geral, esta tese subdivide-se nos objetivos específicos apresentados a seguir. Cabe observar que, cada objetivo específico se refere a uma proposição de artigo.



- **(Artigo 1)** Conhecer, por meio de uma revisão integrativa, os principais aspectos e características condizentes à estudos sobre governança, e estabelecer um *framework* sustentado pelos prismas compostos nos estudos analisados;
- **(Artigo 2)** Propor um modelo de medição da governança na estimação orçamentária em municípios do estado de São Paulo;
- **(Artigo 3)** Verificar a relação entre o índice de governança na estimação orçamentária com indicadores socioeconômicos.

### 1.3 Justificativa do estudo

No contexto da administração pública, em meio aos recentes escândalos de corrupção que assolam os investimentos em áreas básicas da sociedade, o conflito de interesse entre governo e sociedade torna-se inevitável, de modo que, medidas que visem melhorar o modelo de gestão pública com base nos valores institucionais precisam ser tomadas. Desse modo, um sistema de governança pode melhorar a qualidade dos gastos, e contribuir para estancar a deterioração da gestão pública, reduzindo consideravelmente o conflito entre as partes (GALVÃO, 2016; TEIXEIRA; GOMES, 2019). “Governança se tornou a palavra da moda na área de administração pública” (PEREIRA; CKAGNAZAROFF, 2021, p. 112).

De acordo com Lynn e Malinowska (2018) a governança pública é inspirada por teorias democráticas que se preocupam com uma maior participação da sociedade nos processos deliberativos das ações públicas e com a necessidade de legitimidade democrática e eficiência dos governos. Além disso, “a falta de governança no setor público prejudica a qualidade do serviço ofertado à população” (BARBOSA; FARIA, 2018, p. 132). Dessa forma, **no contexto social**, a presente tese se justifica no enquadramento de uma perspectiva analítica vinculada ao processo orçamentário brasileiro com a temática governança, uma vez que modelos de governança pública contribuem positivamente para o relacionamento entre a sociedade e os governos, bem como para o aumento da eficiência na gestão pública.

Assim, o relacionamento entre ambos (estimação orçamentária e governança), por meio da criação de um índice, propôs o fortalecimento da sociedade, dos governos, e da relação entre eles, no processo de confecção das peças orçamentárias exigidas pela legislação brasileira. Além disso, pondera-se que apesar do tema ocupar “um espaço marginal no debate sobre a economia brasileira, merecendo algum destaque apenas quando são levantados questionamentos pontuais a respeito do uso político dos recursos públicos ou de desperdícios com gastos desnecessários” (AFONSO, 2016, p. 10), os direitos fundamentais da cidadania

dependem em grande parte das aplicações de recursos públicos que passam pelo orçamento público.

Nesse contexto, infere-se que a proposição das variáveis que compõem o índice, busca ratificar que aspectos mínimos de legitimidade, equidade, participação, transparência, eficiência, *accountability*, dentre outros princípios, são necessários para que haja a consolidação de uma democracia mais inclusiva, com a construção de cidadãos políticos, a expansão e melhoramento da gestão pública, e a delimitação de um processo orçamentário eficiente. Neste sentido, o trabalho também se justifica no **âmbito gerencial**, uma vez que o conteúdo evidenciado no índice criado e pelos resultados advindos de sua mensuração, podem apontar possíveis distorções quanto à essência da governança no processo de estimação orçamentária, abrindo lacunas para que o processo seja efetivamente melhorado. Além disso, sendo o Estado brasileiro caracterizado por sua força normativa escrita, é sabido que os pilares da governança pública possuem maior poder quando emanados na Lei. Entretanto, o simples fato de pilares como, por exemplo, eficiência, transparência ou sustentabilidade serem obrigatórios, não significa que eles conduzam o comportamento do setor público (TEIXEIRA; GOMES, 2019). Por isso o processo de mensuração de governança é importante.

Paralelamente, pondera-se que o foco vinculado ao tema orçamento público e aos quesitos principais e adjacentes que envolvem a estimação orçamentária, carece de novas vertentes mais específicas e aprofundadas de pesquisa (ANESSI-PESSINA et al., 2016). Questões inerentes à variedade de atores envolvidos, à dificuldade na disponibilidade de dados, à limitação das informações disponíveis, à qualidade dos dados disponibilizados, à normatização vinculada à realidade de cada país, potencializam esse cenário (SILVA, 2020). Assim, Anessi-Pessina, Sicilia e Steccolini (2012), Sedmihradská e Hruža (2014) e Benito, Guillamón e Bastida (2015) ratificam a relevância de pesquisas que tratem dessa temática, dada a importância que ela possui no gerenciamento dos recursos públicos em governos locais. Dessa maneira, a tese se **justifica academicamente**, pois estudos diversificados e vinculados a esse propósito particular são necessários para colmatar esta lacuna.

Por fim, tem-se como **justificativa pessoal**, minha experiência profissional como técnico orçamentário da Prefeitura Municipal de Divinópolis, de aproximadamente 17 anos. Ainda atuante na unidade orçamentária de meu município, e percebendo as formas de elaboração dos orçamentos públicos, entendo que o processo orçamentário brasileiro, principalmente municipal, ainda carece de aprofundamentos técnicos, práticos, fiscalizadores e acadêmicos, como forma de aprimoramento da gestão pública.

Assim, de modo geral, entende-se que esta tese pode contribuir para a administração pública como um todo, podendo ser um importante modelo para aferição, melhoramento e entendimento do processo de estimação orçamentário e de governança do setor público. Além disso, complementarmente, em um nível macro, é possível lançar um olhar da aplicabilidade do estudo não somente para os processos voltados para o orçamento público, mas também para os aspectos socioeconômicos capazes de melhorar as condições de vida da população.

#### 1.4 Estrutura da tese

Este trabalho segue a estrutura da tese redigida na forma de artigos prevista no “Manual de normalização e estrutura de trabalhos acadêmicos: TCCs, monografias, dissertações e teses”<sup>1</sup> da Universidade Federal de Lavras (UFLA), que se baseia fundamentalmente nas normas da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT). Sendo assim, os principais componentes desta tese são:

Primeira parte:

A **Introdução**, que é composta pelas seguintes seções: Contextualização e problema de pesquisa (1.1); Objetivos (1.2), que se subdivide em Objetivo geral (1.2.1) e Objetivos específicos (1.2.2); Justificativa do estudo (1.3); e esta última subseção que se refere a Estrutura da tese (1.4). O presente estudo buscou abordar a governança na estimação orçamentária como proposta de instrumento de planejamento municipal e de controle social pelo cidadão.

O **Referencial Teórico**, envolve os principais pontos, conceitos e fundamentações que foram necessários ao entendimento da pesquisa, os quais procuraram dar suporte a este trabalho e as proposições mais específicas que são apresentadas nos tópicos de resultado e discussão dos artigos. Os basilares tratados são Teoria da Agência (2.1), Governança pública (2.2), Orçamento público (2.3) e Estimação Orçamentária (2.4).

A **Metodologia** aborda os aspectos metodológicos que foram usados na condução do estudo. Após uma apresentação das características metodológicas gerais, por meio de um Fluxograma Metodológico elaborado a partir do trabalho de Prado (2018), a seção apresenta uma subseção que contempla uma visão geral do esboço realizada nesta tese de doutorado, o Resumo metodológico da tese (3.1).

E finalmente apresenta-se as **Considerações Finais**, que aborda uma síntese do que se alcançou com a pesquisa, e todas as **Referências** citadas no contexto do trabalho.

---

<sup>1</sup> Disponível em: <<http://repositorio.ufla.br/jspui/handle/1/41282>>, acessado em 10 de março de 2021.

Segunda parte:

Nesta seção são apresentados os três artigos que compõem esta tese de doutoramento:

**Artigo 1** - Aspectos conceituais de governança: uma revisão integrativa da literatura internacional; **Artigo 2** - IGovEO: instrumento de planejamento municipal e de controle e participação do cidadão; e, **Artigo 3** - Governança na estimação orçamentária e indicadores socioeconômicos: analisando a qualidade da governança dos municípios do estado de São Paulo.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

O capítulo tem por objetivo explorar teoricamente os conceitos correlacionados à Teoria da Agência, governança pública, orçamento público e estimação orçamentária na dinâmica pública municipal, buscando compreender o papel do orçamento no processo de governança, além de contribuir para o preenchimento de estudos teóricos sobre o assunto.

### 2.1 Teoria da Agência

Em meados dos anos 1970, a Teoria da Agência surgiu como uma forma de análise dos conflitos existentes no âmbito das organizações. Sua essência base constitui-se nas análises que envolvem interesses entre agentes e principal em diferentes posições do contexto empresarial (JENSEN; MECKLING, 1976). A Teoria da Agência é considerada como uma das principais estruturas teóricas da literatura, oferecendo uma lente para entender as responsabilidades no âmbito dos contratos (LAMBRIGHT, 2008). Segundo os autores que a propuseram, Jensen e Meckling (1976), as empresas podem ser entendidas como um feixe de contratos, com intuito de legalizar as relações entre organização e *stakeholders*, que neste caso, podem ser colaboradores, acionistas, credores, governos, dentre outros.

Uma relação de agência acontece quando um ou mais sujeitos (principal) emprega um outro sujeito (agente) para executar em seu favor um serviço que implique a delegação de algum poder de decisão ao agente. Caso ambas as partes da relação forem maximizadoras de utilidade, há boas razões para acreditar que o agente nem sempre agirá de acordo com os interesses do principal. Desse modo “o principal pode limitar as divergências referentes aos seus interesses por meio da aplicação de incentivos adequados para o agente e incorrendo em custos de monitoramento visando a limitar as atividades irregulares do agente” (JENSEN; MECKLING, 1976, p. 308).

A incorrência desses custos, denominados custos de agência, procura atuar quando os atores individuais buscam por meio de ações adquirir poder, status, vantagem econômica, ou qualquer outro ato que os privilegiem. Assim, os meios e os fins de seus interesses e agências são ambos habilitados e constrangidos por lógicas institucionais prevalecentes (que foram criadas pra isso), não estando os atores atuando de forma ilimitada, mas ao contrário, estando limitados às instituições que o cercam (THORNTON; OCASIO, 2008).

Entretanto, é impossível considerar que o agente sempre atuará em nível ótimo, do ponto de vista do principal, a um custo zero. Majoritariamente, nas relações de agência, o principal e

o agente incorrerão em custos de monitoramento e de concessão de garantias contratuais (tanto pecuniários quanto não pecuniários) com algum nível de divergência entre as partes (JENSEN; MECKLING, 1976). O foco da Teoria da Agência é como o principal pode minimizar o comportamento oportunista do agente, introduzindo uma gama de mecanismos de governança, geralmente envolvendo uma combinação de meios eficazes de transmissão de preferência, de monitoramento e de correção e reparação (SCHILLEMANS, 2013).

O conflito de agência acontece em qualquer tipo de organização (governos, empresas, fundações, cooperativas, universidades, hospitais filantrópicos, bancos, família, entre outros) e em todos os níveis de gestão, pois as organizações são ficções jurídicas formadas por relações contratuais entre sujeitos (SILVA, 2020). No âmbito da administração pública, a Teoria da Agência pode ser caracterizada como uma perspectiva teórica dominante para ilustrar e analisar a prestação de contas e a governança pública.

Nesse mesmo sentido, ela pode ser constituída como uma base relevante ao propor análises das relações entre cidadãos e agentes públicos (BIRSKYTE, 2019; PAPENFUSS; SCHAEFER, 2010). Concernente a isso, a Teoria da Agência aborda situações de problemas resultantes dos conflitos de interesse emergidos numa relação de contrato formal ou informal quando as partes envolvidas possuem conhecimento assimétrico ou há presença de interesse. Apesar dessa teoria ser utilizada tanto para a área privada quanto para a pública, dado que seus pressupostos se aplicam perfeitamente a ambas, são identificadas poucas pesquisas que abordam de forma mais detalhada sobre como ocorre a referida relação no setor público, visto que a maioria dos estudos se limita a dizer que o “principal” é a sociedade e o “agente” é o governante eleito (DIAS, 2016).

Nesse sentido, Bevir (2011), em seu trabalho sobre a genealogia da governança, aduz que a relação entre agente e principal na administração pública é estabelecida entre a população (principal) e os gestores públicos (agente) com a finalidade de esclarecer o conflito existente de agência entre a população e os gestores públicos. Os cidadãos, sendo sujeitos racionais, procuram maximizar seus interesses de curto prazo, privilegiando as ações e serviços de bem-estar que os beneficiam, em vez dos atos de longo prazo. De forma semelhante, os gestores públicos, sendo também sujeitos racionais, tentam maximizar seus interesses eleitorais imediatos, promovendo políticas que resultarão votos dos cidadãos racionais, em vez de acossar a responsabilidade fiscal longeva (BEVIR, 2011; TEIXEIRA; GOMES, 2019).

Eisner, Worsham e Ringquist (1996), complementarmente, no contexto dos controles dos limites regulatórios da Teoria da Agência, também mencionam que políticos, a fim de manterem seus mandatos, trabalham em prol de tal preservação, e que, para isso, podem

manipular orçamentos, pressionar nomeados, envolver agências e até reescrever leis-chave. Nessa mesma linha, Atkinson e Fulton (2013) argumentam em seu estudo sobre a ética no setor público, que os agentes públicos, ao proporem obras de caridades, acabam usando desse momento para intenções políticas, classificadas como “cegueira voluntária”, ou seja, ainda que exista uma proposta voltada para a caridade, a finalidade nem sempre vai ao encontro do propósito, podendo haver uma estratégia voltada para o âmbito do mandato.

As relações entre principal e agente também podem ser compreendidas como um jogo, de forma que as cartas são conhecidas ao se estabelecer normas contratuais. Assim, o principal exerce influência pela autoridade do cargo e pelas atribuições oriundas de posições hierárquicas, isto é, o agente é incentivado por ações do principal. Por outro lado, a informalidade e o contato do agente com especificidades de tarefas ou processo, o colocam em posição privilegiada, detendo-o à uma condição de escolhas que irá atuar.

A relação entre agente e principal configura sujeitos com funções de utilidades próprias. Dessa forma, as relações de agência entre governo federal e governos municipais, por exemplo, se dá em grande parte pelos recursos e processos de formulação e implementação de políticas públicas, constituindo um parâmetro de tais relações. Neste caso, o principal (governo federal) detém autoridade por ser o responsável pela liberação de recursos, já o agente (governo municipal) assume a posição de decisão das aplicações de tais recursos, observando possíveis ônus que possam impactar em estratégias políticas (MACHADO, 2018).

Ainda na linha das relações entre agente e principal, Boon (2018) esclarece que relações por interações informais e de confiança reduzem as incertezas sob as intenções coletivistas. Em alguns casos, a proximidade entre agente e principal (neste caso organizações governamentais na figura de estatais e clientes) como parte de um processo de aprendizagem que traduza em expectativa de reciprocidade, e com a finalidade de melhorar as relações entre ambos, deve ser defendida. Nesse sentido, Crockett e Gilmer (1999) pontuam que a responsabilidade de aliviar tensões entre as partes e propor um ambiente salutar deve partir do principal.

No que se refere ao âmbito público municipal, vê-se que os governantes possuem um importante fator decisório sobre a destinação de vultosos montantes de recursos públicos, o que muitas vezes pode ocasionar conflitos de agência que favoreçam a pessoalidade do tomador de decisão perante a coletividade (QUEIROZ, 2015; SILVA, 2020, 2016). Desse modo, dentro da lógica orçamentária local, há uma assimetria informacional evidenciada entre o Poder Executivo (agente) e a população (principal), uma vez que o agente detém informações inerentes ao seu cargo que podem enganar o principal e manipular a gestão fiscal com interesses pessoais (BENITO; GUILLAMÓN; BASTIDA, 2015; BOUKARI; VEIGA, 2018; SILVA,

2020). O Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) é um exemplo, pois é protocolado no legislativo com um vultoso conglomerado de receitas e despesas, bem detalhado/analítico, mas sem informações que expliquem ou descrevam como aqueles montantes foram alocados (SILVA, 2020). Assim, evidencia-se que o sistema orçamentário municipal brasileiro “é o resultado de um complexo processo de negociação entre atores com diversos valores, interesses e projetos individuais” (MELO et al., 2018, p. 255).

Por ser um mecanismo constituído por uma dimensão técnica e outra política, o processo orçamentário tem um dinamismo próprio, que influencia a ação desempenhada por cada ator nas fases orçamentárias em que participa (ABREU; CÂMARA, 2015; SILVA, 2020). A forma de atuação de cada ator se dá em cidades com realidades estruturais, geográficas e políticas díspares, e deve procurar atender aos anseios e necessidades da população, contudo, ao mesmo tempo, contempla relações de poder no processo relevante de estimação e destinação dos recursos (ARAÚJO; RODRIGUES, 2016).

Dessa forma, a lógica da Teoria da Agência em governos municipais pode ser visualizada nas decisões orçamentárias, em que os habitantes figuram como principal e delegam aos seus representantes (agente) a gestão dos recursos públicos, que conseqüentemente definem a oferta dos serviços públicos e a destinação do erário público (AZEVEDO, 2013; BEVIR, 2011; CRUZ; FERREIRA; SILVA, 2011; SILVA, 2020). Assim, considerando os objetivos dessa tese, pode-se inferir que os conteúdos inerentes à Teoria da Agência contribuem para análise da composição da governança na estimação orçamentária.

## **2.2 Governança pública**

O debate do termo governança circunda principalmente nas duas últimas décadas, tornando o tema relevante tanto no meio acadêmico como nos debates de interesse público. Por meio desse crescente interesse, discussão e aplicação, criou-se por meio de diversas e diferentes lentes temáticas uma extensa pluralidade ou heterogeneidade de agendas sobre governança, absorvendo aspectos e caracterizações próprios que nem sempre se aproximam, mas que possuem um ponto norte central de idealização conceitual.

Bevir (2009) já havia identificado e definido 50 abordagens diferentes sobre governança em sua obra. A dificuldade de definir governança é diretamente proporcional aos variados tipos de organizações e *stakeholders* existentes (BOVAIRD, 2005; SECCHI, 2009). Desse modo, encontra-se na literatura uma diversidade de entendimentos (LOPES; FARIAS, 2020). Mesmo assim, de maneira geral, pode-se corroborar que a governança reflete amplamente uma tentativa

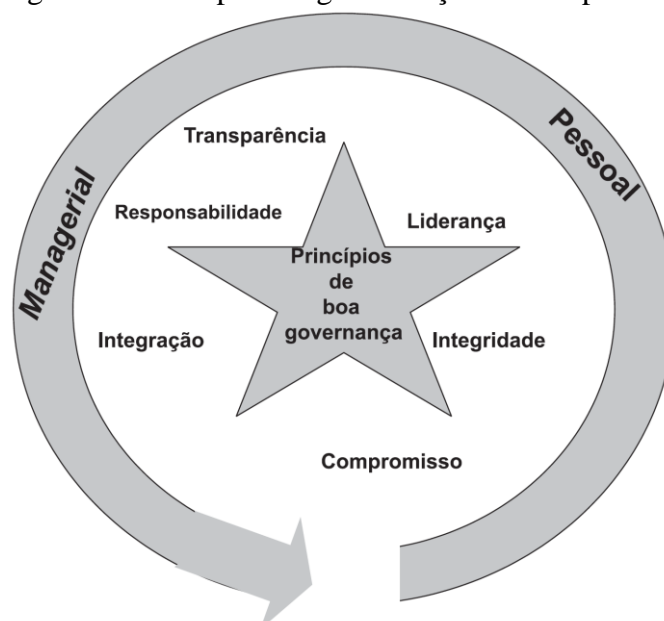


de melhorar a direção e controle de atividades e a coordenação entre atores relativamente dependentes, para resolver problemas comuns entre eles (GJALTEMA; BIESBROEK; TERMEER, 2019; LOPES; FARIAS, 2020), dentro de um domínio específico. Esses problemas, são definidos por Jensen e Meckling (1976) como conflitos de agências, que se caracterizam pela divergência de interesses entre acionistas e gestores, em que um tenta tirar vantagens do outro de uma mesma situação.

Em virtude dessa pluralidade de ramificações e conceitos, não há um conjunto central único enumerado de princípios que direcionam o emprego de uma estrutura de governança no ambiente público. Existem diversos autores, entidades, órgãos e legislações que formam distintas diretrizes básicas para essa formação. Conquanto é possível encontrar em algumas obras (ANAIO, 2003; BRASIL, 2017, 2018; IBGC, 2015; IFAC, 2001; IIA, 2012; MARQUES, 2007; MATIAS-PEREIRA, 2010b, 2010a; SLOMSKI et al., 2008; SLOMSKI, 2005; WORLD BANK, 2007), uma tentativa de delimitar esses fundamentos como premissas para sua evidenciação.

Em um trabalho sobre a aplicação dos princípios da governança no contexto da administração pública, Marques (2007) identificou seis princípios mais usuais que são inerentes ao âmbito público (Figura 1): liderança; integridade; compromisso; responsabilidade (*accountability*); integração; e, transparência. Enquanto os três primeiros se referem as qualidades pessoais de todos na organização, os três últimos são produto das estratégias, sistemas, políticas e processos estabelecidos (MARQUES, 2007).

Figura 1 – Princípios de governança no setor público.



Fonte: Marques (2007, p. 18).

De acordo com Marques (2007) a liderança é compulsória e deve refletir uma lúcida e transparente comunicação entre os gestores de forma hierarquizada, com o estabelecimento de prioridades governamentais de modo claro. Sendo assim, o compromisso e a integridade de todos os participantes são fundamentais para implementação das práticas de governança pública, de que ações diferentes ou oportunistas ao propósito não sejam empregadas. Além disso a responsabilização (*accountability*) busca definir de maneira formal, as competências, as responsabilidades e as funções das estruturas e dos arranjos institucionais, promovendo uma comunicação transparente dos processos da organização, de maneira a fortalecer o acesso público à informação (BRASIL, 2018; MARQUES, 2007). Tudo isso somente terá validade se os vários elementos que envolvem a governança estiverem holisticamente integrados dentro de uma abordagem da organização, pelos seus funcionários e bem compreendida e aplicada dentro das entidades (MARQUES, 2007).

Em uma linha similar, Slomski (2005), Slomski et al. (2008) e Matias-Pereira (2010b, 2010a), elencaram princípios básicos advindos da governança corporativa que norteiam os rumos da governança pública: transparência (*disclosure*); equidade (*fairness*); cumprimento das leis (*compliance*); prestação de contas (*accountability*); e, conduta ética. Tais pilares são muito próximos àqueles por Marques (2007). A única diferença entre os dois grupos se configura na adição do princípio da equidade perante o da integração. Dessa forma, adicionalmente, Slomski (2005), Slomski et al. (2008) e Matias-Pereira (2010b, 2010a) afirmam que a equidade se refere ao tratamento justo e igualitário a todos os grupos minoritários, constituindo-se uma regra básica. Assim, qualquer atitude ou política discriminatória é considerada distante dos propósitos de governança.

De modo paralelo, o Governo Federal, a partir do Decreto nº 9.203 de 2017, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e que foi posteriormente alterado pelo Decreto nº 9.901 de 2019, mas com poucas modificações, instituiu princípios e diretrizes para a operacionalização da governança pública nas entidades do setor público. Dentre os seus diversos fundamentos, os princípios/diretrizes básicos estabelecidos para a governança no setor público em seu conteúdo são: capacidade de resposta; integridade; confiabilidade; melhoria regulatória; prestação de contas; responsabilidade; e, transparência.

Tais princípios, que posteriormente foram categorizados em um “Guia da política de governança pública” foram inspirados em premissas de governança de órgãos importantes no contexto mundial (BRASIL, 2018), como a *United Nations* (UN), a *Organisation for Economic*

*Co-operation and Development* (OECD) e a *European Commission* (EC). Vale salientar, adicionalmente, que além desses órgãos citados, outros organismos multilaterais e instituições privadas merecem destaque pelas contribuições e estímulos na aplicação da governança no setor público, tais como: Banco Mundial (*World Bank*); *Australian National Audit Office* (ANAO); *International Federation of Accountants* (IFAC); *Institute Of Internal Auditors* (IIA); e, Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC).

O conjunto de princípios/diretrizes que permeiam a governança pública, emanados pelos pelo Decreto nº 9.203 de 2017 e indiretamente pelos órgãos/entidades internacionais mencionados, comparativamente às premissas destacadas por Marques (2007), Slomski (2005), Slomski et al. (2008), Matias-Pereira (2010b, 2010a) e Brasil (2017, 2018), são essencialmente próximos. Aparecem como itens complementares os propósitos de legitimidade (*legitimacy*) e probidade (*probity*) delimitados pelo *World Bank*. A legitimidade preocupa com a medida em que as estruturas de governança e gestão permitem e facilitam a participação e voz efetiva das diferentes categorias de *stakeholders* nas principais decisões de governança e gestão, levando em consideração seus respectivos papéis e importância relativa. Já a probidade se refere à adesão de todas as pessoas em cargos de liderança a altos padrões de ética e conduta profissional, além do cumprimento das instituições que regem o setor público (WORLD BANK, 2007).

De acordo com o IFAC (2001) esses princípios são relevantes tanto para entidades do setor público quanto para entidades do setor privado. Eles se aplicam igualmente a todas as entidades do setor público, independentemente de os órgãos de governo serem eleitos ou nomeados, e se eles compreendem ou não um grupo de pessoas ou um indivíduo.

Assim, considerando todas estas premissas estabelecidas para governança pública no país, Pisa (2014) e Teixeira e Gomes (2019) esboçam que a governança pública pode ser considerada 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*). Bevir (2011) complementa que a procura por resultados melhores reflete uma transformação de paradigma no que tange a definição institucional de bom governo, que enfatiza divisões de responsabilidades, estabelecimento de processos eficientes, em termos de prestação de serviços, desempenho e resultados, com ênfase correlata na transparência. Além disso, coloca-se que a boa governança dos recursos públicos é um fator fundamental para o desenvolvimento coletivo de qualquer sociedade, e que o perfil das instituições orçamentárias afeta substancialmente os

resultados das políticas públicas (BARCELOS, 2012). Esta definição de governança pública que foi considerada para esta tese.

### **2.3 Orçamento público**

“A alocação dos recursos públicos é um processo crucial ao desenvolvimento de qualquer sociedade” (BARCELOS, 2012, p. 8).

De acordo com Giacomoni (2019) o orçamento público, recebe inúmeras conceituações: lei, ato, plano político, plano econômico, programa de trabalho, referência para o controle e meio de comunicação entre os poderes executivo e legislativo, entre o governo e o povo e entre os agentes do governo. Para que todas essas características e definições sejam atendidas, o orçamento na gestão pública, revestido das formalidades da lei, autoriza as despesas a serem realizadas em determinado período, e indica as fontes de recursos a arrecadar e que financiarão as despesas no mesmo período.

O processo que envolve a elaboração, aprovação, execução e controle da lei orçamentária envolve várias características e dimensões técnico-formais e substantivas. E diferentemente do instrumento simples adotado historicamente para as autorizações, a lei orçamentária moderna é tida como um instrumento efetivo de apoio à gestão organizando o plano em programas de trabalho com objetivos claros e metas que traduzem o anseio da sociedade e que funcionem como guias para a execução e para a avaliação das políticas públicas (GIACOMONI, 2019, 2021).

Assim, o orçamento tem sido relevante desde o início da humanidade. Pode-se perceber nas diferentes civilizações humanas que existem e já existiram, que implementar elementos de ajuda para o provisionamento das expectativas futuras são propósitos importantes de planejamento e perpetuidade. Tais evidências históricas demonstram que os orçamentos eram expressos de forma mais simples, sem considerar questões abrangentes e sem o tecnicismo ou importância contábil-jurídica-gerencial que possui hoje em dia (MILLANO, 2021). Recentemente, o interesse sobre o contexto orçamentário bem como às abordagens que envolvem os gastos federais aumentou (HALEEM et al., 2020; MONTEIRO et al., 2020).

A restrição orçamentária gerada por crises juntamente com a elevação dos gastos que envolvem o setor sanitário e social, têm levantado preocupações sobre a sustentabilidade fiscal de diversas localidades do mundo (KRAVCHUK, 2020; MONTEIRO et al., 2020; ONOFREI et al., 2021) e alimentam perspectivas mais acuradas de planejamento. Assim, nessa era de queda das receitas municipais e elevação dos gastos públicos, tornou-se imperativo que os

governos usem seus recursos orçamentários de forma eficiente e eficaz (RAZAKI; LINDBERG, 2012). São diversos os trabalhos que discutem a temática orçamento público.

Monteiro et al. (2020) em um recente estudo sobre os impactos da pandemia da COVID-19 no orçamento público do Governo Federal, apontaram impactos significativos nas despesas do orçamento federal. Além de várias medidas que reduziram as receitas governamentais, como a postergação dos prazos de vencimento do Simples Nacional e MEI (DAS), do PIS/PASEP e COFINS, e a redução para zero das alíquotas de IOF e IPI, referente aos produtos de combate ao COVID-19, os gastos públicos extraordinários específicos para a situação emergencial representaram um aumento de mais de 4% nas despesas previstas no orçamento público. Isso sem considerar o cenário após a pesquisa. Paralelamente, o governo chinês isentou uma ampla gama de serviços do Imposto de Valor Agregado, os Estados Unidos cortaram impostos sobre salários, e a Itália estendeu os prazos fiscais e com ampliação do fundo de auxílio de renda aos trabalhadores demitidos (MONTEIRO et al., 2020).

Petraglia, Pierucci e Scalera (2020), em um estudo sobre a distribuição inter-regional do orçamento público da Itália em tempos de crise, evidenciaram que o papel do governo em fornecer apoio às regiões mais pobres e às áreas mais severamente atingidas por crises econômicas no país torna-se menos significativo e às vezes até perverso, ampliando em vez de contrabalançar as diferenças regionais de renda per capita e capacidade financeira. Em um estudo similar, só que agora nos Estados Unidos, Almeida (2020) percebeu que embora crises impliquem perdas orçamentárias em quase todo o conglomerado populacional, a carga ocorre desproporcionalmente em grupos de baixa e média renda. As perdas experimentadas pelas famílias mais ricas são relativamente modestas e transitórias, enquanto as sofridas pelas famílias mais pobres não são apenas fortes, mas também altamente persistentes.

Também em uma pesquisa sobre a distribuição orçamentária, agora na Colômbia, Tribin (2020) examinou a repartição de erário público por um gestor titular que busca a reeleição. Os resultados do trabalho demonstraram evidências de que enquanto os municípios da oposição receberam poucas promessas de transferências de renda e bens públicos, as cidades com eleitores centrais e indecisos receberam promessas de transferências de recursos mais imediatas. Em contraponto, Rajkumar e Swaroop (2008) analisaram o impacto da boa governança sobre a eficácia dos recursos públicos destinados à saúde e educação. Os autores demonstraram empiricamente que as diferenças na eficácia dos gastos públicos podem ser amplamente explicadas pela qualidade da governança. Os gastos com saúde pública reduzem mais as taxas de mortalidade infantil em países com boa governança. De forma similar, os gastos públicos com a educação primária tornam-se mais eficazes em países com boa

governança. E de modo mais geral, o gasto público praticamente não tem impacto sobre os resultados de saúde e educação em países mal governados. Isto significa que o simples aumento dos gastos públicos com saúde e educação dificilmente levará a melhores resultados se os países tiverem uma governança deficiente.

Em um estudo mais recente, Santos e Rover (2019) também analisaram a influência de práticas de governança pública na eficiência da aplicação dos recursos públicos em educação e saúde nos municípios brasileiros. Para tanto, os autores construíram um índice de eficiência municipal com a finalidade de medir a aplicação orçamentária em educação e saúde. Como resultado, os autores perceberam que os princípios de governança pública vinculados à transparência, *accountability*, participação, integridade, ética, conformidade legal, equidade e efetividade influenciam positivamente a eficiência da aplicação dos recursos públicos em educação e saúde nos municípios brasileiros.

Além desses, também há estudos que tratam sobre a transparência e credibilidade orçamentária (LAPSLEY; RÍOS, 2015; MOTA; DINIZ; SANTOS, 2017), sobre audiências públicas (BRELÀZ; ALVES, 2013; FONSECA et al., 2014; MOURÃO, 2020), sobre orçamento participativo (MOURÃO, 2020; SIQUEIRA; MARZULO, 2021; WAMPLER, 2008), sobre a aplicação de metodologias de previsibilidades que comumente não são vistas no universo orçamentário (AZEVEDO; SILVA; GATSIOS, 2017; COUTO, 2017; PAMPLONA et al., 2019; ZONATTO; JUNIOR; FILHO, 2014), sobre os elementos que impactam qualidade do orçamento (AZEVEDO, 2013; SPEEDEN; PEREZ, 2019), sobre alterações orçamentárias (ANESSI-PESSINA; SICILIA; STECCOLINI, 2012; COUTO; BARBOSA NETO; RESENDE, 2018; LANIS; BUENO, 2020; SEDMIHRADSKÁ; HRŮZA, 2014), dentre outros.

Observa-se então que a temática orçamento público é objeto de estudo abrangente e instiga muitas discussões. Sua repercussão social é permeada por muitos quesitos inerentes à sua consecução (legais, políticos, sociais, dentre outros), que explicam e fazem com que a literatura seja ampla com um quantitativo expressivo de trabalhos que tratam do assunto (SILVA, 2020). Como a presente tese pretende se embasar nos principais nortes vinculados à composição da governança juntamente com os tópicos relacionados ao orçamento público e à estimação orçamentária, é importante uma delimitação histórica de como o orçamento público surgiu no Brasil e como sua essência vigente foi construída. Assim a construção do contexto orçamentário brasileiro é delimitada na sequência, evidenciando, propositalmente, as evoluções ocorridas nas legislações brasileiras.

As primeiras evidências sobre o orçamento público no Brasil são percebidas com a abertura dos portos brasileiros, com a vinda do rei D. João VI. Com maiores impostos

aduaneiros e, conseqüentemente, a necessidade de maior disciplinamento em suas cobranças, iniciou-se o processo de organização das finanças públicas, culminando com a criação do Erário Público e do Regime de Contabilidade, em 1808. Mas somente na Constituição Imperial, outorgada em 25 de março de 1824 por Dom Pedro I, que são introduzidas as primeiras exigências no sentido da elaboração de orçamentos formais por parte das entidades imperiais (CHRISTOPOULOS, 2016; CREPALDI; CREPALDI, 2013; GIACOMONI, 2021; LYRIO; DELLAGNELO; LUNKES, 2013; PIRES; MOTTA, 2006). Era estabelecido no Artigo 172 daquela Lei Magna:

O ministro de Estado da Fazenda, havendo recebido dos outros ministros os orçamentos relativos às despesas das suas repartições, apresentará na Câmara dos Deputados anualmente, logo que esta estiver reunida, um balanço geral da receita e despesa do Tesouro Nacional do ano antecedente, e igualmente o orçamento geral de todas as despesas públicas do ano futuro e da importância de todas as contribuições e rendas públicas (BRASIL, 1824 *apud* GIACOMONI, 2021, p. 44).

Ficou delimitado que competia ao Executivo a elaboração da proposta orçamentária e à Assembleia Geral (Câmara dos Deputados e Senado) a aprovação da lei orçamentária; e à Câmara dos Deputados a iniciativa das leis sobre impostos (GIACOMONI, 2021; PIRES; MOTTA, 2006). Os instrumentos posteriores então introduzidos, decorrentes das primeiras imposições constitucionais, passaram a denotar a concepção orçamentária de um mero instrumento político de controle de finanças públicas para a apresentação de atividades econômicas e financeiras do governo tornando-se um verdadeiro instrumento de administração (CREPALDI; CREPALDI, 2013).

A segunda Constituição, promulgada em 24 de fevereiro de 1891, trouxe relevante mudança na distribuição das competências relativas à elaboração do orçamento. Instituiu-se à época um Tribunal de Contas que visava auxiliar o Congresso Nacional que passou a ter uma função privativa na elaboração do orçamento (GIACOMONI, 2021). Além do auxílio dado, o Tribunal de Contas foi criado com o objetivo de fiscalizar e examinar as contas públicas, uma vez que havia na época uma polarização de debates entre aqueles que defendiam a criação do órgão independente com a finalidade mencionada, entre aqueles que entendiam que o erário público podia ser controlado por quem o executava (ALBUQUERQUE; MEDEDIROS; FEIJÓ, 2008).

Outro importante fator, até a introdução da próxima Constituição, foi a aprovação do Código de Contabilidade da União de 1922 que possibilitou ordenar em nível da União uma

imensa gama de procedimentos orçamentários, financeiros, contábeis, patrimoniais, dentre outros, visando à busca de melhor eficiência na gestão dos recursos da época (AFONSO, 2016; GIACOMONI, 2021). Quatro anos depois, em 1926, mediante uma reforma na Constituição vigente à época, foi realizado o retrocesso da competência da elaboração da proposta orçamentária para o Poder Executivo, o que informalmente, mesmo diante da Constituição de 1891, já acontecia na prática (PIRES; MOTTA, 2006).

Em decorrência da Revolução de 1930, foi adotada, em 16 de julho de 1934, uma nova Constituição que tratou a matéria orçamentária com certos destaques, inclusive com enquadramento próprio (BROLIANI, 2004; MELLO, 2001; PIRES; MOTTA, 2006). O referido espaço particular tratou de ratificar a competência da elaboração da proposta orçamentária ao presidente da República, sem retirar, contudo, a iniciativa parlamentar pertinente à matéria de receita e despesa, além de encarregar ao Legislativo à votação do orçamento e do julgamento das contas do presidente, contando com o auxílio do Tribunal de Contas (GIACOMONI, 2021). Também foram introduzidos aspectos importantes no tratamento das classificações das despesas, dividindo-as em duas partes, fixa e variável (JUND, 2006).

Em 1937 crises políticas jogaram o Brasil num regime fortemente autoritário, caracterizado pelo chamado Estado Novo, gerando assim uma nova Constituição decretada em 10 de novembro desse mesmo ano (BROLIANI, 2004). Novamente as matérias orçamentárias foram tratadas com o devido destaque, discriminadas em seis artigos constitucionais. Conforme essas disposições, a proposta do orçamento deveria ser elaborada por um departamento administrativo a ser criado junto à Presidência da República e sua respectiva votação e aprovação caberia agora não somente à Câmara dos Deputados, mas também a um Conselho Federal, que contaria com dez membros nomeados pelo Presidente da República (JUND, 2006; PIRES; MOTTA, 2006). Contudo, segundo Giacomoni (2021, p. 47), “a verdade é que essas duas câmaras legislativas nunca foram instaladas e o orçamento federal foi sempre elaborado e decretado pelo Chefe do Executivo”.

Com a redemocratização do País, surgiu a quinta Constituição, promulgada em 18 de setembro de 1946. Pelo seu conteúdo, o orçamento deveria continuar a ser elaborado pelo Poder Executivo via projeto de lei, e encaminhado para discussão e votação às casas legislativas, que agora, coparticipavam de sua montagem por meio da interposição de emendas sobre o projeto protocolado (GIACOMONI, 2021). O dispositivo constitucional também clarificou de forma mais precisa o papel do Tribunal de Contas, além de estabelecer aspectos relevantes sobre alguns princípios orçamentários básicos que deveriam ser obedecidos, tais como unidade,



universalidade, exclusividade e especialização (GIACOMONI, 2021; JUND, 2006; PIRES, 2011).

Até a publicação da próxima Constituição, em 1967, foi regulamentada uma das mais importantes matérias sobre orçamento, a Lei nº 4.320 de 17 de março de 1964, que até hoje regulamenta a gestão das finanças públicas no Brasil (AFONSO, 2016; BRASIL, 1964; CORREIA NETO, 2016; PIRES, 2011; REIS; MACHADO JR, 2019). Além das várias contribuições destinadas a classificação e padronização de procedimentos orçamentários para os três níveis de governo (AZEVEDO, 2013; BROLIANI, 2004; CALIL, 2017; GIACOMONI, 2021; SAMPAIO, 2011), o orçamento passou também a vincular sua elaboração e execução a um processo de planejamento, deixando de tornar-se absolutamente discricionário, como durante a vigência do Código de Contabilidade Pública instituído em 1922 (BRUNO, 2013). Andrade et al. (2010) afirmam que a Lei nº 4.320/1964 foi o embrião do processo de planejamento governamental brasileiro.

Barcelos (2012), em sua tese sobre a institucionalização da Lei nº 4.320/1964 e suas facetas ao longo dos anos, estabelece que por meio de sua estrutura e configuração, a Lei nº 4.320/1964 se cerca no contexto orçamentário brasileiro de preliminares princípios de governança, a qual elabora uma concepção específica de orçamentação e produz um determinado padrão característico de transações orçamentárias. Mas com o passar do tempo, essa configuração de princípios que define essa estrutura de governança pode ser alterada, atualizada ou complementada pela implementação de novos dispositivos.

A sexta Constituição brasileira, outorgada em 24 de janeiro de 1967, trouxe reflexos, em especial, na questão das competências no processo orçamentário. Foram estabelecidas regras de orçamento única e exclusivamente a favor do Poder Executivo, de forma centralizada, estendendo-as inclusive aos estados e municípios. O grande impacto residiu na retirada de prerrogativas na iniciativa de lei ou emendas que criassem ou aumentassem despesas, inclusive emendas destinadas ao projeto de lei do orçamento, reduzindo, conseqüentemente, o controle social do gasto (GIACOMONI, 2021; PIRES; MOTTA, 2006).

Ressalta-se que o Poder Legislativo continuou com a competência de aprovar o projeto de lei enviado pelo Poder Executivo, porém, sem a opção de rejeição (JUND, 2006). O sexto diploma legal também trouxe diversos quesitos técnicos disciplinados em oito artigos e inúmeros parágrafos, estabelecendo novas regras e princípios básicos ao processo de elaboração e fiscalização dos orçamentos (GIACOMONI, 2021).

Outro importante acontecimento, antes da promulgação da sétima e vigente Constituição, foi a fundação da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), que possibilitou a

acertada decisão de separar questões do tesouro de assuntos de controle da moeda. A criação da STN, feita por meio do Decreto nº 92.452 de 10 de março de 1986, representou um grande passo sentido à modernização da concepção de gestão orçamentária e monetária no país, se tornando razão do elevado nível de transparência na execução do orçamento e no tratamento dado ao endividamento público (PIRES, 2011).

Após um período de estagnação nos ditames orçamentários, concomitante a perda de credibilidade no planejamento, os anos oitenta iniciaram-se no campo político, principalmente, com muitas pressões com vistas à distensão do regime autoritário e à abertura institucional (PALUDO; PROCOPIUCK, 2014; REZENDE; CUNHA, 2014). Com o agravamento da crise econômica daquele início de década abriu-se espaço para campanhas e movimentos de forte conteúdo popular, como a das eleições diretas para presidente da República, e a da convocação de uma Assembleia Nacional Constituinte. Assim, em 05 de outubro de 1988 o país recebeu sua sétima Constituição (GIACOMONI, 2021).

Desde as primeiras discussões que resultaram na Constituição de 1988, a matéria orçamentária residiu grande atenção dos constituintes, pois era vista como símbolo das prerrogativas parlamentares perdidas durante o período autoritário. A disposição legal inovou ao dedicar uma seção específica para o certame do orçamento público, por meio de um igualmente inovador capítulo sobre finanças públicas. A seção orçamentária compreende cinco artigos que se desdobram em diversos incisos e parágrafos com novas regras e conceitos, além de ratificar normas e princípios já tradicionais (AFONSO, 2016; GIACOMONI, 2021). Além disso, o novo texto constitucional devolveu ao Legislativo a prerrogativa de propor emendas ao projeto de lei do orçamento, podendo atuar no seu processo de elaboração além de poder propor alterações em prioridades e dotações orçamentárias (AFONSO, 2016; MALCHER, 2012).

Segundo Barcelos (2012) com o advento da Constituição Federal de 1988, algumas inovações institucionais relevantes impactaram na configuração do sistema orçamentário brasileiro. A implementação de novos instrumentos de planejamento e orçamento, além de alterações significativas no processo decisório referente à alocação de recursos públicos, é uma evidência de que mudanças na configuração dos princípios de governança aconteceram, refazendo e complementando a concepção de orçamentação e o padrão das transações orçamentárias. Assim, foi hierarquizado, por meio do Artigo 165 da Carta Magna, um processo orçamentário baseado em três instrumentos, sendo dois novos (o plano plurianual e as diretrizes orçamentárias anuais), além do já ingressado orçamento anual (CREPALDI; CREPALDI, 2013, p. 18):

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo Estabelecerão:

- I – o plano plurianual;
- II – as diretrizes orçamentárias
- III – os orçamentos anuais.

Essa nova estrutura foi proposta e estabelecida com documentos inovadores, em relação aos processos orçamentários anteriores (PEREIRA; MUELLER, 2002; PIRES; MOTTA, 2006), ampliando as responsabilidades dos municípios (SANTOLIN; JAYME JR.; REIS, 2009).

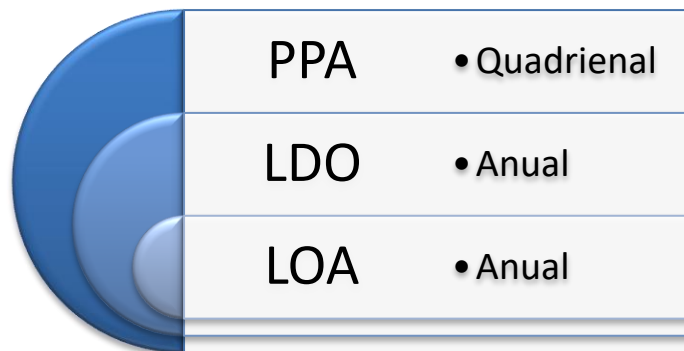
O último ato relevante desse processo histórico orçamentário foi a edição da Lei Complementar nº 101 de 04 de maio de 2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). De acordo com Azevedo (2013, p. 27), “as mudanças trazidas pela LRF foram profundas”. E novamente Barcelos (2012) pondera que a configuração da governança vigente no sistema orçamentário sofre modificações. Desde a Lei nº 4.320/1964, os órgãos públicos estavam ordenados a apresentar somente os anexos que deveriam, obrigatoriamente, integrar o seu texto, evidenciando resultados orçamentários, financeiros e patrimoniais no final do período.

Com o advento da LRF, foram inseridos outros conteúdos de programação e execução orçamentária, como os Anexos de Metas Fiscais e Riscos Fiscais e o Relatório de Gestão Fiscal, com a finalidade de demonstrar efetivamente como as contas públicas estão sendo conduzidas além de aplicar a prerrogativa de *accountability* fiscal (BRASIL, 2000; SANTOS; ALVES, 2011). Assim, o planejamento orçamentário foi devidamente estruturado com a compulsoriedade de implementação de um ciclo fiscal caracterizado pela responsabilidade de gestão de longo prazo e pela qualidade de aplicação do gasto público, com a devida legitimidade conferida pela trindade orçamentária instituída pela Constituição de 1988 (ABRAHAM, 2017; AFONSO, 2016). Tal dispositivo não era novidade, uma vez que diversos países já haviam implementado políticas similares para tentar dirimir o déficit público (LACERDA, 2005; NASCIMENTO; DEBUS, 2001; PELICIOLO, 2000).

Além disso, a edição da LRF trouxe evoluções no processo de estimação no orçamento e na realização de audiências públicas na fase de elaboração e de aprovação dos instrumentos de planejamento. Enquanto houve melhora na eficiência da previsão comparando-se com o período anterior ao advento da lei (NOBRE et al., 2017; SCARPIN; SLOMSKI, 2005), o instrumento de participação popular ainda cumpre, na maioria dos municípios, um caráter simbólico e cerimonial, com baixa adesão da população (AZEVEDO; AQUINO, 2016).

Diante desse contexto, o ciclo orçamentário brasileiro vigente integra três dispositivos orçamentários (Figura 2), cujo Poder Executivo deve ter a iniciativa de suas confecções: o Plano Plurianual (PPA); a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO); e, a Lei Orçamentária Anual (LOA). De acordo com Rosa (2011) essa estrutura legal tem por finalidade amparar a tarefa do planejamento, com vistas à melhor distribuição dos recursos públicos, promovendo a integração entre o planejamento macro e o orçamento anual. As leis orçamentárias avultam das demais, que definem normas orçamentárias, por disporem de um regime próprio, periódico, específico para cada ente da federação, e estão intimamente ligadas à situação financeira destes órgãos. Isto é, refletem diretamente escolhas políticas, econômicas e sociais que são tomadas pelos formuladores de políticas públicas (CHRISTOPOULOS, 2016).

Figura 2 – Instrumentos orçamentários (PPA, LDO e LOA).



Fonte: Couto (2017, p. 163).

O PPA configura-se como um instrumento estratégico de planejamento de médio prazo, que estabelece de forma regionalizada, as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada (BRASIL, 2021; LACERDA, 2005; LYRIO; DELLAGNELO; LUNKES, 2013).

Andrade et al. (2010) complementam que a importância do PPA reside no fato de nortear/orientar o governo quanto à realização dos programas de trabalho para o período vigente, ressaltando que todas as obras que se pretenda executar nesse período deverão estar inseridas nesse plano, bem como também os programas da natureza continuada. Assim, é a partir das definições das diretrizes, metas e objetivos constantes no PPA, que os entes governamentais desenvolvem suas ações com a finalidade de alcançar o desenvolvimento regionalizado do país.

Já a LDO é o primeiro documento gerado em consequência do PPA que serve como balizador para a construção do orçamento anual (MALCHER, 2012; QUINTANA et al., 2015), isto é, faz a ligação entre a peça orçamentária mais estratégica com o plano mais analítico (PALUDO; PROCOPIUCK, 2014). Além disso, também introduz normas de ordenamento jurídico financeiro peculiar ao sistema orçamentário brasileiro, com a edição de um texto legal que conste previamente prioridades, metas, investimentos, mudanças na legislação de tributos, dentre outros (CHRISTOPOULOS, 2016). Por certo permite uma visão e compreensão dos vários aspectos das finanças e da economia pública do ente planejador, além de estabelecer instruções e regras de execução do orçamento, conforme estrutura antecipadamente estabelecida (BRUNO, 2013; LACERDA, 2005).

Complementa-se que com o advento da LRF, a LDO recebeu uma gama de outras competências, tais como: dispor sobre o equilíbrio entre receitas e despesas, dispor sobre critérios e forma de limitação de empenho, dispor sobre regras para renúncia de receita, dispor sobre regras para a geração de novas despesas, além dos Anexos de Metas e Riscos Fiscais. A LRF, portanto, não se restringe apenas a impor limites ao gasto e ao endividamento, também contempla o estabelecimento de diretrizes para sua elaboração, execução e avaliação do orçamento, o que a torna o instrumento de controle fiscal mais abrangente já instituído no país (MALCHER, 2012; NASCIMENTO; DEBUS, 2001).

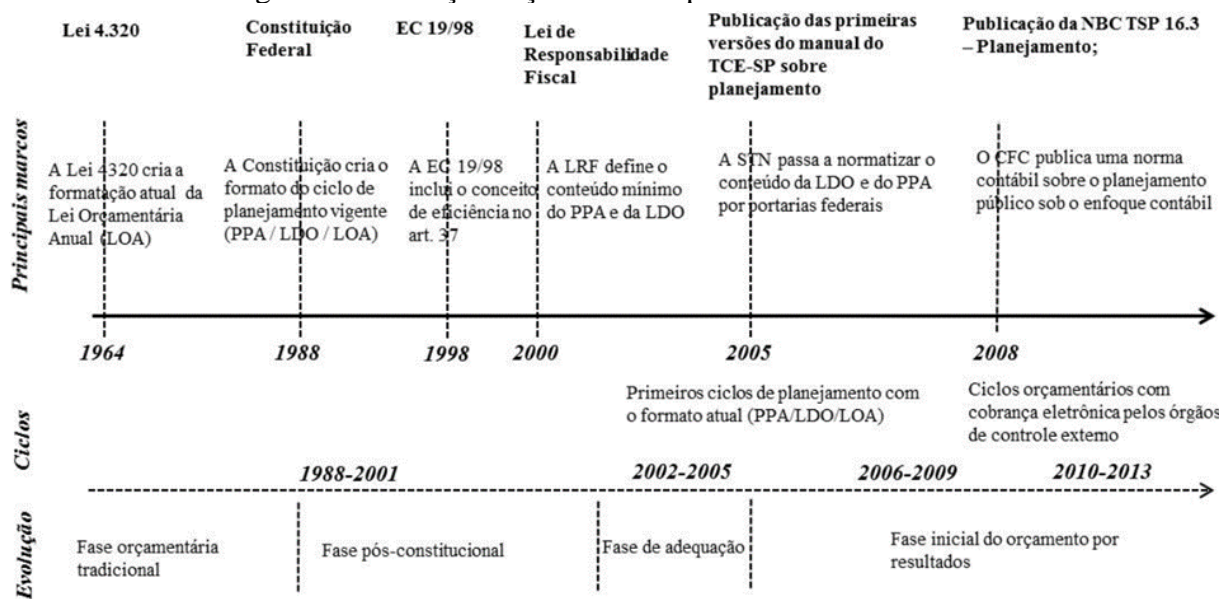
A LOA, último instrumento legal do ciclo orçamentário brasileiro, é um documento que apresenta em termos monetários, as receitas e as despesas públicas pormenorizadas que o governo pretende realizar no período de um exercício financeiro (ANDRADE et al., 2010; LACERDA, 2005; MAUSS, 2012; ROCHA, 2001). Nesta peça orçamentária, as diretrizes e as metas fixadas no PPA e na LDO são detalhadas em programas, definindo as ações e prioridades de atuação dos entes públicos para o exercício a que se refere. A relevância da referida peça na gestão dos recursos públicos é tão grande que a própria Constituição Federal do Brasil reconhece ao vedar expressamente, em seu texto, o início de programas ou projetos que não estejam incluídos na LOA, e ainda, a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários estipulados pela mesma (BROLIANI, 2004; BRUNO, 2013).

Com a sistemática criada sobre o processo de planejamento governamental, Andrade et al. (2010) completam que a integração entre os instrumentos de planejamento é compulsória, visto que a LRF exige que na elaboração e execução do orçamento seja demonstrada a compatibilidade da despesa a ser executada com o PPA e com a LDO. O autor ainda exemplifica em sua obra, que, caso um Município estabeleça como meta determinada política urbana

voltada para diminuir o déficit habitacional existente na cidade, caberá ao PPA estabelecer programas e ações voltadas para este objetivo, devendo a LDO incorporar em seu conteúdo tal ação como prioritária, restando, por fim, a LOA disponibilizar os recursos orçamentários necessários para a execução das respectivas ações planejadas. Dessa forma, o sistema orçamentário nacional é contido em um rito sequencial que tais instrumentos de planejamento devem, obrigatoriamente, relacionar-se entre si (ANDRADE, 2017; LACERDA, 2005).

De acordo com Azevedo (2013), ao se analisar a evolução do processo orçamentário brasileiro no âmbito municipal, pode-se propor, a partir da implantação da Lei nº 4.320/1964, a existência de quatro fases distintas: (i) fase orçamentária tradicional; (ii) fase pós-constitucional; (iii) fase de adequação; e, (iv) fase inicial do orçamento por resultados (Figura 3). Essa fundamentação converge com a configuração institucional delimitada por Barcelos (2012).

Figura 3 – Evolução orçamentária após a Lei nº 4.320/1964.



Fonte: Azevedo (2013, p. 31).

A fase orçamentária tradicional vigora do período entre a implementação da Lei nº 4.320/1964 e a promulgação da Constituição Federal de 1988. Nessa fase o planejamento visava apenas a estimativa do orçamento do ano seguinte, por meio da previsão de receitas e consequente fixação das despesas, com mínimas preocupações com os resultados. Na fase pós-constitucional, mesmo com a introdução do ciclo orçamentário, o orçamento incorporou novos conteúdos, mas ainda permaneceu genérico e sem a cobrança de resultados físicos, visando apenas o atendimento aos limites legais. Paralelamente os *softwares* ainda não estavam

adequados às mudanças, e havia baixa cobrança pelos órgãos de controle externo, além da pouca orientação sobre como fazer o planejamento.

Já na fase de adequação, período que compreende a edição da LRF (2.000) até 2005, os *softwares* de planejamento se tornam mais robustos, e ocorre o início do detalhamento das ações, com a delimitação específica das metas físicas. Nesse período se inicia em alguns Estados a cobrança informatizada do orçamento pelo controle externo. Por fim, a fase inicial do orçamento por resultados, compreende o período de 2006 em diante. É neste ponto que começa a adoção de indicadores para os programas de governo e amplia-se a utilização de metas físicas para as ações. Nesse período também ocorre a ampliação da cobrança do orçamento de maneira informatizada pelos controles externos estaduais, bem como o seu respectivo encaminhamento em tempo real (AZEVEDO, 2013).

Conforme pode ser observado, o sistema orçamentário brasileiro passou por diversas mudanças em seu contexto. Com alternados modelos de governo e com diversas formas legais de elaboração. Essas transformações, ocorridas ao longo dos mais de quinhentos anos de história do Brasil, trouxeram consequências diretas nos arranjos constitucionais que balizam o sistema orçamentário local (PALUDO, 2013).

Albuquerque, Medeiros e Feijó (2008, p. 190) ponderam que “a história da evolução do orçamento público está intimamente ligada à evolução das instituições democráticas, à ampliação da complexidade da economia e aos avanços dos conhecimentos, especialmente nas áreas de economia e de administração”. Dessa maneira, o que se observa ao longo do processo de composição do orçamento vigente, foi que medidas e formas de interação, controle, transparência, monitoramento, avaliação, participação, responsabilização, dentre outras, foram aumentadas com o passar dos anos, sempre com o objetivo de aprimorar, melhorar e robustecer todo o sistema orçamentário.

O orçamento público molda as relações de responsabilidade entre governos e grupos da sociedade em todos os estágios do processo de definição, monitoramento e avaliação do planejamento governamental (OSBORNE, 2006), desempenhando um papel integrante na política e no bem-estar da população (COVALESKI; DIRSMITH; WEISS, 2013). Nesse sentido, é inerente afirmar que pelo seu papel de operação e por todos os conceitos que envolvem seu processo de elaboração e posterior avaliação, o orçamento público é uma condição/ferramenta necessária para uma boa governança pública (AHRENS; FERRY, 2015).

## 2.4 Estimação orçamentária

O planejamento e execução das políticas públicas se dão por meio do orçamento, que basicamente representa um contrato celebrado entre o poder público e a população, onde são discriminados de forma pormenorizada os serviços que serão prestados e a origem dos recursos que serão utilizados para custeá-los (SILVA, 2020). Ao se observar de maneira superficial, aparentemente o entendimento de sistema orçamentário de predição de receitas e despesas parece simples.

Todavia, esse entendimento perde a simplicidade quando se observa o processo de estimação de forma abrangente, pois vê-se que é complexo e multifacetado. Sua materialização percorre um contexto que circunda alternados níveis e tipos de ação, com decisões tomadas sob interferência de variáveis endógenas e exógenas, influenciadas pela ação de diversos atores orçamentários (LANIS; BUENO, 2020; RAZAKI; LINDBERG, 2012), que podem ou não atuar na defesa dos interesses institucionais (SILVA, 2020). Por isso, adicionalmente, o instrumento orçamentário deve ser apoiado em pilares condizentes à transparência, integridade, participação, *accountability* e a uma abordagem estratégica para planejar e alcançar os objetivos nacionais (OECD, 2015).

Como visto no tópico sobre orçamento público, o processo de planejamento no sistema orçamentário brasileiro passou por diversas mudanças. Entretanto alguns autores especificam que a transição de um modelo orçamentário tradicional (voltado para gastos) para um modelo de desempenho (direcionado à resultados) traduz um ponto relevante em seu aspecto histórico conceitual.

Conforme mencionado por Barcelos (2012), a configuração que delimita a estrutura orçamentária pode ser alterada, atualizada ou complementada pela implementação de novos dispositivos. Assim, na atualidade, a estimação orçamentária por meio de suas instituições é voltada para aos programas, projetos e atividades que a gestão pública construiu conjuntamente com a população, contemplando metas, objetivos, recursos necessários, resultados, dentre outros fatores que aumentam a governança do processo (BEZERRA FILHO, 2013; DEMARCO; CHIEZA, 2015; GIACOMONI, 2019, 2021; LIMA et al., 2020).

Entretanto, o que tem sido verificado é que muitas cidades do país não conseguem implantar o orçamento de forma integrada ao planejamento e à governança. Existe por parte dos gestores uma preocupação no atendimento das exigências legais (para não incorrer em ilegalidades e penalidades), mas os instrumentos de planejamento para estimação orçamentária não são utilizados em toda a sua potencialidade (AQUINO; AZEVEDO, 2015; AZEVEDO,



2013; AZEVEDO et al., 2019), o que pode enfraquecer sua eficácia na efetivação dos serviços públicos (NOBRE et al., 2017).

De acordo com Nunes (2010, p. 24) esse cenário no sistema orçamentário brasileiro com a sobreposição de reformas no planejamento público faz com que atualmente existam dois “Brais” em conflito. De um lado está o Brasil do planejamento, em que as peças orçamentárias são confeccionadas como ferramentas de gestão incluindo objetivos, metas, indicadores de desempenho, governança, entre outros. E do outro lado está o Brasil pré-constitucional que trabalha basicamente com as diretrizes da Lei nº 4.320/1964. Azevedo (2016) ainda acrescenta um terceiro grupo, o Brasil pré-Lei nº 4.320/1964, que integra as organizações públicas que sequer adotaram os princípios iniciais do orçamento público.

Na literatura é possível encontrar diversas abordagens associadas à relação entre estimação e execução orçamentária que tentam de alguma forma explicar esse contexto. São questões voltadas para a resistência à aplicação das reformas institucionais orçamentárias (AZEVEDO, 2016; WILDAVSKY; CAIDEN, 2003), falta corpo técnico e de estrutura orçamentária (AZEVEDO; AQUINO, 2016; DEMARCO; CHIEZA, 2015; SANTOS; SANTOS; CUNHA, 2019; SILVA, 2020), nível de gastos com planejamento (AZEVEDO; AQUINO, 2016), “terceirização” da confecção dos planos orçamentários (SANTOS; SANTOS; CUNHA, 2019), processos eleitorais (BENITO; GUILLAMÓN; BASTIDA, 2015; BOUKARI; VEIGA, 2018; LAGO-PEÑAS; LAGO-PEÑAS, 2008; TRIBIN, 2020), ideologia política (BISCHOFF; GOHOUT, 2010; BOUKARI; VEIGA, 2018; GOEMINNE; GEYS; SMOLDERS, 2008; SERRITZLEW, 2005), transparência e participação nos processos orçamentários (BENITO; GUILLAMÓN; BASTIDA, 2015; JUNITA et al., 2018; LEITE FILHO et al., 2018), população (GOEMINNE; GEYS; SMOLDERS, 2008; SERRITZLEW, 2005), renda e o desemprego (ESTELLER-MORÉ, 2005), remanejamentos orçamentários (ANESSI-PESSINA; SICILIA; STECCOLINI, 2012; COUTO; BARBOSA NETO; RESENDE, 2018; LANIS; BUENO, 2020; SEDMIHRADSKÁ; HRŮZA, 2014), entre outras.

Em sua pesquisa sobre resistências ao planejamento e a lógica orçamentária dominante em municípios, Azevedo (2016) pondera que a resistência a novas e alternadas práticas de planejamento ocorre devido a uma lógica orçamentária tradicional existente, e, sobretudo, em decorrência de resistências dos atores vigentes frente à uma nova lógica presente em alguma mudança proposta. O orçamento quase nunca é revisto como um todo a cada período, no sentido de reconsiderar o montante de todas as ações existentes em comparação a todas as opções possíveis. Ao contrário, é baseado na programação do ano anterior com atenção especial dada a uma estreita margem de aumentos ou de reduções (RAZAKI; LINDBERG, 2012;

WILDAVSKY; CAIDEN, 2003) que não contempla as necessidades reais da população (SILVA, 2020).

Outro ponto que pode ser considerado é que muitos municípios sequer possuem um setor específico de planejamento governamental ou de orçamento público para confecção de suas peças orçamentárias, ficando a cargo de uma estrutura provisória interna ou externa à Administração, por demanda, que impossibilita um processo de elaboração, controle e avaliação contínuo (AZEVEDO; AQUINO, 2016; DEMARCO; CHIEZA, 2015; SANTOS; SANTOS; CUNHA, 2019; SILVA, 2020). A evidência disso pode ser mais bem compreendida se observar que os gastos municipais com planejamento e orçamento e controle interno, de acordo com gastos por subfunções, aparecem em 26% e 31%, respectivamente, da totalidade das cidades brasileiras (AZEVEDO; AQUINO, 2016). Esse número indica a grande carência do setor público brasileiro no que se confere ao planejamento e orçamento, principalmente nos municípios (COUTO, 2018).

Santos, Santos e Cunha (2019) em um estudo para o Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás (TCMEG), sobre os gastos com assessoria contábil, financeira e orçamentária e seus reflexos perante a despesa total com pessoal, evidenciaram que os dispêndios com esse tipo de modalidade em grande parte dos municípios do estado de Goiás é muito relevante. Segundo Silva (2020), além desse tipo de ação possibilitar que terceiros desempenhem funções que seriam típicas do Poder Executivo, pode comprometer a aprendizagem organizacional dos servidores atuantes na estimação orçamentária, além de gerar conflitos de interesses e apresentar problemas no que concerne à qualidade dos serviços prestados.

Segundo Benito, Guillamón e Bastida (2015) uma data de eleição determina os planos de gastos e impostos do governo, o que faz com que os políticos enfrentem um dilema. Se por um lado, eles podem prever receitas otimistas e, assim, obter mais popularidade e apoio político antes das eleições (mas também arriscar uma reputação pior se não cumprirem suas previsões). Por outro, eles podem fornecer previsões de receita orçamentária pessimistas ou mais equilibradas, que levam a menos popularidade devido ao menor poder de estabelecimento de políticas públicas (BOUKARI; VEIGA, 2018; LAGO-PEÑAS; LAGO-PEÑAS, 2008).

Além disso, elementos que envolvem ideologias políticas, como os governos de direita ou esquerda (BISCHOFF; GOHOUT, 2010; BOUKARI; VEIGA, 2018; GOEMINNE; GEYS; SMOLDERS, 2008; SERRITZLEW, 2005), a inexpressiva ou expressiva transparência para a participação e distribuição dos recursos públicos (BENITO; GUILLAMÓN; BASTIDA, 2015; JUNITA et al., 2018), o crescimento ou envelhecimento excessivo da população (GOEMINNE;

GEYS; SMOLDERS, 2008; SERRITZLEW, 2005), a conjuntura econômica e social da população (ESTELLER-MORÉ, 2005), ou ainda um nível exagerado de retificações orçamentárias ao longo do exercício que transmitam ineficiência orçamentária (ANESSI-PESSINA; SICILIA; STECCOLINI, 2012; COUTO; BARBOSA NETO; RESENDE, 2018; LANIS; BUENO, 2020; SEDMIHRADSKÁ; HRŮZA, 2014), também podem impactar diretamente nos processos e indicadores que se relacionam às variações entre o planejamento e a execução dos orçamentos municipais.

Cabe ressaltar que estudos que possuem como foco de análise a estimativa orçamentária, podem contribuir para identificar frequência, magnitude e constância das variações orçamentárias, e conseqüentemente fomentar o debate técnico e social sobre o processo orçamentário dos municípios, com direcionamento à relevância de um planejamento realista pautado em princípios de governança, e que atenda aos anseios da coletividade com passibilidade de execução (ANESSI-PESSINA; SICILIA; STECCOLINI, 2012; BENITO; GUILLAMÓN; BASTIDA, 2015; SEDMIHRADSKÁ; HRŮZA, 2014).

Assim, face aos diferentes tipos de variáveis que afetam a operacionalização desse tipo de temática, Benito, Guillamón e Bastida (2015) sugerem que uma maior fiscalização por entidades de controle externo poderia dirimir a decorrência de problemas vultosos entre estimativa e execução. Concomitantemente, Razaki e Lindberg (2012) recomendam algumas ações que podem melhorar o processo de estimativa orçamentário: implantar políticas de governança, com o objetivo de que a prevalência de interesses pessoais não sobreponha os interesses da coletividade; implantar programas de participação e educação popular, desde o processo eleitoral, para que as pessoas se conscientizem acerca da relevância da escolha dos representantes e da necessidade de participação permanente no planejamento e gestão dos municípios; desenvolver modelos de avaliação de desempenho pessoal com regras claras e fiscalização contínua, uma vez que uma quantidade muito significativa de gastos públicos está relacionada à força de trabalho; capacitar continuamente os funcionários departamentais na preparação de propostas de orçamento factíveis à realidade; aprimorar os canais de transparência e comunicação digital; melhorar a integração da gestão municipal com os representantes da sociedade civil, com os órgãos de imprensa, com os empresários locais etc.; segregar as funções de forma clara, com cada secretaria cuidando de sua competência e emitindo relatórios que possibilitem um trabalho integrado; utilizar *softwares* e ferramentas de tecnologia inteligente que abarquem todos os conteúdos inerentes ao processo de planejamento, monitoramento e execução orçamentária; entre outras.

Esse contexto do processo de estimacão orçamentária, que reflete problemas e recomendaes para suas atenuaes, compreende complexas relaes intrsecas e extrsecas que são fundamentais para o direcionamento das aes dos atores envolvidos. Durante o processo de decisão essas aes têm impacto significativo, uma vez que são geradas em razão da defesa de interesses próprios, em um contexto de relaes de disputa por poder, institucionalizado, decorrente da influência e natureza ideológica dos envolvidos. Assim, naturalmente, o conjunto decisório advindo dessas relaes têm consequências diretas no orçamento, que essencialmente deve ser empregado para o suprimento das necessidades da populao por meio da promoo de serviços públicos.

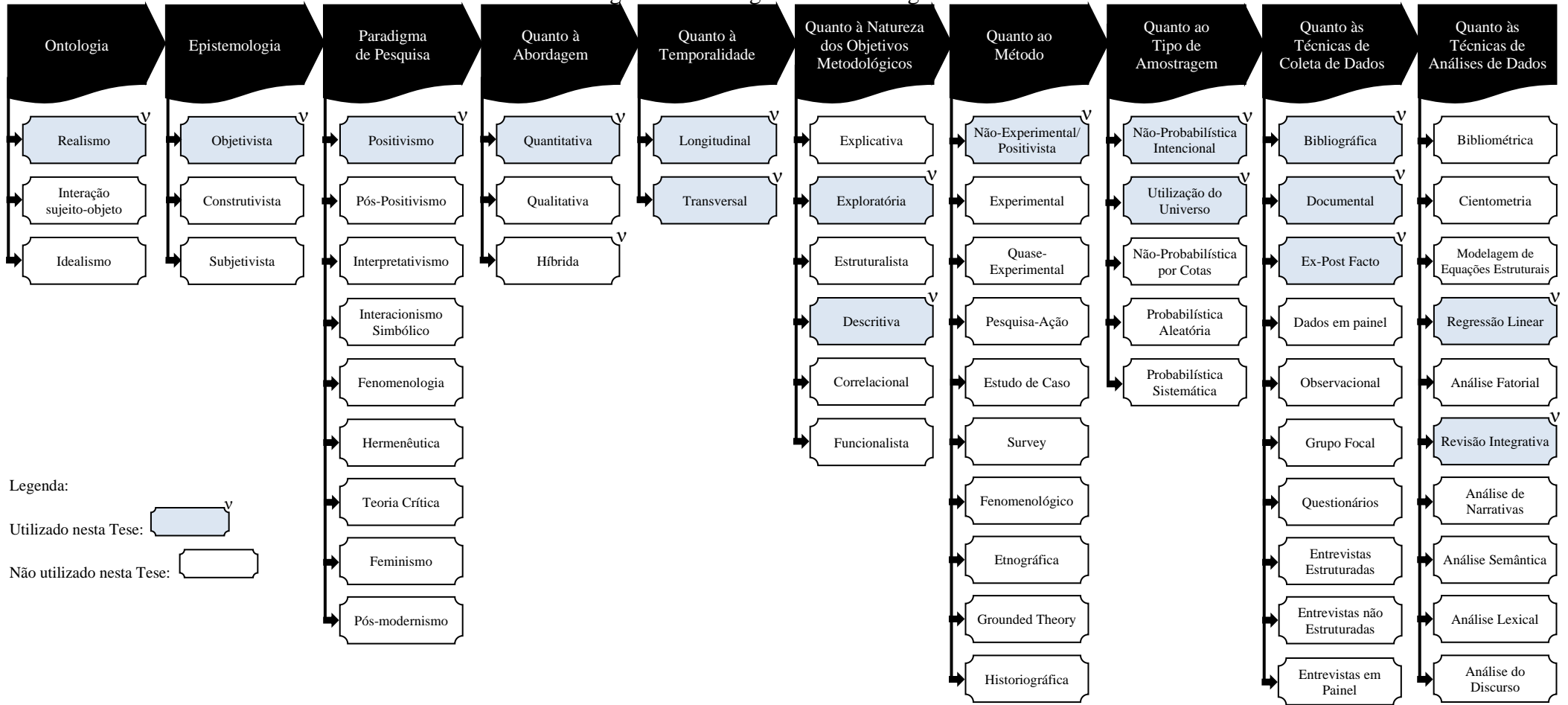
Entretanto, essas tomadas de decisão são pensadas e executadas por pessoas que decidem pela coletividade, e que por vezes são pautadas em convices pessoais que procuram maximizar interesses particulares diferentes da coletividade. Assim, tem-se de um lado a administrao pública com seus representantes, e do outro a populao, que nem sempre tem suas necessidades atendidas. Nesse cenário, pela sua complexidade, o processo de estimacão orçamentária precisa ser visto de forma abrangente, com a análise do papel desempenhado pelos atores que participam da elaborao dos planos, pois suas aes empregadas devem considerar as instituies vigentes, as relaes políticas e seus impactos no processo, as necessidades da coletividade, além das condies econômicas e estruturais dos municípios (SILVA, 2020).

### 3 METODOLOGIA

Nesta seção são abordados os aspectos metodológicos aplicados na condução do estudo. Inicialmente é apresentada a classificação metodológica geral da pesquisa, por meio de um Fluxograma Metodológico adaptado a partir do trabalho de Prado (2018), com fim de se caracterizar as escolhas metodológicas desta tese. Neste sentido, portanto, a pesquisa está classificada quanto à ontologia, à epistemologia, ao paradigma de pesquisa, à abordagem, à temporalidade, à natureza dos objetivos metodológicos, ao método, ao tipo de amostragem, às técnicas de coleta de dados e às técnicas de análise de dados. Após a apresentação da classificação metodológica, uma visão geral do esboço da pesquisa a ser realizada é colocada. Salienta-se que ao longo da segunda parte desta tese, os detalhes dos procedimentos metodológicos de cada artigo (objetivos específicos) são descritos nos próprios artigos.

O Fluxograma Metodológico composto com as características metodológicas é destacado na Figura 4. Conforme percebido, utilizou-se como forma de identificação da opção metodológica escolhida a adoção de uma cor (azul) diferente das demais possibilidades do mesmo conjunto e ainda uma marcação (v) no canto superior direito de cada caixa de texto. Assim, de modo exemplificativo, pode ser visto abaixo do desenho que representa a Ontologia, que a caixa do Realismo possui uma cor (azul) alternada das demais opções para a Ontologia, e ainda uma marcação (v), indicando que, referente a Ontologia da tese a opção foi adotar o Realismo. O mesmo artifício é utilizado para as outras escolhas dentro do Fluxograma Metodológico. Na sequência são apresentados e discutidos cada quesito identificado e apresentado na Figura 4.

Figura 4 – Fluxograma Metodológico.



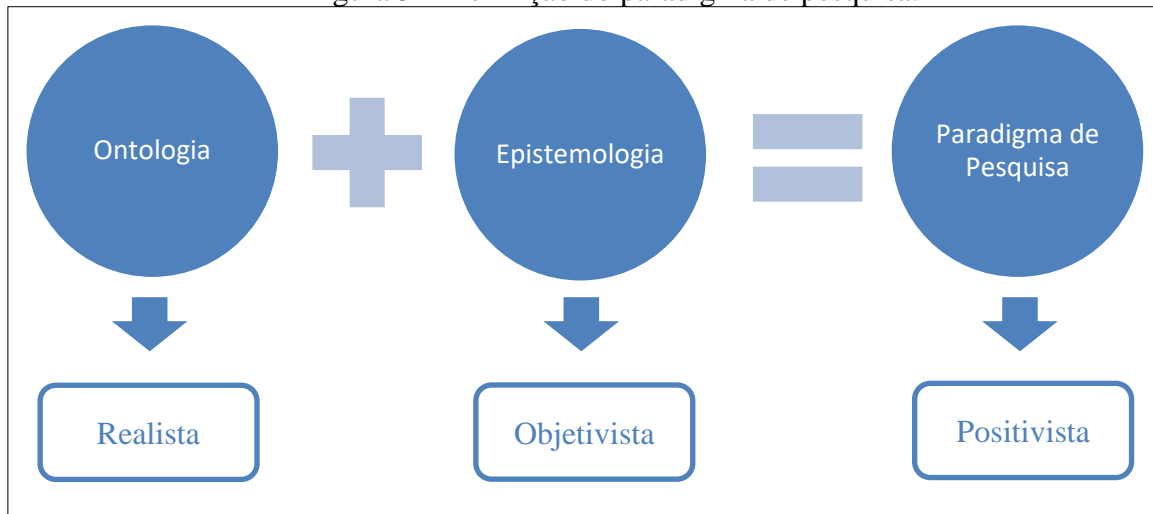
Fonte: Adaptado a partir de Prado (2018).

De acordo com Saccol (2009), a **posição ontológica** que se adota frente uma pesquisa define a forma como os indivíduos percebem o mundo e os fenômenos (físicos ou sociais) que estão investigando, coexistindo duas visões em oposição: uma visão realista e uma visão idealista/subjetivista sobre como as coisas são. Enquanto o realismo coloca que o mundo social externo à cognição do indivíduo é um mundo composto por estruturas concretas, tangíveis e relativamente imutáveis, preexistentes como entidades empíricas. Por outro lado, a posição idealista/subjetivista gira em torno do pressuposto de que o mundo social externo à cognição do indivíduo é construído por nomes, conceitos e títulos, não sendo admitida a existência de qualquer estrutura real para o mundo (BURRELL; MORGAN, 1979). Diante deste contexto, o estudo adota uma posição ontológica realista.

Já quanto à **natureza epistemológica**, Saccol (2009) afirma que epistemologia relaciona-se com a forma pela qual os indivíduos acreditam que o conhecimento é gerado. “Essa crença está fortemente ligada aos nossos pressupostos ontológicos (sobre como as coisas são)” (SACCOL, 2009, p. 253). Dessa maneira, baseando-se nos pressupostos ontológicos, há três grandes linhas de pensamento epistemológicas: subjetivismo, objetivismo e construtivismo. Uma visão epistemológica objetivista pressupõe que os significados de todas as entidades e objetos existem independentemente de operações mentais do ser humano. Ao contrário dessa posição, a epistemologia subjetivista pressupõe que significados são colocados sobre os objetos por parte dos sujeitos, isto é, dos seres pensantes. E a epistemologia construtivista, pressupõe que não existe uma realidade objetiva esperando por ser descoberta (SACCOL, 2009). Por conseguinte, o presente estudo possui uma posição epistemológica objetivista.

Crotty (1998) pontua que a partir de diferentes visões ontológicas e epistemológicas, ascendem-se diferentes **paradigmas de pesquisa**, que são entendidos como diferentes visões de mundo, ou ainda, como as instâncias filosóficas que irão informar o método de pesquisa. Como pode ser observado na Figura 5, há alternados paradigmas de pesquisa.

Figura 5 – Definição do paradigma de pesquisa.



Fonte: Adaptado de Mendonça (2021).

No que concerne a essa classificação, esta pesquisa se enquadra como positivista. Conforme pode ser observado na Figura 5, o paradigma positivista é fundamentado em uma ontologia realista e uma epistemologia objetivista. Com isso, considera que a realidade é composta por estruturas palpáveis, tangíveis e relativamente estáveis, independentes da percepção humana, além de uma pressuposição de chegar-se ao conhecimento de forma objetiva.

De acordo com o paradigma positivista, segue-se, em geral, uma lógica hipotética-dedutiva, isto é, a partir de um conhecimento prévio, são identificadas lacunas, questões não respondidas. Para essas questões, são geradas hipóteses, que são possíveis respostas às questões levantadas. Essas hipóteses são postas à prova, buscando-se verificar se elas são falsas ou verdadeiras. Para isso, parte-se para a coleta de dados que irão permitir testar as hipóteses. Caso as hipóteses testadas tenham sido refutadas (verificou-se a sua falsidade) elas terão que ser revistas ou reformuladas. Caso tenham sido comprovadas, poderão gerar um novo conhecimento ou uma nova teoria (SACCOL, 2009, p. 256).

No que se refere à **abordagem**, esta pesquisa é delimitada como quantitativa. Conforme Martins e Theóphilo (2016, p. 107), “durante o processo de construção de um trabalho científico, o pesquisador, dependendo da natureza das informações, dos dados e das evidências levantadas, poderá empreender uma avaliação quantitativa, isto é: organizar, sumarizar, caracterizar e interpretar os dados numéricos coletados”. “Diferente da pesquisa qualitativa, a abordagem quantitativa caracteriza-se pelo emprego de instrumentos estatísticos, tanto na coleta quanto no tratamento dos dados” (BEUREN et al., 2013, p. 92). No estudo foram levantadas diversas referências bibliográficas sobre as temáticas trabalhadas, além de diversos



dados que compõem o índice de governança desenvolvido, e dos vários dados socioeconômicos aplicados no método estatístico de regressão linear.

**Quanto à temporalidade**, a pesquisa aborda tanto aspectos longitudinais quanto transversais. O Artigo 1 busca explorar as temáticas do estudo durante o tempo, uma vez que as revisões de literatura buscam a origem dos estudos e também as tendências futuras dos campos científicos em questão (PRADO, 2018). Este primeiro estudo se refere à características longitudinais. Já os dois últimos artigos seccionam o mesmo momento ou intervalo de tempo analisado, no caso o exercício de 2019. Este tipo de proposta possui características transversais (HOCHMAN et al., 2005).

**Concernente à natureza dos objetivos metodológicos**, o estudo foi efetuado mediante uma pesquisa exploratória-descritiva. Segundo Trivinos (2009), o pesquisador planeja um estudo exploratório para encontrar elementos necessários que lhe permitam, em contato com determinada amostra ou população, obter os resultados que precisa para um estudo descritivo. Assim, estudos exploratórios se vinculam a novas questões que ainda não foram desenvolvidas ou aprofundadas. Já a pesquisa descritiva utiliza técnicas padronizadas de coleta de dados, com o objetivo de descrever traços de determinada população ou fenômeno ou o estabelecimento de relações entre as variáveis (GIL, 2019; VERGARA, 2004). Além disso, não tem o compromisso de explicar os fenômenos que descreve, embora sirva de base para tal explicação (VERGARA, 2004). Todos os artigos elaborados se utilizam de naturezas descritivas, contudo, parte do segundo artigo, em que se cria um índice de governança, parte-se de uma natureza de objetivo metodológico exploratória.

Já **quanto ao método**, a pesquisa pode ser caracterizada como não-experimental/positivista, tendo em vista que o fenômeno pesquisado foi considerado em seu estado natural, para depois se efetuar sua análise sem intervenção experimental (APPOLINÁRIO, 2016; BERTASSI, 2016). De acordo com Saccol (2009), as pesquisas no campo da Administração são fundamentadas, comumente, em dois paradigmas, o positivismo e o interpretativismo. Enquanto o primeiro está intimamente vinculado a trabalhos de natureza quantitativa, o segundo está conexo às pesquisas de ordem qualitativa. Desse modo, segundo Prado (2018), pesquisas não experimentais são quantitativas e estão vinculadas ao paradigma do positivismo.

Dando sequência as características metodológicas apresentadas na Figura 4, a presente pesquisa, **quanto ao tipo de amostragem**, se enquadra como uma amostragem não-probabilística intencional. Martins e Theóphilo (2016) afirmam que uma amostra (universo ou

população objetivo) se refere a um grupo de elementos acerca dos quais a inferência será feita. Para tanto, foram necessários três tipos de amostragem.

O primeiro refere-se ao levantamento das referências bibliográficas condizentes as temáticas em estudo. O levantamento ocorreu na base completa de dados da *Web of Science*. Este sítio é considerado como uma das principais bases de dados interdisciplinares sobre a produção científica mundial (BIRKLE et al., 2020; VERA-BACETA; THELWALL; KOUSHA, 2019; VISSER; VAN ECK; WALTMAN, 2021) e contempla em seu escopo cerca de 34.000 periódicos (BIRKLE et al., 2020), razão pela qual ela fora escolhida. Pondera-se também que os resultados da busca por meio da base *Web of Science* fornecem uma gama extensa de metadados, fundamentais para qualquer tipo de revisão. Num segundo momento, para a construção e aplicação do índice criado por este estudo, bem como o seu relacionamento com variáveis socioeconômicas, foram considerados como amostra todos os municípios do estado de São Paulo. Cabe destacar algumas razões para se trabalhar com municípios do estado de São Paulo, conforme apresentadas a seguir:

- a) o estado de São Paulo é a unidade federativa que abarca o maior montante populacional, em 2020 foi estimado o total de 46.289.333, o que representa aproximadamente 21,86% dos 211.755.692 cidadãos brasileiros (IBGE, 2020a);
- b) o estado de São Paulo é a unidade federativa que possui o maior Produto Interno Bruto (PIB) do país, representando aproximadamente 29,87% da riqueza de todo território nacional (IBGE, 2020b);
- c) o estado de São Paulo é aquele que possui o segundo maior quantitativo de municípios em relação às outras unidades federativas, ficando atrás apenas de Minas Gerais. Os 645 municípios representam conjuntamente 11,58% dos 5.570 municípios presentes em todo o território brasileiro (IBGE, 2020c).

Além disso, ressalta-se que a escolha pelo estado de São Paulo facilitou a coleta dos conteúdos necessários para criação e aplicação do índice proposto, uma vez que o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCESP), por meio do Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEG-M), já disponibiliza, secundariamente, diversos indicadores que compõem o índice criado por esta tese. Assim, a seleção desta amostra contribuiu para a execução da pesquisa bem como interage com possibilidades de trabalhos futuros, uma vez que o processo de coleta foi mais célere, pois tais dados não precisaram ser obtidos primariamente, e porque possibilita que outros pesquisadores repliquem, adaptem e busquem tais dados de maneira mais central e objetiva.

Com relação às **técnicas de coleta de dados** utilizadas, a partir de dados secundários, a pesquisa pode ser delineada como documental, bibliográfica e *ex-post facto*. Inicialmente destaca-se que todos os artigos elaborados nesta tese são delineados como documental. A pesquisa documental vale-se de materiais que ainda não receberam um tratamento analítico, ou que ainda podem ser reelaborados de acordo com os objetos da pesquisa (GIL, 2019; MARTINS; THEÓPHILO, 2016). Tal tipo de pesquisa visa selecionar, tratar e interpretar a informação bruta, buscando extrair dela algum sentido e lhe introduzir algum valor, podendo contribuir com a comunidade científica, a fim de que outros possam voltar a desempenhar futuramente o mesmo papel. Desse modo, a pesquisa documental vale-se de materiais que ainda não receberam nenhuma análise profunda.

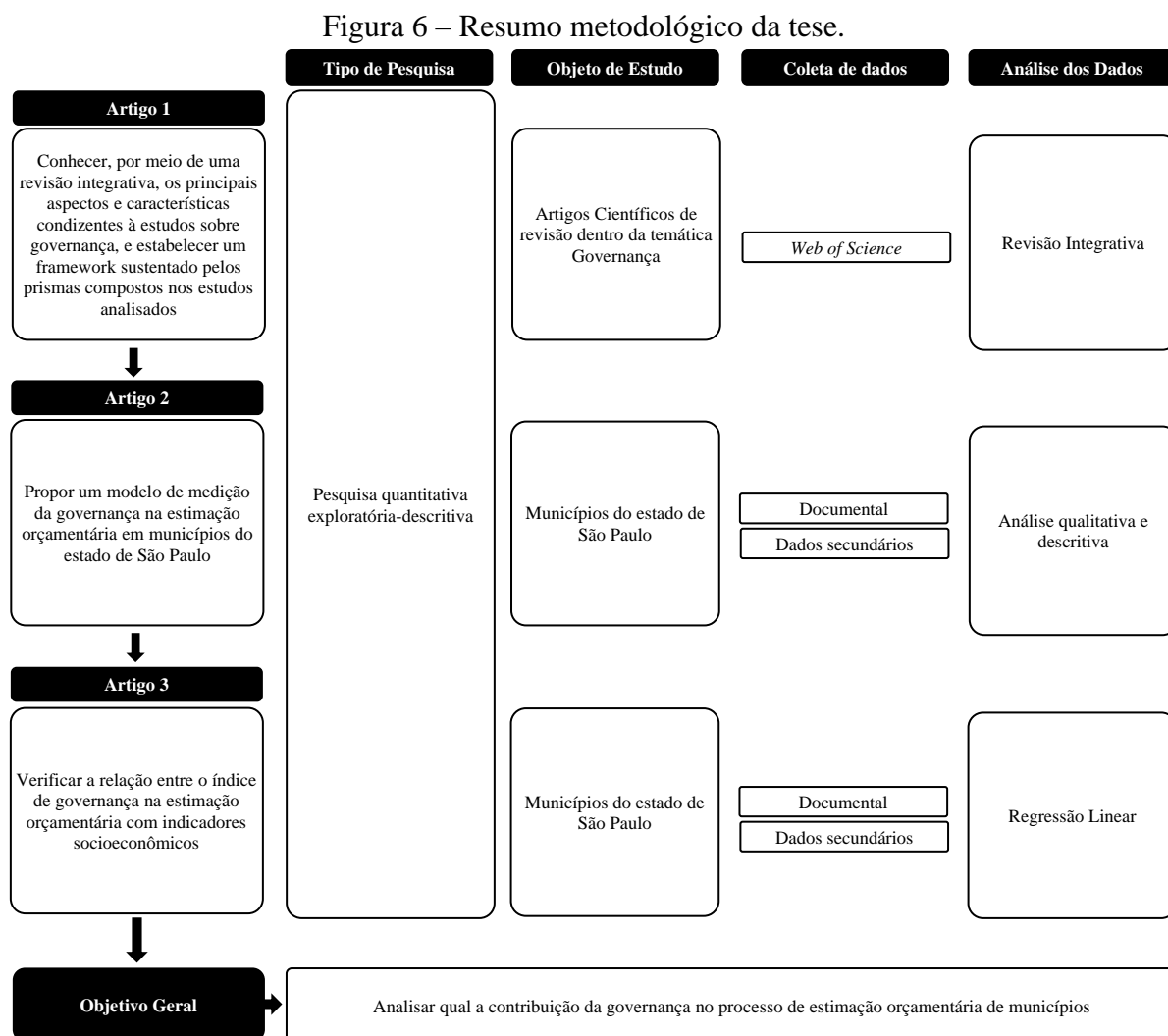
Já a pesquisa bibliográfica procura conhecer, analisar, explicar, contribuir e discutir um assunto, tema ou problema com base em referências já publicadas (MARTINS; THEÓPHILO, 2016). Os conteúdos e os percursos metodológicos que utilizaram essa técnica estão especificados no Artigo 1. Nos Artigos 2 e 3 a pesquisa se enquadra como *ex-post facto*, uma vez que as variáveis chegam ao pesquisador como estavam, prontas. Segundo Martins e Theóphilo (2016, p. 57) “seguramente, a estratégia de pesquisa *ex post facto* é a mais comum das investigações sobre o ‘mundo’ das Ciências Sociais Aplicadas”. Isso acontece porque em grande parte dos estudos deste campo o pesquisador não pode controlar ou manipular variáveis, seja porque as variáveis não são controláveis ou porque suas manifestações já ocorreram (GIL, 2019; VERGARA, 2004). Os conteúdos e os percursos metodológicos que utilizaram essa técnica também estão especificados em seus respectivos artigos (Artigo 2 e Artigo 3).

Por fim, **quanto às técnicas de análises de dados**, a pesquisa utilizou a revisão integrativa e a regressão linear. A revisão integrativa está centrada no Artigo 1. Segundo Torracco (2016), a revisão integrativa da literatura é uma forma distinta de pesquisa que gera novos conhecimentos sobre o tema revisado. Por sua vez, analisa, critica e sintetiza a literatura representativa sobre um tópico de maneira integrada, de modo que novas estruturas e perspectivas sobre o tópico sejam geradas. Assim, pesquisas desta natureza fornecem revisão e crítica para resolver inconsistências na literatura e fornecer novos apontamentos sobre o assunto. Já a análise de regressão está direcionada para o Artigo 3. De acordo com Hair et al. (2009) esse método de análise é apropriado quando o problema de pesquisa envolve uma única variável dependente (explicada), relacionada a duas ou mais variáveis independentes (explicativa). A finalidade de análise por meio da regressão múltipla é perceber a mudanças na variável dependente com as variações nas variáveis independentes. Os conteúdos, os

pressupostos e os percursos metodológicos das técnicas supracitadas estão especificados detalhadamente em seus respectivos artigos.

### 3.1 Resumo metodológico da tese

Buscando elucidar a forma como esta tese de doutorado foi conduzida, a Figura 6 demonstra um esboço geral da divisão das análises do tópico de resultado e discussão. Esta divisão buscou atender de forma individual os objetivos de pesquisa, possibilitando assim alcançar o objetivo geral do estudo.



Fonte: Estrutura adaptada de Antonialli (2018).

#### 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como esta tese foi elaborada em formato de artigos, as conclusões detalhadas são exibidas na Segunda Parte deste manuscrito dentro de cada um dos três artigos produzidos. Nesse sentido, as principais considerações são apresentadas, bem como algumas limitações da pesquisa e sugestões de trabalhos futuros. No entanto, recomenda-se que antes de fazer a leitura dessas considerações finais, que seja feita a leitura dos artigos desenvolvidos.

A partir do objetivo geral de perceber qual a contribuição da governança no processo de estimativa orçamentária de municípios, esta tese foi elaborada de tal forma que os resultados obtidos no primeiro artigo servissem de base para construção do segundo. Assim, por meio do **Artigo 1** foram emanados os principais aspectos e características condizentes à estudos de revisão sobre governança, com o estabelecimento de um *framework* sustentado pelos prismas compostos nos estudos analisados.

O artigo contribuiu com o fornecimento de uma revisão multidimensional de trabalhos acadêmicos sobre diversas ramificações de governança, como uma tentativa de reunir sistematicamente discussões relevantes sobre um assunto extenso. Também discutiu as principais denominações, características, pontos fortes e fracos, pontos convergentes e divergentes, e demais noções encontradas sobre o termo governança e sua aplicação. E propôs um *framework*, abarcando todos os elementos discutidos, para que a governança possa ser utilizada em estudos futuros.

O estudo também encontrou três lacunas de conteúdo sobre a temática governança que devem ser atentadas. A primeira delas se refere a falta de discussões sobre as formas e os contextos de pré-implantação de governanças. A segunda versa sobre o desmazelo, de forma geral, dos estudos sobre a relevância dos conselhos de administração, ou de um aparato similar, nos sistemas de governança. E a terceira sobre a negligência que é dada na realidade vigente sobre a necessidade e importância das tecnologias e sistemas de informação em ambientes de governança.

Foram percebidas três limitações neste artigo inicial. A primeira, se refere a seleção de pesquisas publicadas que apenas mencionassem explicitamente os termos de busca no campo título. Esta escolha fez com que os resultados da revisão sejam reflexo exclusivamente da literatura coletada e analisada. A segunda, é que devido ao tamanho da amostra e as diversas possibilidades de emprego do tema governança, o artigo não pôde ser exaustivo. Ademais, também há que se considerar que somente trabalhos de revisão integrativa e/ou de literatura fizeram parte do escopo. E a terceira, se diz respeito ao impedimento de uma análise mais

prática e detalhada do conteúdo de características atribuídas ao *framework* devido a sua expansividade. Assim, análises mais profundas e refinadas sobre cada item são antecipadas em revisões futuras. Ademais, salienta-se que após a qualificação desta tese e a execução deste artigo, evidenciou-se que a delimitação da temática abrangente sobre governança no estudo poderia ter sido mais específica à temática central de pesquisa da tese, que se refere a governança pública em municipalidades. Ainda assim, apesar de suas limitações, esta revisão estimula pesquisas com a mesma finalidade ou procedimento metodológicos, mostrando evidências interessantes, e que ainda podem ser aprimoradas no futuro.

No **Artigo 2** foi proposto um modelo de medição da governança na estimação orçamentária para municípios com base nos princípios básicos vinculados à governança pública que fosse capaz de medir a governança na estimação orçamentária de municípios do estado de São Paulo. O índice criado se denominou Índice de Governança na Estimação Orçamentária (IGovEO) e foi desenvolvido a partir da base conceitual generalista sobre governança captada no **Artigo 1** e que foi afunilada com os elementos contextuais dos princípios de governança pública. Dessa maneira, após uma revisão de literatura, o IGovEO se fundamentou em 5 categorias/princípios para sua formação: (i) Participação e capacidade de resposta; (ii) Transparência; (iii) Prestação de contas e responsabilidade; (iv) Melhoria regulatória e confiabilidade; e, (v) Integridade.

Sequencialmente, com o desenvolvimento do índice, sua aplicação foi feita nos municípios do estado de São Paulo. Os resultados demonstraram que 44,41% dos municípios encontram-se nas faixas alto ou muito alto no que se refere à governança na estimação orçamentária. Outros 24,85% se situam nas faixas de resultado baixo ou muito baixo. E 30,75% concentram-se na faixa médio. Analisando as categorias que fizeram parte do IGovEO, individualmente, pôde-se perceber que os conteúdos vinculados à Participação e capacidade de resposta concomitantemente a Integridade são aqueles que representam piores resultados. Em contrapartida, a Transparência e a Melhoria regulatória e confiabilidade são aqueles que transmitiram os melhores resultados.

Este artigo além de contribuir com a proposição de um novo índice específico para medição da governança no setor público, também colabora com uma estrutura e discussão teórica, baseada nos princípios de governança pública, sobre a estimação orçamentária no âmbito subnacional. O referido efeito enaltece e amplifica a gama de estudos de uma área do setor público que em alguns momentos esteve menosprezada quando comparada à outras temáticas. Dessa maneira, considerando que não foram encontradas legislações próprias em nível nacional sobre governança para municípios, apenas alguns estudos, manuais e/ou

cartilhas, a vinculação e discussão da governança com a estimativa orçamentária local, que também carece de literaturas, é bastante representativa. Assim, pode-se dizer que além dos resultados abstraídos pelos artigos, esta talvez tenha sido a principal contribuição desta tese.

Neste artigo algumas limitações também foram constatadas. A primeira diz respeito a escolha de apenas um ano (2019) para aplicação do IGovEO. A segunda refere-se à delimitação dos municípios de uma unidade da federação específica, sem fazer referências as cidades de outros estados ou até mesmo a seccionalização das próprias regiões que integram o estado de São Paulo. A última limitação, infere que a quantidade e o conteúdo dos indicadores de cada categoria podem não conjugar ou captar todos os preceitos vinculados a cada princípio da governança pública ou as atividades do processo de estimativa orçamentária. Sugere-se para trabalhos futuros, o aprofundamento da discussão e da aplicação do IGovEO, seja por meio da diversificação local do seu emprego, seja pela adaptação ou inclusão de novos indicadores no índice, ou ainda pela sua utilização como variável em outros tipos de pesquisas.

O **Artigo 3** relaciona o IGovEO desenvolvido e aplicado no **Artigo 2** em municípios paulistas com indicadores socioeconômicos destes mesmos locais. Utilizando-se da metodologia estatística de regressão linear múltipla, aferiu-se um modelo com a variável dependente *IGovEO* com seis variáveis dependentes *Pib*, *VuSo*, *EsgSan*, *CulEspLaz*, *TaHo*, *Sal* e *Ideb*. Com exceção das variáveis *VuSo* e *TaHo*, que tiveram coeficientes negativos com a variável explicada (*IGovEO*), todas as outras variáveis explicativas (*Pib*, *EsgSan*, *CulEspLaz*, *Sau*, *Ideb*) tiveram coeficientes com sinais positivos. Considerando todas as evidências teóricas/empíricas utilizadas no estudo e em estudos anteriores sobre governança, apenas a variável relacionada aos gastos per capita com Saúde (*Sau*) resultou um sinal diferente do esperado. Este resultado foi um achado do estudo, uma vez que não foram encontrados trabalhos que corroborassem com essa ideia.

As duas limitações constatadas no desenvolvimento deste último artigo, são similares à do artigo anterior. Uma diz respeito ao espaço temporal de um ano utilizado na regressão, e a outra se refere a delimitação local dos municípios de um apenas estado, e não de todo o território nacional. Recomenda-se para trabalhos futuros, o aprofundamento das informações e da montagem do modelo econométrico utilizado, seja por meio da inclusão de novas variáveis socioeconômicas, como também a inferência de variáveis adjacentes ao objeto estudado, como partido de governo, governo reeleito, escolaridade do gestor, dentre outros.

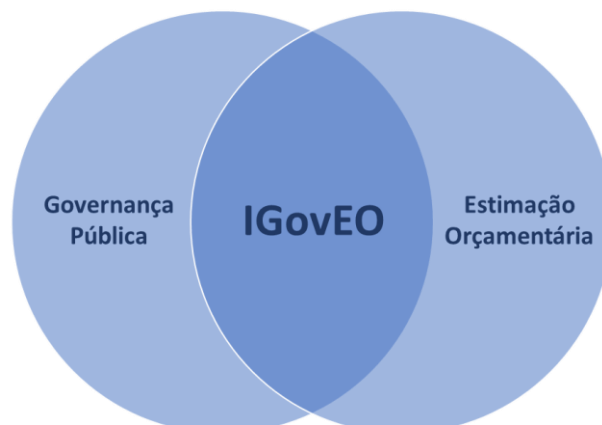
Os resultados encontrados neste último trabalho contribuem para que estudiosos da área tenham novos olhares e evidências sobre o relacionamento da governança, de um modo geral, com indicadores socioeconômicos, e não somente para a área específica da estimativa

orçamentária. Estudos desta natureza e com este tipo de finalidade que ratificam ou contestam outros estudos similares já aplicados na área, dão maior maturação além de abrir novas possibilidades de pesquisas. Assim, as discussões, os diálogos, as convergências, e principalmente quando divergências entre trabalhos acontece, como foi o caso, fazem com que o campo científico avance.

Neste sentido, após a aplicação do **Artigo 1**, **Artigo 2** e **Artigo 3**, como resultado, atendendo ao objetivo geral proposto, evidencia-se que a criação de um índice para a governança na estimação orçamentária e sua respectiva aplicabilidade prática pode contribuir para o melhoramento do processo de estimação orçamentária de municípios brasileiros por meio da governança, bem como para a sua discussão.

Dessa maneira, a partir da base teórica e prática construída para a governança na estimação orçamentária, por meio dos prismas da governança elencados no **Artigo 1** e no **Artigo 2**, foi percebido que a proposição do relacionamento entre a estimação orçamentária e a governança (IGovEO), contribui para o delineamento de práticas de gestão, de transparência e de participação dos diversos atores no processo de elaboração das peças orçamentárias, uma vez que as exigências da legislação orçamentária e das premissas sobre governança se vinculam. A evidenciação e planificação do conjunto de indicadores que compõe as categorias/princípios do IGovEO, proposto na tese, procura identificar quais são os pontos cernes do processo orçamentário e que são fundamentais para o estabelecimento de um planejamento coeso e uniforme à realidade local (Figura 7). Esta condensação, formatação e delimitação prática, e de fácil interpretação e aferição, além de estabelecer uma estrutura de governança no processo, dirimindo conflitos de agência, ajuda e melhora a visualização e fiscalização de questões que envolvem a elaboração dos orçamentos.

Figura 7 – Governança na estimação orçamentária



Fonte: Do autor (2023).



Complementarmente a base teórica e prática construída, além do delineamento de requisitos de governança na pré-elaboração orçamentária que podem orientar governos locais, a percepção do grau de governança alcançado pelos municípios possibilita aos gestores, aos agentes de fiscalização e a população uma forma de avaliação efetiva das ações realizadas pelo poder público, com a intenção de refletir, autuar e cobrar, respectivamente, sobre os bons e maus atendimentos/desempenhos dos governos. Por exemplo, por meio dos resultados da aplicação do índice no **Artigo 2**, no que se refere ao baixo atendimento encontrado na categoria de Participação e capacidade de resposta pelos municípios, a implementação de medidas que intervenham sobre os conteúdos que perfazem as atividades que envolvam tais preceitos devem ser sugerida e empregada para que o processo orçamentário seja mais alinhado ao seu real propósito. Além disso, face a esta percepção, o IGovEO também representa uma ferramenta de comparação com outros municípios, que permite a procura e o consequente intercâmbio de boas práticas orçamentárias. Desse modo, locais que possuem baixa aderência a determinada categoria, podem buscar em localidades vizinhas, roupagens de processos orçamentários já estabelecidos que sinalizam com elementos de empregos efetivos que dirimem problemas ou o distanciamento entre os atores que envolvem o ambiente.

Também há de se salientar a importante contribuição que a grade construída para o IGovEO pode representar para os agentes de fiscalização. Nos últimos anos as demandas por processos orçamentários mais participativos e que reflitam os anseios da população, bem como as cobranças por planejamentos mais coesos e fidedignos que contrastem a situação real do município, são latentes. Deste modo, o IGovEO surge como uma possível medida a ser implementada e cobrada pelos Tribunais de Contas dos Estados (TCE), como forma de empreender e disseminar culturas orçamentárias que melhorem a qualidade de vida da população. Tal proposição iria ao encontro, por exemplo, às exigências estabelecidas pelos próprios tribunais com relação ao Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM), que procuram mensurar o grau de efetividade da gestão municipal a determinados processos e controles de diversas áreas, como educação, saúde, gestão fiscal, dentre outros. Ou ainda por meio da criação de um programa de certificação que visaria o reconhecimento das boas práticas de gestão/governança no processo orçamentário adotadas por municípios, assim como já acontece para os institutos municipais de previdência, por meio do Pro-Gestão RPPS<sup>2</sup>. Tal

---

<sup>2</sup> O Pró-Gestão RPPS tem por objetivo incentivar os RPPS a adotarem melhores práticas de gestão previdenciária, baseadas em três pilares do Programa (Controles Internos, Governança Corporativa e Educação Previdenciária), que proporcionem maior controle dos seus ativos e passivos e mais transparência no relacionamento com os segurados e a sociedade.

emprego e certificação poderia criar facilidades para quem o obtivesse na busca por serviços ou recursos, por exemplo.

Outro desdobramento importante que a legitimação das premissas colocadas e propostas na tese traz e que deve ser evidenciada, se configura no melhor atendimento de políticas públicas para o cidadão. Como percebido no **Artigo 3**, a condução de práticas de governança vinculadas à estimação orçamentária proposita que diversos serviços de natureza pública tenham melhores indicadores, fazendo com que esta cadeia iniciada no planejamento, paralelamente à instrumentos de governança, seja percebida no cotidiano da população.

Dessa maneira, pode-se atribuir que por meio da presente tese a governança contribui para o processo de estimação orçamentária de duas formas. A primeira se refere a apresentação e discussão da temática governança com o processo de elaboração dos orçamentos municipais, com o objetivo de empreender no processo de elaboração do orçamento, por meio de suas atividades, premissas de governança que melhoram a estimação orçamentária. E a segunda concerne na delimitação de premissas básicas oriundas dos princípios de governança, que por conseguinte, quando categorizadas e conjugadas com as atividades de estimação orçamentária, são capazes de produzir uma estrutura sobre governança na estimação orçamentária por meio da criação de um índice de medição (IGovEO).

## REFERÊNCIAS

- AASI, P.; RUSU, L.; SHENGNAN HAN. **The Influence of Culture on IT Governance: A Literature Review**. (R. H. Sprague, Ed.)2014 47th Hawaii International Conference on System Sciences. **Anais...**: Proceedings of the Annual Hawaii International Conference on System Sciences.IEEE, jan. 2014Disponível em: <<http://ieeexplore.ieee.org/document/6759148/>>
- ABERG, C.; BANKEWITZ, M.; KNOCKAERT, M. Service tasks of board of directors: A literature review and research agenda in an era of new governance practices. **European Management Journal**, v. 37, n. 5, p. 648–663, 2019.
- ABRAHAM, M. **Lei de Responsabilidade Fiscal Comentada**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017.
- ABREU, C. R.; CÂMARA, L. M. O orçamento público como instrumento de ação governamental: uma análise de suas redefinições no contexto da formulação de políticas públicas de infraestrutura. **Revista de Administração Pública**, v. 49, n. 1, p. 73–90, fev. 2015.
- ABREU, W. M.; GOMES, R. C. Measuring collaborative stakeholder influence and open budget actions. **Revista de Administração Pública**, v. 52, n. 4, p. 593–609, ago. 2018.
- AFONSO, J. R. Orçamento Público no Brasil: história e premência de reforma. **Espaço Jurídico Journal of Law**, v. 17, n. 1, p. 9–28, 1 jun. 2016.
- AFONSO, R. W. et al. Uma avaliação da adoção do BSC pelos Tribunais de Contas dos Estados. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 20, n. 66, p. 3–18, 30 jul. 2015.
- AHRENS, T.; FERRY, L. Newcastle City Council and the grassroots: accountability and budgeting under austerity. **Accounting, Auditing & Accountability Journal**, v. 28, n. 6, p. 909–933, 17 ago. 2015.
- AL-RUITHE, M.; BENKHELIFA, E.; HAMEED, K. A systematic literature review of data governance and cloud data governance. **Personal and Ubiquitous Computing**, v. 23, n. 5–6, p. 839–859, 2019.
- ALBUQUERQUE, C.; MEDEDIROS, M.; FEIJÓ, P. H. **Gestão de finanças públicas: fundamentos e práticas de planejamento, orçamento e administração financeira com responsabilidade fiscal**. 2. ed. Brasília: Coleção Gestão Pública, 2008.
- ALMEIDA, M. A. et al. Quality Determinants of Corporate Governance Practices of Brazilian Companies of Traded that Have Public Investment. **Review of Business Management**, v. 12, n. 37, p. 369–387, 30 dez. 2010.
- ALMEIDA, V. Income Inequality and Redistribution in the Aftermath of the 2007–2008 Crisis: the US Case. **National Tax Journal**, v. 73, n. 1, p. 77–114, 1 mar. 2020.
- AMAVILAH, V. H. Globalization, Governance, and the Economic Performance of Sub-Saharan Africa. **Munich Personal RePEc Archive**, n. 15600, p. 1–24, 2009.

ANAO. **Better practice guide public sector governance**. Canberra: Australian National Audit Office, 2003.

ANDRADE, N. A. et al. **Planejamento governamental para municípios: plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e lei orçamentária anual**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

ANDRADE, N. A. **Contabilidade pública na gestão municipal**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

ANESSI-PESSINA, E. et al. Public sector budgeting: a European review of accounting and public management journals. **Accounting, Auditing & Accountability Journal**, v. 29, n. 3, p. 491–519, 21 mar. 2016.

ANESSI-PESSINA, E.; SICILIA, M.; STECCOLINI, I. Budgeting and Rebudgeting in Local Governments: Siamese Twins? **Public Administration Review**, v. 72, n. 6, p. 875–884, nov. 2012.

ANTONIALLI, F. **Business platforms for automated driving systems: a product-service system approach for mobility as a service**. Lavras: Tese (Doutorado em Administração) - Universidade Federal de Lavras, 2018.

APPOLINÁRIO, F. **Metodologia Científica**. São Paulo: Cengage Learning, 2016.

AQUINO, C. V. M. G. et al. Governança pública dos municípios brasileiros. **Gestão & Regionalidade**, v. 37, n. 110, p. 203–220, 2020.

AQUINO, A. C. B.; AZEVEDO, R. R.. The budgetary unrealism in brazilian municipalities. **Business & Management Review**, v. 5, n. 1, p. 1–14, 2015.

ATKINSON, M. M.; FULTON, M. Understanding Public Sector Ethics: Beyond Agency Theory in Canada's Sponsorship Scandal. **International Public Management Journal**, v. 16, n. 3, p. 386–412, jul. 2013.

AZEVEDO, R. R. **Imprecisão na estimação orçamentária dos municípios brasileiros**. Ribeirão Preto: Dissertação (Mestrado em Contabilidade) - Universidade de São Paulo, 2013.

AZEVEDO, R. R. **Resistências ao planejamento de resultados e a lógica orçamentária dominante em municípios**. Ribeirão Preto: Tese (Doutorado em Contabilidade) - Universidade de São Paulo, 2016.

AZEVEDO, R. R. et al. A precariedade do conteúdo informacional dos anexos de riscos fiscais de municípios brasileiros. **Advances in Scientific and Applied Accounting**, v. 12, n. 2, 2019.

AZEVEDO, R. R.; AQUINO, A. C. B. O planejamento em municípios de pequeno porte em São Paulo. **Revista de Contabilidade e Organizações**, v. 10, n. 26, p. 63, 26 maio 2016.

AZEVEDO, R. R.; SILVA, J. M.; GATSIOS, R. C. Análise Crítica dos Modelos de Previsão de Série Temporal com Base no ICMS Estadual. **Revista de Gestão, Finanças e Contabilidade**, v. 7, n. 1, p. 164–184, 18 jan. 2017.

BAHIA, L. O. **Guia referencial para construção e análise de indicadores**. Brasília: ENAP,

2021.

BALANZO, A. et al. Typical Challenges of Governance for Sustainable Regional Development in Globalized Latin America: A Multidimensional Literature Review. **Sustainability**, v. 12, n. 7, 2020.

BALDISSERA, J. F. et al. Determinantes da governança eletrônica dos estados brasileiros sob a ótica da teoria da escolha pública. **Revista Gestão Organizacional**, v. 10, n. 3, p. 103–124, 7 ago. 2018.

BARBOSA, C. R.; FARIA, F. A. Governança no setor público: um estudo na administração direta estadual. **Revista de Administração FACES Journal**, v. 17, n. 4, p. 129–147, 31 dez. 2018.

BARCELOS, C. L. K. **Governança orçamentária e a mudança institucional: o caso da norma geral de direito financeiro - Lei nº 4.320/64**. Brasília: Tese (Doutorado em Administração) - Universidade de Brasília, 2012.

BENITO, B.; GUILLAMÓN, M.-D.; BASTIDA, F. Budget Forecast Deviations in Municipal Governments: Determinants and Implications. **Australian Accounting Review**, v. 25, n. 1, p. 45–70, mar. 2015.

BERLE, A. A.; MEANS, G. **The modern corporation and private property**. Transaction publishers, 1991.

BERTASSI, A. L. **Controladoria estratégica governamental aplicada ao poder executivo: uma contribuição teórica**. São Paulo: Tese (Doutorado em Administração) - Universidade Metodista de Piracicaba, 2016.

BEUREN, I. M. et al. **Como elaborar trabalhos monográficos em contabilidade**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

BEUREN, I. M.; MOURA, G. D.; KLOEPPPEL, N. R. Práticas de governança eletrônica e eficiência na utilização das receitas: uma análise nos estados brasileiros. **Revista de Administração Pública**, v. 47, n. 2, p. 421–441, abr. 2013.

BEVIR, M. **Key concepts in governance**. Los Angeles: Sage, 2009.

BEVIR, M. Governança democrática: uma genealogia. **Revista de Sociologia e Política**, v. 19, n. 39, p. 103–114, jun. 2011.

BEYERS, F.; HEINRICHS, H. Global partnerships for a textile transformation? A systematic literature review on inter- and transnational collaborative governance of the textile and clothing industry. **Journal of Cleaner Production**, v. 261, 2020.

BEZERRA FILHO, J. E. **Orçamento aplicado ao setor público: abordagem simples e objetiva**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

BIJOS, P. R. S. Governança orçamentária: uma relevante agenda em ascensão. **Orçamento em discussão**, n. 12, 2014.

BILHIM, J. A. F. Nova governação pública e meritocracia. **Sociologia, Problemas e**

**Práticas**, n. 84, p. 9–25, 31 mar. 2017.

BIRKLE, C. et al. Web of Science as a data source for research on scientific and scholarly activity. **Quantitative Science Studies**, v. 1, n. 1, p. 363–376, fev. 2020.

BIRSKYTE, L. Determinants of Budget Transparency in Lithuanian Municipalities. **Public Performance & Management Review**, v. 42, n. 3, p. 707–731, 4 maio 2019.

BISCHOFF, I.; GOHOUT, W. The political economy of tax projections. **International Tax and Public Finance**, v. 17, n. 2, p. 133–150, 23 abr. 2010.

BOGONI, N. M. et al. Proposta de um modelo de relatório de administração para o setor público baseado no Parecer de Orientação nº 15/87 da Comissão de Valores Mobiliários: um instrumento de governança corporativa para a administração pública. **Revista de Administração Pública**, v. 44, n. 1, p. 119–142, fev. 2010.

BOLIVAR, M. P. R.; MEIJER, A. J. Smart Governance: Using a Literature Review and Empirical Analysis to Build a Research Model. **Social Science Computer Review**, v. 34, n. 6, p. 673–692, 2016.

BONATTO, F.; RESENDE, L. M. M.; PONTES, J. Relational governance in supply chain: a systematic literature review. **Benchmarking: An International Journal**, v. 27, n. 6, p. 1711–1741, 20 jun. 2020.

BOON, J. Moving the governance of shared service centres (SSCs) forward: juxtaposing agency theory and stewardship theory. **Public Money & Management**, v. 38, n. 2, p. 97–104, 23 fev. 2018.

BOUKARI, M.; VEIGA, F. J. Disentangling political and institutional determinants of budget forecast errors: A comparative approach. **Journal of Comparative Economics**, v. 46, n. 4, p. 1030–1045, dez. 2018.

BOVAIRD, T. Public governance: balancing stakeholder power in a network society. **International Review of Administrative Sciences**, v. 71, n. 2, p. 217–228, 30 jun. 2005.

BRASIL. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964**, 1964. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/14320.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14320.htm)>. Acesso em: 10 maio. 2021

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**, 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 29 jun. 2020

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**, 2000. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm)>. Acesso em: 10 maio. 2021

BRASIL. **Lei nº 11.455, de 5 de janeiro de 2007** **Diário Oficial da União**, 2007. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2007/Lei/L11445.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11445.htm)>. Acesso em: 12 maio. 2022

BRASIL. **Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014** **Diário Oficial da União**, 2014. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm)>. Acesso em: 6 jan. 2022

BRASIL. **Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017** *Diário Oficial da União*, 2017. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/decreto/d9203.htm#:~:text=DECRETO N° 9.203%2C DE 22,que lhe confere o art.](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9203.htm#:~:text=DECRETO N%209.203%2C DE 22,que lhe confere o art.)>. Acesso em: 10 maio. 2021

BRASIL. **Guia da política de governança pública**. Brasília: Casa Civil da Presidência da República, 2018.

BRASIL. **Manual Técnico de Orçamento 2022**. 5. ed. Brasília: Secretaria de Orçamento Federal, 2021.

BRELÀZ, G.; ALVES, M. A. O processo de institucionalização da participação na Câmara Municipal de São Paulo: uma análise das audiências públicas do orçamento (1990-2010). **Revista de Administração Pública**, v. 47, n. 4, p. 803–826, ago. 2013.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Reforma do estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional**. São Paulo; Brasília: ENAP; Editora 34, 1998.

BROLIANI, J. N. Responsabilidade na gestão fiscal: reflexões pontuais da lei complementar nº 101/2000 no contexto dos Estados-Membros. **A&C Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, v. 4, n. 16, p. 125–169, 2004.

BRUNO, R. M. **Lei de Responsabilidade Fiscal e orçamento público municipal**. 5. ed. Curitiba: Juruá, 2013.

BURRELL, G.; MORGAN, G. **Sociological Paradigms and Organisational Analysis**. [s.l.] Routledge, 1979.

CALIL, V. L. L. O. **Orçamento público: teoria e prática**. Rio de Janeiro: Alta Books, 2017.

CANDEL, J. J. L. Food security governance: a systematic literature review. **Food Security**, v. 6, n. 4, p. 585–601, 2014.

CASIMIRO, A. M. **Universidade Federal do Pará Núcleo de Altos Estudos Amazônicos Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública**. Belém: Dissertação (Mestrado em Gestão Pública) - Universidade Federal do Pará, 2017.

CAVALCANTE JÚNIOR, F. C. et al. Contribuições dos Sistemas de Informação em uma Controladoria Municipal com base na Resolução 0001/2009 do Tribunal de Contas de Pernambuco. **Research, Society and Development**, v. 10, n. 4, p. 1–12, 9 abr. 2021.

CHENG, G.; ZERVOPOULOS, P. D. Estimating the technical efficiency of health care systems: A cross-country comparison using the directional distance function. **European Journal of Operational Research**, v. 238, n. 3, p. 899–910, nov. 2014.

CHRISTOPOULOS, B. G. C. **Orçamento público e controle de constitucionalidade: argumentação consequencialista nas decisões do STF**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016.

CICCONE, D. K. et al. Linking governance mechanisms to health outcomes: A review of the literature in low- and middle-income countries. **Social Science & Medicine**, v. 117, p. 86–95, 2014.

COASE, R. The nature of the firm. **Economica**, v. 4, n. 16, p. 386–405, 1937.

CORREIA NETO, C. B. Os 50 Anos da Lei Geral de Orçamentos (Lei N. 4.320/64): O Esquecimento da Lei Orçamentária e do Direito Financeiro no Brasil. **Revista Brasileira de Direito**, v. 12, n. 1, p. 184–191, 28 jun. 2016.

CORTES, D. L.; BOTERO, I. C. Corporate governance in family businesses from Latin America, Spain and Portugal A review of the literature. **Academia-Revista Latinoamericana De Administracion**, v. 29, n. 3, p. 231–254, 2016.

COUTO, L. C. A utilização do método de regressão linear para previsão das receitas correntes do município de Divinópolis. **Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento**, v. 7, n. 2, p. 160–171, 2017.

COUTO, L. C. **O atendimento dos municípios da mesorregião oeste de Minas às exigências da Lei de Diretrizes Orçamentárias**. Varginha: Universidade Federal de Alfenas, 2018.

COUTO, L. C. et al. **A influência da rede assistencial do SUS na saúde suplementar local**. XI Congresso de Administração e Contabilidade - AdCont. **Anais...**Rio de Janeiro: UFRJ, 2020

COUTO, L. C.; ANDRADE, R. H. R.; SANTOS, A. C. DOS. **Conflitos de agência entre conselhos municipais de previdência e o chefe do poder executivo**. XII CASI Congresso de Administração, Sociedade e Inovação. **Anais...**Palhoça: Even3, 2019

COUTO, L. C.; BARBOSA NETO, J. E.; RESENDE, L. L. Flexibilidade do orçamento público perante a execução orçamentária. **Revista Mineira de Contabilidade**, v. 19, n. 1, p. 42–54, 2018.

COVALESKI, M. A.; DIRSMITH, M. W.; WEISS, J. M. The social construction, challenge and transformation of a budgetary regime: The endogenization of welfare regulation by institutional entrepreneurs. **Accounting, Organizations and Society**, v. 38, n. 5, p. 333–364, jul. 2013.

CREPALDI, S. A.; CREPALDI, G. S. **Orçamento público: planejamento, elaboração e controle**. São Paulo: Saraiva, 2013.

CROCKETT, R. W.; GILMERE, J. A. Retaliation: Agency Theory and Gaps in the Law. **Public Personnel Management**, v. 28, n. 1, p. 39–49, 1 mar. 1999.

CROTTY, M. **The foundations of social research: meaning and perspective in the research process**. London: Sage, 1998.

CRUZ, C. F.; FERREIRA, A. C. S.; SILVA, L. M. **Tendências Teóricas nos estudos com abordagem na Divulgação e Transparência de Informações sobre Gestão Pública**. III EnADI Encontro de Administração da Informação. **Anais...**Porto Alegre: ANPAD, 2011

CRUZ, N. F.; MARQUES, R. C. An Application of a Multicriteria Model to Assess the Quality of Local Governance. **Urban Affairs Review**, v. 55, n. 4, p. 1218–1239, 27 jul. 2019.

CUCARI, N. Qualitative comparative analysis in corporate governance research: a systematic



literature review of applications. **Corporate Governance-the International Journal of Business in Society**, v. 19, n. 4, p. 717–734, 2019.

DEMARCO, D. J.; CHIEZA, R. A. **Pesquisa de desenvolvimento de metodologia de avaliação do alinhamento do PPA municipal e aplicação ao caso sul-riograndense: relatório de pesquisa**. Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2015.

DERAKHSHAN, R.; TURNER, R.; MANCINI, M. Project governance and stakeholders: a literature review. **International Journal of Project Management**, v. 37, n. 1, p. 98–116, 2019.

DIAS, L. N. S. **Fatores que impactam na corrupção e na ineficiência relacionadas à aplicação de recursos da saúde pública municipal**. Brasília: Tese (Doutorado em Ciências Contábeis) - Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Universidade de Brasília. Universidade Federal da Paraíba. Programa Multi-institucional e inter-regional de Pós-graduação em Ciências Contábeis., 2016.

DINH, T. Q.; CALABRÓ, A. Asian Family Firms through Corporate Governance and Institutions: A Systematic Review of the Literature and Agenda for Future Research. **International Journal of Management Reviews**, v. 21, n. 1, p. 50–75, 2019.

E-VAHDATI, S.; ZULKIFLI, N.; ZAKARIA, Z. Corporate governance integration with sustainability: a systematic literature review. **Corporate Governance-the International Journal of Business in Society**, v. 19, n. 2, p. 255–269, 2019.

EISNER, M. A.; WORSHAM, J.; RINGQUIST, E. Crossing the Organizational Void: The Limits of Agency Theory in the Analysis of Regulatory Control. **Governance**, v. 9, n. 4, p. 407–428, out. 1996.

ESTELLER-MORÉ, A. Is There a Connection Between the Tax Administration and the Political Power? **International Tax and Public Finance**, v. 12, n. 5, p. 639–663, set. 2005.

EUROPEAN COMMISSION. **Better regulation: delivering better results for a stronger union**. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52016DC0615&from=EN>>. Acesso em: 10 maio. 2021.

FERREIRA, M. M. **Governança pública e eficiência municipal: um estudo a partir das decisões do tribunal de contas dos municípios da Bahia entre os anos de 2009 e 2015**. Salvador: Dissertação (Mestrado em Administração) - Universidade Salvador, 2018.

FONSECA, I. F. et al. Audiências públicas: fatores que influenciam seu potencial de efetividade no âmbito do Poder Executivo federal. **Revista do Serviço Público**, v. 64, n. 1, p. 7–29, 29 jan. 2014.

FREITAS, R. K. V.; LUFT, M. C. M. S. Índice de governança eletrônica nos municípios: uma análise do Estado de Sergipe. **Revista Eletrônica de Ciência Administrativa (RECADM)**, v. 13, n. 1, p. 56–73, 2014.

FREITAS, V. A. **A influência da governança democrática no desenvolvimento socioambiental das cidades brasileiras**. Fortaleza: Dissertação (Mestrado em Administração e Controladoria) - Universidade Federal do Ceará, 2022.

GALVÃO JUNIOR, A. C. et al. Marcos regulatórios estaduais em saneamento básico no Brasil. **Revista de Administração Pública**, v. 43, n. 1, p. 207–227, fev. 2009.

GALVÃO, P. R. A implantação do sistema de controle interno em órgãos públicos como tecnologia de redução do Conflito de Agência Pública/Governamental. **Revista de Tecnologia Aplicada**, v. 5, n. 2, p. 39–53, 28 set. 2016.

GARCIA, B.; WELFORD, J. Supporters and football governance, from customers to stakeholders: A literature review and agenda for research. **Sport Management Review**, v. 18, n. 4, p. 517–528, 2015.

GIACOMONI, J. **Orçamento governamental: teoria, sistema, processo**. São Paulo: Atlas, 2019.

GIACOMONI, J. **Orçamento público**. 18. ed. São Paulo: Atlas, 2021.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2019.

GISSELQUIST, R. M. **Good Governance as a Concept, and Why This Matters for Development Policy**. Helsinki: UNU-WIDER, 2012. v. 2012

GJALTEMA, J.; BIESBROEK, R.; TERMEER, K. From government to governance ... to meta-governance: a systematic literature review. **Public Management Review**, 2019.

GODDARD, A. Contemporary public sector accounting research – An international comparison of journal papers. **The British Accounting Review**, v. 42, n. 2, p. 75–87, jun. 2010.

GOEMINNE, S.; GEYS, B.; SMOLDERS, C. Political fragmentation and projected tax revenues: evidence from Flemish municipalities. **International Tax and Public Finance**, v. 15, n. 3, p. 297–315, 26 jun. 2008.

GOMES, D. F. R. **Governança digital: desenvolvimento de um índice para autarquias públicas federais vinculadas ao Ministério da Educação**. Brasília: Dissertação (Mestrado em Administração Pública) - Universidade de Brasília, 2018.

GONZALES-IWANCIW, J.; DEWULF, A.; KARLSSON-VINKHUYZEN, S. Learning in multi-level governance of adaptation to climate change - a literature review. **Journal of Environmental Planning and Management**, v. 63, n. 5, p. 779–797, 2020.

GUJARATI, D. N.; PORTER, D. C. **Econometria Básica**. 5. ed. Porto Alegre: AMGH, 2011.

HAIR, J. F. et al. **Análise Multivariada de Dados**. 6. ed. Porto Alegre: Bookman, 2009.

HALEEM, A. et al. Areas of academic research with the impact of COVID-19. **The American Journal of Emergency Medicine**, v. 38, n. 7, p. 1524–1526, jul. 2020.

HILL, M.; HUPE, P. **Implementing public policy: Governance in theory and in practice**. London: Sage, 2002.

HOCHMAN, B. et al. Desenhos de pesquisa. **Acta Cirurgica Brasileira**, v. 20, n. 2, p. 2–9, 2005.

HOLMES, J. H. et al. Clinical research data warehouse governance for distributed research networks in the USA: a systematic review of the literature. **Journal of the American Medical Informatics Association**, v. 21, n. 4, p. 730–736, 2014.

IBGC. **Código das melhores práticas de governança corporativa**. São Paulo: IBGC, 2015.

IBGE. **Estimativas da População**. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9103-estimativas-de-populacao.html?=&t=resultados>>. Acesso em: 30 jul. 2020.

IBGE. **Estimativas da População**. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9103-estimativas-de-populacao.html?=&t=resultados>>. Acesso em: 10 jun. 2021a.

IBGE. **Produto Interno Bruto dos Estados**. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/explica/pib.php>>. Acesso em: 10 jun. 2021b.

IBGE. **IBGE Cidades**. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/>>. Acesso em: 30 jul. 2020c.

IBGE. **Pesquisa de Informações Básicas Municipais - 2019**. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/downloads-estatisticas.html>>. Acesso em: 4 ago. 2022d.

IBGE. **IBGE Cidades**. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/>>. Acesso em: 10 jun. 2022.

IFAC. **Governance in the public sector: a governing body perspective**. New York: IFAC, 2001.

IFAC. **International framework: good governance in the public sector**. New York: International Federation of Accountants, 2014.

IIA. **Supplemental guidance: the role of auditing in public sector governance**. 2. ed. Lake Mary: IIA, 2012.

JACKSON, D. Explaining municipal governance in Kosovo: local agency, credibility and party patronage. **Southeast European and Black Sea Studies**, v. 18, n. 2, p. 165–184, 3 abr. 2018.

JACOBS, K. Making Sense of Social Practice: Theoretical Pluralism in Public Sector Accounting Research: A Reply. **Financial Accountability & Management**, v. 29, n. 1, p. 111–115, fev. 2013.

JENSEN, J. L.; MORTENSEN, P. B.; SERRITZLEW, S. A Comparative Distributional Method for Public Administration Illustrated Using Public Budget Data. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 29, n. 3, p. 460–473, 7 jun. 2019.

JENSEN, M. C.; MECKLING, W. H. Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs and ownership structure. **Journal of Financial Economics**, v. 3, n. 4, p. 305–360, out. 1976.

JUND, S. **Administração, orçamento e contabilidade pública: estilo ESAF, UnB e outras bancas examinadoras**. Rio Janeiro: Elsevier, 2006.

JUNITA, A. et al. The Effect of Budget Variances on the Local Government Budget Changes with Legislature Size as Moderator. **Academic Journal of Economic Studies**, v. 4, n. 1, p. 162–173, 2018.

KALFAGIANNI, A.; MEISCH, S. Epistemological and ethical understandings of access and allocation in Earth System Governance: a 10-year review of the literature. **International Environmental Agreements-Politics Law and Economics**, v. 20, n. 2, p. 203–221, 2020.

KASDIN, S. An Evaluation Framework for Budget Reforms: A Guide for Assessing Public Budget Systems and Selecting Budget Process Reforms. **International Journal of Public Administration**, v. 40, n. 2, p. 150–163, 28 jan. 2017.

KRAVCHUK, R. S. Post-Keynesian Public Budgeting & Finance: Assessing Contributions From Modern Monetary Theory. **Public Budgeting & Finance**, v. 40, n. 3, p. pbaf.12268, 24 ago. 2020.

KURTZ, M. J.; SCHRANK, A. Growth and governance: models, measures, and mechanisms. **The Journal of Politics**, v. 69, n. 2, p. 538–554, maio 2007.

LACERDA, C. M. **A Lei de Responsabilidade Fiscal: impactos e inovações nos mecanismos de controle dos gastos públicos no município do Recife**. Recife: Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Urbano) - Universidade Federal de Pernambuco, 2005.

LAGO-PEÑAS, I.; LAGO-PEÑAS, S. Explaining Budgetary Indiscipline: Evidence from Spanish Municipalities. **Public Finance and Management**, v. 8, n. 1, p. 36–69, 2008.

LAMBRIGHT, K. T. Agency Theory and Beyond: Contracted Providers' Motivations to Properly Use Service Monitoring Tools. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 19, n. 2, p. 207–227, 25 fev. 2008.

LANGBEIN, L.; KNACK, S. The worldwide governance indicators: six, one, or none? **Journal of Development Studies**, v. 46, n. 2, p. 350–370, fev. 2010.

LANIS, G. P.; BUENO, N. P. Fatores que influenciam a eficiência da gestão orçamentária anual. **Gestão & Planejamento**, v. 21, p. 298–316, 26 jun. 2020.

LAPPI, T. et al. Toward an Improved Understanding of Agile Project Governance A Systematic Literature Review. **Project Management Journal**, v. 49, n. 6, p. 39–63, 2018.

LAPSLEY, I.; RÍOS, A.-M. Making sense of government budgeting: an internal transparency perspective. **Qualitative Research in Accounting & Management**, v. 12, n. 4, p. 377–394, 12 out. 2015.

LEITE FILHO, G. A. et al. Relação entre a qualidade da gestão fiscal e a transparência dos municípios brasileiros. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 23, n. 76, p. 337–355, 19 dez. 2018.

LEITE, H. F. **Autoridade da lei orçamentária**. Porto Alegre: Tese (Doutorado em Direito) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2010.

LIMA, L. L. et al. Plano Plurianual como proxy para medir capacidades estatais: um estudo sobre o planejamento governamental nos municípios da região metropolitana de Porto Alegre.

**urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v. 12, p. 1–16, 2020.

LOPES, A. V.; FARIAS, J. S. How can governance support collaborative innovation in the public sector? A systematic review of the literature. **International Review of Administrative Sciences**, 2020.

LUPOVA-HENRY, E.; DOTTI, N. F. Governance of sustainable innovation: Moving beyond the hierarchy-market-network trichotomy? A systematic literature review using the “who-how-what” framework. **Journal of Cleaner Production**, v. 210, p. 738–748, 2019.

LYNN, L. E.; MALINOWSKA, A. How are Patterns of Public Governance Changing in the US and the EU? It’s Complicated. **Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice**, v. 20, n. 1, p. 36–55, 9 jan. 2018.

LYRIO, M. V. L.; DELLAGNELO, E. H. L.; LUNKES, R. J. O perfil metodológico da produção científica em orçamento público: uma análise do cenário brasileiro na primeira década do século XXI. **Revista de Gestão, Finanças e Contabilidade**, v. 3, n. 1, p. 90–106, 2013.

MACHADO, J. A. Federalismo e políticas sociais: conexões a partir da Teoria da Agência. **Revista do Serviço Público**, v. 69, n. 1, p. 57–84, 29 mar. 2018.

MALCHER, C. S. Z. G. **Renúncia de receita tributária: o caso do Estado do Pará**. Belém: Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade Federal de Pará, 2012.

MALHEIRO, B. F. **Fatores explicativos da efetividade da gestão municipal: uma análise empírica do contexto brasileiro**. Natal: Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) - Universidade Federal do Rio Grande do Norte, 2018.

MAPURUNGA, P. V. R.; PONTE, V. M. R.; OLIVEIRA, M. C. Determinantes das práticas de governança corporativa: um estudo nas empresas registradas na CVM. **Advances in Scientific and Applied Accounting**, v. 8, n. 3, p. 374–395, 31 ago. 2015.

MARINO, P. B. L. P. et al. Indicadores de governança mundial e sua relação com os indicadores socioeconômicos dos países do Brics. **Revista de Administração Pública**, v. 50, n. 5, p. 721–744, out. 2016.

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

MARTINS, G. A.; THEÓPHILO, C. R. **Metodologia da investigação científica para ciências sociais aplicadas**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2016.

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

MATIAS-PEREIRA, J. A Governança Corporativa Aplicada No Setor Público Brasileiro. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 2, n. 1, p. 109–134, 2010b.

MAUSS, C. V. **Análise de demonstrações contábeis governamentais: instrumento de suporte à gestão pública**. São Paulo: Atlas, 2012.

MEIJER, A.; BOLIVAR, M. P. R. Governing the smart city: a review of the literature on

smart urban governance. **International Review of Administrative Sciences**, v. 82, n. 2, p. 392–408, 2016.

MELLO, D. L. Governo e administração municipal: a experiência brasileira. **Revista de Administração Pública**, v. 35, n. 2, p. 79–96, 2001.

MELLO, G.; SLOMSKI, V. Índice de governança eletrônica dos estados brasileiros (2009): no âmbito do poder executivo. **Revista de Gestão da Tecnologia e Sistemas de Informação Journal**, v. 7, n. 2, p. 375–408, 30 ago. 2010.

MELO, V. S. et al. Tomada de decisão em orçamento: o caso da Universidade Federal de Santa Catarina. **Revista Gestão Universitária na América Latina - GUAL**, v. 38, n. 2, p. 253–275, 1 jan. 2018.

MENDONÇA, D. J. **Influência do nível de desenvolvimento econômico e da eficácia do governo no spread bancário**. Lavras: Tese (Doutorado em Administração) - Universidade Federal de Lavras, 2021.

MILLANO, E. J. Historia y actualidad del Régimen Legal del Sistema Presupuestario Público Venezolano. **Cuestiones Políticas**, v. 39, n. 68, p. 491–504, 7 mar. 2021.

MINICHILLI, A. et al. Board task performance: An exploration of micro- and macro-level determinants of board effectiveness. **Journal of Organizational Behavior**, v. 33, n. 2, p. 193–215, fev. 2012.

MIRANDA, W. F. **Antecedentes da aceitação e adoção da Auditoria Contínua no setor público brasileiro: O caso do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo**. São Paulo: Dissertação (Doutorado em Controladoria e Contabilidade) - Universidade de São Paulo, 2018.

MOLIN, M. D.; MASELLA, C. Networks in policy, management and governance: a comparative literature review to stimulate future research avenues. **Journal of Management & Governance**, v. 20, n. 4, p. 823–849, 2016.

MONTEIRO, J. J. et al. Reflexos da COVID-19 no orçamento público do governo federal. **Revista Gestão Organizacional**, v. 14, n. 1, p. 97–116, 29 dez. 2020.

MOTA, B. F.; DINIZ, J. A.; SANTOS, L. C. A Estrutura Orçamentária como Determinante do Nível de Transparência Fiscal. **Contabilidade, Gestão e Governança**, v. 20, n. 2, p. 293–313, 22 ago. 2017.

MOURA, G. D. et al. Análise das práticas de governança eletrônica de municípios do Estado de Santa Catarina. **Ágora: revista de divulgação científica**, v. 20, n. 2, p. 84–106, 18 dez. 2015.

MOURÃO, S. C. S. **Participação social na elaboração dos instrumentos de planejamento e orçamento em Minas Gerais: uma análise das emendas de participação cidadã no período de 2012 - 2019**. Belo Horizonte: Dissertação (Mestrado em Administração Pública) - Fundação João Pinheiro, 2020.

MUKHOPADHYAY, S.; BOUWMAN, H. Orchestration and governance in digital platform ecosystems: a literature review and trends. **Digital Policy Regulation and Governance**, v.

21, n. 4, p. 329–351, 2019.

MÜLLER, R. et al. A framework for governance of projects: Governmentality, governance structure and projectification. **International Journal of Project Management**, v. 34, n. 6, p. 957–969, ago. 2016.

MULLER, R.; PEMSEL, S.; SHAO, J. Organizational enablers for governance and governmentality of projects: A literature review. **International Journal of Project Management**, v. 32, n. 8, p. 1309–1320, 2014.

MUSAWIR, A. UL; ABD-KARIM, S. B.; MOHD-DANURI, M. S. Project governance and its role in enabling organizational strategy implementation: A systematic literature review. **International Journal of Project Management**, v. 38, n. 1, p. 1–16, 2020.

NASCIMENTO, E. R.; DEBUS, I. Entendendo a Lei de Responsabilidade Fiscal: LC 101 de 4 de maio de 2000. **Revista Jurídica Virtual**, v. 3, n. 24, p. 1–37, 2001.

NAZI, R. M.; AMBONI, N. Governança e Futebol: Um Estudo em Clubes de Caxias do Sul. **PODIUM Sport, Leisure and Tourism Review**, v. 7, n. 2, p. 240–259, 1 ago. 2018.

NAZI, R. M.; AMBONI, N. Práticas de governança e futebol: um estudo em clubes do Rio Grande do Sul. **Revista de Ciências da Administração**, v. 22, n. 56, p. 91–108, 24 fev. 2021.

NOBRE, C. J. F. et al. O impacto dos indicadores socioeconômicos no grau de eficácia orçamentária. **Revista Catarinense da Ciência Contábil**, v. 16, n. 49, p. 51–66, 2017.

NUNES, P. R. C. **Práticas de governança, fatores institucionais e empresariais e o desempenho na prestação de serviços públicos no setor de saneamento básico**. Fortaleza: Tese (Doutorado em Administração de Empresas) - Universidade de Fortaleza, 2016.

NUNES, S. P. P. **Os 10 anos da Lei de Responsabilidade Fiscal e o Projeto de Lei de Qualidade Fisca**. Rio de Janeiro: Prefeitura do Rio de Janeiro, 2010.

OECD. **OECD integrity review of Brazil: managing risks for a cleaner public service**. Paris: OECD Publishing, 2012.

OECD. **Recommendation of the council on budgetary governance**. Disponível em: <<https://www.oecd.org/gov/budgeting/Recommendation-of-the-Council-on-Budgetary-Governance.pdf>>. Acesso em: 5 maio. 2021.

OECD. **Public governance reform: Peru**. Disponível em: <<https://www.oecd.org/gov/public-governance-review-peru-highlights-en.pdf>>. Acesso em: 10 maio. 2021.

OECD. **Trust and public policy: how better governance can help rebuild public trust**. Paris: OECD Publishing, 2017.

OEHMICHEN, J. East meets west-Corporate governance in Asian emerging markets: A literature review and research agenda. **International Business Review**, v. 27, n. 2, p. 465–480, 2018.

OFFE, C. Governance: An “Empty Signifier”? **Constellations**, v. 16, n. 4, p. 550–562, dez.

2009.

OLIVEIRA, A. G.; PISA, B. J. IGovP: índice de avaliação da governança pública - instrumento de planejamento do Estado e de controle social pelo cidadão. **Revista de Administração Pública**, v. 49, n. 5, p. 1263–1290, out. 2015.

OLIVEIRA, J. A. P. Desafios do planejamento em políticas públicas: diferentes visões e práticas. **Revista de Administração Pública**, v. 40, n. 2, p. 273–287, abr. 2006.

OMAN, C. P.; ARNDT, C. **Measuring Governance (Policy Brief N° 39)**. Disponível em: <<http://www.oecd.org/dev/46123827.pdf>>. Acesso em: 8 abr. 2022.

ONOFREI, M. et al. Effects of the COVID-19 Pandemic on the Budgetary Mechanism Established to Cover Public Health Expenditure. A Case Study of Romania. **International Journal of Environmental Research and Public Health**, v. 18, n. 3, p. 1134, 28 jan. 2021.

OSBORNE, S. P. The New Public Governance? **Public Management Review**, v. 8, n. 3, p. 377–387, set. 2006.

PALUDO, A. V. **Orçamento Público, AFO e LRF**. 4. ed. Rio Janeiro: Elsevier, 2013.

PALUDO, A. V.; PROCOPIUCK, M. **Planejamento governamental: referencial teórico, conceitual e prático**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

PAMPLONA, E. et al. Desempenho do Modelo Arma na Previsão das Receitas Orçamentárias dos Municípios do Estado do Paraná. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 11, n. 1, p. 92–103, 1 jan. 2019.

PAPENFUSS, U.; SCHAEFER, C. Improving public accountability by aligning reporting to organizational changes in public service provision - an empirical Internet study of all Austrian, German and Swiss towns and states from an agency-theory perspective. **International Review of Administrative Sciences**, v. 76, n. 3, p. 555–576, 23 set. 2010.

PELICIOLI, A. C. A Lei de Responsabilidade na Gestão Fiscal. **Revista de Informação Legislativa**, v. 37, n. 146, p. 109–117, 2000.

PEREIRA, B. A. D.; CKAGNAZAROFF, I. B. Contribuições para a consolidação da New Public Governance: identificação das dimensões para sua análise. **Cadernos EBAP.BR**, v. 19, n. 1, p. 111–122, mar. 2021.

PEREIRA, C.; MUELLER, B. Comportamento Estratégico em Presidencialismode Coalizão: As Relações entre Executivo e Legislativo na Elaboração do Orçamento Brasileiro. **Dados**, v. 45, n. 2, p. 265–301, 2002.

PEREIRA, G. V. et al. Smart governance in the context of smart cities: A literature review. **Information Polity**, v. 23, n. 2, p. 143–162, 2018.

PETRAGLIA, C.; PIERUCCI, E.; SCALERA, D. Interregional redistribution and risk sharing through public budget. The case of Italy in times of crisis (2000–2016). **Structural Change and Economic Dynamics**, v. 53, p. 162–169, jun. 2020.

PILBEAM, C.; ALVAREZ, G.; WILSON, H. The governance of supply networks: a



systematic literature review. **Supply Chain Management-an International Journal**, v. 17, n. 4, p. 358–376, 2012.

PINTO, I. M. B. S.; SILVA, M. M.; CRUZ, N. J. T. Governança pública: efetividade da gestão dos municípios alagoanos à luz do Igm-Cfa. **Revista FSA**, v. 18, n. 1, p. 142–168, 2021.

PIRES, J. S. D. B.; MOTTA, W. F. A evolução histórica do orçamento público e sua importância para a sociedade. **Enfoque: Reflexão Contábil**, v. 25, n. 2, p. 16–25, 7 ago. 2006.

PIRES, V. **Orçamento público: abordagem tecnopolítica**. São Paulo: UNESP, 2011.

PISA, B. J. **Uma proposta para o desenvolvimento do índice de avaliação da governança pública (IGovP): instrumento de planejamento e desenvolvimento do estado**. Curitiba: Dissertação (Mestrado em Planejamento e Governança Pública) - Universidade Tecnológica Federal do Paraná, 2014.

PRADO, J. W. **Da estrutura de capital e propriedade à governança corporativa: um modelo integrado de análise das imperfeições de mercado**. Lavras: Tese (Doutorado em Administração) - Universidade Federal de Lavras, 2018.

QIAO, X.-J.; KRISTOFFERSSON, A.; RANDRUP, T. B. Challenges to implementing urban sustainable stormwater management from a governance perspective: A literature review. **Journal of Cleaner Production**, v. 196, p. 943–952, 2018.

QUEIROZ, D. B. **Composição dos gastos públicos e resultados eleitorais: um estudo nos municípios brasileiros**. Natal: Tese (Doutorado em Ciências Contábeis) - Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Universidade de Brasília. Universidade Federal da Paraíba. Programa Multi-institucional e inter-regional de Pós-graduação em Ciências Contábeis., 2015.

QUINTANA, A. C. et al. **Contabilidade pública: de acordo com as novas Normas Brasileiras de Contabilidade aplicadas ao setor público e a Lei de Responsabilidade Fiscal**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

RAJKUMAR, A. S.; SWAROOP, V. Public spending and outcomes: Does governance matter? **Journal of Development Economics**, v. 86, n. 1, p. 96–111, abr. 2008.

RAZAKI, K. A.; LINDBERG, D. L. Municipal budgeting: positives, pitfalls, and politics. **Journal of Business and Behavioral Sciences**, v. 19, n. 1, p. 775–786, 2012.

REED, M. S.; CURZON, R. Stakeholder mapping for the governance of biosecurity: a literature review. **Journal of Integrative Environmental Sciences**, v. 12, n. 1, p. 15–38, 2015.

RÊGO, B. P.; VASCONCELOS, A. C. DE; SANTOS, J. G. C. Efeitos da Estrutura de Governança Corporativa e das Características Institucionais no Disclosure Socioambiental. **Revista Eletrônica de Ciência Administrativa**, v. 17, n. 3, p. 344–372, 20 ago. 2018.

REIS, H. C.; MACHADO JR, J. T. **A lei 4.320 comentada e a lei de responsabilidade fiscal**. 36. ed. Rio de Janeiro: IBAM, 2019.

REZENDE, F.; CUNHA, A. **O orçamento dos brasileiros: por que ele não desperta maior interesse?** Rio de Janeiro: FGV Projetos, 2014.

RIBEIRO, L. M. P. **Contribuição da Contabilidade no processo de governança pública em municípios do Território da Cidadania Sertão de Minas.** Lavras: Tese (Doutorado em Administração) - Universidade Federal de Lavras, 2014.

ROCHA, C. M. C. Orçamento Público no Brasil: um estudo dos créditos adicionais. **Contabilidade, Gestão e Governança**, v. 4, n. 2, p. 135–162, 2001.

ROCHA, D. G.; ZUCCOLOTTO, R. A Modernização dos Tribunais de Contas do Brasil: Avaliação da implantação do PROMOEX nos Tribunais de Contas subnacionais. **Enfoque: Reflexão Contábil**, v. 36, n. 3, p. 70–88, 2 set. 2017.

RODRIGUES, A. C.; RODRIGUES, S. B. Governança pública e reeleições municipais em Minas Gerais. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 12, n. 1, 28 nov. 2019.

ROSA, M. B. **Contabilidade do setor público.** São Paulo: Atlas, 2011.

RUHLANDT, R. W. S. The governance of smart cities: A systematic literature review. **Cities**, v. 81, p. 1–23, 2018.

SACCOL, A. Z. Um retorno ao básico: compreendendo os paradigmas de pesquisa e sua aplicação na pesquisa em administração. **Revista de Administração da UFSM**, v. 2, n. 2, p. 250–269, 24 jul. 2009.

SAMPAIO, F. J. C. S. **Controladoria na administração pública municipal: uma análise da informação contábil e financeira de sistemas de informação utilizados pelas prefeituras do Estado do Rio Grande do Norte.** Recife: Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) - Universidade Federal de Pernambuco, 2011.

SANTOLIN, R.; JAYME JR., F. G.; REIS, J. C. Lei de Responsabilidade Fiscal e implicações na despesa de pessoal e de investimento nos municípios mineiros: um estudo com dados em painel dinâmico. **Estudos Econômicos (São Paulo)**, v. 39, n. 4, p. 895–923, dez. 2009.

SANTOS, D.; SANTOS, V. N.; CUNHA, P. P. **Estudo sobre as despesas com assessoria contábil e jurídica dos municípios goianos e seu reflexo na despesa total de pessoal: referente ao 3º quadrimestre de 2018.** Goiânia: Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás, 2019.

SANTOS, R. R.; FREITAS, M. M.; VICENTE, E. F. R. Impacto da governança na eficiência da aplicação dos recursos públicos com educação. **Contextus – Revista Contemporânea de Economia e Gestão**, v. 16, n. 3, p. 101–123, 12 dez. 2018.

SANTOS, R. R.; ROVER, S. Influência da governança pública na eficiência da alocação dos recursos públicos. **Revista de Administração Pública**, v. 53, n. 4, p. 732–752, ago. 2019.

SANTOS, S. R. T.; ALVES, T. W. O impacto da Lei de Responsabilidade Fiscal no desempenho financeiro e na execução orçamentária dos municípios no Rio Grande do Sul de 1997 a 2004. **Revista de Administração Pública**, v. 45, n. 1, p. 181–208, 28 fev. 2011.

SCARPIN, J. E.; SLOMSKI, V. A precisão da previsão de receitas no orçamento antes e após a Lei de Responsabilidade Fiscal: um estudo de caso. **Revista Universo Contábil**, v. 1, n. 2, p. 23–39, 2005.

SCHILLEMANS, T. Moving Beyond The Clash of Interests: On stewardship theory and the relationships between central government departments and public agencies. **Public Management Review**, v. 15, n. 4, p. 541–562, 1 maio 2013.

SCHOENBERG, G.; CUSKELLY, G.; AULD, C. The role of intragroup dynamics in nonprofit governance models: a systematic quantitative literature review. **Managing Sport and Leisure**, v. 21, n. 1, p. 1–22, 2016.

SECCHI, L. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Revista de Administração Pública**, v. 43, n. 2, p. 347–369, abr. 2009.

SEDMIHRADSKÁ, L.; HRŮZA, F. Rebudgeting in Czech towns. **Ekonomická revue - Central European Review of Economic Issues**, v. 17, n. 3, p. 101–110, 30 set. 2014.

SELLER, E. P. Mechanisms for participation in the public system of social services in Spain: opportunities for the development of social work with a citizenist approach. **European Journal of Social Work**, v. 20, n. 3, p. 441–458, 4 maio 2017.

SERRITZLEW, S. Breaking Budgets: An Empirical Examination of Danish Municipalities. **Financial Accountability and Management**, v. 21, n. 4, p. 413–435, nov. 2005.

SILVA, A. C. B. **Orçamento Público: um estudo em municípios brasileiros sobre variações entre planejamento e execução e suas causas**. Recife: Tese (Doutorado em Ciências Contábeis) - Universidade Federal de Pernambuco, 2020.

SILVA, A. M. V.; CÂNDIDO, G. A. **Governança Pública Municipal: proposição para aplicação de um índice sintético**. IX Encontro de Administração Pública da ANPAD VI - EnAPG 2022. **Anais...Maringá: ANPAD**, 2022

SILVA, M. C. **Avaliação de desempenho de governos municipais brasileiros na execução orçamentária da despesa por funções de governo**. Natal: Tese (Doutorado em Ciências Contábeis) - Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Universidade de Brasília. Universidade Federal da Paraíba. Programa Multi-institucional e inter-regional de Pós-graduação em Ciências Contábeis., 2016.

SILVA, M. V. G. Índice de Governança Pública Municipal (IGovPMun): um instrumento de avaliação e controle social. **Revista Brasileira de Planejamento e Desenvolvimento**, v. 11, n. 3, p. 795–821, 11 set. 2022.

SILVA, M. A. S. **Nem déficit, nem superávit na Seguridade Social: Contra-reforma com retenções, renúncias e suplementações orçamentárias**. Brasília: Tese (Doutorado em Política Social) - Universidade de Brasília, 2008.

SIQUEIRA, L. F.; MARZULO, E. P. Da democracia participativa à desdemocratização na cidade: a experiência do Orçamento Participativo em Porto Alegre. **Cadernos Metrôpole**, v. 23, n. 50, p. 399–422, abr. 2021.

SLOMSKI, V. **Controladoria e governança na gestão pública**. São Paulo: Atlas, 2005.

SLOMSKI, V. et al. **Governança corporativa e governança na gestão pública**. São Paulo: Atlas, 2008.

SOMA, K.; TERMEER, C. J. A. M.; OPDAM, P. Informational governance - A systematic literature review of governance for sustainability in the Information Age. **Environmental Science & Policy**, v. 56, p. 89–99, 2016.

SOUZA, A. L. L. **Boas práticas de governança e gestão de pessoas: um estudo de caso na marinha do Brasil**. Niterói: Dissertação (Mestrado em Sistemas de Gestão) - Universidade Federal Fluminense, 2017.

SOUZA, B. C. G. **Governança em segurança pública: capacidade de coordenação das Secretarias Estaduais de Segurança Pública**. Brasília: Dissertação (Mestrado em Administração) - Universidade de Brasília, 2011.

SOUZA, R. O. **Índice de Governança Pública Municipal - IGovM: instrumento de gestão societal**. Curitiba: Dissertação (Mestrado em Planejamento e Governança Pública) - Universidade Tecnológica Federal do Paraná, 2018.

SPEEDEN, E. A.; PEREZ, O. C. Fatores que impactam na qualidade do planejamento orçamentário dos municípios do estado de São Paul. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 12, 28 nov. 2019.

SPRUIJT, P.; PETERSEN, A. C. Multilevel governance of antimicrobial resistance risks: a literature review. **Journal of Risk Research**, 2020.

SUESS, J. Family governance - Literature review and the development of a conceptual model. **Journal of Family Business Strategy**, v. 5, n. 2, p. 138–155, 2014.

TAN, S. Y.; TAEIHAGH, A. Smart City Governance in Developing Countries: A Systematic Literature Review. **Sustainability**, v. 12, n. 3, 2020.

TCU. **Referencial básico de Governança: aplicável a órgãos e entidades da administração pública**. 2. ed. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2014.

TCU. **Governança Pública 2021**. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/governanca/governancapublica/organizacional/levantamento-de-governanca/>>. Acesso em: 4 ago. 2022.

TEIXEIRA, A. F.; GOMES, R. C. Governança pública: uma revisão conceitual. **Revista do Serviço Público**, v. 70, n. 4, p. 519–550, 27 dez. 2019.

TELES, J. E. M. **Análise de regressão da relação existente entre a governança pública e a eficiência na gestão de recursos federais nos municípios brasileiros no ano de 2021**. Rio de Janeiro: Dissertação (Mestrado em Administração Pública) - Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, 2022.

THORNTON, P. H.; OCASIO, W. Institutional logics. **The Sage handbook of organizational institutionalism**, v. 840, n. 2008, p. 99–128, 2008.

TOFAN, G.; BODOLICA, V.; SPRAGGON, M. Governance mechanisms in the physicianpatient relationship: a literature review and conceptual framework. **Health**

**Expectations**, v. 16, n. 1, p. 14–31, 2013.

TOMOR, Z. et al. Smart Governance For Sustainable Cities: Findings from a Systematic Literature Review. **Journal of Urban Technology**, v. 26, n. 4, p. 3–27, 2019.

TORRACO, R. J. Writing Integrative Literature Reviews: Using the Past and Present to Explore the Future. **Human Resource Development Review**, v. 15, n. 4, p. 404–428, 25 dez. 2016.

TRIBIN, A. Chasing votes with the public budget. **European Journal of Political Economy**, v. 63, n. April, p. 1–12, jun. 2020.

TRIVIÑOS, A. N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação - o positivismo, a fenomenologia, o marxismo**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

UNITED NATIONS. **The road to dignity by 2030: ending poverty, transforming all lives and protecting the planet**. Disponível em: <[https://www.un.org/disabilities/documents/reports/SG\\_Synthesis\\_Report\\_Road\\_to\\_Dignity\\_by\\_2030.pdf](https://www.un.org/disabilities/documents/reports/SG_Synthesis_Report_Road_to_Dignity_by_2030.pdf)>. Acesso em: 11 maio. 2021.

UNITED NATIONS. **World public sector report: responsive and accountable public governance**. New York: United Nations, 2015.

URBINATTI, A. M. et al. The conceptual basis of water-energy-food nexus governance: systematic literature review using network and discourse analysis. **Journal of Integrative Environmental Sciences**, 2020.

VAN DE WALLE, S. Peut-on mesurer la qualité des administrations publiques grâce aux indicateurs de gouvernance ? **Revue française d'administration publique**, v. 115, n. 3, p. 435, 2005.

VAN DER VEGT, R. G. A literature review on the relationship between risk governance and public engagement in relation to complex environmental issues. **Journal of Risk Research**, v. 21, n. 11, p. 1–18, 2 nov. 2018.

VASCONSELOS, L. R. S.; AQUINO, C. V. M. G.; CASTELO, J. L. **Governança Pública dos Estados Brasileiros**. XXII SemeAD Seminários em Administração. **Anais...**São Paulo: FEA/USP, 2019

VERA-BACETA, M.-A.; THELWALL, M.; KOUSHA, K. Web of Science and Scopus language coverage. **Scientometrics**, v. 121, n. 3, p. 1803–1813, 12 dez. 2019.

VERGARA, S. C. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2004.

VISSER, M.; VAN ECK, N. J.; WALTMAN, L. Large-scale comparison of bibliographic data sources: Scopus, Web of Science, Dimensions, Crossref, and Microsoft Academic. **Quantitative Science Studies**, v. 2, n. 1, p. 20–41, 8 abr. 2021.

WAMPLER, B. A difusão do Orçamento Participativo brasileiro: “boas práticas” devem ser promovidas? **Opinião Pública**, v. 14, n. 1, p. 65–95, jun. 2008.

WILDAVSKY, A. B.; CAIDEN, N. **The new politics of the budgetary process**. 5. ed. New York and San Francisco: Pearson Longman, 2003.

WILIAMSON, O. E. **Markets and hierarchies: analysis and antitrust implications**. New York: Free Press, 1975.

WOOLDRIDGE, J. M. **Introdução à econometria: uma abordagem moderna**. São Paulo: Thomson Learning, 2007.

WORLD BANK. **Sourcebook for evaluating global and regional partnership programs: indicative principles and standards**. Washington: World Bank, 2007.

YONG, G.; WENHAO, C. Developing a City Governance Index: Based on Surveys in Five Major Chinese Cities. **Social Indicators Research**, v. 109, n. 2, p. 305–316, 3 nov. 2012.

ZONATTO, V. C. S.; JUNIOR, M. M. R.; FILHO, J. R. T. Aplicação do modelo de koyck na previsão de receitas públicas Uma análise das previsões orçamentárias realizadas pelos 10 maiores municípios em população no estado do rio grande do sul. **RACE - Revista de Administração, Contabilidade e Economia**, v. 13, n. 1, p. 249–276, 2014.

## SEGUNDA PARTE - ARTIGOS

### **ARTIGO 1 - Aspectos conceituais de governança: uma revisão integrativa da literatura internacional**

#### **RESUMO**

Este artigo teve como objetivo conhecer os principais aspectos e características condizentes à estudos de revisão sobre governança e estabelecer um *framework* sustentado pelos prismas compostos nos trabalhos analisados. Por meio da base de dados da *Web of Science*, considerando os últimos 10 anos, o processo de coleta para a revisão integrativa, identificou 42 estudos de diferentes campos de pesquisa, contribuindo para uma revisão multidimensional de trabalhos acadêmicos sobre diversas ramificações do tema governança, como uma tentativa de reunir sistematicamente discussões relevantes sobre um assunto plural e heterogêneo. Foi percebido que essa extensa pluralidade e heterogeneidade de agendas absorve aspectos e caracterizações próprios que nem sempre se aproximam, mas que possuem um ponto norte de idealização conceitual. As principais denominações, características, desafios, benefícios, pontos convergentes e divergentes, e demais noções encontradas sobre o termo governança e sua aplicação, foram então discutidos, e com base nos conceitos abstraídos dos trabalhos analisados foi possível então estabelecer um *framework* geral sobre governança.

**Palavras-Chave:** Governança; Revisão integrativa; Framework.

## 1 INTRODUÇÃO

As dinâmicas e os processos que envolvem diferentes atores em um ambiente organizacional, cotidianamente, movimentam de maneira contínua diversos tipos e formas de interesses. Tal representação acontece porque diversificados atores possuem alternadas motivações que podem ou não convergir simultaneamente. Neste sentido, principalmente em localidades em que se almeja o bem comum ou em organizações que se tenha um norte central único, uma empresa com finalidade de lucro econômico por exemplo, necessitam de suscetíveis medidas para a atenuação, mitigação ou eliminação de possíveis ações oportunistas. Para tanto, medidas de governança podem ser indicadas e implementadas.

Os tópicos e pontos que tratam sobre governança ganharam maior projeção em meados da década de 1980, muito em razão da persistente pressão de fundos de pensão norte-americanos que continuamente exigiam das companhias maior transparência e amplitude de informações, com o objetivo de limitar os abusos dos controladores (ABERG; BANKEWITZ; KNOCKAERT, 2019; OLIVEIRA; PISA, 2015; VAN DER VEGT, 2018). Essa noção, que raramente era usada e quase incompreensível, aparece agora em inúmeros títulos de livros e artigos, em literaturas profissionais, em nomes de periódicos acadêmicos, organizações de ensino e pesquisa e redes acadêmicas (OFFE, 2009), e absorve um conglomerado incomensurável de tipos, ramificações e significados (BEVIR, 2009; MUSAWIR; ABD-KARIM; MOHD-DANURI, 2020; URBINATTI et al., 2020).

Concernente a isso, o termo governança talvez seja um dos mais polissêmicos das duas últimas décadas, a tal ponto de ter restrito significado prático quando abordado de forma isolada. A sua concretização, por certo, depende da composição de adjetivações oriundas da assimilação de componentes de análise bem demarcados e explícitos (BIJOS, 2014; HILL; HUPE, 2002). Hill e Hupe (2002), neste sentido, corroboram que ao adicionar um adjetivo, focos particulares a um tipo específico de governança são criados, e dessa maneira, dá-se origem a conceitos e expressões próprios, como governança pública, governança corporativa, governança local, governança participativa, governança ambiental, governança global, governança de projetos, dentre outros, bem como a práticas e referenciais teóricos diversificados, aplicáveis a diferentes domínios da governança (GISSELQUIST, 2012).

Desse modo, considerando que revisões integrativas são conduzidas sobre tópicos dinâmicos que experimentam um rápido crescimento e atualização na literatura (TORRACO, 2016), a presente pesquisa pretende por meio de uma revisão integrativa conhecer os principais



aspectos e características condizentes à estudos de revisão sobre governança, e estabelecer um *framework* sustentado pelos prismas compostos nos estudos analisados.

A ideia de revisar e analisar estudos de revisão sobre governança em diferentes áreas tem como objetivo amplificar os embasamentos de sustentação do tema governança que já é bastante discutido e percebido em diversos estudos de alternadas disciplinas (MUSAWIR; ABD-KARIM; MOHD-DANURI, 2020; URBINATTI et al., 2020). Assim, a intenção da aglutinação dessa extensa variabilidade de apontamentos e caracterizações particulares de cada campo, positivos e/ou negativos, busca empreender possíveis percepções que podem não ser significativamente claras em conteúdos mais próximos do *framework* pretendido. Além disso, também se tem a concepção de que as revisões integrativas e de literatura já contemplam a vinculação teórica de vários estudos anteriores, o que na opinião deste pesquisador, já traz pontos valorosos sobre o tema governança e para o resultado do estudo, pois agrega vastas e diversas vertentes e propriedades sobre o ponto central e raiz (governança) de embasamento e análise. Portanto a busca de diferentes áreas não deve ser entendida como uma limitação, mas sim como um fator positivo que busca posições agregadoras de análise e de composição do conteúdo de estudo.

Em síntese, o artigo contribui para várias discussões. Em primeiro lugar, ele fornece uma revisão multidimensional de trabalhos acadêmicos sobre diversas ramificações de governança, como uma tentativa de reunir sistematicamente discussões relevantes sobre um assunto extenso. Em segundo lugar, discute as principais denominações, características, pontos fortes e fracos, pontos convergentes e divergentes, e demais noções encontradas sobre o termo governança e sua aplicação. E em terceiro lugar, personifica uma proposta de *framework* para governança que pode ser utilizada em estudos futuros.

Para tanto, no que se refere à organização estrutural do artigo, ressalta-se que além desta introdução, onde é apresentado a contextualização e o objetivo de pesquisa, o trabalho está estruturado em mais cinco seções. Na próxima são apresentados os caminhos trilhados para o desenvolvimento da proposta do artigo, isto é, os procedimentos metodológicos. Neste tópico são percorridos os processos para elaboração da presente resenha integrativa, com as informações apropriadas da coleta dos artigos de análise. Na sequência, nas duas próximas seções, faz-se uma visão geral sobre o conceito de governança e por conseguinte são delineados as principais denominações, características, pontos fortes e fracos, e demais noções encontradas na literatura observada sobre o termo governança. A próxima seção, considerando os diferentes componentes descritos e discutidos sobre governança, apresenta o *framework* propositado pelo

artigo. E, por fim, na sexta seção, apresentam-se as considerações finais retomando as principais ideias do artigo, as limitações e as proposições de trabalhos futuros.

## 2 METODOLOGIA

No que se refere à classificação da pesquisa, quanto aos objetivos, o presente trabalho foi elaborado a partir de uma pesquisa descritiva, uma vez que se busca a integração de diversos trabalhos publicados em razão de específico tema. No que concerne à abordagem, o estudo contempla uma pesquisa qualitativa, uma vez que não é intenção a utilização de meios estatísticos para abstração dos resultados. E com relação aos procedimentos, o estudo utiliza a revisão integrativa.

As revisões integrativas são conduzidas sobre tópicos dinâmicos que experimentam um rápido crescimento e atualização na literatura (TORRACO, 2016). Neste contexto, este trabalho pretendeu por meio de uma revisão integrativa conhecer os principais aspectos e características condizentes à estudos de revisão sobre governança, e estabelecer um *framework* sustentado pelos prismas compostos nos estudos analisados. De acordo com Torraco (2016), a revisão integrativa da literatura é uma forma distinta de pesquisa que gera novos conhecimentos sobre o tema revisado. Desse modo, analisa, critica e sintetiza a literatura representativa sobre um tópico de maneira integrada, com a finalidade de que novas estruturas e perspectivas sobre o tópico sejam geradas. Assim, pesquisas desta natureza fornecem revisão e crítica para resolver inconsistências na literatura além de novos apontamentos sobre o assunto.

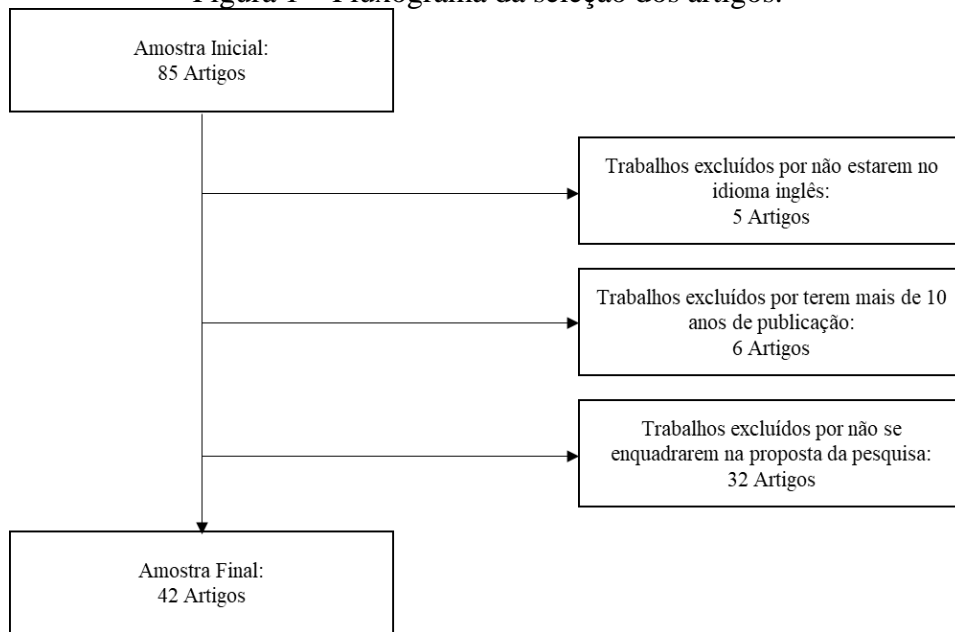
Se referindo ao processo metodológico de uma revisão integrativa, Torraco (2016) pondera que este tipo de estudo deve apontar como a literatura utilizada foi identificada, analisada, sintetizada, relatada, quais os procedimentos foram empregados para selecionar a literatura e como ela foi obtida, incluindo, inclusive, as palavras-chave e os bancos de dados utilizados. Dessa maneira, aponta-se que os artigos empregados na elaboração do estudo foram pesquisados por meio de todas as bases de dados que integram a plataforma da *Web of Science*. Este sítio é considerado como uma das principais bases de dados interdisciplinares sobre a produção científica mundial (BIRKLE et al., 2020; VERA-BACETA; THELWALL; KOUSHA, 2019; VISSER; VAN ECK; WALTMAN, 2021), justificando a razão pela qual ela foi escolhida. Pondera-se também que os resultados da busca por meio da *Web of Science* fornecem uma gama extensa de metadados, essenciais para qualquer tipo de revisão.

No acesso à base de dados, *Web of Science*, os termos usados para a pesquisa foram: (*governance\**) AND (“*integrative review*” OR “*integrative literature review*” OR “*literature*

*review*” OR “*research review*” OR “*review of the literature*”). Com o objetivo da busca direcionar resultados mais diretos sobre o tema, utilizou-se apenas o campo título, desconsiderando as opções de resumo e palavras-chave. As expressões usadas no idioma inglês, para evidenciação das revisões de literatura, são as mesmas utilizadas no trabalho referência de Torracco (2016), sobre revisões integrativas. A proposição de busca em inglês, com o operador booleano “AND”, buscou integrar a expressão governança, ou próximas dela, possibilitadas pela inclusão do asterisco (\*), conjuntamente com as palavras compostas de algum tipo de revisão de literatura, em que as aspas (“”) são utilizadas para pesquisar termos conjuntos ou frases, e não as palavras separadamente. Já o operador booleano “OR” serviu para encontrar registros que contenham um dos termos separado pelo operador. Conquanto, todos os trabalhos que evidenciassem a conjugação da palavra governança com algum tipo de revisão de literatura seriam abstraídos para análise.

Baseado nesta operação, foram identificados pela base *Web of Science* um montante de 85 trabalhos. Destes, 5 foram excluídos porque não estavam escritos na língua inglesa. Também se delimitou um espaço temporal de 10 anos, com o objetivo de abstrair revisões mais atuais e atualizadas. Nesta etapa foram retirados 6 artigos. A retirada de 6 artigos com publicações antecedentes à 2010 personifica a ideia de que o tema governança está em plena ebulição (URBINATTI et al., 2020), ou ainda que há uma preeminência modal de revisões de literatura. Destes trabalhos retirados, somente um possui mais de 20 anos, de 1999, os outros 5 são de 2008 ou de 2009. Na sequência, foram lidos e analisados os resumos e o corpo principal dos 74 artigos restantes para avaliar o enquadramento dos mesmos quanto à temática desejada. Nesta etapa, foram retirados 32 trabalhos, por não tratarem de sistemáticas diretamente relacionadas à proposta desta pesquisa. Assim, a seleção final para análise foi composta por 42 artigos, conforme pode ser observado na Figura 1. Estes trabalhos foram publicados em 33 periódicos diferentes, e em 26 áreas de pesquisa.

Figura 1 – Fluxograma da seleção dos artigos.



Fonte: Do autor (2020).

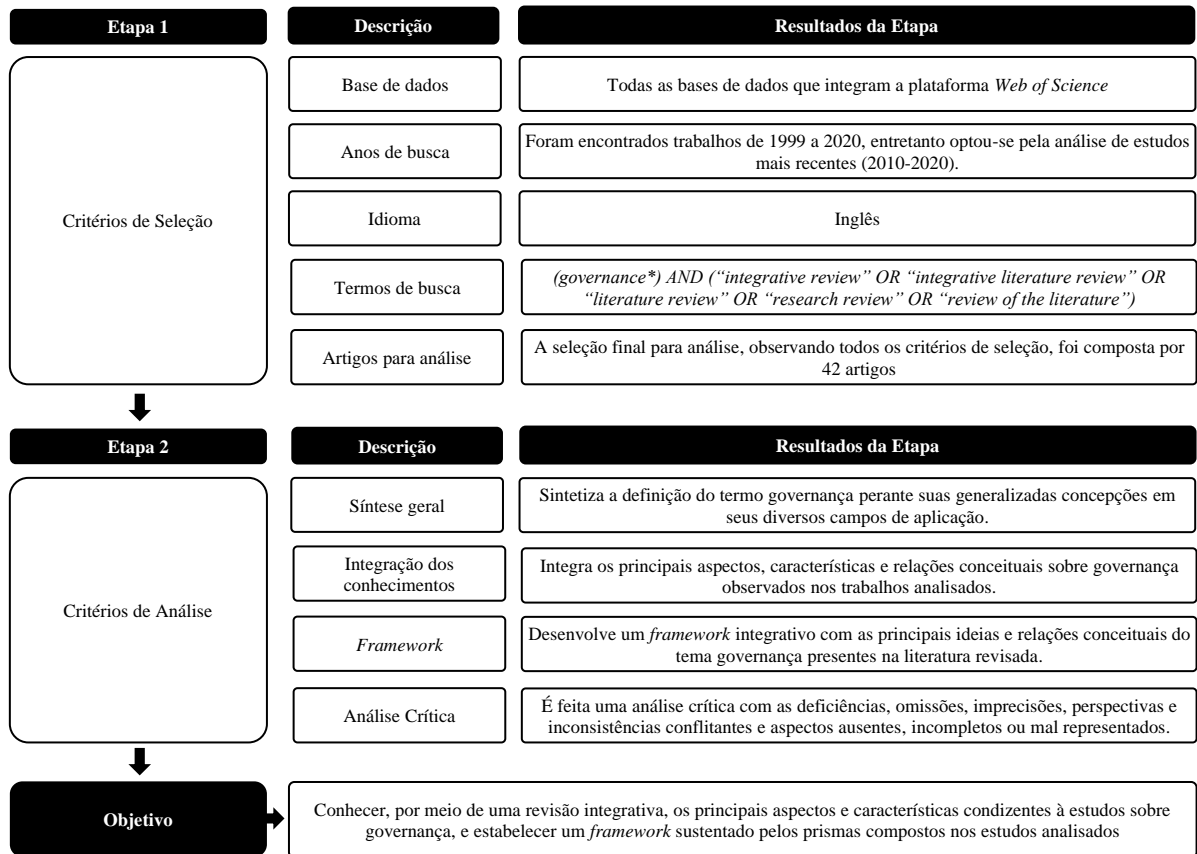
A literatura sobre governança pode ser dividida de diversas formas em variadas disciplinas. As publicações ramificadas do tópico governança percebidas na busca empreendida incluem pontos específicos de governança corporativa (CORTES; BOTERO, 2016; CUCARI, 2019; DINH; CALABRÓ, 2019; E-VAHDATI; ZULKIFLI; ZAKARIA, 2019; OEHMICEN, 2018), governança de cidades inteligentes (BOLIVAR; MEIJER, 2016; MEIJER; BOLIVAR, 2016; PEREIRA et al., 2018; RUHLANDT, 2018; TOMOR et al., 2019), governança de projetos (DERAKHSHAN; TURNER; MANCINI, 2019; LAPPI et al., 2018; MULLER; PEMSEL; SHAO, 2014; MUSAWIR; ABD-KARIM; MOHD-DANURI, 2020), governança familiar (SUESS, 2014), governança esportiva (GARCIA; WELFORD, 2015), governança colaborativa (BEYERS; HEINRICHS, 2020), governança de áreas da saúde (CICCONE et al., 2014; SPRUIJT; PETERSEN, 2020; TOFAN; BODOLICA; SPRAGGON, 2013), governança relacional (BONATTO; RESENDE; PONTES, 2020), governança ambiental (GONZALES-IWANCIW; DEWULF; KARLSSON-VINKHUYZEN, 2020; QIAO; KRISTOFFERSSON; RANDRUP, 2018; URBINATTI et al., 2020), governança de desenvolvimento regional (BALANZO et al., 2020), governança pública (GJALTEMA; BIESBROEK; TERMEER, 2019; LOPES; FARIAS, 2020), governança informacional (SOMA; TERMEER; OPDAM, 2016), governança de rede (MOLIN; MASELLA, 2016), governança de tecnologia da informação (AASI; RUSU; SHENGNAN HAN, 2014; AL-RUITHE; BENKHELIFA; HAMEED, 2019; HOLMES et al., 2014; MUKHOPADHYAY; BOUWMAN, 2019), dentre outros (ABERG; BANKEWITZ; KNOCKAERT, 2019; CANDEL, 2014; KALFAGIANNI; MEISCH, 2020;

LUPOVA-HENRY; DOTTI, 2019; PILBEAM; ALVAREZ; WILSON, 2012; REED; CURZON, 2015; SCHOENBERG; CUSKELLY; AULD, 2016; VAN DER VEGT, 2018).

Assim, pode-se observar que existe uma extensa pluralidade ou heterogeneidade de agendas sobre governança, absorvendo aspectos e caracterizações próprios que nem sempre se aproximam, mas que possuem um ponto norte de idealização conceitual. Ressalva-se ainda, que embora a pesquisa tenha a finalidade de executar uma revisão integrativa de literatura, tal intenção não significa esgotar o tema e nem delimitar o conjunto de estudos que se concernem ao assunto. Dessa forma, a revisão se empreende utilizando como sustentação os estudos abstraídos pela base *Web of Science* como forma de delimitar uma referência de pesquisa e possibilitar inferências futuras.

Posto isso, a Figura 2 destaca o desenho metodológico do presente artigo.

Figura 2 – Desenho metodológico do artigo.



Fonte: Do autor (2020).

### 3 GOVERNANÇA

Em 2009, Bevir (2009) já havia identificado e definido 50 abordagens diferentes sobre governança. Essa vasta gama de proposições em diversas áreas faz com que o termo não tenha

uma definição específica, única e uniforme, ou ainda monolítica como pondera Balanzo et al. (2020). Dessa maneira, há uma infinidade de entendimentos plurais, muitas vezes imprecisos (LOPES; FARIAS, 2020), que podem ser abordados em diversos contextos de diferentes formas e aplicações (AL-RUITHE; BENKHELIFA; HAMEED, 2019; BEVIR, 2009; BEYERS; HEINRICHS, 2020; CANDEL, 2014; MUKHOPADHYAY; BOUWMAN, 2019; MUSAWIR; ABD-KARIM; MOHD-DANURI, 2020; PILBEAM; ALVAREZ; WILSON, 2012; QIAO; KRISTOFFERSSON; RANDRUP, 2018; REED; CURZON, 2015; SOMA; TERMEER; OPDAM, 2016; SUESS, 2014). Urbinatti et al. (2020), como exemplificação, encontrou 24 conceitos diferentes relacionados à governança do nexo, especificidade de sua pesquisa. Segundo Musawir, Abd-Karim e Mohd-Danuri (2020), esta situação é especialmente angustiante, considerando o papel crítico que a governança possui em ambientes organizacionais.

Mesmo assim, reconhecendo a natureza multidimensional e expansiva do conceito (MUSAWIR; ABD-KARIM; MOHD-DANURI, 2020), de maneira geral, pode-se afirmar que a governança reflete amplamente uma tentativa de melhorar a direção e controle de atividades e a coordenação entre atores relativamente dependentes, para resolver problemas comuns entre eles (GJALTEMA; BIESBROEK; TERMEER, 2019; LOPES; FARIAS, 2020), dentro de um domínio específico. Complementarmente, a governança ainda pode se tratar de um corpo de valores e normas que orientam ou regulam as relações de agentes no uso, controle e gestão no ambiente natural que atuam. Essas normas e valores podem ser expressas como uma cadeia complexa de regras, políticas e instituições que constituem um mecanismo organizacional por meio do qual metas e objetivos de planejamento específicos podem ser alcançados (BEYERS; HEINRICHS, 2020; REED; CURZON, 2015). Este conjunto embutido de instituições é definido como as “regras do jogo” que influenciam o comportamento dos atores e resultados relevantes (DINH; CALABRÓ, 2019). Essa definição de governança deve permanecer necessariamente mais ampla para capturar a riqueza da variada literatura, unindo diferentes campos e disciplinas esparsas (GJALTEMA; BIESBROEK; TERMEER, 2019)

Com essas premissas gerais, de acordo com Oehmichen (2018), há um consenso entre os pesquisadores que as propostas e os atos de governança ajudam as organizações a evitarem “escândalos”, isto é, ações oportunistas. Para tanto, a governança eficaz é reconhecida como um componente chave (CICCONI et al., 2014; LAPPI et al., 2018), e sua falta compreende a geração de barreiras ou obstáculos para o desenvolvimento sustentável das organizações (SOMA; TERMEER; OPDAM, 2016; TAN; TAEIHAGH, 2020). Por isso, as decisões dos atores sobre quais estruturas de governança usar e os procedimentos seguidos para tomar

decisões devem ser criteriosos e bem delineados, pois seus embasamentos estão vinculados à sustentabilidade e progresso das organizações (CICCONE et al., 2014; CORTES; BOTERO, 2016; E-VAHDATI; ZULKIFLI; ZAKARIA, 2019). Neste sentido, são observados a seguir os principais componentes e noções que envolvem o tema governança.

#### **4 GOVERNANÇA: UM RESUMO CONCEITUAL**

A governança estabelecida por um órgão necessariamente se apropria de diferentes mecanismos para seu funcionamento de acordo com seu contexto. Bonatto, Resende e Pontes (2020) em uma pesquisa sobre os fatores contextuais que influenciam a seleção de instrumentos de governança identificaram que a história do relacionamento, a incerteza ambiental, os riscos, a interdependência, a cultura, o poder e a confiança, são alguns elementos que impactam a escolha e a colocação de mecanismos de governança. Este tópico perpassa alta relevância entre os artigos, pois a intencionalidade de mecanismos de governança em diversos contextos procura afetar positivamente, e de forma equilibrada, o desempenho da organização.

Estes mecanismos variam conforme a estrutura de governança operada e com o tipo de organização. Dinh e Calabro (2019) argumentam que diferentes tipos de empresas podem revelar diferenças únicas em termos de estruturas e mecanismos de governança, bem como vantagens e desvantagens que experimentam. A governança é executada em configurações contextuais distintas, o que implica que o que pode funcionar em um contexto institucional não funciona em outro (MULLER; PEMSEL; SHAO, 2014; PILBEAM; ALVAREZ; WILSON, 2012). Portanto, a eficácia das diferentes práticas de governança depende da adequação ao contexto organizacional, já que as demandas e os recursos para a governança diferem entre as organizações e ao longo do seu desenvolvimento.

Contudo, Lopes e Farias (2020), ponderam que em termos mais concretos e gerais, a governança e seus mecanismos envolvem fatores ambientais, características do cliente, processos, tecnologias e ações gerenciais, e se referem aos meios para alcançar direção, controle e coordenação de indivíduos ou organizações total ou parcialmente autônomos em nome dos interesses aos quais eles contribuem conjuntamente. Assim, os padrões de autoridade (vertical ou horizontal), foco (no procedimento ou resultados) e prioridade (controle e estabilidade ou criatividade e mudança) das organizações, bem como suas perspectivas operacionais (intra-organizacional ou interorganizacional), que conjuntamente moldam a governança, influenciam diretamente os processos de ações que permeiam a dinâmica e o cotidiano organizacional (LOPES; FARIAS, 2020).

Em uma linha mais específica, Tomor et al. (2019) examinaram os principais componentes da governança para organizações públicas. Seus achados indicam que a organização governamental, a participação do cidadão e o uso da tecnologia são componentes importantes e complementares para a esfera governamental. O primeiro alicerce, a organização do governo, envolve uma ampla gama de subfacetas, como motivação, visão e estratégias, atitudes, tomada de decisão, coordenação de processos e funções, e responsabilidades, bem como a provisão de recursos financeiros, reguladores, tecnológicos e recursos humanos, gestão do conhecimento e cultura organizacional. Já o segundo, participação do cidadão, segundo Tomor et al. (2019), Pereira et al. (2018) e Ciccone et al. (2014) oferece um enorme potencial, pois os cidadãos podem oferecer sugestões úteis para as agências governamentais chegarem a decisões políticas mais bem informadas. E o bloco de construção final, uso da tecnologia, considera a aplicação de tecnologias digitais em processos de governança participativa e suporte para políticas pretendidas visando o desenvolvimento sustentável local.

Em complemento, outro ponto relevante abordado por diversos autores no âmbito público (AL-RUITHE; BENKHELIFA; HAMEED, 2019; CICCONE et al., 2014; E-VAHDATI; ZULKIFLI; ZAKARIA, 2019; PEREIRA et al., 2018; SOMA; TERMEER; OPDAM, 2016) diz respeito a transparência dos processos e ações executados pelos governos. Segundo E-Vahdati et al. (2019) a posse de informações acessíveis permite que os cidadãos levem o governo a tomar decisões benéficas para o bem comum. A população está, portanto, mais propensa a tomar decisões ativas por meio de consultas e diálogo, ao mesmo tempo em que é capaz de sugerir propostas construtivas que reflitam melhor sua necessidade em relação ao planejamento e à legislação. Ciccone et al. (2014) em um estudo de revisão sobre governança na área da saúde, exemplificam que localidades africanas que tiveram governanças transparentes e mais participativas levaram a consistentes melhorias na cobertura e na prestação de serviços de saúde por parte do governo. Em paralelo, esta evidência também é percebida no contexto esportivo. De acordo com Garcia e Welford (2015) a abertura dos clubes de futebol para os torcedores não apenas conecta o jogo à comunidade, mas também aumenta a transparência e a responsabilidade, garantindo um diálogo justo entre clubes e torcida, que vai além de uma mera relação comercial e de marketing.

Posto isso, Musawir, Abd-Karim e Mohd-Danuri (2020) e Derakhshan, Turner e Mancini (2019) enfatizam que a governança ocorre em vários níveis dentro de uma organização, com cada nível variando em seus processos e na amplitude de seu escopo. No nível mais alto, a governança se preocupa com a direção e o controle de todas as atividades organizacionais. Assim, do nível corporativo, a governança desce em cascata para os níveis médio ou tático até



o operacional, com o escopo em cada domínio se tornando mais estreito a cada etapa. E embora as estruturas, processos e até mesmo objetivos de governança variem consideravelmente por nível organizacional, o objetivo geral da governança em cada um permanece o mesmo, definir os objetivos organizacionais, fornecer os meios para atingir esses objetivos e monitorar/controlar o progresso (MOLIN; MASELLA, 2016; MÜLLER et al., 2016).

Alicerçado pela governança em seus níveis, Bonatto, Resende e Pontes (2020) postulam, concomitantemente, que as organizações dependem fortemente do ambiente externo para sobreviver, em particular com outros parceiros de negócios. Neste quesito, Spruijt e Petersen (2020) mencionam que uma organização precisa ficar atenta à todos os níveis ambientais, seja no âmbito local, regional, nacional ou global. O desenvolvimento de políticas internas e/ou locais e nacionais é cada vez mais influenciado por acordos internacionais (GONZALES-IWANCIW; DEWULF; KARLSSON-VINKHUYZEN, 2020). Soma, Termeer e Opdam (2016), por exemplo, colocam que a globalização aumenta os níveis de corrupção nos desenvolvimentos de políticas nacionais se as percepções de sustentabilidade não estiverem totalmente integradas nos desenvolvimentos que ocorrem em nível internacional. Assim, é perceptível que os processos que envolvem uma organização estão inseridos em arenas institucionais de interação que podem ser analisadas como amplas redes de governança. Essas arenas também fornecem regras, padrões e rotinas que criam modelos de interação e estruturam as ações dos atores envolvidos, podendo ser transformadas pelos modelos de governança adotados (CANDEL, 2014; GONZALES-IWANCIW; DEWULF; KARLSSON-VINKHUYZEN, 2020; LOPES; FARIAS, 2020).

A complexidade dos atores envolvidos nessas arenas e suas interações requer esforço de construção de confiança. Segundo Molin e Masella (2016) a confiança reduz as incertezas sobre os comportamentos oportunistas dos outros participantes e gera compreensão mútua, cria estabilidade e promove a troca de informações e recursos. Suess (2014) é ainda mais rigorosa, segundo a autora a comunicação aberta e a confiança não devem ser consideradas como um resultado, mas sim como um requisito básico. Assim, dentre diversas proposições, formalização, prestação de contas, transparência, diálogo aberto e *feedback* contínuo, são sugestões de algumas estratégias para construir confiança e garantir a estabilidade de relações dentro das redes (DERAKHSHAN; TURNER; MANCINI, 2019; LUPOVA-HENRY; DOTTI, 2019).

Tan e Taeihagh (2020) também perceberam, que mesmo que uma estrutura de governança permaneça em geral incipiente, sua institucionalização, por si só, agiliza e de alguma forma inspira outros atores do ambiente na elaboração de suas respectivas formas de

estrutura de governança. Por isso a prática de governança precisa ter uma visão holística e sistêmica abrangendo os diversos níveis do ambiente (AASI; RUSU; SHENGNAN HAN, 2014; AL-RUITHE; BENKHELIFA; HAMEED, 2019; DINH; CALABRÓ, 2019; LUPOVA-HENRY; DOTTI, 2019; URBINATTI et al., 2020).

Essa visão holística e sistêmica deve considerar a crítica proposta por Aberg, Bankewitz e Knockaert (2019) entre o paradoxo de proximidade versus distância. A proximidade, por um lado, refere-se à compreensão da governança em nível individual, interno e/ou local. E por outro lado, a distância se refere à necessidade de entender a governança inserida em um contexto mais amplo, como sendo parte de uma estrutura geral. Segundo estes autores (ABERG; BANKEWITZ; KNOCKAERT, 2019) há diversos estudiosos que preferem uma perspectiva em vez de outra, com proximidade e distância normalmente sendo tratadas de forma separada. E, no entanto, para compreender totalmente as organizações e os papéis de governança, é necessário alinhar as diferentes perspectivas de ambas as posições, pois este contexto conjunto congrega e reconcilia este paradoxo. Essa visão é compartilhada por Cucari (2019), que afirma que combinações de elementos internos (proximidade) e externos (distância) são mais relevantes do que os próprios atributos individuais.

Com base nisso, uma das fraquezas predominantes nos estudos de governança é que monitoramento, incentivos e outros tipos de mecanismos de governança são conceituados e operacionalizados como independentes, cada um com sua própria capacidade única de influenciar as estratégias e o desempenho da empresa. No entanto, os mecanismos de governança não devem ser vistos ou estudados isoladamente, mas sim focando explicitamente em como as práticas nos níveis da organização são influenciadas por contingências contextuais. Com base nessas premissas, Cucari (2019) afirma que alguns pesquisadores então devem passar de uma abordagem de sistema fechado para uma abordagem de sistema aberto, considerando a influência das interdependências organização-ambiente na eficácia da governança corporativa. Isso leva a uma maior atenção às contingências das empresas e às complementaridades entre as práticas de governança e os custos potenciais abrangentes.

Diversos autores também colocam a importância que a definição de responsabilidades possui em composições de governança (AASI; RUSU; SHENGNAN HAN, 2014; AL-RUITHE; BENKHELIFA; HAMEED, 2019; CICCONE et al., 2014; DERAKHSHAN; TURNER; MANCINI, 2019; MUSAWIR; ABD-KARIM; MOHD-DANURI, 2020; PILBEAM; ALVAREZ; WILSON, 2012; QIAO; KRISTOFFERSSON; RANDRUP, 2018; RUHLANDT, 2018; SPRUIJT; PETERSEN, 2020). A intencionalidade deste aspecto é encorajar que ações exercidas por diferentes atores em suas esferas tenham um comportamento

desejável, isto é, convergente às práticas de governança (AL-RUITHE; BENKHELIFA; HAMEED, 2019). Vale salientar que diferentes atores possuem responsabilidades diferentes (SPRUIJT; PETERSEN, 2020) e que a promoção do comportamento desejável, é desenvolvida e implementada por políticas, diretrizes e padrões que são consistentes com a missão, estratégia, valores, normas e cultura da organização (AL-RUITHE; BENKHELIFA; HAMEED, 2019). Princípios de proporcionalidade que atentam objetivos econômicos, sociais, ambientais e individuais, também são necessários para encontrar um equilíbrio entre valores concorrentes (DERAKHSHAN; TURNER; MANCINI, 2019; KALFAGIANNI; MEISCH, 2020; SPRUIJT; PETERSEN, 2020). Contudo, Spruijt e Petersen (2020) e Qiao, Kristoffersson e Randrup (2018), apontam que o grande desafio dessa questão, é tornar estas responsabilidades claramente definidas entre os diversos atores envolvidos. E que de maneira isolada, a responsabilidade é um aspecto da governança insuficiente para atingir as metas almejadas pela organização (AL-RUITHE; BENKHELIFA; HAMEED, 2019), pois a simples indicação de atribuições não indica efetiva busca por resultados.

Com o objetivo de tornar as responsabilidades claramente definidas, Gonzales-Iwanciw, Dewulf e Karlsson-Vinkhuyzen (2020) colocam que a aprendizagem é um diferencial e importante elemento dentro da governança. Ela é percebida como um processo interativo em que destaca, clarifica e emprega as responsabilidades e níveis de governança, mas que também tem o poder de alterar, positivamente, a capacidade adaptativa da organização na resposta efetiva aos desafios percebidos no ambiente metamorfósico em que se encontra (GONZALES-IWANCIW; DEWULF; KARLSSON-VINKHUYZEN, 2020). No entanto, considera-se também que embora algumas equipes possam se envolver em práticas de aprendizagem rotinizadas e adotar facilmente uma abordagem contínua deste quesito, para outros atores essa mentalidade adaptativa e de aprendizagem pode ser altamente desafiadora (LAPPI et al., 2018).

Aspectos relacionados a alta rotatividade, falta de experiência, falta de capacidade de identificar valores ambientais, baixa racionalidade, desconfiança, dentre outros pontos, podem ser fatores causadores de um ritmo lento de aprendizado e ação adaptativa (QIAO; KRISTOFFERSSON; RANDRUP, 2018). Mesmo assim, de um modo geral, Gonzales-Iwanciw, Dewulf e Karlsson-Vinkhuyzen (2020) indicam que o uso de meios de aprendizagem no âmbito organizacional promovem a convergência de objetivos, critérios e conhecimentos, a cocriação de conhecimento necessário para entender questões, práticas ou eventos que por ventura sejam recentes ou novos, e a mudança ou adaptação das práticas, normas e procedimentos decorrentes do desenvolvimento de um entendimento mútuo. A existência de um ambiente institucional de apoio e propício à aprendizagem, inclusive com instrumentos de

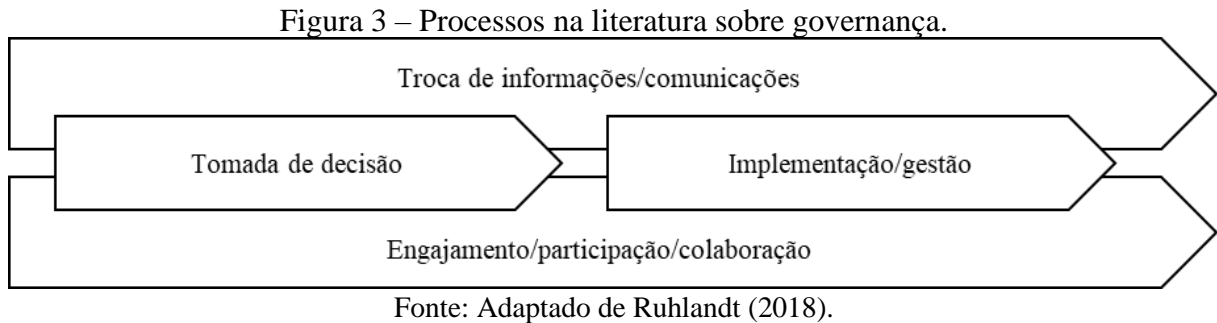
política que incentivem e bonifiquem constantes processos de atualização e absorção de novos conhecimentos, fortalece este aspecto (GONZALES-IWANCIW; DEWULF; KARLSSON-VINKHUYZEN, 2020).

Vale também salientar que as diversas formas adaptativas e flexíveis de mecanismos de governança no enfrentamento aos desafios percebidos no ambiente metamorfofísico em que uma organização encontra (GONZALES-IWANCIW; DEWULF; KARLSSON-VINKHUYZEN, 2020; MULLER; PEMSEL; SHAO, 2014) são postulações que convergem com a ideia de Mukhopadhyay e Bouwman (2019) de que as estruturas de governança não são estáticas. Elas também mudam e se movimentam à medida que se desenvolvem, exigindo o uso de mecanismos de coordenação mutáveis ao longo do tempo para alcançar o resultado esperado. Sobre isso, Meijer & Bolivar (2016) ainda colocam que a compreensão da governança nos últimos anos passou de uma escala de classificação de conservação institucional (governança tradicional) à transformação institucional (governança inteligente), mantendo suas premissas positivas e continuamente transformando aquelas que podem ser melhoradas. Como exemplo, Soma, Termeer e Opdam (2016) em sua pesquisa de revisão sobre governança informacional, afirmam que o mundo perpassa por diversas novas formas de governar por meio dos novos modos de lidar com a informação, o que por consequência propôs profundas e transformadoras mudanças nas instituições de governança devido aos novos fluxos e tipos de informação criados por este recente contexto.

Conquanto, quando aspectos de responsabilidade são bem trabalhados e conjugados com planificações transparentes de metas (GJALTEMA; BIESBROEK; TERMEER, 2019; LAPPI et al., 2018; MUSAWIR; ABD-KARIM; MOHD-DANURI, 2020) e medidas de desempenho (AASI; RUSU; SHENGNAN HAN, 2014; AL-RUITHE; BENKHELIFA; HAMEED, 2019; BONATTO; RESENDE; PONTES, 2020; LAPPI et al., 2018; MOLIN; MASELLA, 2016; QIAO; KRISTOFFERSSON; RANDRUP, 2018; SCHOENBERG; CUSKELLY; AULD, 2016), a governança por meio destas instituições tende a funcionar melhor. Segundo Al-Ruithe, Benkhelifa e Hameed (2019), ferramentas de medição e monitoramento apoiam esforços contínuos de governança para garantir que todos os objetivos existentes atendam às regras de negócios. Portanto, a adição de componentes de monitoramento ao programa de governança, aprimora os esforços de qualidade e emprego das ações organizacionais, o que, por sua vez, também torna o ambiente e o relacionamento entre atores mais confiáveis.

Também há uma produção diversa sobre os processos envolvidos em uma organização que perpassam por premissas de governança (AASI; RUSU; SHENGNAN HAN, 2014;

BOLIVAR; MEIJER, 2016; MEIJER; BOLIVAR, 2016; MOLIN; MASELLA, 2016; RUHLANDT, 2018). Os processos mais citados na literatura são aqueles convergentes a troca de informações/comunicações, ao engajamento/participação/colaboração, a tomada de decisão, e a implementação/gestão, conforme apresentado na Figura 3.



A troca de informações/comunicações refere-se à disseminação direta de informações ou comunicação entre as partes interessadas (MEIJER; BOLIVAR, 2016; MOLIN; MASELLA, 2016; RUHLANDT, 2018). Já o engajamento/participação/colaboração pode ser definido como um processo caracterizado pelo envolvimento ativo e colaborativo entre várias partes interessadas (MOLIN; MASELLA, 2016; RUHLANDT, 2018). A tomada de decisão abrange o processo decisão em si, buscando as melhores alternativas (AASI; RUSU; SHENGNAN HAN, 2014; MEIJER; BOLIVAR, 2016; MOLIN; MASELLA, 2016; RUHLANDT, 2018). E a implementação/gestão pode ser descrita como o processo que lida com a implementação das decisões tomadas, bem como todos os outros aspectos gerenciais (BOLIVAR; MEIJER, 2016; HOLMES et al., 2014; MOLIN; MASELLA, 2016; RUHLANDT, 2018).

A semelhança entre as categorias de processo definidas é que todas descrevem diferentes formas de interação entre as várias partes interessadas. Eles podem diferir, se comparados entre si no tipo de atividade (por exemplo, troca de informações versus tomada de decisão), no número de partes interessadas envolvidas (por exemplo, poucas vs muitas), e no nível individual de atividade por parte dos interessados envolvidos (por exemplo, ativo versus passivo) (RUHLANDT, 2018). O estudo destes processos é importante pois, por serem afetados pelos valores relevantes, lógica e perspectiva dos atores envolvidos, também podem variar conforme a estrutura de governança inserida (MOLIN; MASELLA, 2016).

Relacionado também aos processos, é relevante salientar que o papel da governança se torna especialmente crítico quando uma ação em consideração é de alta prioridade, envolve um alto nível de risco, enfrenta problemas de desempenho, ou precisa ser realinhada a uma

mudança no contexto da organização ou prioridade estratégica. Assim, a estrutura de governança deve executar um ato de equilíbrio cuidadoso ao implementar estruturas e processos. Musawir, Abd-Karim e Mohd-Danuri (2020) alertam que os modelos de governança padrão podem impedir a capacidade de aprender e lidar com situações emergentes e responder às mudanças nas necessidades dos clientes, impondo uma abordagem mecanicista ao alinhamento estratégico. Portanto, a governança não é simplesmente um exercício de decretar o maior número possível de regras e regulamentos (MUSAWIR; ABD-KARIM; MOHD-DANURI, 2020), mas também, como já dito, ter a capacidade de interpretar o contexto e atuar de forma adaptativa e flexível (GONZALES-IWANCIW; DEWULF; KARLSSON-VINKHUYZEN, 2020; MULLER; PEMSEL; SHAO, 2014).

Assim, entender a governança requer a consideração dos desafios e benefícios que a sua aplicação traz para a organização. Por meio de todos os aspectos já apresentados, Balanzo et al. (2020) e Tomor et al. (2019) consideram que a maior parte dos desafios de governança situam-se na dimensão política. A dimensão política aborda possíveis configurações de resultados coletivos nos processos de tomada de decisão, passando da governabilidade à governança e focando nas condições da tomada de decisão coletiva. Essa dimensão se baseia na existência de um conjunto de ações (expressão, deliberação, criação de espaços organizacionais, disposição de recursos) por meio das quais os atores se envolvem na elaboração, decisão e execução dos assuntos em discussão (BALANZO et al., 2020). Isto significa que os principais desafios se constituem em envoltimentos coletivos de tomada de decisão vinculados à preceitos institucionais da governança vigente. Contudo, como uma dinâmica organizacional não se desvincula por completo de preferências ou particularidades pessoais e de grupos, é natural que movimentos desta natureza ocorram em certos momentos do cotidiano organizacional (DERAKHSHAN; TURNER; MANCINI, 2019; MOLIN; MASELLA, 2016; MUKHOPADHYAY; BOUWMAN, 2019).

Desse modo, em situações desta e de outras dimensões, a eficácia dos mecanismos de governança depende significativamente do ambiente institucional (ABERG; BANKEWITZ; KNOCKAERT, 2019; CANDEL, 2014; MOLIN; MASELLA, 2016; OEHMICHEN, 2018; TOMOR et al., 2019). Como exemplo, Minichilli et al. (2012) em uma pesquisa sobre a eficácia da governança, descobriram que o cenário institucional escandinavo tem fortes características de suporte, como códigos e estatutos de governança, bem como normas e valores institucionais favoráveis, impactando positivamente o desempenho das tarefas de serviço. Enquanto o cenário institucional italiano tem recursos de suporte mais fracos, impactando negativamente o desempenho das tarefas de governança.

Por outro lado, Lopes e Farias (2020), em uma pesquisa sobre como a governança pode ajudar e trazer benefícios para as organizações, notaram que o estabelecimento de relações de confiança, apoiadas em ferramentas tecnológicas e promovidas por líderes comprometidos com objetivos bem estabelecidos, é uma característica fundamental da governança como influência positiva nos processos integrantes de uma organização. Parece dicotômico e paradoxal principais desafios contrastar com os principais pontos que promovam governança, contudo, como mesmo Lopes e Farias (2020) afirmam, os modelos de liderança, gestão e governança adotados apresentam obstáculos a serem superados para a adoção de práticas inovadoras, isto é, dentro da dinâmica interna das organizações é necessário que fatores limitadores impostos por burocracias tradicionais sejam transpostos. Assim os elementos causadores da limitação de uma governança também são aqueles que a solidificam. Logo se torna aparente ao examinar de perto que desafios e benefícios não são termos opostos, mas podem (e frequentemente o fazem) se sobrepor. Os benefícios podem expor desafios, e os desafios podem trazer benefícios. Portanto, preliminarmente, desafios e movimentos próximos enfraquecem o objetivo de uma estrutura de governança, mas quando apontados e ultrapassados geram benefícios para as organizações (GARCIA; WELFORD, 2015).

Complementarmente, atenta-se que também foi percebido um tipo de governança específico que se baseia em aspectos relacionados à desconfiança (TOFAN; BODOLICA; SPRAGGON, 2013). Este tópico foi abordado em apenas um trabalho, que trata sobre a governança na relação médico-paciente (TOFAN; BODOLICA; SPRAGGON, 2013). De acordo com Tofan, Bodolica e Spraggon (2013) a pressão contínua para controlar os custos crescentes de cuidados de saúde e a adoção de sistemas gerenciados deu origem ao ceticismo de pacientes sobre o valor de colocar sua confiança em médicos com limitações de tempo e orientação para a eficiência. Segundo estes autores estes procedimentos fazem com que os indivíduos tenham a obrigação moral para consigo mesmos, com o sistema de saúde e com a sociedade em geral de raciocinar, agir e decidir de maneira mais independente.

Baseado nisso, como não se pode confiar que os médicos suprimirão inteiramente seu interesse próprio em favor da satisfação das necessidades dos pacientes, o instinto de autoproteção é uma resposta natural ao oportunismo dos médicos. Assim, à medida que os consumidores de serviços de saúde se tornam mais informados de maneira autônoma, por meio de diversas plataformas de informação atuais (por exemplo internet), a relação de agência entre pacientes e médicos é melhorada por meio da redução das assimetrias de informação. Conseqüentemente, pacientes com maior conhecimento médico reduzem a lacuna de informações e monitoram as ações dos médicos comparando-as com os procedimentos

previamente adquiridos. Assim, a vigilância e a autodeterminação dos pacientes emergem como mecanismos de governança, ocasionando melhor uso do tempo clínico, comunicação eficiente entre médico e paciente, dentre outros aspectos. Contudo, como Tofan, Bodolica e Spraggon (2013) mesmos reconhecem e advertem, variados estudiosos indicam diversas limitações sobre este tópico, como as múltiplas diferenças nas circunstâncias econômicas, sociais e culturais das vidas individuais dos paciente que podem restringir a capacidade de escolha das pessoas. Assim, a presente pesquisa somente irá apresentar e fundamentar este mecanismo neste parágrafo.

Outro ponto complementar diz respeito a influência que mecanismos informais de governança, como valores culturais, reputação, descendência, tradições políticas e normas sociais, interferem no comportamento de uma organização (AASI; RUSU; SHENGNAN HAN, 2014; CORTES; BOTERO, 2016; DINH; CALABRÓ, 2019; MULLER; PEMSEL; SHAO, 2014; OEHMICHEN, 2018; PILBEAM; ALVAREZ; WILSON, 2012; TOMOR et al., 2019). Dinh e Calabró (2019) em uma pesquisa sobre governança em empresas familiares asiáticas percebeu que mecanismos formais de governança tradicionais, como contratos ou sistemas regulatórios, podem exercer em determinadas situações menos influência que mecanismos informais. Segundo Dinh e Calabró (2019), em alguns ambientes asiáticos, as preocupações com relação a salvar as aparências e a pressão sobre a reputação podem funcionar como mecanismos de governança informais substitutos para impedir os gerentes de mau comportamento.

Além disso, empresas familiares com “maior presença” são capazes de realizar processos de forma mais rápida e eficiente, o que os propiciam dedicar maior esforço e recursos para realçar e preservar suas identidades geracionais. Nestes ambientes, fatores relacionados à honra, credibilidade e outros aspectos de uma pessoa que lhe permitem ter uma boa aparência para a família, parentes, parceiros de negócios e comunidade, possuem grande impacto na dinâmica relacional dos atores. Desse modo, conforme apontam Dinh e Calabró (2019), mecanismos informais dão também às partes incentivos (auto-impositivos) para honrar seus contratos e alcançar seus objetivos, apoiando, restringindo ou substituindo as instituições formais. Salienta-se, por fim, de acordo com Pilbeam, Alvarez e Wilson (2012), que instrumentos ou mecanismos informais de governança possuem menor quantitativo de pesquisas conceituais e empíricas do que as formais.

Por fim, vale salientar que diversas teorias foram citadas pelos autores, como instrumentos, nos estudos analisados por eles (DERAKHSHAN; TURNER; MANCINI, 2019; DINH; CALABRÓ, 2019; GARCIA; WELFORD, 2015; LAPPI et al., 2018;



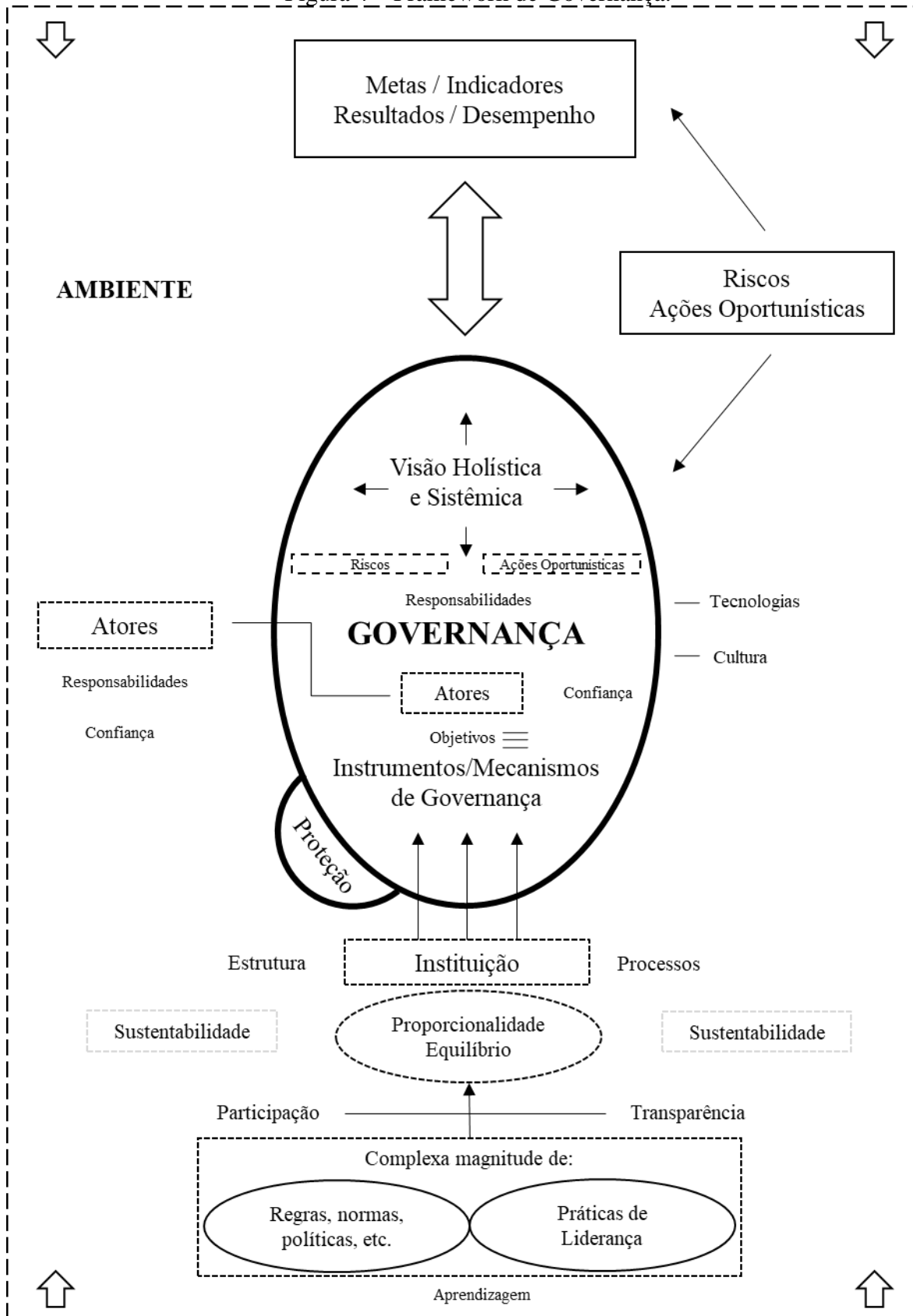
MUKHOPADHYAY; BOUWMAN, 2019; MUSAWIR; ABD-KARIM; MOHD-DANURI, 2020; OEHMICHEN, 2018; REED; CURZON, 2015; RUHLANDT, 2018; SUESS, 2014). Dentre as que mais foram citadas destacam-se: teoria da agência; teoria institucional; teoria do custo de transação; teoria das partes interessadas; teoria da contingência; teoria da rede; teoria de dependência de recursos; teoria da ação coletiva; teoria de recursos de fronteira; teoria da produção de equipe; teoria da empresa familiar; teoria da administração; teoria do capital social; teoria do *stewardship*.

Entretanto, Musawir, Abd-Karim e Mohd-Danuri (2020) ponderam uma tendência preocupante. A maioria dos estudos na literatura de governança não se baseia em nenhuma teoria ou estrutura teórica existente, e mesmo quando o fazem, a maioria inclui apenas uma menção passageira ou uma breve discussão de uma ou mais teorias sem muitas tentativas de relacioná-las aos fenômenos de governança em estudo. Além disso, alguns autores (CANDEL, 2014; MUSAWIR; ABD-KARIM; MOHD-DANURI, 2020; SUESS, 2014) avaliam que mais pesquisas são necessárias para desenvolvimento de taxonomias próprias nas diversas ramificações proposta de governança, a fim de facilitar a transmissão clara e a síntese de ideias na pesquisa sobre o tema. A seguir, considerando os diferentes componentes descritos e discutidos sobre governança nesta seção, apresenta-se o *framework* propositado pelo artigo.

## **5 FRAMEWORK: GOVERNANÇA**

Assim, de forma sintética, conforme demonstrado na Figura 4, tem-se que um propósito de governança é formado, protegido e controlado por um conglomerado de mecanismos ou instrumentos que asseguram o cumprimento de sua finalidade, meta, desempenho e resultado, e que buscam sustentabilidade e progresso à organização. Estes mecanismos devem ser institucionalizados por meio de uma complexa magnitude de regras, normas, políticas, práticas de liderança, dentre outros, que de maneira equilibrada e proporcional, empreendam estruturas e processos de maneira transparente, participativa e clara para todos os atores interessados. Os objetivos em todos os níveis de operação (alto, médio e baixo) precisam ser evidentes e responsabilizados, contudo, conjuntamente, devem se orientar pelo mesmo propósito organizacional. Para tanto também é necessário que se empregue uma visão sistêmica e holística para todos os níveis de distância dos ambientes internos e externos da organização, prevalecendo posturas de confiança em todas as interações relacionais. Os riscos e as ações oportunísticas devem ser combatidos pela arquitetura de governança construída.

Figura 4 – Framework de Governança.



Fonte: Do autor (2020).

Não há configurações de governança de “tamanho único” (OEHMICHEN, 2018), mas este desenho apresentado são nortes básicos para sua compreensão, composição e execução. A seguir, por fim, são colocadas as considerações finais.

## **6 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O objetivo geral desta presente revisão integrativa foi conhecer os principais aspectos e características condizentes à estudos de revisão sobre governança e estabelecer um *framework* do tema sustentado pelos prismas compostos nos estudos analisados. Com base nos conceitos abstraídos dos trabalhos examinados foi possível perceber que a literatura que envolve a governança pode ser dividida de diversas formas em variadas disciplinas e em extensas ramificações. Essa extensa pluralidade ou heterogeneidade de agendas absorve aspectos e caracterizações próprios que nem sempre se aproximam, mas que possuem um ponto norte de idealização conceitual. Em linhas gerais a governança reflete de maneira ampla e dentro de um domínio específico com a tentativa de melhorar a direção e controle de atividades e a coordenação entre atores relativamente dependentes, para resolver problemas comuns entre eles. Essa generalidade integra uma diversidade de mecanismos de governança que asseguram o cumprimento de sua finalidade de maneira sustentável e progressista. Estes mecanismos devem ser institucionalizados por meio de uma complexa magnitude de regras, normas, políticas, práticas de liderança, dentre outros, que de maneira equilibrada, empreendam estruturas e processos de maneira transparente, participativa e clara. Os objetivos em todos os níveis de operação, corporativo, tático e operacional, precisam ser evidentes e responsabilizados, para que conjuntamente se orientem pelo propósito organizacional. Enfim, também é necessário que se empregue uma visão sistêmica e holística para todos os níveis de distância dos ambientes internos e externos da organização, prevalecendo posturas de confiança em todas as interações relacionais. Não há configurações de governança de “tamanho único” (OEHMICHEN, 2018), mas estes desenhos apresentados são nortes básicos na sua compreensão, composição e execução.

Três lacunas de conteúdo sobre governança foram observadas nesta revisão integrativa. A primeira delas é a falta de colocações sobre o pré-implemento de governanças, a segunda trata sobre o pouco delineamento dado nos estudos sobre os conselhos de administração, e a terceira pontua a negligência que é dada sobre as tecnologias e sistemas de informação em ambientes de governança.

A construção de estruturas de governança, em alguns casos, é imperativo (TAN; TAEIHAGH, 2020), porém existem muitos fatores organizacionais que afetam sua implementação. De acordo com Al-Ruithe, Benkhelifa e Hameed (2019) o fator principal e crítico de insucesso condiz especialmente com o resistente suporte da alta administração (AL-RUITHE; BENKHELIFA; HAMEED, 2019), contudo questões convergentes ao tamanho da organização, a prontidão da tecnologia, a racionalidade dos atores, a colocação temporal de soluções, a conflituosa tensão entre agentes, dentre outras (AL-RUITHE; BENKHELIFA; HAMEED, 2019; MUKHOPADHYAY; BOUWMAN, 2019), também podem trazer efeitos negativos ou até levar à perda de sua posição competitiva (MUKHOPADHYAY; BOUWMAN, 2019). Desse modo, não só os conteúdos inerentes à governança precisam ser estudados, mas também é necessária uma pré-verificação organizacional interna sobre a presente estrutura e sobre a aceitação das premissas institucionais pretendidas. Este ponto é relevante pois não foram notadas advertências sobre uma análise pré-implemento de governança, somente análises conceituais sobre o tópico ou avaliações empíricas da governança implantada.

O outro ponto bastante esquecido na literatura analisada, trata-se da presença de conselhos de administração nas organizações. Somente um artigo, proposto por Aberg, Bankewitz e Knockaert (2019), tratou o assunto com maior profundidade, os demais apenas fizeram a sua menção, com pequenos apontamentos, ou nem isso. Esperava-se maiores conteúdos e discussões sobre o tema, já que dependendo do tipo de atividade exercida, os conselhos de administração são essenciais para a manutenção, sucesso e aplicação da governança nas organizações (SCHOENBERG; CUSKELLY; AULD, 2016). Suess (2014) também evidencia sua relevância ao colocar que o conselho de administração juntamente com o diretor executivo (CEO) são os mecanismos mais importantes dentro do sistema de negócios. Além disso, seu emprego de maneira coesa e independente reduz fraudes e outras atuações oportunísticas, a fim de proteger a riqueza dos acionistas, bem como de ter o exercício de controle e prestação de aconselhamento para o CEO e a gestão (ABERG; BANKEWITZ; KNOCKAERT, 2019; OEHMICHEN, 2018; SUESS, 2014).

O terceiro e último ponto não retratado com sua devida importância, apesar de terem sido identificadas governanças próprias, se relaciona à assuntos que envolvem a tecnologia e aos sistemas de informação. Segundo Ruhlandt (2018), muitos estudiosos não os integram formalmente em suas aplicações de pesquisa de forma direta, apenas de maneira adjacente ou indireta, o que para ele não evidencia sua importância. Como justificativa, Ruhlandt (2018) salienta que todos os conceitos e componentes sobre governança são impraticáveis na dinâmica organizacional atual sem o uso de recursos e meios tecnológicos de informação. As tecnologias

em diversas perspectivas impulsionam a governança eficazmente estabelecendo ligações entre serviços e processos de forma otimizada e coesa. Sua consideração adjacente, indireta ou até mesmo negligente, diminui a propriedade de importância e impacto que ela possui no meio organizacional. Portanto é necessário que o seu valor seja ponderado e representado em pesquisas futuras. Contudo, vale salientar que embora as aplicações tecnológicas desempenhem um papel cada vez mais importante nos processos de governança, elas também apresentam limitações de uso, principalmente devido à falta de infraestrutura tecnológica e/ou conhecimento por parte de usuários (TOMOR et al., 2019).

Este artigo também possui algumas limitações. Em primeiro lugar, ele se concentra em artigos publicados que mencionam explicitamente os termos de pesquisa no campo título, conforme mencionado nos procedimentos metodológicos. Assim, os resultados desta revisão são um reflexo apenas da literatura coletada e analisada dessa maneira. Em segundo lugar, devido ao tamanho da amostra e as diversas possibilidades de emprego do tema governança, o artigo não pode ser exaustivo. Além disso há que se considerar que somente trabalhos de revisão integrativa e/ou de literatura compuseram os artigos de análise. E em terceiro, esta revisão impede uma análise mais profunda e detalhada do conteúdo de características atribuídas ao *framework*. Portanto, uma análise mais profunda sobre cada item é antecipada em revisões futuras. No entanto, esta revisão, apesar de suas limitações, estimula pesquisas com a mesma finalidade ou procedimento metodológicos, mostrando evidências interessantes, mas que ainda podem ser aprimoradas no futuro.

Ainda, como apontado nos procedimentos metodológicos, este estudo não tem a pretensão de esgotar o assunto sobre governança, como também não lhe é suportado apresentar todas as pesquisas sobre esta temática. Não obstante, a presente revisão integrativa foi capaz de trazer contextos integrados para evidências e reflexões que corroboram quesitos de diversas disciplinas. Tais estudos e evidências analisadas possibilitam tratamentos e visões mais integradas dos amplos pontos que a governança possui, contribuindo dessa maneira para a ampliação de sua compreensão e o estabelecimento de diretrizes básicas na sua compreensão, composição e execução.

Por fim, vale salientar que o emprego da governança em si não acarreta diretamente resultados positivos para as organizações. Inclusive alguns estudos (CICCONE et al., 2014; GARCIA; WELFORD, 2015), por meio de suas revisões específicas, verificaram resultados distintos da implementação de estruturas de governança, isto é, resultado e efeitos positivos, moderados ou inconsistentes. Porém é observado um consenso em todos os estudos analisados que a governança quando bem implantada e gerida é reconhecida como um importante

componente na ultrapassagem de barreiras para o desenvolvimento sustentável e progressivo das organizações. Desse modo, como é sugerido em alguns estudos (CANDEL, 2014; SUESS, 2014), é necessário uma maior quantidade de pesquisas que se dediquem a um aprofundamento maior e mais incisivo que congreguem e definam de maneira específica e clara as particularidades mínimas que cada tópico de governança postulam. Há também um conjunto de autores que criticam as diversas e esparsas pesquisas que criterizam e delineiam características de certos tipos de governança sem a devida coesão teórica ou discussão com outros estudos da mesma vertente. Candel (2014) por exemplo em um estudo de revisão sobre governança da segurança alimentar afirma, que como um campo de pesquisa, a governança da segurança alimentar ainda é infantil e muitas questões e desafios permanecem sem resposta e sem solução. Assim, uma grande proporção da literatura atual deveria focar como as governanças particulares deveriam ser idealmente, em vez de como o sistema de governança está funcionando atualmente, já que suas premissas básicas ainda não são fundamentalmente percebidas e consensuadas pelo meio acadêmico. Desse modo é necessário que o afloramento de novos trabalhos, com pontuais representações dialogue e de forma construtiva chegue à um mínimo embasamento comum para que novas perspectivas de estudos possam surgir.

## REFERÊNCIAS

AASI, P.; RUSU, L.; SHENGNAN HAN. **The Influence of Culture on IT Governance: A Literature Review**. (R. H. Sprague, Ed.)2014 47th Hawaii International Conference on System Sciences. **Anais...**: Proceedings of the Annual Hawaii International Conference on System Sciences.IEEE, jan. 2014Disponível em: <<http://ieeexplore.ieee.org/document/6759148/>>

ABERG, C.; BANKEWITZ, M.; KNOCKAERT, M. Service tasks of board of directors: A literature review and research agenda in an era of new governance practices. **European Management Journal**, v. 37, n. 5, p. 648–663, 2019.

AL-RUITHE, M.; BENKHELIFA, E.; HAMEED, K. A systematic literature review of data governance and cloud data governance. **Personal and Ubiquitous Computing**, v. 23, n. 5–6, p. 839–859, 2019.

BALANZO, A. et al. Typical Challenges of Governance for Sustainable Regional Development in Globalized Latin America: A Multidimensional Literature Review. **Sustainability**, v. 12, n. 7, 2020.

BEVIR, M. **Key concepts in governance**. Los Angeles: Sage, 2009.

BEYERS, F.; HEINRICHS, H. Global partnerships for a textile transformation? A systematic literature review on inter- and transnational collaborative governance of the textile and

clothing industry. **Journal of Cleaner Production**, v. 261, 2020.

BIJOS, P. R. S. Governança orçamentária: uma relevante agenda em ascensão. **Orçamento em discussão**, n. 12, 2014.

BIRKLE, C. et al. Web of Science as a data source for research on scientific and scholarly activity. **Quantitative Science Studies**, v. 1, n. 1, p. 363–376, fev. 2020.

BOLIVAR, M. P. R.; MEIJER, A. J. Smart Governance: Using a Literature Review and Empirical Analysis to Build a Research Model. **Social Science Computer Review**, v. 34, n. 6, p. 673–692, 2016.

BONATTO, F.; RESENDE, L. M. M.; PONTES, J. Relational governance in supply chain: a systematic literature review. **Benchmarking: An International Journal**, v. 27, n. 6, p. 1711–1741, 20 jun. 2020.

CANDEL, J. J. L. Food security governance: a systematic literature review. **Food Security**, v. 6, n. 4, p. 585–601, 2014.

CICCONE, D. K. et al. Linking governance mechanisms to health outcomes: A review of the literature in low- and middle-income countries. **Social Science & Medicine**, v. 117, p. 86–95, 2014.

CORTES, D. L.; BOTERO, I. C. Corporate governance in family businesses from Latin America, Spain and Portugal A review of the literature. **Academia-Revista Latinoamericana De Administracion**, v. 29, n. 3, p. 231–254, 2016.

CUCARI, N. Qualitative comparative analysis in corporate governance research: a systematic literature review of applications. **Corporate Governance-the International Journal of Business in Society**, v. 19, n. 4, p. 717–734, 2019.

DERAKHSHAN, R.; TURNER, R.; MANCINI, M. Project governance and stakeholders: a literature review. **International Journal of Project Management**, v. 37, n. 1, p. 98–116, 2019.

DINH, T. Q.; CALABRÓ, A. Asian Family Firms through Corporate Governance and Institutions: A Systematic Review of the Literature and Agenda for Future Research. **International Journal of Management Reviews**, v. 21, n. 1, p. 50–75, 2019.

E-VAHDATI, S.; ZULKIFLI, N.; ZAKARIA, Z. Corporate governance integration with sustainability: a systematic literature review. **Corporate Governance-the International Journal of Business in Society**, v. 19, n. 2, p. 255–269, 2019.

GARCIA, B.; WELFORD, J. Supporters and football governance, from customers to stakeholders: A literature review and agenda for research. **Sport Management Review**, v. 18, n. 4, p. 517–528, 2015.

GISSSELQUIST, R. M. **Good Governance as a Concept, and Why This Matters for Development Policy**. Helsinki: UNU-WIDER, 2012. v. 2012

GJALTEMA, J.; BIESBROEK, R.; TERMEER, K. From government to governance ... to meta-governance: a systematic literature review. **Public Management Review**, 2019.

GONZALES-IWANCIW, J.; DEWULF, A.; KARLSSON-VINKHUYZEN, S. Learning in multi-level governance of adaptation to climate change - a literature review. **Journal of Environmental Planning and Management**, v. 63, n. 5, p. 779–797, 2020.

HILL, M.; HUPE, P. **Implementing public policy: Governance in theory and in practice**. London: Sage, 2002.

HOLMES, J. H. et al. Clinical research data warehouse governance for distributed research networks in the USA: a systematic review of the literature. **Journal of the American Medical Informatics Association**, v. 21, n. 4, p. 730–736, 2014.

KALFAGIANNI, A.; MEISCH, S. Epistemological and ethical understandings of access and allocation in Earth System Governance: a 10-year review of the literature. **International Environmental Agreements-Politics Law and Economics**, v. 20, n. 2, p. 203–221, 2020.

LAPPI, T. et al. Toward an Improved Understanding of Agile Project Governance A Systematic Literature Review. **Project Management Journal**, v. 49, n. 6, p. 39–63, 2018.

LOPES, A. V.; FARIAS, J. S. How can governance support collaborative innovation in the public sector? A systematic review of the literature. **International Review of Administrative Sciences**, 2020.

LUPOVA-HENRY, E.; DOTTI, N. F. Governance of sustainable innovation: Moving beyond the hierarchy-market-network trichotomy? A systematic literature review using the “who-how-what” framework. **Journal of Cleaner Production**, v. 210, p. 738–748, 2019.

MEIJER, A.; BOLIVAR, M. P. R. Governing the smart city: a review of the literature on smart urban governance. **International Review of Administrative Sciences**, v. 82, n. 2, p. 392–408, 2016.

MINICHILLI, A. et al. Board task performance: An exploration of micro- and macro-level determinants of board effectiveness. **Journal of Organizational Behavior**, v. 33, n. 2, p. 193–215, fev. 2012.

MOLIN, M. D.; MASELLA, C. Networks in policy, management and governance: a comparative literature review to stimulate future research avenues. **Journal of Management & Governance**, v. 20, n. 4, p. 823–849, 2016.

MUKHOPADHYAY, S.; BOUWMAN, H. Orchestration and governance in digital platform ecosystems: a literature review and trends. **Digital Policy Regulation and Governance**, v. 21, n. 4, p. 329–351, 2019.

MÜLLER, R. et al. A framework for governance of projects: Governmentality, governance structure and projectification. **International Journal of Project Management**, v. 34, n. 6, p. 957–969, ago. 2016.

MULLER, R.; PEMSEL, S.; SHAO, J. Organizational enablers for governance and governmentality of projects: A literature review. **International Journal of Project Management**, v. 32, n. 8, p. 1309–1320, 2014.

MUSAWIR, A.; ABD-KARIM, S. B.; MOHD-DANURI, M. S. Project governance and its role in enabling organizational strategy implementation: A systematic literature review.



**International Journal of Project Management**, v. 38, n. 1, p. 1–16, 2020.

OEHMICHEN, J. East meets west-Corporate governance in Asian emerging markets: A literature review and research agenda. **International Business Review**, v. 27, n. 2, p. 465–480, 2018.

OFFE, C. Governance: An “Empty Signifier”? **Constellations**, v. 16, n. 4, p. 550–562, dez. 2009.

OLIVEIRA, A. G.; PISA, B. J. IGovP: índice de avaliação da governança pública - instrumento de planejamento do Estado e de controle social pelo cidadão. **Revista de Administração Pública**, v. 49, n. 5, p. 1263–1290, out. 2015.

PEREIRA, G. V. et al. Smart governance in the context of smart cities: A literature review. **Information Polity**, v. 23, n. 2, p. 143–162, 2018.

PILBEAM, C.; ALVAREZ, G.; WILSON, H. The governance of supply networks: a systematic literature review. **Supply Chain Management-an International Journal**, v. 17, n. 4, p. 358–376, 2012.

QIAO, X.-J.; KRISTOFFERSSON, A.; RANDRUP, T. B. Challenges to implementing urban sustainable stormwater management from a governance perspective: A literature review. **Journal of Cleaner Production**, v. 196, p. 943–952, 2018.

REED, M. S.; CURZON, R. Stakeholder mapping for the governance of biosecurity: a literature review. **Journal of Integrative Environmental Sciences**, v. 12, n. 1, p. 15–38, 2015.

RUHLANDT, R. W. S. The governance of smart cities: A systematic literature review. **Cities**, v. 81, p. 1–23, 2018.

SCHOENBERG, G.; CUSKELLY, G.; AULD, C. The role of intragroup dynamics in nonprofit governance models: a systematic quantitative literature review. **Managing Sport and Leisure**, v. 21, n. 1, p. 1–22, 2016.

SOMA, K.; TERMEER, C. J. A. M.; OPDAM, P. Informational governance - A systematic literature review of governance for sustainability in the Information Age. **Environmental Science & Policy**, v. 56, p. 89–99, 2016.

SPRUIJT, P.; PETERSEN, A. C. Multilevel governance of antimicrobial resistance risks: a literature review. **Journal of Risk Research**, 2020.

SUESS, J. Family governance - Literature review and the development of a conceptual model. **Journal of Family Business Strategy**, v. 5, n. 2, p. 138–155, 2014.

TAN, S. Y.; TAEIHAGH, A. Smart City Governance in Developing Countries: A Systematic Literature Review. **Sustainability**, v. 12, n. 3, 2020.

TOFAN, G.; BODOLICA, V.; SPRAGGON, M. Governance mechanisms in the physicianpatient relationship: a literature review and conceptual framework. **Health Expectations**, v. 16, n. 1, p. 14–31, 2013.

TOMOR, Z. et al. Smart Governance For Sustainable Cities: Findings from a Systematic Literature Review. **Journal of Urban Technology**, v. 26, n. 4, p. 3–27, 2019.

TORRACO, R. J. Writing Integrative Literature Reviews: Using the Past and Present to Explore the Future. **Human Resource Development Review**, v. 15, n. 4, p. 404–428, 25 dez. 2016.

URBINATTI, A. M. et al. The conceptual basis of water-energy-food nexus governance: systematic literature review using network and discourse analysis. **Journal of Integrative Environmental Sciences**, 2020.

VAN DER VEGT, R. G. A literature review on the relationship between risk governance and public engagement in relation to complex environmental issues. **Journal of Risk Research**, v. 21, n. 11, p. 1–18, 2 nov. 2018.

VERA-BACETA, M.-A.; THELWALL, M.; KOUSHA, K. Web of Science and Scopus language coverage. **Scientometrics**, v. 121, n. 3, p. 1803–1813, 12 dez. 2019.

VISSER, M.; VAN ECK, N. J.; WALTMAN, L. Large-scale comparison of bibliographic data sources: Scopus, Web of Science, Dimensions, Crossref, and Microsoft Academic. **Quantitative Science Studies**, v. 2, n. 1, p. 20–41, 8 abr. 2021.

## **ARTIGO 2 - IGovEO: instrumento de planejamento municipal e de controle e participação do cidadão**

### **RESUMO**

O objetivo deste trabalho foi propor um modelo de medição da governança na estimação orçamentária em municípios no estado de São Paulo. Para tanto, foram utilizados como pilares e embasamentos teóricos os princípios de governança pública. Deste modo, a proposição do Índice de Governança na Estimação Orçamentária (IGovEO) partiu de um conjunto de cinco categorias (princípios), ponderadas igualmente (pesos iguais), que refletem, por meio de seus indicadores, práticas de governança na estimação orçamentária. Após a construção do índice, com a finalidade de validá-lo, foi efetuada sua aplicação nos municípios do estado de São Paulo. Por meio da medição, foi possível verificar que 44,41% dos municípios encontram-se nas faixas muito alto ou alto, 24,85% concentram-se nas faixas de resultado muito baixo ou baixo, e que 30,75% se situam na faixa médio. Dessa maneira, como resultado, evidencia-se que a criação de um índice para a governança na estimação orçamentária e sua respectiva aplicabilidade prática, contribui para a discussão do processo de estimação orçamentária de municípios brasileiros, além de aferir individualmente o grau de governança municipal a partir da ponderação das variáveis e indicadores preestabelecidos, bem como ilustrar um ranking geral dos escores municipais da amostra.

**Palavras-Chave:** Governança; Orçamento público; Estimação orçamentária; Índice de governança; IGovEO.

## 1 INTRODUÇÃO

No segundo terço do século passado, Jensen e Meckling (1976) fundamentaram a Teoria da Agência como uma forma de análise dos conflitos existentes no contexto das organizações por meio da relação de agência. Esta relação de agência é definida como “um contrato sob o qual uma ou mais pessoas (o(s) principal(is)) emprega uma outra pessoa (agente) para executar em seu nome um serviço que implique a delegação de algum poder de decisão ao agente” (JENSEN; MECKLING, 1976, p. 5). Neste sentido, caso ambas as partes da relação forem maximizadoras de utilidade, há boas razões para acreditar que o agente nem sempre agirá de acordo com os interesses do principal. Desse modo “o principal pode limitar as divergências referentes aos seus interesses por meio da aplicação de incentivos adequados para o agente e incorrendo em custos de monitoramento visando a limitar as atividades irregulares do agente” (JENSEN; MECKLING, 1976, p. 308).

Frente a estas situações de conflito de interesses que ocorrem entre as partes no âmbito organizacional, a governança “é apontada como alternativa para a superação do problema de agência, ou seja, é um dos mecanismos utilizados visando o alinhamento de interesses tanto do principal quanto do agente” (ALMEIDA et al., 2010, p. 373). Por esse enfoque, mecanismos vinculados a governança para atenuar, dirimir ou eliminar conflitos de interesses e ações oportunistas, como aumento da burocracia, inserção de incentivos, transparência, alteração institucional, aumento da racionalidade, dentre outros, são necessários para amadurecimento e aprimoramento dos atores e dos processos envolvidos (BEYERS; HEINRICHS, 2020; COUTO; ANDRADE; SANTOS, 2019; MAPURUNGA; PONTE; OLIVEIRA, 2015; REED; CURZON, 2015; SCHILLEMANS, 2013).

Por meio dessa realidade, em meados da década de 1980 o debate e a aplicação da temática governança no âmbito empresarial e governamental se propagou com o objetivo de limitar os interesses individuais do principal e do agente bem como reduzir seus conflitos (ABERG; BANKEWITZ; KNOCKAERT, 2019; OLIVEIRA; PISA, 2015; TEIXEIRA; GOMES, 2019; VAN DER VEGT, 2018). Deste modo, houve uma instituição e proliferação de princípios e códigos de boas práticas de governança no mundo e no Brasil (ANAO, 2003; BRASIL, 2018; IBGC, 2015; IFAC, 2001; IIA, 2012; OECD, 2015; UNITED NATIONS, 2015; WORLD BANK, 2007). Nestes documentos, são colocadas premissas básicas para boas práticas de governança. Entretanto, apesar da ampla gama de regulações por parte do mercado e do governo, além dos benefícios da adoção destas boas práticas, nem todas as organizações optam pela aplicação desta política (MAPURUNGA; PONTE; OLIVEIRA, 2015).

No âmbito da administração pública, a sociedade tem reivindicado cada vez mais atenção aos direitos políticos e sociais, além de maior equidade na distribuição de renda, na transparência, na eficiência e eficácia dos recursos públicos, na ampliação da participação nas decisões e na formulação de políticas e programas de governo. Tudo isto, acompanhado pelo devido processo de prestação de contas (*accountability*) (OLIVEIRA; PISA, 2015). Tais exigências encontram respaldo na Constituição Federal de 1988, bem como nos princípios e nas boas práticas de governança pública vigentes e constatados na literatura (BRASIL, 2017, 2018; MATIAS-PEREIRA, 2010a; SLOMSKI, 2005; SLOMSKI et al., 2008).

Quesito importante no processo de participação do cidadão, aplicabilidade de recursos governamentais, definição de políticas públicas e aplicabilidade da governança, está a perspectiva do planejamento público/orçamento público. Este tópico esbarra na estaca de construção dos objetivos e metas do governo para o futuro, que pode ser configurado como a estimativa orçamentária. Dessa maneira, a etapa da estimativa orçamentária, por meio de suas instituições, é voltada para a construção de programas, projetos e atividades que a gestão pública deve construir conjuntamente com a população, contemplando metas, objetivos, recursos necessários, resultados, dentre outros fatores (BEZERRA FILHO, 2013; DEMARCO; CHIEZA, 2015; GIACOMONI, 2019, 2021; LIMA et al., 2020). Entretanto, o que tem sido percebido é que muitos municípios do país não conseguem implantar o orçamento de forma integrada à governança. Existe por parte dos gestores uma preocupação no atendimento das exigências legais (para não incorrer em ilegalidades e penalidades), desconsiderando os benefícios que a governança pode oferecer (AQUINO; AZEVEDO, 2015; AZEVEDO, 2013; AZEVEDO et al., 2019).

Dessa maneira, segundo Oliveira e Pisa (2015), é necessário definir instrumentos avaliativos, fundamentados nos princípios da governança pública, que, de forma sistemática e tempestiva, avaliem a efetividade das ações governamentais. Assim, diante desse contexto, considerando que a governança é um mecanismo que contribui para o desenvolvimento de um país além de desempenhar um papel fundamental no crescimento social e econômico, ao mesmo tempo em que proporciona maior confiabilidade à gestão pública, induzindo a melhorias no desempenho de suas organizações (BOGONI et al., 2010; SELLER, 2017); e considerando também a relevância que o processo de estimativa orçamentária possui dentro da administração pública (AZEVEDO, 2013); o presente estudo tem como objetivo **propor um modelo de medição da governança na estimativa orçamentária em municípios do Estado de São Paulo.**

Em síntese, o artigo contribui para várias discussões. Em primeiro lugar, contribui com a criação de um índice específico de governança vinculado ao planejamento governamental, não encontrado de maneira específica em estudos anteriores. Em segundo lugar, o relacionamento entre os tópicos de estimação orçamentária e governança, por meio da criação de um índice, proposita como resultado de sua aplicação o fortalecimento da sociedade, dos governos, e da relação entre eles, no processo de confecção das peças orçamentárias de maneira ampla, transparente e participativa. E em terceiro lugar, a identificação e percepção de quais conteúdos e princípios advindos da mensuração do índice são mais ou menos atendidos pelos municípios oferece uma visão relevante sobre a aplicabilidade da governança no processo de estimação orçamentária no Brasil, abrindo assim lacunas importantes para que o processo seja efetivamente melhorado.

Pondera-se ainda que o foco vinculado ao tema orçamento público e aos quesitos principais e adjacentes que envolvem a estimação orçamentária, carece de novas vertentes mais específicas e aprofundadas de pesquisa. De acordo com Anessi-Pessina, Barbera, Sicilia e Steccolini (2016) em um trabalho que analisa todos os artigos sobre orçamento público que foram publicados em todas as edições das 15 principais revistas de contabilidade e gestão pública desde 1980, a orçamentação desempenhou um papel marginal na gestão pública e na investigação contabilística. Entre os artigos existentes, a maioria enfoca o contexto local, olha para os aspectos intraorganizacionais do orçamento, enfatiza suas funções gerenciais e alocativas, adota um arcabouço teórico enfraquecido ou não faz referência explícita à teoria, e confia em análises qualitativas com rigor metodológico mal esclarecido. Dessa maneira mais estudos diversificados e vinculados a este propósito particular, como governança, são necessários para colmatar esta lacuna. Essa visão também é consistente com as observações anteriores de, entre outros, Goddard (2010), Lyrio, Dellagnelo, e Lunkes (2013) e Jacobs (2013). Salienta-se ainda que apesar do surgimento de uma rica diversidade de novos periódicos, a contabilidade aplicada ao setor público, como um todo, foi marginalizada pelos periódicos convencionais e generalistas (ANESSI-PESSINA et al., 2016).

No que se refere à organização estrutural do artigo, ressalta-se que além desta introdução, onde é apresentado a contextualização e o objetivo de pesquisa, o trabalho está estruturado em mais quatro seções. Na segunda e terceira, apresenta-se a revisão de literatura que deu suporte à pesquisa. Na próxima são apresentados os caminhos trilhados para o desenvolvimento da proposta do artigo, isto é, a metodologia. Na sequência apresentam-se os resultados, análises e discussões efetuados após mensuração do índice proposto. E, por fim, na

última seção, apresentam-se as considerações finais retomando as principais ideias do artigo, as limitações e as proposições de trabalhos futuros.

## 2 ORÇAMENTO PÚBLICO

Estudar o processo orçamentário como um todo, e não apenas a mudança média anual em um orçamento, depreende sobre uma das decisões recorrentes mais importantes em um sistema político, pois é a partir dele que todas as políticas públicas de uma localidade podem ser viabilizadas. Dessa maneira, conhecer, observar e discutir as mudanças orçamentárias de pequena, média e grande escala ano a ano fornece informações importantes sobre a tomada de decisões políticas e administrativas de maneira mais geral (JENSEN; MORTENSEN; SERRITZLEW, 2019).

No Brasil, de acordo com a Constituição Federal (CF) de 1988, compete à União, aos Estados e aos Municípios legislar concorrentemente sobre o orçamento público, com a previsão de receitas e fixação de despesas, bem como sobre execução e suas respectivas alterações orçamentárias. No documento orçamentário são instrumentalizadas as políticas públicas que admitem ao governo planejar e garantir o direito dos cidadãos. O ciclo orçamentário brasileiro vigente integra três dispositivos orçamentários, cujo Poder Executivo deve ter a iniciativa de suas elaborações: o Plano Plurianual (PPA); a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO); e, a Lei Orçamentária Anual (LOA). Essa estrutura legal tem por finalidade amparar a tarefa do planejamento, com vistas à melhor distribuição dos recursos públicos, promovendo a integração entre o planejamento macro e o orçamento anual (ROSA, 2011).

Configurada como a peça de planejamento mais estratégica o PPA deve estabelecer de forma regionalizada, as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada (BRASIL, 2021; LACERDA, 2005; LYRIO; DELLAGNELO; LUNKES, 2013). Já a LDO é o primeiro documento gerado em consequência do PPA que serve como enlaçador para a construção do orçamento anual (MALCHER, 2012; QUINTANA et al., 2015), isto é, faz a ligação entre a peça orçamentária mais estratégica com o plano mais analítico (PALUDO; PROCOPIUCK, 2014).

Além disso, também introduz normas de ordenamento jurídico financeiro peculiar ao sistema orçamentário brasileiro, com a edição de um texto legal que conste previamente prioridades, metas, investimentos, mudanças na legislação de tributos, dentre outros (CHRISTOPOULOS, 2016). E a LOA, último instrumento do ciclo orçamentário brasileiro, é

um documento que apresenta em termos monetários, as receitas e as despesas públicas pormenorizadas que o governo pretende realizar no período de um exercício financeiro (ANDRADE et al., 2010; LACERDA, 2005; MAUSS, 2012; ROCHA, 2001). Nesta peça orçamentária, as diretrizes e as metas fixadas no PPA e na LDO são detalhadas em programas, definindo as ações e prioridades de atuação dos entes públicos para o exercício a que se refere (BROLIANI, 2004; BRUNO, 2013).

Com a sistemática criada sobre o processo de planejamento governamental, Andrade et al. (2010) completam que a integração entre os instrumentos de planejamento é compulsória, visto que a LRF exige que na elaboração e execução do orçamento seja demonstrada a compatibilidade da despesa a ser executada com o PPA e com a LDO. O autor ainda exemplifica em sua obra, que, caso um Município estabeleça como meta determinada política urbana voltada para diminuir o déficit habitacional existente na cidade, caberá ao PPA estabelecer programas e ações voltadas para este objetivo, devendo a LDO incorporar em seu conteúdo tal ação como prioritária, restando, por fim, a LOA disponibilizar os recursos orçamentários necessários para a execução das respectivas ações planejadas. Dessa forma, o sistema orçamentário nacional é contido em um rito sequencial que tais instrumentos de planejamento devem, obrigatoriamente, relacionar-se entre si (ANDRADE, 2017; LACERDA, 2005).

### **3 GOVERNANÇA PÚBLICA**

A definição de governança é multivariada e multidimensional, sendo possível encontrar diferentes conceitos e implementações na literatura. Em sua obra, por exemplo, Bevir (2009) já havia identificado e definido 50 abordagens diferentes sobre governança. Essa dificuldade de generalização está intimamente ligada aos variados tipos de organizações e *stakeholders* existentes (BOVAIRD, 2005; SECCHI, 2009). As diversas áreas fazem com que o termo não tenha uma definição específica, única e uniforme (BALANZO et al., 2020). Dessa maneira, pode-se observar na literatura uma infinidade de entendimentos plurais, que podem ser abordados em diversos contextos de diferentes formas e aplicações. Essa diversidade é especialmente angustiante, considerando principalmente o papel relevante que a governança possui em ambientes organizacionais (URBINATTI et al., 2020).

Devido a essa pluralidade de conceitos e ramificações, também não há o emprego de uma estrutura única de governança na administração pública, comumente chamada na literatura de governança pública. Existem diversos autores, entidades, órgãos e legislações que formam distintas diretrizes básicas para essa formação. Conquanto é possível encontrar em algumas



obras (ANAO, 2003; BRASIL, 2017, 2018; IBGC, 2015; IFAC, 2001; IIA, 2012; MARQUES, 2007; MATIAS-PEREIRA, 2010b, 2010a; SLOMSKI et al., 2008; SLOMSKI, 2005; TCU, 2014; WORLD BANK, 2007), uma tentativa de delimitar esses fundamentos como premissas para sua evidenciação.

Marques (2007) em um trabalho sobre a aplicação dos princípios da governança na administração pública identificou seis princípios mais usuais que são inerentes ao setor público: liderança; integridade; compromisso; responsabilidade (*accountability*); integração; e, transparência. Os três primeiros (liderança, integridade e compromisso) circundam as qualidades pessoais de todos na organização e os três últimos (responsabilidade, integração e transparência) são produto das estratégias, sistemas, políticas e processos estabelecidos (MARQUES, 2007).

Em uma linha semelhante, Slomski (2005), Slomski et al. (2008) e Matias-Pereira (2010b, 2010a), elencaram princípios básicos advindos da governança corporativa que norteiam os rumos da governança pública: transparência (*disclosure*); equidade (*fairness*); cumprimento das leis (*compliance*); prestação de contas (*accountability*); e, conduta ética. De acordo com tais autores, os princípios básicos que inspiram o código das melhores práticas de governança corporativa são totalmente aplicáveis às entidades públicas governamentais. “Os escopos das governanças corporativa e pública, ao tempo em que são distintos, apresentam similaridades de procedimentos” (TEIXEIRA; GOMES, 2019, p. 525). Tais pilares são muito semelhantes àqueles propostos por Marques (2007), e trazem consigo aspectos conceituais convergentes à sua perspectiva de aplicação. A única diferença entre os dois grupos se configura na adição do princípio da equidade perante o da integração.

Paralelamente a esses autores, em 2018, o Governo Federal emitiu um “Guia da política de governança pública”, fruto do Decreto nº 9.203 de 2017<sup>3</sup> que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, cujo objetivo é permitir que as entidades governamentais se assegurem de que suas ações estão, de fato, direcionadas para objetivos alinhados aos interesses da sociedade de forma coordenada, coerente e consistente. O dispositivo legal, que é convergente ao já institucionalizado “Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública” do Tribunal de Contas da União (TCU) (TCU, 2014), institui princípios e diretrizes para a operacionalização da governança pública nas entidades do setor público. O conjunto dessas instituições preconizadas pela política de governança procura contribuir para a modernização

---

<sup>3</sup> Posteriormente alterado pelo Decreto nº 9.901, de 08 de julho de 2019, mas com poucas modificações.

do arcabouço estatal na prestação de serviços públicos e na formulação e implementação das políticas públicas (BRASIL, 2017, 2018), com a superação dos modelos do passado, de forma a incorporar técnicas que introduzam na cultura do trabalho público, noções indispensáveis de qualidade, produtividade, resultados e responsabilidade dos funcionários (BRESSER-PEREIRA, 1998). Dentre os seus diversos fundamentos, os princípios/diretrizes básicos (Quadro 1) estabelecidos para a governança no setor público são: capacidade de resposta; integridade; confiabilidade; melhoria regulatória; prestação de contas; responsabilidade; e, transparência.

Quadro 1 – Princípios e diretrizes de governança do “Guia da política de governança pública”.

Princípios	Diretrizes	Fundamentos
Capacidade de resposta	Direcionar ações para a busca de resultados para a sociedade, encontrando soluções tempestivas e inovadoras para lidar com a limitação de recursos e com as mudanças de prioridades Promover a simplificação administrativa, a modernização da gestão pública e a integração dos serviços públicos, especialmente aqueles prestados por meio eletrônico.	(UNITED NATIONS, 2015)
Integridade	Implementar controles internos fundamentados na gestão de risco, que privilegiará ações estratégicas de prevenção antes de processos sancionadores. Incorporar elevados padrões de conduta pela alta administração para orientar o comportamento dos agentes públicos, em consonância com as funções e atribuições de seus respectivos órgãos e entidades.	(OECD, 2012)
Confiabilidade	Monitorar o desempenho e avaliar a concepção, a implementação e os resultados das políticas e das ações prioritárias para assegurar que as diretrizes estratégicas sejam observadas. Articular instituições e coordenar processos para melhorar a integração entre os diferentes níveis e esferas do setor público, com vistas a gerar, preservar e entregar valor público.	(OECD, 2017)
Melhoria regulatória	Manter processo decisório orientado pelas evidências, pela conformidade legal, pela qualidade regulatória, pela desburocratização e pelo apoio à participação da sociedade. Editar e revisar atos normativos pautando-se pelas boas práticas regulatórias e pela legitimidade, estabilidade e coerência do ordenamento jurídico, realizando consultas públicas sempre que conveniente. Avaliar as propostas de criação, expansão ou aperfeiçoamento de políticas públicas e de concessão de incentivos fiscais e aferir, sempre que possível, seus custos e benefícios.	(EUROPEAN COMMISSION, 2016)
Prestação de contas e responsabilidade ( <i>accountability</i> )	Definir formalmente as funções, as competências e as responsabilidades das estruturas e dos arranjos institucionais.	(UNITED NATIONS, 2014)
Transparência	Promover a comunicação aberta, voluntária e transparente das atividades e dos resultados da organização, de maneira a fortalecer o acesso público à informação	(OECD, 2016)

Fonte: Adaptado de Brasil (2018).

Conforme pode ser observado, os princípios categorizados pelo “Guia da política de governança pública” são advindos de alguns órgãos importantes no contexto mundial (BRASIL, 2018). Como a *United Nations* (UN), uma organização intergovernamental criada para promover a cooperação internacional, a *Organisation for Economic Co-operation and*

*Development* (OECD), uma organização internacional que busca estimular o progresso econômico e o comércio mundial, e a *European Commission* (EC) que representa e defende os interesses da União Europeia na sua globalidade. Conforme ainda disposto na obra (BRASIL, 2018), a utilização das recomendações, princípios e diretrizes da literatura especializada e de organizações internacionais de forma integrada, sintetizam as melhores práticas de governança para o contexto público. Marques (2007) ainda pontua que os princípios vinculados a órgãos internacionais importantes tomam-se como ponto de referência para que as empresas e países desenvolvam os seus próprios princípios, obedecendo às suas necessidades e particularidades.

Vale salientar, adicionalmente, que além desses órgãos supracitados, outros organismos multilaterais e instituições privadas merecem destaque pelas contribuições e estímulos na aplicação da governança no setor público (Quadro 2), tais como: Banco Mundial (*World Bank*), instituição financeira internacional que atua no empréstimo e financiamento de projetos em países em desenvolvimento; *Australian National Audit Office* (ANAO), entidade de fiscalização especializada em fornecer uma gama de serviços de auditoria às entidades parlamentares australianas; *International Federation of Accountants* (IFAC), organização global dedicada ao fortalecimento da profissão contábil e a servir o interesse público; *Institute Of Internal Auditors* (IIA), organização internacional que defende, promove conferências educacionais e desenvolve padrões, orientações e certificações para a profissão de auditor interno; e, Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC), órgão brasileiro que busca contribuir para o desempenho sustentável das organizações por meio da geração e disseminação de conhecimento das melhores práticas em governança corporativa.

Quadro 2 – Princípios de governança (*World Bank*, IFCA, IIA, ANAO e IBGC).

Órgãos/Entidades	Princípios	Fonte
Banco Mundial ( <i>World Bank</i> )	Legitimidade ( <i>legitimacy</i> )	(WORLD BANK, 2007)
	Prestação de Contas ( <i>accountability</i> )	
	Responsabilidade ( <i>responsibility</i> )	
	Equidade ( <i>fairness</i> )	
	Transparência ( <i>transparency</i> )	
	Eficiência ( <i>efficiency</i> )	
	Probidade ( <i>probity</i> )	
<i>International Federation of Accountants</i> (IFAC)	Transparência ( <i>Openness</i> )	(IFAC, 2001)
	Integridade ( <i>Integrity</i> )	
	Prestação de Contas ( <i>accountability</i> )	
<i>Institute Of Internal Auditors</i> (IIA)	Prestação de Contas ( <i>accountability</i> )	(IIA, 2012)
	Transparência ( <i>transparency</i> )	
	Integridade ( <i>Integrity</i> )	
<i>Australian National Audit Office</i> (ANAO)	Equidade ( <i>Equity</i> )	(ANAO, 2003)
	Liderança ( <i>Leadership</i> )	
	Compromisso ( <i>Commitment</i> )	
	Integridade ( <i>Integrity</i> )	
	Prestação de Contas ( <i>accountability</i> )	
	Transparência ( <i>Openness</i> )	
	Integração ( <i>Integretion</i> )	

Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC)	Transparência	(IBGC, 2015)
	Equidade	
	Prestação de Contas ( <i>accountability</i> )	
	Responsabilidade Corporativa	

Fonte: Do autor (2023).

Comparativamente às premissas destacadas por Marques (2007), Slomski (2005), Slomski et al. (2008), Matias-Pereira (2010b, 2010a) e Brasil (2017, 2018), o conjunto de princípios/diretrizes que permeiam a governança pública, emanados pelos órgãos/entidades do Quadro 2, são essencialmente próximos. Aparecem como itens complementares os propósitos de legitimidade (*legitimacy*) e probidade (*probity*) delimitados pelo *World Bank*.

Dessa maneira, pelo cerne variado que o tema governança possui, perante as alternadas, mas consistentes diretrizes condizentes ao âmbito público, Pisa (2014) e Teixeira e Gomes (2019) esboçam que essa configuração sintetiza governança pública como 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*). Esta definição de governança pública que foi utilizada neste artigo.

#### 4 ÍNDICES DE GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO

Abarcados pelas premissas que perfazem o conceito de governança pública, há diversos trabalhos que propõem a criação de um índice de governança no setor público.

Com a proposta de avaliar o grau com que cada ente federativo se esforça para cumprir os princípios da governança pública, Oliveira e Pisa (2015) desenvolveram um índice de avaliação da governança pública como um instrumento de autoavaliação e planejamento para o Estado e de controle social para os cidadãos. Para tanto os autores pautaram-se de alguns princípios vinculados à governança para criar um modelo de medição da governança pública. O chamado Índice de Avaliação da Governança Pública (IGovP) foi aplicado em todas as capitais do Brasil, e os autores constataram, por meio da mensuração do índice, que diversas disparidades da governança pública entre os entes federativos estão relacionadas aos velhos problemas da má distribuição de renda e da falta de acesso à educação, à saúde e ao trabalho, afetando, regionalmente de forma mais incisiva, o desenvolvimento para o País.

Em um estudo mais recente, Santos e Rover (2019) também construíram um índice governança pública com o intuito de medir a eficiência da aplicação dos recursos públicos em

educação e saúde nos municípios brasileiros no ano de 2010. Para tanto, os autores se utilizaram de diversas variáveis vinculadas à governança pública e aos setores da educação e da saúde. Como resultado, os autores perceberam que os princípios de governança pública vinculados à transparência, *accountability*, participação, integridade, ética, conformidade legal, equidade e efetividade influenciam positivamente a eficiência da aplicação dos recursos públicos em educação e saúde nos municípios brasileiros.

Já Souza (2018) desenvolveu um índice para medir o grau de governança pública com enfoque na gestão societal da administração pública. Para elaboração do Índice de Governança Pública Municipal (IGovM) os seguintes princípios de governança pública, foram considerados como dimensões: Transparência; *Accountability*; Participação; Integridade (*compliance*); Conformidade Legal (legalidade); Equidade; e, Efetividade. O resultado do IGovM varia de 0 (0%) a 1 (100%) e possui uma escala de cinco pontos para aferição: acima de 0,8 (muito alto); de 0,7 a 0,8 (alto); de 0,6 a 0,7 (médio), de 0,5 a 0,6 (baixo); e, de 0 a 0,5 (muito baixo). O IGovM foi aplicado nos 399 municípios do Paraná, explicitando-se o grau de governança pública municipal de cada ente municipal. De acordo com Souza (2018) 56% dos municípios paranaenses se encontram nas faixas muito baixo (34%) e baixo (22%), enquanto 44% dos demais municípios estão nas faixas médio (7%), alto (31,5%) e muito alto (5,5%).

Silva (2022) e Silva e Cândido (2022) propuseram em suas pesquisas instrumentos similares de avaliação da governança pública municipal. Os autores afirmam que a introdução de índices desta natureza contribui para uma melhor gestão, monitoramento e implementação de políticas públicas na administração municipal. Ambos os trabalhos se pautaram nos princípios da governança pública para as dimensões dos índices. Princípios da efetividade, participação, equidade, transparência e legalidade são exemplos de suas composições. A partir de cada princípio variáveis mensuráveis foram alocadas para que cada dimensão fosse composta por um conjunto de indicadores que os sintetizassem. Silva (2022) além de criar ainda fez sua aplicação em um município do Paraná. Já a pesquisa de Silva e Cândido (2022) tinha como objetivo apenas a proposição do índice.

Mello e Slomski (2010) criaram em seu estudo um índice de mensuração e monitoramento do desenvolvimento da governança eletrônica dos estados brasileiros e Distrito Federal, especificamente no âmbito do Poder Executivo. Para tanto, utilizaram de revisões bibliográficas para a construção da plataforma teórica e para a identificação das práticas de governança no ambiente público e eletrônico. Por meio do arcabouço teórico pesquisado os autores propuseram o Índice de Governança Eletrônica dos Estados Brasileiros (IGEB). Os dados do estudo foram obtidos nos *websites* dos Estados e Distrito Federal no exercício de 2009.

Por meio da mensuração do IGEB, Mello e Slomski (2010) perceberam o percentual de práticas implantadas pelos Estados e Distrito Federal, com destaque aos Estados de São Paulo, que já implantou 71,40% das práticas sugeridas, e Mato Grosso do Sul com apenas 37,31%.

Em um trabalho semelhante, Gomes (2018) criou um índice de governança digital aplicável a autarquias e fundações autárquicas vinculadas ao Ministério da Educação (MEC) no poder executivo federal. O índice, denominado Índice de Governança Digital das Autarquias Brasileiras (IGD-Aut), procura perceber nos *websites* da população estudada o grau de implementação de práticas de governança digital. Foram coletados dados de 108 *websites*. O cômputo do resultado de cada *website* gerou escores individuais por organização. Esses escores foram apresentados em um ranking nacional de atendimento às práticas de governança digital. Os resultados revelaram que a maior lacuna para promoção da governança digital é o atendimento às práticas de Participação Cidadã. Para tanto, Gomes (2018) sugeriu maior atenção às boas práticas de governança relacionadas à realização de pesquisas de satisfação, consultas prévias, permissão para o cidadão comunicar fatos imprevistos e permissão de avaliação de eventos em geral promovidos pela organização. Verificou-se, também, que as organizações que menos atendem às práticas de governança digital estão concentradas nas regiões Nordeste e Norte.

Aquino et al. (2020) analisaram a governança pública de municípios brasileiros, investigando-os na perspectiva de grande e pequeno porte. Para tanto, adaptaram o Índice de governança pública dos municípios brasileiros (IGovP) desenvolvido por Oliveira e Pisa (2015). Os autores evidenciaram por meio de seus resultados que a maior parte dos municípios analisados apresentam elevado grau de governança pública. Ainda, de forma geral, verificou-se que os municípios maiores apresentaram governança pública superior aos municípios menores. Além disso, os municípios da região sul do país se destacaram quanto ao grau de governança, quando comparados com os das demais regiões.

O TCU (2022) também realiza sistematicamente dentro de sua estrutura, levantamentos para conhecer melhor a situação da governança pública e estimular os órgãos públicos a adotarem boas práticas de governança. Os levantamentos são realizados por meio de questionários que possuem conteúdos sobre a adoção de boas práticas nos temas de governança pública. Tais questões são fundamentadas em referências, nacionais e internacionais, de boas práticas de governança. Em 2021, 378 organizações públicas participaram do levantamento com respostas válidas. O Índice de Governança Pública (iGovPub) criado pelo TCU varia de 0 (0%) a 1 (100%) e é disposto de forma individualizada (TCU, 2022).

## 5 METODOLOGIA

No entendimento de Gil (2019) pesquisa é um procedimento racional e sistemático que tem como objetivo proporcionar respostas aos problemas que são propostos. Sua demanda surge quando não se dispõe de informação satisfatória para responder um problema, ou então quando a informação disponível se encontra em tal estado de desordem que não possa ser adequadamente conjugada ao problema. A busca de respostas para problemas de pesquisa é um processo cíclico, uma vez que não termina com a resposta obtida, novos problemas são identificados com base na realização da própria pesquisa e das respostas encontradas. Esse posicionamento é confirmado principalmente no final de teses, dissertações e demais trabalhos, em que o autor, depois de feitas as conclusões, faz a recomendação de trabalhos futuros em razão de seu estudo não contemplar todas as possíveis discussões a respeito da temática proposta (BEUREN et al., 2013).

Neste sentido, quanto aos objetivos, o presente trabalho foi efetuado mediante uma pesquisa exploratória-descritiva, uma vez que cria um índice de governança na estimação orçamentária e procura medi-lo nos municípios do estado de São Paulo. Dessa maneira, de acordo com Trivinos (2009), o pesquisador planeja um estudo exploratório (desenvolvimento do índice) para encontrar elementos necessários que lhe permitam, em contato com determinada amostra ou população, obter os resultados que precisa para um estudo descritivo (medição do índice nos municípios do estado de São Paulo).

Em relação aos procedimentos, além de uma revisão de literatura para elaboração do índice proposto, a pesquisa é delineada como documental, uma vez que ela se utilizou principalmente de informações secundárias dos municípios estudados. A pesquisa documental vale-se de materiais que ainda não receberam um tratamento analítico, ou que ainda podem ser reelaborados de acordo com os objetos da pesquisa (GIL, 2002; MARTINS; THEÓPHILO, 2016). Tal tipo de pesquisa visa selecionar, tratar e interpretar a informação bruta, buscando extrair dela algum sentido e lhe introduzir algum valor, podendo contribuir com a comunidade científica, a fim de que outros possam voltar a desempenhar futuramente o mesmo papel. Desse modo, a pesquisa documental vale-se de materiais que ainda não receberam nenhuma análise profunda (SILVA; GRIGOLO, 2002).

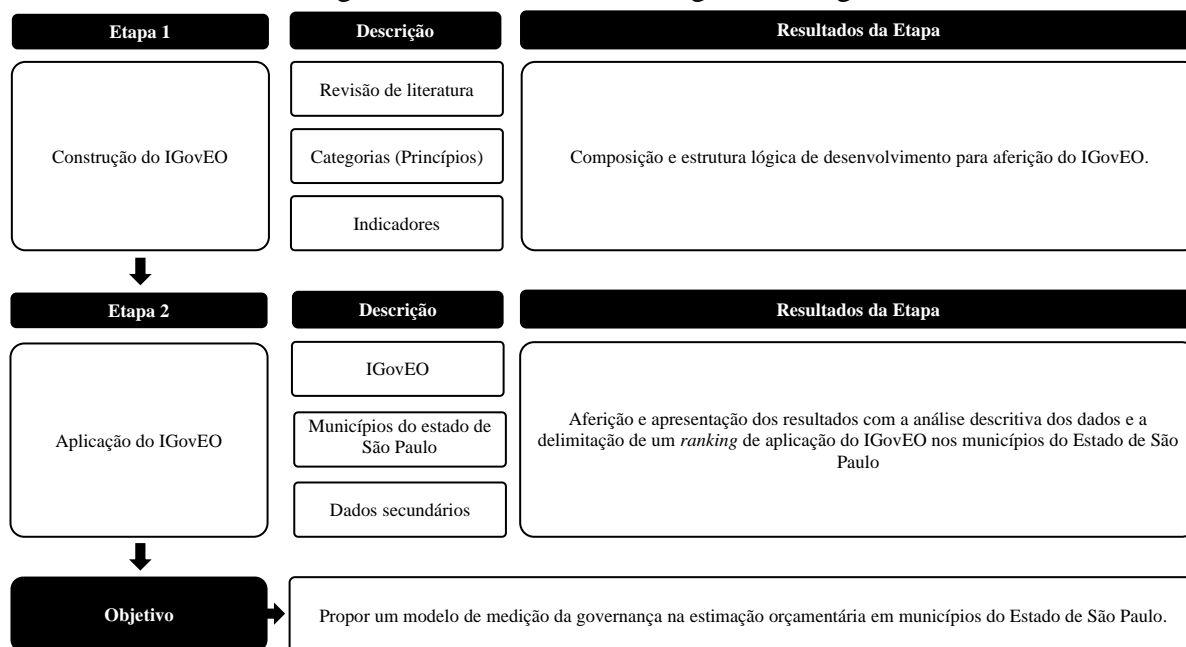
No que concerne à abordagem, o estudo contempla uma pesquisa quantitativa, que conforme Martins e Theóphilo (2016, p. 107), “são aquelas em que os dados e as evidências coletados podem ser quantificados, mensurados” para então serem filtrados, organizados e tabulados e preparados para serem submetidos a análises. Concebe análises profundas em

relação ao fenômeno estudado. Esta abordagem destaca características que por vezes não são evidenciadas por meio de um estudo qualitativo, conferindo à este último como, em algumas ocasiões, superficialidade em relação ao primeiro (BEUREN et al., 2013).

Ressalta-se que a escolha pelo estado de São Paulo facilitou a coleta dos conteúdos necessários para criação e aplicação do índice proposto, uma vez que o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCESP), por meio do Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEG-M), já disponibiliza, secundariamente, diversos indicadores que compõem o índice criado por esta tese. Assim, a seleção desta amostra contribuiu para a execução da pesquisa bem como interage com possibilidades de trabalhos futuros, uma vez que o processo de coleta foi mais célere, pois tais dados não precisaram ser obtidos primariamente, e porque possibilita que outros pesquisadores repliquem, adaptem e busquem tais dados de maneira mais central e objetiva.

Posto isso, o estudo é dividido em duas etapas. Na primeira faz-se a construção do índice de governança na estimação orçamentária, com suas respectivas categorias e indicadores. E na segunda afere-se o índice desenvolvido. A Figura 2 destaca o referido desenho metodológico do artigo com estas etapas.

Figura 2 – Desenho metodológico do artigo.



Fonte: Do autor (2023).



## 6 RESULTADOS E DISCUSSÕES

Segundo o desenho metodológico proposto para o artigo, esta seção é dividida em duas partes. Na primeira faz-se a demonstração do desenvolvimento do índice de governança na estimação orçamentária, e na segunda aplica-o nos municípios do estado de São Paulo.

### 6.1 Índice de Governança na Estimação Orçamentária (IGovEO)

Uma proposta metodológica de medição requer o desenvolvimento de um conjunto estrutural de critérios e a seleção de indicadores consistentes relacionados a esses mesmos critérios, de tal forma que possam dirigir a uma aferição dos resultados com apoio no arcabouço de referências preestabelecido (PISA, 2014). Para tanto, os pilares e embasamentos teóricos utilizados na criação do Índice de Governança na Estimação Orçamentária (IGovEO) se configuram nos princípios de governança pública elencados na fundamentação teórica deste artigo. Assim, os conteúdos especificados nos trabalhos e documentos de Marques (2007), Slomski (2005), Slomski et al. (2008), Matias-Pereira (2010b, 2010a) e Brasil (2018), além das contribuições das *United Nations* (2014, 2015), OECD (2012, 2016, 2017), *European Commission* (2016), *World Bank* (2007), IFAC (2001), IIA (2012), ANAO (2003) e IBGC (2015), foram conjugados e utilizados como basilares para formação e sustentação das categorias do IGovEO. Além disso, infere-se que por se tratar de um índice de governança do âmbito público, que os passos inerentes a sua formação, considerou os aspectos constantes no “Guia referencial para construção e análise de indicadores” (BAHIA, 2021) utilizado como referência pelo Comitê Interministerial de Governança (CGI) que é responsável pela condução da política de governança da administração pública federal.

Cada categoria, criada a partir dos princípios de governança pública, corresponde a um conjunto de indicadores que procuram medir a efetividade de cada categoria. Dessa maneira, o IGovEO foi proposto a partir de um conjunto de 5 categorias: (i) Participação e capacidade de resposta; (ii) Transparência; (iii) Prestação de contas e responsabilidade; (iv) Melhoria regulatória e confiabilidade; e, (v) Integridade. Com um montante total de 30 indicadores cujas respostas foram obtidas a partir de dados secundários. Todos os indicadores possuem como resultado medidas que necessariamente variam entre 0 e 1. Os dados secundários derivam do Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEG-M), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCESP), do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (SICONFI) e dos Planos

Plurianuais (PPA), Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Leis Orçamentárias Anuais (LOA) de cada localidade. Estas categorias e indicadores são apresentados no Quadro 3.

Quadro 3 – Categorias e indicadores do IGovEO.

<b>Categorias</b>	<b>Indicadores</b>	<b>Medidor</b>	<b>Fonte</b>
1 - Participação e capacidade de resposta	1.1 - A Prefeitura realizou audiências públicas em 2019?	0 - Não 1 - Sim	IEG-M (2020)
	1.2 - As audiências públicas são transcritas em atas ou outro documento de registro das demandas/proposições apresentadas pela participação popular?	0 - Não 1 - Sim	IEG-M (2020)
	1.3 - A Prefeitura realiza coleta de sugestões pela internet para a elaboração das peças orçamentárias?	0 - Não 1 - Sim	IEG-M (2020)
	1.4 - Há um comitê ou comissão de Gestão Orçamentária Participativa?	0 - Não 1 - Sim	IBGE (2020d)
	1.5 - Além das audiências públicas, há levantamentos formais dos problemas, necessidades, deficiências do Município antecedentes ao planejamento?	0 - Não 1 - Sim	IEG-M (2020)
	1.6 - Os diagnósticos serviram para as soluções e estão materializados nas peças orçamentárias?	0 - Não 1 - Sim	IEG-M (2020)
	1.7 - É realizado um estudo para elaboração/definição dos programas, ações, metas e indicadores do planejamento plurianual?	0 - Não 1 - Sim	IEG-M (2020)
2 - Transparência	2.1 - As demandas/proposições, resultado das audiências públicas, são divulgadas?	0 - Não 1 - Sim	IEG-M (2020)
	2.2 - As peças que compõem o planejamento são divulgadas?	0 - Não 1 - Sim	IBGE (2020)
	2.3 - As peças que compõem o planejamento são divulgadas com os indicadores de programas e metas de ações governamentais previstos X realizados?	0 - Não 1 - Sim	IBGE (2020)
	2.4 - A Prefeitura disponibiliza no site o Serviço de Informação ao Cidadão/e-SIC (LF nº 12.527/11)?	0 - Não 1 - Sim	IEG-M (2020)
3 - Prestação de contas e responsabilidade ( <i>accountability</i> )	3.1 - Existem mecanismos que permitem o monitoramento da inclusão e da implementação das demandas levantadas nas audiências públicas do PPA ou da coleta de sugestões pelos órgãos de controle e pela sociedade?	0 - Não 1 - Sim	IEG-M (2020)
	3.2 - Há acompanhamento da execução do planejamento?	0 - Não 1 - Sim	IEG-M (2020)
	3.3 - Resultado dos pareceres das contas municipais dos últimos 10 anos.	0,1 - Para cada ano favorável 0 - Para cada ano desfavorável	TCE/SP (2021)
	3.4 - Percentual de variação entre a relação executado/previsto da despesa orçamentária.	0-1 - Relação executado/previsto	SICONF (2021)
4 - Melhoria regulatória e confiabilidade	4.1 - É realizado estudo/análise para previsão de receitas, no mínimo, anualmente?	0 - Não 1 - Sim	IEG-M (2020)
	4.2 - A metodologia utilizada para projeção da receita varia de acordo com a espécie da receita orçamentária projetada?	0 - Não 1 - Sim	IEG-M (2020)
	4.3 - Há o estabelecimento de metas físicas e financeiras de forma anual nas ações previstas no planejamento plurianual?	0 - Não 1 - Sim	PPA (2019)
	4.4 - Os indicadores constantes no orçamento são mensuráveis e estão coerentes com as metas físico-financeiras estabelecidas?	0 - Nenhum indicador 0,5 - Parte dos indicadores 1 - Todos os indicadores do PPA	IEG-M (2020)
	4.5 - O Anexo de Metas Fiscais foi elaborado em conformidade com o Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF) estabelecido pela Secretaria do Tesouro Nacional - STN?	0 - Não 1 - Sim	LDO (2019)
	4.6 - O Anexo de Riscos Fiscais integra a proposta de orçamento, nos termos exigidos pela LRF?	0 - Não 1 - Sim	LDO (2019)

	4.7 - Qual o percentual previsto para abertura de créditos adicionais por decreto?	0 - Acima de 30% 0,25 - Acima de 20% até 30% 0,5 - Acima de 10% até 20% 0,75 - Acima de 0% até 10% 1 - 0%	LOA (2019)
5 - Integridade	5.1 - Há estrutura administrativa voltada para planejamento?	0 - Não 1 - Sim	IEG-M (2020)
	5.2 - A Prefeitura dispõe de recursos humanos para operacionalização das atividades de planejamento?	0 - Não 1 - Sim	IEG-M (2020)
	5.3 - A Prefeitura dispõe de recursos tecnológicos para operacionalização das atividades de planejamento?	0 - Não 1 - Sim	IEG-M (2020)
	5.4 - O servidor responsável pela contabilidade do município é ocupante de cargo de provimento efetivo?	0 - Não 1 - Sim	IEG-M (2020)
	5.5 - Todas as Unidades Orçamentárias (UO) da Prefeitura têm conhecimento prévio da previsão de receita anual cabível para execução de suas ações?	0 - Não 1 - Sim	IEG-M (2020)
	5.6 - Há sistema de controle interno regulamentado por lei?	0 - Não 1 - Sim	IEG-M (2020)
	5.7 - Há estrutura interno no Município que possua atribuições formalmente definidas e regulamentadas, que atendam às determinações da Constituição Federal e Lei de Responsabilidade Fiscal?	0 - Não 1 - Sim	IEG-M (2020)
	5.8 - Despesas por função (per capita) - administração e planejamento - municipal	1 - Maior gasto per capita 0-1 - Demais por proporção	SICONF (2021)

Fonte: Do autor (2023).

Conforme pode ser observado por meio do Quadro 3, o IGovEO proposto é resultado da soma da pontuação de cinco categorias, a saber: (1) Participação e capacidade de resposta; (2) Transparência; (3) Prestação de contas e responsabilidade (*accountability*); (4) - Melhoria regulatória e confiabilidade; e (5) Integridade. Essas cinco categorias formam os pilares basilares de aferição que são fundamentados nos princípios da governança pública.

A primeira categoria condizente a (1) Participação e capacidade de resposta, procurou compreender em seu conteúdo aspectos que condizem com a participação e voz efetiva dos diferentes atores de uma sociedade nas principais decisões de governança e gestão. Por isso indicadores inerentes a audiências públicas, bem como suas atas e o levantamento de demandas fazem parte de sua estrutura. Além disso, é importante que as respectivas sugestões colocadas durante este processo estejam materializadas de forma clara nos planos orçamentários, com o objetivo de transmitir a capacidade de repostas do governo perante tais levantamentos. A segunda categoria, que se refere a (2) Transparência, complementa a primeira. “A transparência representa o compromisso da administração pública com a divulgação das suas atividades, prestando informações confiáveis, relevantes e tempestivas à sociedade” (BRASIL, 2018, p. 51). Inserida em um grupo de princípios centrais que orienta a atividade pública, a transparência é um dos pilares para a construção de um processo orçamentário aberto. Assim, os indicadores que compõem tal categoria buscam captar, de forma ativa e passiva, a transparência dos itens que envolvem a estimativa orçamentária.

Já a terceira categoria, (3) Prestação de contas e responsabilidade (*accountability*), procura amplificar o processo de planejamento, fazendo com que haja uma “vinculação necessária, notadamente na administração de recursos públicos, entre decisões, condutas e competências e seus respectivos responsáveis” (BRASIL, 2018, p. 51). A governança efetiva para um desenvolvimento sustentável demanda que as instituições públicas, em todos os níveis, sejam inclusivas e prestem contas à população (UNITED NATIONS, 2014). Deste modo, tal categoria, procura delimitar se existe acompanhamento, monitoramento, avaliação e responsabilização daquilo previamente pactuado entre governo e sociedade. A quarta categoria vinculada a (4) Melhoria regulatória e confiabilidade procura captar se o processo decisório na estimação orçamentária está orientado pelas evidências, pela conformidade legal, pela qualidade regulatória, pela desburocratização e pelo apoio à participação da sociedade (BRASIL, 2018; EUROPEAN COMMISSION, 2016). Além disso, também busca verificar se os parâmetros de metas e riscos fiscais estão sendo bem estabelecidos conforme sua realidade local, uma vez que tais aspectos são relevantes para se ter um governo equilibrado e preventivo.

A quinta e última categoria, referente a (5) Integridade, se preocupa com os aspectos de estrutura e de recursos humanos que fazem parte da estimação orçamentária de um governo. De acordo com a OECD (2012) a integridade é mais do que uma questão moral, é também sobre fazer com que a economia seja mais produtiva, o setor público mais eficiente e a sociedade mais inclusiva. Deste modo, esta quinta categoria busca perceber se existem gastos e uma estrutura interna com recursos físicos, humanos e tecnológicos vinculados especificamente para o setor orçamentário. Além disso, também faz parte do conteúdo desta categoria a percepção sobre a existência ou não de uma estrutura de controle interno que privilegie ações estratégicas de prevenção antes de processos sancionadores (BRASIL, 2017).

A composição e a estrutura lógica de desenvolvimento e aferição do IGovEO são apresentadas no Quadro 4, relacionando o índice, as categorias e os indicadores com suas respectivas ponderações. Cada valor atribuído às variáveis constantes no modelo contém um peso ao índice, cuja escala final variará entre 0 e 1.

Quadro 4 – Composição/estrutura lógica do IGovEO e seus critérios de ponderação.

Índice	Peso (IGovEO)	Categorias	Pesos (Categorias)	Indicadores	Pesos (Indicadores)
Índice de Governança na Estimação Orçamentária (IGovEO)	1,00	1 - Participação e capacidade de resposta	0,20	1.1	0,1428
				1.2	0,1428
				1.3	0,1428
				1.4	0,1428
				1.5	0,1428
				1.6	0,1428
				1.7	0,1428

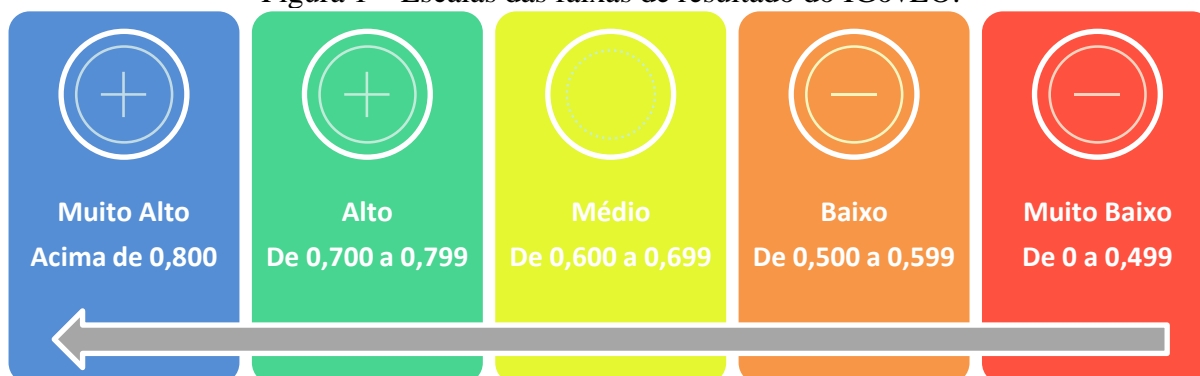
2 - Transparência	0,20	2.1	0,2500
		2.2	0,2500
		2.3	0,2500
		2.4	0,2500
3 - Prestação de contas e responsabilidade ( <i>accountability</i> )	0,20	3.1	0,2500
		3.2	0,2500
		3.3	0,2500
		3.4	0,2500
4 - Melhoria regulatória e confiabilidade	0,20	4.1	0,1428
		4.2	0,1428
		4.3	0,1428
		4.4	0,1428
		4.5	0,1428
		4.6	0,1428
		4.7	0,1428
5 - Integridade	0,20	5.1	0,1250
		5.2	0,1250
		5.3	0,1250
		5.4	0,1250
		5.5	0,1250
		5.6	0,1250
		5.7	0,1250
		5.8	0,1250

Fonte: Do autor (2023).

Cada categoria recebe o peso de 20%, uma vez que todas são igualmente relevantes para alcançar a efetividade na estimação orçamentária em municípios (MELLO; SLOMSKI, 2010; OLIVEIRA; PISA, 2015; PISA, 2014). Assim, a pontuação máxima de cada categoria (20%), corresponde a 100% do somatório dos pesos dos indicadores, ou, tendo em conta valores absolutos, à unidade (1). Além disso, cada categoria também é resultado da soma dos pesos dos indicadores de cada categoria. O valor dos pesos dos indicadores varia conforme a quantidade de indicadores que cada categoria possui. Assim, sinteticamente, depreende-se que cada pilar (princípio/categoria) compõe um fator medidor do IGovEO, e cada um desses pilares é formado a partir da agregação de indicadores que, por sua vez, possuem seus próprios fatores de medição, cujos resultados são obtidos de forma secundária.

Com a finalidade de que o índice propositasse uma saída de fácil leitura e entendimento, as escalas de faixas de resultado (Figura 1) propostas por Oliveira e Pisa (2015) foram utilizadas. Cabe salientar que as respectivas faixas já foram utilizadas e validadas em diversos outros estudos de aplicação de índices de governança. Dessa forma, o resultado do IGovEO que varia de 0 (0%) a 1 (100%) possui uma escala de cinco pontos para aferição: acima de 0,800 (muito alto); de 0,700 a 0,799 (alto); de 0,600 a 0,699 (médio), de 0,5 a 0,599 (baixo); e, de 0 a 0,499 (muito baixo).

Figura 1 – Escalas das faixas de resultado do IGovEO.



Fonte: Adaptado de Oliveira e Pisa (2015).

Na próxima subseção apresenta-se a medição do IGovEO nos municípios de São Paulo.

## 6.1 IGOVEO DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Considerando os procedimentos adotados para elaboração do IGovEO e a coleta de dados realizada a partir dos dados secundários apontados na seção anterior, chegou-se ao resultado do índice dos municípios que fizeram parte deste estudo. Dessa maneira, a Tabela 1 apresenta, de forma geral, a quantidade e o percentual de municípios por faixa de resultado do IGovEO, bem como as faixas de resultado das categorias que o compreendem. Vale destacar que a cidade de São Paulo foi excluída da amostra devido à indisponibilidade de dados da pesquisa no IEG-M (2020). Assim, a amostra foi composta por 644 municípios, uma vez que de acordo com o portal do IBGE, IBGE Cidades (2022), o estado de São Paulo possui um montante de 645 municípios em todo seu território.

Tabela 1 – Municípios por faixa de resultado.

Índice/Categorias	Muito Alto	Alto	Médio	Baixo	Muito Baixo	Total
IGovEO	115	171	198	111	49	644
	17,86%	26,55%	30,75%	17,24%	7,61%	100,00%
Participação e capacidade de resposta	44	104	-	148	348	644
	6,83%	16,15%	0,00%	22,98%	54,04%	100,00%
Transparência	264	231	-	135	14	644
	40,99%	35,87%	0,00%	20,96%	2,17%	100,00%
Prestação de contas e responsabilidade	110	174	222	82	56	644
	17,08%	27,02%	34,47%	12,73%	8,70%	100,00%
Melhoria regulatória e confiabilidade	443	68	77	28	28	644
	68,79%	10,56%	11,96%	4,35%	4,35%	100,00%
Integridade	202	67	36	163	176	644
	31,37%	10,40%	5,59%	25,31%	27,33%	100,00%

Fonte: Do autor (2023).

Observando os resultados, percebe-se que 44,41% dos municípios encontram-se nas faixas de grau muito alto ou alto no que tange à governança na estimação orçamentária, sendo uma inferência positiva, pois corrobora que muitos governos estão aplicando práticas de governança. Entretanto, 24,85% dos municípios concentram-se nas faixas de resultado muito baixo ou baixo, o que indica poucas práticas de governança na estimação orçamentária em um quarto dos governos locais do estado de São Paulo. A maior faixa do IGovEO se concentra no resultado médio, compreendendo 30,75% dos municípios.

Por meio da Tabela 1 também é possível observar que as categorias Transparência e Melhoria regulatória e confiabilidade são aquelas que os municípios mais exercem, com 76,86% e 79,35%, respectivamente, somando as faixas muito alto e alto. Em destaque fica o percentual de aderência de 68,79% para a faixa muito alto na categoria Melhoria regulatória e confiabilidade. Um indicativo forte para tal evidência em ambas as categorias diz respeito as maiores exigências, por parte dos agentes fiscalizadores estaduais, no encaminhamento e conferência dos dados municipais e no atendimento dos parâmetros legais previstos, conjuntamente ao maior aparato tecnológico evidenciado nos últimos anos. Afonso et al. (2015) em um estudo sobre todos os Tribunais de Contas do Brasil apontaram que tais órgãos, em 2013, notavam a necessidade de investimentos em tecnologia da informação para que houvesse um avanço em termos de melhoria da qualidade no serviço prestado aos cidadãos e em fiscalizações mais céleres e abrangentes. Desde então, seja pela necessidade de acompanhamento aos avanços tecnológicos ocorridos na última década e/ou pela implementação de novas legislações, o que ocorreu, e que outros estudos demonstraram (CAVALCANTE JÚNIOR et al., 2021; MIRANDA, 2018; ROCHA; ZUCCOLOTTO, 2017), foi que aconteceram diversos investimentos que ajudaram a capacidade de fiscalização dos agentes estaduais, aumentando, conseqüentemente, o atendimento dos municípios aos seus requisitos legais.

Em contraponto, percebeu-se um baixo atendimento na categoria de Participação e capacidade de resposta. O somatório das faixas muito baixo e baixo representou 77,02% dos municípios, o que indica que a maioria das localidades possui problemas no processo de participação e entrega de resultados escolhidos pela população no orçamento. Tal evidência converge com o estudo de Azevedo e Aquino (2016), que afirmam que o instrumento de participação popular no Brasil ainda cumpre, na maioria dos municípios, um caráter simbólico e cerimonial, com baixa adesão da população. Além disso, infere-se que os métodos de participação do cidadão no país ainda são subjetivos e difíceis de serem fiscalizados, corroborando em uma descrença, por parte da sociedade civil, colocando-a muito mais como

espectadora da discussão entre o legislativo e executivo do que partícipe do processo orçamentário (BRELÀZ; ALVES, 2013).

A categoria Prestação de contas e responsabilidade foi aquela que mais se aproximou do IGovEO. Seus percentuais por faixa de resultado foram bem similares ao índice geral. Já a categoria Integridade apresentou altos percentuais nas faixas alta e baixa do índice, o que infere que os municípios têm uma tendência espaçada de praticar ou não as premissas que integram este quesito. De acordo com Aquino et al. (2020) isso ocorre porque há uma diferença de aplicação de governança neste aspecto em grandes e pequenos municípios. Segundo os autores há maior efetividade de governança em localidades maiores pois existe maior acesso à renda e a melhores condições de desenvolvimento humano, uma vez que nestes locais concentram-se os grandes centros urbanos e comerciais, assim como unidades educacionais e de saúde com mais recursos físicos e humanos, oposto a realidade de pequenos municípios.

Com base neste contexto, e dividindo os municípios de São Paulo em 4 faixas de população, com 161 em cada (644 no total), sendo a primeira com os municípios mais populosos e a quarta com os menos populosos, pode-se perceber esta evidência apontada por Aquino et al. (2020) na Tabela 2. Para melhor visualização, posto a ponderação na razão de 20% colocada no Quadro 4 em cada categoria, optou-se por evidenciar as categorias com valores entre 0 e 1, mostrando a importância que cada uma delas possui para a formação do IGovEO,

Tabela 2 – Média de resultado das categoria por faixas populacional.

<b>Faixas Populacionais</b>	<b>Participação e capacidade de resposta</b>	<b>Transparência</b>	<b>Prestação de contas e responsabilidade</b>	<b>Melhoria regulatória e confiabilidade</b>	<b>Integridade</b>
Faixa 1	0,5989	0,8137	0,7030	0,8310	0,7238
Faixa 2	0,5102	0,7873	0,6900	0,8314	0,6516
Faixa 3	0,4942	0,7811	0,6857	0,7924	0,5413
Faixa 4	0,4623	0,7748	0,6709	0,7804	0,4783

Fonte: Do autor (2023).

Conforme pode ser observado por meio da Tabela 2, na categoria Integridade, diferentemente das outras, há uma queda mais expansiva de sua média de resultado entre as faixas populacionais. O valor passa de 0,7238 na Faixa 1 (mais populosos) para 0,4783 na Faixa 4 (menos populosos), evidenciando o extremismo verificado na Tabela 1. Tal alargamento das faixas, reforça a ideia colocada por Aquino et al. (2020), de que, em grandes municípios, há maior grau de efetividade das premissas vinculadas a categoria Integridade.



Esta discrepância, alargada, encontrada na categoria Integridade, não é percebida nas demais. Entretanto, com exceção do acréscimo verificado entre as Faixas 1 e 2 do quesito Melhoria regulatória e confiabilidade, em todos os outros é notado uma queda da média de resultado. Isto indica que o fator populacional influencia na aplicabilidade dos parâmetros envolvidos na governança. Esta evidência também foi percebida nos trabalhos de Freitas e Luft (2014), Moura et al. (2015), Vasconcelos, Aquilo e Castelo (2019) e Aquino et al. (2020).

Na sequência, fez-se uma análise descritiva do IGovEO e das categorias que o fundamentam. A análise verificou a média, a mediana, o desvio padrão, e os valores máximo e mínimo de cada item. Com base nos resultados evidenciados na Tabela 3, observa-se que a média do IGovEO foi de 0,6801 e o maior e menor IGovEO alcançaram, respectivamente, 0,9354 e 0,3060. A mediana ficou muito próxima da média e indica que metade dos municípios do estudo apresenta resultados melhores que 0,6801. O desvio padrão indica uma menor dispersão do IGovEO do que suas categorias, indicando mais consistência em seus resultados.

Tabela 3 – Análise descritiva do IGovEO e suas categorias.

Índice/Categorias	Média	Mediana	Desvio Padrão	Mínimo	Máximo
IGovEO	0,6801	0,6830	0,1202	0,3060	0,9354
Participação e capacidade de resposta	0,5164	0,4286	0,1624	0,1429	1,0000
Transparência	0,7892	0,7500	0,2066	0,2500	1,0000
Prestação de contas e responsabilidade	0,6874	0,6911	0,1461	0,0750	0,9989
Melhoria regulatória e confiabilidade	0,8088	0,8571	0,1500	0,0714	1,0000
Integridade	0,5987	0,5001	0,2341	0,0000	1,0000

Fonte: Do autor (2023).

Com relação as categorias que representam o IGovEO, pode-se perceber por meio da média que a aplicação dos conteúdos vinculados a Transparência e Melhoria regulatória e confiabilidade são aquelas que possuem melhor resultado. Em contraponto, as categorias Participação e capacidade de resposta juntamente com Integridade são aquelas que representam menor resultado. Prestação de contas e responsabilidade se encontra na média destes dois blocos e converge de maneira bem próxima com as faixas de resultados verificados no IGovEO. Dessa forma, percebe-se por meio da média de cada categoria, no geral, uma maior preocupação dos municípios com as práticas relacionadas com Melhoria regulatória e confiabilidade, em seguida

com Transparência, na sequência com Prestação de contas e responsabilidade, posteriormente com Integridade e, por último, com Participação e capacidade de resposta.

Por meio da mediana, nas categorias Participação e capacidade de resposta e Integridade, verifica-se que mais da metade dos municípios da pesquisa possuem resultados menores que a média destas mesmas categorias. Esta situação indica que uma quantidade menor de municípios, com números maiores, elevou a média do grupo. Os valores do desvio padrão de ambas também indicam esta questão, pois representam a primeira e terceira maior dispersão dos dados entre as categorias. Com relação aos números de mínimo, destaca-se que apenas na categoria Integridade houve municípios com nenhuma pontuação. Isto significa que em todas as outras categorias os municípios do estudo fizeram pelo menos uma pontuação mínima. Já aos valores do máximo, infere-se que em todas as categorias, com exceção da Prestação de contas e responsabilidade, houve municípios com a pontuação máxima.

Com o objetivo de referenciar individualmente as localidades que possuem os valores mais extremos de cada variável, foram retratados na Tabela 4 aqueles municípios que apresentaram os dados mais espaçados em relação aos demais. Os municípios de Itapirapuã Paulista e Catanduva foram os municípios que tiveram menor (0,3060) e maior (0,9354) resultados do IGovEO, respectivamente.

Tabela 4 – Análise descritiva dos extremos mínimo e máximo do IGovEO e suas categorias.

Índice/Categorias	Mínimo		Máximo	
	Município	Valor	Município	Valor
IGovEO	Itapirapuã Paulista	0,3060	Catanduva	0,9354
Participação e capacidade de resposta	Emilianópolis	0,1429	Osasco e Araraquara	1,0000
Transparência	14 municípios	0,2500	264 municípios	1,0000
Prestação de contas e responsabilidade	Regente Feijó	0,0750	São João da Boa Vista	0,9989
Melhoria regulatória e confiabilidade	Canas	0,0714	Capão Bonito, Quatá e Dumont	1,0000
Integridade	5 municípios	0,0000	Guarulhos	1,0000

Fonte: Do autor (2023).

Já com relação as categorias, Emilianópolis foi o município com o menor valor (0,1429) para Participação e capacidade de resposta, enquanto os municípios Osasco e Araraquara apresentaram o melhor número (1,000) com relação a esta categoria. No que se refere a Transparência, tiveram 14 cidades com o menor valor pontuado (0,2500), e do outro lado 264 municípios alcançaram o valor máximo da categoria (1,0000). A cidade com menor número

Prestação de contas e responsabilidade foi Regente Feijó (0,0750), e a com maior São João da Boa Vista (0,9989). Canas é o município que apresenta o menor valor (0,0714) para a categoria Melhoria regulatória e confiabilidade, enquanto Capão Bonito, Quatá e Dumont foram aqueles que apresentaram o maior (1,000). Por fim, com relação a categoria Integridade 5 municípios não apresentaram nenhum conteúdo (0,0000), e Guarulhos foi o único município a apresentar pontuação total (1,0000).

## **7 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A ideia da realização deste estudo surgiu a partir da existência de poucos trabalhos sobre estimação orçamentária do setor público brasileiro e, também, pelo fato de não ter sido encontrado na literatura um índice específico de governança para o processo de planejamento orçamentário. Para tanto, o objetivo desta pesquisa foi propor um modelo de medição da governança na estimação orçamentária em municípios do estado de São Paulo.

O índice proposto é denominado IGovEO (Índice de Governança na Estimção Orçamentária) e foi desenvolvido a partir dos princípios de governança pública. Após uma revisão de literatura que abrangeu estudos e materiais governamentais sobre governança pública, o IGovEO se fundamentou em 5 categorias/princípios: (i) Participação e capacidade de resposta; (ii) Transparência; (iii) Prestação de contas e responsabilidade; (iv) Melhoria regulatória e confiabilidade; e, (v) Integridade. Por meio do índice foi possível observar a adoção dos municípios do Estado de São Paulo com relação aos fundamentos que cada categoria/princípio absorve.

Por meio dos resultados foi possível perceber que 44,41% dos municípios encontram-se nas faixas muito alto ou alto no que tange à governança na estimção orçamentária, 24,85% concentram-se nas faixas de resultado muito baixo ou baixo, e que 30,75% se situam na faixa médio. Além disso, ao analisar as categorias que representam o IGovEO, pode-se notar que os conteúdos vinculados a Transparência e Melhoria regulatória e confiabilidade são aquelas que possuem melhor resultado, e que, em contraponto, as categorias Participação e capacidade de resposta juntamente com Integridade são aquelas que representam menor resultado. A categoria Prestação de contas e responsabilidade se encontra entre estes dois blocos, e se situa bem próxima aos resultados verificados no IGovEO.

Portanto, para melhorar, de modo geral, a governança na estimção orçamentária dos municípios do Estado de São Paulo, considerando as carências encontradas pela mensuração do IGovEO, sugere-se aos gestores que adotem práticas, como: (i) implementar controles

internos baseados na gestão de risco, que privilegiará ações estratégicas de prevenção antes de processos sancionadores; (ii) incorporar padrões de conduta para orientar o comportamento dos agentes públicos, em consonância com as atribuições e funções de seus respectivos órgãos; (iii) estabelecer estrutura específica para a área orçamentária, com padrões específicos de atuação; (iv) direcionar ações que busquem explicitar de forma coesa as solicitações e consequentes resultados solicitados para sociedade, de forma tempestiva e inovadora perante a limitação de recursos e as possíveis mudanças de prioridades; (v) procurar alinhar de forma consistente a adesão de valores, princípios e normas éticas comuns para priorizar e sustentar o interesse público; (vi) promover o acesso e a simplificação administrativa de modo coordenado; e, (vii) ampliar a participação do cidadão por meio eletrônico, sem deixar a população sem acesso isolada; promover a modernização da gestão pública e a integração dos serviços públicos, especialmente aqueles prestados por meio eletrônico; dentre outros.

Com relação às contribuições da presente pesquisa, além das sugestões apontadas no parágrafo anterior, identificam-se as seguintes: disponibiliza uma estrutura teórica com base nos princípios de governança pública para ser utilizada como base para outras implantações e/ou novos estudos; dá o devido destaque a temática, uma vez que demonstra a relevância do orçamento público e da governança no processo de estimação orçamentária; cria um índice de governança na estimação orçamentária aplicável à municípios que pode ser aplicada e comparada; e, demonstra uma forma de avaliar e acompanhar o desenvolvimento da governança na estimação orçamentária nos municípios do estado de São Paulo.

Algumas limitações podem ser constatadas no desenvolvimento do estudo. A primeira diz respeito ao espaço temporal avaliado de um ano (2019). Recomenda-se que em pesquisas futuras o IGovEO seja empregado em uma linha temporal, com o objetivo de delimitar um maior quantitativo de dados da mesma cidade em diferentes anos. Esta alternativa propositará resultados mais robustos por meio da melhora ou piora na governança local ao longo dos anos. A segunda limitação refere-se à delimitação local de um estado específico, sem fazer referências às outras unidades da federação ou até mesmo a regiões integradas no estado de São Paulo. Sugere-se então, a mesma aplicação metodológica em estados ou regiões diferentes. Por meio da comparabilidade, este viés tem o propósito de perceber se diferentes locais possuem realidades distintas. Por fim, infere-se que a quantidade e o conteúdo dos indicadores de cada categoria podem não conjugar ou captar todos os preceitos vinculados a cada princípio da governança pública.

Como recomendação para trabalhos futuros, sugere-se o aprofundamento da discussão e da aplicação do IGovEO, seja por meio do seu emprego em diferentes localidades, pela

inclusão ou adaptação do índice, ou ainda pela sua utilização como variável em outros modelos. Este estudo não tem a pretensão de esgotar o assunto sobre a temática, como também não lhe é suportado apresentar todos os trabalhos e literaturas sobre o assunto. Não obstante, sugere-se por fim, a edição de mais estudos que envolvam a governança no orçamento ou planejamento público envolvendo referências nacionais e internacionais, pois, além de se perceber que as pesquisas voltadas para o assunto apresentam revisões de literatura generalistas aprofundando-se de maneira mais preponderante nos resultados, há elevada repetição de autores com estudos similares. Assim, novos estudos deste tópico trazem consigo fundamentações e evidências reflexivas mais abrangentes que corroboram com diversos aspectos integradores sobre a realidade global do assunto, bem como novas suposições teóricas e empíricas para trabalhos futuros.

Espera-se por fim que o estudo realizado possa representar um avanço teórico e prático no campo da governança de forma a possibilitar novas perspectivas e visões na condução e na elaboração de trabalhos, bem como na implementação de novas políticas públicas que desenvolvam a cidadania.

## REFERÊNCIAS

ABERG, C.; BANKEWITZ, M.; KNOCKAERT, M. Service tasks of board of directors: A literature review and research agenda in an era of new governance practices. **European Management Journal**, v. 37, n. 5, p. 648–663, 2019.

AFONSO, R. W. et al. Uma avaliação da adoção do BSC pelos Tribunais de Contas dos Estados. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 20, n. 66, p. 3–18, 30 jul. 2015.

ALMEIDA, M. A. et al. Quality Determinants of Corporate Governance Practices of Brazilian Companies of Traded that Have Public Investment. **Review of Business Management**, v. 12, n. 37, p. 369–387, 30 dez. 2010.

ANAO. **Better practice guide public sector governance**. Canberra: Australian National Audit Office, 2003.

ANDRADE, N. A. et al. **Planejamento governamental para municípios: plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e lei orçamentária anual**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

ANDRADE, N. A. **Contabilidade pública na gestão municipal**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

ANESSI-PESSINA, E. et al. Public sector budgeting: a European review of accounting and public management journals. **Accounting, Auditing & Accountability Journal**, v. 29, n. 3, p. 491–519, 21 mar. 2016.

AQUINO, C. V. M. G. et al. Governança pública dos municípios brasileiros. **Gestão & Regionalidade**, v. 37, n. 110, p. 203–220, 2020.

AQUINO, A. C. B.; AZEVEDO, R. R. The budgetary unrealism in brazilian municipalities. **Business & Management Review**, v. 5, n. 1, p. 1–14, 2015.

AZEVEDO, R. R. **Imprecisão na estimação orçamentária dos municípios brasileiros**. Ribeirão Preto: Dissertação (Mestrado em Contabilidade) - Universidade de São Paulo, 2013.

AZEVEDO, R. R. et al. A precariedade do conteúdo informacional dos anexos de riscos fiscais de municípios brasileiros. **Advances in Scientific and Applied Accounting**, v. 12, n. 2, 2019.

AZEVEDO, R. R.; AQUINO, A. C. B. O planejamento em municípios de pequeno porte em São Paulo. **Revista de Contabilidade e Organizações**, v. 10, n. 26, p. 63, 26 maio 2016.

BAHIA, L. O. **Guia referencial para construção e análise de indicadores**. Brasília: ENAP, 2021.

BALANZO, A. et al. Typical Challenges of Governance for Sustainable Regional Development in Globalized Latin America: A Multidimensional Literature Review. **Sustainability**, v. 12, n. 7, 2020.

BEUREN, I. M. et al. **Como elaborar trabalhos monográficos em contabilidade**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

BEVIR, M. **Key concepts in governance**. Los Angeles: Sage, 2009.

BEYERS, F.; HEINRICHS, H. Global partnerships for a textile transformation? A systematic literature review on inter- and transnational collaborative governance of the textile and clothing industry. **Journal of Cleaner Production**, v. 261, 2020.

BEZERRA FILHO, J. E. **Orçamento aplicado ao setor público: abordagem simples e objetiva**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

BOGONI, N. M. et al. Proposta de um modelo de relatório de administração para o setor público baseado no Parecer de Orientação nº 15/87 da Comissão de Valores Mobiliários: um instrumento de governança corporativa para a administração pública. **Revista de Administração Pública**, v. 44, n. 1, p. 119–142, fev. 2010.

BOVAIRD, T. Public governance: balancing stakeholder power in a network society. **International Review of Administrative Sciences**, v. 71, n. 2, p. 217–228, 30 jun. 2005.

BRASIL. **Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017** **Diário Oficial da União**, 2017. Disponível em: <[BRASIL. \*\*Guia da política de governança pública\*\*. Brasília: Casa Civil da Presidência da República, 2018.](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9203.htm#:~:text=DECRETO N%2C 9.203%2C DE 22,que lhe confere o art.>. Acesso em: 10 maio. 2021</a></p></div><div data-bbox=)

BRASIL. **Manual Técnico de Orçamento 2022**. 5. ed. Brasília: Secretaria de Orçamento

Federal, 2021.

BRELÀZ, G. DE; ALVES, M. A. O processo de institucionalização da participação na Câmara Municipal de São Paulo: uma análise das audiências públicas do orçamento (1990-2010). **Revista de Administração Pública**, v. 47, n. 4, p. 803–826, ago. 2013.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Reforma do estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional**. São Paulo; Brasília: ENAP; Editora 34, 1998.

BROLIANI, J. N. Responsabilidade na gestão fiscal: reflexões pontuais da lei complementar nº 101/2000 no contexto dos Estados-Membros. **A&C Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, v. 4, n. 16, p. 125–169, 2004.

BRUNO, R. M. **Lei de Responsabilidade Fiscal e orçamento público municipal**. 5. ed. Curitiba: Juruá, 2013.

CAVALCANTE JÚNIOR, F. C. et al. Contribuições dos Sistemas de Informação em uma Controladoria Municipal com base na Resolução 0001/2009 do Tribunal de Contas de Pernambuco. **Research, Society and Development**, v. 10, n. 4, p. 1–12, 9 abr. 2021.

CHRISTOPOULOS, B. G. C. **Orçamento público e controle de constitucionalidade: argumentação consequencialista nas decisões do STF**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016.

COUTO, L. C.; ANDRADE, R. H. R.; SANTOS, A. C. **Conflitos de agência entre conselhos municipais de previdência e o chefe do poder executivo**. XII CASI Congresso de Administração, Sociedade e Inovação. **Anais...**Palhoça: Even3, 2019

DEMARCO, D. J.; CHIEZA, R. A. **Pesquisa de desenvolvimento de metodologia de avaliação do alinhamento do PPA municipal e aplicação ao caso sul-riograndense: relatório de pesquisa**. Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2015.

EUROPEAN COMMISSION. **Better regulation: delivering better results for a stronger union**. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52016DC0615&from=EN>>. Acesso em: 10 maio. 2021.

FREITAS, R. K. V.; LUFT, M. C. M. S. Índice de governança eletrônica nos municípios: uma análise do Estado de Sergipe. **Revista Eletrônica de Ciência Administrativa (RECADM)**, v. 13, n. 1, p. 56–73, 2014.

GIACOMONI, J. **Orçamento governamental: teoria, sistema, processo**. São Paulo: Atlas, 2019.

GIACOMONI, J. **Orçamento público**. 18. ed. São Paulo: Atlas, 2021.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2019.

GODDARD, A. Contemporary public sector accounting research – An international comparison of journal papers. **The British Accounting Review**, v. 42, n. 2, p. 75–87, jun. 2010.

GOMES, D. F. R. **Governança digital: desenvolvimento de um índice para autarquias**

**públicas federais vinculadas ao Ministério da Educação.** Brasília: Dissertação (Mestrado em Administração Pública) - Universidade de Brasília, 2018.

**IBGC. Código das melhores práticas de governança corporativa.** São Paulo: IBGC, 2015.

**IBGE. Pesquisa de Informações Básicas Municipais - 2019.** Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/downloads-estatisticas.html>>. Acesso em: 4 ago. 2022.

**IBGE. IBGE Cidades.** Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/>>. Acesso em: 10 jun. 2022.

**IFAC. Governance in the public sector: a governing body perspective.** New York: IFAC, 2001.

**IIA. Supplemental guidance: the role of auditing in public sector governance.** 2. ed. Lake Mary: IIA, 2012.

JACOBS, K. Making Sense of Social Practice: Theoretical Pluralism in Public Sector Accounting Research: A Reply. **Financial Accountability & Management**, v. 29, n. 1, p. 111–115, fev. 2013.

JENSEN, J. L.; MORTENSEN, P. B.; SERRITZLEW, S. A Comparative Distributional Method for Public Administration Illustrated Using Public Budget Data. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 29, n. 3, p. 460–473, 7 jun. 2019.

JENSEN, M. C.; MECKLING, W. H. Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs and ownership structure. **Journal of Financial Economics**, v. 3, n. 4, p. 305–360, out. 1976.

LACERDA, C. M. **A Lei de Responsabilidade Fiscal: impactos e inovações nos mecanismos de controle dos gastos públicos no município do Recife.** Recife: Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Urbano) - Universidade Federal de Pernambuco, 2005.

LIMA, L. L. et al. Plano Plurianual como proxy para medir capacidades estatais: um estudo sobre o planejamento governamental nos municípios da região metropolitana de Porto Alegre. **urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v. 12, p. 1–16, 2020.

LYRIO, M. V. L.; DELLAGNELO, E. H. L.; LUNKES, R. J. O perfil metodológico da produção científica em orçamento público: uma análise do cenário brasileiro na primeira década do século XXI. **Revista de Gestão, Finanças e Contabilidade**, v. 3, n. 1, p. 90–106, 2013.

MALCHER, C. S. Z. G. **Renúncia de receita tributária: o caso do Estado do Pará.** Belém: Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade Federal de Pará, 2012.

MAPURUNGA, P. V. R.; PONTE, V. M. R.; OLIVEIRA, M. C. Determinantes das práticas de governança corporativa: um estudo nas empresas registradas na CVM. **Advances in Scientific and Applied Accounting**, v. 8, n. 3, p. 374–395, 31 ago. 2015.

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

MARTINS, G. A.; THEÓPHILO, C. R. **Metodologia da investigação científica para**



**ciências sociais aplicadas**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2016.

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

MATIAS-PEREIRA, J. A Governança Corporativa Aplicada No Setor Público Brasileiro. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 2, n. 1, p. 109–134, 2010b.

MAUSS, C. V. **Análise de demonstrações contábeis governamentais: instrumento de suporte à gestão pública**. São Paulo: Atlas, 2012.

MELLO, G.; SLOMSKI, V. Índice de governança eletrônica dos estados brasileiros (2009): no âmbito do poder executivo. **Revista de Gestão da Tecnologia e Sistemas de Informação Journal**, v. 7, n. 2, p. 375–408, 30 ago. 2010.

MIRANDA, W. F. **Antecedentes da aceitação e adoção da Auditoria Contínua no setor público brasileiro: O caso do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo**. São Paulo: Dissertação (Doutorado em Controladoria e Contabilidade) - Universidade de São Paulo, 2018.

MOURA, G. D. et al. Análise das práticas de governança eletrônica de municípios do Estado de Santa Catarina. **Ágora: revista de divulgação científica**, v. 20, n. 2, p. 84–106, 18 dez. 2015.

OECD. **OECD integrity review of Brazil: managing risks for a cleaner public service**. Paris: OECD Publishing, 2012.

OECD. **Recommendation of the council on budgetary governance**. Disponível em: <<https://www.oecd.org/gov/budgeting/Recommendation-of-the-Council-on-Budgetary-Governance.pdf>>. Acesso em: 5 maio. 2021.

OECD. **Public governance reform: Peru**. Disponível em: <<https://www.oecd.org/gov/public-governance-review-peru-highlights-en.pdf>>. Acesso em: 10 maio. 2021.

OECD. **Trust and public policy: how better governance can help rebuild public trust**. Paris: OECD Publishing, 2017.

OLIVEIRA, A. G.; PISA, B. J. IGovP: índice de avaliação da governança pública - instrumento de planejamento do Estado e de controle social pelo cidadão. **Revista de Administração Pública**, v. 49, n. 5, p. 1263–1290, out. 2015.

PALUDO, A. V.; PROCOPIUCK, M. **Planejamento governamental: referencial teórico, conceitual e prático**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

PISA, B. J. **Uma proposta para o desenvolvimento do índice de avaliação da governança pública (IGovP): instrumento de planejamento e desenvolvimento do estado**. Curitiba: Dissertação (Mestrado em Planejamento e Governança Pública) - Universidade Tecnológica Federal do Paraná, 2014.

QUINTANA, A. C. et al. **Contabilidade pública: de acordo com as novas Normas Brasileiras de Contabilidade aplicadas ao setor público e a Lei de Responsabilidade Fiscal**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

REED, M. S.; CURZON, R. Stakeholder mapping for the governance of biosecurity: a literature review. **Journal of Integrative Environmental Sciences**, v. 12, n. 1, p. 15–38, 2015.

ROCHA, C. M. C. Orçamento Público no Brasil: um estudo dos créditos adicionais. **Contabilidade, Gestão e Governança**, v. 4, n. 2, p. 135–162, 2001.

ROCHA, D. G.; ZUCCOLOTTO, R. A Modernização dos Tribunais de Contas do Brasil: Avaliação da implantação do PROMOEX nos Tribunais de Contas subnacionais. **Enfoque: Reflexão Contábil**, v. 36, n. 3, p. 70–88, 2 set. 2017.

ROSA, M. B. **Contabilidade do setor público**. São Paulo: Atlas, 2011.

SANTOS, R. R.; ROVER, S. Influência da governança pública na eficiência da alocação dos recursos públicos. **Revista de Administração Pública**, v. 53, n. 4, p. 732–752, ago. 2019.

SCHILLEMANS, T. Moving Beyond The Clash of Interests: On stewardship theory and the relationships between central government departments and public agencies. **Public Management Review**, v. 15, n. 4, p. 541–562, 1 maio 2013.

SECCHI, L. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Revista de Administração Pública**, v. 43, n. 2, p. 347–369, abr. 2009.

SELLER, E. P. Mechanisms for participation in the public system of social services in Spain: opportunities for the development of social work with a citizenist approach. **European Journal of Social Work**, v. 20, n. 3, p. 441–458, 4 maio 2017.

SILVA, A. M. V.; CÂNDIDO, G. A. **Governança Pública Municipal: proposição para aplicação de um índice sintético**. IX Encontro de Administração Pública da ANPAD VI - EnAPG 2022. **Anais...**Maringá: ANPAD, 2022

SILVA, M. V. G. Índice de Governança Pública Municipal (IGovPMun): um instrumento de avaliação e controle social. **Revista Brasileira de Planejamento e Desenvolvimento**, v. 11, n. 3, p. 795–821, 11 set. 2022.

SLOMSKI, V. **Controladoria e governança na gestão pública**. São Paulo: Atlas, 2005.

SLOMSKI, V. et al. **Governança corporativa e governança na gestão pública**. São Paulo: Atlas, 2008.

SOUZA, R. O. **Índice de Governança Pública Municipal - IGovM: instrumento de gestão societal**. Curitiba: Dissertação (Mestrado em Planejamento e Governança Pública) - Universidade Tecnológica Federal do Paraná, 2018.

TCU. **Referencial básico de Governança: aplicável a órgãos e entidades da administração pública**. 2. ed. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2014.

TCU. **Governança Pública 2021**. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/governanca/governancapublica/organizacional/levantamento-de-governanca/>>. Acesso em: 4 ago. 2022.

TEIXEIRA, A. F.; GOMES, R. C. Governança pública: uma revisão conceitual. **Revista do**

**Serviço Público**, v. 70, n. 4, p. 519–550, 27 dez. 2019.

TRIVIÑOS, A. N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação - o positivismo, a fenomenologia, o marxismo**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

UNITED NATIONS. **The road to dignity by 2030: ending poverty, transforming all lives and protecting the planet**. Disponível em:  
<[https://www.un.org/disabilities/documents/reports/SG\\_Synthesis\\_Report\\_Road\\_to\\_Dignity\\_by\\_2030.pdf](https://www.un.org/disabilities/documents/reports/SG_Synthesis_Report_Road_to_Dignity_by_2030.pdf)>. Acesso em: 11 maio. 2021.

UNITED NATIONS. **World public sector report: responsive and accountable public governance**. New York: United Nations, 2015.

URBINATTI, A. M. et al. The conceptual basis of water-energy-food nexus governance: systematic literature review using network and discourse analysis. **Journal of Integrative Environmental Sciences**, 2020.

VAN DER VEGT, R. G. A literature review on the relationship between risk governance and public engagement in relation to complex environmental issues. **Journal of Risk Research**, v. 21, n. 11, p. 1–18, 2 nov. 2018.

VASCONSELOS, L. R. S.; AQUINO, C. V. M. G.; CASTELO, J. L. **Governança Pública dos Estados Brasileiros**. XXII SemeAD Seminários em Administração. **Anais...**São Paulo: FEA/USP, 2019

WORLD BANK. **Sourcebook for evaluating global and regional partnership programs: indicative principles and standards**. Washington: World Bank, 2007.

### **ARTIGO 3 - Governança na estimação orçamentária e indicadores socioeconômicos: analisando a qualidade da governança dos municípios do estado de São Paulo**

#### **RESUMO**

Este artigo teve como objetivo verificar a relação entre o Índice de Governança na Estimação Orçamentária (IGovEO) com indicadores socioeconômicos. Para atender esta finalidade buscou-se empreender uma pesquisa descritiva, documental e quantitativa, utilizando-se da metodologia estatística de regressão linear múltipla. O resultado do modelo retornou que as variáveis condizentes ao PIB, ao acesso à esgotamento sanitário, aos gastos com cultura, esporte e lazer e IDEB 9º ano, operaram de maneira esperada, isto é, um relacionamento direto com a variável explicada (IGovEO). Contrariamente, a variável relacionada gastos com saúde teve uma relação negativa, contestando as evidências teóricas/empíricas de trabalhos sobre governança. Já as variáveis relacionadas a vulnerabilidade social e a taxa de homicídios tiveram sinais esperados, com coeficientes negativos. Todas as variáveis do modelo, com exceção da variável condizente aos gastos com cultura, esporte e lazer, foram estatisticamente significantes. Isto indica que as variáveis independentes exercem importante influência sobre a variável dependente, contribuindo para o modelo. Como resultado, este trabalho mostra que boas práticas de governança na estimação orçamentárias, na maior parte, se relacionam positivamente com os indicadores socioeconômicos.

**Palavras-Chave:** Governança; Indicadores socioeconômicos; Estimação orçamentária; Índice de governança; IGovEO.

## 1 INTRODUÇÃO

O papel da boa governança como elemento importante para a eficácia do desenvolvimento governamental tem sido enfatizado de maneira bem contundente nas últimas décadas. Argumenta-se neste contexto que a mera alocação de recursos públicos para bens e serviços pode não levar a resultados desejáveis se as instituições orçamentárias - envolvendo a formulação, execução e monitoramento do orçamento - estiverem em mal funcionamento (RAJKUMAR; SWAROOP, 2008). Assim, evidencia-se que o estabelecimento de uma governança local responsável e eficaz é elemento chave para a construção de um governo capaz de atender as necessidades de sua população (JACKSON, 2018).

Nesta perspectiva, de acordo com Aquino et al. (2020, p. 204), “a governança pode ser entendida como os arranjos que são feitos para garantir que os resultados pretendidos pelas partes interessadas sejam alcançados”. No âmbito público, que tem por finalidade melhorar ou manter o bem-estar social da população, essas partes interessadas se referem aos cidadãos (IFAC, 2014). Dessa maneira, a configuração de uma boa governança implica na promoção de princípios vinculados a transparência, equidade, prestação de contas, responsabilidade e eficácia em todos os níveis, devendo-se incrementar instituições e processos que sejam perceptivos e receptivos por toda a população (E-VAHDATI; ZULKIFLI; ZAKARIA, 2019; IFAC, 2001).

Apesar do avanço conceitual e prático de que tais estruturas significam a melhoria da capacidade de gestão e governança do setor público, cabe reconhecer que para que o atendimento das demandas sociais seja efetivo, é fundamental monitorar e fortalecer ainda mais os mecanismos de governança existentes como forma de fiscalizar e reduzir ainda mais o distanciamento entre Estado e sociedade. Assim, “a sociedade deve exercer seu papel de principal interessada nos resultados do Estado e demandar dele novas estruturas de governança que possibilitem a ela o desempenho de funções de avaliação, direcionamento e monitoramento de ações” (TCU, 2014, p. 16). Por isso, estudos e perspectivas da sociedade que não estejam vinculados especificamente ao governo, são importantes para que se perceba se os mecanismos instituídos estão focados no alcance de resultados que estejam alinhados com as expectativas da sociedade.

Para tanto, segundo Oliveira e Pisa (2015), é necessário definir instrumentos avaliativos, fundamentados nos princípios da governança pública, que, de forma sistemática e tempestiva, avaliem a efetividade das ações governamentais. Neste sentido, nos últimos anos foram desenvolvidos diversos índices que buscam mensurar e avaliar a governança pública instituída

em entes ou órgãos públicos. Tais índices podem buscar um tipo de monitoramento/avaliação mais amplo, ou abarcar uma área específica. O Índice de Avaliação da Governança Pública (IGovP) e o Índice de Governança Pública Municipal (IGovM), criados por Pisa (2014) e Souza (2018), respectivamente, são exemplos de medidores de governança pública mais abrangente, pois suas composições possuem dimensões com indicadores que se vinculam à diversas áreas de atuação do setor público de forma geral, como saúde, educação, assistências social, renda, dentre outras. Já o Índice de Governança Eletrônica dos Estados Brasileiros (IGEB) proposto por Mello e Slomski (2010) e o Índice de Governança Digital das Autarquias Brasileiras (IGD-Aut) por Gomes (2018), procuram traduzir governanças específicas do setor eletrônico/digital do âmbito público.

Face a isto, apesar das divergências entre abordagens e definições, além das variadas e diferentes facetas de aplicabilidade, há um consenso entre os formuladores de políticas, sociedade civil e campo científico, que a noção e implementação de uma boa governança pública é parte integrante do desenvolvimento de uma sociedade mais transparente, justa e equitativa, e que ainda há uma demanda crescente para medir vários aspectos que envolvem a governança no setor público (CRUZ; MARQUES, 2019; FREITAS, 2022; YONG; WENHAO, 2012). No Brasil, há diversos estudos que convergem para este tipo de entendimento, apontando que uma boa governança influencia, positivamente, o desenvolvimento local. Tais trabalhos identificam que as práticas dos conteúdos e premissas que envolvem a governança têm influxo na eficiência da aplicação dos recursos públicos nos municípios, demonstrando que quando estas ações estão assentadas, afetam positivamente a sociedade (SANTOS; FREITAS; VICENTE, 2018; SANTOS; ROVER, 2019).

Dessa forma, parte-se que o processo orçamentário governamental possui importante papel na discricionariedade e execução de políticas públicas, uma vez que é por meio de seu planejamento e de sua deliberação que elas podem ser instrumentalizadas para a sociedade. Assim, principalmente por existir um complexo e multifacetado conjunto de diversos atores, que possuem motivações próprias, em um contexto que as relações de poder são diferentes, e que ainda envolve valores monetários vultosos (MELO et al., 2018), é ainda mais necessário que atribuições de governança estejam efetivadas para que todo o processo seja democrático e atenda o bem comum.

Posto isso, considerando a relevância que a governança e o processo de estimação orçamentária possuem dentro da administração pública, desempenhando um papel chave no crescimento social e econômico, ao mesmo tempo em que proporciona maior robustez e confiança à gestão pública (AZEVEDO, 2013; BOGONI et al., 2010; SELLER, 2017), o

presente estudo tem como objetivo verificar a relação entre o Índice de Governança na Estimação Orçamentária (IGovEO), proposto no artigo anterior desta tese, com indicadores socioeconômicos. O relacionamento do IGovEO com indicadores socioeconômicos tem a finalidade de perceber se localidades que possuem sistemas orçamentários mais maturados em práticas de governança trazem consigo melhores indicadores socioeconômicos.

No que se refere à organização estrutural do artigo, ressalta-se que além desta introdução, onde é apresentado a contextualização e o objetivo da pesquisa, o trabalho está estruturado em mais quatro seções. Na segunda, apresenta-se a revisão de literatura com trabalhos similares. Na sequência são apresentados os caminhos trilhados para o desenvolvimento da proposta do artigo, isto é, os procedimentos metodológicos. Neste tópico é feita a especificação do modelo econométrico utilizado, a descrição, a fonte e as principais características do conjunto de variáveis selecionadas e a apresentação das evidências teóricas/empíricas observadas em estudos anteriores. Na quarta seção estão apresentados os resultados e as discussões geradas por meio do estudo econométrico acerca da proposta da pesquisa, bem como a realização de testes para detectar se há problemas de normalidade, heteroscedasticidade, multicolinearidade e autocorrelação. E, por fim, na quinta seção, apresentam-se as considerações finais retomando as principais ideias do artigo, as limitações e as proposições de trabalhos futuros.

## **2 GOVERNANÇA E INDICADORES SOCIOECONÔMICOS**

Considerando índices que procuram mensurar a governança no âmbito público, há diversos trabalhos que buscam relacioná-los com indicadores socioeconômicos.

Santos e Rover (2019) verificaram a influência de práticas de governança pública na eficiência da aplicação dos recursos públicos em saúde e educação de municípios brasileiros. Para tanto, preliminarmente, os autores construíram um índice de governança pública com a finalidade de relacioná-lo a variáveis socioeconômicas, como PIB, Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), taxa de desemprego, bem como aquelas que se vinculam às áreas da saúde e educação. O índice de governança pública construído se pautou nos princípios da transparência, participação, integridade, conformidade legal, equidade e efetividade. Posteriormente, por meio de modelos estatísticos de regressão, procurou-se verificar a influência das variáveis que compunham o modelo com o índice de governança pública criado. Como conclusão, Santos e Rover (2019) perceberam que as práticas de governança pública adotadas pelos municípios influenciam a eficiência da aplicação dos recursos públicos em educação e saúde.

Rajkumar e Swaroop (2008) também analisaram o impacto da boa governança sobre a aplicação de recursos públicos destinados à saúde e educação, contudo no âmbito mundial, em 91 países. Os autores demonstraram que as diferenças na eficácia dos gastos públicos podem ser amplamente explicadas pela qualidade da governança. Os gastos públicos com a educação primária tornam-se mais eficazes em países com boa governança. De maneira similar, os gastos com saúde pública reduzem as taxas de mortalidade infantil em países com boa governança. E de modo mais abrangente, Rajkumar e Swaroop (2008) inferem que o gasto público não tem impacto sobre os resultados de saúde e educação em países mal governados. Isto implica que o simples aumento dos gastos públicos com saúde e educação, não necessariamente, levará a melhores resultados se os países tiverem uma governança deficiente.

Marino et al. (2016), procuraram investigar a relação entre os indicadores de governança do Banco Mundial e os indicadores de desenvolvimento socioeconômico nos países que formam o Brics (Brasil, Rússia, Índia, Coreia do Sul e África do Sul). Para tanto, aplicando-se a análise de dados em painel, os autores utilizaram bases de dados de organizações internacionais do período de 2005 a 2012. Os resultados da pesquisa indicam relações positivas entre o PIB e o indicador controle da corrupção e entre o IDH e os indicadores controle da corrupção e eficácia do governo, além de uma relação negativa entre o PIB e os indicadores estabilidade política e voz e responsabilização. De acordo com Marino et al. (2016), a capacidade explicativa das dimensões de governança em relação ao IDH é maior quando comparada à das dimensões de governança relacionadas com o PIB, o que pode ser entendido pelo fato de que o segundo trata apenas da dimensão econômica, enquanto o IDH engloba outros fatores.

Já o estudo de Freitas (2022) teve como objetivo perceber a influência dos mecanismos de governança democrática no desenvolvimento socioambiental de municípios brasileiros. Para tanto o método estatístico de regressão linear múltipla foi utilizado. A pesquisa foi aplicada em 677 municípios, distribuídos nas cinco regiões geográficas do país. Para aplicação do modelo, Freitas (2022) recorreu a dois construtos: Governança Democrática, tendo como medida os indicadores transparência pública, conselhos municipais de políticas públicas e atendimento ao cidadão; e Desenvolvimento Socioambiental, empregando como medidas os indicadores de educação, saúde, segurança e, saneamento e meio ambiente. Os resultados do trabalho inferem uma influência positiva e significativa, apenas, da transparência pública no desenvolvimento em educação e saúde, e do atendimento ao cidadão no desenvolvimento em segurança pública. As demais variáveis não foram estatisticamente significantes.



Beuren, Moura e Kloepfel (2013) realizaram um estudo que objetivou analisar as práticas de governança eletrônica e sua correlação com a eficiência na utilização das receitas orçamentárias dos municípios. A amostra da pesquisa compreendeu os 26 estados brasileiros, excetuando-se apenas o Distrito Federal. Para execução da proposta, os autores utilizaram a Análise Envoltória de Dados (DEA). A eficiência no uso das receitas pelos estados, para identificar as regiões brasileiras que apresentam melhor combinação da receita total (receita corrente, receita de capital), foi relacionada com seu Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), com o Produto Interno Bruto (PIB) e com tamanho populacional de cada ente. Os resultados do trabalho evidenciaram que os estados com melhores práticas de governança concentram-se na região Sudeste, seguidos da região Sul, e que o índice médio geral de governança foi de 58%. Com relação à eficiência na utilização das receitas, os cálculos efetuados pelo modelo DEA demonstraram que todos os estados das regiões Sudeste e Sul apresentaram *scores* eficiente, apresentando uma melhor combinação de receitas correntes e receitas de capital com IDH, PIB e tamanho populacional. Já a região Norte foi aquela que apresentou a menor média de eficiência.

Por fim, Baldissera et al. (2018) elaboraram uma pesquisa que buscou analisar a influência dos indicadores socioeconômicos, contábeis e de transparência na governança eletrônica dos estados em 2011 a 2015. Para atender a proposta, o estudo adotou uma abordagem quantitativa, com a utilização da técnica estatística de regressão linear múltipla. Os resultados evidenciaram que existe uma relação positiva entre estes mecanismos de governança e as características socioeconômicas e de transparência, além de uma influência negativa entre as variáveis contábeis e os mecanismos de governança eletrônica dos estados brasileiros.

### **3 METODOLOGIA**

A proposição deste estudo procurou tratar as determinantes do IGovEO com variáveis socioeconômicas de maneira conjunta. Para tanto, fez-se uma pesquisa descritiva, documental e quantitativa utilizando o método estatístico de regressão linear múltipla para atendimento do objetivo proposto, procurando constatar a relação entre o IGovEO e as variáveis socioeconômicas dos municípios do Estado de São Paulo. O estado de São Paulo é aquele que possui o segundo maior quantitativo de municípios em relação às outras unidades federativas, ficando atrás apenas de Minas Gerais. Os 645 municípios integrados à São Paulo representam conjuntamente 11,58% dos 5.570 municípios presentes em todo o território brasileiro (IBGE, 2020c).

De acordo com Hair et al. (2009) esse método de análise é apropriado quando o problema de pesquisa envolve uma única variável dependente (explicada), relacionada a duas ou mais variáveis independentes (explicativa). A finalidade de análise por meio da regressão múltipla é perceber as mudanças na variável dependente com as variações nas variáveis independentes.

Para tanto, o conteúdo para construção da regressão múltipla, proposto neste artigo, se apoiou em dados obtidos nos portais do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), do Ministério da Cidadania (MC), do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS), da Secretaria de Tesouro Nacional (STN), do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), e do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). A coleta dos dados foi feita nos portais eletrônicos destes órgãos e ocorreu no segundo semestre de 2022. O período escolhido para análise foi o ano de 2019, uma vez que tais entes não possuem periodicidade de publicação dos dados similares, e porque o ano de 2020 está influenciado pelo impacto que a pandemia da COVID-19 ocasionou no contexto nacional e mundial.

A respectiva base de dados para integração do modelo, contém uma variável dependente e sete variáveis independentes. Sendo que de um lado tem-se o resultado individual do IGOV<sub>EO</sub> (*IGovEO*) como variável dependente, e do outro (i) o PIB *per capita* (*Pib*), (ii) a vulnerabilidade social (*VuSo*), (iii) o acesso à esgotamento sanitário (*EsgSan*), (iv) os gastos *per capita* com Cultura, Esporte e Lazer (*CulEspLaz*), (v) a taxa de homicídios (*TaHo*), (vi) os gastos *per capita* com Saúde (*Sau*), e (vii) o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) referente ao 9º ano (*Ideb*), como variáveis independentes. As respectivas variáveis com suas características, descrições e fontes podem ser observadas no Quadro 1.

Quadro 1 – Tipo, descrição e fonte das variáveis.

<b>Tipo</b>	<b>Variável</b>	<b>Descrição da Variável</b>	<b>Fonte</b>
Dependente	IGovEO ( <i>IGovEO</i> )	Índice de Governança na Estimação Orçamentária	-
Independente	PIB <i>per capita</i> ( <i>Pib</i> )	Produto Interno Bruto <i>per capita</i>	IBGE
Independente	Vulnerabilidade social ( <i>VuSo</i> )	Refere ao % da população em situação de vulnerabilidade econômica considerando pobreza e extrema pobreza (Número de pessoas cadastradas no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico) dividido pela população do município)	MC e IBGE
Independente	Acesso à esgotamento sanitário ( <i>EsgSan</i> )	Refere ao % da população com acesso à esgotamento sanitário (População total residente com acesso à esgotamento sanitário dividido pela população do município)	SNIS e IBGE

Independente	Gastos <i>per capita</i> com Cultura, Esporte e Lazer ( <i>CulEspLaz</i> )	Gastos (por função) <i>per capita</i> com Cultura, Esporte e Lazer dos municípios	STN e IBGE
Independente	Taxa de homicídios ( <i>TaHo</i> )	Taxa de homicídios (100.000 Habitantes)	IPEA
Independente	Gastos <i>per capita</i> com Saúde ( <i>Sau</i> )	Gastos (por função) <i>per capita</i> com Saúde	STN e IBGE
Independente	IDEB 9º ano ( <i>Ideb</i> )	Se refere a qualidade e aprendizado do ensino fundamental dos anos finais (6º ao 9º ano)	INEP

Fonte: Do autor (2023).

As variáveis *VuSo*, *EsgSan*, *CulEspLaz* e *Sau*, foram construídas pelo autor, uma vez que os valores brutos não estão equiparados para comparabilidade de acordo com o porte populacional de cada município. Dessa maneira, as variáveis *VuSo* e *EsgSan* estão especificadas pelas suas representatividades perante o quantitativo de habitantes, e as variáveis *CulEspLaz* e *Sau* foram transformadas em *per capita*. Sem este ajuste, os dados municipais estariam com grandezas e representatividades diferentes, impossibilitando a comparabilidade dos números e enviando os resultados. Já as variáveis *Pib*, *TaHo* e *Ideb*, foram retiradas diretamente de suas fontes, sem qualquer tipo de ajuste. Além disso, por se tratarem de valores monetários e diferentes de zero, as variáveis *Pib*, *CulEspLaz* e *Sau* foram transformadas em logaritmo com o objetivo de melhorar e reduzir problemas no modelo (WOOLDRIDGE, 2007). Os valores relacionados à população foram extraídos do portal do IBGE (IBGE, 2019), e representam a estimativa populacional do exercício de 2019. A equação que representa o modelo estimado é a seguinte:

$$IGovEO = \beta_0 + \beta_1 \log(Pib) + \beta_2 VuSo + \beta_3 EsgSan + \beta_4 \log(CulEspLaz) + \beta_5 TaHo + \beta_6 \log(Sau) + \beta_7 Ideb + u_i \quad (1)$$

De acordo com as evidências teóricas/empíricas observadas em estudos anteriores sobre governança no setor público, espera-se que todas as variáveis explicativas (*Pib*, *EsgSan*, *CulEspLaz*, *Sau* e *Ideb*), com exceção da *VuSo* e da *TaHo*, tenham relacionamento direto com a variável explicada (*IGovEO*), isto é, espera-se um sinal positivo em todos esses coeficientes. Dessa forma, melhores níveis de governança apresentam retornos positivos no PIB, no acesso ao esgotamento sanitário, em maiores gastos com cultura, esporte, lazer e saúde, além de melhorar o desempenho dos alunos locais nos índices de desenvolvimento do ensino. Já o relacionamento da *VuSo* e da *TaHo* com a variável explicada (*IGovEO*) é inverso. Menores níveis de governança tendem a aumentar a vulnerabilidade e as taxas de homicídio local. O resumo de tais evidências teóricas/empíricas esperadas pode ser observado no Quadro 2.

Salienta-se que como o IGovEO foi criado por este estudo, tais evidências teóricas/empíricas esperadas se referem à estudos anteriores sobre governança no âmbito público.

Quadro 2 – Evidências teóricas/empíricas esperadas para o IGovEO.

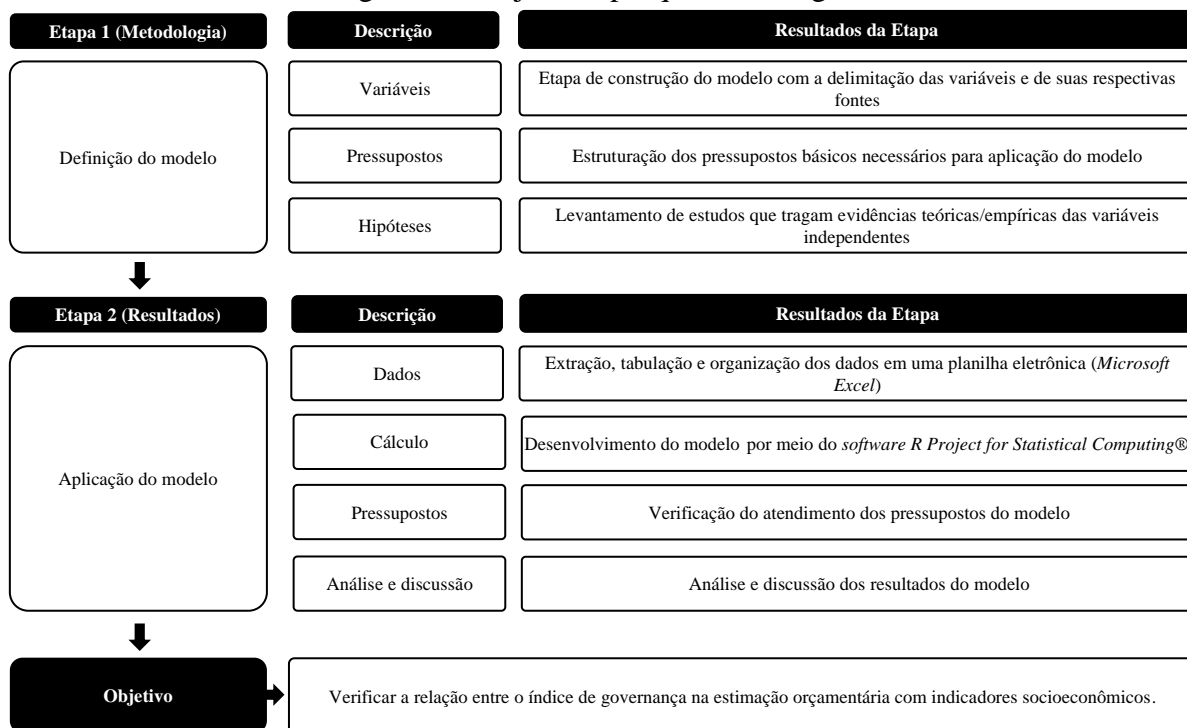
Variável	Evidências teóricas/empíricas	Sinal esperado
PIB <i>per capita</i> ( <i>Pib</i> )	(SANTOS; ROVER, 2019) (MARINO et al., 2016) (PISA, 2014) (RODRIGUES; RODRIGUES, 2019) (AMAVILAH, 2009) (TELES, 2022)	(+)
Vulnerabilidade Social ( <i>VuSo</i> )	(RODRIGUES; RODRIGUES, 2019) (PISA, 2014) (AQUINO et al., 2020)	(-)
Acesso à esgotamento sanitário ( <i>EsgSan</i> )	(NUNES, 2016) (RÊGO; VASCONCELOS; SANTOS, 2018) (CRUZ; MARQUES, 2019) (SANTOS; ROVER, 2019)	(+)
Gastos <i>per capita</i> com Cultura, Esporte e Lazer ( <i>CulEspLaz</i> )	(NAZI; AMBONI, 2018) (NAZI; AMBONI, 2021) (CRUZ; MARQUES, 2019) (SANTOS; FREITAS; VICENTE, 2018)	(+)
Taxa de homicídios ( <i>TaHo</i> )	(MALHEIRO, 2018) (SOUZA, 2011) (FREITAS, 2022) (PINTO; SILVA; CRUZ, 2021)	(-)
Gastos <i>per capita</i> com Saúde ( <i>Sau</i> )	(RODRIGUES; RODRIGUES, 2019) (SOUZA, 2018) (MARINO et al., 2016) (AMAVILAH, 2009) (SANTOS; ROVER, 2019)	(+)
IDEB 9º ano ( <i>Ideb</i> )	(SANTOS; ROVER, 2019) (RODRIGUES; RODRIGUES, 2019) (SOUZA, 2018) (FERREIRA, 2018) (CASIMIRO, 2017) (MARINO et al., 2016)	(+)

Fonte: Do autor (2023).

Diante dessas diretrizes os dados foram tabulados e organizados em uma planilha eletrônica (*Microsoft Excel*) e, posteriormente, tratados e analisados por meio do *software R Project for Statistical Computing*®.

Resumidamente, a Figura 1 destaca o desenho do projeto de pesquisa aplicado para o presente estudo.

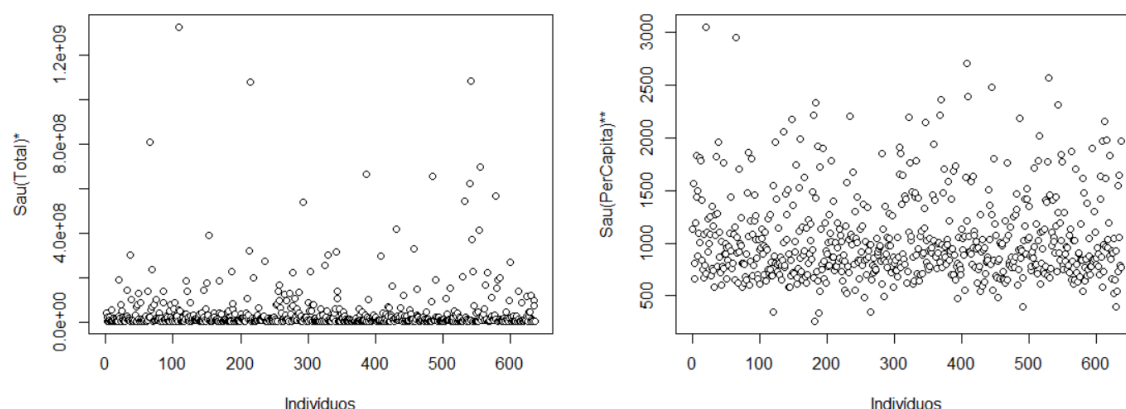
Figura 1 – Projeto de pesquisa do artigo.



Fonte: Do autor (2023).

#### 4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

Inicialmente foi realizada uma análise gráfica da variável independente *Sau*, que corresponde aos gastos per capita com saúde nos municípios do estado de São Paulo. Esta verificação busca clarificar a importância de parametrizar algumas variáveis. Como pode ser observado na Figura 2, o gráfico do lado esquerdo, que compreende o montante de gastos com saúde por município *Sau(Total)*, deixa evidente que municípios com populações mais elevadas naturalmente também possuem um volume maior de gastos com saúde. Os quatro municípios destacados isoladamente, na parte superior do gráfico, se tratam de Guarulhos, Campinas, e São Bernardo do Campo, respectivamente a segunda, terceira e quarta cidades mais populosas do Estado de São Paulo. Em números absolutos, as referidas cidades são as únicas que aplicaram mais de 1 bilhão de reais na área da saúde em 2019. Guarulhos aplicou R\$ 1.079.649.511,27, Campinas R\$1.326.280.871,11, e São Bernardo do Campo R\$1.084.533.430,06. Contudo, quando se analisa o segundo gráfico, que agora considera os gastos com saúde de maneira per capita *Sau(Total)*, é perceptível que a comparabilidade entre os municípios fica mais coesa e mais justa, dando maior robustez e fidedignidade à realidade local de maneira comparada.

Gráfico 1 – Variável independente *Sau*.

Fonte: Do autor (2023).

Nota: \* dados em valores absolutos *Sau(Total)*, \*\* dados per capita *Sau(PerCapita)*

Infere-se que a capital São Paulo conjuntamente a outras 12 cidades, foram excluídas da população porque não possuíam dados disponíveis referente a variável dependente *IGovEO*, ou às variáveis independentes relativas ao acesso à esgotamento sanitário (*EsgSan*) ou ao resultado do IDEB 9º ano (*Ideb*). Deste modo, com a referida exclusão, a amostra final contou com 623 municípios.

Na sequência, fez-se uma análise descritiva das variáveis de interesse da pesquisa. A análise verificou a média, a mediana, o desvio padrão, e os valores máximo e mínimo de cada variável. Para melhor percepção e entendimento da realidade local, as variáveis relacionadas ao PIB per capita (*Pib*), aos gastos per capita com Cultura, Esporte e Lazer (*CulEspLaz*), e aos gastos per capita com Saúde (*Sau*), estão dispostas sem transformação logarítmica. Os dados se encontram dispostos na Tabela 1.

Tabela 1 – Análise descritiva das variáveis.

Variáveis	Média	Mediana	Desvio Padrão	Mínimo	Máximo
<i>IGovEO</i>	0,68	0,68	0,12	0,32	0,94
<i>Pib</i>	31.669,25	25.478,69	23.009,14	8.026,41	245.702,59
<i>VuSo</i>	0,15	0,13	0,07	0,02	0,40
<i>EsgSan</i>	81,92	88,87	19,75	12,17	100,00
<i>CulEspLaz</i>	97,25	73,03	81,00	2,57	646,56
<i>TaHo</i>	15,68	13,16	14,69	0,00	80,13
<i>Sau</i>	1.014,12	909,08	390,97	253,90	3.054,92
<i>Ideb</i>	5,27	5,30	0,44	3,80	6,70

Fonte: Do autor (2023).

Com base nos números evidenciados, observa-se que a média do *IGovEO* foi de 0,68 e o maior e menor *IGovEO* alcançaram, respectivamente, 0,94 e 0,32. A mediana ficou similar à média e indica que metade dos municípios do estudo apresenta resultados melhores que 0,68.

Com relação as variáveis socioeconômicas, pode-se verificar por meio da Tabela 1, a existência de municípios que não possuíram em 2019 a incidência de homicídios. Entretanto, por meio da mediana, é possível notar que mais da metade das cidades do estado de São Paulo possuem uma taxa de homicídio acima de 13,16. Isto significa que em 50% dos municípios paulistas houve mais de 13 homicídios a cada 100.000 habitantes. Ressalta-se também, que a maior taxa de homicídios da amostra foi de 80,13. Com relação a vulnerabilidade social, considerando a mesma análise da mediana, pode-se afirmar que pelo menos 50% dos municípios de análise possuem, no mínimo, 13% da população em situação de pobreza ou extrema pobreza. Já por meio da variável condizente ao acesso à esgotamento sanitário, denota-se que em média, 81,92% da população das cidades paulistas está coberta por este tipo de serviço. O resultado do IDEB 9º ano corrobora que em média, a nota que varia entre 0 e 10, é de 5,27. De acordo com a meta estabelecida no Plano Nacional de Educação (PNE) (BRASIL, 2014), a meta estabelecida para o IDEB em 2019 foi de 5,2. Isto significa que a média das notas dos municípios do estado de São Paulo ficaram acima da meta estipulada para o exercício.

Quanto às variáveis independentes que se referem a valores monetários, observa-se uma média de gastos per capita com Cultura, Esporte e Lazer de R\$97,25. Esta variável varia de um mínimo de R\$2,57 até um máximo de R\$646,56, um hiato importante entre estes dois municípios. O mesmo acontece com o PIB per capita, que apresenta um mínimo de R\$8.026,41 e um máximo de R\$245.702,59. Já os gastos per capita com saúde possuem maior equilíbrio, tal evidência pode ser notada pelos seus valores de média e desvio padrão.

Com o objetivo de referenciar individualmente as localidades que possuem os valores mais extremos de cada variável, foram retratados na Tabela 2 aqueles municípios que apresentaram os dados mais espaçados em relação aos demais. Os municípios de Biritiba-Mirim e Catanduva foram os municípios que tiveram menor (0,32) e maior (0,94) resultados do *IGovEO*, respectivamente. Já com relação ao PIB, Pracinha (R\$8.026,41) é o município com menor índice per capita, e Queiroz (R\$245.702,59) o maior. A vulnerabilidade social de São Caetano do Sul foi a menor entre a amostra (0,02), já Taquarivaí foi a que apontou o maior indicador (0,40). Nazaré Paulista é a cidade com o menor índice de esgotamento sanitário (12,17), e em contrapartida, há 58 municípios que dão acesso completo (100,00) a sua população residente. Com relação aos gastos com cultura, esporte e lazer, Macaúbal é aquele que possui a menor (R\$2,57) aplicação per capita de recursos, enquanto Rifaina possui o maior volume (R\$646,56) de dispêndio individual entre seus moradores. Óleo é o município com a maior taxa de homicídio por 100.000 habitantes (80,13), ao passo que 134 cidades não registraram homicídios em seus territórios no ano de 2019. A localidade com menor aplicação

de recursos financeiros na área da saúde é Ferraz Vasconcelos, R\$253,90, por habitante, enquanto Américo de Campos aplica o maior volume per capita, R\$3.054,92. Por fim, enquanto Rincão e Ituverava apresentaram os índices mais baixos (3,80) para o resultado do IDEB 9º ano, Santana da Ponte Pensa apontou a melhor nota para o respectivo medidor educacional.

Tabela 2 – Análise descritiva dos indivíduos dos extremos mínimo e máximo das variáveis.

Variáveis	Mínimo		Máximo	
	Município	Valor	Município	Valor
<i>IGovEO</i>	Biritiba-Mirim	0,32	Catanduva	0,94
<i>Pib</i>	Pracinha	8.026,41	Queiroz	245.702,59
<i>VuSo</i>	São Caetano do Sul	0,02	Taquarivaí	0,40
<i>EsgSan</i>	Nazaré Paulista	12,17	58 municípios	100,00
<i>CulEspLaz</i>	Macaubal	2,57	Rifaina	646,56
<i>TaHo</i>	134 municípios	0,00	Óleo	80,13
<i>Sau</i>	Ferraz de Vasconcelos	253,90	Américo de Campos	3.054,92
<i>Ideb</i>	Rincão e Ituverava	3,80	Santana da Ponte Pensa	6,70

Fonte: Do autor (2023).

Na sequência, para perceber se o modelo construído ficou adequado, verificou-se se os pressupostos básicos exigidos pelo método de regressão múltipla estavam atendidos. Para tanto, foram realizados testes com o objetivo de detectar a existência de possíveis problemas de normalidade, heteroscedasticidade, multicolinearidade e autocorrelação. De acordo com Gujarati e Porter (2011, p. 441) não existe um teste específico “que tenha sido considerado, sem dúvida alguma, o melhor [o mais eficiente no sentido estatístico], e por isso o analista ainda se vê na posição nada invejada de considerar diversos procedimentos de teste” para detecção de possíveis problemas que envolvam uma regressão. Assim, de maneira prudente, com exceção da multicolinearidade que é aplicada individualmente em cada variável, o presente estudo primou pela aplicação mínima de dois testes diferentes em cada verificação de hipótese. Os testes e os resultados podem ser encontrados na Tabela 3 e Tabela 4.

Tabela 3 – Resultados dos testes aplicados.

Testes	Tipo	Hipóteses (H <sub>0</sub> - H <sub>1</sub> ) e Variáveis (FIV)	Resultados
Normalidade	Jarque-Bera	H <sub>0</sub> = Os resíduos seguem uma distribuição normal H <sub>1</sub> = Os resíduos não seguem uma distribuição normal	0,003599
	Shapiro-Wilk	H <sub>0</sub> = Os resíduos seguem uma distribuição normal H <sub>1</sub> = Os resíduos não seguem uma distribuição normal	0,001251
Heteroscedasticidade	Breusch-Pagan	H <sub>0</sub> = Homoscedasticidade H <sub>1</sub> = Heteroscedasticidade	0,000046
	White	H <sub>0</sub> = Homoscedasticidade	0,000044



		H <sub>1</sub> = Heterocedasticidade	
Autocorrelação	Durbin-Watson	H <sub>0</sub> = Ausência de autocorrelação H <sub>1</sub> = Presença de autocorrelação	0,0628
	Breusch-Godfrey	H <sub>0</sub> = Ausência de autocorrelação H <sub>1</sub> = Presença de autocorrelação	0,0739
Multicolinearidade	FIV		<i>Pib</i> 1,213572
			<i>VuSo</i> 1,272047
		H <sub>0</sub> = VIF < 10 não existem indícios de multicolinearidade	<i>EsgSan</i> 1,022552
			<i>CulEspLaz</i> 1,593813
		H <sub>1</sub> = VIF ≥ 10 existem indícios de multicolinearidade	<i>TaHo</i> 1,701542
			<i>Sal</i> 1,121410
		<i>Ideb</i> 1,381289	

Fonte: Elaborado pelo autor (2023) a partir de Hair et al. (2009), Wooldridge (2007) e Gujarati e Porter (2011).

O primeiro teste a ser elaborado buscou verificar a hipótese de normalidade. Para tanto, foram feitos os testes de Jarque-Bera e Shapiro-Wilk. Tais testes têm como objetivo verificar se os resíduos do modelo seguem ou não uma distribuição normal. Conforme pode ser observado na Tabela 3, em ambos os testes a hipótese nula foi rejeitada, isto é, os resíduos do modelo não seguem uma distribuição normal. Contudo, de acordo com Hair et al. (2009), a hipótese de normalidade assume um papel fundamental apenas em amostras pequenas. Em amostras com “50 ou menos observações, e especialmente se o tamanho da amostra é menor do que 30, desvios significantes da normalidade podem ter um impacto substancial sobre os resultados. Para amostras com 200 ou mais observações, porém, esses mesmos efeitos podem ser negligenciados” (HAIR et al., 2009, p. 83). Este raciocínio também é assimilado por Wooldridge (2007) e por Gujarati e Porter (2011). Wooldridge (2007, p. 163), apesar de não referenciar um parâmetro mínimo de observação, afirma que as amostras devem ter “tamanhos suficientemente grandes” para usabilidade. Já Gujarati e Porter (2011), pontuam uma referência menor que a de Hair et al. (2009). Os autores afirmam que uma amostra é considerada pequena se possuir menos que 100 observações, e caso contrário (mais que 100 observações), a hipótese de normalidade pode ser relaxada (GUJARATI; PORTER, 2011). Assim, ao considerar o rigor proposto por estes autores, concomitante a amostra de 632 municípios utilizada por este estudo, pode-se considerar que mesmo que os testes transmitam que os resíduos não seguem uma distribuição normal, o modelo não possui problemas de normalidade que impactam os resultados devido ao tamanho de sua amostra.

Já com relação à verificação da presença ou não de heteroscedasticidade no modelo, os testes de Breusch-Pagan e White foram realizados. A intenção é que o modelo seja homocedástico e atenda a hipótese nula. Consoante ao que pode ser visto na Tabela 3, em ambos

os testes a hipótese nula de homocedasticidade foi rejeitada. Isto significa que há presença de heterocedasticidade no modelo. Sua ocorrência não destrói as propriedades de não tendenciosidade e consistência dos estimadores, contudo eles deixam de ser eficientes mesmo em grandes amostras. Essa falta de eficiência, logo, torna duvidoso o valor dos procedimentos usuais de teste de hipóteses (p-valor), o que demanda a efetivação de medidas corretivas para consequente interpretação e análise (GUJARATI; PORTER, 2011). Para este artigo, decidiu-se a aplicação direta do erro padrão robusto, que corrige os efeitos da heterocedasticidade e dá confiabilidade nas análises de significância (p-valor) do modelo.

Posteriormente, para a verificação de possível autocorrelação nos resíduos do modelo, foram realizados os testes de Durbin-Watson e Breusch-Godfrey. Segundo estes testes, a hipótese nula consiste na ausência de autocorrelação (o pretendido) e a hipótese alternativa na presença de autocorrelação (GUJARATI; PORTER, 2011; HAIR et al., 2009; WOOLDRIDGE, 2007). Dessa maneira, como pode ser observado na Tabela 3, em ambos os testes a hipótese nula não foi rejeitada, o que implica ausência de autocorrelação. Assim, no que concerne aos resultados dos testes desta finalidade, não foi necessário qualquer tipo de ajuste ou correção para o modelo.

Vale destacar que, também foi feita uma análise para detectar se há forte presença de multicolinearidade. Segundo Hair et al. (2009, p. 22), a multicolinearidade se caracteriza pela “extensão em que uma variável pode ser explicada pelas outras variáveis na análise. À medida que a multicolinearidade aumenta, fica mais complicada a interpretação da variável estatística, uma vez que se torna mais difícil verificar o efeito de qualquer variável, devido a suas inter-relações”. Neste sentido, o problema não é apresentar multicolinearidade, mas sim quando ela está presente de maneira elevada. Para tanto, inicialmente, fez-se a análise do Fator de Inflação de Variância (FIV), um indicador que “expressa diretamente o grau de multicolinearidade em um impacto sobre o processo de estimação” (HAIR et al., 2009, p. 191). De acordo com Gujarati e Porter (2011, p. 441) se o FIV de uma variável for maior que 10, essa variável é tida como altamente colinear. Assim, conforme pode ser observado na Tabela 3, todas as variáveis retornaram FIVs com valores menores que 10, o que impossibilita a hipótese de multicolinearidade. Salienta-se ainda que mesmo com a consideração de Hair et al. (2009, p. 192) que o limite apresentado (FIV>10) por Gujarati e Porter (2011) “permite substancial colinearidade” e que o “pesquisador pode querer ser mais restritivo”, todos os FIVs percebidos se encontram bem inferiores e adequados perante tal limite.

Complementarmente, mesmo diante de tal observação, também se optou por avaliar se a correlação entre os pares de regressores se apresenta de maneira elevada, pois segundo

Gujarati e Porter (2011), se a correlação entre os pares for maior que 0,8, a multicolinearidade caracterizada pode ser um sério problema. Contudo, como pode ser observado na Tabela 4, a maior correlação entre os pares de variáveis ocorre entre *Sau* e *CulEspLaz*, com um grau de associação de 0,6020, isto é, abaixo do limite (0,8) estipulado por Gujarati e Porter (2011). Neste sentido, por meio desta avaliação, também pode-se afirmar que o modelo não possui problemas de multicolinearidade e não foi necessário qualquer tipo de ajuste ou correção para o modelo.

Tabela 4 – Matriz de correlação entre as variáveis.

	<i>IGovEO</i>	<i>log(Pib)</i>	<i>VuSo</i>	<i>EsgSan</i>	<i>log(CulEspLaz)</i>	<i>TaHo</i>	<i>log(Sau)</i>	<i>Ideb</i>
<i>IGovEO</i>	1,0000							
<i>log(Pib)</i>	0,2193	1,0000						
<i>VuSo</i>	-0,2206	-0,2896	1,0000					
<i>EsgSan</i>	0,1707	0,2790	-0,4044	1,0000				
<i>log(CulEspLaz)</i>	-0,0334	0,2062	-0,0047	0,0864	1,0000			
<i>TaHo</i>	-0,0542	0,0580	-0,0087	0,0088	0,0586	1,0000		
<i>log(Sau)</i>	-0,0861	0,2236	0,1010	0,0785	0,6020	0,0132	1,0000	
<i>Ideb</i>	0,0799	0,0724	-0,1840	-0,0261	0,1476	0,1222	0,1814	1,0000

Fonte: Do autor (2023).

Com a aferição, a análise e a aplicação direta do erro padrão robusto, com o objetivo de corrigir os efeitos apresentados pela heterocedasticidade, o resultado do modelo de regressão estimado pode ser observado na Tabela 5. De acordo com a Estatística F apresentada (3,507e-12), rejeita-se a hipótese que conjuntamente todos os parâmetros são estatisticamente iguais a zero. Já o resultado do  $R^2$  ajustado, indica que o modelo explica 10,31% da variação *IGovEO*. Segundo Gujarati e Porter (2011), embora o  $R^2$  ajustado seja uma medida geral da qualidade do ajustamento do modelo a um determinado conjunto de dados, sua importância não deve ser exagerada. “O fundamental são as expectativas teóricas subjacentes sobre o modelo em termos de sinais a priori dos coeficientes das variáveis que entram no modelo e [...] sua significância estatística” (GUJARATI; PORTER, 2011, p. 230).

Tabela 5 – Resultados da regressão.

Variáveis	Coefficiente	Erro Padrão	Estatística t	p-valor
(Intercept)	0,408384	0,147020	2,7777	0,005638 **
<i>log(Pib)</i>	0,047161	0,010118	4,6607	3,855e-06 ***
<i>VuSo</i>	-0,170557	0,078505	-2,1725	0,030191 *
<i>EsgSan</i>	0,000558	0,000251	2,2203	0,026759 *
<i>log(CulEspLaz)</i>	0,001251	0,007105	0,1762	0,860194
<i>TaHo</i>	-0,000624	0,000278	-2,2417	0,025333 *
<i>log(Sau)</i>	-0,049058	0,019516	-2,5136	0,012200 *

<i>Ideb</i>	0,023391	0,011010	2,1245	0,034019 *
R <sup>2</sup> Ajustado = 0,1031				
Estatística F = 3,507e-12				

Fonte: Do autor (2023).

Nota: \*\*\*p<0,001, \*\*p<0,01, \*p<0,05

Neste sentido, em referência ao modelo retratado, pode-se perceber que com exceção da variável *CulEspLaz*, todas as outras foram estatisticamente significantes. Isto indica que as variáveis independentes exercem influência sobre a variável dependente, contribuindo para o modelo. Somente a variável correspondente aos gastos per capita com cultura, esporte e lazer (*CulEspLaz*), por não ser significante, produz pouca influência sobre o *IGovEO*.

Com relação aos sinais, as variáveis vinculadas a vulnerabilidade social (*VuSo*) e a taxa de homicídio (*TaHo*), apresentaram coeficientes negativos, já esperados, segundo as evidências teóricas empíricas (AQUINO et al., 2020; FREITAS, 2022; MALHEIRO, 2018; PINTO; SILVA; CRUZ, 2021; RODRIGUES; RODRIGUES, 2019; SOUZA, 2011, 2018). Isto implica que quanto maior a vulnerabilidade social e a taxa de homicídio local, menor será nível de governança institucionalizado. De acordo com Pisa (2014), estas evidências denotam que novas definições de políticas e de metas governamentais, concomitantemente à um processo consistente de planejamento, são necessários para amplificar e melhorar a atuação do governo. Políticas públicas sociais voltadas à erradicação da pobreza, buscando uma melhor distribuição de renda, bem como valorização e implementação de ações efetivas para a segurança pública, fortalecem aspectos vinculados a comunidade local. Paralelamente, um processo de estimação orçamentária de maneira mais abrangente, com participação efetiva dos atores que a envolvem, considerando as necessidades da coletividade, além das condições econômicas e estruturais dos municípios (SILVA, 2020), também é um ponto importante a ser considerado. Por isso, o estímulo à participação da sociedade nos processos de elaboração e escolha das políticas públicas que definirão o futuro dos investimentos governamentais, deve ser impulsionado. Além de refletir maior vínculo na relação governo/cidadão, a instigação de aprimoramentos na condução do planejamento público melhora os níveis de governança, e conseqüentemente, a população sofre menos com a pobreza, com as desigualdades, e com a violência local. Neste mesmo sentido, Aquino et al. (2020) sinalizam que a boa governança no âmbito público incentiva o uso eficiente dos recursos, fortalecendo a responsabilidade da administração para executá-los.

Já as variáveis concernentes ao esgotamento sanitário (*EsgSan*) e ao IDEB 9º ano (*Ideb*), também apresentaram sinais esperados, porém de forma positiva. Melhores níveis de acesso ao esgotamento sanitário, bem como melhor desempenho dos alunos nos índices de

desenvolvimento do ensino, refletem aumento na governança (CASIMIRO, 2017; CRUZ; MARQUES, 2019; FERREIRA, 2018; MARINO et al., 2016; NUNES, 2016; RÊGO; VASCONCELOS; SANTOS, 2018; RODRIGUES; RODRIGUES, 2019; SANTOS; ROVER, 2019; SOUZA, 2018). Vale salientar que de acordo com a Lei nº 11.445 de 5 de janeiro de 2007, mais especificamente, é dever do governo buscar formas de proporcionar a universalização dos serviços de esgotamento sanitário à população (BRASIL, 2007). Isto significa que é um direito da população ter acesso a este tipo de serviço. Segundo Cruz e Marques (2019) e Nunes (2016), a disponibilidade e qualidade dos serviços de esgotamento sanitário (considerados serviços de interesse geral) são essenciais à dignidade, sobrevivência e bem-estar dos cidadãos. Contudo, esta não é uma realidade de muitos brasileiros, acarretando implicações de natureza econômica e social (GALVÃO JUNIOR et al., 2009; NUNES, 2016). Para tanto, Nunes (2016) salienta que práticas de governança dirimem esta realidade e são importantes para o cumprimento do princípio de universalização na prestação dos serviços de água e esgotamento sanitário disciplinados na legislação do país, e que devem, conseqüentemente, serem buscadas e implementadas.

Com raciocínio similar, está o direito de acesso à educação, previsto na legislação magna do país (BRASIL, 1988). Para tanto, o IDEB, é considerado como um dos principais instrumentos de avaliação educacional brasileira, que tem orientado discussões sobre os retrocessos e avanços de sua qualidade (CASIMIRO, 2017). O IDEB leva em consideração dois pontos: o desempenho do aluno em testes e a taxa de aprovação nas etapas de ensino. O resultado encontrado neste estudo vai ao encontro à evidências teóricas/empíricas apresentadas. De acordo com Ferreira (2018, p. 62) o baixo nível escolar, medido pelo desempenho na prova do IDEB, é “fator limitador para o aumento da governança, já que limita a capacidade crítica dos estudantes” e pode favorecer à manipulação por parte dos atores governamentais. Tal ponto também foi observado por Casimiro (2017), ao inferir que melhores resultados locais do IDEB, interferem positivamente na governança dos municípios, diminuindo conflitos entre os atores, contrariamente ao que acontece naquelas localidades com notas inferiores. A autora ainda ressalta, que todo o processo de ensino-aprendizagem avaliado pelo IDEB, expressa não só a capacidade do aluno, mas todo o aparato institucional de governança local em que isso se desenvolve. Isto significa que o tipo de governança instituído, tem atuação relevante na qualidade da educação desenvolvida pelos municípios.

Já as variáveis monetárias per capita vinculadas ao PIB (*Pib*), aos gastos com cultura, esporte e lazer (*CulEspLaz*) e aos gastos com saúde (*Sau*), tiveram uma relação positiva com relação à variável dependente *IGovEO*, com exceção de *Sau*, que teve uma relação negativa.

Os resultados encontrados para as variáveis *Pib* e *CulEspLaz* são convergente às evidências teóricas/empíricas encontradas em estudos anteriores sobre governança (AMAVILAH, 2009; CRUZ; MARQUES, 2019; MARINO et al., 2016; NAZI; AMBONI, 2018, 2021; PISA, 2014; RODRIGUES; RODRIGUES, 2019; SANTOS; FREITAS; VICENTE, 2018; SANTOS; ROVER, 2019; TELES, 2022). Entretanto, a variável monetária per capita relacionada à saúde (*Sau*), diferentemente, contradiz às evidências teóricas/empíricas mencionadas neste artigo (AMAVILAH, 2009; MARINO et al., 2016; RODRIGUES; RODRIGUES, 2019; SANTOS; ROVER, 2019; SOUZA, 2018).

Com relação a variável *Pib*, Amavilah (2009), em seu estudo, testou o efeito da performance econômica, por meio do PIB per capita, de 35 países africanos na governança local. Utilizando a regressão linear múltipla, o autor identificou que o desempenho econômico exerce forte influência positiva sobre a governança praticada pelos governos. Deste modo, o crescimento econômico reflete diretamente no desempenho, desenvolvimento e investimento de políticas governamentais, fazendo com que, conseqüentemente, a demanda por boas práticas de governança e participação democrática também aumente (MARINO et al., 2016). Já a respeito da variável *CulEspLaz*, de acordo com Cruz e Marques (2019), os governos locais têm desempenhado, cada vez mais, um papel importante em outras áreas que não sejam as clássicas educação e saúde, como cultura, esporte, turismo, dentre outras. Assim, embora tais áreas não sejam frequentemente privilegiadas financeiramente nos programas de governo em geral, tais tipos de políticas sociais, culturais, esportivas e recreativas são também cruciais para promover o desenvolvimento, a coesão social e a governança de um município (CRUZ; MARQUES, 2019).

Analisadas as significâncias e os sinais de cada coeficiente, pode-se prever que a evidência relacionada aos gastos per capita com saúde (*Sau*) é um achado do estudo, uma vez que não foram encontrados trabalhos que corroborassem com essa ideia. Somente foram observadas posições contrárias à esta percepção, ponderando que os gastos com saúde influenciam positivamente o nível de governança local. Contudo, há que se salientar que existem estudos que buscaram relacionar a situação econômica local com os gastos aplicados na área da saúde (CHENG; ZERVOPOULOS, 2014; COUTO et al., 2020; RAJKUMAR; SWAROOP, 2008; SANTOS; ROVER, 2019). Santos e Rover (2019, p. 747), por exemplo, relacionando crescimento econômico com gastos em saúde indicam que o aumento da riqueza local faz com que a busca pelos serviços privados de saúde aumentem, “o que resulta na diminuição da demanda dos serviços públicos”. Deste modo, o arrefecimento da demanda afeta

diretamente alocação de recursos públicos em saúde por parte do governo, já que o número de pessoas sustentadas por programas públicos de saúde diminui (SANTOS; ROVER, 2019).

Cheng e Zervopoulos (2014) em um estudo sobre a eficiência técnica dos sistemas de saúde em nível mundial, chegaram a um resultado similar. Suas evidências demonstram que determinados países embora tenham maiores valores per capita com PIB, possuem menores gastos per capita com saúde. Além disso, os autores também complementam que, não necessariamente, maiores gastos per capita com saúde traduzem maiores desempenhos nos indicadores de saúde. Países da África Subsaariana, por exemplo, tem o pior desempenho na redução da mortalidade infantil e materna, embora tenham altos gastos per capita com saúde comparados aos demais países. Como comparação, nações do Sul da Ásia, possuem os menores gastos com saúde per capita, mas nem por isso suas taxas de mortalidade infantil e materna são as mais altas do mundo. Dessa forma, os dados indicam que economias fortes podem traduzir o efeito inverso na aplicação de recursos públicos na área da saúde, uma vez que a população destes locais privilegia serviços privados de saúde.

A preferência por serviços privados de saúde em detrimento do público foi observado por Couto et al. (2020). O estudo dos autores teve como objetivo perceber se a estrutura da rede assistencial à saúde de municípios vinculada ao SUS impacta no quantitativo de beneficiários da saúde suplementar. Os resultados demonstraram que quanto maior a proporção de beneficiários perante a população, menor a estrutura da rede assistencial à saúde. Também foi observado que o PIB per capita possui influência positiva no número de beneficiários de saúde suplementar. De acordo com Couto et al. (2020) uma maior concentração econômica denota maior poder de compra, e conseqüentemente, maior número de beneficiários de saúde suplementar, privilegiando sistemas de saúde privados em detrimento dos públicos. Deste modo, a procura por sistemas de saúde não públicos trazem influência na aplicabilidade de gastos na área da saúde, uma vez que a demanda de tais serviços em locais economicamente mais fortes é menor comparada aos demais. A questão da influência dos serviços privados de saúde nos gastos públicos também é levantada por Rajkumar e Swaroop (2008). Segundo os autores o deslocamento da demanda de serviços de saúde para o setor privado resulta na quebra do esforço do governo por gastos públicos neste certame. A demanda absorvida por este setor é justificada pelo forte poderio econômico, conjugada muitas vezes com a ineficiência e ausência estrutural de saúde pública de determinadas localidades, fazendo com que esta parcela da população procure outros meios de atendimento do serviço.

Por fim, por meio do objetivo de verificar a relação entre o índice de governança na estimação orçamentária com indicadores socioeconômicos, pode-se sintetizar que diante dos

resultados do modelo, verificou-se que a maioria das evidências teóricas/empíricas esperadas referentes ao efeito das variáveis explicativas se confirmou, exceto no que diz respeito à influência negativa dos gastos per capita com saúde aplicados nas localidades da amostra.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho tem como objetivo verificar a relação entre o IGovEO, proposto no **Artigo 2** desta tese, com indicadores socioeconômicos. A ideia do relacionamento entre o índice de governança na estimação orçamentária com indicadores socioeconômicos possuiu a finalidade de perceber se localidades mais maturadas em práticas de governança no processo de orçamentação trazem consigo melhores indicadores socioeconômicos.

Por meio de uma pesquisa descritiva, documental e quantitativa, utilizando-se de uma regressão múltipla, aferiu-se um modelo com seis variáveis independentes (*Pib*, *VuSo*, *EsgSan*, *CulEspLaz*, *TaHo*, *Sau*, *Ideb*) para tentar explicar a relação desejada. As evidências teóricas/empíricas apontadas na metodologia colocaram que todas as variáveis explicativas (*Pib*, *EsgSan*, *CulEspLaz*, *Sau*, *Ideb*), com exceção da *VuSo* e da *TaHo*, tivessem relacionamento direto com a variável explicada (*IGovEO*), isto é, esperava-se um sinal positivo em todos esses coeficientes. Dessa forma, melhores níveis de governança deveriam apresentar retornos positivos para o PIB, para o acesso ao esgotamento sanitário, em maiores gastos com cultura, esporte, lazer e saúde, além de melhorar o desempenho dos alunos locais nos índices de desenvolvimento do ensino. Em contraponto, o relacionamento da vulnerabilidade social e da taxa de homicídios deveria ser inverso, ou seja, menores níveis de governança tenderiam a aumentar a vulnerabilidade e as taxa de homicídio local.

Perante estas perspectivas, o resultado do modelo retornou que as variáveis condizentes ao PIB per capita (*Pib*), ao acesso à esgotamento sanitário (*EsgSan*), aos gastos per capita com cultura, esporte e lazer (*CulEspLaz*) e IDEB referente ao 9º ano (*Ideb*), atuaram de maneira esperada, ou seja, um relacionamento direto com a variável explicada (*IGovEO*). Contrariamente, a variável relacionada os gastos per capita com Saúde (*Sau*) teve uma relação negativa, contestando as evidências teóricas/empíricas. As variáveis relacionadas a vulnerabilidade social (*VuSo*) e a taxa de homicídios (*TaHo*) tiveram sinais esperados, com coeficientes negativos. Além disso, todas as variáveis do modelo, com exceção da variável *CulEspLaz*, foram estatisticamente significantes. Isto indica que as variáveis independentes exercem importante influência sobre a variável dependente, contribuindo para o modelo.



As questões notadas nos resultados ratificam em grande parte que o IGovEO tem um relacionamento relevante com as variáveis socioeconômicas. De acordo com Pisa (2014), este tipo de resultado demonstra a consistência e relevância que um índice de governança possui quanto à sua aplicabilidade e utilidade como ferramenta de autoavaliação e de controle, pois possibilita implicações importantes para aumento da eficácia do gasto público e da governança empregada nos municípios. Esta visão também é percebida por Marino et al. (2016). Os autores ressaltam que resultados desta natureza contribuem para a melhoria do desenvolvimento socioeconômico local, por meio da visualização de lacunas direcionamento para o desenvolvimento de políticas públicas a partir dos problemas específicos evidenciados por tais indicadores e seus relacionamentos.

Além disso, estas percepções evidenciadas contribuem para que estudiosos da área tenham novos olhares e evidências sobre a governança na estimação orçamentária perante indicadores socioeconômicos. Pesquisas desta natureza e com este tipo de finalidade, dão novas possibilidades para o campo, maior maturação, dirimem arestas, e amplificam as visões limitadas que determinados números isolados podem transparecer. Desse modo, o diálogo, as discussões, as convergências e divergências entre estudos, entre outros aspectos que envolvem o cruzamento de dados e resultados, são totalmente pertinentes para o avanço no entendimento da amplitude e complexidade que a governança possui no território nacional e internacional.

Algumas limitações foram constatadas no desenvolvimento do estudo que poderão ser aplicadas em projetos futuros. A primeira diz respeito ao espaço temporal de um ano (2019) utilizado na regressão. Recomenda-se que em estudos futuros a mesma metodologia seja empregada com dados em painel, com o objetivo de delimitar um maior quantitativo de dados da mesma cidade em diferentes anos. Esta possibilidade, por integrar um montante maior de dados, propositará resultados mais robustos e mais convergentes à realidade local. Um pouco vinculado a esta questão, a segunda limitação refere-se à delimitação local de um estado, sem fazer referências às outras unidades da federação ou até mesmo às macrorregiões integradas em São Paulo. Sugere-se então, a mesma aplicação metodológica em estados ou regiões diferentes. Este viés, por meio da comparabilidade, tem o propósito de perceber se locais diferentes possuem realidades distintas. Estudos anteriores, por exemplo, já evidenciaram que municípios localizados no norte do Brasil possuem menor governança do que regiões do sul (AQUINO et al., 2020; BEUREN; MOURA; KLOEPEL, 2013; OLIVEIRA; PISA, 2015; VASCONSELOS; AQUINO; CASTELO, 2019). Também como recomendação para trabalhos futuros, sugere-se o aprofundamento das informações condizentes ao modelo econométrico, seja por meio da inclusão de novas variáveis socioeconômicas, como também a inferência de

variáveis adjacentes ao objeto de estudo, como partido de governo, governo reeleito, escolaridade do gestor, dentre outros. Este trabalho não tem a pretensão de esgotar o assunto sobre o tema, como também não lhe é suportado apresentar todos os trabalhos e literaturas sobre o assunto.

Espera-se por fim que a pesquisa realizada possa representar um avanço teórico e prático no campo da governança na estimação orçamentária e sua relação com indicadores socioeconômicos de forma a possibilitar novas perspectivas e visões na condução e na elaboração de estudos bem como na implementação de políticas públicas. Com isso busca-se proporcionar não só maior amplitude sobre a caracterização da governança, como também, de maneira incipiente na preparação e aprimoramento de políticas ligadas ao tema.

## REFERÊNCIAS

AMAVILAH, V. H. Globalization, Governance, and the Economic Performance of Sub-Saharan Africa. **Munich Personal RePEc Archive**, n. 15600, p. 1–24, 2009.

AQUINO, C. V. M. G. et al. Governança pública dos municípios brasileiros. **Gestão & Regionalidade**, v. 37, n. 110, p. 203–220, 2020.

AZEVEDO, R. R. **Imprecisão na estimação orçamentária dos municípios brasileiros**. Ribeirão Preto: Dissertação (Mestrado em Contabilidade) - Universidade de São Paulo, 2013.

BALDISSERA, J. F. et al. Determinantes da governança eletrônica dos estados brasileiros sob a ótica da teoria da escolha pública. **Revista Gestão Organizacional**, v. 10, n. 3, p. 103–124, 7 ago. 2018.

BEUREN, I. M.; MOURA, G. D. DE; KLOEPPEL, N. R. Práticas de governança eletrônica e eficiência na utilização das receitas: uma análise nos estados brasileiros. **Revista de Administração Pública**, v. 47, n. 2, p. 421–441, abr. 2013.

BOGONI, N. M. et al. Proposta de um modelo de relatório de administração para o setor público baseado no Parecer de Orientação nº 15/87 da Comissão de Valores Mobiliários: um instrumento de governança corporativa para a administração pública. **Revista de Administração Pública**, v. 44, n. 1, p. 119–142, fev. 2010.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**, 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 29 jun. 2020

BRASIL. **Lei nº 11.455, de 5 de janeiro de 2007** **Diário Oficial da União**, 2007. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2007/Lei/L11445.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11445.htm)>. Acesso em: 12 maio. 2022

BRASIL. **Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014** **Diário Oficial da União**, 2014. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm)>. Acesso em:

6 jan. 2022

CASIMIRO, A. M. **Universidade Federal do Pará Núcleo de Altos Estudos Amazônicos Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública**. Belém: Dissertação (Mestrado em Gestão Pública) - Universidade Federal do Pará, 2017.

CHENG, G.; ZERVOPOULOS, P. D. Estimating the technical efficiency of health care systems: A cross-country comparison using the directional distance function. **European Journal of Operational Research**, v. 238, n. 3, p. 899–910, nov. 2014.

COUTO, L. C. et al. **A influência da rede assistencial do SUS na saúde suplementar local**. XI Congresso de Administração e Contabilidade - AdCont. **Anais...**Rio de Janeiro: UFRJ, 2020

CRUZ, N. F.; MARQUES, R. C. An Application of a Multicriteria Model to Assess the Quality of Local Governance. **Urban Affairs Review**, v. 55, n. 4, p. 1218–1239, 27 jul. 2019.

E-VAHDATI, S.; ZULKIFLI, N.; ZAKARIA, Z. Corporate governance integration with sustainability: a systematic literature review. **Corporate Governance-the International Journal of Business in Society**, v. 19, n. 2, p. 255–269, 2019.

FERREIRA, M. M. **Governança pública e eficiência municipal: um estudo a partir das decisões do tribunal de contas dos municípios da Bahia entre os anos de 2009 e 2015**. Salvador: Dissertação (Mestrado em Administração) - Universidade Salvador, 2018.

FREITAS, V. A. **A influência da governança democrática no desenvolvimento socioambiental das cidades brasileiras**. Fortaleza: Dissertação (Mestrado em Administração e Controladoria) - Universidade Federal do Ceará, 2022.

GALVÃO JUNIOR, A. C. et al. Marcos regulatórios estaduais em saneamento básico no Brasil. **Revista de Administração Pública**, v. 43, n. 1, p. 207–227, fev. 2009.

GOMES, D. F. R. **Governança digital: desenvolvimento de um índice para autarquias públicas federais vinculadas ao Ministério da Educação**. Brasília: Dissertação (Mestrado em Administração Pública) - Universidade de Brasília, 2018.

GUJARATI, D. N.; PORTER, D. C. **Econometria Básica**. 5. ed. Porto Alegre: AMGH, 2011.

HAIR, J. F. et al. **Análise Multivariada de Dados**. 6. ed. Porto Alegre: Bookman, 2009.

IBGE. **Estimativas da População**. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9103-estimativas-de-populacao.html?=&t=resultados>>. Acesso em: 30 jul. 2020.

IBGE. **IBGE Cidades**. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/>>. Acesso em: 30 jul. 2020.

IFAC. **Governance in the public sector: a governing body perspective**. New York: IFAC, 2001.

IFAC. **International framework: good governance in the public sector**. New York: International Federation of Accountants, 2014.

JACKSON, D. Explaining municipal governance in Kosovo: local agency, credibility and party patronage. **Southeast European and Black Sea Studies**, v. 18, n. 2, p. 165–184, 3 abr. 2018.

MALHEIRO, B. F. **Fatores explicativos da efetividade da gestão municipal: uma análise empírica do contexto brasileiro**. Natal: Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) - Universidade Federal do Rio Grande do Norte, 2018.

MARINO, P. B. L. P. et al. Indicadores de governança mundial e sua relação com os indicadores socioeconômicos dos países do Brics. **Revista de Administração Pública**, v. 50, n. 5, p. 721–744, out. 2016.

MELLO, G.; SLOMSKI, V. Índice de governança eletrônica dos estados brasileiros (2009): no âmbito do poder executivo. **Revista de Gestão da Tecnologia e Sistemas de Informação Journal**, v. 7, n. 2, p. 375–408, 30 ago. 2010.

MELO, V. S. et al. Tomada de decisão em orçamento: o caso da Universidade Federal de Santa Catarina. **Revista Gestão Universitária na América Latina - GUAL**, v. 38, n. 2, p. 253–275, 1 jan. 2018.

NAZI, R. M.; AMBONI, N. Governança e Futebol: Um Estudo em Clubes de Caxias do Sul. **PODIUM Sport, Leisure and Tourism Review**, v. 7, n. 2, p. 240–259, 1 ago. 2018.

NAZI, R. M.; AMBONI, N. Práticas de governança e futebol: um estudo em clubes do Rio Grande do Sul. **Revista de Ciências da Administração**, v. 22, n. 56, p. 91–108, 24 fev. 2021.

NUNES, P. R. C. **Práticas de governança, fatores institucionais e empresariais e o desempenho na prestação de serviços públicos no setor de saneamento básico**. Fortaleza: Tese (Doutorado em Administração de Empresas) - Universidade de Fortaleza, 2016.

OLIVEIRA, A. G.; PISA, B. J. IGovP: índice de avaliação da governança pública - instrumento de planejamento do Estado e de controle social pelo cidadão. **Revista de Administração Pública**, v. 49, n. 5, p. 1263–1290, out. 2015.

PINTO, I. M. B. S.; SILVA, M. M.; CRUZ, N. J. T. Governança pública: efetividade da gestão dos municípios alagoanos à luz do Igm-Cfa. **Revista FSA**, v. 18, n. 1, p. 142–168, 2021.

PISA, B. J. **Uma proposta para o desenvolvimento do índice de avaliação da governança pública (IGovP): instrumento de planejamento e desenvolvimento do estado**. Curitiba: Dissertação (Mestrado em Planejamento e Governança Pública) - Universidade Tecnológica Federal do Paraná, 2014.

RAJKUMAR, A. S.; SWAROOP, V. Public spending and outcomes: Does governance matter? **Journal of Development Economics**, v. 86, n. 1, p. 96–111, abr. 2008.

RÊGO, B. P.; VASCONCELOS, A. C.; SANTOS, J. G. C. Efeitos da Estrutura de Governança Corporativa e das Características Institucionais no Disclosure Socioambiental. **Revista Eletrônica de Ciência Administrativa**, v. 17, n. 3, p. 344–372, 20 ago. 2018.

RODRIGUES, A. C.; RODRIGUES, S. B. Governança pública e reeleições municipais em Minas Gerais. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 12, n. 1, 28 nov. 2019.

SANTOS, R. R.; FREITAS, M. M.; VICENTE, E. F. R. Impacto da governança na eficiência da aplicação dos recursos públicos com educação. **Contextus – Revista Contemporânea de Economia e Gestão**, v. 16, n. 3, p. 101–123, 12 dez. 2018.

SANTOS, R. R.; ROVER, S. Influência da governança pública na eficiência da alocação dos recursos públicos. **Revista de Administração Pública**, v. 53, n. 4, p. 732–752, ago. 2019.

SELLER, E. P. Mechanisms for participation in the public system of social services in Spain: opportunities for the development of social work with a citizenist approach. **European Journal of Social Work**, v. 20, n. 3, p. 441–458, 4 maio 2017.

SILVA, A. C. B. **Orçamento Público: um estudo em municípios brasileiros sobre variações entre planejamento e execução e suas causas**. Recife: Tese (Doutorado em Ciências Contábeis) - Universidade Federal de Pernambuco, 2020.

SOUZA, B. C. G. **Governança em segurança pública: capacidade de coordenação das Secretarias Estaduais de Segurança Pública**. Brasília: Dissertação (Mestrado em Administração) - Universidade de Brasília, 2011.

SOUZA, R. O. **Índice de Governança Pública Municipal - IGovM: instrumento de gestão societal**. Curitiba: Dissertação (Mestrado em Planejamento e Governança Pública) - Universidade Tecnológica Federal do Paraná, 2018.

TCU. **Referencial básico de Governança: aplicável a órgãos e entidades da administração pública**. 2. ed. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2014.

TELES, J. E. M. **Análise de regressão da relação existente entre a governança pública e a eficiência na gestão de recursos federais nos municípios brasileiros no ano de 2021**. Rio de Janeiro: Dissertação (Mestrado em Administração Pública) - Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, 2022.

VASCONSELOS, L. R. S.; AQUINO, C. V. M. G.; CASTELO, J. L. **Governança Pública dos Estados Brasileiros**. XXII SemeAD Seminários em Administração. **Anais...**São Paulo: FEA/USP, 2019

WOOLDRIDGE, J. M. **Introdução à econometria: uma abordagem moderna**. São Paulo: Thomson Learning, 2007.

YONG, G.; WENHAO, C. Developing a City Governance Index: Based on Surveys in Five Major Chinese Cities. **Social Indicators Research**, v. 109, n. 2, p. 305–316, 3 nov. 2012.