



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO, ATUÁRIA E
CONTABILIDADE
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO E
CONTROLADORIA

VERIVALDO ALVES DE FREITAS

A INFLUÊNCIA DA GOVERNANÇA DEMOCRÁTICA NO DESENVOLVIMENTO
SOCIOAMBIENTAL DAS CIDADES BRASILEIRAS

FORTALEZA

2022

VERIVALDO ALVES DE FREITAS

A INFLUÊNCIA DA GOVERNANÇA DEMOCRÁTICA NO DESENVOLVIMENTO
SOCIOAMBIENTAL DAS CIDADES BRASILEIRAS

Dissertação apresentada à Coordenação do Programa de Pós-Graduação em Administração e Controladoria, da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Administração e Controladoria. Área de concentração: Gestão Organizacional.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Editinete André da Rocha Garcia.

FORTALEZA

2022

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Universidade Federal do Ceará
Biblioteca Universitária
Gerada automaticamente pelo módulo Catalog, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

- F938i Freitas, Verivaldo Alves de.
A influência da governança democrática no desenvolvimento socioambiental das cidades brasileiras /
Verivaldo Alves de Freitas. – 2022.
96 f. : il.
- Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Economia, Administração,
Atuária e Contabilidade, Programa de Pós-Graduação em Administração e Controladoria, Fortaleza, 2022.
Orientação: Profa. Dra. Editinete André da Rocha Garcia.
1. Governança pública. 2. Governança democrática. 3. Participação cidadã. 4. Cidades brasileiras. 5.
Desenvolvimento socioambiental. I. Título.

CDD 658

VERIVALDO ALVES DE FREITAS

A INFLUÊNCIA DA GOVERNANÇA DEMOCRÁTICA NO DESENVOLVIMENTO
SOCIOAMBIENTAL DAS CIDADES BRASILEIRAS

Dissertação apresentada à Coordenação do Programa de Pós-Graduação em Administração e Controladoria, da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Administração e Controladoria. Área de concentração: Gestão Organizacional.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Editinete André da Rocha Garcia.

Aprovada em: 19 de abril de 2022.

BANCA EXAMINADORA

Prof.^a Dra. Editinete André Rocha Garcia (Orientadora)
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof.^a Dra. Alessandra Carvalho de Vasconcelos
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof. Dr. Robson Zuccolotto
Universidade Federal do Espírito Santo (UFES)

Aos meus pais, Natércio e Maria Palmira.

AGRADECIMENTOS

A Deus, autor da minha fé.

Aos meus pais, Natércio e Maria Palmira, que, mesmo sendo apenas alfabetizados, sempre instruíram seus filhos nos caminhos de Deus, incentivando-os à educação.

À minha família, pelo apoio e incentivo. Em especial, minha gratidão aos meus primos e primas que residem em Fortaleza-CE, que me apoiaram e me acolheram durante todo o período durante o qual permaneci na Capital do Ceará.

À Universidade Federal do Ceará, por todas as oportunidades de aprendizado.

Aos docentes do Programa de Pós-Graduação em Administração e Controladoria (PPAC), em especial aos meus professores Dr. Antônio Carlos Dias Coelho, Dr. Augusto César de Aquino Cabral, Dr. Daniel Barboza Guimarães, Dra. Editinete André da Rocha Garcia, Dra. Márcia Martins Mendes De Luca, Dr. Robson Silva Soe Rocha, Dra. Sandra Maria dos Santos, Dra. Vera Maria Rodrigues Pontes e Dr. Vicente Lima Crisóstomo.

Aos servidores do PPAC, pelo apoio durante todo o curso, em especial, a José Ribamar.

À minha professora orientadora, Dra. Editinete André Garcia Rocha, pela disponibilidade, dedicação e compromisso na orientação deste trabalho, me proporcionando grandes ensinamentos e, principalmente, por acreditar em mim.

Aos professores participantes da banca examinadora, Dra. Alessandra Carvalho de Vasconcelos e o professor Dr. Robson Zuccolotto, pela disponibilidade, compromisso e as valiosas contribuições na feitura desta dissertação.

Aos meus colegas de curso, pelo companheirismo, apoio, incentivo e ajuda mútua nos momentos mais difíceis. Em especial, manifesto gratidão a Edson Rodrigues e Thícia Sampaio, pela parceria durante todo o curso.

Aos amigos que me acompanharam nessa trajetória e me motivaram a continuar. Em especial, a amiga Cristina Vieira que, no momento mais difícil, me tranquilizou com sabedoria.

Aos amigos de Fortaleza-CE, por me acolherem e se colocarem à disposição, particularmente, a Sânzia Edinar, minha “mãe cearense”, pelos cuidados e acolhimento.

Ao Município de Catolé do Rocha, onde sou servidor, por me conceder licença das minhas atividades laborais.

Em vez de apelar para a falácia do conhecimento técnico, poderíamos explorar a possibilidade de um envolvimento e de um controle mais diretos pelos cidadãos por meio da formação e da implementação de políticas públicas; poderíamos defender conceitos mais plurais e participativos de democracia. (BEVIR, 2011, p. 114).

RESUMO

A governança pública é divisada de várias perspectivas que levam a uma nova modalidade de pensar sobre as capacidades do Estado e acerca das relações entre este e a sociedade. Neste estudo, destaca-se a governança pública numa abordagem da governança democrática. Esta pesquisa tem como objetivo geral investigar a influência dos mecanismos de governança democrática no desenvolvimento socioambiental das cidades brasileiras. O estudo tem natureza quantitativa e descritiva, fazendo uso de modelos estatísticos. Para testá-los, recorreu-se a uma amostra de 677 municípios do Brasil, distribuídos nas cinco regiões geográficas. Os dados foram coletados no ano 2021. Foram utilizadas as bases de dados da consultoria *Urban Systems*, do Conselho Federal de Administração (CFA), e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), como fontes de dados secundários. Os modelos estatísticos mostrados por esta demanda acadêmica *stricto sensu* foram testados empiricamente, aplicando-se o modelo de regressão linear múltipla pelo método dos Mínimos Quadrados Ordinários (MQO), com o emprego do *software* Stata®. Para efetuar os testes, recorreu-se a dois construtos, expressos na sequência. 1) Governança Democrática, tendo como medida os indicadores transparência pública, conselhos municipais de políticas públicas e atendimento ao cidadão por *app* ou *site*, que fazem parte do eixo “Governança”, da *Connected Smart Cities* (CSC). 2) Desenvolvimento Socioambiental, empregando como medidas os indicadores de educação, saúde, segurança e, saneamento e meio ambiente, do IGM/CFA. Os resultados inferem uma influência positiva e significativa, apenas, da transparência pública no desenvolvimento em educação e saúde, e do atendimento ao cidadão por *app* ou *site* no desenvolvimento em segurança pública. Por fim, os estudos que convergem com os resultados deste estudo postulam o argumento de que a governança democrática, por meio de mecanismos de participação cidadã, é capaz de contribuir para o desenvolvimento da democracia e das cidades brasileiras. Essas discussões são impulsionadoras de um debate teórico sobre a participação do cidadão na gestão pública e nas decisões políticas, sugerindo uma avaliação mais avançada dessa relação, com amparo na sua interligação e nas particularidades, pois o Brasil possui características desafiadoras, em decorrência da sua dimensão e das desigualdades sociais.

Palavras-chave: Governança pública. Governança democrática. Participação cidadã. Cidades brasileiras. Desenvolvimento socioambiental.

ABSTRACT

Public governance is seen from several perspectives that lead to a new way of thinking about the capacities of the State and about the relations between it and society. In this study, public governance is highlighted in an approach to democratic governance. The general objective of this research is to investigate the influence of democratic governance mechanisms on the socio-environmental development of Brazilian cities. The study has a quantitative and descriptive nature, making use of statistical models. To test them, we used a sample of 677 municipalities in Brazil, distributed in five geographic regions. The data were collected in the year 2021. The databases of the consultancy Urban Systems, the Federal Council of Administration (CFA), and the Brazilian Institute of Geography and Statistics (IBGE) were used as secondary data sources. The statistical models shown by this *stricto sensu* academic demand were empirically tested, applying the multiple linear regression model by the Ordinary Least Squares (OLS) method, using the Stata® software. To carry out the tests, two constructs were used, expressed in the sequence. 1) Democratic Governance, taking as a measure the indicators of public transparency, municipal public policy councils and citizen service via app or website, which are part of the “Governance” axis of the Connected Smart Cities (CSC). 2) Socio-environmental Development, using as measures the indicators of education, health, safety and sanitation, as well as the environment of the IGM/CFA. The results infer a positive and significant influence, only, of public transparency in the development in education and health, and of the service to the citizen by app or website in the development in public security. Finally, the studies that converge with the results of this experiment postulate the argument that democratic governance, through citizen participation, is capable of contributing to the development of democracy and Brazilian cities. These discussions are driving a theoretical debate on citizen participation in public management and political decisions, suggesting a more advanced assessment of this relationship, based on its interconnection and particularities, as Brazil has challenging characteristics, due to its size and social inequalities.

Keywords: Public governance. Democratic governance. Citizen participation. Brazilian cities. Socio-environmental development.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Representação política nas instituições participativas no Brasil	33
Figura 2 – Modelo operacional da pesquisa	55
Figura 3 – Síntese metodológica da pesquisa	63

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Diferenças entre os setores público privado.....	23
Quadro 2 - Definições de governança pública.....	25
Quadro 3 - Semelhanças nas categorizações de governança pública.	27
Quadro 4 - Estudos anteriores.	31
Quadro 5 - Quesitos de transparência passiva e ativa da CGU.	38
Quadro 6 - Aspectos da legislação referente à representação nos conselhos gestores.	41
Quadro 7 - Tipologia sobre a efetividade dos desenhos participativos.	43
Quadro 8 - Funções dos principais agentes e estruturas da política de governança.	47
Quadro 9 - Estrutura administrativa de sistema de governança municipal	48
Quadro 10 - Variáveis dependentes, independentes e de controle	59
Quadro 11 – Modelos da pesquisa pelo método MQO	62
Quadro 12 – Resumo dos resultados das variáveis explicativas	71

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Elaboração amostral da pesquisa.....	57
Tabela 2 – Estatística descritiva das variáveis.....	64
Tabela 3 – Média e desvio-padrão das variáveis distribuídas conforme região geográfica	65
Tabela 4 – Matriz de correlação.....	66
Tabela 5 – Resultados dos testes de pressupostos dos modelos.....	68
Tabela 6 – Regressão linear múltipla	69

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	12
1.1	Contextualização.....	12
1.2	Problema do estudo	15
1.3	Objetivos.....	15
1.3.1	<i>Objetivo geral</i>	16
1.3.2	<i>Objetivos específicos</i>	16
1.4	Justificativa	16
1.5	Estrutura do estudo	18
2	FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA.....	20
2.1	Setor público e governança	20
2.1.1	<i>Nova Governança Pública</i>	21
2.2	Governança Democrática.....	28
2.2.1	<i>Mecanismos de governança democrática</i>	36
2.3	Governança pública no Brasil	44
2.4	Governança e desenvolvimento socioambiental das cidades	50
2.5	Proposta de modelo operacional da pesquisa.....	55
3	METODOLOGIA	56
3.1	Tipologia da pesquisa	56
3.2	Amostra	57
3.3	Coleta de dados e variáveis	57
3.3.1	<i>Variáveis dependentes</i>	57
3.3.2	<i>Variáveis independentes</i>	58
3.3.3	<i>Variáveis de controle</i>	59
3.4	Procedimentos para análise de dados	60
3.5	Modelo de regressão	61
4	APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS	64
4.1	Estatística descritiva.....	64
4.2	Resultados dos testes dos pressupostos dos modelos	67
4.3	Regressão linear múltipla	68
5	DISCUSSÃO DOS RESULTADOS.....	72
6	CONCLUSÃO	79
	REFERÊNCIAS	82
	APÊNDICE - COMANDOS REALIZADOS NO STATA	93

1 INTRODUÇÃO

A primeira seção objetiva esclarecer, de maneira mais ampla o contexto no qual se insere o estudo. Esta seção inicia-se com uma breve contextualização acerca da governança pública, seu contexto histórico, abordagens, bem como seu relacionamento com o desenvolvimento socioambiental das cidades brasileiras, o que conduz à indagação da pesquisa na seção seguinte. À continuação, mostram-se o objetivo geral e os objetivos específicos, com vistas a direcionar e contribuir com a solução do problema investigado. No módulo seguinte, justifica-se o estudo, reunindo as implicações do problema a ser investigado, indicando a contribuição teórica e a prática do estudo, bem assim sua relevância para as Ciências Sociais Aplicadas e para a Administração no setor público. A última seção denota breve relato da estrutura da investigação.

1.1 Contextualização

As discussões iniciais da governança pública foram associadas ao debate político-desenvolvimentista, termo híbrido usado para referir-se a políticas de desenvolvimento, direcionado por pressupostos sobre elementos estruturais – p.e., gestão, responsabilidades, legalidade e transparência no setor público – havidos como elementos necessários ao desenvolvimento das sociedades (KISSLER; HEIDEMANN, 2006). De acordo com os autores, está fora da literatura apenas um conceito de governança pública, mas têm registro nos escritos pertinentes distintos pontos de partida para uma nova estrutura das relações entre o Estado e suas instituições públicas, e, por outro lado, estão os agentes da sociedade civil, sejam eles individuais ou coletivos.

Com suporte nas várias definições, conceitos e abordagens, a governança pública é divisada como outra modalidade de pensar sobre as capacidades do Estado e a respeito das relações entre este e a sociedade. Tais conceitos são discutidos em várias perspectivas, dentre as quais existem as abordagens político-social, sociológica, gerencialista, economicista, político-gerencial, colaborativa e democrática (ANSELL; GASH, 2008; BEVIR, 2010; BRESSER-PEREIRA, 1996, 2001; FILGUEIRAS, 2018; FUKUYAMA, 2013; KISSLER; HEIDEMANN, 2006; KOOIMAN, 1999; MATIAS-PEREIRA, 2010; RHODES, 1996, 2000). Na contextura dessas abordagens, tem ressaltado no estudo ora sob relatório a governança democrática.

A governança democrática parte da ruptura modernista com historicismo desenvolvimentista, onde o modernismo incorporou novos pontos emergentes, incluindo partidos políticos, grupos de interesse e redes políticas, com variadas análises da governança pública e da democracia. Nessa perspectiva, a governança pública assume um modelo da gestão, que administra serviços e políticas, aberta para a participação cidadã baseada em novas teorias de racionalidade, que vão além do gerencial, à demanda da legitimidade de suas ações, capazes de reunir valor dessa participação à ação do Estado (BEVIR, 2010).

Com efeito, o Brasil dispõe de uma vasta arquitetura participativa, a exemplo do orçamento participativo e dos conselhos de políticas públicas. Vários estudos corroboram essa visão de governança democrática e participação pública (ASATRYAN; WITTE, 2015; CHEYNE, 2015; FUNG, 2015; MULLEN; HUGHES; VINCENT-JONES, 2011; NESTI; GRAZIANO, 2019). Malgrado essa vasta arquitetura participativa, estudos realizados no contexto brasileiro evidenciaram que, apesar de o Brasil ser lóbrigado como um país de excepcional ambiente para o estudo da governança democrática, ele necessita analisar se esses mecanismos de participação cidadã estão sendo executados eficientemente (TOUCHTON; WAMPLER; PEIXOTO, 2020).

Inserta no âmbito de governança democrática participativa, a governança pública no concerto municipal, identifica e qualifica a eficiência da participação cidadã em instâncias deliberativas. Isto ocorre por meio de mecanismos de participação diversos, tais como conselhos municipais, associações comunitárias, acesso ao sistema de informação ao cidadão, mecanismos de democracia direta - como plebiscito, referendo e lei de iniciativa popular. Nesse sentido, a concepção de governança pública e o novo modelo de modernização com a participação cidadã caminham lado a lado (KISSLER; HEIDEMANN, 2006).

A governança pública expressa variados níveis, especialmente em cidades dos países em desenvolvimento, a exemplo do Brasil. Apesar das divergências entre abordagens e definições, os formuladores de políticas, sociedade civil e campo científico subscrevem a noção de que a boa governança pública é parte integrante do desenvolvimento, e há uma demanda crescente para medir vários aspectos da democracia, direitos humanos e governança no setor público (YONG; WENHAO, 2012).

Coutinho *et al.* (2019) corroboram esse entendimento e enfatizam que, nesse enquadramento, o cidadão não é apenas um espectador de informatização da cidade, mas sim um efetivo partícipe. Assim, é notória uma robusta relação da participação cidadã na gestão pública, o que configura a governança como democrática.

No Brasil, estudos convergem para esse entendimento, apontando que uma boa governança pública influencia, positivamente, no desenvolvimento das cidades¹. Tais estudos identificam o fato de que práticas democráticas de governança têm influxo sobre a eficiência da aplicação dos recursos públicos em educação e saúde nas cidades, demonstrando que essas práticas com a participação cidadã, e os mecanismos que incentivam a democratização do Estado, afetam positivamente a sociedade (SANTOS; FREITAS; VICENTE, 2018; SANTOS; ROVER, 2019).

Os resultados dos estudos de Santos, Freitas e Vicente (2018) indicam que a existência de conselhos municipais de educação e melhores índices de responsabilidade fiscal e social influenciam, positivamente, na educação. Na mesma perspectiva, os estudos de Santos e Rover (2019) comprovam que mecanismos como transparência, *accountability* e participação influenciam na eficiência de aplicação dos recursos públicos em educação nos municípios brasileiros.

A literatura aponta que a governança pública, por meio de seus mecanismos, dá azo a melhor desenvolvimento. Ao estudar a governança pública influenciando no desenvolvimento, Rajkumar e Swaroop (2008) evidenciaram que um alto nível de governança influencia no desenvolvimento, sendo determinante para melhores resultados nas políticas públicas em saúde, reduzindo as taxas de mortalidade infantil, tornando-se mais eficazes para aumentar as ações da educação primária em países com boa governança pública.

Nessa relação, com o escopo de verificar a influência de práticas de governança pública na eficiente aplicação de recursos em saúde e educação nos municípios brasileiros, por meio do Índice de Eficiência Municipal (IEM), Santos e Rover (2019) evidenciaram que práticas de governança pública influenciam na eficiência da aplicação desses recursos e também contribuem para melhores índices de governança pública.

Para avançar nessa discussão, Filgueiras (2018) presume que o desafio para o estabelecimento da governança democrática no Brasil é estabelecer pontes e constituir sinergia entre as mudanças institucionais, agentes da sociedade civil e políticos, considerando a sinergia com a sociedade civil, um avanço incremental da gestão pública. Essa sinergia caminha para a governança democrática, mas carece de coordenação, institucionalização e de legitimidade.

¹ Na maioria das vezes, o termo *cidade*, aplicado ao extenso desta dissertação, denota a significação de **município**, isto é, a Sede – que é a cidade propriamente dita – e os seus distritos.

Nessa perspectiva, Touchton, Wampler e Peixoto (2020) sinalizam que o envolvimento dos cidadãos numa contextura mais ampla de democracia contribui para que as instituições participativas aumentem a transparência e melhorem a qualidade da governança democrática em municípios brasileiros.

Essas instituições participativas conectam a sociedade civil ao Estado, com suporte na representação de organizações sociais, como os Conselhos de Políticas Públicas, Orçamento Participativo, Conferências e Planos Diretores das Cidades (ALMEIDA, 2014). Essa participação também apoia a inclusão democrática e, conseqüentemente, favorece a sociedade, promovendo a justiça social (FUNG, 2015).

Ex positis, entende-se que a governança democrática, por meio de mecanismos de participação cidadã, é capaz de influenciar positivamente no desenvolvimento das cidades brasileiras, aqui caracterizado por fatores socioambientais, como educação, saúde, segurança pública e saneamento e meio ambiente. Nessa perspectiva, os resultados de estudos anteriores convergem para esse entendimento, ao identificar a ideia de que boas práticas de governança democrática influenciam sob o prisma positivo no desenvolvimento socioambiental das cidades. Portanto, propõe-se ampliar a óptica de análise da governança pública numa abordagem democrática, a fim de comprovar a validade teórica dessa relação.

1.2 Problema do estudo

Com base na literatura, a governança pública expressa uma conjunção de problemas que permeiam a Administração Pública em razão da complexidade desse setor, principalmente após as mudanças institucionais advindas do fim do autoritarismo e transição para a democracia. Conseqüentemente, dificuldades e obstáculos são passíveis de intervir no curso de uma governança pública executável com a participação cidadã. Isto posto, questiona-se: - **Qual a influência dos mecanismos de governança democrática no desenvolvimento socioambiental das cidades brasileiras?**

1.3 Objetivos

Para responder ao questionamento e conduzir a investigação sob escólio, foram elaborados objetivos direcionadores.

1.3.1 Objetivo geral

O objetivo geral da pesquisa constitui-se em **investigar a influência dos mecanismos de governança democrática no desenvolvimento socioambiental das cidades brasileiras.**

1.3.2 Objetivos específicos

Para alcançar o objetivo geral do estudo, têm-se os objetivos específicos destacados à continuação.

- a) Analisar a influência dos mecanismos de governança democrática no desenvolvimento em educação nas cidades brasileiras.
- b) Analisar a influência dos mecanismos de governança democrática no desenvolvimento em saúde nas cidades brasileiras.
- c) Analisar a influência dos mecanismos de governança democrática no desenvolvimento em segurança pública nas cidades brasileiras.
- d) Analisar a influência dos mecanismos de governança democrática no desenvolvimento em saneamento e meio ambiente nas cidades brasileiras.

1.4 Justificativa

Este estudo tem o propósito de oferecer contribuição teórica e prática. Do ponto de vista teórico, discute a governança pública sob a abordagem democrática destacada por Bevir (2010). Nessa perspectiva, se propõe analisar a influência dos mecanismos de governança democrática no desenvolvimento socioambiental das cidades brasileiras, comprovando a validade teórica dessa relação, ampliando a óptica de estudo da governança pública.

As inquirições a respeito dos municípios se intensificam, tanto na academia quanto nas esferas governamentais, no plano nacional quanto no patim internacional, objetivando tornar as cidades sustentáveis, inovadoras, inteligentes, resilientes, igualitárias e inclusivas (FRANZ; ANDREOLI; SILVA, 2021).

Pesquisas nacionais não diferem das de ordem internacional, quando tratadas numa perspectiva econômica. De outra vertente, as discussões numa perspectiva democrática apontam que o Brasil dispõe de um excepcional ambiente para ensaiar acerca da governança

democrática, por ter uma vasta arquitetura participativa, a exemplo dos conselhos de políticas públicas e do orçamento participativo, por promover voz aos cidadãos. Requer, no entanto, que se analise se esses mecanismos de participação cidadã estão sendo executados eficientemente (TOUCHTON; WAMPLER; PEIXOTO, 2020).

Consoante Dias e Cario (2014), nos estudos brasileiros sobre governança pública, observa-se a necessidade de substituição progressiva do aporte predominante na ciência social formal, percebido nas publicações acerca de governança pública, por um conjunto maior de teorias democráticas nesses estudos. Lynn (2010b) sugere a necessidade de mais tempo e pesquisa a fim de afirmar com maior clareza que a governança é a nova modalidade de governo.

A participação pública na tomada de decisões administrativas é amplamente defendida por teóricos e profissionais da Administração Pública. Apesar da importância do engajamento cidadão, ainda não é muito claro o desempenho de governos e desenvolvimento nas cidades com essa participação democrática (NESHKOVA; GUO, 2012).

Nesse sentido, este estudo avança cientificamente ao analisar a governança pública numa abordagem democrática, de modo que se incluam nessas discussões a participação cidadã e mecanismos democráticos participativos. Essa discussão vai contribuir com a literatura, ao encontrar evidências de que a participação cidadã avulta ou não interfere no desenvolvimento das cidades brasileiras. Com efeito, este estudo se propõe verificar na realidade brasileira os efeitos da governança no desenvolvimento das cidades.

Do ponto de vista prático, o texto é focado na contribuição para os formuladores de políticas públicas, a fim de identificar quais aspectos específicos da gestão pública produziria efeitos, na perspectiva da participação cidadã. Ainda, vai contribuir para verificar se, na sua participação, os conselhos municipais de políticas públicas são espaços ativos entre Estado e sociedade civil, nas ações de representação política, como meio de aumentar a legitimidade democrática das cidades.

Em cidades europeias ancoradas em princípios de representação democráticas, sua ligação entre as instituições políticas e o público em geral não está totalmente desenvolvida pela falta de mecanismos que promovam a participação e a voz dos cidadãos (NESTI; GRAZIANO, 2019). No Brasil, apesar de as mudanças institucionais recentes dedicarem importantes inovações para a gestão pública e para a democracia, não foram capazes de responder às demandas da sociedade, especialmente no que tange à qualidade do governo (FILGUEIRAS, 2018).

Relativamente a essa lacuna, os resultados da pesquisa ora relatada vão concorrer para explicar por que os mecanismos de governança democrática influenciam no desenvolvimento socioambiental das cidades brasileiras. Apesar de uma vasta arquitetura democrática existente no Brasil, alguns desafios na Administração Pública não foram aperfeiçoados, a exemplo da burocracia. Nessa conjuntura, com uma agenda de reforma do Estado considerada “silenciada” no Brasil, o que está evidente, portanto, não é o fato de as políticas públicas do governo estar em xeque, mas a qualidade do processo democrático no âmbito sistêmico e a reprodução de injustiças (FILGUEIRAS, 2018).

Com o avanço dos estudos da temática nos últimos anos, a governança pública tornou-se cada vez mais relevante, atual e contemporânea, contribuindo para um Estado menos burocrático e mais eficiente, além de fortalecer e consolidar a relação Estado-Sociedade. Assim, ao avaliar a influência da governança democrática empiricamente, obter-se-ão respostas ao problema para melhorar a compreensão de um conceito que diz respeito a aspectos de grande relevância prática (MALIK, 2002).

Desse modo, direcionar os processos de desenvolvimento das cidades brasileiras numa abordagem de governança democrática vai ajudar a integrar a gestão pública com a efetividade de políticas públicas e colaborar para a governança no fortalecimento da democracia brasileira.

Malgrado a governança pública nas últimas décadas haver começado a ser tratada efetivamente no mundo como necessidade e estratégia da gestão no setor público, e as investigações dessa temática tenham avançado, a literatura indica a necessidade de mais experimentos na matéria, com a finalidade de comprovar empiricamente essas constatações no setor público brasileiro, especificamente no âmbito municipal (SANTOS; ROVER, 2019).

1.5 Estrutura do estudo

Esta pesquisa é composta de cinco seções. A primeira, introdutória com a contextualização na qual se insere o estudo, o problema de pesquisa, seu objetivo geral e objetivos específicos, e ainda a justificativa do estudo.

Em sequência, vem a fundamentação teórica, subdividida em outras quatro subseções. A princípio, é discutida a governança pública numa visão ampla, com procedência em seu contexto histórico e suas bases teóricas, aportando diversas definições e conceitos. Em seguida, de maneira mais substancial, é discutida a governança numa abordagem democrática

marcada pelas reformas administrativas do setor público no século XX, com a ruptura modernista e o historicismo desenvolvimentista, em que a governança assume um modelo gestor que administra serviços e políticas dirigidos para a participação cidadã, sendo discutidos, também, os mecanismos de governança democrática na gestão pública.

Debate-se, ainda a governança pública no Brasil, com esteio num breve relato de fatos históricos que antecederam a transição do autoritarismo para a democracia, com a promulgação da Constituição de 1988, que transportou profundas mudanças para a Administração Pública, com destaque para a redemocratização do Estado. Por conseguinte, exprimem-se os instrumentos normativos e as estruturas políticas de governança que fortaleceram a gestão pública no Brasil, que, com supedâneo numa reflexão sob a abordagem democrática, percebe-se que seus mecanismos necessitam de mais efetividade.

A terceira seção contém os procedimentos metodológicos, como a classificação da pesquisa, população e amostra estudada, métricas para mensuração dos construtos, com suporte nos indicadores recolhidos para alcançar o objetivo e responder a indagação da pesquisa. Na quarta seção, encontram-se os resultados obtidos dos procedimentos descritos na metodologia. A quinta seção contém a discussão dos resultados e, na última, está a conclusão, destacando as contribuições, limitações e sugestões para pesquisas futuras.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Esta seção tem como objetivo delinear a fundamentação teórica da e oferecer as hipóteses acerca da influência dos mecanismos de governança democrática no desenvolvimento socioambiental das cidades brasileiras.

Inicialmente, discute-se a governança pública em sentido amplo, exprimindo conceitos e definições em distintas abordagens, além de demonstrar diferenças de naturezas diferentes entre os setores privado e público, para um melhor entendimento da aplicabilidade da governança no setor público.

Na sequência, aborda-se a governança numa perspectiva democrática, como base teórica. Também são discutidos mecanismos de governança democrática. Em seguida, exprime-se como está desenhada a governança pública no Brasil, com supedâneo nas fases históricas de constituição do Estado brasileiro e sua transição para a democracia com a Constituição Federal de 1988.

No remate, é abordada a influência da governança no desenvolvimento socioambiental das cidades.

2.1 Setor público e governança

O setor público é amplamente reconhecido como um ambiente complexo para estudos e é descrito como um setor de complexidade própria (ARNABOLDI; LAPSLEY; STECCOLINI, 2015; LAPSLEY; SKÆRBÆK, 2012). Essa complexidade decorre da localização; da cultura gerencial, que recebe muitas influências políticas, principalmente por ser um setor que tem reformas constantes, com resultados incertos e que gera grandes expectativas em relação à justiça e à responsabilidade social; equidade na sociedade; dos direitos da democracia e pressões para mudança social (ARNABOLDI; LAPSLEY; STECCOLINI, 2015).

A priori, a constituição histórica do Estado e da Administração Pública no Brasil é reconhecida em três fases, com os modelos: i) patrimonialista; ii) burocrático weberiano; e iii) gerencialista (BRESSER-PEREIRA, 2001).

O conceito de patrimonialismo no Brasil serviu como instrumento analítico e teórico na formação do Estado (FILGUEIRAS, 2018). Esse conceito definiu as monarquias absolutas, nas quais os patrimônios público e privado eram confundidos, e, nesse tipo de administração,

o Estado era entendido como propriedade do rei (BRESSER-PEREIRA, 1996). Como alternativa superior à administração patrimonialista, foi adotado o modelo de administração pública burocrática, mas esse tornou a gestão pública lenta, onerosa e deficiente no atendimento das demandas dos cidadãos (BRESSER-PEREIRA, 1996).

Apesar da ideia de a administração gerencial no Brasil ser antiga, apenas em 1967 surgiu o modelo gerencialista, com a reforma gerencial, considerado como o primeiro momento de administração gerencial no Brasil, na tentativa de superar a rigidez do modelo burocrático (BRESSER-PEREIRA, 1996). Esse modelo gerencialista implantado no Brasil agregou ao Estado uma série de ganhos marginais adicionados à ação pública, mas não rompeu completamente com o modelo burocrático (FILGUEIRAS, 2018). Assim, a Administração Pública necessitava de mudanças mais profundas.

Após esse período histórico, a Constituição Federal de 1988 trouxe mudanças mais profundas inerentes à Administração Pública, em combate ao legado do regime militar, com destaque para a redemocratização do Estado. Entre outras, destacam-se as mudanças ocorridas no controle externo, visando ao seu fortalecimento; a descentralização financeira e administrativa, abrindo espaço para a participação do cidadão na gestão pública; e a reforma no serviço civil por meio da profissionalização da burocracia, com ações importantes consubstanciadas pelo concurso público (ABRUCIO, 2007).

No início dos anos de 1980, surgiu a *New Public Management* (NPM) como resposta às acusações dirigidas ao setor público, por ser considerado burocrático, ineficiente e ineficaz (ALMQUIST *et al.*, 2013), trazendo um modelo ideológico com o Estado voltado para o mercado e para a gestão na prática (KISSLER; HEIDEMANN, 2006), objetivando impulsionar a NPM para melhorar a *accountability* e desempenho no setor público numa perspectiva da gestão mais racional e gerencial (LEE, 2008). Essa nova gestão pública, advinda desse processo, exigiu outra posição para a gestão de bens públicos, propondo diminuir o tamanho do Estado e aumentar a eficiência da gestão por intermédio de mecanismos de responsabilização de agentes públicos (BLYTHE; MARSON, 1999).

2.1.1 Nova Governança Pública

Após mudanças mais rígidas introduzidas nas políticas públicas nos anos de 1980 e 1990, surgiu outro modo emergente da Gestão Pública, conhecido como *New Public Governance* (NPG), período em que o Brasil experimentou reformas econômicas, estruturais e

políticas e a governança pública começou a ganhar destaque (OSBORNE, 2006, 2010), reconhecendo a importância das relações horizontais, mas que, em redes de governanças, existem, também, relações verticais, criadas em várias camadas do governo (KLIJN; KOPPENJAN, 2012).

A responsabilidade vertical refere-se às estruturas legais subjacentes as organizações do setor público e consoante os processos de autorização e mandatos definidos e, no que lhe concerne, a responsabilidade horizontal refere-se às obrigações morais e sociais, conforme percebidas pelas organizações, de informar as partes interessadas ou o acordo entre organismos de igual reputação para prestar serviços públicos (BOVENS, 2007).

As novas bases de administração, entretanto, não se revelaram favoráveis aos cidadãos e as condições insatisfatórias de modernização criaram espaços para o surgimento de um modelo: a governança pública (MARINO *et al.*, 2016). Para Rhodes (1996), essa governança seria mais ampla do que o governo, abrangendo também agentes não ligados ao Estado.

A participação social nas políticas públicas no Brasil passou a ganhar espaços nos discursos políticos nos anos de 1980, como uma das respostas plausíveis à crise do Estado e da redemocratização do País, com a participação do cidadão reconhecida pela Constituição Federal de 1988 na formação e no controle das políticas públicas (FRANZ; ANDREOLI; SILVA, 2021). Nessa contextura, os autores ressaltam que as estruturas iniciais da governança pública no Brasil auferiram espaços na Constituição Federal de 1988, na qual o Estado organizou os poderes, política e administrativamente, segregando os papéis e instituindo os controles internos e externos.

Desse modo, as estruturas de governança mudaram, substancialmente, desde o início das reformas no setor público nos anos de 1980 e 1990. Atualmente, a prestação de serviços públicos se caracteriza como diversificada e fragmentada, levando a gestão pública interna e externa a desafios de responsabilização para políticos e gestores públicos, considerada como elemento fundamental para lidar com esses problemas (SALITERER; KORAC, 2013).

A fim de clarificar a aplicação da governança no setor público, considerado complexo, o Quadro 1 exprime, detalhadamente, diferenças operacionais entre os setores privado e público. Essas diferenças contribuem para o entendimento da aplicação de mecanismos e meios da gestão, específicos para cada setor, haja vista os distintos tipos de responsabilidades, poder, metas, métricas de desempenho, controle, propriedade, partes interessadas, prestação de contas e da própria governança.

Quadro 1 – Diferenças entre os setores público e privado

	SETOR PRIVADO	SETOR PÚBLICO
Mandato	Maximização de lucro, considerando apenas interesses corporativos.	Maximização do bem-estar, considerando os interesses da comunidade - <i>trade-offs</i> .
Metas	Geralmente claro.	Muitas vezes, deliberadamente vago para satisfazer diferentes partes interessadas.
Métricas de desempenho	Índices financeiros padronizados.	Outros indicadores de desempenho usados.
Eficiência	Requisito básico de eficiência técnica.	A eficiência econômica muitas vezes custa a eficiência técnica. Eficácia frequentemente mais importante.
Custos	Custos próprios da empresa usados para a tomada de decisões.	Custos da comunidade, incluindo externalidades.
Preços	Geralmente limitado pelo mercado. Alocação na capacidade de pagamento.	Depende da política - de fornecimento gratuito a proibitivo. Alocação, muitas vezes, por motivos de bem-estar.
Receita	De vendas.	Principalmente de impostos, também de alguns monopólios naturais.
Crítérios de investimentos	Com base nos interesses da empresa e custo de capital.	Interesses da comunidade e custo de capital pouco claro.
Controle financeiro	Frequentemente por meio de centros de lucro. Fluxo de caixa crucial para a sobrevivência.	Como as receitas e despesas são separadas, a maior parte do controle é feita por meio dos centros de custo. O caixa não é uma restrição operacional, mas o governo tem um papel macro monetário.
Risco soberano	Externo.	Interno.
Escolha de produtos	Decidido pela corporação.	Exigido pelo governo - não pode abandonar atividades "deficitárias".
Produtos	Bons serviços.	No nível da Comunidade, principalmente transferências monetárias.
Política	Atividade incidental (marketing, mudanças de produto).	Atividade central.
Definição de organização	Muitas vezes definido por competências essenciais ou distintas.	Muitas vezes reunidos a partir de fragmentos de falhas de mercado - os departamentos precisam abrigar muitas atividades distintas.
Propriedade	Muitas vezes complexo com propriedade parcial.	Normalmente simples, mas a relação com os ativos é complexa - muitos ativos mantidos sob custódia, em vez de propriedade total.
Poder	Relacionado à força econômica, verificado pelo governo e pela lei.	Forte poder coercitivo, capacidade de mudar as próprias regras.
Partes interessadas legalmente definidas	Acionistas, livres de possuir ou alienar ações, com poder de titularidade.	Eleitores, com capacidade limitada de adesão ou exclusão (migração).
Outras partes interessadas	Funcionários, credores, fornecedores, comunidades.	Mesmo conjunto de partes interessadas, mas com ponderação das comunidades muito mais pesada.
Limites do sistema	Bem definido - corporação e seu ambiente.	Mal definido - políticas públicas abrangendo todas as áreas da vida - sistemas complexos.
Governança	Diretores e gerentes.	Ministros, governo executivo, parlamento - tensões entre locais de autoridade.
Continuidade	Aquisições ocasionais, fusões.	Lance de aquisição hostil regular, às vezes bem-sucedido.
Prestação de contas	Definido por normas, geralmente para acionistas e credores, caso contrário, fechado ao público.	Amplio, mais aberto, fluido.
Restrições legais	Obrigatório.	Pode mudar a legislação.

Fonte: Mulyadi, Anwar e Ikbal (2012).

Com esteio na demonstração no Quando 1, destacam-se algumas diferenças entre os setores público e privado que tornam a governança com especificidades e particularidades exclusivas do setor público, malgrado as semelhanças em alguns pontos.

Os “atores” da governança no setor privado são os diretores e gerentes, ao passo que, no setor público, esses são os ministros, Poder Executivo, Poder Legislativo. No setor privado, o mandato do gestor maximiza o lucro com interesses apenas corporativos, diferentemente do setor público, que visa à maximização do bem-estar dos cidadãos com interesses dirigidos para a comunidade. Quanto às receitas financeiras, no setor privado, provêm, exclusivamente, das vendas, enquanto no setor público dependem, principalmente, da arrecadação de impostos e transferências correntes.

A política no setor privado é considerada atividade de caráter acessório, a exemplo da política de *marketing*, diferentemente da política no setor público, considerada atividade central e essencial. Quando se trata de poder no setor privado, relaciona-se com a força econômica, fiscalizado pelo governo e pela lei, enquanto no setor público, em decorrência do poder coercitivo, esse poder tem a capacidade de mudar as próprias regras.

Semelhantemente, as restrições legais no setor privado são obrigatórias, ou seja, os limites são determinados, enquanto no setor público o governo é habilitado a mudar a legislação. As partes interessadas legalmente definidas no setor privado são os acionistas com poder de titularidade, enquanto no setor público são os eleitores, com capacidade limitada de adesão ou exclusão. Por fim, a *accountability* no setor público é aberta e ampla, diferentemente do setor privado, onde é definida por normas direcionadas aos acionistas e credores, e, na sua maioria, fechado ao público.

Em sentido amplo, a governança no setor público conceitua-se como uma nova geração de reformas administrativas e de Estado, com o objetivo de atuar, conjunta e eficazmente, compartilhada e transparente, pelo Estado, empresas e sociedade, visando a uma solução inovadora dos problemas sociais, resultando em um desenvolvimento futuro sustentável para todos os participantes (LOFFER, 2001).

No terreno teórico, a governança tem múltiplas interpretações, muitas vezes conflitantes (HUDON; ROUILLARD, 2015), também considerada sob um conceito polissêmico e lastreada em diversas correntes teóricas (BUTA; TEIXEIRA, 2020). O Quadro 2 contém algumas definições com múltiplos significados e abordagens teóricas distintas para a governança pública, a fim de auxiliar o entendimento, abrangência e aplicabilidade.

Quadro 2 – Definições de governança pública

AUTOR/ANO	DEFINIÇÕES
Kooiman (1999)	Novas maneiras de resolver problemas ou criando oportunidades sociais, não como atividades públicas em si, mas por meio da cooperação entre atores públicos e privados em problemas concretos ou situações de oportunidade. Concentra-se na interação entre Estado, mercado e sociedade civil.
Rhodes (1996, 1997, 2000)	A governança significa uma mudança no significado de governo, referindo-se a um novo processo de governar; ou uma condição alterada de regra ordenada; ou o novo método pelo qual a sociedade é governada.
Fukuyama (2013)	Capacidade de um governo de fazer cumprir as leis, e entregar serviços, independentemente de esse governo ser democrático ou não.
Bresser Pereira (1996, 2001)	Um novo modelo gerencial na administração pública, através de reformas que ofereça os meios para se obter uma boa governança, que habilitarão o Estado a desempenhar as funções que o mercado não é capaz de desempenhar.
Matias-Pereira (2010)	É um sistema que determina o equilíbrio de poder entre os envolvidos – cidadãos, representantes eleitos (governantes), alta administração, gestores e colaboradores – com vistas a permitir que o bem comum prevaleça sobre os interesses de pessoas ou grupos.
Bevir (2010)	A teoria da governança democrática assume um modelo de gestão que administra serviços e políticas aberta para a participação cidadã, que vão além do gerencial, que busca legitimidade de suas ações, capazes de agregar valor dessa participação à ação do Estado.
Filgueiras (2018)	Interação entre o Estado e a sociedade e deve ser considerada no plano da gestão pública, de forma a assegurar mecanismos que ampliem a qualidade das políticas e serviços públicos e a qualidade do regime político em que a administração opere.
TCU (2020)	É um conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à conclusão de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade.

Fonte: Elaboração própria (2022).

Numa visão sociopolítica, Kooiman (1999) assume o conceito de governança como uma nova maneira de resolver problemas sociais, ou criando oportunidades sociais, consubstanciando a governança na interação Estado-mercado-sociedade civil, pois o governo de primeira ordem inclui problemas e oportunidades, uma vez que o grande desafio nas sociedades atuais não é apenas encontrar soluções para problemas, mas também sobre a criação de oportunidades coletivas.

Na mesma perspectiva, a governança é discutida em Rhodes (1996; 1997; 2000) numa vertente sociológica na senda das ciências políticas, focando seu estudo nas mudanças ocorridas no Governo britânico. Distingue seis expressões: governança como o Estado mínimo; governança corporativa; governança como a nova gestão pública; “boa governança”; governança como um sistema sócio cibernético; e governança como redes auto-organizáveis. Apesar de abordar variadas dicções da governança, Rhodes (1997) a define como mudança de significado de governo e uma nova modalidade de administrar, assumindo o conceito de governança como redes auto-organizáveis, considerando que as redes são o coração analítico da governança.

Fukuyama (2013) exclui a responsabilidade democrática da definição de governança e, numa visão política e sociológica, define o governo como uma organização que desempenha suas funções positiva ou negativamente, e governança como execução, opondo-se a política ou política pública, considerando que um regime autoritário é passível de ser bem governado, assim como uma democracia é factível de ser mal administrada.

Bresser Pereira (1996, 2001) discute a governança pública como um novo modelo gerencial e postula o argumento de que, para uma boa governança, são necessárias reformas políticas e administrativas que ofereçam meios para que, de maneira mais ampliada, a governança aja mais efetiva e eficientemente em benefício da sociedade. Ainda, numa perspectiva política, ao defender a regulação e intervenção do Estado na saúde, na educação, na cultura, por exemplo, Bresser Pereira (1996, p.7) ressalta que “[...] a diferença entre uma reforma neoliberal e uma social-democrática está no fato de que o objetivo da primeira é retirar o Estado da economia, enquanto o da segunda é aumentar a governança do Estado”.

Matias-Pereira (2010) discute a governança de maneira gerencialista e economicista, abordando teorias institucionalistas e custos de transações, mas seus estudos são direcionados para as motivações que levaram à adaptação e à transferência das experiências da governança corporativa para o setor público, e ressalta que o maior desafio a ser superado no Governo brasileiro, em parceria com o setor privado e terceiro setor, é a consolidação da institucionalização da governança pública. Essa abordagem de transferência das experiências da governança corporativa para a governança pública é criticada por alguns autores, em razão de o setor público ser bastante peculiar e de especificidades próprias.

Numa abordagem mais tecnicista e economicista e pouco democrática, o Tribunal de Contas da União (TCU) aborda a governança pública adotando e orientando mecanismos de liderança, estratégica e controle, com o objetivo de monitorar a gestão (TCU, 2020). Portanto, entende-se que o TCU associa a governança a um Estado mais gerencial, economicista, a fim de torná-lo mais eficiente, ao orientar princípios que norteiam as boas práticas de governança nas organizações públicas, dando ênfase ao Estudo nº 13 – Boa governança no setor público, publicado em 2001 pelo *International Federation of Accountants* (IFAC), e ao Guia de melhores práticas para a governança no setor público, publicado pelo *Australian National Audit Office* (ANAO), em 2003.

Por fim, ao considerar a interação do Estado com a sociedade, nas definições de governança contidas no Quadro 2, Filgueiras (2018) define a governança pública de modo normativo e teórico numa abordagem democrática, mas reforça a ideiação de que a agenda da

governança democrática foi “silenciada” na política e na organização do setor público brasileiro, ocasionado por problemas na qualidade do governo e das políticas públicas associadas ao problema da legitimidade do exercício do poder.

Assim, dentre as várias perspectivas da governança, esta Dissertação assume a governança pública numa abordagem democrática, destacada por Bevir (2010), possibilitando ampliar a óptica de análise da governança pública no âmbito municipal e, nessa perspectiva, a governança aduz um modelo da gestão que administra serviços e políticas, aberto para a participação cidadã.

Quando um conceito teórico se encontra em um estado de fluxo, a reação acadêmica natural é tentar simplificar essa ideia, estabelecendo categorias descritivas (ROBICHAU, 2011). O Quadro 3 acolhe as semelhanças nas categorizações da governança na visão de alguns autores.

Quadro 3 – Semelhanças nas categorizações de governança pública

As categorizações dos autores parecem capturar a ideia básica de:	Osborne (2010) descreve a “nova governança pública” como:	Lynn (2010c) explica o estudo de governança como:	Pierre e Peters (2005) investigam modelos de governança como:
Uma visão centrada na sociedade incorporando atores não estatais nos processos e implementação de políticas.	Governança de políticas públicas	Governança - não-governo	Governança sem governo
Uma visão centrada no estado em que as leis, os estados e seus atores desempenham um papel de destaque.	Governança administrativa	Governança multinível	Estadistas
O uso pelo estado da prestação privada de serviços.	Governança de contrato	Governo de terceiros	Liberal-Democratas
A complexidade de todas as relações e arranjos institucionais e Inter setoriais do Estado.	Governança sócio-política	Nova governança	Centrado no Estado
As redes são altamente relevantes.	Governança de rede	Governança como redes	A escola de governança holandesa

Fonte: Robichau (2011).

Para Robichau (2011), os rótulos e o idioma das tipologias de governança variam, mas seus significados subjacentes não. Isso não quer dizer que os autores demonstrados no Quadro 3 concordariam inteiramente com as comparações de suas classificações de pesquisa em governança, no entanto, quando suas descrições são avaliadas com bastante cuidado, elas parecem ser mais semelhantes do que contraditórias.

Este escrito insere-se na categoria que captura a visão da governança centrada na sociedade, incorporando agentes não estatais nos processos de implementação de políticas democráticas, sendo a “nova governança pública” descrita por Osborne (2010) como de políticas públicas. Na mesma visão, Lynn (2010c) explica o estudo da governança como uma governança-não-governo, investigada por Pierre e Peters (2005) como um modelo de governança sem governo.

Nesse terreno teórico, com várias teorizações sobre a governança, a abrangência do conceito de governança pública propicia muitos debates. Neste estudo de sentido acadêmico estreito, no entanto, assume-se o conceito de governança para a vertente democrática destacada por Bevir (2010), com procedência na ruptura modernista com historicismo desenvolvimentista, onde o modernismo incorporou novos pontos emergentes, incluindo partidos políticos, grupos de interesse e redes políticas, com análises diferentes da governança e da democracia.

Nessa perspectiva, a governança democrática assume um modelo da gestão que administra serviços e políticas, aberta para a participação cidadã, que vão além do gerencial, que procura a legitimidade de suas ações, capazes de reunir valor dessa participação à ação do Estado (BEVIR, 2010).

Assim, sob a égide democrática, esta investigação discute a governança incluindo a participação cidadã na gestão pública, que vai além do gerencial e da economia, e que participa das ações do Estado mediante relações e parcerias na implementação de políticas públicas, coordenadas entre as organizações públicas e sociedade civil.

2.2 Governança Democrática

A governança pública surgiu em dois movimentos distintos da reforma no setor público: primeiro, consistiu nas reformas associadas ao conceito econômico de racionalidade – o neoliberalismo, como uma modalidade de pensar prevacente nos Estados Unidos entre 1980 e 2000, afirmando a necessidade de reformas em direção ao mercado, a fim de o Estado melhorar seu desempenho e a terceirização; segundo, consistiu em reformas associadas a conceitos sociológicos de racionalidade – a terceira via (governança *joined-up*) – proposta para que distintos setores de um governo trabalhem em conjunto, além de redes e parcerias. (BEVIR, 2011).

Com efeito – não é prejudicial repetir – a abordagem democrática destacada por Bevir (2010) parte da ruptura modernista com historicismo desenvolvimentista, em que o modernismo incorporou novos pontos emergentes, incluindo partidos políticos, grupos de interesse e redes políticas, com variadas análises da governança e da democracia e, nessa perspectiva, a governança pública assume um modelo da gestão que administra serviços e políticas abertas para a participação cidadã, que vão além do gerencial, buscando a legitimidade de suas ações, capazes de reunir valor dessa participação à ação do Estado, num ambiente de cidadania pluralista.

A governança pública e a democracia caminham juntas e obtêm melhor desempenho quando os cidadãos são frequentemente engajados e consultados pela gestão pública, principalmente nos diálogos abertos à sociedade (BEVIR, 2006, 2010; SØRENSEN, 2002). Nesse sentido, Robichau (2011) questiona como manter instituições democráticas em um mundo de governança, e não em um mundo cheio de governos.

Cheyne (2015) analisou a participação pública e suas implicações para a governança pública na Nova Zelândia no final do século XX, discutindo os desafios associados a essa participação nos arranjos de governança pública contemporâneos, moldados por políticas neoliberais focadas na austeridade e na eficiência. O autor conclui que há um déficit democrático crescente, exacerbado pelas reformas políticas, minando a autonomia dos governos locais. Nessa perspectiva, a participação pública é comumente defendida como parte da solução para o problema de déficit democrático no desenvolvimento e na implementação de políticas públicas (MULLEN; HUGHES; VINCENT-JONES, 2011).

Asatryan e Witte (2015), ao estudarem a relação entre governança pública e eficiência de governo, analisaram o papel da democracia direta e participativa nessa relação em municípios do Estado tedesco da Bavária e verificaram se o nível de participação da sociedade civil em tomadas de decisão denota bom nível de eficiência do governo. O resultado desse estudo sugere que uma governança pública mais participativa, por meio de mecanismos de decisões mais diretas, é passível de tornar o governo mais responsável e menos ineficiente.

Na perspectiva da governança democrática, Fung (2015) analisou as reivindicações sobre o potencial da participação cidadã para promover valores de governança democrática (eficiência, legitimidade e justiça social). O autor enfatiza que, nas discussões sobre a governança pública, a participação cidadã e seus efeitos sobre a legitimidade democrática não são claros e os esforços para aumentar a justiça social ainda enfrentam grandes obstáculos. O

estudo destaca ausência de liderança sistemática, falta de consenso popular e os poderes limitados das inovações participativas, como desafios para uma governança pública participativa de sucesso.

Visivelmente, a participação cidadã e o desempenho do governo são fundamentais para a teoria e a prática da governança democrática (NESHKOVA; GUO, 2012). Fung (2015) corrobora esse pensamento, ao afirmar que a participação cidadã promove a governança democrática. Para Lynn e Robichau (2013), o desempenho do governo é resultado de processos democráticos, mas os autores argumentam que as democracias avançadas caminham para a “governança sem governo”.

Pierre e Peters (2005) investigaram essa “governança sem governo” numa visão centrada na sociedade, incorporando agentes não estatais nos processos e implementação de políticas, mas, consoante Lynn (2020c), essa visão é explicada como uma “[...] governança não governo”, e, para Osborne (2010), conforma uma “governança de políticas públicas”.

Nas democracias modernas é fundamental a complementaridade entre representação e participação, e não a velha dicotomia preconizada por uma visão elitista de democracia que parte da premissa de que o povo vota e os políticos decidem. Para os autores, não há como se pensar em aprofundamento da democracia, sem que haja protagonismo social (ZUCCOLOTTO; TEIXEIRA, 2015).

Nessa corrente, Urbinati (2006) discute em seus estudos as condições que tornam a representação democrática um modo de participação política que ative uma variedade de meios de controle e supervisão dos cidadãos. A autora argumenta que a democracia representativa é um formato de governo original, não idêntico à democracia eleitoral, acrescentando que, embora a autorização eleitoral seja essencial para se determinar os limites e a responsabilidade do poder político, ela não diz muito a respeito da verdadeira natureza da política representativa em uma sociedade democrática.

Num posicionamento cauteloso, Warren (2009) considera que grande parte da inovação institucional na democracia mudou para a governança o desenvolvimento e a administração de políticas públicas, e que as ligações responsivas entre governos e cidadãos – os governos fazem e os cidadãos recebem - são atitudes democráticas de governança. O autor alerta para a noção de que os conceitos herdados da teoria democrática participativa obscurecem mais do que revelam, pois, essa participação envolve relativamente poucos cidadãos, como partes interessadas auto selecionadas e ativistas, sugerindo, portanto, uma avaliação mais crítica.

Nessas circunstâncias, toda a discussão sobre o tema da governança pública gravita à órbita do fato de que a interação Estado-Sociedade deve ser considerada no plano da gestão pública, de modo a assegurar mecanismos que ampliem a qualidade das políticas e serviços públicos e a qualidade do regime político em que a administração opere (FILGUEIRAS, 2018), também de assegurar um ambiente para uma boa governança democrática, como base para a legitimidade e o desenvolvimento (LETSWA; ABDULMALIK, 2022). Os autores acrescentam que qualquer exercício de poder pelo Estado e suas agências é governança, mas nem toda governança é democrática, a menos que seja uma “boa governança”.

Desse modo, discute-se a governança com arrimo na ideia de que os cidadãos podem e devem ser envolvidos na feitura e implementação das políticas públicas, numa proposta de fortalecimento democrático, incluindo a sociedade civil e as comunidades locais. Consequentemente, essas práticas impulsionam um importante potencial a ser considerado na busca por melhores soluções para as questões sociais que tendem a ser mais adequadamente resolvidas no nível da comunidade (DIAS; CARIO, 2014).

Nessa perspectiva teórica, destacam-se, nesta oportunidade, algumas pesquisas que cuidam da governança pública numa abordagem da governança democrática, que convergem para esta Dissertação, demonstradas no Quadro 4.

Quadro 4 – Estudos anteriores

Autor/ano	Título	Objetivo	Referencial teórico	Metodologia	Discussões/ Resultados
Almeida (2014)	Pluralização da representação política e legitimidade democrática: lições das instituições participativas no Brasil	Avaliar em que medida a representação da sociedade civil transforma o modo de pensar e praticar representação no que tange aos atores que representam e representam.	- Brasil democrático: mudanças na esfera política e social; - Quando o representado se torna representante; - Instituições participativas no Brasil: <i>accountability</i> e responsividade.	Ensaio teórico	Diferentes relacionamentos representativos devem ser avaliados a partir de sua interdependência e das particularidades entre Estado e sociedade. Destaca-se que as interações com o governo, organizações sociais e os cidadãos são fatores que precisam ser considerados no processo de legitimação das instituições participativas.
Fung (2015)	Colocando o público de volta na governança:	O artigo faz um balanço das reivindicações sobre o potencial	- Uma retrospectiva especulativa da governança participativa;	Ensaio teórico	Destacam-se três desafios para a criação de uma governança

	os desafios da participação cidadã e seu futuro	da participação do cidadão, para promover três valores de governança democrática: eficácia, legitimidade e justiça social.	-Legitimidade; - Governança efetiva; - Justiça social		participativa de sucesso: (i) ausência de liderança sistemática, (ii) falta de consenso popular ou de elite sobre o lugar da participação cidadã direta, e (iii) o escopo e os poderes limitados das inovações participativas.
Filgueiras (2018)	Indo além do gerencial: a agenda da governança democrática e a mudança silenciada no Brasil	Discutir sobre a governança democrática, enfocando a experiência brasileira.	-Construção do Estado no Brasil e a administração pública; - O sentido da governança democrática; - Uma reforma silenciada no Brasil.	Normativa e teórica	Ir além do gerencial, significa dotar a máquina administrativa de condições de legitimidade; adotar abordagens qualitativas que sejam capazes de reunir as capacidades estatais definidas e voltadas para o cidadão, como um indivíduo portador de direitos e deveres, no contexto de uma democracia.
Nesti e Graziano (2019)	A ancoragem democrática das redes de governança em cidades inteligentes: uma avaliação empírica	Contribuir para o estudo da natureza democrática das redes de governança em cidades inteligentes por meio do desenvolvimento de uma estrutura de avaliação, sua aplicação e teste em quatro cidades europeias.	- Redes de governança e a cidade inteligente; - Natureza democrática das redes de governança; -Ancoragem democrática da governança da cidade inteligente.	Análise qualitativa. Elaborado um Índice de Governança Inteligente Democrática e aplicado em cidades inteligentes europeias.	Cidades inteligentes são ancoradas em princípios de representação democrática, mas a ligação entre as instituições políticas e o público em geral não está totalmente desenvolvido devido ao falta de mecanismos que realmente promovam a participação e a voz dos cidadãos.
Dalton (2021)	Ação Política, protesto e funcionamento da Governança democrática	Saber se as mudanças nos padrões de participação cidadã são uma bênção ou uma maldição para a função de governança democrática.	- Mudando os padrões da participação política; - Cidadãos ativos são iguais a um bom governo? - Bons cidadãos e bom governo.	Ensaio teórico	Os resultados sugerem que um público assertivo e desafiador de elite são mais uma bênção do que uma maldição para a política democrática.
Hue e Sun (2022)	Governança Democrática : examinando	Aplicar a governança democrática para examinar a	- Governança Democrática; - Desempenho do	Análise quantitativa, empírica e descritiva.	A participação cidadã no nível local tem efeitos mistos nos desempenhos

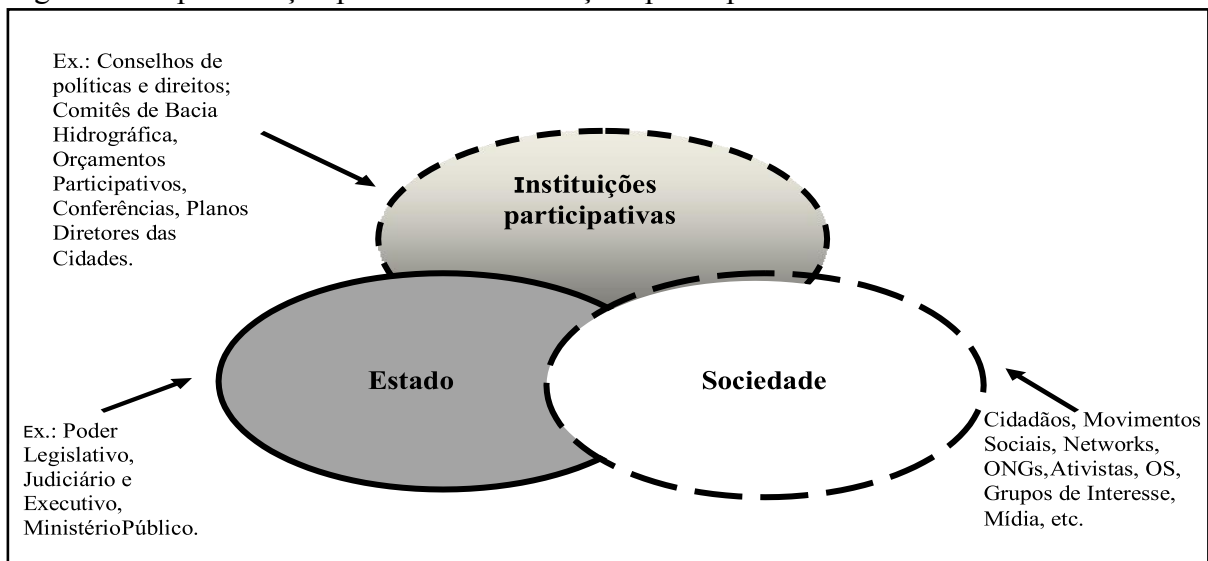
	a influência da participação cidadã no desempenho do governo local no Vietnã	influência da participação cidadã no desempenho dos governos locais no Vietnã.	governo; - Participação cidadã no desempenho do governo.		institucionais, administrativos e políticos; e não tem efeito significativo sobre o desempenho econômico. A eficiência dos gastos e as diferenças regionais influenciam nessa relação.
--	--	--	---	--	--

Fonte: Elaboração própria (2022).

Nas discussões sobre governança, a interação Estado-Sociedade está sempre em voga e deve ser consideradas como essencial na ampliação das políticas públicas. Almeida (2014) considera a redemocratização brasileira como substancial nas relações entre Estado e Sociedade e a união entre representação e democracia, e discute as instituições participativas no Brasil dentro de uma pluralização da representação política e da legitimidade democrática, argumentando que sua interseção com arenas estatais e sociais são características que influenciam o exercício da *accountability* e da responsividade.

A Figura 1 exibe uma ilustração da interseção do Estado, com a Sociedade e instituições participativas num âmbito de representação política discutida no estudo de Almeida (2014).

Figura 1 - Representação política nas instituições participativas no Brasil



Fonte: Almeida (2014).

Almeida (2014) discute o momento histórico da transição democrática brasileira com a consolidação da Constituição de 1988, que situa a democracia como ideia-força organizadora

da representação, deixando de ser ideia subjacente. Suas considerações convergem com o pensamento de Urbinati (2006), autora contemporânea destaque na redefinição do conceito de representatividade, abrindo espaços para outras modalidades de representação democrática, principalmente quando entende que a representação deixa de ser sinônimo de democracia eleitoral ao recuperar a dimensão representativa.

Na Figura 1, estão três formatos de esferas deliberativas: i) o Estado e suas instituições, representado pelos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário; ii) a Sociedade, representada pelos movimentos sociais, ativistas, redes civis e grupos de interesses; e iii) as instituições participativas, de representação mista, desde o cidadão individual até os conselhos, comitês, conferências, orçamentos participativos etc. Nesse estágio de representatividade, percebe-se um Estado mais formal, fechado à participação da Sociedade civil, enquanto a Sociedade está aberta às discussões.

Em semelhantes situações, as instituições participativas, como representação mista, têm relativa interação aos distintos interesses do Estado e da Sociedade. Para Almeida (2014), a legitimidade democrática nas instituições participativas é dependente do relacionamento entre representantes e representados que circulam nos distintos espaços micro (Estado), mistos (instituições participativas) e macro (Sociedade em geral).

O experimento de Fung (2015) faz um balanço das reivindicações sobre o potencial da participação do cidadão para promover três valores de governança democrática - eficácia, legitimidade e justiça social - ressaltando que muitos estudos foram realizados nas últimas décadas sobre governança participativa, e também ocorreu um crescimento dessa participação na prática, mas, apesar do aprofundamento das discussões sobre os défices de legitimação do governo representativo, o efeito da participação sobre a legitimidade não é claro. Também os esforços para aumentar a justiça social enfrentam, ainda, grandes obstáculos. O autor remata, destacando três desafios para a criação de uma governança participativa de sucesso: a ausência de liderança sistemática; a falta de consenso popular ou de elite sobre o lugar da participação direta do cidadão; e o escopo e os poderes limitados das inovações participativas.

Franz, Andreoli e Silva (2021) corroboram os argumentos de Fung (2015) no sentido de que a participação cidadã promove os valores da governança democrática e que, conquanto haja desafios para uma governança participativa, a participação social aufere realce no processo de políticas públicas no Brasil nas discussões políticas desde os anos de 1980. Assim, espera-se que a participação cidadã tenha efeito na legitimidade democrática, como

também promova a justiça social, malgrado o cidadão enfrentar grandes desafios, o que se considera mais um desafio político do que institucional.

Nessa óptica da participação cidadã e da legitimidade democrática, Filgueiras (2018) discute sobre a agenda de reforma do Estado brasileiro, de maneira exploratória e normativa, indo além do gerencial, numa perspectiva do conceito de governança democrática. O autor analisa a trajetória institucional de feitura da Administração Pública no Brasil e considera a agenda da governança democrática como “silenciada” e que, embora as mudanças estejam sucedendo, ocorrem descoordenadamente, impondo desafios à governança pública no Brasil.

Filgueiras (2018) define governança democrática como um modelo de administração aberto ao público e que dirige serviços e política para o cidadão que vai além do gerencial e dos mecanismos da gestão e no qual a qualidade dos serviços públicos importa para a cidadania. Na conceição do autor, essa abertura amplia a participação cidadã na gestão e representa conexão entre os mecanismos de administração e a dimensão política e infraestrutura do poder.

Num contexto de ancoragem democrática de redes de governança nas cidades, Nesti e Graziano (2019) reportam-se ao problema da legitimidade democrática das cidades como um sistema de redes de governança. Numa análise qualitativa em quatro cidades europeias - Amsterdã, Barcelona, Turim e Viena, os autores concluem que essas são ancoradas em princípios de representação democrática.

Essas análises têm como base a ancoragem democrática de redes de governança, em pesquisa desenvolvida por Sorensen e Torfing (2005), para quem as redes de governança são democráticas, estando elas devidamente vinculadas a constituintes políticos e a um conjunto relevante de manifestações e normas democráticas.

Por meio de um índice de governança democrática, aplicado para avaliar o grau de ancoragem democrática nessas cidades, os resultados dos estudos de Nesti e Graziano (2019) mostraram que as redes de governança são dirigidas pelo poder público e que o alicerce na representação da sociedade civil é relativamente robusto. Essa representação é resultado do envolvimento das partes interessadas locais em várias estruturas de governança, mas, por outro lado, as ligações entre os gestores e o público são relativamente fracas em consequência da mingua de mecanismos que realmente promovam a participação cidadã.

Dalton (2021) argumenta que o debate atual sobre a vitalidade das democracias afluentes, frequentemente, menciona certas mudanças nos padrões de participação política dos cidadãos como sinais de mal-estar. Ao questionar sobre as consequências advindas dessas

mudanças, o autor descreve os padrões de participação nas democracias afluentes e considera que essas mudanças na participação cidadã estão ligadas à qualidade do desempenho democrático. Ele avalia a relação de modalidades de participação política do cidadão: votação, contribuição, contato com político ou servidor público e participação em fórum da internet com a eficácia do governo. Como resultado, conclui que cada modo de ação política está positivamente relacionado ao desempenho do governo – toda participação varia positivamente com a boa governança.

Hue e Sun (2022) examinaram, sob o ponto de vista do conhecimento científico parcialmente ordenado, a influência da participação cidadã no desempenho dos governos locais no Vietnã, numa abordagem democrática sob quatro aspectos: econômico, institucional, político e administrativo. Seus achados levam a uma conclusão de que a participação cidadã está positivamente associada ao desempenho institucional e político, mas está negativamente associada ao desempenho administrativo de cada província, mas o que diferencia de outros estudos é a discussão de que a participação cidadã ajuda a explicar as melhorias do desempenho institucional e político dos governos locais no Vietnã.

Em linhas gerais, esses resultados mostram que, mesmo com um avanço da participação da sociedade civil na gestão pública num ambiente democrático, ainda faltam diálogo e voz aos cidadãos, fato demonstrativo de que são limitadas as participações na gestão. Assim, esses estudos sugerem mecanismos democráticos e estratégias participativas para aumentar a legitimidade democrática nas cidades.

No segmento à continuação, reporta-se aos os mecanismos de governança democrática na gestão pública, especificamente sob a perspectiva da participação cidadã.

2.2.1 Mecanismos de governança democrática

De maneira mais prática, a governança pública disponibiliza plataformas organizacionais para facilitar o alcance de objetivos públicos como, por exemplo, o envolvimento de cidadãos na formulação de políticas públicas.

Esse envolvimento faz uso de mecanismos de democracia deliberativa e redes de políticas públicas, empregados na gestão para o engajamento e interação de agente públicos e sociedade civil, a fim de possibilitar a solução de problemas coletivos (SECCHI, 2009). Para o mencionado especialista, os mecanismos de democracia deliberativa já foram experimentados em distintos lugares e áreas de políticas públicas, a exemplo do

fortalecimento da comunidade na gestão do patrimônio público, planejamentos e orçamentos participativos e dos conselhos deliberativos nas diversas áreas de políticas públicas.

Ao contrário do nascimento da democracia como uma concepção individualista da Sociedade, bem assim feito produto artificial da vontade das pessoas, nos Estados democráticos, os sujeitos politicamente relevantes tornaram-se sempre mais os grupos, grandes organizações, associações das mais diversas naturezas, sindicatos de diversas profissões, partidos das mais diversas ideologias, e sempre menos os indivíduos (ZUCCOLLOTO; TEIXEIRA, 2015).

Nessa sociedade democrática, os grupos organizados não as pessoas, são considerados as personagens fundamentais da vida política. *In hoc sensu*, autores contemporâneos - como, num exemplo, ocorre com Nádya Urbinati (2006) - defendem a democracia representativa pela força do debate que influencia nas decisões do Governo, considerando a representatividade democrática como superior à democracia direta – antiga democracia, no âmbito da qual os cidadãos não delegavam o seu poder de decisão e essas decisões eram tomadas por intermédio de assembleia geral.

Na linha raciocinativa de Zuccolotto e Teixeira (2015), a representação não exclui a participação, fazendo surgir nas democracias modernas outros formatos de participação e controle, como a gestão e controle social, normalmente são exercidos por meio de conselhos consultivos, deliberativos e de controle.

Nessa discussão, um dos pressupostos para a efetiva participação social é a transparência dos serviços públicos e contas públicas, considerada um princípio da governança pública (FRANZ; ANDREOLI; SILVA, 2021). Essa transparência dos governos para com seus cidadãos é vista como um fator necessário à *accountability* democrática e, conseqüentemente, à consolidação da democracia por meio da participação cidadã (ZUCCOLOTO; TEIXEIRA, 2014).

No Brasil, a Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), Lei Complementar nº 131/2009 (Lei da Transparência Pública) e a Lei nº. 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação - LAI) asseguram a evidenciação obrigatória de informações públicas para os cidadãos, disponibilizando em tempo real, por meio eletrônico de acesso ao público, informações sobre a execução orçamentária e financeira, e, ainda, a adoção de um sistema integrado de administração financeira e controle social. Com essa disponibilização de informações, os cidadãos participam de audiências públicas, garantindo a transparência das informações asseguradas em lei.

A Escala Brasil Transparente 360° (EBT), desenvolvida pela Controladoria Geral da União (CGU), passou a avaliar, não só, a transparência passiva (pedidos de acesso à informação), mas também a transparência ativa (publicação de informações na internet), conforme demonstrado no Quadro 5.

Quadro 5 – Quesitos de transparência passiva e ativa da CGU

Transparência Passiva	Transparência Ativa
<ul style="list-style-type: none"> - Divulgação do SIC físico (atendimento presencial) - Existência de ferramenta eletrônica para envio de pedidos - Existência de pontos que dificultem ou inviabilizem o pedido - Possibilidade de acompanhamento do pedido - Resposta no prazo legal - Respostas em conformidade com o que foi solicitado - Indicação da possibilidade de recurso 	<ul style="list-style-type: none"> - Existência de site oficial - Informações sobre estrutura organizacional e unidades - Existência de Portal da Transparência - Informações sobre receitas e despesas - Informações sobre licitações e contratos - Possibilidade de acompanhamento de obras públicas - Informações sobre diárias - Informações sobre servidores públicos - LAI: divulgação da regulamentação e relatório estatístico de atendimento - Dados abertos: existência de catálogo ou inventário

Fonte: Elaboração própria, adaptado da CGU (2022).

A EBT verifica o grau de cumprimento de dispositivos da Lei de Acesso à Informação e de outros normativos sobre transparência pública em todos os estados, no Distrito Federal e nos municípios de mais de 50 mil habitantes. Nessa avaliação, a CGU também mapeia o modo como governos estaduais e municipais publicam, na internet, os dados sobre receitas e despesas, licitações e contratos, estrutura administrativa, obras públicas e servidores, entre outros. Esse mecanismo proporciona o conhecimento e oportunidades para que o cidadão participe de atividades políticas, sociais e administrativas. Assim, o cidadão está habilitado a influenciar nas decisões da gestão pública com amparo no conhecimento das informações públicas.

Tolbert e Mossberger (2006) avaliaram, empiricamente, a influência do governo eletrônico nas atitudes dos cidadãos dos Estados Unidos em relação ao governo. Os resultados mostraram uma vinculação estatisticamente significativa entre a confiança e o uso de um *site* do governo local, bem como outras avaliações positivas dos governos federal e local. Os autores sugerem que as informações e serviços disponíveis nos sítios eletrônicos do governo local são especialmente valiosos para o cidadão, como transportes de massa, serviços locais ou informações sobre a vizinhança.

Inserida nesse ambiente, a participação cidadã, como em Sociedade bem organizada, está habilitada a influenciar nas decisões dos governos, se utilizando de mecanismos, como, *exempli gratia*, conferências municipais, conselhos municipais, espaços de participação deliberativos e audiências públicas, orçamento participativo, participação de jovens em instâncias deliberativas etc.

Nesse elo de participação, as *networks*, alianças e parcerias nas esferas locais e regionais, em conjunto com outros agentes da política, sociedade civil e sindicatos, são consideradas “matéria-prima” para a governança pública (KISSLER; HEIDMANN, 2006). Esses autores ressaltam que os governos locais testam projetos de instituição de redes políticas, a exemplo dos pactos municipais de trabalho, mecanismo utilizado na Alemanha, que tem como meta criar postos de trabalho e assegurar vagas nas reformulações da gestão pública e dos serviços municipais.

Por conseguinte, os mecanismos de governança democrática ampliam as ações da governança pública no âmbito municipal, como as associações comunitárias, consideradas novo modelo de modernização da “comunidade de cidadãos” capazes de caminhar lado a lado com a gestão.

Ex postis, a redemocratização do Brasil ampliou a participação cidadã na gestão pública, como resultado da Constituição Federal de 1988, que promoveu a desconcentração de recursos e a descentralização político-administrativa, fazendo com que os municípios passassem a ser havidos como entes federados, no mesmo nível dos estados, DF e União (FEDOZZI; RAMOS; GONÇALVES, 2020). As estruturas iniciais da governança pública no Brasil, *in alia manu*, ganharam espaços, fortalecidas pelas mudanças políticas e administrativas advindas da Constituição de 1988, principalmente pela instituição de controles internos e externos (FRANZ; ANDREOLI; SILVA, 2021).

A Carta Grande de 1988 impulsionou a participação cidadã, além do voto, pois o cidadão passou a ter prerrogativas de participar diretamente na gestão pública, permitindo aos cidadãos, de modo individual ou em grupo, questionar e oferecer demandas ao poder público, bem como acompanhar suas ações e exigir transparência e prestação de contas.

Um marco importante da nova República foi a criação do Estatuto da Cidade, três anos depois da promulgação da Constituição brasileira, por meio da Lei 10.257, de 10 de julho de 2001, ao estabelecer que a política urbana deva se pautar numa “[...] gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade” (BRASIL, 2001).

Fedozi, Ramos e Gonçalves (2020) reforçam o argumento de que, além das modalidades de participação cidadã direta, como o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular, previstos constitucionalmente, proliferaram outras maneiras de participação, destacando-se os conselhos de políticas públicas ou de direitos, as conferências temáticas, os planos diretores participativos, as audiências públicas e os orçamentos participativos. Essa participação do cidadão na gestão pública é fortalecida, crescentemente, nos últimos anos, principalmente na elaboração de políticas públicas, singularmente em países em desenvolvimento, como o Brasil (POCOCK *et al.*, 2019).

A criação dos conselhos de políticas públicas está diretamente ligada às lutas pela redemocratização do País, que constituem, de fato, a principal estratégia participativa prevista pela Constituição, por estarem mais próximos e acessíveis à população e expressarem o valor da participação do cidadão nos governos locais, por sua atuação permanente, colegiada e articulada com os gestores de políticas públicas. Esses colegiados são havidos como instituições participativas verticais – em contraposição à horizontal, materializada na experiência do orçamento participativo (AVRITZER, 2008).

Avritzer (2008), ao analisar as instituições participativas, destaca os orçamentos participativos, conselhos de políticas públicas e planos diretores municipais na democracia brasileira, alertando para os desenhos institucionais diferenciados. Os resultados desse estudo apontam o orçamento participativo como uma prática mais democratizante, mas vulnerável à vontade da sociedade política. Malgrado ser considerada uma prática democrática, o autor ressalta que muitas instituições participativas não estão constituídas, nem formal tampouco legalmente, pautando-se em comportamentos e expectativas dos agentes sociais.

A participação cidadã nos modelos democráticos representativos restringe-se ao momento da escolha dos representantes, e sua legitimidade no sistema democrático é dada pela manifestação do voto no processo eleitoral, enquanto que, nos modelos participativos, a legitimidade é ancorada na ideia de que as decisões políticas devem ser tomadas por aqueles que estão submetidos a elas, por meio de debate público (LÜCHMANN, 2008). Assim, no campo teórico, os mecanismos da democracia representativa são marcantes, pois eles incorporam a participação da população nas discussões e na tomada de decisões políticas.

No Brasil, o modelo dos conselhos gestores, representados pela sociedade civil, e o padrão de orçamentos participativos, com a participação direta dos cidadãos em assembleias de bairros ou regionais, são representados por delegados ou conselheiros, sob influência das

organizações sociais, modelos esses que parecem significativos no que concerne à participação e à representatividade.

Conforme alcança Luchmann (2008), os conselhos gestores das políticas públicas são estruturados e têm forma sistêmica, atuando nas quatro esferas de governo – União, Estados, Municípios e Distrito Federal - também criados como fóruns públicos de recepção de demandas sociais com o objetivo de ampliar a participação dos segmentos que têm menos acesso ao aparelho do Estado. Dentre outros, destacam-se os conselhos de saúde, de assistência social, e os de defesa dos direitos da criança e do adolescente, conforme demonstrado no Quadro 6.

Quadro 6 – Aspectos da legislação referente à representação nos conselhos gestores

Saúde Lei n.8.142./1990	Criança e Adolescente Lei n. 8.242/1991	Assistência Social Lei n. 8.742/1993
O Conselho de Saúde, em caráter permanente e deliberativo, é um órgão colegiado composto por representantes do governo, prestadores de serviço, profissionais de saúde e usuários, atuam na formulação de estratégias e no controle da execução da política de saúde na instância correspondente, inclusive nos aspectos econômicos e financeiros, cujas decisões serão homologadas pelo chefe do poder legalmente constituído em cada esfera.	O Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – CONANDA é integrado por representantes do poder executivo, assegurada à participação dos órgãos executores das políticas sociais básicas na área de ação social, justiça, educação, saúde, economia, trabalho e previdência social e, em igual número, por representantes de entidades não governamentais de âmbito nacional, e de atendimento dos direitos da criança e do adolescente.	A organização da assistência social tem como base as diretrizes: I - Descentralização político-administrativa e comando único das ações em cada esfera de governo; II - Participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis. As instâncias deliberativas do sistema descentralizado e participativo de assistência social, de caráter permanente, com composição paritária entre governo e sociedade.

Fonte: Luchmann (2008).

O Conselho de Saúde, como instrumento de participação popular e controle social, é considerado um marco importante na implementação e fiscalização de políticas públicas nas esferas federal, estaduais, distrital e municipais. Assim, como um colegiado gestor, torna-se um mecanismo democrático de inclusão social e da gestão, o qual, por via de conferências de saúde, procura fortalecer o controle social das políticas em saúde, apesar dos obstáculos enfrentados para exercê-lo.

O Conselho da Criança e Adolescente, de composição paritária entre Governo e Sociedade civil, por meio de Estatuto, criou mecanismos de aplicação e fiscalização, que asseguram a participação popular paritária por meio de organizações representativas nas quatro esferas de governo, com fundo de recursos, pelos programas de Proteção Social e pelo Conselho Tutelar.

Com características de representação e participação semelhante, o Conselho de Assistência Social, como órgão colegiado, permanente e deliberativo, e feito espaço de participação social na execução, formulação, fiscalização, promoção e defesa das políticas públicas de assistência social ao cidadão, deve possuir uma composição paritária com representantes da sociedade civil e do poder público, a fim de debater, mediante grupos diversos de interesses, suas políticas públicas.

Embora com diferenças e especificidades locais e regionais, esses conselhos exprimem duas características centrais na relação entre participação e representação: a participação de entidades ou organizações da sociedade civil e a paridade (os usuários detêm 50% de seus assentos) na representação entre a Sociedade civil e o Estado (LÜCHMANN, 2008).

Outro mecanismo de participação cidadã – o Orçamento Participativo - teve início nos anos de 1990, no Município de Porto Alegre (RS), adotado em outros municípios brasileiros e até internacionalmente. Ele tem como um de seus pilares conceituais a procura pela inversão de prioridades na alocação de recursos, à demanda de aumentar a equidade no território e a intensificação do processo democrático, por meio da participação direta da população na expressão de suas demandas e escolhas orçamentárias (PERES, 2020). Esse mecanismo de participação, desde seu surgimento, despertou o interesse dos agentes políticos, governos e população, por ser considerado um novo formato de participação gerada pela democratização brasileira (AVRITZER, 2008; SANTOS, 1998).

Luchmann (2008) sinaliza para o fato de que o orçamento participativo parece indicar maiores probabilidades de incorporação de espaços de participação direta, combinados com mecanismos de representação, que, para Fedozzi, Ramos e Gonçalves (2020), dentre as instituições participativas citadas anteriormente, destaca-se o orçamento participativo com procedência no caso bem-sucedido de Porto Alegre – RS, de 1989 a 1992, que ganhou projeção nacional e também internacional nos ensaios de Sintomer, Herzberg e Röcke (2012), que consideraram o Município de Porto Alegre como o berço do orçamento participativo, por desempenhar um papel crucial na propagação global desse mecanismo de participação cidadã.

No Brasil, a perspectiva democrático-participativa foi objeto de relevância na efetividade dos mecanismos de controle social e da prestação de contas, envolvendo diversos segmentos sociais, mas que dependem, também, das relações de responsabilização entre Sociedade e Estado (COZZOLINO; IRVING, 2016). Para esses autores, essa perspectiva parece ser aquela que melhor permite expressar, no caso brasileiro, os compromissos com as dimensões centrais de participação social na gestão pública. Nesse sentido, Zuccolotto e

Teixeira (2015) consideram que, nas democracias modernas, são surgentes outras modalidades de participação e controle, como a gestão e o controle social, exercidos normalmente pelos conselhos consultivos, deliberativos e de controle – conforme já se adiantou alhures.

Avritzer (2008) considera três maneiras para diferenciar a participação dos cidadãos na tomada de decisão política: primeira, a livre entrada de qualquer cidadão no processo participativo, a exemplo do orçamento participativo, cuja participação é constituída de baixo para cima; segunda, por meio da partilha do poder, em que os agentes estatais e os da sociedade civil participam simultaneamente; e terceira, quando ocorre a ratificação pública, pois, mesmo não participando do processo decisório, os agentes da Sociedade civil são chamados para referendá-lo publicamente.

Considerado como desenho participativo mais democratizante, o orçamento participativo tem a capacidade de alterar a relação entre o Estado e a Sociedade, ao incluir a população na deliberação sobre prioridades orçamentárias, mas, a igual tempo, é passível de ser vulnerável à vontade dos governos (AVRITZER, 2008). Os desenhos participativos são diferenciados de acordo com a capacidade democratizante, a efetividade de suas ações e a dependência do sistema político, conforme demonstrado no Quadro 7.

Quadro 7 – Tipologia sobre a efetividade dos desenhos participativos

Tipos de desenho	Orçamento Participativo (desenho de baixo para cima)	Conselhos de Políticas (desenho de partilha)	Plano Diretor Municipal (desenho de ratificação)
Capacidade democratizante	Alta	Média	Baixa
Efetividade/ Dependência do sistema político	Alta	Média	Baixa

Fonte: Avritzer (2008).

Os desenhos participativos “de baixo para cima” são mais democratizantes e distributivos, a exemplo do orçamento participativo, que tem a intensiva atuação da Sociedade civil, por incluir a população na deliberação sobre prioridades orçamentárias do Governo, mas que, apesar dessa capacidade democratizante, este desenho é mais vulnerável à vontade da sociedade política, conseqüentemente uma “alta” dependência do sistema político.

Nos desenhos de partilha, a exemplo dos conselhos de políticas, essa dependência do sistema político é menos atuante, enquanto, no desenho de ratificação pública, que difere dos outros desenhos, essa dependência do sistema da sociedade política é baixa e capaz de anular

políticas individualistas (AVRITZER, 2008). O autor assegura que, dos três tipos de desenho, apenas o de ratificação pública, por meio do plano diretor, é capaz de operar uma cidade fortemente antiparticipativa, que tem fraca comparência da sociedade civil nas políticas públicas.

Assim, como meio de possibilitar maior deliberação, num processo mais aberto e que envolva distintos interessados, Filgueiras (2018) aponta a “informação” como um capital estratégico na governança democrática. Isso implica fortalecer a participação da sociedade na agenda da governança democrática em diálogo permanente com o Estado, monitorando e avaliando resultados das políticas públicas, a fim de fortalecer mecanismos como a transparência e a *accountability*.

Na seção seguinte, reporta-se ao modo como a governança pública está desenhada no Brasil, desde as fases históricas de constituição do Estado e sua transição para a democracia com a Carta Magna de 1988, abordando sobre sua estrutura e instrumentos normativos institucionais.

2.3 Governança pública no Brasil

No Brasil, a governança pública é antecedida de fatos históricos na formação do Estado brasileiro reconhecido de três fases: i) o modelo patrimonialista – a não distinção entre patrimônio público e bens privados do administrador; ii) o modelo burocrático weberiano – administração pública burocrática em substituição às modalidades patrimonialistas de administrar o Estado; e iii) o modelo gerencialista – tornar a Administração Pública mais eficiente e instrumento para proteger o patrimônio público (BRESSER-PEREIRA, 2001).

Após as fases históricas no estabelecimento do Estado brasileiro que antecedeu a governança pública, com início em 1985, com o fim do autoritarismo e a transição para a democracia, a Administração Pública no Brasil fragmentou-se em razão de uma crescente desorganização e desarticulação, gerando vários problemas e, conseqüentemente, à extensão da Nova República, planejaram-se várias reformas que mantivessem o compromisso com a modernização (FILGUEIRAS, 2018).

O gradativo esgotamento do modelo de administração pública burocrático-weberiano ao largo do século XX favoreceu a criação de um modelo da Gestão Pública. Começando nos anos de 1990, os debates sobre governança pública foram alvo de destaques no Brasil, uma vez instituída a Constituição Federal de 1988. Nesse período, o Estado passou a adotar

medidas, objetivando a estabilização econômica do País após a crise fiscal de 1980, a reforma do aparelho do Estado, propôs um modelo gerencialista na Administração Pública (BRESSER-PEREIRA, 1996).

Na fase de transição, do autoritarismo para a democracia, a Constituição Cidadã trouxe profundas mudanças na Administração Pública, dentre as quais têm destaque: a democratização do Estado, favorecida pelo fortalecimento do controle externo; a descentralização, na luta contra o autoritarismo; e a reforma do serviço civil, por meio da profissionalização da burocracia, com ações relevantes, como a meritocracia e a participação cidadã (ABRUCIO, 2007).

Conquanto tenha ocorrido um grande avanço na reforma administrativa no Brasil, o modelo gerencialista não foi suficiente para resolver problemas de políticas públicas, por direcionar a gestão apenas para a economia, excluindo a participação do cidadão nesse processo, e por propor mudanças, de maneira que a Administração Pública se aproximasse do modelo gestor do setor privado, comparando o cidadão como um tomador dos serviços do Estado.

Para Filgueiras (2018), o modelo gerencialista implementado no Brasil não significou uma ruptura completa com o estalão burocrático, mesmo com uma perspectiva de governança que promovesse a sinergia entre uma burocracia autônoma e instituições participativas com a Sociedade civil.

No Brasil, diversas leis e decretos foram publicados com o objetivo direto ou indireto de institucionalizar estruturas de governança. Neles, estão vários princípios relacionados à governança, tais como: planejamento e controle (Decreto-Lei 200/1967, art. 6º); transparência e publicidade (CF, art. 37, e LRF); moralidade (CF, art. 37); impessoalidade (CF, art. 37); economicidade (CF, art. 70); legalidade (CF, art. 37 e 70); legitimidade (CF, art. 70); eficiência (CF, art. 37); eficácia e efetividade (Lei 10.180/2001, art. 7º, III, e 20, II).

Também foram publicados diversos mecanismos de governança para que as organizações públicas pratiquem esses princípios, tais como: conselhos representantes da sociedade civil; planejamento organizacional; excelência de pessoal e descentralização administrativa; gestão de riscos; publicação de planos, portfólios e resultados; avaliações de desempenho individual e organizacional; auditoria interna; controle externo (BRANCO; CRUZ, 2013).

Assim, a estruturação e a consolidação de um modelo de governança para o setor público brasileiro foram motivadas por atuação do TCU, mediante a publicação do

Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública (TCU, 2014, 2020).

Apesar do avanço da *New Public Management*, para atender as demandas sociais, foi fundamental fortalecer os mecanismos de governança, a fim de reduzir o distanciamento entre Estado e Sociedade, melhorando a capacidade da gestão do Estado brasileiro. Assim, a Sociedade passou a exercer seu papel de principal interessada no desempenho do Estado e dele demandar novas estruturas de governança para avaliação, direcionamento e monitoramento de ações governamentais, alinhando-as com as expectativas da Sociedade (TCU, 2014).

Desde então, surgiram outros instrumentos normativos a fim de fortalecer a governança pública, entre os quais se destacam:

- i) o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal, por via do Decreto 1.171, de 22 de junho de 1994;
- ii) a Lei de Responsabilidade Fiscal, por intermédio da Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas tendidas para a responsabilidade na gestão fiscal;
- iii) o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (GesPública), instituído em 2005 e revisado em 2009 e em 2013, cujos treze fundamentos norteiam-se pelos princípios constitucionais da Administração Pública e pelos fundamentos da excelência gerencial contemporânea;
- iv) os instrumentos de transparência, como a Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011), que asseguram o direito fundamental de acesso à informação e facilitam o monitoramento e o controle de atos administrativos e da conduta de agentes públicos;
- v) a Lei 12.813, de 16 de maio de 2013, que dispõe sobre o conflito de interesses no exercício de cargo ou emprego do Poder Executivo Federal; e vi) o Decreto 9.203, de 22 de novembro de 2017, que dispõe sobre a política de governança da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional.

Após avanços institucionais de governança no Brasil, em 2014, o País liderou um estudo internacional, com a participação de doze Estados, em parceria com a Organização para a Cooperação de Desenvolvimento Econômico (OCDE), a fim de identificar boas práticas de governança pública, adotadas por órgãos centrais dos governos nacionais –

Fazenda, Planejamento e Casa Civil – e entidades fiscalizadoras superiores no âmbito de um grupo de países selecionados, com o objetivo de avaliar as realidades e o ambiente da governança no setor público. Os resultados reafirmam a convicção do TCU de que uma melhor governança possibilitará, no curto prazo, mesmo sem grandes reformas estruturantes, e com o mesmo volume de recursos, a melhoria na qualidade dos serviços públicos no Brasil (TCU, 2014).

Em 2018, como resultado das discussões técnicas coordenadas pela Casa Civil da Presidência da República, em parceria com o Ministério da Fazenda, o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e o Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU), foi elaborado o Guia da Política de Governança Pública, abrangendo a Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional.

Seu principal objetivo é promover segurança e estabilidade à interpretação do Decreto nº 9.203, de 2017, que trata da política de governança da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional, para servir como um referencial para a sua execução. Intermediado por esse Decreto, foi criado o Comitê Interministerial de Governança (CIG), órgão colegiado responsável pelo assessoramento do Presidente da República na condução da política de governança da Administração Pública federal.

Como proposta institucional inovadora, o colegiado tem a função de orientar e difundir, de maneira coordenada e integrada, uma política de governança. Além disso, o decreto formaliza e dá transparência ao procedimento de incorporação e internalização dessas boas práticas de governança: o CIG funciona como uma espécie de “porta de entrada” para propostas relativas à matéria na solução de problemas comuns (BRASIL, 2018).

Apesar de o CIG ser o principal componente da política de governança da Administração Pública federal, existem outros agentes e estruturas que desempenham um papel relevante na sua execução. O Quadro 8 contém uma síntese das funções desempenhadas pelos principais agentes e estruturas envolvidas na condução da política de governança pública.

Quadro 8 – Funções dos principais agentes e estruturas da política de governança

Atores/Estruturas	Função
Presidente da República	Responsável, em última instância, pela condução da política de governança.
Comitê Interministerial de Governança (CIG)	Assessora o presidente da República na condução da política de governança (coordenação)
Órgãos e entidades da administração	Executam a política de governança

Alta administração	Responsável pela implementação da política de governança nos respectivos órgão e entidades
Comitê Interno de Governança	Promove e monitora a política de governança em seus respectivos órgãos e entidades

Fonte: Brasil (2018).

Esse sistema de governança no setor público brasileiro reflete a maneira como diversos agentes se organizam, interagem e procedem para obter boa governança. Esse sistema envolve estruturas administrativas (instâncias), os processos de trabalho, os instrumentos (ferramentas, documentos etc.), o fluxo de informações e o comportamento de pessoas envolvidas, direta ou indiretamente, na avaliação, no direcionamento e no monitoramento da organização (TCU, 2020).

O Quadro 9 demonstra um exemplo de uma estrutura administrativa de sistema de governança associada aos municípios brasileiros, proposto pelo TCU, demonstrando como se caracterizam os Poderes Executivo e Legislativo, os agentes desse sistema e suas instâncias internas e externas de governança.

Quadro 9 - Estrutura administrativa de sistema de governança municipal

Governo municipal	Conselho de administração ou equivalente	Alta administração	Instância interna de apoio à governança	Instância externa de governança
Poder Executivo	Conselho Municipal de Saúde Conselho Municipal de Educação Conselho Municipal do FUNDEF Conselho Municipal de Alimentação Escolar Conselho Municipal de Assistência Social Conselho Municipal de Controle Social da Bolsa Família Conselho Municipal da Mulher Conselho Municipal do Idoso Conselho Municipal da Criança e do Adolescente Conselho Municipal de Defesa dos Direitos da Pessoa com Deficiência Conselho Municipal de Meio Ambiente Conselho Municipal de Política Cultural Conselho Municipal de Transportes Urbanos	Prefeito Secretários	- Controle Interno - Comitês	- Tribunal de Contas do Município - Tribunal de Contas do Estado
Poder Legislativo	Plenário da Câmara de Vereadores	Presidente da Câmara de Vereadores	Controle Interno	- Controle Social - Tribunal de Contas do Estado

Fonte: TCU (2014).

O TCU trata a governança pública numa abordagem tecnicista e economicista, mediante o Referencial Básico de Governança lançado em 2014, e por intermédio do Referencial Básico de Governança Organizacional para Organizações Públicas e entes jurisdicionados ao TCU, publicado em 2020. Esses referenciais têm o objetivo do aprimoramento da governança e da gestão no setor público, além de incentivar a adoção de melhores práticas de governança e contribuir para aperfeiçoar o desempenho das organizações públicas.

Com base no Quadro 9, percebe-se que a estrutura administrativa de sistema de governança municipal oferecida pelo TCU direciona a governança a um modelo de governança numa perspectiva da teoria da agência, em que as relações entre os agentes envolvem características peculiares da governança corporativa do setor privado, principalmente ao comparar o conselho de administração à sociedade civil representativa, e a alta administração aos prefeitos e secretários e ainda como apoio à governança as instâncias internas e externas, o que leva a governança a um modelo burocrata, em que a própria burocracia é o controle.

Nesse contexto, o TCU considera os “agentes” no âmbito público como aqueles a quem foi delegada autoridade para administrar os ativos e os recursos públicos, ou seja, são todos aqueles que, em seu papel institucional, implementam a estrutura do Estado, ou agentes públicos, necessariamente a serviços do povo.

Assim, a perspectiva do TCU difere da abordagem deste estudo, que toma a governança pública como democrática, destacada por Bevir (2010), assumindo um modelo gestor que administra serviços e políticas para a participação cidadã, indo além do gerencial e que opera para a legitimidade de suas ações, capazes de ajuntar valor dessa participação à ação do Estado.

Destaca-se o fato de que, no contexto histórico brasileiro, ocorreram mudanças institucionais na dimensão da participação política, das capacidades estatais e da transparência e prestação de contas, mas que refletem uma agenda descoordenada da governança decorrente de conjunturas críticas, onde deveria ser motivada por um projeto coordenado e coerente de mudanças, e essas mudanças, apesar de inovações relevantes para Administração Pública e para a democracia, não foram suficientes para responder às demandas da sociedade, principalmente no tocante à qualidade do governo (FILGUEIRAS, 2018).

Filgueiras (2018, p. 83) considera, no entanto, que “[...] a perspectiva de reforma com a governança democrática, no Brasil, foi silenciada, de forma que o principal problema ocorreu no processo de institucionalização da mudança”.

Em resposta a esse problema, a governança pública no âmbito municipal necessita identificar e qualificar a eficiência da participação cidadã em instâncias deliberativas, seja por intermédio de conselhos municipais, associações comunitárias, acesso ao sistema de informação ao cidadão, mecanismos de democracia direta, como plebiscito, referendo e lei de iniciativa popular. *In hoc sensu*, a concepção de governança pública e o novo modelo de modernização da “comunidade de cidadãos” caminham lado a lado (KISSLER; HEIDEMANN, 2006).

No que tange a uma agenda de reformas do Estado, Filgueiras (2018) evidencia um “silenciamento” no Brasil, o que causa uma letargia da Administração Pública. Para esse autor, a agenda da governança democrática representa uma concepção do desenvolvimento institucional da gestão pública, indissociável no que concerne ao regime democrático, e essa perspectiva traz para o centro a legitimidade democrática de governos, fazendo com que políticas e serviços sejam direcionados aos cidadãos e que os governos atuem com autoridade suficiente, com vistas a adicionar valor à ação pública.

Nessa perspectiva, percebe-se que a agenda de reformas no Brasil demanda vontade e decisão política no direcionamento de suas ações. Se a governança já posta no Brasil estiver alinhada com os anseios e objetivos da sociedade civil, por via da participação cidadã na implementação e monitoramento das políticas públicas, sob um contexto coletivo, ter-se-iam padrões gestores mais descentralizados e dirigidos para o cidadão.

2.4 Governança e desenvolvimento socioambiental das cidades

O setor público é amplamente reconhecido como um ambiente complexo para estudos (ARNABOLDI; LAPSLEY; STECCOLINI, 2015), descrito como um setor de complexidade própria (LAPSLEY; SKÆRBÆK, 2012), decorrente da localização da cultura gerencial que é objeto de muitas influências políticas, principalmente por ser um setor que tem reformas constantes, com resultados incertos e que dá azo a grandes expectativas em relação à justiça e à responsabilidade social, equidade na sociedade, direitos da democracia e pressões para mudança social (ARNABOLDI; LAPSLEY; STECCOLINI, 2015).

O conceito de governança pública está associado à capacidade do Governo em formular e concretizar políticas públicas, qualidade nos serviços prestados à população, eficiência na aplicação dos recursos públicos, além de interações sociais e econômicas com os cidadãos e, principalmente, como as instituições públicas são dirigidas e controladas, além de ainda ser compreendido como uma estrutura administrativa, política, econômica, social, ambiental e, também, legal (KISSLER; HIDERMANN, 2006).

Para analisar níveis de governança pública, os modelos de indicadores necessitam de consistência e que sejam replicáveis, pois, estão prontos a gerar problemas de interpretação. Demais disso, devem medir conceitos subjacentes e sobreposições de conteúdo dos indicadores (ANDREWS, 2008; BHAGAT; BOLTON; ROMANO, 2008; THOMAS, 2009; WILLIAMS; SIDDIQUE, 2008).

Nessa percepção, nenhum indicador ou combinação de indicadores exprime uma medida de governança completamente fiável, porém, mesmo existindo uma margem de erro na interpretação desses indicadores, esses são finitos e os resultados são capazes de permitir comparações à extensão temporal, sendo essa avaliação por via de indicadores de governança viável e informativa (KAUFMANN; KRAAY, 2008).

Com efeito, essa análise da governança no setor público é parte integrante do processo de responsabilidade pública e, nesse sentido, as informações de desempenho da gestão foram reconhecidas, desempenhando um papel fundamental na governança pública, sendo, portanto, crucial para os preparadores de informações desenvolverem e relatarem informações relevantes para cumprimento de suas responsabilidades (LEE, 2008).

Deve-se observar, no entanto, que indicadores de governança pública para medir desenvolvimento são baseados em percepções e, ainda que cuidadosamente estabelecidos, têm limitações por agregar grandes quantidades de informações amplas, reduzindo-as a *score* único de governança, a fim de facilitar comparações (OMAN; ARNDT 2010).

Esses mecanismos de governança pública não de ser usados estrategicamente, devendo fazer parte de um esforço combinado e multifacetado para abordar a gênese da matéria políticas públicas, pois são projetados para aumentar o nível de governança pública (CHOUDHURY; PETRIN, 2018).

O desenvolvimento das cidades na perspectiva de governança pública deve ser aquele que se vincula ao coletivo, aos interesses de uma sociedade, e não há de ser confundido com o desenvolvimento humano individual, nem o econômico que visa unicamente à acumulação de capital, de modo que os interesses sejam permeados por uma perspectiva também substantiva

e o desenvolvimento seja fruto da ação coletiva, a fim de contribuir para o debate de como o Estado vai desenvolver e implantar um modelo que viabilize a nova relação entre ele e a Sociedade (DIAS; CARIO, 2014).

A literatura aponta que a governança pública, por meio de seus mecanismos, enseja melhor desenvolvimento. Rajkumar e Swaroop (2008) evidenciaram que um alto nível de governança pública influencia no desenvolvimento e é determinante para melhores resultados nas políticas públicas em saúde, como, por exemplo, reduzindo as taxas de mortalidade infantil, enquanto na educação se tornam mais eficazes para aumentar as ações da educação primária em países com boa governança.

Com o intuito de medir a eficiência da aplicação dos recursos públicos em educação e saúde dos municípios brasileiros, em estudo recente, verificou-se a influência de práticas de governança pública na eficiência da aplicação desses recursos, desde a perspectiva da governança pública por intermédio do Índice de Eficiência Municipal (IEM). Os resultados apontaram que práticas de governança pública influenciam na eficiência da aplicação dos recursos públicos em educação e saúde nos municípios brasileiros, bem como contribuem para melhores índices da gestão (SANTOS; ROVER, 2019).

Brocco, Grando e Martins (2018), ao medirem fatores que explicam o nível de transparência pública, com base na Lei de Responsabilidade Fiscal e na Lei de Acesso à Informação em cidades com população acima de 50 mil habitantes, verificaram que cidades com melhor nível de educação têm melhores potenciais de exercer o controle social por meio da transparência de informações públicas sobre a gestão municipal. Essa relação é confirmada, também, nas buscas de Bernardo, Reis e Sedyama (2017), onde evidenciaram que municípios com maiores taxas de alfabetização tendem a ser mais transparentes.

Com o objetivo de identificar se existe relação entre corrupção, governança pública e Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), bem como demais indicadores sociais, Azevedo *et al.* (2018) investigaram a governança pública e o desenvolvimento, com o escopo de identificar se existe relação entre corrupção, governança e IDH no Brasil. Os resultados apontaram que a realidade socioeconômica brasileira é alvo de influxos negativos relacionados à não participação efetiva da sociedade civil como um agente ativo, bem como pelo fato de a execução de controles efetivos para inibir a corrupção ainda estar em desenvolvimento. Também identificaram haver diferenças significativas entre as regiões brasileiras no que se refere aos indicadores de corrupção, governança e de desenvolvimento humano.

No que se refere ao desenvolvimento político das instituições policiais e de segurança pública, o contexto em que se insere o denominado “policiamento democrático”, no campo do Direito internacional, demonstra que seu exercício contribui para o desenvolvimento em segurança pública (GOUVÊA; BRANCO; VIANNA, 2021). Esses autores discutem que o policiamento democrático objetiva ser gerador do diálogo, o que leva à elaboração coletiva de políticas públicas por meio da participação do cidadão, aportando uma nova interpretação ao contexto que envolve polícia, os direitos humanos e a segurança pública.

Gouvêa, Branco e Viana (2021) refletem que a governança democrática não há de ficar distante da constituição de práticas policiais, principalmente equipamentos tecnológicos de vigilância, como *drones*, e que dependem de autorização por lei, sujeita a regulamentação pública que permita o diálogo democrático.

O setor de saneamento do Brasil é visto como defasado, embora os relatórios internacionais denotem um quadro relativamente positivo do progresso em direção aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). Nesse sentido, estudos sinalizam que esse setor ainda recebe atenção limitada no Brasil, apesar dos amplos influxos positivos que alcançam desenvolvimento nas áreas social, econômica e ambiental (DIEP *et al.*, 2020).

Diep *et al.* (2020), ao pesquisarem sobre as articulações entre saneamento e metas de desenvolvimento sustentável no Brasil, enfatizam que problemas de saneamento persistem ao ponto de prejudicar o potencial do País para buscar outros objetivos de desenvolvimento. Os autores ainda evidenciam que, ao tratar de governança, várias iniciativas para melhorar o acesso ao saneamento no Brasil, incluindo o Plano Nacional de Saneamento, são afetadas negativamente por conflitos de interesse entre distintos agentes, principalmente municipais e estaduais.

Ensaíos, porém, como o de Selseng, Linnerud e Holden (2022) investigaram se as qualidades democráticas, dentre as quais a participação da sociedade civil, em diversos países, afeta a mitigação de efeitos climáticos. Os resultados mostraram que as qualidades democráticas não têm efeitos significativos sobre a capacidade de uma nação de mitigar as mudanças climáticas.

Por fim, considerando que a governança pública é resultado de uma gestão responsável, ao proporcionar benefícios econômicos, sociais e ambientais aos cidadãos com o emprego de mecanismos de apoio e direcionamento à tomada de decisões, vai asseverar a qualidade e a efetividade dos serviços prestados à sociedade, além de utilizar os controles internos para manter os riscos em níveis adequados e aceitáveis.

Assim, infere-se que mecanismos de governança democrática na Gestão Pública tendem a ser associadas a um melhor desenvolvimento. *Ex expositis*, considera-se, na pesquisa ora sob relação, que a governança democrática se torna motivadora de uma gestão pública mais eficiente que enseje melhor desenvolvimento socioambiental nas cidades brasileiras, como proposto nas hipóteses:

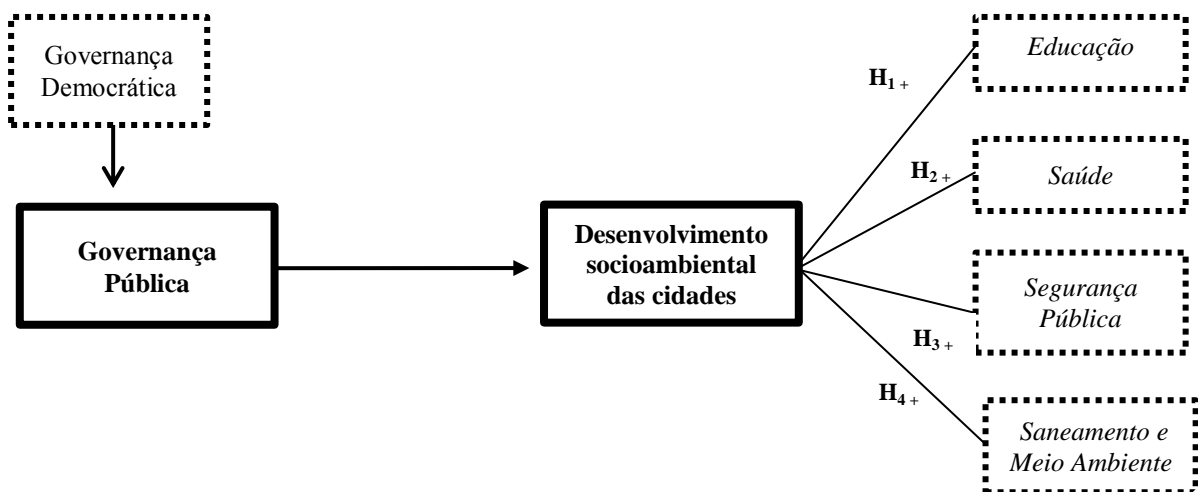
- H₁** - Os mecanismos de governança democrática influenciam positivamente no desenvolvimento em educação nas cidades brasileiras.
- H₂**: Os mecanismos de governança democrática influenciam positivamente no desenvolvimento em saúde nas cidades brasileiras.
- H₃**: Os mecanismos de governança democrática influenciam positivamente no desenvolvimento em segurança pública nas cidades brasileiras.
- H₄**: Os mecanismos de governança democrática influenciam positivamente no desenvolvimento em saneamento e meio ambiente nas cidades brasileiras.

2.5 Proposta de modelo operacional da pesquisa

Para os fins deste estudo, a discussão delinea-se, especificamente, no tocante à governança pública, numa abordagem democrática como estratégia potencialmente capaz de agregar resultados positivos nas cidades brasileiras, detentoras desse perfil e, como reflexo disso, alcançar um desenvolvimento diferenciado.

Assim, haja vista a discussão exposta, consolida-se o modelo operacional desta pesquisa, que norteia as análises subsequentes, defendendo o argumento de que os mecanismos de governança democrática influenciam positivamente no desenvolvimento socioambiental das cidades brasileiras, conforme ilustra a Figura 2.

Figura 2 – Modelo operacional da pesquisa



Fonte: Elaboração própria (2022).

3 METODOLOGIA

Esta seção delinea, sob o prisma metodológico, a investigação, para examinar em profundidade a influência dos mecanismos de governança democrática no desenvolvimento socioambiental das cidades brasileiras. A seção aborda a tipologia da pesquisa, população e amostra, coleta de dados, definição e mensuração de variáveis, bem como a análise dos dados e o modelo empírico.

3.1 Tipologia da pesquisa

Com arrimo na identificação e na sistematização da estrutura conceitual que suporta o modelo a ser testado empiricamente, inicia-se a fase descritiva, na contextura da qual a revisão de literatura ostenta a base do estudo e, por conseguinte, são definidos os construtos e, posteriormente, a indicação das hipóteses suscitadas.

Quanto aos objetivos desta demanda, considerando a classificação proposta por Collis e Hussey (2005), esta se classifica como descritiva, pois objetiva analisar e descrever a influência dos mecanismos de governança democrática no desenvolvimento socioambiental das cidades brasileiras, ou, ainda, tentar estabelecer relações entre as variáveis dependentes e independentes, utilizando métodos padronizados de coleta e análise de dados à luz do exposto por Gil (2008).

Objetiva, também, descobrir associações entre variáveis para estudar as características de determinados grupos, o que observa Richardson (2008), uma vez que a busca sob escólio tenciona conhecer as características das cidades brasileiras na investigação da governança democrática e desenvolvimento socioambiental.

Quanto à abordagem do problema, esta pesquisa tem natureza quantitativa, pois recorre à coleta e ao exame de indicadores neste perfil, fazendo uso de modelos estatísticos (COLLIS; HUSSEY, 2005; ROESCH, 2006).

Para responder à indagação de saída, utilizou-se de Estatística descritiva, análise de correlação de *Pearson* e regressão linear múltipla pelo método dos mínimos quadrados ordinários, a fim de testar as hipóteses levantadas com suporte numa relativamente vasta revisão de literatura.

3.2 Amostra

A amostra da pesquisa compreende as cidades brasileiras acima de 50 mil habitantes (segundo estimativa populacional IBGE em 2019) que compõem o eixo “Governança” da *Connected Smart Cities* (CSC). Os dados foram coletados da base de dados da consultoria *Urban Systems*, do Conselho Federal de Administração (CFA) e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), que correspondem ao ano de 2021, totalizando 677 observações. A amostra da pesquisa está demonstrada na Tabela 1.

Tabela 1 – Elaboração amostral da pesquisa

Construção da amostra		
Amostra: Cidades brasileiras com população acima de 50 mil habitantes (IBGE, 2019)		677
Nº de observações		677
Distribuição da amostra por região	Quant. cidades	% cidades
Região Centro-Oeste	44	6,50%
Região Nordeste	185	27,33%
Região Norte	74	10,93%
Região Sudeste	263	38,85%
Região Sul	111	16,40%
Total	677	100,00%

Fonte: Elaboração própria (2022).

3.3 Coleta de dados e variáveis

Foram aqui utilizadas variáveis dependentes, independentes e de controle, a modo de *proxies*, para testar a relação entre a governança democrática e o desenvolvimento socioambiental das cidades brasileiras.

3.3.1 Variáveis dependentes

O desenvolvimento socioambiental das cidades foi medido por indicadores relacionados a educação, saúde, segurança pública e saneamento e meio ambiente, que consistem em uma métrica com amparo em indicativos secundários em banco de dados municipais, extraídos de bases públicas e desenvolvidos pelo CFA. Estudos de Baldissera *et al.* (2020); Beuron, Ferreira e Klozovski (2021); Bittencout, Silva e Cruz (2021) e Possetti *et al.* (2018) já utilizaram esses indicadores.

Esses indicadores foram criados pelo CFA, com o intento de auxiliar os gestores públicos a entenderem, por meio de dados consolidados, quais são as possíveis oportunidades de melhorias em seu município e, também, para os cidadãos, com o acesso às informações, se estimularem à participação social, contribuindo para maior integração do Governo com a Sociedade, objetivando expandir o debate para a promoção do desenvolvimento municipal (CFA 2021).

A variável educação (EDUC) foi composta pelos indicadores: abandono escolar; IDEB 5º ano; IDEB 9º ano; taxa de distorção idade-série; e cobertura creche. A variável saúde (SAUDE) utilizou os indicadores: mortalidade infantil; cobertura atenção básica; e cobertura vacinal. A variável segurança (SEGUR_PUB) recorreu aos indicadores taxa de homicídios e mortes no trânsito. A variável saneamento e meio ambiente (SAN_MEIO_AMB) loubou-se nos indicadores: acesso à água; acesso à coleta de esgoto; e tratamento de esgoto.

3.3.2 Variáveis independentes

A governança democrática foi medida pelos indicadores: Transparência pública (TRANSP_PUB), Conselhos municipais de políticas públicas (CONS_MUN) e Atendimento ao cidadão por meio de *app* ou *site* (ATEND_CID). Tais *proxies* fazem parte da composição do eixo “governança” da *Connected Smart Cities*. Estudos de Alves, Dias e Seixas (2019); Azevedo e Teixeira (2017); Carvalho *et al.* (2021) já utilizaram esses indicadores.

A variável TRANSP_PUB empregou a nota da Escala Brasil Transparente (EBT) como indicador utilizado para medir a transparência pública em estados e municípios brasileiros, a fim de avaliar o grau de cumprimento de dispositivos da Lei de Acesso à Informação (LAI).

A variável CONS_MUN aplicou um indicador que avalia a existência de conselhos municipais em dez tipologias: Conselho municipal de transparência ou similar, Conselho municipal de segurança pública, Conselho de defesa civil, Conselho municipal de direitos humanos, Conselho municipal de direitos da criança e do adolescente, Conselho municipal de direitos da pessoa idosa, Conselho municipal de direitos da pessoa com deficiência, Conselho municipal de direitos de lésbicas, *gays*, bissexuais, travestis e transexuais, Conselho municipal de igualdade racial e Conselho municipal dos povos e comunidades tradicionais.

A variável ATEND_CID orientou-se pelo levantamento quanto à disponibilização para o cidadão por meio de aparelho celular ou *smartphones* de aplicativos criados pela Prefeitura,

aplicativos instituídos por outros organismos ou *website* adaptado para dispositivos móveis ou desenhado em versão *mobile*.

3.3.3 Variáveis de controle

Para mensurar os efeitos dos mecanismos de governança democrática no desenvolvimento socioambiental das cidades brasileiras, foram incluídas variáveis de controle adicionais, com vistas a melhorar o ajuste do modelo. Primeiramente, controlou-se a população de cada município, utilizando o logaritmo da base 10 do número de habitantes. Depois foram superintendidos os efeitos da localização, região geográfica (BALDISSERA *et al.*, 2020; GIOVANINI, 2020; HUE; SUN, 2022; SILVA *et al.*, 2020).

A variável região (REG), categorizada por meio de regiões geográficas, foi significativa nos testes efetuados por parte de Hue e Sun (2022), ao compararem o desempenho entre as regiões, testando a influência da participação cidadã no governo local no Vietnã, por considerarem uma variável categórica que controla as características históricas e culturais específica de cada região.

O Quadro 10 abrange um resumo das variáveis dependentes, independentes e de controle utilizadas no estudo, suas respectivas *proxies*, base teórica e a fonte de coleta de dados, com base na literatura.

Quadro 10 – Variáveis dependentes, independentes e de controle

Construto	Variável	Indicador	Natureza	Base teórica	Fonte de dados
Desenvolvimento socioambiental das cidades	Educação (EDUC)	Eixo “Educação” do IGM/CFA	Notas de 0 a 10	Baldissera et al., (2020); Beuron, Ferreira e Klozovski, (2021); Bittencourt, Silva e Cruz (2021); Possetti et al. (2018)	Conselho Federal de Administração (CFA)
	Saúde (SAUDE)	Eixo “Saúde” do IGM/CFA	Notas de 0 a 10	Bittencourt, Silva e Cruz, (2021); Busato et al. (2020)	Conselho Federal de Administração (CFA)

	Segurança Pública (SEGUR_PUB)	Eixo “Segurança” do IGM/CFA	Notas de 0 a 10	Bittencourt, Silva e Cruz (2021); Possetti et al. (2018)	Conselho Federal de Administração (CFA)
	Saneamento e Meio Ambiente (SAN_MEIO_AMB)	Eixo “Saneamento e meio ambiente” do IGM/CFA	Nota de 0 a 10	Bittencourt, Silva e Cruz, (2021); Possetti et al. (2018)	Conselho Federal de Administração (CFA)
Variáveis independentes					
Construto	Variável	Indicador	Natureza	Base teórica	Fonte de dados
Governança Democrática	Transparência Pública (TRANSP_PUB)	Escala Brasil Transparente (EBT)	Notas de 0 a 10	Alves, Dias e Seixas (2019); Gaspar, Azevedo e Teixeira (2017); Carvalho <i>et al.</i> (2021)	<i>Urban System</i>
	Conselhos municipais de políticas públicas (CONS_MUN)	Números de conselhos	Notas de 0 a 10		
	Atendimento ao cidadão por meio de <i>app</i> ou Site (ATEND_CID)	Existência de atendimento ao cidadão por <i>app</i> ou site	Variáveis <i>dummies</i> que atribui valor 0 para Sim e 1 para Não		
Variáveis de controle	População (POP)	Número de habitantes	Logaritmo na base 10 do número de habitantes	Baldissera et al. (2020); Giovanini (2020); Silva <i>et al.</i> (2020); Hue e Sun (2022)	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)
	Região (REG)	Separação geográfica	Atribuídos valores de 1 a 5 para cada região geográfica	Baldissera <i>et al.</i> (2020); Giovanini (2020); Silva <i>et al.</i> (2020); Hue e Sun (2022)	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)

Fonte: Elaboração própria (2022).

3.4 Procedimentos para análise de dados

Propondo-se analisar a influência dos mecanismos de governança democrática no desenvolvimento socioambiental das cidades brasileiras, foram realizados testes das *proxies* componentes dos construtos, utilizando Estatística descritiva, Matriz da correlação de *Pearson*, e análise de regressão linear múltipla pelo método MQO.

Para atingir os objetivos específicos, inicialmente, tomou-se conhecimento do comportamento das variáveis - dependentes, independentes e de controle. Foi procedida,

então, à análise das medidas de tendência central – média, desvio-padrão, mediana e valores mínimo e máximo. Em seguida, realizou-se a análise de correlação de *Pearson* entre as variáveis. Como fecho, por meio da análise de regressão linear múltipla pelo método MQO, foi investigada, individualmente, a influência dos mecanismos de governança democrática no desenvolvimento socioambiental das cidades brasileiras, sendo controlados os efeitos do tamanho da população e da região geográfica de localização da cidade.

Para testar os pressupostos dos modelos, inicialmente, foi verificado se os resíduos exprimem distribuição normal por meio do teste de Shapiro-Francia, considerado o mais adequado para amostra acima de 30 observações. A normalidade dos resíduos é requerida para que sejam validados os testes de hipóteses dos modelos de regressão, ou seja, o pressuposto do modelo assegura que o *p-valor* dos testes *t* e do teste F sejam válidos (FÁVERO, 2015).

O Teste Shapiro-Francia assume as seguintes hipóteses: H_0 - a amostra provém de uma população com distribuição normal; e H_a - a amostra não procede de uma população com distribuição normal (FÁVERO, 2015).

A análise de multicolinearidade foi realizada por meio de matriz de correlação simples, *Variance Inflation Factor* (VIF) e *Tolerance*. Para as variáveis independentes, valores de tolerância mais próximos de 1 e o VIF menor do que 10 indicam um padrão aceitável de colinearidade. Por outro lado, $VIF > 10$ e $Tolerance < 0,10$ apontam alta colinearidade entre as variáveis, o que é capaz de influenciar nos resultados do modelo (HAIR *et al.*, 2009).

A fim de testar a homogeneidade dos resíduos da regressão, realizou-se o teste de *White*, para identificação da heterocedasticidade dos resíduos, testando as hipóteses: H_0 - não há heterocedasticidade, e H_a - existe heterocedasticidade.

Finalmente, a fim de detectar a autocorrelação dos resíduos, verificou-se, por meio do teste de *Durbin-Watson*, se os resíduos são aleatórios e independentes, testando as hipóteses: H_0 - não há problemas de autocorrelação serial; e H_a - há problemas de autocorrelação serial.

3.5 Modelo de regressão

O principal aspecto aqui relatado, conforme amplamente expresso até este ponto do estudo, diz respeito a investigar a influência dos mecanismos de governança democrática no desenvolvimento socioambiental das cidades brasileiras. As hipóteses da pesquisa consideram

que a transparência pública (TRANSP_PUB), Conselhos de políticas públicas municipais (CONS_MUN) e Atendimento ao cidadão por meio de *app* ou Site (ATEND_CID), medidas com base no atendimento às práticas de governança democrática, influenciam no desenvolvimento em educação (EDUC), saúde (SAUDE), segurança pública (SEGUR_PUB) e saneamento e meio ambiente (SAN_MEIO_AMB) nas cidades brasileiras, sendo controlados os efeitos do tamanho da população e da região geográfica de localização da cidade.

Para responder à indagação da pesquisa e testar suas hipóteses, foram desenvolvidos modelos estatísticos, considerando as equações demonstradas no Quadro 11.

Quadro 11 – Modelos da pesquisa pelo método MQO

Equação	Mod
$EDUC_{i,t} = \beta_0 + \beta_1 \text{TRANSP_PUB}_{i,t} + \beta_2 \text{CONS_MUN}_{i,t} + \beta_3 \text{ATEND_CID}_{i,t} + \beta_4 \text{POP}_{i,t} + \beta_5 \text{REG}_{i,t} + u_{i,t}$	1
$SAUDE_{i,t} = \beta_0 + \beta_1 \text{TRANSP_PUB}_{i,t} + \beta_2 \text{CONS_MUN}_{i,t} + \beta_3 \text{ATEND_CID}_{i,t} + \beta_4 \text{POP}_{i,t} + \beta_5 \text{REG}_{i,t} + u_{i,t}$	2
$SEGUR_PUB_{i,t} = \beta_0 + \beta_1 \text{TRANSP}_{i,t} + \beta_2 \text{CONS_MUN}_{i,t} + \beta_3 \text{ATEND_CID}_{i,t} + \beta_4 \text{POP}_{i,t} + \beta_5 \text{REG}_{i,t} + u_{i,t}$	3
$\text{SAN_MEIO_AMB}_{i,t} = \beta_0 + \beta_1 \text{TRANSP_PUB}_{i,t} + \beta_2 \text{CONS_MUN}_{i,t} + \beta_3 \text{ATEND_CID}_{i,t} + \beta_4 \text{POP}_{i,t} + \beta_5 \text{REG}_{i,t} + u_{i,t}$	4

Fonte: Elaboração própria (2022).

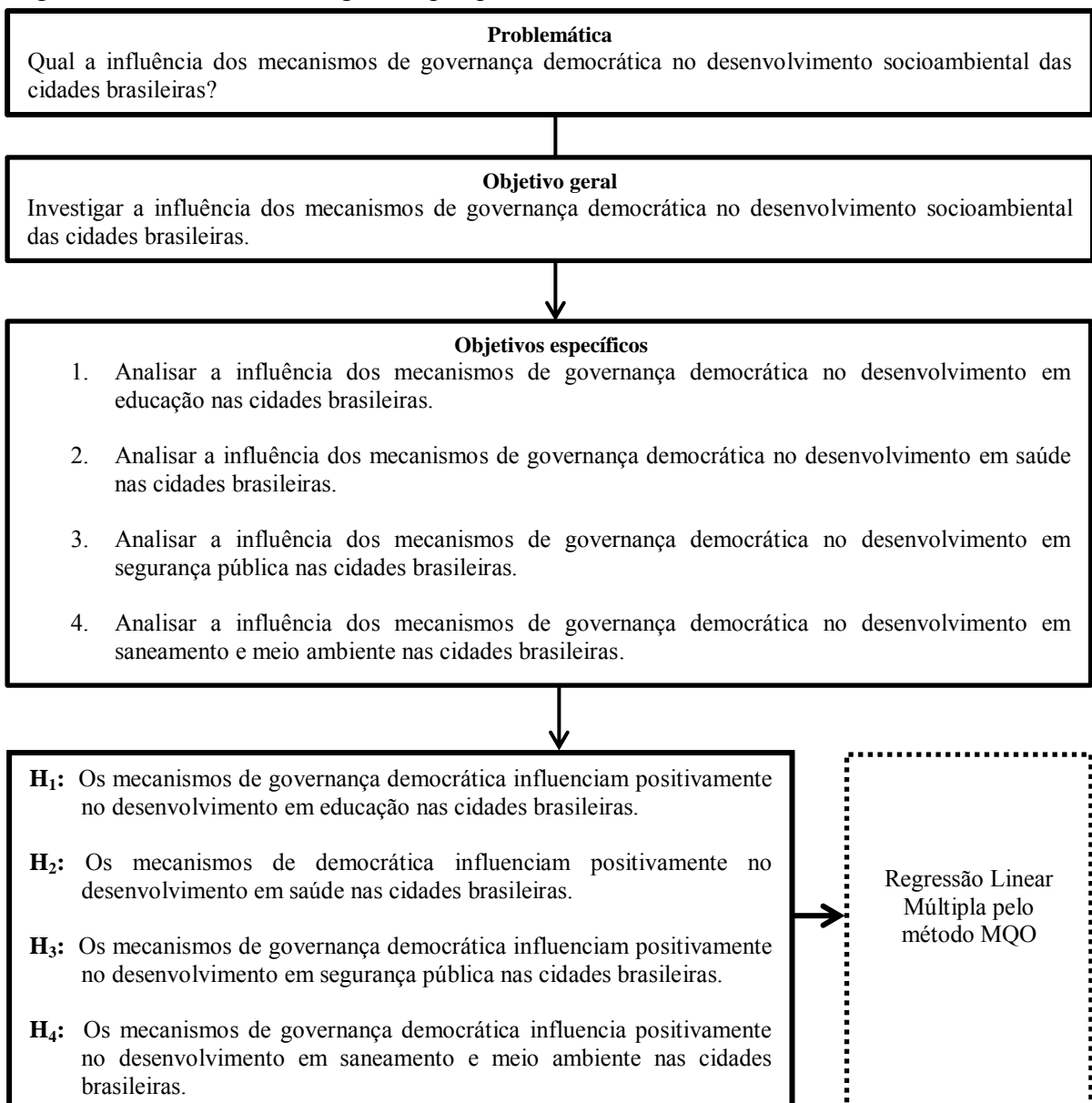
em que:

- $EDUC_{i,t}$, é a variável dependente para desenvolvimento em educação i no ano t ;
- $SAUDE_{i,t}$, é a variável dependente para desenvolvimento em saúde i no ano t ;
- $SEGUR_PUB_{i,t}$, é a variável dependente para desenvolvimento em segurança pública i no ano t ;
- $SAN_MEIO_AMB_{i,t}$, é a variável dependente para desenvolvimento em saneamento e meio ambiente i no ano t ;
- β_0 é a constante;
- $\beta_1 \text{TRANSP_PUB}_{i,t}$, é a variável independente para governança democrática i no ano t ;
- $\beta_2 \text{CONS_MUN}_{i,t}$, é a variável independente para a governança democrática i no ano t ;

- β_3 **ATEND_CID**_{*i*, *t*} é a variável independente para a governança democrática *i* no ano *t*;
- β_4 **POP**_{*i*, *t*} logaritmo da base 10 do número de habitantes das cidades;
- β_5 **REG**_{*i*, *t*} região geográfica em que está localizada a cidade;
- β = coeficientes do modelo; **i** = cidade; **t** = tempo; **u_{it}** = termo de erro do modelo

À vista do exposto, a Figura 3 oferece uma síntese metodológica do estudo para uma melhor compreensão de como seus objetivos são atingidos.

Figura 3 – Síntese metodológica da pesquisa



Fonte: Elaboração própria (2022).

4 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS

Neste segmento estão os resultados da pesquisa, após terem sido realizados os procedimentos metodológicos propostos. Primeiramente, se mostram os resultados da Estatística descritiva das variáveis. À imediata continuação, procedeu-se à correlação de *Pearson*, para análise do grau de correlação das variáveis. Por fim, evidenciam-se as respostas das hipóteses por meio de regressão linear múltipla pelo método dos Mínimos Quadrados Ordinários.

4.1 Estatística descritiva

A Tabela 2 acolhe a Estatística descritiva geral da amostra, indicando média, desvio-padrão, mediana, valores mínimos e máximos para 677 observações. Os resultados demonstram que a menor média (3,815) está na existência de conselhos municipais de políticas públicas (CONS_MUN). Em contrapartida, a maior média (6,705) está na transparência pública (TRANSP_PUB).

Tabela 2 – Estatística descritiva das variáveis

Variável	Nº de observações	Média	Desvio-padrão	Mediana	Mínimo	Máximo
EDUC	677	6,164	2,434	6,556	0,078	10
SAUDE	677	6,559	1,763	6,717	0	10
SEGUR_PUB	677	6,283	2,274	6,545	0	10
SAN_MEIO_AMB	677	5,295	3,028	2,952	0	10
TRANSP_PUB	677	6,705	2,079	6,53	0	10
CONS_MUN	677	3.815	1,420	4	0	8
POP	677	215.823	610.180	95.018	50.161	12.325.232

Fonte: Elaboração própria, com base nos resultados da pesquisa (2022).

Em números absolutos, os municípios da amostra possuem de 50.161 mil a 12.325 milhões de habitantes, sendo apenas quatorze deles com população acima de um milhão de habitantes, o que representa 2,07% das cidades da amostra.

Das 677 cidades da amostra, nenhuma tem pontuação máxima (10,0) no número de conselhos municipais estudados, ao passo que apenas cinco têm nota 8,0. A média é de 3,81 conselhos municipais de políticas públicas, por cidade, número considerado baixo para

municípios com população acima de 50 mil habitantes. Também se verificou que duas cidades da amostra, localizadas na região Norte, obtiveram pontuação zero, por não disporem de nenhum dos dez conselhos avaliados.

A tabela 3 indica média, desvio-padrão e frequência das variáveis da amostra, distribuídas conforme região geográfica.

Tabela 3 – Médias e desvio-padrão das variáveis distribuídas, conforme região geográfica

Região	Variável	Média da variável	Desvio-Padrão	Frequência
CENTRO-OESTE	EDUC	6,12	1,87	44
	SAUDE	6,61	1,37	
	SEGUR_PUB	4,10	2,28	
	SAN_MEIO_AMB	6,29	2,19	
	TRANSP_PUB	6,72	2,40	
	CONS_MUN	3,68	1,29	
NORDESTE	EDUC	5,38	2,44	185
	SAUDE	6,75	1,64	
	SEGUR_PUB	5,27	2,52	
	SAN_MEIO_AMB	4,22	2,45	
	TRANSP_PUB	6,47	1,98	
	CONS_MUN	3,43	1,33	
NORTE	EDUC	3,92	2,05	74
	SAUDE	5,69	2,21	
	SEGUR_PUB	5,22	2,52	
	SAN_MEIO_AMB	1,46	2,03	
	TRANSP_PUB	6,65	1,92	
	CONS_MUN	2,47	1,17	
SUDESTE	EDUC	7,34	2,04	263
	SAUDE	6,30	1,76	
	SEGUR_PUB	7,71	1,80	
	SAN_MEIO_AMB	6,95	2,41	
	TRANSP_PUB	6,72	2,07	
	CONS_MUN	4,35	1,30	
SUL	EDUC	6,19	2,16	111
	SAUDE	7,41	1,35	
	SEGUR_PUB	6,17	1,68	
	SAN_MEIO_AMB	5,33	3,01	
	TRANSP_PUB	7,11	2,20	
	CONS_MUN	4,14	1,28	

Fonte: Elaboração própria, com base nos resultados da pesquisa (2022).

As regiões Sul e Sudeste são as que registram maiores médias das variáveis, com destaque para segurança pública (7,71) na região Sudeste, e saúde (7,41) na região Sul. A região Norte exprime menores médias das variáveis em relação às demais regiões, sendo a média da variável segurança pública (1,46) a mais baixa, se comparada à mesma variável das

demais regiões. A região Sudeste é a que expressa melhor nível de educação (7,34) e saneamento e meio ambiente (6,95).

O nível de transparência pública – variável independente indica baixa variação entre as médias das regiões e a região com o melhor nível de transparência pública é a Sul (7,11), onde a nota máxima é 10, enquanto a região Nordeste é a que relata a menor média (6,47) em transparência pública.

A região Sudeste cobre o maior número de observações (263), enquanto o Centro-Oeste aponta o menor quantitativo de observações (44).

Em seguida, procedeu-se à análise de correlação de *Pearson* entre as variáveis. A matriz de correlação, demonstrada na Tabela 4, expressa, no geral, uma moderada correlação ao nível de significância de 1% ($p < 0,01$).

Tabela 4 – Matriz de correlação

Variável	EDUC	SAUDE	SEGUR_PUB	SAN_MEIO_AMB	TRANSP_PUB	CONS_MUN	POP
EDUC	1.000						
SAUDE	0.333**	1.000					
SEGUR_PUB	0.301**	-0,90*	1.000				
SAN_MEIO_AMB	0.411**	0,044	0.222**	1.000			
TRANSP_PUB	0.049	0.052	0.008	0.070	1.000		
CONS_MUN	0.180**	0.053	0.173**	0.326**	0.190**	1.000	
POP	-0.200	-0.083*	0.114**	0.123**	0.142**	0.207**	1.000

Nota: EDUC = Educação. SAUDE = Saúde. SEGUR_PUB = Segurança Pública. SAN_MEIO_AMB = Saneamento e Meio Ambiente. TRANSP = Transparência Pública. CONS_MUN = Conselhos municipais de políticas públicas. POP = número de habitantes.

(*) A correlação é significativa ao nível de 0,05. **(**)** A correlação é significativa ao nível de 0,01.

Fonte: Elaboração própria, com base nos resultados da pesquisa (2022).

Os resultados evidenciaram moderada correlação positiva entre conselhos municipais de políticas públicas (CONS_MUN) e (EDUC, $R = 0,180^{**}$); (SEGUR, $R = 0,173^{**}$); (SAN_MEIO_AMB, $R = 0,326^{**}$); (TRANS_PUB, $R = 0,190^{**}$), indicando que, quanto maior o número de conselhos municipais de políticas públicas, maior o desenvolvimento em educação, segurança pública, saneamento e meio ambiente, e transparência pública.

Foi evidenciada, também, uma correlação negativa entre (SEGUR_PUB) e (SAUDE), indicando que, quanto maior o nível de segurança pública, menor o desenvolvimento em saúde. Ainda há baixa correlação negativa entre (POP) e (SAUDE), apontando que, quanto

maior a população, menor o desenvolvimento em saúde. Os resultados também denotam uma correlação positiva entre (POP e SEGUR_PUB), (SAN_MEIO_AMB, TRANSP_PUB e CONS_MUN), indicando que, quanto maior a população, maior o nível de desenvolvimento em segurança pública e, saneamento e meio ambiente, e ainda, quanto maior a população, maior o nível de transparência pública e o número de conselhos municipais de políticas públicas.

4.2 Resultados dos testes dos pressupostos dos modelos

Os pressupostos do modelo foram testados com suporte em procedimentos estatísticos, a fim de mensurar se os resíduos têm distribuição normal, multicolinearidade, heterocedasticidade e problema de autocorrelação serial, conforme os resultados da Tabela 5.

Inicialmente, foi empregado o teste de Shapiro-Francia para medir a normalidade dos resíduos, considerado o mais adequado para amostra acima de 30 observações. O resultado do teste $\text{Prob} < F = 0,000$, ao nível de significância ($p < 0,05$), rejeita a hipótese nula, evidenciando que os resíduos não têm distribuição normal. Wooldridge (2012) assegura, contudo, que a violação do pressuposto da normalidade dos resíduos é mitigável, quando da utilização de grandes amostras, em virtude das propriedades assintóticas dos estimadores obtidos por mínimos quadrados ordinários.

Na sequência, foi efetivado o teste *Variance Inflation Factor* (VIF) e *Tolerance* para identificar se existe multicolinearidade. Os resultados indigitaram tolerância próxima a 1 e média VIF (1,05) abaixo de 10, o que afasta o problema da multicolinearidade.

Os resultados do teste de *White*, para medir homogeneidade dos resíduos, apontaram uma estatística de teste 50,05 e ($\text{Prob} > \chi^2 = 0,0289$) para o modelo 1 e teste 77,13 e ($\text{Prob} > \chi^2 = 0,0000$) para o modelo 2. Sendo $p < 0,05$, rejeita-se a hipótese nula, identificando-se a existência de heterocedasticidade nos modelos 1 e 2. O modelo 3 denota uma estatística de teste de 44,37 e ($\text{Prob} > \chi^2 = 0,0894$) e teste 45,17 e ($\text{Prob} > \chi^2 = 0,0770$) para o modelo 4. Sendo $p > 0,05$, não se rejeita a hipótese nula, identificando-se a ausência de heterocedasticidade nos modelos 3 e 4 propostos pela pesquisa.

Por fim, foi realizado o teste de *Durbin-Watson* para verificar problemas de autocorrelação. Os resultados revelaram uma estatística de teste $(8, 677) = 1.959133$ para o modelo 1; $(8, 677) = 2.069649$ para o modelo 2; $(8, 677) = 1.99851$ para o modelo 3, e $(8, 677) = 1.905147$ para o modelo 4. Com esses resultados, a hipótese nula não foi rejeitada,

concluindo-se que os modelos não têm problemas de autocorrelação serial. Segundo Fávero (2015), quando a Estatística *Durbin-Watson* é aproximadamente igual a dois, resulta em inexistência de autocorrelação.

A Tabela 5 localiza os resultados dos testes de pressupostos dos modelos, obtidos no tratamento dos dados.

Tabela 5 – Resultados dos testes de pressupostos dos modelos

Testes	Hipóteses	Modelo/ variáveis	Estatísticas dos testes		Pressuposto resultante
			W	Prob>z	
Normalidade dos resíduos (Shapiro-Francia)	H₀ : distribuição normal H_a : a amostra não tem distribuição normal	Educ	0.96208	0.0000	H_a : Não tem distribuição normal
		Saude	0.98099	0.0000	
		Segur_Pub	0.97788	0.0000	
		San_Meio_Amb	0.96534	0.0000	
		Transp_Pub	0.95348	0.0000	
		Cons_Mun	0.99557	0.0491	
Multicolinearidade Estatística <i>Tolerance</i> VIF (<i>Variance Inflation Factor</i>)	(H₀) Ausência de multicolinearidade (H_a) Presença de multicolinearidade	Transp_Pub	0.954339		(H₀) Ausência de multicolinearidade
		Cons_Mun	0,933876		
		Atend_Cid	0.953927		
		Transp_Pub	1,05		
Heterocedasticidade (teste de White)	H₀ = Ausência de heterocedasticidade H_a = Presença de heterocedasticidade	1	t 50,05 (Prob > $\chi^2 = 0,0289$), (p < 0,05) rejeita a H₀		(H_a) Presença de heterocedasticidade
		2	t 77,13 (Prob > $\chi^2 = 0,0000$), (p < 0,05) rejeita a H₀		(H_a) Presença de heterocedasticidade
		3	t 44,37 (Prob > $\chi^2 = 0,0894$), (p > 0,05) não rejeita a H₀		(H₀) Ausência de heterocedasticidade
		4	t 45,17 (Prob > $\chi^2 = 0,0770$), (p > 0,05) não rejeita a H₀		(H₀) Ausência de heterocedasticidade
Autocorrelação (teste de Durbin-Watson)	H₀ = Não há problema de Autocorrelação serial. H_a = Há problema de Autocorrelação serial	1	F (8, 677) = 1.959133		(H₀) Ausência de autocorrelação
		2	F (8, 677) = 2.069649		(H₀) Ausência de autocorrelação
		3	F (8, 677) = 1.99851		(H₀) Ausência de autocorrelação
		4	F (8, 677) = 1.905147		(H₀) Ausência de autocorrelação

Fonte: Elaboração própria, com base nos resultados da pesquisa (2022).

4.3 Regressão linear múltipla

Propondo analisar a influência dos mecanismos de governança democrática no desenvolvimento socioambiental das cidades brasileiras, foram realizados testes dos

pressupostos dos modelos para verificação da existência de normalidade dos resíduos, multicolinearidade, heterocedasticidade e autocorrelação serial, conforme resultados demonstrados na Tabela 5.

As equações dos modelos foram estimadas utilizando-se o método mínimos quadrados ordinários. No teste das hipóteses para os modelos 1 e 2, foram comprovadas quebras dos pressupostos estatísticos de homocedasticidade, prejudicando a consistência estatística da modelagem. Para resolver este problema, foram expressas as estatísticas *t* com base em erros-padrão ajustados para heterocedasticidade, com um *cluster* por cidade (VIANA JR; LOURENÇO; BLACK, 2021).

A técnica de agrupamento tem como objetivo principal a alocação de observações em uma quantidade relativamente pequena de agrupamentos homogêneos internamente e heterogêneos entre si e que representem o comportamento conjunto das observações com procedência em determinadas variáveis (FÁVERO, 2015).

A Tabela 6 revela os resultados das estimações para análise multivariada dos dados, por meio do método dos mínimos quadrados ordinários, com *cluster* ao nível de cidade (*IBIDEM*).

Tabela 6 – Regressão linear múltipla

	Modelo1 EDUC	Modelo 2 SAUDE	Modelo 3 SEGUR_PUB	Modelo 4 SAN_MEIO_AMB
Variáveis	Coef.	Coef.	Coef.	Coef.
TRANSP_PUB	0,0906**	0,0596*	-0,0130	0,0063
CONS_MUN	0,0939	0,0971	-0,0380	0,0849
ATEND_CID	0,1689	-0,2113	0,4564***	-2,2212
POP	-1,1591***	-0,9142***	0,5022**	1,1681***
REG1_Centro-Oeste	2,2500***	0,8504***	-1,0165**	4,5486***
REG2_Nordeste	1,4063***	0,9454***	0,1497	2,6478***
REG3_Norte	-	-	-	-
REG4_Sudeste	3,4318***	0,4958*	2,6023***	5,1225***
REG5_Sul	2,1785***	1,5302***	1,0928***	3,6063***
Constante	8,80402***	9,7654***	2,6138**	-4,5232***
Método	MQO	MQO	MQO	MQO
Prob > F	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000
R-quadrado	0,2392	0,1035	0,3024	0,3620
Observações	677	677	677	677

Nota: **EDUC** = Educação. **SAUDE** = Saúde. **SEGUR_PUB** = Segurança Pública. **SAN_MEIO_AMB** = Saneamento e Meio Ambiente. **TRANSP_PUB** = Transparência Pública. **CONS_MUN** = Conselhos municipais de políticas públicas. **ATEND_CID** = Atendimento ao cidadão por *app* ou site. **POP** = Logaritmo da base 10 do número de habitantes. **REG** = Região geográfica.

(*), (**) e (***) Denotam, respectivamente, significância de 10%, 5% e 1%.

Fonte: Elaboração própria, com base nos resultados da pesquisa (2022).

O modelo 1, na Tabela 6, testa a hipótese 1. Tal hipótese se relaciona à influência do construto governança democrática na educação, relacionada ao desenvolvimento socioambiental das cidades brasileiras. Os resultados do modelo 1, descritos na Tabela 6, mostram, com base nos *p-value* das estatísticas F e *t*, que os parâmetros da variável explicativa TRANSP_PUB ($\beta_1 = 0,0906$; $p < 0,05$) são estatisticamente significantes.

Com base no resultado do modelo 1, infere-se que a hipótese 1 não foi suportada, uma vez que as variáveis explicativas conselhos municipais de políticas públicas (CONS_MUN) e atendimento ao cidadão por *app* ou *site* (ATEND_CID) não foram estatisticamente significantes para explicar o comportamento do desenvolvimento em educação, como esperado na hipótese sugerida.

O modelo 2, na Tabela 6, testa a hipótese 2. Tal hipótese se relaciona à influência do construto governança democrática na perspectiva da saúde, relacionada ao desenvolvimento das cidades brasileiras. Os resultados do modelo 2, descritos na Tabela 6, mostram, com base nos *p-value* das estatísticas F e *t*, que os parâmetros da variável explicativa TRANSP_PUB ($\beta_1 = 0,0596$; $p < 0,10$) são estatisticamente significantes.

Com apoio no resultado do modelo 2, infere-se que a hipótese 2 não foi suportada, porquanto as variáveis explicativas conselhos municipais de políticas públicas (CONS_MUN) e atendimento ao cidadão por *app* ou *Site* (ATEND_CID) não foram estatisticamente significantes para explicar o comportamento do desenvolvimento em saúde, como esperado na hipótese sugerida.

Os resultados em relação ao modelo 3 permitem inferir, com base no *p-value* das estatísticas F e *t*, identificados na Tabela 6, que os parâmetros da variável explicativa ATEND_CID ($\beta_3 = 0,4564$; $p < 0,01$) são estatisticamente significantes.

Com escora no resultado do modelo 3, infere-se que a hipótese 3 não foi suportada, pois as variáveis explicativas transparência pública (TRANS_PUB) e conselhos municipais de políticas públicas (CONS_MUN) não foram estatisticamente significantes para explicar o comportamento do desenvolvimento em segurança pública, como esperado na hipótese sugerida.

O modelo 4, na Tabela 6, testa a hipótese 4. Essa hipótese se relaciona à influência do construto governança democrática, na perspectiva do saneamento e meio ambiente, relacionada ao desenvolvimento das cidades. Os resultados em relação ao modelo 4 permitem inferir, com base no *p-value* das estatísticas F e *t*, identificados na Tabela 6, que os parâmetros das variáveis explicativas TANS_PUB ($\beta_1 = 0,0063$; $p > 0,10$); CONS_MUN ($\beta_2 = 0,0849$;

$p > 0,10$); ATEND_CID ($\beta_3 = -0,2212$; $p > 0,10$) não são estatisticamente significantes, para explicar o comportamento do desenvolvimento em saneamento e meio ambiente nas cidades brasileiras. Assim, com amparo nos resultados, infere-se que a hipótese 4 não foi suportada, já que os mecanismos de governança democrática não influencia a variável dependente SAN_MEIO_AMB, como esperado na hipótese sugerida.

O Quadro 12 conduz o resumo dos resultados, considerando as variáveis explicativas dos mecanismos de governança democrática abordados na formulação das hipóteses.

Quadro 12 – Resumo dos resultados das variáveis explicativas

Governança Democrática	Hipóteses	Descrição	Relação esperada	Relação obtida
TRANSP_PUB	H₁	Maior nível de transparência, presença de conselhos municipais ou atendimento ao cidadão por <i>app</i> ou <i>site</i> , influenciam no desenvolvimento em educação.	+	+
CONS_MUN				Não significante
ATEND_CID				Não significante
TRANSP_PUB	H₂	Maior nível de transparência, presença de conselhos municipais ou atendimento ao cidadão por <i>app</i> ou <i>site</i> , influenciam no desenvolvimento em saúde.	+	+
CONS_MUN				Não significante
ATEND_CID				Não significante
TRANSP_PUB	H₃	Maior nível de transparência, presença de conselhos municipais ou atendimento ao cidadão por <i>app</i> ou <i>site</i> , influenciam no desenvolvimento em segurança pública.	+	Não significante
CONS_MUN				Não significante
ATEND_CID				+
TRANSP_PUB	H₄	Maior nível de transparência, presença de conselhos municipais ou atendimento ao cidadão por <i>app</i> ou <i>site</i> , influenciam no desenvolvimento em saneamento e meio ambiente.	+	Não significante
CONS_MUN				Não significante
ATEND_CID				Não significante

Fonte: Elaboração própria, com base nos resultados da pesquisa (2022).

Os resultados indicam que as hipóteses não foram suportadas. Destaca-se o fato de que apenas a TRANSP_PUB demonstrou resultado estatisticamente significativo no desenvolvimento em educação (**H₁**) e saúde (**H₂**). Ainda, a variável ATEND_CID indica resultado estatisticamente significativo no desenvolvimento em segurança pública (**H₃**). Com relação à **H₄**, os resultados mostraram que as variáveis explicativas TRANSP_PUB, CONS_MUN e ATEND_CID não influenciam no desenvolvimento em saneamento e meio ambiente.

5 DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Utilizam-se, nesta experiência acadêmica *stricto sensu*, os mecanismos de governança democrática, tais como transparência pública, presença dos conselhos municipais de políticas públicas na gestão e atendimento ao cidadão por meio de *app ou site*, para explicar se esses mecanismos influenciam no desenvolvimento socioambiental das cidades brasileiras. Estas aqui são caracterizadas por fatores socioambientais, como educação, saúde, segurança pública, saneamento e meio ambiente. Para testar tais argumentos, foram assumidas quatro hipóteses.

A hipótese 1 infere que os mecanismos de governança democrática, medida pelo nível de transparência pública, presença de conselhos municipais de políticas públicas e atendimento ao cidadão por *app ou site* influenciam no desenvolvimento em educação. Os resultados revelam uma influência positiva e significativa da variável explicativa transparência pública no desenvolvimento em educação. Na prática, à medida que o nível de informações públicas é mais transparente para a sociedade, as cidades brasileiras tendem a exibir maior desenvolvimento em educação. Essa influência, no entanto, não foi significativa quando utilizadas as variáveis explicativas conselhos municipais de políticas públicas e atendimento ao cidadão por *app ou site*.

Nessa relação, a região geográfica, a população, a cultura das cidades no plano de governo, também constitui um determinante na transparência de informações públicas, principalmente no caso brasileiro, em que se percebe vasta extensão territorial e cultural com situações socioeconômicas muito distintas entre as regiões.

Os resultados deste estudo evidenciam que a transparência pública é um mecanismo democrático eficiente, ao influenciar positivamente no desenvolvimento da educação em cidades brasileiras. Neste lance, testou-se a transparência pública como variável independente. Por conseguinte, outros experimentos testaram como variável dependente, e seus resultados também confirmam essa relação. Os achados de Baldissera *et al.* (2020) confirmam que um melhor nível de desenvolvimento educacional exerce influência positiva sobre a transparência pública dos municípios brasileiros, e consideram seus efeitos elevados. As descobertas de Brocco, Grando e Martins (2018), também, convergem para essa relação, ao mostrarem que cidades com melhores níveis de educação têm melhores potenciais de exercer a social *accountability*. De semelhante modo, Bernardo, Reis e Sedyama (2017) evidenciaram que municípios com maiores taxas de alfabetização tendem a ser mais transparentes. Por

consequente, Tolbert, Mossberger e Mcneal (2008) reforçam a ideia de que uma população com bom nível de educação passa a exigir melhores níveis de transparência pública. Nessa óptica, Rios Bento e Bastida (2013), ao estudarem indicadores de transparência em 93 países, encontraram um coeficiente positivo e significativo da variável educação, indicando um efeito positivo da educação na transparência pública.

Esses estudos afirmam que cidadãos altamente instruídos, provavelmente, exigirão mais informações das administrações públicas, e assinala ser necessário que os cidadãos disponham de um alto nível de educação, suficiente para fazer uso dos mecanismos de transparência pública e saber consultar com eficiência as informações.

Embora os resultados desta pesquisa tenham exibido significância positiva da transparência pública no desenvolvimento em educação, não foi significativa em relação aos conselhos municipais de políticas públicas e atendimento ao cidadão por *app ou site*. Tal resultado conduz a que se rejeite a hipótese de uma relação positiva entre os mecanismos de governança democrática e educação. Esses resultados apontam em duas direções. A primeira é relacionada à inexistência de relação entre a governança e educação, contrariando o que apontam os resultados dos estudos prévios (RAJKUMAR; SWAROOP, 2008; SANTOS; ROVER, 2019). Outra direção transporta se questionar a qualidade desses mecanismos de governança no Brasil. Isso demonstra que, apesar de a participação pública na tomada de decisões administrativas haver sido amplamente defendida por teóricos e profissionais da Administração Pública, bem assim, malgrado a importância do engajamento cidadão para o desenvolvimento da educação, esse mecanismo é, ainda, pouco desenvolvido, como constatado por Nesti e Graziano (2019).

Quanto a não significância da influência do atendimento ao cidadão por *app ou site*, esta remansa compreendida pela falta de inclusão digital, a exemplo do acesso à internet por parte de muitos cidadãos. No Brasil, apesar de as mudanças institucionais recentes dedicarem importantes inovações para a Gestão Pública e para a democracia, o País ainda não foi capaz de responder às demandas da Sociedade, especialmente no que tange à qualidade do Governo (FILGUEIRAS, 2018). Os achados de Guimarães, Calbino e Almeida (2019) convergem para esse entendimento. Ao analisar a qualidade do atendimento ao cidadão por meio de aplicativo na cidade de Belo Horizonte MG, os resultados mostraram que a tecnologia utilizada representou um inovador mecanismo de captação de demandas por serviços públicos. Apesar de fortalecer a aproximação da Prefeitura com os cidadãos, o aplicativo ainda não foi capaz de atender as demandas dos cidadãos ao oferecer poucas ofertas de serviços.

A hipótese 2 infere que os mecanismos de governança democrática, medida pelo nível de transparência pública, presença de conselhos municipais de políticas públicas e atendimento ao cidadão por *app* ou *site*, influenciam no desenvolvimento em saúde. Os resultados deste estudo revelam que a transparência pública influencia positivamente o desenvolvimento em saúde. Não se encontrou, todavia, essa influência utilizando as variáveis explicativas conselhos municipais de políticas públicas e atendimento ao cidadão por *app* ou *site*. Na prática, à medida que o nível de informações públicas é mais transparente para a sociedade, as cidades brasileiras tendem a exibir maior desenvolvimento em saúde.

A relação de significância da transparência pública como mecanismos de governança democrática influenciando no desenvolvimento em saúde nas cidades brasileiras, aqui topada, corrobora os achados de Santos e Rover (2018). Os autores concluíram que práticas de governança pública, incluindo a transparência das informações no setor público, contribuem para melhores índices da gestão em saúde nos municípios brasileiros, reforçando a ideia de que práticas de governança democrática, como a transparência pública, elevam o desenvolvimento em saúde nas cidades brasileiras.

Testou-se, nesta experiência de sentido estreito, a transparência pública como variável independente. Por conseguinte, outros estudos testaram-na, também, como variável dependente, e os resultados também confirmam essa relação. Os achados de Rajkumar e Swaroop (2008) convergem para essa relação, ao mostrarem empiricamente que as diferenças na eficácia dos gastos públicos são amplamente explicadas pela qualidade da governança. Os autores concluem que gastos com saúde pública reduzem as taxas de mortalidade infantil em países com boa governança. Também os achados de Brocco, Grando e Martins (2018) reforçam essa relação, ao explicarem o nível de transparência dos municípios pelo pressuposto de que cidadãos com melhores condições de saúde exercem melhor o controle social por intermédio da transparência pública.

Embora os resultados desta pesquisa tenham mostrado significância positiva da transparência pública no desenvolvimento em saúde, não foram significantes em relação aos conselhos municipais de políticas públicas e atendimento ao cidadão por *app* ou *site*. Esses resultados não significativos na saúde decorrem, decerto, da falta de legitimidade democrática dessas instituições participativas e representativas e da mingua de inclusão digital por parte de muitos cidadãos. Nessa discussão, Almeida (2014) sugere que as interações com os agentes governamentais, organizações sociais e os cidadãos são fatores que precisam ser considerados

no processo de legitimação das instituições participativas, a exemplo dos conselhos municipais.

Os conselhos mais antigos, como assistência social, saúde, educação e criança e adolescente, têm curso em quase todos os municípios brasileiros, e possuem um perfil institucional mais uniforme (paritários e deliberativos), sendo, também, mais ativos. Esses colegiados estão inscritos em legislação federal e são obrigatórios. Já os conselhos de meio ambiente, direito do idoso, cultura, habitação foram disseminados no Brasil de maneira média e desigual com início em de 1990. Diferentemente dos obrigatórios, para esse grupo de conselhos, não houve forte indução federal para sua criação e funcionamento. Por fim, os conselhos de expansão baixa e desigual, a exemplo dos conselhos de segurança pública, segurança alimentar, direitos humanos, juventude, direito da pessoa com deficiência, conselho municipal de direitos de lésbicas, *gays*, bissexuais, travestis e transexuais, direito da mulher, promoção da igualdade racial, são concentrados em municípios de maior Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M), criados mais recentemente (ALMEIDA *et al*, 2021).

Apesar dos avanços incrementais ocorridos durante a democratização do Estado, muitas vezes essas estruturas funcionam sob um conjunto de regras formais, mas que na prática sua operacionalização é diferente. Luchmann (2008) enfatiza que os conselhos gestores exprimem diferenças, ou especificidades, que vão do número de assentos, passando pelo perfil dos segmentos representados e dos mecanismos de escolha de seus representantes.

Almeida *et al.* (2021) argumentam que a ausência de garantia legal para induzir a criação desses conselhos explica a baixa capilaridade desses pelo Território Nacional. Os autores enfatizam que os conselhos de meio ambiente que têm expansão média são menos ativos do que os de expansão baixa, a exemplo do conselho de direitos humanos. Desse modo, percebe-se que os componentes da força institucional desses conselhos não andam juntos. Por outro lado, conselhos de criação mais recente, como juventude, mulheres, igualdade racial e LGBT, têm um ativismo considerável, se comparados com os mais antigos e mais atuantes nos municípios brasileiros (ALMEIDA *et al.*, 2021).

Os resultados revelaram, ainda, uma influência positiva na segurança pública, quando a cidade possui atendimento ao cidadão por *app* ou *site*, conforme sugerido na hipótese 3. Na prática, à medida que as cidades se utilizam de *app* ou *site* para atender ao cidadão, as cidades brasileiras tendem a exibir maior desenvolvimento em segurança pública.

Assim, as páginas eletrônicas governamentais e aplicativos conformam um meio de acesso aos serviços públicos pelo cidadão, recepção da opinião do público ou reclamações, permitindo também que os cidadãos forneçam aos gestores informações diretas e que possibilitem influenciar nas decisões políticas participativa e democraticamente.

Nessa óptica, o governo eletrônico é considerado por Tolbert e Moussenberg (2006) como um modelo participativo importante de reforma governamental. Portanto, a acessibilidade do cidadão aos portais eletrônicos singulares e integrados, também a *links* para outros *sites*, tem o potencial de disponibilizar informações e serviços de várias agências, proporcionando maior ligação com o Governo por meio de interações mais frequentes.

Essa participação do cidadão na gestão pública por meio do governo eletrônico já é utilizada há alguns anos, mas esse tipo de mecanismo não forneceu ainda muitos espaços para a participação cidadã. Esse déficit de inclusão digital decorre, certamente, da falta de acesso do cidadão aos meios eletrônicos, principalmente em cidades de pequeno porte, o que dificulta ainda mais essa interação. Nesse sentido, as evidências dos estudos de Tolbert e Moussenberg (2006) sugerem que o governo eletrônico aumenta a confiança baseada em processos, melhorando as interações com os cidadãos e as percepções de capacidade de resposta dos entes públicos.

Conquanto os resultados desta dissertação indiguem uma influência positiva no desenvolvimento em segurança pública nas cidades brasileiras, por meio do atendimento ao cidadão por *app* ou *site*, a hipótese 3 foi rejeitada por não ter encontrado um resultado positivo e significativo dos mecanismos transparência pública e presença dos conselhos municipais de políticas públicas, influenciando na segurança pública. Os achados dos estudos de Gouvêa, Branco e Viana, (2021) evidenciam que o Brasil tem enfrentado uma série de crises graves de segurança pública, sinalizando que o policiamento tem operado por muito tempo sem governança democrática e que problemas operacionais como a redução do efetivo e a falta de equipamentos adequados, tendem a agravar ainda mais o estado da instabilidade.

Como solução, Gouvêa, Branco e Viana (2021) sugerem que o “policiamento democrático” deve dar prioridade operacional máxima ao atendimento às necessidades dos cidadãos e dos grupos considerados vulneráveis. Assim, em países como o Brasil, esses autores sinalizam que o “policiamento democrático” poderia minimizar as crises de segurança no Brasil e, sugerem ainda repensar a responsabilização e a reformulação das políticas públicas para o policiamento, por meio de processos mais democráticos que poderá proporcionar um nível maior de segurança.

Além de fatores já citados, a baixa influência do mecanismo de atendimento ao cidadão por *app* ou *site* encontrada nesta pesquisa, converge com os estudos de Reis *et al.* (2021) ao evidenciarem que a maioria das cidades brasileiras necessita de programas de cidades inteligentes. Essas evidências decorrem da não implementação de mecanismos de governança eletrônica, pois muitos portais eletrônicos das cidades não têm transparência ativa, a exemplo da existência de ferramentas eletrônicas para envio de pedidos dos cidadãos.

Esses achados ajudam a explicar que, apesar do atendimento ao cidadão por *app* ou *site*, neste estudo, ter indicado uma influência positiva no desenvolvimento em segurança pública nas cidades brasileiras, esse mecanismo não é utilizado de modo a satisfazer as necessidades dos cidadãos.

A hipótese 4 infere que os mecanismos de governança democrática, medida pelo nível de transparência pública, presença de conselhos municipais de políticas públicas e atendimento ao cidadão por *app* ou *site*, não influenciam no desenvolvimento em saneamento e meio ambiente. Os resultados não mostraram significância, indicando que a governança democrática por meio desses mecanismos, não influencia no desenvolvimento em saneamento e meio ambiente nas cidades brasileiras. Portanto, os achados não suportaram a hipótese aqui sugerida.

Os achados de Diep *et al.* (2020) explicam o fato de os resultados desta pesquisa não terem encontrado uma influência positiva da governança democrática no desenvolvimento do saneamento e meio ambiente em cidades brasileiras. Os autores evidenciaram que as pessoas que vivem em assentamentos informais e em regiões mais pobres do Brasil são mais afetadas pela falta de acesso a saneamento adequado, a exemplo da região Norte que aqui mostrou média de desenvolvimento em saneamento e meio ambiente mais baixa em relação às demais regiões brasileiras. As desigualdades regionais e socioeconômicas contribuem para essas deficiências. Os achados de Diep *et al.* (2020), também, convergem para as descobertas de Selseng, Linnerud e Holden (2022), ao demonstrarem que as qualidades democráticas não têm efeito significativo sobre a capacidade de uma nação de mitigar as mudanças climáticas.

Por fim, destaca-se o fato de que, quando testada a variável explicativa conselhos municipais de políticas públicas, conforme sugerido nas hipóteses 1, 2, 3 e 4, não foi encontrada influência significativa no desenvolvimento socioambiental das cidades, caracterizado nesta pesquisa pelos fatores educação, saúde, segurança pública e, saneamento e meio ambiente. Os resultados mostram, em média, baixa participação cidadã, representados pelos conselhos municipais nas cidades pesquisadas. Estes resultados convergem para os

argumentos de Barddal e Torres (2020), pois, embora os cidadãos estejam representados nos conselhos, a atuação dos conselheiros desse segmento ainda é limitada, caracterizando-se pela passividade dos representantes da sociedade civil e via pouca manifestação para fazer proposições e influenciar as decisões.

Os achados dos estudos de Almeida *et al.* (2021) concorrem para explicar essa baixa participação, pois evidenciaram que os conselhos da assistência social, saúde, educação e criança e adolescente, são os mais antigos em quase todos os municípios brasileiros e possuem um perfil mais institucional (paritários e deliberativos). Já os conselhos nas áreas de meio ambiente e direito do idoso se disseminaram de forma média e desigual no Brasil desde os anos de 1990. Portanto, para Almeida *et al.* (2021), a ausência de garantia legal que induza a criação de conselhos municipais em outras áreas – como direitos das pessoas com deficiência, direitos das mulheres, direitos das lésbicas, gays, bissexuais, travestis e transexuais etc. – explica a baixa ascensão desses conselhos no Brasil, bem como maior heterogeneidade em seus desenhos institucionais.

Os autores destacam, ainda, um conjunto de conselhos que agrega aqueles de expansão baixa e desigual, com maior variação de suas características institucional, que englobaria a maior parte de conselhos: direitos humanos, juventude, direitos da pessoa com deficiência, LGBTT, direitos da mulher, promoção da igualdade racial, segurança pública e segurança alimentar. Nessa discussão, destaca-se o fato de que os componentes da força institucional dos conselhos citados anteriormente não andam juntos, pois conselhos considerados de expansão baixa são mais ativos do que os de expansão média.

Desse modo, a falta de efetividade dos conselhos municipais constitui reflexo do tipo de escolha de seus representantes. Para Luchmann (2008), os conselhos gestores denotam diferenças ou especificidades, tais como o número de assentos, o perfil dos segmentos representados e dos mecanismos de escolha desses representantes. Alguns setores escolhem em assembleias e ou fóruns abertos. Outros segmentos já estão de antemão inseridos pela legislação em sua composição.

6 CONCLUSÃO

O setor público, por ser considerado um ambiente complexo, possui uma gestão influenciada por alguns fatores, como política, cultura gerencial e suas constantes reformas. Após um período histórico de mudanças na maneira de administrar a coisa pública, surgiram mudanças mais profundas com a Constituição Federal de 1988, com destaque para a redemocratização do Estado.

A participação social passou a ganhar destaques nos espaços políticos, desde os anos de 1980 e as estruturas de governança pública ganharam espaços nesse período. No campo teórico, a governança tem múltiplas definições e interpretações, lastreadas em diversas correntes teóricas, dentre outras, a democrática, sociológica, gerencialista, economicista, colaborativa e política.

O estudo que ora se termina de sustentar assumiu a governança pública numa corrente teórica da governança democrática. As discussões sobre a governança democrática ganharam relevância com os trabalhos de Bevir (2006, 2010, 2011), que evidenciaram déficit democrático por falta de um envolvimento e de um controle direto pelos cidadãos, na formação e de implementação de políticas públicas.

No âmbito desta realidade, propôs-se investigar a influência dos mecanismos de governança democrática no desenvolvimento socioambiental das cidades brasileiras. Para tanto, recorreu-se a uma análise da literatura para a discussão dos construtos da pesquisa, destacando uma larga produção literária, no tocante à governança democrática.

Em relação aos objetivos específicos do estudo, visando a investigar sobre a influência dos mecanismos de governança democrática no desenvolvimento em educação, saúde, segurança pública e, saneamento e meio ambiente, foram utilizados modelos estatísticos com aplicação de regressão linear múltipla pelo método MQO.

Os resultados evidenciaram que apenas a variável explicativa transparência pública influencia positivamente na educação e saúde nas cidades brasileiras, ou seja, cidades com melhores níveis de transparência pública têm maior desenvolvimento em educação e saúde. Os resultados também evidenciaram uma influência positiva significativa do mecanismo de governança democrática atendimento ao cidadão por *app* ou *site* no desenvolvimento da segurança pública. Diferentemente, os resultados obtidos na investigação da influência dos mecanismos de governança democrática no desenvolvimento em saneamento e meio ambiente

não foram significantes em nenhuma das variáveis explicativas. Portanto, os resultados não suportam as hipóteses sugeridas no estudo.

No campo teórico, este estudo contribui cientificamente para agregar discussões à governança pública. Apesar de uma vasta literatura nas suas diversas correntes, se constatarem poucos estudos empíricos no Brasil, que se louvaram em mecanismos de participação cidadã, numa abordagem de governança democrática, para investigar o desenvolvimento das cidades.

Portanto, embora o Brasil disponha de uma rica arquitetura participativa, e apesar da relevância da participação cidadã na Gestão Pública, essa participação necessita de mais engajamento da sociedade civil, para tornar os mecanismos democráticos mais eficientes. Assim, avança-se cientificamente, com a efetivação deste estudo, ao tornar mais clara a relação da governança democrática no desenvolvimento das cidades brasileiras. Isto suscita pontos para pesquisas futuras, a fim de que sejam observadas maneiras mais detalhadas de participação cidadã, ou seja, participação direta e indireta, deliberativa e participação por meio de governo eletrônico.

Do ponto de vista prático, este estudo ajuda a gestão pública, ao evidenciar que mecanismos de participação cidadã aumentam o desenvolvimento das cidades, a exemplo da transparência pública e sua relação positiva com educação e saúde. E, ainda, sugere implementações de práticas do governo eletrônico, a fim de ampliar a participação cidadã por meio desse mecanismo, habilitado a contribuir, eficientemente, com a Gestão Pública. No que concerne à participação por meio dos conselhos municipais de políticas públicas, os achados vão auxiliar, na prática, sugerindo que os formuladores de políticas públicas avaliem a eficiência desses conselhos e suas ligações entre instituições políticas e a sociedade civil, para alcançar resultados mais efetivos na Gestão Pública.

Apesar da ponderação no delineamento metodológico utilizado, esta investigação expressou algumas limitações, passíveis de superação quando da realização de buscas em futuro mais próximo ou um pouco mais remoto. O desenho da pesquisa emprega dados secundários de vários conjuntos de dados e distintas medições. Dada a limitação do estudo, a *proxy* que mais se aproximou para medir governança democrática foi o eixo “governança” da *Connected Smart Cities*. Dos doze indicadores que compõe essa *proxy*, no entanto, apenas três foram utilizados neste estudo, por estarem ligados diretamente à governança democrática. O estudo investigou apenas o ano de 2021, em decorrência da indisponibilidade dos indicadores para testar um período mais extenso. O ano analisado foi marcado pela pandemia da Covid-

19, resultando em crises sanitárias, econômicas, financeiras etc., o que pode ter causado uma instabilidade democrática, decorrente da falta de sinergia e representação política entre os poderes e as esferas públicas federal, estadual, distrital e municipal.

Sugere-se a realização de estudos empíricos, a fim de explicar por que mecanismos legítimos de governança democrática, no Brasil, ainda não conseguem ser eficientes, de modo a influenciar o desenvolvimento das cidades. Sugestiona-se, ainda, que pesquisas futuras ampliem outras métricas para a governança democrática e o período analisado, estudando-se um número maior de cidades. Também são factíveis de serem investigados outros construtos sob a óptica da governança democrática.

Em resumo, a relação entre a governança democrática e o desenvolvimento socioambiental das cidades foi contextualizada, assumindo mecanismos democráticos diferentes, em gestões distintas, e produzindo efeitos variados. Diferencia este estudo é o fato de ele haver mostrado que a governança democrática por meio de mecanismos democráticos participativos ajuda a explicar sua relação com o desenvolvimento das cidades. No contexto brasileiro, apesar de ser visto como um país de excelente ambiente para a governança democrática, por sua vasta arquitetura de participação cidadã, impõe-se melhor analisar esses mecanismos e trazer para o centro do debate sobre gestão pública a legitimidade democrática.

Por fim, os estudos convergentes com os resultados desta pesquisa postulam o argumento de que a governança democrática, por meio da participação cidadã, contribui para o desenvolvimento da democracia e das cidades brasileiras. Essas discussões vão impulsionar, certamente, um debate teórico sobre a participação do cidadão na Gestão Pública e nas decisões políticas. Desse modo, essa relação necessita de uma avaliação mais avançada desde sua interligação e particularidades, pois o Brasil possui características desafiadoras por sua dimensão e desigualdades sociais.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. **Revista de Administração Pública**, [S.L.], v. 41, n. SPE, p. 67-86, 2007. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s0034-76122007000700005>.

ALMEIDA, Debora Rezende de. Pluralização da representação política e legitimidade democrática: lições das instituições participativas no Brasil. **Opinião Pública**, [S.L.], v. 20, n. 1, p. 96-117, abr. 2014. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s0104-62762014000100005>.

ALMEIDA, Carla *et al.* Inovações democráticas e força institucional: os conselhos gestores no Brasil. **Revista Debates**, v. 15, n. 1, p. 64–90, 30 abr. 2021.

ALMQUIST, R. *et al.* Public sector governance and accountability. **Critical Perspectives on Accounting**. v. 24, n. 7-8, p. 479-487, nov. 2013. <http://dx.doi.org/10.1016/j.cpa.2012.11.005>.

ALVES, Maria Abadia; DIAS, Ricardo Cunha; SEIXAS, Paulo Castro. Smart Cities in Brazil and Portugal: the state of the art. **Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v. 11, n. 1, p. 1-15, 2019. <https://doi.org/10.1590/2175-3369.011.e20190061>

ANDREWS, Matt. The Good Governance Agenda: beyond indicators without theory. **Oxford Development Studies**, [S.L.], v. 36, n. 4, p. 379-407, dez. 2008. Informa UK Limited. <http://dx.doi.org/10.1080/13600810802455120>.

ANSELL, Chris; GASH, Alison. Collaborative Governance in Theory and Practice. **Journal Of Public Administration Research And Theory**, [S.L.], v. 18, n. 4, p. 543-571, 17 out. 2008. Oxford University Press (OUP). <http://dx.doi.org/10.1093/jopart/mum032>.

ARNABOLDI, Michela; LAPSLEY, Irvine; STECCOLINI, Ileana. Performance Management in the Public Sector: the ultimate challenge. **Financial Accountability & Management**, [S.L.], v. 31, n. 1, p. 1-22, 6 jan. 2015. Wiley. <http://dx.doi.org/10.1111/faam.12049>.

ASATRYAN, Zareh; WITTE, Kristof de. Direct democracy and local government efficiency. **European Journal Of Political Economy**, [S.L.], v. 39, p. 58-66, set. 2015. Elsevier BV. <http://dx.doi.org/10.1016/j.ejpoleco.2015.04.005>.

AVRITZER, Leonardo. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Opinião Pública**, [S.L.], v. 14, n. 1, p. 43-64, jun. 2008. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s0104-62762008000100002>.

AZEVEDO, Elis Bianca *et al.* Corrupção, governança e desenvolvimento: uma análise seccional de dados para o Brasil. **GCG: revista de globalización, competitividad y gobernabilidad**, v.12, n. 1, p. 48–62, 2018.

BALDISSERA, Juliano Francisco *et al.* Influência dos aspectos socioeconômicos, financeiro-orçamentários e político-eleitorais na transparência dos governos locais. **Revista de Administração Pública**, [S.L.], v. 54, n. 2, p. 340-359, abr. 2020. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/0034-761220190048>.

BARDDAL, Fabiana Marissa Etzel; TORRES, Ricardo Lobato. Efetividade da participação cidadã nos conselhos municipais de Curitiba. **urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v. 12, 20 mar. 2020.

BERNARDO, Joyce Santana; REIS, Anderson Oliveira; SEDIYAMA, Gislaine Aparecida. Santanta. (2017), Características explicativas do nível de transparência na administração pública municipal. **Rev. Ciênc. Admin.**, Fortaleza, v. 23, n. 2, p. 277-292, maio. /ago. doi: 10.5020/2318-0722.23.2.277-292.

BEURON, Thiago Antônio; FERREIRA, Rafael Henrique Mainardes; KLOZOVSKI, Marcel Luciano. Governança Pública e Educação: uma abordagem A partir de índices de desempenho municipal. **Revista Aproximação**, v. 3, n. 07, 2021.

BITTENCOURT, Ibsen Mateus; SILVA, Marcelo Moreira da; CRUZ, Nicholas Joseph Tavares da. Governança Pública: Efetividade da Gestão dos Municípios Alagoanos à Luz do Igm-Cfa / Public Governance: Effectiveness of the Management of Alagoas Municipalities Explained by the Igm-Cfa. **Revista FSA (Centro Universitário Santo Agostinho)**, v. 18, n. 1, p. 142–168, 28 jan. 2021.

BEVIR, Mark *et al.* Governança democrática: uma genealogia. **Revista de Sociologia e Política**, [S.L.], v. 19, n. 39, p. 103-114, jun. 2011. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s0104-44782011000200008>.

BEVIR, Mark. **Governança Democrática**. Princeton: Princeton University, 2010. 320 p.

BEVIR, Mark. Democratic Governance: systems and radical perspectives. **Public Administration Review**, [S.L.], v. 66, n. 3, p. 426-436, maio 2006. Wiley. <http://dx.doi.org/10.1111/j.1540-6210.2006.00599.x>.

BLYTHE, D. Marie; MARSON, D. Brian. **Good Practices in Citizen-Centred Service**. Canada: Citizen-Centred Service Network and Canadian Centre for Management Development, 1999. Disponível em: http://innovation.cc/case-studies/good_practices_v4i3a3.pdf. Acesso em: 09 mar. 2020.

BOVENS, Mark. Analysing and Assessing Accountability: a conceptual framework. **European Law Journal**, [S.L.], v. 13, n. 4, p. 447-468, jul. 2007. Wiley. <http://dx.doi.org/10.1111/j.1468-0386.2007.00378.x>.

BHAGAT, Sanjai; BOLTON, Brian; ROMANO, Roberta. The Promise and Peril of Corporate Governance Indices. **Columbia Law Review**. 108(8), 2007.

BRANCO, Cláudio Souza Castello; CRUZ, Cláudio Silva da. A prática de governança corporativa no setor público federal. **Revista do TCU**, Brasília, DF, ano 45, n. 127, p. 20-27, mai./ago. 2013. Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/85>. Acesso em: 27 jan. 2021.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, BRASIL, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 9 nov. 2020.

BRASIL. **Decreto 1.171, de 22 de junho de 1994**. Dispõe sobre a Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal. 1994. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d1171.htm. Acesso em: 5 jan. 2021.

BRASIL. **Decreto 9.203, de 22 de novembro de 2017**. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9203.htm. Acesso em: 5 jan. 2021.

BRASIL. **Decreto-Lei 200, de 22 de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm. Acesso em: 9 nov. 2020.

BRASIL. **Guia da política de governança pública**, 2018. Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/centrais-de-conteudo/downloads/guia-da-politica-de-governanca-publica>. Acesso em: 4 jan. 2020.

BRASIL. **Lei Complementar 101, de 7 de maio de 2000**, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 9 nov. 2020.

BRASIL. **Lei Complementar 131, de 27 de maio de 2000**, Acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. . Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm Acesso em: 9 nov. 2020.

BRASIL. **Lei 10.180, de 6 de fevereiro de 2001**, que organiza e disciplina os Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal, de Administração Financeira Federal, de Contabilidade Federal e de Controle Interno do Poder Executivo Federal, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10180.htm. Acesso em: 9 nov. 2020.

BRASIL. **Lei 10.257, de 10 de julho de 2001**, que regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal e estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em: 21 mar. 2022.

BRASIL. **Lei 12.527, de 16 de maio de 2011**, que dispõe sobre o Acesso à Informação. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em: 9 nov. 2020.

BRASIL. **Lei 12.813, de 15 de maio de 2013**, que dispõe sobre o conflito de interesses no exercício do cargo ou emprego do Poder Executivo Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112813.htm. Acesso em: 9 nov. 2020.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado. *In*: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter (Org.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 2001. p. 21-38.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, [S.L.], v. 47, n. 1, p. 07-40, 22 1996. <http://dx.doi.org/10.21874/rsp.v47i1.702>.

BROCCO, Camila; GRANDO, Tadeu; MARTINS, Vanessa de Quadros. Transparência da gestão pública municipal: fatores explicativos do nível de transparência dos municípios de médio e grande porte do rio grande do sul. **Revista Ambiente Contábil - Universidade Federal do Rio Grande do Norte - ISSN 2176-9036**, v. 10, n. 1, p. 139–159, 9 jan. 2018.

BUSATO, Ivana Maria Saes *et al.* Estudo do perfil de governança e gestão em saúde das administrações públicas Municipais no Estado do Paraná. **Brazilian Journal Of Development**, [S.L.], v. 6, n. 7, p. 48406-48415, 2020. Brazilian Journal of Development. <http://dx.doi.org/10.34117/bjdv6n7-474>.

BUTA, Bernardo Oliveira; TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho. Governança pública em três dimensões: conceitual, mensural e democrática. **Organizações & Sociedade**, [S.L.], v. 27, n. 94, p. 370-395, set. 2020. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/1984-9270941>.

CARVALHO, Ítalo Brener de *et al.* Indicadores de Governança e Smart City: transparência e interação um estudo de caso da cidade de Belo Horizonte. **Research, Society And Development**, [S.L.], v. 10, n. 13, p. 1-24, 21 out. 2021. Research, Society and Development. <http://dx.doi.org/10.33448/rsd-v10i13.21519>.

CHEYNE, Christine. Changing Urban Governance in New Zealand: public participation and democratic legitimacy in local authority planning and decision-making 1989 – 2014. **Urban Policy And Research**, [S.L.], v. 33, n. 4, p. 416-432, 17 fev. 2015. Informa UK Limited. <http://dx.doi.org/10.1080/08111146.2014.994740>.

CHOUDHURY, Barnali; PETRIN, Martin. Corporate governance that ‘works for everyone’: promoting public policies through corporate governance mechanisms. **Journal Of Corporate Law Studies**, [S.L.], v. 18, n. 2, p. 381-415, 27 jan. 2018. Informa UK Limited. <http://dx.doi.org/10.1080/14735970.2017.1414984>.

COLLIS, Jill; HUSSEY, Roger. **Pesquisa em administração**: um guia prático para alunos de graduação e pós-graduação. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

CONSELHO FEDERAL DE ADMINISTRAÇÃO. **Índice CFA de GESTÃO MUNICIPAL**. Brasília, DF. Disponível em: <https://igm.cfa.org.br/> Acesso em: 18 fev. 2022.

CONSELHO FEDERAL DE ADMINISTRAÇÃO. **IGM/CFA Metodologia**. Brasília, DF. Disponível em: <https://igm.cfa.org.br/metodologia/> Acesso em: 18 fev. 2022.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. **Escala Brasil Transparente**. Brasília, DF. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/noticias/2021/03/cgu-divulga-resultado-da-2a-edicao-da-escala-brasil-transparente-avaliacao-360deg>. Acesso em: 24 abr 2022.

COUTINHO, Mauro Margalho *et al.* Coprodução Sociedade Civil - Governo na Constituição de Cidades Inteligentes no Estado do Pará. **Revista de Administração Contemporânea**, [S.L.], v. 23, n. 5, p. 636-653, out. 2019. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/1982-7849rac2019190036>.

COZZOLINO, Luiz Felipe Freire; IRVING, Marta de Azevedo. Por uma concepção democrática de governança para a esfera pública. **Revista Políticas Públicas**, [S.L.], v. 19, n. 2, p. 497 – 508, 16 jun. 2016. Universidade Federal do Maranhão. <http://dx.doi.org/10.18764/2178-2865.v19n2p497-508>.

DALTON, Russell J. Political Action, Protest, and the Functioning of Democratic Governance. **American Behavioral Scientist**, [S.L.], p. 000276422110216, 4 jun. 2021. SAGE Publications. <http://dx.doi.org/10.1177/00027642211021624>.

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

DIEP, Loan *et al.* Linkages between sanitation and the sustainable development goals: A case study of Brazil. **Sustainable Development**, v. 29, n. 2, p. 339–352, 2021.

FÁVERO, Luiz Paulo Lopes. **Análise de Dados: Modelos de Regressão com Excel, Stata e SPSS**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2015.

FEDOZZI, Luciano; RAMOS, Marília Patta; GONÇALVES, Fernando Gonçalves de. Orçamentos Participativos: variáveis explicativas e novos cenários que desafiam a sua implementação. **Revista de Sociologia e Política**, [S.L.], v. 28, n. 73, p. 1-20, 2020. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/1678-987320287305>.

FILGUEIRAS, Fernando. Indo além do gerencial: a agenda da governança democrática e a mudança silenciada no Brasil. **Revista de Administração Pública**, [S.L.], v. 52, n. 1, p. 71-88, jan. 2018. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/0034-7612161430>.

FRANZ, Nádía-Mara. ANDREOLI Cleverson Vitorio; SILVA Chrisian Luiz da. Gestión participativa, prácticas de gobernanza y desarrollo sostenible en pequeñas ciudades turísticas. **Eure**, Santiago, v. 47, n. 141, p. 95-115, 2021. Pontificia Universidad Católica de Chile. <http://dx.doi.org/10.7764/eure.47.141.05>.

FUNG, Archon. Putting the Public Back into Governance: the challenges of citizen participation and its future. **Public Administration Review**, [S.L.], v. 75, n. 4, p. 513-522, 25 fev. 2015. Wiley. <http://dx.doi.org/10.1111/puar.12361>.

FUKUYAMA, Francis. What is governance? *Governance — An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, [S.L.], v. 26, n. 3, p. 347-368, 2013.

GASPAR, Jadhi Vincki; AZEVEDO, Ingrid Santos Cirio; TEIXEIRA, Clarissa Sthefani. Análise do Ranking Connected Smart Citiés. *Revista Ciencias de la Documentación*, p. 69–82, 16 mar. 2017.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GIOVANINI, Adilson. Sharing economy and public governance. *Revista de Administração Pública*, [S.L.], v. 54, n. 5, p. 1207-1238, out. 2020. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/0034-761220190080x>.

GOUVÊA, Carina Barbosa; BRANCO, Pedro H. Villas Bôas Castelo; VIANNA, Gilberto de Sousa. Contextualizando a polícia democrática: uma possível resposta para as graves crises de segurança pública no Brasil. *Revista Acadêmica da Faculdade de Direito do Recife*, v. 93, n. 3, p. 80–95, 26 nov. 2021.

GUIMARÃES, Alicita Joana Miranda; CALBINO, Daniel Pinheiro.; ALMEIDA, Mario Sérgio de. PBH APP: A experiência da prefeitura de belo horizonte na gestão do relacionamento com o cidadão. *Revista da Universidade Vale do Rio Verde*, v. 17, n. 1, 3 abr. 2019.

HAIR, Joseph F. *et al.* **Análise multivariada de dados**. 6. ed. [S.L.]: Bookman, 2009

HUDON, Pierre-André; ROUILLARD, Christian. Critical Management Studies and public administration: reinterpreting democratic governance using critical theory and poststructuralism. *Canadian Public Administration*, [S.L.], v. 58, n. 4, p. 527-548, dez. 2015. Wiley. <http://dx.doi.org/10.1111/capa.12132>.

HUE, Trinh Hoang Hong; SUN, Milan Tung-Wen. Democratic Governance: examining the influence of citizen participation on local government performance in Vietnam. *International Journal Of Public Administration*, [S.L.], v. 45, n. 1, p. 4-22, 2 jan. 2022. Informa UK Limited. <http://dx.doi.org/10.1080/01900692.2021.1939713>.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Estimativas de População**. 2019. Rio de Janeiro, RJ. Recuperado de <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/downloads-estatisticas.html> Acesso em: 05 jan. 2022.

INTERNATIONAL FEDERATION OF ACCOUNTANTS. **Study 13 - Governance in the Public Sector: A Governing Body Perspective**, 2001. Disponível em: <http://www.ifac.org/sites/default/files/publications/files/study-13-governance-in-th.pdf>. Acesso em: 6 nov. 2020.

KAUFMANN, Daniel; KRAAY, Aart. Governance indicators: where are we, where should we be going? *The World Bank Research Observer* [S.L.], v. 23, n. 1, p. 1-30, 2008.

KISSLER, Leo; HEIDEMANN, Francisco G. Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre estado, mercado e sociedade? *Revista de Administração Pública*,

[S.L.], v. 40, n. 3, p. 479-499, jun. 2006. FapUNIFESP (SciELO).
<http://dx.doi.org/10.1590/s0034-76122006000300008>.

KLIJN, Erik-Hans; KOPPENJAN, Joop. Governance network theory: past, present and future. **Policy & Politics**, [S.L.], v. 40, n. 4, p. 587-606, 1 out. 2012. Bristol University Press.
<http://dx.doi.org/10.1332/030557312x655431>.

KOOIMAN, Jan. Social-Political Governance. **Public Management: An International Journal of Research and Theory**, [S.L.], v. 1, n. 1, p. 67-92, jan. 1999. Informa UK Limited.
<http://dx.doi.org/10.1080/14719037800000005>.

LAPSLEY, Irvine; SKAERBAEK, Peter. Why the Public Sector Matters. **Financial Accountability & Management**, [S.L.], v. 28, n. 4, p. 355-358, 17 out. 2012. Wiley.
<http://dx.doi.org/10.1111/j.1468-0408.2012.00550.x>.

LEE, Janet. PREPARING PERFORMANCE INFORMATION IN THE PUBLIC SECTOR: an australian perspective. **Financial Accountability & Management**, [S.L.], v. 24, n. 2, p. 117-149, maio 2008. Wiley. <http://dx.doi.org/10.1111/j.1468-0408.2008.00449.x>.

LETSWA, Ahmed Mohammed; ABDULMALIK, Abdulkadir. Challenge of Governance and the Quests for Legitimacy and Development in Nigeria's Fourth Republic. **KIU Journal of Social Sciences**, v. 7, n. 4, p. 51 – 60, jan. 2022.

LÖFFER, Elke. Governance: die neue generation von staats-und verwaltungsmodernisierung. **Verwaltung & Management**, v. 7, n. 4, p. 212-215, ago. 2001.

LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. Participação e representação nos conselhos gestores e no orçamento participativo. **Caderno Crh**, [S.L.], v. 21, n. 52, p. 87-97, abr. 2008. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s0103-49792008000100007>.

LYNN, Laurence E. Has Governance Eclipsed Government? **Oxford Handbooks Online**, [S.L.], 14 out. 2010. Oxford University Press.
<http://dx.doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199238958.003.0028>.

LYNN, Laurence E.; ROBICHAU, Robbie Waters. Governance and organisational effectiveness: towards a theory of government performance. **Journal Of Public Policy**, [S.L.], v. 33, n. 2, p. 201-228, 4 jun. 2013. Cambridge University Press (CUP).
<http://dx.doi.org/10.1017/s0143814x13000056>.

MALIK, Adeel. **State of the art in governance indicators**. United Nations Development Programme. *Human development report office*. Background paper for HDR 2002. Disponível em:
<http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.422.3771&rep=rep1&type=pdf>.
 Acesso em: 18 fev. 2020.

MARINO, Pedro de Barros Leal Pinheiro *et al*. Indicadores de governança mundial e sua relação com os indicadores socioeconômicos dos países do Brics. **Revista de Administração Pública**, [S.L.], v. 50, n. 5, p. 721-744, out. 2016. FapUNIFESP (SciELO).
<http://dx.doi.org/10.1590/0034-7612144359>.

MATIAS-PEREIRA, Jose. A governança corporativa aplicada no setor público brasileiro. **APGS**, Viçosa, v.2, n.1, p. 109-134, jan/mar. 2010.

MULLEN, Caroline; HUGHES, David; VINCENT-JONES, Peter. **The Democratic Potential of Public Participation: Healthcare Governance in England** - Caroline Mullen, David Hughes, Peter Vincent-Jones, 2011. Disponível em: https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/0964663910391349?casa_token=wh5kDcHTin0AAAAA:t_I9crDxeFUb2vL2k6iSFGojTL7xoeq6_lwt2uy-2pYwm2vqRXVrAtOhssiklWosPIopkRN2fSAy3A. Acesso em: 24 mar. 2021.

MULYADI, Martin Surya; ANWAR, Yunita.; IKBAL, Muhammad. The importance of corporate governance in public sector. **Global Business and Economics Research Journal**, v. 1, p. 25–31, 1 jan. 2012.

NESHKOVA, Milena. I.; GUO, H. Public Participation and Organizational Performance: evidence from state agencies. **Journal Of Public Administration Research And Theory**, [S.L.], v. 22, n. 2, p. 267-288, 20 jul. 2012. Oxford University Press (OUP). <http://dx.doi.org/10.1093/jopart/mur038>.

NESTI, Giorgia; GRAZIANO, Paolo Roberto. The democratic anchorage of governance networks in smart cities: an empirical assessment. **Public Management Review**, [S.L.], v. 22, n. 5, p. 648-667, 29 mar. 2019. Informa UK Limited. <http://dx.doi.org/10.1080/14719037.2019.1588355>.

OMAN, Charles P.; ARNDT, Christiane. Measuring Governance. **OECD Development Centre**, Policy Briefs n. 39, OECD, 2010. Disponível em: www.oecd.org/dev/46123827.pdf. Acesso em: 9 mar. 2020.

OSBORNE Stephen P. The introduction. **The (New) Public Governance: a suitable case for treatment?** In: OSBORNE Stephen P, (ed). **The New Public Governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance**. London: Routledge; 2010.

OSBORNE, Stephen P. The New Public Governance?1. **Public Management Review**, [S.L.], v. 8, n. 3, p. 377-387, set. 2006. Informa UK Limited. <http://dx.doi.org/10.1080/14719030600853022>.

PERES, Ursula Dias. Dificuldades institucionais e econômicas para o orçamento participativo em municípios brasileiros. **Caderno CRH**, v. 33, 20 jul. 2020.

PIERRE, John.; PETERS, B. Guy. **Governing Complex Societies: Trajectories and Scenarios**. Basingstoke: Palgrave MacMillan, 2005.

POCOCK, Michael J. O. *et al.* Developing the global potential of citizen science: assessing opportunities that benefit people, society and the environment in East Africa. **Journal Of Applied Ecology**, [S.L.], v. 56, n. 2, p. 274-281, 23 out. 2019. Wiley. <http://dx.doi.org/10.1111/1365-2664.13279>.

POSSETTI, Alberto; FILHO, André Palkoski; GASQUES, Silvana Maria. Administração pública no Brasil e o índice CFA de governança municipal. **FESPPR Publica**, v. 2, n. 3, p. 12, 14 nov. 2018.

RAJKUMAR, Andrew Sunil; SWAROOP, Vinaya. Public spending and outcomes: does governance matter?. **Journal Of Development Economics**, [S.L.], v. 86, n. 1, p. 96-111, abr. 2008. Elsevier BV. <http://dx.doi.org/10.1016/j.jdeveco.2007.08.003>.

REIS, Luiz Claudio Diogo, et al. (2021). *An ICT governance analysis for the digital and smart transformation of Brazilian municipalities*. **DG.O2021: The 22nd Annual International Conference on Digital Government Research**. doi:10.1145/3463677.3463729

RHODES, Roderick Arthur William. 'Governance and public Administration'. In: Jon Pierre, (ed.), **Debating Governance: Authority, Steering and Democracy**. Oxford: Oxford University Press, 2000.

RHODES Roderick Arthur William. **Understanding governance: Policy networks, governance, reflexivity and accountability**. Maidenhead: Open University Press; 1997.

RHODES, Roderick Arthur William. The New Governance: governing without government. **Political Studies**, [S.L.], v. 44, n. 4, p. 652-667, set. 1996. SAGE Publications. <http://dx.doi.org/10.1111/j.1467-9248.1996.tb01747.x>.

RICHARDSON, Roberto Jarry. **Pesquisa social: métodos e técnicas**. São Paulo: Atlas, 2008.

RÍOS Ana Maria; BENITO, Bernardino; BASTIDA, Francisco. Determinants of Central Government Budget Disclosure: An International Comparative Analysis. **Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice**, v. 15, n. 3, p. 235–254, 1 jun. 2013.

ROBICHAU, Robbie Waters. The Mosaic of Governance: creating a picture with definitions, theories, and debates. **Policy Studies Journal**, [S.L.], v. 39, p. 113-131, 8 mar. 2011. Wiley. http://dx.doi.org/10.1111/j.1541-0072.2010.00389_8.x.

ROESCH, Sylvia Maria Azevedo. **Projetos de estágio e de pesquisa em administração: guia para estágios, trabalhos de conclusão, dissertações e estudos de caso**. 3. ed., São Paulo: Atlas, 2006.

SALITERER, Iris; KORAC, Sanja. Performance information use by politicians and public managers for internal control and external accountability purposes. **Critical Perspectives On Accounting**, [S.L.], v. 24, n. 7-8, p. 502-517, nov. 2013. Elsevier BV. <http://dx.doi.org/10.1016/j.cpa.2013.08.001>.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Orçamento Participativo em Porto Alegre: Rumo a uma democracia redistributiva. **Politics & Society**, v. 26, n. 4, p. 461–510, 1 dez. 1998.

SANTOS, Rodolfo Rocha dos; FREITAS, Marcelo Machado de; VICENTE, Ernesto Fernando Rodrigues. Impacto da governança na eficiência da aplicação dos recursos públicos com educação. **Contextus – Revista Contemporânea de Economia e Gestão**, [S.L.], v. 16, n. 3, p. 101-123, 12 dez. 2018. Revista Contextus Universidade Federal do Ceara. <http://dx.doi.org/10.19094/contextus.v16i3.39906>.

SANTOS, Rodolfo Rocha dos; ROVER, Suliani. Influência da governança pública na eficiência da alocação dos recursos públicos. **Revista de Administração Pública**, [S.L.], v. 53, n. 4, p. 732-752, ago. 2019. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/0034-761220180084>.

SECCHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Revista de Administração Pública**, [S.L.], v. 43, n. 2, p. 347-369, abr. 2009. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s0034-76122009000200004>.

SELSENG, Torbjom; LINNERUD, Kristin; HOLDEN, Erling. Unpacking democracy: The effects of different democratic qualities on climate change performance over time. **Environmental Science & Policy**, v. 128, p. 326–335, 1 fev. 2022.

SILVA, Mauricio Corrêa da *et al.* Fatores explicativos da gestão fiscal em municípios brasileiros. **Revista Contemporânea de Contabilidade**, [S.L.], v. 17, n. 42, p. 26-37, 20 maio 2020. Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). <http://dx.doi.org/10.5007/2175-8069.2020v17n42p26>.

SINTOMER, Yves; HERZBERG, Carsten; RÖCKE, Anja. Modelos transnacionais de participação cidadã: o caso do orçamento participativo. **Sociologias**, [S.L.], v. 14, n. 30, p. 70-116, ago. 2012. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s1517-45222012000200004>.

SØRENSEN, Eva; TORFING, Jacob. The Democratic Anchorage of Governance Networks. **Scandinavian Political Studies**, [S.L.], v. 28, n. 3, p. 195-218, set. 2005. Wiley. <http://dx.doi.org/10.1111/j.1467-9477.2005.00129.x>.

SØRENSEN, Eva. Democratic Theory and Network Governance. **Administrative Theory & Praxis**, [S.L.], v. 24, n. 4, p. 693-720, maio 2002. Informa UK Limited. <http://dx.doi.org/10.1080/10841806.2002.11029383>.

THOMAS, M.A. What Do the Worldwide Governance Indicators Measure? **European Journal of Development Research**, v. 22, n. 1, p. 31–54, 2009.

TOLBERT, Caroline J.; MOSSBERGER, Karen. The Effects of E-Government on Trust and Confidence in Government. **Public Administration Review**, v. 66, n. 3, p. 354–369, 2006.

TOLBERT, Caroline J.; MOSSBERGER, Karen; MCNEAL, Ramona. Institutions, Policy Innovation, and E-Government in the American States. **Public Administration Review**, v. 68, n. 3, p. 549–563, 2008.

TOUCHTON, Michael; WAMPLER, Brian; PEIXOTO, Tiago. Of democratic governance and revenue: participatory institutions and tax generation in Brazil. **Governance**, [S.L.], v. 34, n. 4, p. 1193-1212, 17 nov. 2020. Wiley. <http://dx.doi.org/10.1111/gove.12552>.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Referencial Básico de Governança Organizacional**, 2020. Disponível em: [file:///C:/Users/W7/Downloads/RBGO_digital.-1pdf%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/W7/Downloads/RBGO_digital.-1pdf%20(1).pdf) Acesso em 8 Jan. 2021.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública**. Versão 2 - Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, p. 80, 2014.

URBAN SYSTEMS. **Ranking Connected Smart Cities 2021**. Disponível em: <https://ranking.connectedsmartcities.com.br/> Acesso em 18 fev. 2022.

URBINATI, Nadia. O que torna a representação democrática? **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, [S.L.], n. 67, p. 191-228, 2006. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s0102-64452006000200007>.

VIANA JR, Dante Baiardo Cavalcante; LOURENÇO, Isabel.; BLACK, Ervin Lynn. Does national ethical judgement matter for earnings management? **Sustainability Accounting, Management and Policy Journal**, v. 13, n. 2, p. 519–543, 1 jan. 2021.

YONG, Guo; WENHAO, Cheng. Developing a City Governance Index: based on surveys in five major chinese cities. **Social Indicators Research**, [S.L.], v. 109, n. 2, p. 305-316, 1 nov. 2012. Springer Science and Business Media LLC. <http://dx.doi.org/10.1007/s11205-011-9904-8>.

WARREN, Mark E. Governance-driven democratization. **Critical Policy Studies**, [S.L.], v. 3, n. 1, p. 3-13, 9 nov. 2009. Informa UK Limited. <http://dx.doi.org/10.1080/19460170903158040>.

WILLIAMS, Andrew; SIDDIQUE, Abu. The use (and abuse) of governance indicators in economics: a review. **Economics Of Governance**, [S.L.], v. 9, n. 2, p. 131-175, 2 fev. 2007. Springer Science and Business Media LLC. <http://dx.doi.org/10.1007/s10101-006-0025-9>.

WOOLDRIDGE, Jeffrey. M. **Introductory econometrics: a modern approach**. 5. ed. Mason: Cengage Learning, 2012.

ZUCCOLOTTO, Robson; TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho. Gestão Social, Democracia, Representação e Transparência: evidências nos estados brasileiros. **Revista de Ciências da Administração**, [S.L.], p. 79-90, 7 dez. 2015. Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). <http://dx.doi.org/10.5007/2175-8077.2015v17nespp79>.

ZUCCOLOTTO, Robson; TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho. As Causas da Transparência Fiscal: Evidências nos Estados Brasileiros. **Revista Contabilidade & Finanças**, v. 25, p. 242–254, dez. 2014.

APÊNDICE - COMANDOS REALIZADOS NO STATA

1. ESTATÍSTICA DESCRITIVA DAS VARIÁVEIS

```
sum educ saude segur_pub san_meio_amb transp_pub cons_mun pop
tab regioao
tab regioao, sum(educ)
tab regioao, sum(saude)
tab regioao, sum(segur_pub)
tab regioao, sum(san_meio_amb)
tab regioao, sum(transp_pub)
tab regioao, sum(cons_mun)
pwcorr educ saude segur_pub san_meio_amb transp_pub cons_mun pop, sig
```

2. TESTES PRESSUPOSTOS DO MODELO DE REGRESSÃO

2.1 Teste Shapiro-Francia – Normalidade dos resíduos

```
tsset id
sfrancia educ saude segur_pub san_meio_amb transp_pub cons_mun atend_cid
```

2.2 Teste VIF e *Tolerance* para verificação da presença de Multicolinearidade

Modelo 1

```
reg educ transp_pub cons_mun atend_cid logpop reg1 reg2 reg3 reg4 reg5
estat vif
```

Modelo 2

```
reg saude transp_pub cons_mun atend_cid logpop reg1 reg2 reg3 reg4 reg5
estat vif
```

Modelo 3

```
reg segur_pub transp_pub cons_mun atend_cid logpop reg1 reg2 reg3 reg4 reg5
estat vif
```

Modelo 4

```
reg san_meio_amb transp_pub cons_mun atend_cid logpop reg1 reg2 reg3 reg4 reg5
estat vif
```

2.3 Teste de White para verificação da presença de Heterocedasticidade

Modelo 1

```
reg educ transp_pub cons_mun atend_cid logpop reg1 reg2 reg3 reg4 reg5
estat imtest, white
```

Modelo 2

reg saude transp_pub cons_mun atend_cid logpop reg1 reg2 reg3 reg4 reg5
estat imtest, white

Modelo 3

reg segur_pub transp_pub cons_mun atend_cid logpop reg1 reg2 reg3 reg4 reg5
estat imtest, white

Modelo 4

reg san_meio_amb transp_pub cons_mun atend_cid logpop reg1 reg2 reg3 reg4 reg5
estat imtest, white

2.4 Teste de Durbin-Watson para verificação da presença de autocorrelação dos resíduos

Modelo 1

reg educ transp_pub cons_mun logpop reg1 reg2 reg3 reg4 reg5
estat dwatson

Modelo 2

reg saude transp_pub cons_mun logpop reg1 reg2 reg3 reg4 reg5
estat dwatson

Modelo 3

reg segur_pub transp_pub cons_mun logpop reg1 reg2 reg3 reg4 reg5
estat dwatson

Modelo 4

reg san_meio_amb transp_pub cons_mun logpop reg1 reg2 reg3 reg4 reg5
estat dwatson

3. REGRESSÃO LINEAR MÚLTIPLA – Método MQO

Modelo 1

reg educ transp_pub cons_mun atend_cid logpop reg1 reg2 reg3 reg4 reg5, cluster (id)

Modelo 2

reg saude transp_pub cons_mun atend_cid logpop reg1 reg2 reg3 reg4 reg5, cluster (id)

Modelo 3

reg segur_pub transp_pub cons_mun atend_cid logpop reg1 reg2 reg3 reg4 reg5, cluster (id)

Modelo 4

reg san_meio_amb transp_pub cons_mun atend_cid logpop reg1 reg2 reg3 reg4 reg5, cluster (id)