



Universidade de Brasília – UnB
Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas - FACE
Programa de Pós-Graduação em Administração - PPGA

LUDMILA FERREIRA BANDEIRA

**ASPECTOS PRÁTICOS DA GOVERNANÇA LOCAL E DESEMPENHO EM
POLÍTICAS PÚBLICAS: o caso do programa Minha Casa Minha Vida**

Brasília - DF

2018

Universidade de Brasília – UnB
Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas - FACE
Programa de Pós-Graduação em Administração - PPGA

LUDMILA FERREIRA BANDEIRA

**ASPECTOS PRÁTICOS DA GOVERNANÇA LOCAL E DESEMPENHO EM
POLÍTICAS PÚBLICAS: o caso do programa Minha Casa Minha Vida**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração (PPGA) da Universidade de Brasília (UnB), na área de Administração Pública e Políticas Públicas, como requisito para a obtenção do título de Mestre em Administração.

Orientador: Prof. Dr. Edgar Reyes Júnior.

Brasília - DF
2018

LUDMILA FERREIRA BANDEIRA

**ASPECTOS PRÁTICOS DA GOVERNANÇA LOCAL E DESEMPENHO EM POLÍTICAS
PÚBLICAS: o caso do programa Minha Casa Minha Vida**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração (PPGA) da Universidade de Brasília (UnB), na área de Administração Pública e Políticas Públicas, como requisito para a obtenção do título de Mestre em Administração.

Orientador: Prof. Dr. Edgar Reyes Júnior.

Aprovada em XX de março de 2018

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Edgar Reyes Júnior
Orientador (PPGA/UnB)

Prof. Dr. Ricardo Corrêa Gomes
Examinador Interno

Prof. Dr. Carlos Rosano Peña
Examinador Externo

Brasília – DF

2018

*Para integrantes da administração pública, a satisfação dos
anseios da comunidade é o teste último de todas as suas atividades.*

Marshall Dimock

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus por ter me concedido perseverança, energia e recursos para que pudesse chegar ao fim dessa jornada com sucesso.

Agradeço ao meu orientador, Prof. Edgar Reyes Júnior, pela paciência nos longos debates necessários para o amadurecimento da pesquisa. Tenho certeza que esse processo contribuiu para meu processo de amadurecimento como pesquisadora.

Agradeço aos membros da banca de qualificação do Projeto de Dissertação, Prof. Carlos Rosano e Profa. Andrea Gonçalves, pelas contribuições em um momento tão estratégico da pesquisa.

Agradeço aos membros da banca de defesa, Prof. Ricardo Gomes e Prof. Carlo Rosano, pelas contribuições ao trabalho e, principalmente, pela indicação de possibilidades de continuação da pesquisa ora apresentada.

Agradeço às minhas amigas do Ministério das Cidades, que me apoiaram durante todo esse desafio, principalmente às minhas amigas Nina, Gláucia, Amanda, Shirle e Tassiane, que se ocuparam de me divertir nos momentos de ansiedade e nervosismo.

Agradeço aos meus amigos do CEAG/UnB que me acompanharam desde o início dessa trajetória e me apoiaram até o fim. Igor, Renaud, Nair, Perla, Astral, Marcel e Prof. Calmon, o apoio de vocês foi essencial para iniciar e concluir essa jornada.

Agradeço aos amigos que o Mestrado me apresentou. Mauro, Rosane e Nazareno, obrigada pelos conselhos, pelos almoços e por compartilhar as angústias e alegrias desse processo.

Agradeço a minha família e amigos, por compreender minhas ausências e minhas oscilações de humor e me apoiar nesse processo.

Por fim, o agradecimento mais importante. Agradeço ao meu marido lindo, Leonardo Lemos, pelo apoio e parceria, me ajudando a manter a estabilidade emocional, sempre com muito carinho, tão necessária para concluir trabalhos que demandam tanta dedicação quanto uma dissertação.

RESUMO

O presente projeto de pesquisa aborda os aspectos práticos da governança de Políticas Públicas. Parte-se do pressuposto que os arranjos institucionais proporcionam a governança (local) de políticas públicas e afetam o desempenho de municípios na execução de políticas e programas governamentais. O programa *Minha Casa, Minha Vida* (MCMV) será o caso selecionado para análise do desempenho dos municípios, esse programa compõe o eixo Infraestrutura Social e Urbana do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e é gerido pelo Ministério das Cidades (MCidades) em parceria com outras instituições. Assim, o objetivo geral da proposta é **identificar os efeitos dos aspectos práticos da governança local sobre o desempenho dos municípios brasileiros na execução de políticas públicas**. Para tanto, o trabalho está organizado em cinco etapas metodológicas de pesquisa. A **primeira etapa** é a classificação de municípios em grupos homogêneos com base em dados da Pesquisa Perfil dos Municípios Brasileiros (Munic) realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas (IBGE). Já a **segunda** refere-se ao levantamento do desempenho relativo dos municípios no MCMV, utilizando dados do acompanhamento do programa, disponibilizados pelo Ministério das Cidades, por meio da aplicação de Análise Envoltória de Dados (DEA). A **terceira etapa** refere-se a avaliação do desempenho na execução de políticas públicas, considerando indicadores gerais de gestão fiscal – Índice Firjan de Gestão Fiscal (IFGF) – e qualidade de vida – Índice de Desenvolvimento Humano (IDHM). A **quarta** consiste na avaliação dos aspectos práticos da governança local dos municípios brasileiros com base em dados secundários. Por fim, a **quinta** etapa trata da construção de modelo de regressão linear, por meio da aplicação do método de Mínimos Quadrados Ordinários (MQO) para responder ao objetivo principal da pesquisa – verificar a relação entre aspectos práticos da governança local e o desempenho dos municípios brasileiros na execução de políticas públicas. Como resultado foi identificado que os municípios brasileiros possuem padrões diversos de estruturação, sendo a maioria classificada como pouco estruturados ou com estrutura mínima, com claro padrão regional, onde sul e sudeste apresentam com maior frequência municípios bem estruturados em comparação com centro-oeste, norte e nordeste. Ao analisar a eficiência relativa no MCMV, Centro-oeste, Norte e Nordeste apresentaram em média mais municípios eficientes na execução do programa, além disso, os municípios com melhor estrutura também apresentaram melhores resultados, indicando que a estrutura é determinante do desempenho no programa. A análise do desempenho dos municípios na execução de Políticas Públicas considerando índices gerais de gestão fiscal (IFGF) e qualidade de vida (IDHM) revelou a existência de dois padrões de desenvolvimento nos municípios brasileiros, sendo possível a divisão do país em duas regiões, uma região composta por sul e sudeste, e outra composta por centro-oeste, norte e nordeste. Sobre os aspectos práticos

da governança local, percebeu-se que, de forma geral, a capacidade apresentou um padrão crescente comparando a evolução dos anos analisados e parece estar relacionada às características regionais e de porte populacional. Já integração apresentou um padrão decrescente ao longo do período analisado, sendo mais frequente nas regiões sul e sudeste e sem diferenciação significativa em virtude do porte populacional. A institucionalização não apresentou qualquer variação significativa ao longo dos anos ou por recorte de análise. Por fim, a relação entre os aspectos práticos da governança local e a eficiência relativa no MCMV, mostrou que apesar da existência de correlação entre as dimensões capacidade e integração e eficiência relativa, essas variáveis não possuem poder explicativo. Já a relação entre aspectos práticos da governança local e desempenho na execução de políticas públicas, demonstrou que há correlação entre as três dimensões analisadas e o desempenho, contudo apenas a variável capacidade apresentou poder explicativo, sendo **49,1%** da variável desempenho explicada pela dimensão capacidade.

Palavras-chave: Políticas Públicas; Governança Local; Capacidade da Gestão Local; Desempenho; Execução de Políticas Públicas.

ABSTRACT

This research project addresses the practical aspects of Public Policy governance. It is assumed that institutional arrangements provide (local) governance of public policies and affect the performance of municipalities in the implementation of government policies and programs. The My Home, My Life (MCMV) program will be the case selected to analyze the performance of municipalities. This program is part of the Urban and Social Infrastructure Hub of the Growth Acceleration Program (PAC) and is managed by the Ministry of Cities in partnership with other institutions. Thus, the general goal of the proposal is to identify the effects of practical aspects of local governance on the performance of Brazilian municipalities in the execution of public policies. Therefore, the work is organized in five methodological stages of research. The **first step** is to classify municipalities into homogeneous groups based on data from the Profile Survey of Brazilian Municipalities (Munic) conducted by the Brazilian Institute of Geography and Statistics (IBGE). The **second one** refers to the survey of the relative performance of municipalities in the MCMV, using data from the monitoring of the program, made available by the Ministry of Cities, through the application of Data Envelopment Analysis (DEA). The **third stage** refers to performance evaluation in the execution of public policies, considering general indicators of fiscal management - Firjan Index of Fiscal Management (IFGF) - and quality of life - Human Development Index (IDHM). The **fourth** is the evaluation of practical aspects of local governance of Brazilian municipalities based on secondary data. Finally, the **fifth step** deals with the construction of a linear regression model by applying the Ordinary Least Squares (OLS) method to answer the main objective of the research - to verify the relationship between practical aspects of local governance and the performance of municipalities Brazilians in the execution of public policies. As a result, it was identified that Brazilian municipalities have different structuring patterns, most of which are classified as poorly structured or with minimal structure, with a clear regional pattern, where the south and southeast present more frequently well-structured municipalities compared to mid-west, north and northeast. When analyzing the relative efficiency in the MCMV, the Midwest, North and Northeast presented on average more efficient municipalities in the execution of the program, in addition, the municipalities with better structure also presented better results, indicating that the structure is determinant of the performance in the program. The analysis of the performance of municipalities in the execution of Public Policies, considering the general indexes of fiscal management (IFGF) and quality of life (IDHM), revealed the existence of two development patterns in the Brazilian municipalities, being possible to divide the country into two regions, region composed by south and southeast, and another composed by center-west, north and northeast. On the practical aspects of local governance, it was observed that, in general, capacity presented an increasing pattern comparing

the evolution of the analyzed years and seems to be related to the regional characteristics and population size. Already integration had a decreasing pattern throughout the analyzed period, being more frequent in the south and southeast regions and without significant differentiation due to the population size. The institutionalization did not show any significant variation over the years or by analysis. Finally, the relationship between the practical aspects of local governance and relative efficiency in MCMV showed that despite the existence of a correlation between the capacity and integration dimensions and relative efficiency, these variables have no explanatory power. However, the relationship between practical aspects of local governance and performance in the execution of public policies showed that there is a correlation between the three dimensions analyzed and the performance, but only the capacity variable presented explanatory power, being 49.1% of the performance variable explained by the dimension capacity.

Keywords: Public Policies; Local Governance; Local Management Capacity; Performance; Execution of Public Policies.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior

CGU – Controladoria Geral da União

DEA – Análise Envoltória de Dados

DMUs – Unidades Tomadoras de Decisão

MCDA – Metodologia Multicritério de Apoio à Decisão com enfoque Construtivista

MCDA-C – Metodologia Multicritério de Apoio à Decisão com enfoque Construtivista

MPOG – Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão

NPM – New Public Management

PAC – Programa de Aceleração do Crescimento

PMCMV – Programa Minha Casa Minha Vida

TCU – Tribunal de Contas da União

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Resumo das dimensões dos aspectos práticos da Governança Local	
Tabela 2 - Resumo das dimensões dos aspectos de controle da Governança Local.....	54
Tabela 3 - Distribuição dos municípios por perfil do Plano Diretor e perfil de taxas instituídas.....	75
Tabela 4 - Distribuição de municípios eficientes no MCMV por perfil do Plano Diretor e perfil de taxas instituídas.....	81
Tabela 5 - Percentual de municípios por perfil de eficiência no programa MCMV, por perfil do Plano Diretor e perfil de taxas instituídas.....	82
Tabela 6 - Distribuição de municípios por região e perfil de eficiência relativa no MCMV.....	84
Tabela 7 - Teste de KMO e Bartlett.....	88
Tabela 8 - Matriz de correlações.....	88
Tabela 9 - Comunalidades – método de extração: análise do componente principal.....	89
Tabela 10 - Variância total explicada – método de extração: análise do componente principal.....	89
Tabela 11 - Matriz de componente – método de extração: análise do componente principal – 1 componente extraído.....	89
Tabela 12 - Correlações bilaterais de Pearson.....	108
Tabela 13 - Sumarização do modelo com dois preditores (capacidade média e integração média) e variável dependente eficiência relativa média no programa MCMV.....	108
Tabela 14 - ANOVA do modelo com dois preditores (capacidade média e integração média) e variável dependente eficiência relativa média no programa MCMV.....	109
Tabela 15 - Coeficientes do modelo com dois preditores (capacidade média e integração média) e variável dependente eficiência relativa média no programa MCMV.....	109
Tabela 16 - Correlações bilaterais de Pearson.....	110
Tabela 17 - Sumarização do modelo com um preditor (capacidade média) e desempenho médio na execução de políticas públicas.....	111
Tabela 18 - ANOVA do modelo com um preditor (capacidade média) e desempenho médio na execução de políticas públicas.....	111
Tabela 19 - Coeficientes do modelo com um preditor (capacidade média) e desempenho médio na execução de políticas públicas.....	111

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Quadro síntese conceitual de aspectos de instituições e governança.....	42
Quadro 2 - Definições de governança.....	45
Quadro 3 - Planejamento da análise fatorial em três estágios.....	65
Quadro 4 - Dimensão capacidade – fatores e indicadores	69
Quadro 5 – Dimensão integração – fatores e indicadores.....	71
Quadro 6 – Dimensão institucionalização – fatores e indicadores.....	72
Quadro 7 – Aspectos práticos da governança local: dimensões, fatores e indicadores.....	73

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Quadro esquemático com estrutura do referencial teórico	8
Figura 2 - Visão esquemática do modelo de múltiplos fluxos.....	14
Figura 3 - Diagrama do ACF.....
Figura 4 - Estrutura Institucional programa Minha Casa, Minha Vida.....	26
Figura 5 - Quadro esquemático com fundamentação teórica da seção Instituições e governança de políticas públicas.....	32
Figura 6 - Componentes do Modelo do TCU para Avaliação de Governança em Políticas Públicas.....	47
Figura 7 - Esquema do modelo de avaliação da Governança Local proposto por McCall e Dunn (2012).....	49
Figura 8 - Relação entre Governança, Decisões Racionais e Desempenho.....	55
Figura 9 - Esquema gráfico básico da DEA.....	63
Figura 10 - Mapa com distribuição dos municípios por perfil do Plano Diretor e perfil de taxas instituídas.....	76
Figura 11 - Distribuição dos municípios por perfil do Plano Diretor e perfil de taxas instituídas e por região.....	78
Figura 12 - Distribuição dos municípios por perfil do Plano Diretor e perfil de taxas instituídas e por porte populacional.....	79
Figura 13 - Percentual de municípios por perfil do Plano Diretor e perfil de taxas instituídas e por eficiência relativa no MCMV.....	82
Figura 14 - Distribuição de municípios por perfil do Plano Diretor e perfil de taxas instituídas e por eficiência relativa no MCMV e por ano (2012-2016).....	83
Figura 15 - Percentual de municípios por região e por eficiência relativa no programa MCMV.....	85
Figura 16 - Distribuição de municípios por região, por eficiência relativa no programa MCMV e por ano (2012-2016).....	86
Figura 17 - Percentual de municípios por região e por desempenho médio na execução de políticas públicas (2012-2016).....	90
Figura 18 - Percentual de municípios por porte populacional e por desempenho médio na execução de políticas públicas (2012-2016).....	90
Figura 19 - Percentual de municípios por perfil do Plano Diretor e perfil de taxa instituídas e por desempenho médio na execução de políticas públicas (2012-2016).....	91
Figura 20 - Capacidade média dos municípios por região e por ano.....	93
Figura 21 - Capacidade média dos municípios por porte populacional e por ano.....	94

Figura 22 - Capacidade média dos municípios por perfil do Plano Diretor e por perfil de taxas instituídas e por ano.....	95
Figura 23 - Capacidade média dos municípios por perfil eficiência relativa do programa MCMV.....	96
Figura 24 - Capacidade média dos municípios por perfil de desempenho na execução de políticas públicas.....	97
Figura 25 - Integração média dos municípios por região e por ano.....	99
Figura 26 - Integração média dos municípios por porte populacional e por ano.....	100
Figura 27 - Integração média dos municípios por perfil do Plano Diretor e perfil de taxas instituídas e por ano.....	100
Figura 28 - Integração média dos municípios por eficiência relativa média no MCMV (2012-2016).....	101
Figura 29 - Integração média dos municípios por desempenho médio na execução de políticas públicas (2012-2016).....	102
Figura 30 - Institucionalização média dos municípios por região e por ano.....	103
Figura 31 - Institucionalização média dos municípios por porte populacional e por ano.....	103
Figura 32 - Institucionalização média dos municípios por porte populacional e por ano.....	104
Figura 33 - Institucionalização média dos municípios por eficiência relativa média no programa MCMV (2012-2016).....	105
Figura 34 - Institucionalização média dos municípios por desempenho médio na execução de políticas públicas (2012-2016).....	106

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	1
PROBLEMATIZAÇÃO	1
OBJETIVOS	2
OBJETIVO GERAL	2
OBJETIVOS ESPECÍFICOS	2
JUSTIFICATIVA.....	2
1. REFERENCIAL TEÓRICO.....	8
1.1 POLÍTICAS PÚBLICAS: CONCEITO, MODELOS E AVALIAÇÃO	9
1.1.1 POLÍTICAS PÚBLICAS: CONCEITO E DEFINIÇÕES	9
1.1.2 MODELOS DE ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	11
1.1.3 AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	18
1.2 PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA (MCMV).....	22
1.2.1 HISTÓRICO DO PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA	22
1.2.2 ARRANJO INSTITUCIONAL DO PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA.....	28
1.2.3 AVALIAÇÕES DO PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA.....	28
1.3 INSTITUIÇÕES E GOVERNANÇA DE POLÍTICAS PÚBLICAS	31
1.3.1 TEORIA DA RACIONALIDADE LIMITADA	34
1.3.2 <i>POLICY ANALYSIS</i>	36
1.3.3. NEOINSTITUCIONALISMO	38
1.3.4 INSTITUIÇÕES, AMBIENTE INSTITUCIONAL E ARRANJO INSTITUCIONAL	42
1.3.5 GOVERNANÇA DE POLÍTICAS PÚBLICAS	45
1.3.6 GOVERNANÇA LOCAL: ASPECTOS PRÁTICOS, ÉTICOS E DE CONTROLE	47
1.3.7 HEURÍSTICAS DE DECISÃO, GOVERNANÇA E DESEMPENHO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	55
2. ESTRATÉGIA METODOLÓGICA	58
2.1 ANÁLISE CLASSIFICATÓRIA DE MUNICÍPIOS	64
2.2 AVALIAÇÃO DA EFICIÊNCIA RELATIVA DOS MUNICÍPIOS NA EXECUÇÃO DO PROGRAMA MCMV	62
2.3. AVALIAÇÃO DO DESEMPENHO NA EXECUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	64
2.4 ANÁLISE DOS ASPECTOS PRÁTICOS DA GOVERNANÇA LOCAL NOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS	69
2.4. 1 CAPACIDADE	69

2.4. 2 INTEGRAÇÃO.....	69
2.5 INVESTIGAÇÃO DA RELAÇÃO ENTRE ASPECTOS PRÁTICOS DA GOVERNANÇA LOCAL E DESEMPENHO EM POLÍTICAS PÚBLICAS	71
3. RESULTADOS.....	79
3.1 ANÁLISE CLASSIFICATÓRIA DE MUNICÍPIOS	79
3.2 AVALIAÇÃO DO DESEMPENHO DOS MUNICÍPIOS NO PROGRAMA MCMV	85
3.3 ANÁLISE DO DESEMPENHO NA EXECUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	87
3.4 ANÁLISE DOS ASPECTOS PRÁTICOS DA GOVERNANÇA LOCAL NOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS.....	93
3.4.1 CAPACIDADE.....	93
3.4.2 INTEGRAÇÃO.....	93
3.4.3 INSTITUCIONALIZAÇÃO.....	102
3.5 RELAÇÃO ENTRE ASPECTOS PRÁTICOS DA GOVERNANÇA LOCAL E DESEMPENHO EM POLÍTICAS PÚBLICAS	112
3.5.1 ASPECTOS PRÁTICOS DA GOVERNANÇA LOCAL E EFICIÊNCIA RELATIVA NO PROGRAMA MCMV.....	107
3.5.2 ASPECTOS PRÁTICOS DA GOVERNANÇA LOCAL E DESEMPENHO EM POLÍTICAS PÚBLICAS.....	110
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	119
REFERÊNCIAS	124

INTRODUÇÃO

Problematização

Desde a promulgação da Constituição Federal de 1988 e ao longo da década de 1990, o contexto institucional brasileiro foi marcado por significativas transformações, sobretudo no eixo das políticas sociais, cujas transformações estão associadas à transferência de um conjunto expressivo de atribuições e competências para os níveis subnacionais de governo (LOTTA; GONÇALVES; BITELMAN, 2014).

Havia grande expectativa de que o processo de descentralização levaria a uma provisão de bens e serviços públicos mais eficientes, elevando os níveis reais de bem-estar da população. Considerava-se que instâncias de poder mais próximas à população teriam mais e melhores mecanismos de escuta e, com isso, proveriam bens e serviços mais adequados às necessidades dos cidadãos.

No entanto, diversos estudos dedicados à análise do desempenho de municípios (VAREL; MARTINS; FÁVERO, 2012; DIEL et al., 2014; SILVA et al., 2015) tem demonstrado que além da grande variação dos níveis de prestação de serviços na esfera municipal, em sua grande maioria, os municípios analisados apresentaram baixa eficiência na execução de políticas públicas.

Esse cenário pode ser justificado pela forma como o processo de descentralização se deu no Brasil, onde a transferência de atribuições e competências não foi acompanhada pelo fortalecimento institucional dos entes subnacionais. Cunha (2004), Teixeira, MacDowell e Bugarin (2009) e Abrucio, Filippim e Dieguez (2013) acreditam que um grande número de municípios brasileiros tem baixa capacidade institucional, dificuldades de ordem técnica, gerencial, financeira e de escala para o desempenho de suas competências.

Essas questões se mostram relevantes, uma vez que se esperava que a descentralização fosse capaz de trazer melhoria na qualidade da atuação do Estado. Assim, pensar mecanismos que tornem mais efetiva a execução das políticas públicas brasileiras ganha importância para garantir avanços na qualidade de vida da população. É nesse contexto que a compreensão dos processos de tomada de decisão ganha relevância. Jones (2002) explica que o estabelecimento de heurísticas de decisão traz racionalidade às políticas públicas. Estruturas de governança e outros arranjos institucionais podem, assim, auxiliar a superar os desafios ligados à atuação dos governos locais e, com isso, viabilizar o alcance dos objetivos das políticas.

Diante desse cenário, a governança no setor público surge como importante arranjo institucional para consecução dos objetivos do Estado, podendo ser compreendida como o

conjunto de “mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade” (BRASIL, 2016).

Dentre as várias existentes, a definição de governança que surge a partir de estudos orientados a identificar as condições que garantam um estado eficiente, melhor se adequa aos objetivos da presente pesquisa. Pode-se, assim, entender governança como o que “deslocou o foco da atenção das implicações estritamente econômicas da ação estatal para uma visão mais abrangente, envolvendo as dimensões sociais e políticas da gestão pública” (DINIZ, 1995, p. 400). A capacidade governativa passa a ser avaliada também pela forma que o governo exerce o seu poder.

Ao perceber que a governança de políticas públicas pode afetar os resultados alcançados pelos municípios brasileiros e que os aspectos práticos da governança local assumem um papel relevante nesse contexto, surge a pergunta de pesquisa a qual a presente proposta pretende responder: *Quais efeitos dos aspectos práticos da governança local sobre o desempenho dos municípios brasileiros na execução de políticas públicas?*

Objetivos

Objetivo Geral

Identificar efeitos dos aspectos práticos da governança local sobre a o desempenho dos municípios brasileiros na execução de políticas públicas.

Objetivos Específicos

1. Classificar o conjunto de municípios em grupos homogêneos;
2. avaliar a eficiência relativa de municípios na execução do MCMV;
3. avaliar o desempenho dos municípios na execução de políticas públicas;
4. analisar os aspectos práticos da governança local nos municípios brasileiros;
5. verificar a relação entre os aspectos práticos da governança local e desempenho no MCMV e na execução de políticas públicas.

Justificativa

Tal como já destacado, desde a Constituinte, “o país vive um processo de construção das instituições de um federalismo cooperativo e descentralizado, que supõe competências compartilhadas e um processo permanente de negociação dos termos de cooperação” (ALMEIDA, 2000, p. 1).

Esse processo de descentralização surge no Brasil como consequência da luta pela democracia nos anos 1970 e 1980, pois, identificou-se excessiva centralização no Governo Federal durante o período militar, fato que teria produzido ineficiência, corrupção e ausência de participação no processo decisório (ARRETCHE, 2002; LOTTA; GONÇALVES; BITELMAN, 2014).

A defesa da descentralização era ainda reforçada pela avaliação de que a burocracia federal estava viciada nos padrões administrativos prévios (ARRETCHE, 2002). Dessa forma, o processo de descentralização buscava corrigir essas falhas por meio da reestruturação do pacto federativo, com novo arranjo de competências e atribuições entre os entes, em que os municípios passam a assumir papel central na execução de diversas políticas públicas. Como o caso das políticas de saúde e saneamento, em que o financiamento da política fica a cargo das três esferas de governo e a provisão dos serviços sob a responsabilidade dos municípios.

Entretanto, a transferência de atribuições e competências aos entes subnacionais não foi acompanhada de aumento de suas capacidades institucionais para provisão de políticas públicas. A baixa capacidade institucional dos municípios brasileiros é apontada por diversos autores (CUNHA, 2004; TEIXEIRA; MACDOWELL; BUGARIN, 2009; ABRUCIO; FILIPPIM; DIEGUEZ, 2013) como fator limitante do desempenho de suas competências.

Fiani (2013) argumenta que os arranjos institucionais são importantes para a formulação de políticas de desenvolvimento, em especial para as políticas que demandam cooperação por parte de agentes privados. O autor ressalta ainda que “há evidências de que a construção de arranjos institucionais adequados é condição para a consecução de políticas públicas bem-sucedidas” (FIANI, 2013, p.8).

Nesse contexto, apresenta-se a relevância prática da proposta, considerando que os arranjos institucionais, em especial a estrutura de governança, dos municípios impactam o resultado alcançado na execução de políticas públicas. Tal fato demonstra a importância do estudo desse fenômeno de forma a promover a superação das limitações enfrentadas pelos municípios brasileiros e, com isso, viabilizar a provisão de melhores serviços públicos para a sociedade.

Além dos argumentos sobre o impacto dos arranjos institucionais na qualidade da implantação de políticas públicas, o caso escolhido para análise proposta também compõe a relevância prática da proposta. O caso escolhido foi o programa Minha Casa, Minha Vida (MCMV), que compõe o eixo Infraestrutura Social e Urbana do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e é gerido pelo Ministério das Cidades (MCidades) em parceria com outras instituições.

O modelo inovador de coordenação de interesses na construção e implementação do programa Minha Casa, Minha Vida são objetos de diversos estudos, contudo poucos estudos se debruçaram sobre a atuação dos atores locais nesse processo, em especial dos entes municipais. Nesse sentido, perceber os rumos que a política habitacional nacional tomou a partir dessa nova configuração é importante para entender os resultados alcançados pelo MCMV.

Klintowitz (2016) destaca ainda que a conjuntura econômica foi determinante para ampliação dos mecanismos e volume de recursos destinados ao setor habitacional, por meio do MCMV, que teve dentre outros, o objetivo de socorrer o setor produtivo da construção civil e mercado imobiliário e evitar o aprofundamento da crise do mercado. Segundo dados do Ministério do Planejamento (BRASIL, 2014-a), entre 2009 e 2014 foram investidos R\$251,8 bilhões no MCMV, considerando os subsídios diretos e linhas de crédito disponibilizadas. Esses recursos foram responsáveis pela contratação de 3,75 milhões de unidades habitacionais em todo o Brasil. Essas informações corroboram a relevância da proposta.

Teoricamente, o trabalho pretende tecer contribuições aos modelos críticos à Nova Gestão Pública (NGP). A NGP parte de premissas de redução do tamanho da máquina administrativa e competição, com objetivo final de aumentar a eficiência das ações estatais. Alketa (2008) explica que essa abordagem teórica foca na adaptação e na transferência dos conhecimentos gerenciais desenvolvidos no setor privado para o público. Em contraponto, a crítica aos conceitos da NGP tem se fundamentado nas “proposições do Novo Serviço Público (NSP), que consiste na aplicação de conceitos renovados da teoria da cidadania e sociedade civil, do humanismo organizacional e da administração pública pós-modernista” (SIMIONE, 2014).

Como lacuna de pesquisa dos estudos em políticas públicas, Abrucio, Filippim e Dieguez (2013) têm apontado a escassez de estudos, tanto na literatura nacional quanto na internacional, que abordem a construção mecanismos de coordenação e parceria entre os níveis de governo para resolver dilemas de ação coletiva e problemas das políticas públicas. Nesse contexto, discussões sobre arranjos institucionais e a promoção de políticas públicas de qualidade ganham relevância, uma vez que arranjos institucionais, como estruturas de governança, representam mecanismos de coordenação que figuram como alternativas para driblar problemas de ação coletiva em um cenário de políticas complexas.

McGuire (2006) realiza ampla revisão da literatura sobre gestão pública colaborativa sintetizando aspectos de pesquisas da área. Para o autor, a pesquisa em administração pública colaborativa oferece um conjunto de descobertas, em particular as relacionadas aos benefícios

e custos da Gestão Pública Colaborativa. Para o autor apesar dos custos relacionados à colaboração, a prática mais complementa do que onera as organizações. Tais descobertas contribuem para uma base de conhecimento emergente que desenvolveu importantes insumos à teoria da administração pública, em especial, a literatura que vem discutindo as bases do Novo Serviço Público (NPS). Assim, o presente trabalho apresenta potencial para o preenchimento dessas lacunas de pesquisa.

Outro fato que endossa a relevância teórica do estudo é a combinação de elementos da análise de políticas públicas, com a avaliação de políticas públicas, tema abordado com bastante recorrência na literatura nacional. Em análise bibliométrica dos periódicos nacionais de Administração, Bandeira et al. (2015) investigaram os periódicos brasileiros avaliados pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), com Qualis igual ou superior a B2, no período de 2008 a 2013. Segundo os autores quase 56,7% dos estudos analisados estão relacionados às etapas das políticas públicas, ou seja, retratam a formulação, implementação e/ou avaliação das políticas, fato que endossa a importância do tema. Dessa forma, a presente pesquisa pode trazer contribuições ao buscar na análise da governança local elementos que possam explicar o desempenho na execução de políticas públicas.

Martins (2013) ressalta que o envolvimento da comunidade acadêmica em torno de uma agenda de pesquisa que estruture, amplie e consolide o conhecimento sobre as políticas públicas não ocorre de forma linear, ao contrário, esse processo dinâmico é formado por dois movimentos. Um trata o chamado de especialistas em agências de governo, voltados à análise de políticas públicas, nesse caso os pesquisadores tomam como ponto de partida que as estruturas de poder e de condições não são objeto de discussão, restringem-se a examinar programas em determinado espaço de tempo, com vistas a otimizar custos/benefícios, a monitorar resultados com foco nos beneficiários, na dimensão *policy*.

Já o outro movimento foca na dimensão *polity* ou *politics*, ao considerar elementos referentes aos arranjos institucionais, aos atores envolvidos e à estabilidade institucional de políticas setoriais, pois a redução ao entendimento apenas da *policy* não permite o entendimento de fracassos, sucessos, limites, potencialidades, fragilidades, as razões apontadas pelo autor para alcance de resultados devido a uma medida/programa/projeto.

Martins (2013) aponta, ainda, a ausência de relações consistentes entre as duas dimensões – da *politics* e da *policy* – como um dos maiores problemas existentes hoje nos estudos sobre políticas públicas, sendo apontado como o mais difícil desafio a ser superado na construção de conhecimentos significativos nesse campo. Nesse cenário, evidencia-se a contribuição desse trabalho para essa lacuna de pesquisa ao abordar aspectos de ambas

dimensões da Política Pública, tanto a racionalidade dos processos decisórios, considerando as estruturas de governança, quanto a avaliação do desempenho da ação do Estado.

Fiani (2013) destaca ainda que “os arranjos institucionais oferecem uma possibilidade muito mais promissora e interessante [de análise], ao fornecer instrumentos analíticos para políticas públicas” (FIANI, 2013, p.6). Nesse sentido, uma análise profunda do arranjo institucional ‘estrutura de governança’ pode oferecer evidências teóricas sobre a relação entre resultados das políticas públicas e os arranjos institucionais relacionados, dimensão de estudo ainda pouco explorada.

É nesse sentido que se demonstra a relevância teórica dessa proposta de pesquisa, pois, pretende-se explorar a relação entre *polity* e *policy*, buscando evidências de que a governança local, enquanto heurística que subsidia a racionalidade dos processos de tomada de decisão nos municípios, pode ser um fator que explique as variações de desempenho/eficiência na execução de políticas públicas. Buscando, principalmente, o papel dos aspectos práticos da governança local nesse contexto.

O debate proposto será ancorado no arcabouço teórico neoinstitucional sob o paradigma da racionalidade limitada, a qual percebe os processos em políticas públicas como processos decisórios com múltiplos atores que formam sistemas de atenção limitada, não lineares, sujeitos a limitações de racionalidade e fortemente vinculados aos processos políticos.

Cabe destacar que o processo decisório envolvendo políticas públicas predominantemente multifuncionais e transversais, com efeitos muitas vezes conjuntos, complementares e/ou substitutos, resulta em problemas com soluções complexas (PEDROSO, 2011). Diante desse cenário, estudos que se propõem a analisar políticas públicas enfatizando a abordagem do *policy process*, aplicada a estruturas de governança desenvolvidas para lidar com essa complexidade, ganham importância.

Além de colaborar para o preenchimento da lacuna apontada por Martins (2013), a proposta também contempla outras lacunas de pesquisa ao trazer mais elementos para a compreensão de como e em que medida os resultados das políticas públicas podem ser afetados em função das estruturas de governança postas (arcabouço institucional, político e social).

Kauffman, Kraay e Zoido-Lobatón (2000) escreveram sobre a queda de padrão de vida nos países do Leste Europeu durante os anos 1990 para trazer evidências de que a governança impacta a entrega de serviços à sociedade. Grande parte dessa queda foi atribuída à fraca

governança sob a forma de leis ineficazes, proteção inadequada dos direitos de propriedade, corrupção generalizada, e formulação de políticas inadequadas aos interesses da população.

Os autores explicam que a experiência prática em muitos países sugere que a governança fraca e o lento desenvolvimento econômico andam de mãos dadas, enquanto a melhoria da governança tem promovido o sucesso do desenvolvimento. O que também se aplica ao nível subnacional. Estes exemplos sugerem que a boa governança proporciona benefícios significativos. Kauffman, Kraay e Zoido-Lobaton (2000) ressaltam a necessidade de se investir em metodologias para medir a governança, seus determinantes, e suas consequências para o desenvolvimento econômico e social, utilizando dados e análise rigorosa para apoiar as reformas institucionais dos países e, com isso, melhorar a governança.

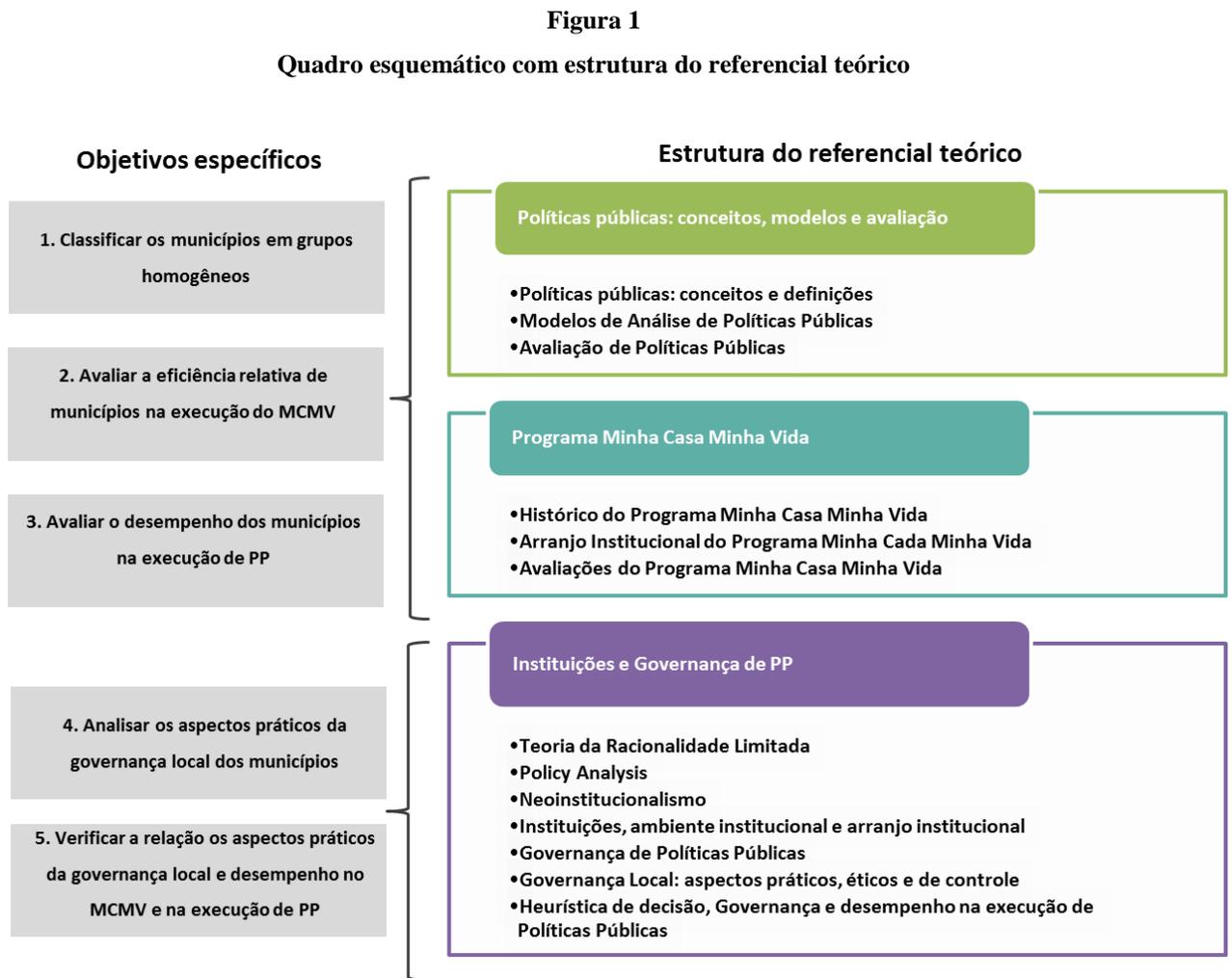
Nesse sentido, nos últimos anos pesquisadores tem trabalhado com a avaliação das estruturas e elementos ou dimensões da governança adotadas para elaboração e implementação de planos e programas. É o caso de McCall e Dunn (2012) que propõe uma ferramenta de avaliação de governança com a inovação do uso de dados espaciais. Os autores avaliam a governança considerando cinco dimensões: legitimidade, respeito, competência, equidade e *accountability*. No modelo avaliativo proposto pelos autores cabe destaque ao respeito aos direitos humanos e a especial atenção a questões de gênero.

Outro estudo recente é o realizado por Kim et al. (2016), o qual trata a avaliação da governança adotada para estruturação do Plano de Conservação do estado de Queensland/AUS. Os autores utilizaram oito categorias para avaliar a governança: legitimidade, inclusão, equidade, *accountability*, integração, adaptação, transparência e capacidade (*capability*).

Com esse trabalho, pretende-se explorar a avaliação dos aspectos práticos da governança local, bem como, perceber evidências de sua relação com o desempenho na execução de políticas públicas, em especial nos governos locais brasileiros. Assim, trazendo contribuições teóricas ao campo de estudo.

1. REFERENCIAL TEÓRICO

A estrutura do referencial teórico proposta é composta por três grandes seções que pretendem subsidiar o alcance dos objetivos específicos da presente proposta. Adiante a Figura 1 apresenta de forma mais didática a relação entre cada um dos tópicos desse referencial e os objetivos específicos da proposta.



Fonte: elaborado pela autora

Assim, a primeira parte do referencial teórico volta-se à compreensão do conceito de **Políticas Públicas**, as diversas abordagens teóricas orientadas à análise de políticas públicas, bem como, as principais técnicas e modelos teóricos que dão suporte à avaliação de políticas públicas.

A segunda parte do referencial dedica-se à compreensão do caso analisado pela pesquisa, o programa **Minha Casa, Minha Vida (MCMV)**. Entende-se o programa como ponto importante da política habitacional nacional, o qual insere-se em um contexto histórico, político e institucional, sendo importante sua compreensão de forma a subsidiar teoricamente a avaliação proposta.

Por fim, busca-se analisar os fundamentos teóricos da governança de políticas públicas. A seção seguinte irá discutir as dimensões da governança de políticas públicas, em especial no âmbito local. Nessa seção serão analisados os fundamentos teóricos do fenômeno, desde sua fundamentação da **Teoria da Racionalidade Limitada até o detalhamento da Governança Local, seus aspectos práticos, éticos e teóricos**. Esta seção do referencial teórico permite a identificação de aspectos das dimensões as quais compõem a governança de forma objetiva. Além disso, esta seção busca na literatura evidências teóricas da relação entre **desempenho na execução de políticas e programas e a estrutura de governança adotada**, abordando fundamentos teóricos que tratam sobre essa relação.

A bibliografia a ser levantada nessa proposta tem por finalidade nortear a pesquisa sobre avaliação de estrutura de governança de municípios, em especial a capacidade de gestão local, e sua relação com desempenho na execução de políticas públicas. Ao situar em qual quadro teórico a pesquisa está inserida e quais elementos teóricos dão sustentação à proposta, pretende-se levantar eventuais lacunas das pesquisas realizadas na área e identificar potenciais contribuições do trabalho.

1.1 Políticas Públicas: conceito, modelos e avaliação

Esta seção pretende discutir e articular os conceitos de Políticas Públicas, avaliação e desempenho considerando a execução de políticas públicas. O objetivo desse espaço é apresentar os subsídios teóricos para a primeira e segunda etapa da pesquisa proposta cujo objetivo é analisar a eficiência relativa de municípios na execução de políticas públicas.

1.1.1 Políticas Públicas: conceito e definições

Políticas públicas são decisões. Uma política pública se constitui naquilo que o governo decide fazer ou não. É o que o Estado faz em resposta a desafios políticos. (SHAFRITZ; RUSSELL; BORICK, 2007). Parsons (2002) explica que desde o início, pesquisadores do campo estavam preocupados com a relação entre conhecimento, formulação de políticas públicas e poder. Lasswell acreditava que a democratização era um processo contínuo e que o desafio das democracias modernas era como garantir que a formulação de políticas pudesse ser informada por um novo tipo de interação entre produtores de conhecimento e usuários (TORGERSON, 1985).

Nessa mesma linha, Easton (1953, p. 130) define política pública como “uma teia de decisões que alocam valor”. Já para Jenkins (1978) a política é vista como um conjunto de decisões interrelacionadas, com enfoque na seleção de metas e meios para alcançá-las.

Marchi, Lucertini & Tsoukiàs (2016) consideram políticas públicas objetos sem forma, modelados pela política (*polity/politics*), em que um conjunto de ações inter-relacionadas tem como objetivo alcançar um conjunto de metas múltiplas dentro de um período de tempo. Dessa forma, os autores destacam a importância dos processos de tomadas de decisão nas arenas políticas sobre o resultado das políticas públicas.

Os autores salientam ainda que ao longo dos últimos 50 anos muitas definições de políticas públicas foram construídas e apesar de algumas diferenças nas especificações, cabe destaque a seis características comuns a essas definições: relações de poder entre os diferentes *stakeholders*; diferentes níveis institucionais; a duração ao longo do tempo; o uso de recursos públicos; tomada de decisão; e, impactos dessas decisões. Assim, uma política pública é definida como um acordo público, o qual envolve recursos públicos para um conjunto de ações visando o alcance de objetivos estabelecidos pelo tomador de decisão público, considerado como uma organização.

Souza (2003) resume o conceito de Política Pública como o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações e/ou entender por que e como as ações tomaram determinado rumo em lugar de outro (variável dependente).

Essas definições de Políticas Públicas dão subsídio à avaliação proposta, que busca em seu primeiro momento avaliar a execução/ implementação de políticas públicas pelos governos locais para, em seguida investigar quais fatores afetam esses resultados, buscando analisar a ação do Estado.

Dentro do campo de Políticas Públicas, diversos marcos teóricos são abordados desde aqueles voltados ao entendimento da formulação e implementação de políticas, até os que se destinam a entender os conceitos norteadores acerca dos temas ‘política’ e ‘políticas públicas’ ou ainda a nova agenda de políticas introduzida no Brasil após as Reformas do Estado partir dos anos 90 (BANDEIRA et al., 2015).

Ao analisar o conjunto de marcos teóricos no campo, Souza (2006) destaca o papel da *policy analysis*, nesse contexto. A autora explica que o termo foi introduzido por Laswell na década de 1930, contudo, seu estudo sistemático, de acordo com Oliveira (2013), passa a ganhar relevância após a Segunda Guerra Mundial. E é somente a partir dos anos 1970, que o campo passa ser dedicado à compreensão do “governo em ação”.

Oliveira (2016) ressalta o pioneirismo de Lasswel no estudo de políticas públicas e destaca a defesa do autor de que estudos do campo deveriam além de buscar a solução de problemas, em um viés normativo, deveriam também ser multidisciplinares.

Das diversas definições disponíveis, Oliveira (2016) destaca algumas questões relativas às análises do campo, são elas:

(i) o ator de política pública (se governamental ou não governamental), suas decisões e não decisões; (ii) os objetivos das políticas públicas e os meios institucionais para alcançá-los; (iii) os problemas que chamam a atenção do ator decisor e se transformam – e como o fazem – em tema de políticas públicas; (iv) os processos de implementação e de avaliação da política para o seu aprimoramento. (OLIVEIRA, 2016, p. 886)

Para Howlett (2014), o desenho de políticas públicas como um campo de pesquisa teve um histórico peculiar. O autor explica que após um início promissor nas décadas de 1970 e 1980, o campo adoeceu nos anos 90 e 2000, com trabalhos essencialmente focados no impacto da sociedade nos resultados políticos.

Em suma, o campo de políticas públicas tem estudos focados na análise da ação ou inação do estado em resposta a problemas sociais, considerando a atuação de atores e os processos de implementação e avaliação dessa ação. Para melhor compreensão das definições de políticas públicas, é importante conhecer o conjunto de modelos analíticos nos quais estudos recentes têm se apoiado teoricamente, sendo esse objeto da sessão seguinte desse referencial.

1.1.2 Modelos de análise de políticas públicas

Os diversos conceitos de políticas públicas apresentados na sessão anterior evidenciam a complexidade da temática. Diante desse contexto e com o objetivo de entender as dinâmicas que determinam o curso das decisões, o desenho e os resultados das políticas, pesquisadores do campo passam a dedicar esforços à estruturação de modelos de análise de políticas públicas.

Souza e Secchi (2015) apresentam o ciclo de políticas públicas como forma de simplificar o entendimento do processo complexo de políticas públicas (*policy-making process*), correspondendo, assim, ao desdobramento em uma sequência de fases interdependentes. Em complemento, Oliveira (2016) ressalta que a compreensão do conjunto de elementos que compõe uma política pública tais como, complexo conjunto de atores, decisões e resultados, exigiu a sistematização de forma didática das etapas/fases das políticas públicas, o chamado “ciclo de políticas públicas”.

Adotando a versão simplificada do ciclo de políticas públicas pode-se entendê-lo como composto por quatro etapas principais, tal como proposto por Fischer, Miller e Sidney (2007), são elas:

- **Formação de agenda (*agenda-setting*):** essa etapa pressupõe o reconhecimento do problema, o que requer que o problema social seja definido como algo expresso pela necessidade de intervenção estatal. O passo seguinte é marcado pelo reconhecimento do problema como ‘digno’ da consideração de uma ação pública, esse processo marca a entrada de uma questão na agenda (*agenda-setting*).
- **Formulação de políticas públicas e decisão:** neste estágio, os problemas expressados, as propostas e demandas são transformados em programas governamentais. Essa etapa inclui a definição de objetivos e diferentes alternativas de ação. Alguns autores separam a formulação da decisão final, mas por entender que políticas públicas nem sempre são formalizadas em programas, e que é frequentemente difícil perceber a diferença entre as duas etapas, Fisher, Miller e Sidney (2007) optaram por mantê-las em uma mesma etapa.
- **Implementação:** pode ser definida como o que acontece entre o surgimento da intenção por parte do governo em tomar uma ação até a ação de fato. Um processo ideal de implementação de políticas públicas incluiria a especificação do programa em detalhes, a alocação de recursos e decisões.
- **Avaliação e conclusão:** espera-se que a implantação de uma política pública contribua para solução ou pelo menos redução do problema ao qual se pretendia resolver. Assim, durante a avaliação, os resultados esperados são os protagonistas dessa etapa. A avaliação busca contrapor resultados esperados com resultados alcançados e eventuais efeitos colaterais da implantação de determinada política. Contudo, é importante ressaltar que a avaliação não se restringe a um estágio em particular, devendo ser aplicada em todo o processo. A avaliação pode concluir a necessidade de revisão da política ou programa, retorno a agenda de decisões políticas ou ainda a necessidade de conclusão da ação em questão.

Howlett, McConnell e Perl (2016) esclarecem que a abordagem do ciclo, proposta por Laswell, entende políticas públicas como uma série de passos encadeados, sendo um diálogo

entre procedimentos e o conteúdo da política. Já Souza e Secchi (2015) apontam a importância de destacar que raramente o ciclo de políticas públicas funciona de forma sequencial, poucas vezes refletindo a dinâmica empírica de desenvolvimento de uma política pública, contudo o modelo guarda relevância por permitir a análise de forma simplificada do fenômeno.

Höchtl, Parycek e Schöllhammer (2016) explicam que o ciclo de políticas é um modelo genérico que tenta ilustrar o ciclo de vida das políticas públicas desde suas decisões até sua implementação. Para os autores, a ideia do modelo é identificar etapas do processo político que podem ser abertas para investigação.

Marchi, Lucertini e Toskaik (2016) apontam a necessidade de enfatizar que um ciclo de políticas ultrapassa as organizações públicas interessadas, não sendo um processo interno para elas. Os autores salientam ainda que este processo é caracterizado por várias racionalidades, que podem ser conflitantes, e o processo gera um espaço de legitimação no qual essas racionalidades interagem.

Em contraponto a abordagem do ciclo de política públicas, claramente orientada ao problema com a adoção de múltiplas tarefas orientadas a estágios, Howlett, McConnell e Perl (2016) apresentam os modelos com foco no *policy-making*, os quais tem foco particular na dimensão do sujeito, na atuação do conjunto de atores envolvidos na construção e implementação de políticas públicas. Os modelos de múltiplos fluxos e *garbage can* são exemplos dessas abordagens teóricas alternativas.

Cairney (2013) destaca que a combinação de teorias múltiplas em estudos de políticas públicas tem um grande valor potencial, onde novas combinações de teorias ou conceitos podem produzir novas perspectivas e novas agendas de pesquisa. O autor argumenta que a insistência em um rígido padrão científico universal pode prejudicar, ao invés de ajudar a colaboração científica e o progresso na área.

Para Howlett, McConnell e Perl (2016), desde meados dos anos 1980 os estudos no campo de políticas públicas tem desenvolvido e usado diversos quadros analíticos com o objetivo de capturar as principais características e dinâmicas desses processos (de políticas públicas). Para os autores esses quadros auxiliam pesquisadores e gestores a compreender a complexa configuração sociopolítica das atividades que constituem desde a formulação de políticas públicas até seus produtos e resultados.

Já Cairney (2013) salienta a existência de grande potencial no uso de definições mais específicas para orientar melhor a pesquisa no campo de políticas públicas, levando em

consideração as diversas abordagens teóricas do tema. O autor explica que a literatura política contém muitas maneiras diferentes de combinar teorias e conceitos.

Smith & Larimer (2009) ressaltam ainda que o estudo de múltiplas teorias é importante para a agenda de pesquisa em políticas públicas, em parte porque grande parte dos estudos é caracterizada como baseada em estudos *ad hoc* e de casos, em vez de ser testada por hipóteses derivadas de "teorias generalizáveis".

Nesta perspectiva, Carney (2013) justifica a complexidade do estudo de políticas públicas devido à essência do fenômeno envolver a interação de cinco principais processos associados: o **papel das instituições** como conjunto de regras ou normas que estruturam ou influenciam o comportamento; as **redes de políticas públicas** (subsistemas), ou a relação entre os decisores políticos e demais atores interessados; **fatores exógenos**, como condições socioeconômicas; as **escolhas** dos atores; e as **ideias ou valores** que orientam seu comportamento.

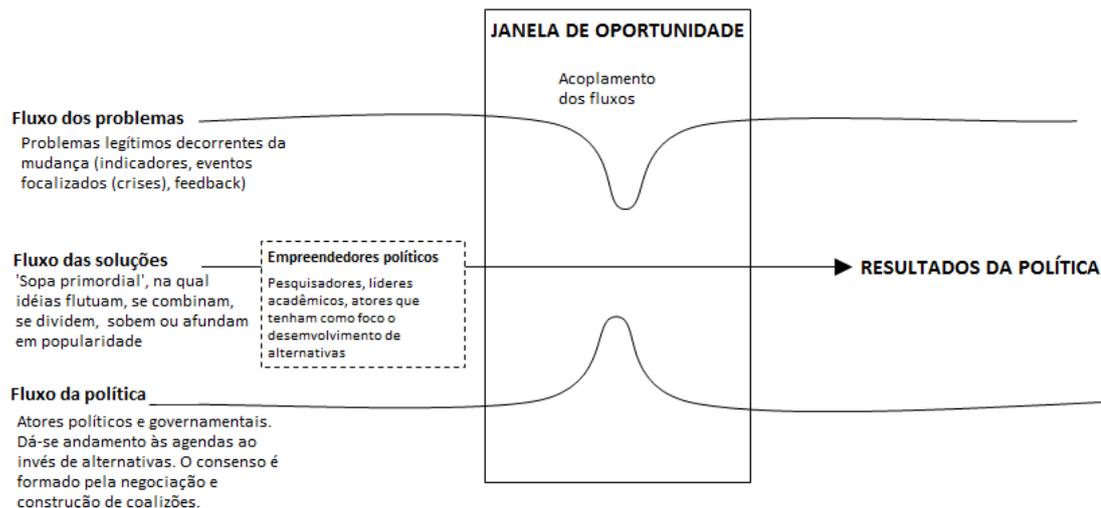
Diante desse cenário, entende-se que políticas públicas buscam solucionar problemas perversos – que muitas vezes exigem soluções complexas, envolvendo coordenação de diversos atores, diversos níveis de tomada de decisão e são amplamente influenciadas por variáveis de contexto – é que modelos teóricos de análise de políticas públicas passam a ganhar força.

Howlett, McConnell e Perl (2016) destacam o modelo de Múltiplos Fluxos e *Advocacy Coalition* como alternativas ao modelo de ciclo de políticas públicas. Os autores destacam que a principal mudança proposta por esses modelos é a percepção de políticas públicas não como um processo “encenado”, mas como um processo iterativo em curso, buscando compreender o *policy process*.

O modelo de múltiplos fluxos mais popularmente associado a John Kingdon trabalha na formulação de agenda no congresso americano. Bandeira et al. (2015) argumentam que este modelo está relacionado à ambiguidade na tomada de decisão. O modelo de Kingdon (1995) está baseado na convergência completa de três fluxos quase ou semi-independentes para que um problema alcance a agenda de políticas públicas, o **Fluxo de Problemas**, o **Fluxo de Soluções** e, por último o **Fluxo Político**. Contudo, a convergência dos fluxos só é possível com a presença do **empreendedor político** e de um contexto favorável representado por uma **Janela de Oportunidade**. Volles (2016) apresenta de forma esquemática o funcionamento da dinâmica de fluxos até os resultados da política.

Figura 2

Visão esquemática do modelo de múltiplos fluxos



Fonte: traduzido de Volles (2016)

Outra corrente analítica de estudos de políticas que também se desenvolveu ao mesmo tempo é o Modelo de Coalizões de Defesa – *Advocacy Coalition Framework* (ACF) – . Howlett, McConnell e Perl (2016) destacam que o ACF foi desenvolvido por Paul Sabatier e Hank Jenkins Smith em uma série histórica de artigos que começaram em meados da década de 1980. Os autores destacam que Sabatier era crítico severo do modelo de ciclo de políticas públicas e argumentava que a estrutura induzia em erro sugerindo uma progressão mais linear e lógica das atividades políticas do que era possível se observar na prática. O ACF baseia-se na confiança de se concentrar nas crenças que motivam a ação coletiva dentro de um subsistema geraria uma compreensão mais clara do conflito inerente à formulação de políticas em comparação com a abordagem encenada do modelo de ciclo.

Os princípios do ACF foram induzidos por uma extensa análise de conteúdo de registros de insumos públicos na elaboração de regras federais sobre políticas ambientais e de recursos naturais e audiências do Congresso associadas, bem como estudos de caso de formulação de políticas em áreas como agricultura e meio ambiente na Califórnia (ZAFONTE; SABATIER, 1998). Dessa forma, Sabatier e seus colegas mantiveram foco em atores políticos como os propulsores do desenvolvimento de políticas.

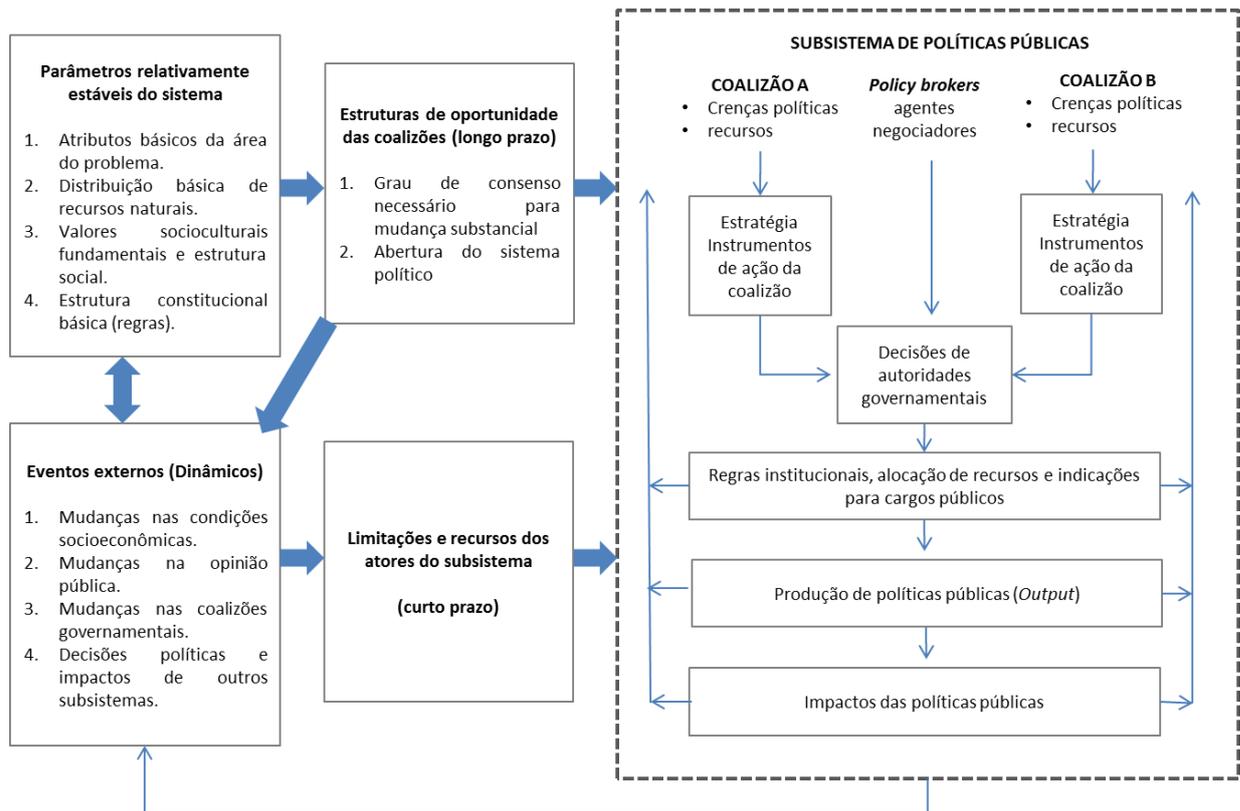
Capelari, Araújo e Calmon (2015) explicam que o modelo busca entender a formulação e os padrões de mudanças nas políticas públicas numa perspectiva temporal de uma década ou mais e “está orientado pelo entendimento de que as políticas públicas nas sociedades contemporâneas são complexas, tanto substantivas como legalmente, pois envolvem conflitos de metas, importantes disputas técnicas, múltiplos atores e variados níveis de governo” (CAPELARI; ARAÚJO; CALMON, 2015, p.92). Os autores destacam que na perspectiva do ACF, a unidade de análise mais adequada para compreensão das formulações ou mudanças nas políticas públicas é o subsistema.

Sabatier e Weible (2007) definem subsistema de políticas públicas como um conjunto de atores individuais ou coletivos de uma variedade de organizações públicas, privadas e da sociedade civil (ONGs), num determinado escopo geográfico, que está ativamente preocupado com determinada questão de política pública e que regularmente tenta influenciar as decisões naquele domínio.

Os autores entendem que o *policymaking* e o *decisionmaking* são resultados de uma ampla negociação entre coalizões, que incluem atores de dentro e de fora da estrutura do governo, e que atuam dentro de um determinado subsistema de políticas públicas. Outro fator importante é que o ACF assume que a maioria das coalizões inclui atores dos vários níveis de governo, superando a visão reducionista dos “triângulos de ferro”, caracterizada por uma tendência a limitar a participação nas decisões políticas às agências administrativas, comissões do Legislativo e grupos de interesse em um único nível de governo, além da não consideração dos atores não estatais.

Em suma, o Modelo de Coalizões de Defesa (MCD) assume que as coalizões são atores fundamentais na análise das ações governamentais por três razões: em primeiro lugar, porque elas constituem um arco de alianças que é capaz de sustentar politicamente os programas e as políticas públicas tanto no nível partidário e parlamentar quanto na sociedade e entre os atores burocráticos; em segundo lugar, porque as coalizões têm o conceito de mobilização como uma característica intrínseca a elas, dado que buscam constantemente apoiadores para a sua causa, a fim de aumentar a sua solidez; e, por fim, as coalizões são importantes por estabelecerem relevantes espaços de debate e aprendizado em relação às políticas públicas, possibilitando antecipar mudanças e corrigir erros. A Figura 3 a seguir mostra de forma esquemática o funcionamento do ACF:

Figura 3
Diagrama do ACF



Fonte: adaptado de Capelari, Araújo e Calmon (2015, p. 92)

Por fim, outro o modelo analítico que tem subsidiado estudos na área de políticas públicas é o Modelo de Equilíbrio Pontuado. True, Jones e Baumgartner (2007) buscam, por meio do Modelo de Equilíbrios Interrompidos ou Pontilhados ou Pontuados, criar um mecanismo capaz de analisar tanto períodos de estabilidade, como aqueles em que ocorrem mudanças rápidas no processo de formulação de políticas públicas. De acordo com o modelo em questão, longos períodos de estabilidade, em que as mudanças se processam de forma lenta, incremental e linear, são interrompidos por momentos de rápida mudança (*punctuations*). Assim, o modelo procura explicar de que forma essa alternância acontece, tomando como base dois eixos: estruturas institucionais e processo de *agenda-setting*.

True, Jones e Baumgartner (2007) destacam a atuação de dois “processos” que explicam a dinâmica política, o *feedback* positivo e o *feedback* negativo. O *feedback* negativo é responsável pela manutenção dos períodos de estabilidade marcado por mudanças incrementais. Já o *feedback* positivo é responsável pelas interrupções nos períodos de estabilidade, marcadas por momentos de mudanças rápidas e estruturantes. No processo de *feedback* positivo algumas questões se tornam importantes, atraindo outras que se difundem como um efeito cascata (*bandwagon*).

Por fim, para instrumentalizar a análise, os autores criaram o conceito de *policy image*. As *policy images* são ideias que sustentam os arranjos institucionais, permitindo que o entendimento acerca da política seja comunicado de forma simples e direta entre os membros

de uma comunidade, e contribuindo para a disseminação das questões, processo fundamental para a mudança rápida e o acesso de uma questão ao macrossistema.

Bandeira et al. (2015) ressaltam que, de acordo com esse modelo teórico, os sistemas políticos não são capazes de considerar todos os problemas que precisam ser atendidos de forma simultânea. Diante disso, é necessária a realização de um processamento paralelo, desenvolvido por especialistas, capazes de considerar diversas questões ao mesmo tempo. Esse mecanismo é denominado de subsistema. Estes subsistemas têm a característica de mudanças graduais e incrementais, contudo, “exceções podem ocorrer para modificar esse padrão incremental de comportamento com a ruptura do subsistema atingindo o macrossistema político e pontuando aquele equilíbrio, de forma que a agenda governamental seja alterada” (BANDEIRA et al., 2015, p. 5).

Para Silvestre e Araújo (2015), a teoria do equilíbrio pontuado tem por pressuposto que os processos de decisão política envolvendo a distribuição de recursos públicos podem ser caracterizados por significativa estabilidade e incrementalismo (True et al., 2007). Contudo, essas decisões variam se compararmos o investimento público feito em determinadas áreas sociais. Assim, Teoria do Equilíbrio Pontuado baseia-se na análise e compreensão das decisões e dos eventuais motivos que subsidiam a tomada de decisão sobre quais políticas públicas implementadas.

Carney e Jones (2016) identificam duas importantes contribuições desse modelo à análise de políticas públicas. A primeira contribuição destacada pelos autores é a contribuição para o desenvolvimento de uma teoria “evolutiva” de políticas públicas, como o equilíbrio pontuado. Já sua segunda contribuição a ser destacada é a produção científica dessa abordagem, uma literatura grande, dedicada, e muitas vezes empírica.

Os autores destacam que o Modelo do Equilíbrio Pontuado identifica questões “universais” de formulação de políticas públicas, ou seja, que podem surgir em qualquer momento ou local. O estudo original de Kingdon (1984) centrou-se em um lugar (os Estados Unidos), o tempo (o período pós-guerra até a década de 1980) e um pequeno número de áreas políticas (saúde e transporte). No entanto, foi construído sobre o “modelo de lixo básico”, *Garbage Can Model* (GCM), apresentando uma metáfora de fluxo que é flexível e simples de aplicar e desenvolvendo conceitos que podem ser aplicados a qualquer estudo de caso, incluindo o papel da racionalidade limitada e o processo de escolha diante de incerteza e ambiguidade.

True, Jones e Baugartner (2007) demonstram grande preocupação com os resultados empíricos depreendidos de seus modelos. Nesse sentido, para testar empiricamente a validade do Modelo de Equilíbrios Interrompidos, foi realizada uma análise ampla do orçamento

nacional dos Estados Unidos, uma série temporal que compreende o período de 1947 a 2003. Os resultados comprovaram o grande ajustamento do modelo para análise de políticas orçamentárias. Percebeu-se uma alta frequência de variações incrementais, acompanhada de baixíssimas frequências de variações significativas na alocação do orçamento, sendo demonstrado por uma curva de distribuição normal leptocúrtica.

Em suma, os modelos de análise de políticas públicas apresentadas nesse referencial teórico, não representam de forma exaustiva as diversas possibilidades de análise dos problemas complexos nos quais o Estado necessita intervir com a formulação e implementação de políticas públicas. No entanto, oferecem um panorama do estado da arte dos modelos teóricos (pressupostos e valores) que os pesquisadores do campo têm dedicado parte significativa de suas produções acadêmicas atuais.

1.1.3 Avaliação de Políticas Públicas

Um dos objetivos da presente pesquisa é a avaliação do desempenho relativo dos municípios na execução do programa Minha Casa, Minha Vida (MCMV), para tanto faz-se necessário o levantamento do estado da arte da avaliação de políticas públicas. Assim, essa sessão tem por finalidade apresentar conceitos e definições que subsidiam teoricamente as análises de desempenho no campo de políticas públicas.

Vedung (2010) define avaliação de políticas públicas como uma análise retrospectiva cuidadosa das intervenções do setor público, sua organização, conteúdo, implementação e resultados, que se destina a desempenhar um papel em futuras situações práticas.

Para Costa e Castanhar (2003), avaliação é o exame sistemático e objetivo de um projeto ou programa, finalizado ou em curso, que contemple seu desempenho, implementação e resultados. Para os autores “o propósito da avaliação é guiar os tomadores de decisão, orientando-os quanto à continuidade, necessidade de correções ou mesmo suspensão de uma determinada política ou programa” (COSTA; CASTANHAR, 2003, p. 972).

Analisando historicamente a evolução da avaliação de políticas públicas como área de interesse dos pesquisadores do campo que inicia-se na década de 1970. Ainda que o estudo de políticas públicas enquanto análise do estado em ação tenha iniciado ainda na década de 1930, Oliveira (2013) salienta que é a partir dos anos 1970, que os estudos abandonam seu caráter estritamente normativo e passam analisar tais políticas em termos de eficiência e efetividade, direcionando esforços ao alcance de metas.

Para Vedung (2010), a avaliação de políticas públicas começa a ganhar popularidade a partir dos anos 90. Nesse período toda ação estatal passa a estar sujeita à avaliação, parte-se

do pressuposto de que ao examinar cuidadosamente e avaliar os resultados das ações empreendidas e os caminhos em direção a elas, o decisor estaria melhor preparado para orientar ações subsequentes. Claramente são os resultados reais que contam, para Vedung (2010) políticas públicas devem ser orientadas a resultados, o setor público deve entregar, sempre buscando uma boa relação entre qualidade e o gasto expendido em ações.

Kuhlmann (2014) salienta que governo e administração pública têm uma longa trajetória na busca de se equipar com indicadores e índices para medir e avaliar a desempenho das ações públicas, contudo é só a partir dos anos 1960 e 1970, que essas técnicas de avaliação passam a ganhar relevância em escala internacional. Nesse contexto, Howlett (2014) reforça que é a partir dos anos 1970 que pesquisadores em muitos países iniciam pesquisas sobre os links entre falhas na implementação e o sucesso das políticas públicas.

Ao analisar o histórico da avaliação de políticas públicas, Vedung (2010) propõe uma análise com base em quatro ondas da avaliação. Para o autor a alegoria das ondas permitiria compreender como teorias e valores da avaliação têm surgido e influenciado o cenário atual. Tal como as ondas depositam sedimentos no fundo do mar, cada onda da avaliação deixou seu registro na forma como avaliação é percebida no período atual. Adicionalmente, Vedung (2010) argumenta que essas ondas são partes de ondas ainda maiores, em que a avaliação foi acoplada a doutrinas diversas e mais gerais de governança do setor público.

A primeira onda destacada por Vedung (2010) é a onda científica, essa onda valorizava adoção do melhor método científico para realização da avaliação, havia como pano de fundo a ideia de que o setor público e as políticas públicas deveriam ser racionais. Apoiados em uma racionalidade intitulada pelo autor como racionalidade meio-fins, parte-se do pressuposto que os políticos determinariam os objetivos (os fins) que desejam alcançar pela intervenção estatal, contudo a forma mais eficiente de alcance desses objetivos (o meio) deveria ser provida por pesquisadores e acadêmicos, os quais dominam o conhecimento científico da área. Nesse período, experimentos sociais e estudos de caso-controle passam a ganhar força como métodos de avaliação.

A segunda onda considerada por Vedung (2010) é a onda dialógica ou dialética, essa onda surge a partir de críticos à onda científica que observaram que mesmo com um robusto planejamento e a adoção de medidas apoiadas em evidências científicas, as políticas públicas provocavam efeitos colaterais (*side effects*). Além disso, passou-se a contestar a validade de uma avaliação realizada com base apenas em evidências científicas, ora se o setor público deve produzir resultados para o cidadão, então o melhor avaliador seria o cidadão comum. Nesse contexto, a avaliação passa a ser enxergada como um processo democrático.

Já a terceira onda aventada por Vedung (2010) é a onda neoliberal, como pano de fundo dessa análise havia dois elementos centrais: custo e eficiência. A ênfase era claramente na relação custo benefício, buscava-se perceber qual a melhor relação entre os serviços ofertados e os recursos dispendidos. Parte desse cenário pode ser explicada pela crise fiscal vivida pelos países europeus na década de 1990.

Kuhlmann (2014) aponta que o desenvolvimento do *New Public Management* (NPM) nos países escandinavos e anglo-saxões contribuía para o tom econômico do método alinhado com o objetivo de modernização do governo. Contudo, Vedung (2010) acredita que a maior justificativa para ascensão dessa abordagem seja a eleição de governos com viés predominantemente neoliberais em resposta à descrença da população na capacidade do Estado de solução dos problemas sociais. Uma importante característica desse modelo de avaliação é a compreensão do cidadão como cliente, nesse sentido é preciso que os clientes das políticas públicas sejam ouvidos.

A quarta e última onda avaliativa apontada por Vedung (2010) é a onda de avaliação baseada em evidências. Essa onda tal como a primeira possui forte viés científico, parte-se do pressuposto que as ações estatais devem ter por base evidências científicas da necessidade dos potenciais resultados dessa intervenção.

O conceito de políticas públicas baseada em evidências - *Evidence-based Policy Making* (EBPM) - foi introduzido de forma moderna pelo governo Blair, conforme Marchi, Lucertini e Tsoukiàs (2016). Os autores salientam que o EBPM foi definido como o método ou a abordagem que busca dar apoio à tomada de decisão em políticas públicas, por meio de informações qualificadas sobre políticas, programas e projetos, configurando como evidências oriundas de estudos e pesquisas realizadas na área. Assim, para eles, a evidência deve incluir os dados de experiências passadas, bem como informações e boas práticas das revisões da literatura.

Como importante limitação dessa abordagem, Marchi, Lucertini e Tsoukiàs (2016) apontam a possibilidade de manipulação de dados e suas potenciais interpretações subjetivas, dessa forma, construir evidências não é uma forma de delegar decisões aos atores meramente técnicos do processo, uma vez que valores, preferências e decisões devem continuar sendo um ato político.

Além do histórico da avaliação de políticas públicas, pesquisadores tem destacado a importância da compreensão dos tipos de avaliação. Kuhlmann (2014) propõe a classificação de índices e indicadores de desempenho em cinco campos de acordo com o conteúdo avaliado, cada campo representa um aspecto específico da '*performance*', são eles:

- **Indicadores de processos:** registram os procedimentos de tomada de decisão e implementação (por exemplo: coordenação, gerenciamento e transparência).
- **Indicadores de resultados:** medem a quantidade e a qualidade da "produção" e as decisões administrativas (por exemplo: o número de decisões, a qualidade dos serviços).
- **Indicadores de insumos:** monitoram os recursos usados (por exemplo: pessoal, custos, tempo necessário).
- **Indicadores de impacto:** registram a recepção pelos beneficiários (por exemplo: satisfação do cliente, aceitação de medidas e ofertas, cumprimento de proibições e comandos).
- **Indicadores de efetividade:** enfocam os efeitos da sociedade em um contexto mais global, o grau em que os objetivos foram alcançados e as consequências a longo prazo das medidas adotadas (por exemplo: redução das desigualdades sociais, crescimento econômico, efeitos ambientais).

Outra classificação observada nos trabalhos recentes é a proposta por Ramos e Schabbach (2012), a qual classifica as avaliações de acordo com quatro critérios: tipo de avaliador, natureza da avaliação, momento da avaliação e tipo de problema avaliado. Em relação ao tipo de avaliador, as autoras apontam três possibilidades, a avaliação poderá ser externa (quando realizada por especialistas de fora da instituição responsável), interna (quando executada dentro da instituição) ou participativa (quando prevê a participação de beneficiários da ação).

Sobre a natureza, a avaliação pode ser classificada em formativa (fornece elementos para correção de procedimentos realizados) ou somativa (verifica o alcance de metas e julga o valor real do programa). Quanto ao momento, as avaliações podem ser classificadas como *ex ante* (realizada antes do início do programa, para adequar recursos disponíveis a objetivos propostos) ou *ex post* (realizada durante a execução de um programa ou ao seu final, avalia se o programa deve ser modificado).

Por fim, a avaliação pode ser classificada quanto ao tipo de problema em análise, nesse ponto, Ramos e Schabbach (2012) classificam a avaliação em avaliação de processos (acompanha processos internos e serve de suporte para melhorar a eficiência operativa do programa), avaliação de resultados (verifica em que medida os objetivos propostos foram

alcançados) ou avaliação de impacto (verifica a existência de uma relação de causalidade entre os resultados da ação e as alterações nas condições sociais).

Em resumo, “a avaliação é um instrumento importante para a melhoria da eficiência do gasto público, da qualidade da gestão, do controle social sobre a efetividade da ação do Estado” (RAMOS; SCHABBACH, 2012, p. 1272) e tem por objetivo nortear a tomada de decisão, provendo informação para subsidiar escolhas que envolvam definição de ações e alocação de recursos.

1.2 Programa Minha Casa, Minha Vida (MCMV)

Esse tópico do referencial teórico tem por objetivo apresentar o programa Minha Casa, Minha Vida (MCMV), explicando desde a inserção do programa no histórico da Política Habitacional Brasileira, passando pelo detalhamento do arranjo institucional do programa, até a apresentação dos resultados alcançados, de acordo com as avaliações realizadas por pesquisadores da área.

1.2.1 Histórico do programa Minha Casa, Minha Vida

O programa Minha Casa, Minha Vida (MCMV), que compõe o eixo Infraestrutura Social e Urbana do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e é gerido pelo Ministério das Cidades (MCidades) em parceria com outras instituições. Para apresentação do MCMV algumas menções sobre o histórico recente da Política Habitacional Brasileira precisam ser feitas.

É importante frisar que o déficit habitacional¹ e a baixa qualidade das moradias destinadas à população urbana pobre não são fatos recentes.

Aguiar (2015) destaca que nas cidades do Rio de Janeiro e de São Paulo, a moradia popular torna-se especialmente problemática a partir da segunda metade do século XIX, em função do crescimento populacional. O autor salienta que nesse período, “as casas de vilas e avenidas, mais higiênicas e confortáveis, eram inacessíveis aos trabalhadores mais pobres, lhes restando os cortiços, construções que, devido ao processo de adensamento tornaram-se insalubres e deterioradas” (AGUIAR, 2015, p.24).

¹ O déficit habitacional, segundo a Fundação João Pinheiro, está ligado às deficiências do estoque de moradias e de condições habitacionais adequadas. Engloba: (a) habitações precárias, as quais podem ser subdivididas em domicílios improvisados e domicílios rústicos; (b) coabitação familiar, composta por todos os domicílios permanentes de famílias conviventes com intenção declarada de se mudar; (c) ônus excessivo de aluguel, que represente 30% ou mais da renda familiar; e (d) adensamento excessivo em domicílios locados, traduzido em três pessoas ou mais por dormitório (MENEZES, 2017, p. 98).

Esse cenário só começa a se alterar com início da Era Vargas em meados do século XX, com a criação dos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs). Araújo (2006) explica que a criação do IAPs foi realizada nas mesmas bases do modelo italiano, em que, a contribuição para o fundo era custeada pelo empregado, empregador e pelo governo. A administração do fundo era exercida por um representante dos empregados, um dos empregadores e um do governo. Além dos benefícios de aposentadorias e pensões, o instituto prestava serviços de saúde e administrava as chamadas carteiras prediais, as quais tinham por função financiar habitação para classe trabalhadora.

O direito à moradia digna é previsto como direito social na Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 e, desde 2000, apresenta-se como Direito Social na Constituição da República Federativa do Brasil, conforme o Artigo 6º, e, em 2001, o Estatuto das Cidades estabeleceu a função social da moradia, por meio do reconhecimento da importância da condição adequada de moradia para todas as famílias (REIS, 2013).

Como já mencionado, a Constituição Federal de 1988 e a Reforma do Estado trouxeram novo panorama à Federação, devido ao processo de descentralização administrativa e a redefinição das competências. Com isso, estados e municípios passam a partilhar da execução de programas sociais, inclusive os de habitação (BRASIL, 2004).

Com a redemocratização e a desestruturação da política federal de habitação até então estruturada no Banco Nacional de Habitação (BNH), emergiram movimentos sociais urbanos, como o Movimento Nacional de Reforma Urbana (MNRU) – transformado posteriormente em Fórum Nacional da Reforma Urbana (FNRU) –, que conquistaram o estabelecimento de um progressista arcabouço jurídico para o desenvolvimento urbano (KLINTOWITZ, 2016, p. 166)

Mais recentemente, durante o governo do presidente Lula (2002-2009), a partir dos trabalhos e estudos realizados pelo governo anterior (Fernando Henrique Cardoso, 1995-2001), decidiu-se ampliar o Sistema Nacional de Habitação (SNH), que passou a incluir em sua agenda tanto a habitação de mercado (privada) quanto à habitação de interesse social (FERREIRA et al., 2012 apud REIS 2013).

Aguiar (2015) reforça que a criação do SNH, mesmo representando uma intervenção pública de grande porte, “não foi capaz de equacionar de forma adequada as necessidades habitacionais no país” (AGUIAR, 2015, p. 26).

A criação do Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001, é apontado por Aguiar (2015) como um dos resultados mais importantes da atuação dos movimentos populares pela reforma urbana. O Estatuto estabeleceu os instrumentos de regulamentação do uso do solo urbano e definiu a função social da cidade e da propriedade urbana.

Esse processo se consolida com criação do Ministério das Cidades (MCidades) em 2003, com objetivo de prover à Política de Desenvolvimento Urbano, um órgão na esfera federal responsável coordenar uma nova política urbana, envolvendo políticas setoriais, como habitação, saneamento ambiental e mobilidade urbana, que abriram novos horizontes para garantir direito à habitação.

Para Menezes (2017), tanto o Estatuto da Cidade quanto o MCidades têm por objetivo a promoção de cidades mais justas e democráticas, por meio da sua produção social e do cumprimento da função social da propriedade, elementos presentes no ideário da reforma urbana desde o fim do século XIX.

Outro fato que cabe destaque no histórico da política brasileira de habitação é a criação do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), em 2005, destinado à implementação de projetos de urbanização de assentamentos precários e à provisão habitacional. “O FNHIS previa, a partir da adesão voluntária dos municípios e do respeito a alguns critérios, que os recursos seriam diretamente transferidos a esses entes federativos” (MENEZES, 2017, p. 101).

É nesse contexto histórico que o Governo Federal passa a traçar uma “nova” estratégia de provisão habitacional a classe trabalhadora, baseada no financiamento subsidiado da casa própria, se apoiando em um arranjo institucional com forte integração entre setor público e privado, tal como descrito na sessão seguinte.

1.2.2 Arranjo Institucional do programa Minha Casa, Minha Vida

O programa Minha Casa, Minha Vida (MCMV) assim como todas as políticas habitacionais históricas do Brasil “tem como carro-chefe a promoção de um bem: a casa própria” (DUTRA, 2013, p. 131). Esse processo conta com o protagonismo do Estado na captação de recursos, financiamento, produção e comercialização das habitações.

Dutra (2013) explica que as políticas habitacionais implementadas no mundo como políticas de promoção do estado de bem-estar social (*welfare state*) basearam-se em dois modelos paradigmáticos: o sueco e o norte-americano. Conhecer esses modelos nos ajuda a entender aspectos basilares do MCMV. De acordo com o autor, o modelo sueco tinha o foco de garantir o acesso a moradia digna a todos, reduzindo seu impacto sobre a renda. Nesse modelo, os contratos de construção de novas unidades habitacionais foram firmados diretamente com agências estatais. Agências públicas, sociedades sem fins lucrativos e cooperativas habitacionais assumiram a promoção imobiliária. O Estado sueco centrou

esforços na regulação do mercado imobiliário, garantindo acesso ao financiamento e à terra urbana por meio de desapropriações.

Já o modelo norte-americano estava ancorado em valores liberais, estando a atuação do estado restrita a ações regulatórias do sistema habitacional, sem qualquer interferência estatal nas relações de compra, venda ou financiamento. Nesse modelo, o financiamento foi viabilizado por associações de poupança e empréstimo privadas e as unidades habitacionais destinadas às famílias de baixa renda eram parcialmente subsidiadas, forma a estimular a atuação do setor privado no segmento. Claramente, os rumos da política habitacional brasileira foram influenciados pelo modelo americano, demonstrando “uma submissão dos direitos sociais à lógica da produção” (DUTRA, 2013, p. 137).

Klintonowitz (2016) explica que com a eleição do presidente Lula, os movimentos populares de moradia passarão a serem reconhecidos como players do setor, com a conformação uma estratégia de coordenação de interesses ousada, capaz de colocar na mesa de negociação movimentos de moradia e setor produtivo, coalizões com interesses historicamente opostos. Assim nasce o programa habitacional Minha Casa, Minha Vida, um programa situado “entre o direito à moradia e reestruturação do setor produtivo” (KLINTOWITZ, 2016, p. 167)

Desde 2007, a provisão de habitação de interesse social passou a compor a agenda do Governo Federal, basicamente por meio de quatro tipos de financiamentos federais. Menezes (2017) esclarece que a primeira forma de financiamento adotada pelo programa foi realizada via Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), por meio, do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) 1, entre 2007 e 2009. No período de 2009 a 2016, foram utilizados o Fundo de Desenvolvimento Social (FDS), o Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) e o Orçamento Geral da União (OGU), por meio de três modalidades do programa Minha Casa, Minha Vida (MCMV): o Entidades, o Empresarial (faixa 1) e o Oferta Pública de Recursos (OPR).

Além da inserção do direito à moradia como um direito social na Constituição, a atual política habitacional brasileira conta com um arcabouço institucional normativo que envolve a Política Nacional de Habitação (PNH) e o Plano Nacional de Habitação (PlanHab). A PNH datada de 2005, já o Plano Nacional de Habitação, apesar de ser previsto pela PNH, é elaborado apenas em 2007, após a criação do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). O Plano Nacional tem por objetivo traçar uma estratégia para o equacionamento das demandas do setor de habitação em 15 anos a partir de sua publicação.

A PNH prevê tanto um sistema para provisão de habitação digna à população de baixa renda por meio do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e dos Planos Locais de Habitação de Interesse Social (PLHIS), quanto a expansão da oferta de imóveis e crédito para a população com capacidade de arcar com financiamento imobiliário por meio do Sistema Nacional de Mercado.

Menezes (2017) salienta que a proposta metodológica dos PLHIS previa a definição de etapas, prazos, responsabilidades, mecanismos de participação e de publicidade. Contudo, grande parte dos municípios não dispunham das informações necessárias para a realização do diagnóstico, poucos municípios contavam com planta cadastral atualizada ou com levantamentos de assentamentos precários georreferenciados.

Em suma, o Plano Nacional de Habitação em sua estratégia propunha ações simultâneas em quatro eixos considerados indispensáveis: financiamentos e subsídios; arranjos institucionais; cadeia produtiva da construção civil; e estratégias urbano-fundiárias (BONDUKI, 2012 apud REIS, 2013). A Figura 4 ilustra a estrutura institucional do programa Minha Casa, Minha Vida.

Figura 4

Estrutura Institucional programa Minha Casa, Minha Vida



Fonte: Reis (2013, p. 11)

Klintowitz (2016) destaca ainda que a conjuntura econômica foi determinante para ampliação dos mecanismos e volume de recursos destinados ao setor habitacional. Através do MCMV, que teve dentre outros, o objetivo de socorrer o setor produtivo da construção civil e mercado imobiliário e evitar o aprofundamento da crise do mercado.

Segundo dados do Ministério do Planejamento (BRASIL, 2014), entre 2009 e 2014 foram investidos R\$251,8 bilhões no MCMV, considerando os subsídios diretos e linhas de crédito disponibilizadas. Esses recursos foram responsáveis pela contratação de 3,75 milhões de unidades habitacionais em todo o Brasil. Esse cenário evidencia o protagonismo do setor privado na execução do programa, nesse sentido, Aguiar (2015) avalia que o MCMV tem sido operacionalizado a partir da lógica das empresas privadas do setor imobiliário, deixando pouco espaço de influência ao poder público, em especial quanto a decisões de implantação dos empreendimentos.

Ademais, o MCMV foi lançado em 2009 com a finalidade de criação de mecanismos que incentivem a produção e aquisição de novas unidades habitacionais, ou a requalificação de imóveis urbanos e a produção ou reforma de habitações rurais, para famílias com renda mensal de até R\$ 5.000. Esse programa compreende o Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU) e o Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR).

Reis (2013) identifica como marco legal do MCMV é a Lei nº 11.977, de 07 de julho de 2009, já alterada pela Lei nº 12.424, de 16 de junho de 2011 e, mais recentemente, pela Lei nº 12.722, de 03 de outubro de 2012. A legislação quanto à finalidade do programa, e seu atendimento abrange, na área urbana, três faixas de renda mensal: até R\$ 1.600,00; de R\$ 1.601,00 a R\$ 3.100,00; e de R\$ 3.101,00 até R\$ 5.000,00. Já na área rural, as faixas de renda são anuais: até R\$ 15 000,00; até R\$ 30.000,00; e até R\$ 60.000,00.

O MCMV, integrado ao PNHU, possui três modalidades: a modalidade Financiamento com Recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS); a modalidade Aquisição e Alienação de Imóveis por meio da transferência de recursos ao Fundo de Arrendamento Residencial (FAR); e o programa Minha Casa, Minha Vida – Entidades (MCMV-E), com operações realizadas através de recursos provenientes do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS). Conta, também, com a Oferta Pública de Recursos, procedimento realizado pelo Poder Executivo Federal com vistas a prover recursos às instituições e agentes financeiros do SFH e, assim, garantir a subvenção econômica ao beneficiário, pessoa física, de operações em Municípios com população de até 50.000 habitantes. Já no âmbito do PNHR, em modalidade única, prevê-se a subvenção econômica para produção ou aquisição de um único imóvel para beneficiários enquadrados em três grupos distintos (determinados pelo rendimento anual das famílias) (REIS, 2013).

A complexidade de fontes de financiamento, modalidades de apoio no âmbito do programa e quantidade de *players* envolvidos demonstram o modelo inovador de coordenação de interesses na construção e implementação do programa Minha Casa, Minha Vida. A literatura levantada nessa sessão demonstrou que muitos estudos se dedicaram a compreensão da configuração institucional do MCMV, no entanto, poucos estudos se debruçaram sobre a atuação dos atores locais nesse processo, em especial dos entes municipais.

Essa sessão do referencial teórico permite melhor compreensão dos rumos que a política habitacional nacional tomou a partir dessa nova configuração, uma vez que a compreensão do histórico e arranjo institucional do Programa são essenciais para entender os resultados alcançados pelo programa. Assim, dando continuidade à análise proposta, considerou-se relevante conhecer os resultados alcançados pelo MCMV, sendo esse ponto analisado pela sessão seguinte.

1.2.3 Avaliações do programa Minha Casa, Minha Vida

Encerrando as análises do Programa Minha Casa Minha Vida propostas por este referencial teórico, buscou-se discutir alguns resultados alcançados pelo programa de acordo

com pesquisadores da área. Nessa sessão são apresentadas avaliações recentes do MCMV com o objetivo de demonstrar não apenas avanços, mas também os principais gargalos do programa identificados pela literatura especializada.

Dutra (2013) discute a capacidade do Poder Público de atender a necessidade de acesso à moradia das famílias de baixa renda (com renda familiar de até três salários mínimos). O autor contrapõe o cumprimento dos objetivos de promoção de bem-estar social da política habitacional aos relativos a promoção do crescimento econômico, comparando os períodos de maior institucionalização e registro de unidades habitacionais construídas, o período do Regime Militar (1964-1985) e o período de (2003-2012).

Aguiar (2015) ressalta a existência de consenso entre as análises da questão da moradia no Brasil de que as intervenções estatais no setor habitacional não produziram resultados capazes de atender à demanda decorrente do processo de urbanização vivido pelo país. O autor destaca que com objetivo de suprir a omissão do Estado na provisão de habitação adequada, os grupos sociais excluídos realizaram ações próprias e acabaram por produzir boa parte da cidade.

Em sua avaliação Aguiar (2015) buscou manter o foco na faixa 1 do programa MCMV, destinada ao atendimento às famílias com renda de até R\$1.600,00 (mil e seiscentos reais), o autor realizou essa opção com objetivo de centrar sua análise na faixa onde está concentrada a maior parte do déficit habitacional brasileiro, de acordo com levantamento da Fundação João Pinheiro (2008).

Nessa análise, o autor constatou que no caso da faixa 1 do programa MCMV tem se verificado uma tendência de “reforço de velhas políticas segregacionistas em áreas carentes de infraestrutura, serviços públicos e equipamentos urbanos, além do comprometimento da mobilidade urbana”. Aguiar (2015) reforça que tal fenômeno pode ser explicado pela não observância das diretrizes referentes à política fundiária e urbana contidas no PlanHab, principalmente as relacionadas à inserção urbana dos empreendimentos, a qual foi claramente negligenciada na execução do MCMV.

Aguiar (2015) foca em três pontos que explicam o fracasso do programa na redução do déficit habitacional e a clara dificuldade de atender às populações mais vulneráveis, para autora esse fenômeno deve-se: ao protagonismo exercido pelo setor privado em relação localização dos empreendimentos; a falta de acionamento dos instrumentos de regulação urbana; e o papel coadjuvante desempenhado pelo Poder Público.

Reis (2013) realizou estudo de caso tendo por objeto o Conjunto Habitacional Benjamim José Cardoso, composto por 132 unidades habitacionais do programa Minha Casa, Minha Vida, localizado no município de Viçosa, região da Zona da Mata de Minas Gerais (MG). A autora realizou análise da percepção de satisfação dos beneficiários. A pesquisa considerou como dimensões de análise condições de moradia e serviços urbanos, bem como os efeitos provenientes da execução do projeto na vida social e comunitária.

Os resultados da pesquisa corroboram outras avaliações do programa, a análise do entorno de empreendimento demonstrou importantes limitações relacionadas à inserção urbana. Em uma escala de 1 a 5, o entorno do conjunto habitacional foi avaliado com nota média de 2,76, sendo que quando analisado apenas o acesso a unidades de saúde foi atribuída a nota média de 1,32. Outro ponto importante da avaliação realizada por Reis (2013) está relacionado às condições de mobilidade urbana nos empreendimentos, ganham destaque a baixa qualidade das calçadas e o difícil acesso ao transporte público.

A pesquisa de Reis (2013) trouxe como achado as questões de acesso a lazer, trabalho e educação. Considerando que a decisão do terreno onde são implantadas as Unidades Habitacionais está a critério do empreendedor privado, de acordo com o arranjo institucional do programa, grande parte dos empreendimentos estão situados em terrenos de mais baixo custo, permitindo a maximização do lucro do investidor privado.

No entanto, o baixo custo desses terrenos tem um preço para os beneficiários do programa que é a dificuldade de acesso aos serviços e oportunidades que vida urbana deveria proporcionar, de acordo com o Estatuto da Cidade, dado que o baixo preço do terreno normalmente está atrelado a áreas isoladas e muito distante dos equipamentos urbanos instalados (unidades de saúde, educação e mesmo postos de trabalho). O caso do Conjunto Habitacional Benjamim José Cardoso reflete isso, na avaliação realizada por Reis (2013), essa falha do programa fica latente, expondo o quanto a vida social e comunitária é afetada por essa configuração estrutural do programa.

Em avaliação do programa Minha Casa, Minha Vida no Estado do Rio Grande do Sul, Menezes (2017) concluiu que apesar das críticas ao programa, em especial as relacionadas ao protagonismo do setor privado que complica a gestão e gera problemas no cumprimento da legislação urbanística municipal, observou-se indícios de ajuste espacial do programa. Outro ponto destacado é sobre o papel desempenhado pelo Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) na provisão de moradias, para a autora o fundo teve importância reduzida nesse processo, uma vez que seus investimentos foram dezesseis vezes maiores em urbanização de assentamentos precários do que em construção de unidades habitacionais.

Como pontos positivos do programa, Menezes (2017) destacou dois pontos, o primeiro é relativo ao papel de política anticíclica, assim, o MCMV mostrou-se bem-sucedido, no sentido de ajudar a manter empregos e o nível de consumo. O segundo ponto é a redução do déficit habitacional no Estado do Rio Grande do Sul, o estado destaca-se dos outros estados brasileiros com o terceiro maior decréscimo, de quase 32%, entre 2007 e 2012. Esse resultado se mostra bastante expressivo, ainda que essa pesquisa não pretenda perceber o efeito do MCMV isoladamente sobre a redução do déficit.

Quanto aos desafios relacionados à inserção urbana dos empreendimentos, Menezes (2017) salienta as dificuldades de assegurar quando se trata de operações gerenciadas com protagonismo do setor privado. Em estudo realizado na Região Metropolitana de Porto Alegre, a autora concluiu que a especulação imobiliária é um dos fatores que mais contribuem para o não equacionamento do déficit habitacional. Se esses imóveis, vazios aguardando a valorização, fossem destinados ao público que compõe o déficit, a necessidade de provisão de habitações seria muito menor.

Para Menezes (2017), o Estatuto da Cidade propõe instrumentos para lidar com isso: Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios (PEUC), Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) progressivo no tempo e desapropriação, com pagamento em títulos de dívida pública. Contudo, poucos municípios optam pela aplicação desses instrumentos, dada a potencial impopularidade dessas medidas e o fato de seus impactos positivos serem percebidos em mais longo prazo, levando de três a oito anos para acontecer o uso racional e adequado do espaço urbano, evitando a especulação imobiliária e a degradação de regiões que possuem infraestrutura.

Assim, para garantir o alcance de resultados mais efetivos fica clara a necessidade de reconfigurar de forma cuidadosa o arranjo institucional do programa de maneira a assegurar uma melhor inserção urbana dos empreendimentos, combatendo externalidades negativas, tais como a especulação imobiliária, garantindo que o programa atenda com êxito a população mais vulnerável.

1.3 Instituições e governança de políticas públicas

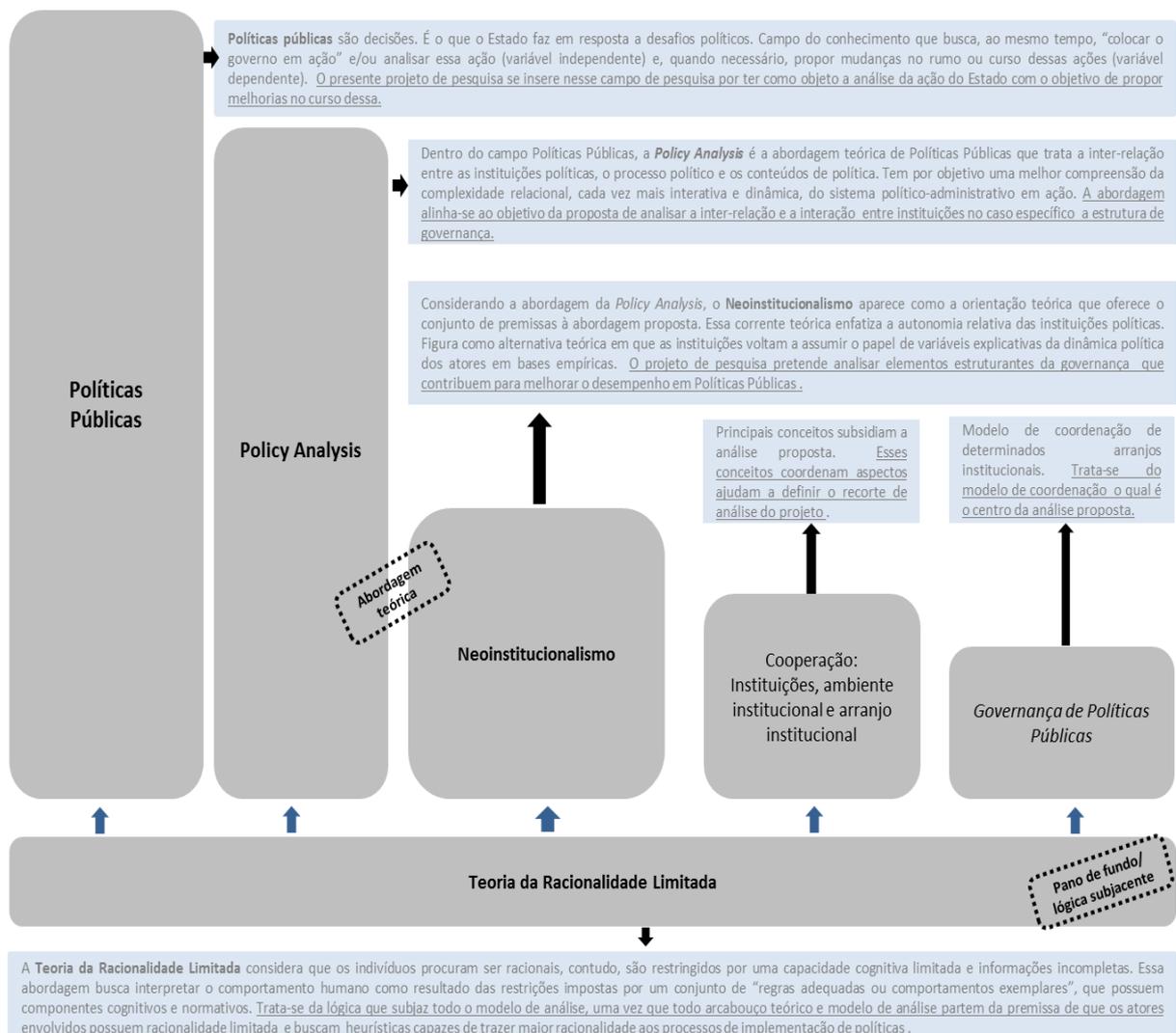
A última seção do referencial teórico proposta é a mais extensa e pretende apresentar os fundamentos teóricos nos quais parte da pesquisa está ancorada. Nesse sentido, entender os principais pontos de cada item dessa seção e como eles se relacionam é necessário para compreensão da pesquisa proposta. Dessa forma, estruturou-se essa parte do referencial

teórico em seis itens: a) Teria da Racionalidade Limitada; b) *Policy Analysis*; c) Neoinstitucionalismo, d) Instituições, ambiente institucional e arranjo institucional; e) Governança de políticas públicas; f) Governança local: aspectos práticos, éticos e de controle; e, g) Heurística de decisão, governança e desempenho na execução de políticas públicas.

Para o estudo de instituições é necessário o reconhecimento de duas condições de background: a condição de embasamento social (GRANOVETTER, 1985; VICTOR NEE, 1997 apud FIANI, 2013) e os atributos dos atores humanos (HEBERT SIMON, 1985; LEDA COSMIDES; JOHN TOOBY, 1994, 1996 apud FIANI, 2013). Esta seção do referencial busca esclarecer o arcabouço teórico sob o qual a proposta de pesquisa será desenvolvida considerando ambas condições de background. A Figura 5 a seguir mostra de forma esquemática a relação entre os itens deste tópico do referencial teórico.

Figura 5

Quadro esquemático com fundamentação teórica da seção Instituições e governança de políticas públicas



A primeira seção busca esclarecer os atributos dos atores humanos considerados pela Teoria da Racionalidade Limitada. Essa teoria considera que os indivíduos procuram ser racionais, contudo, são restringidos por uma capacidade cognitiva limitada e informações incompletas. Essa abordagem busca interpretar o comportamento humano como resultado das restrições impostas por um conjunto de “regras adequadas ou comportamentos exemplares”, que possuem componentes cognitivos e normativos. Assim, essa teoria apresenta a base epistemológica dessa proposta, de quais visões de mundo, de indivíduo e de sociedade, se está partindo. Trata-se da lógica que subjaz todo o modelo de análise, uma vez que todo arcabouço teórico e modelo de análise partem da premissa de que os atores envolvidos possuem racionalidade limitada e buscam heurísticas capazes de trazer maior racionalidade aos processos de implementação de políticas.

A segunda seção apresenta elementos referentes ao objeto de estudo da presente proposta, as Políticas Públicas e a abordagem teórica da *Policy Analysis*. Parte-se da definição de que **Políticas Públicas** são decisões. É o que o Estado faz em resposta a desafios políticos. (SHAFRITZ; RUSSELL; BORICK, 2007, p. 42 apud PEDROSO, 2011). Campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente). Dessa forma, o presente projeto de pesquisa se insere nesse campo de pesquisa por ter como objeto a análise da ação do Estado com o objetivo de propor melhorias no curso dessa.

Dentro do campo Políticas Públicas, a *Policy Analysis* é a abordagem teórica de Políticas Públicas que trata a inter-relação entre as instituições políticas, o processo político e os conteúdos de política. Tem por objetivo uma melhor compreensão da complexidade relacional, cada vez mais interativa e dinâmica, do sistema político-administrativo em ação. Diante disso, a abordagem alinha-se ao objetivo da proposta de analisar a inter-relação e a interação entre instituições no caso específico a estrutura de governança.

Considerando a abordagem da *Policy Analysis*, o **Neoinstitucionalismo** aparece como a orientação teórica que oferece o conjunto de premissas à abordagem proposta. Essa corrente teórica enfatiza a autonomia relativa das instituições políticas e figura como alternativa teórica em que as instituições voltam a assumir o papel de variáveis explicativas da dinâmica política dos atores em bases empíricas. É nesse contexto que o projeto de pesquisa pretende analisar elementos estruturantes da governança os quais contribuem para melhorar o desempenho em políticas públicas.

Ainda dentro desse referencial, alguns conceitos e definições devem ser destacados é o caso dos conceitos de **instituições, ambiente institucional, arranjo institucional e estrutura de governança**, considerados chave para análise proposta. Esses conceitos coordenam aspectos e ajudam a definir o recorte de análise proposto.

Por fim, o enfoque principal dessa pesquisa é um tópico específico: a Governança de Políticas Públicas e Governança Local, um modelo de coordenação de determinados arranjos institucionais, o qual é o centro da análise proposta, que pretende tratar um aspecto específico da governança, seus aspectos práticos, éticos e de controle.

Em suma, essa seção pretende apresentar o enquadramento teórico no qual a governança de políticas públicas está inserida, bem como discutir e articular os conceitos relevantes para o entendimento do tema, tais como: instituições, ambiente e arranjo institucional.

1.3.1 Teoria da Racionalidade Limitada

Para avaliar a estrutura de governança será utilizado como pano de fundo o paradigma da Teoria da Racionalidade Limitada. Simon (1957) introduziu o conceito de racionalidade limitada dos decisores, argumentando, todavia, que a limitação da racionalidade poderia ser minimizada pelo conhecimento racional. (PEDROSO, 2011).

A Teoria da Racionalidade Limitada surge como uma abordagem alternativa à Racionalidade Compreensiva, que parte da premissa de uma relação de otimização de meios e fins atrelada a fatores objetivos. Essa perspectiva de racionalidade, contudo, desconsidera que quase sempre decide-se rápido, com base na experiência, em hábitos ou em regras.

Ao perceberem falhas estruturantes nos modelos de racionalidade compreensiva, Simon (1957), March (2009) e Jones (2002), passam a entender a necessidade de se considerar novas formas de racionalidade subjacente aos processos decisórios. Nesse contexto a Teoria da Racionalidade Limitada ganha força, se mostrando uma alternativa teórica mais robusta. Para Jones (2002), a Racionalidade Limitada tem se mostrado superior em dois aspectos. Ela tem melhor desempenho na ligação entre os procedimentos de escolha humana nos processos organizacionais e de políticas públicas, bem como na previsão de seus resultados, em especial na discussão de comportamentos coletivos.

Como uma proposta mais realista, Simon (1957) e March (2009) formularam um novo modelo de tomada de decisão, baseado em uma perspectiva de Racionalidade Limitada. Herbert Simon é o teórico precursor do modelo de ação racional com base no paradigma da racionalidade limitada. Crítico do modelo de ação racional com base no paradigma da

racionalidade compreensiva, Simon (1957) constrói o conceito de homem administrativo que contrapõe o conceito de homem *economicus*. O homem administrativo procura por uma ação que seja “boa o suficiente”, ao invés de procurar a “melhor alternativa possível”.

Segundo March (2009), a ideia central da racionalidade limitada é que os indivíduos procuram ser racionais. Contudo, são restringidos por uma capacidade cognitiva limitada e informações incompletas. Assim, suas ações podem não ser completamente racionais, apesar de suas melhores intenções e de seus melhores esforços. Indivíduos responsáveis por decisões enfrentam limitações de atenção, memória, compreensão e comunicação.

Os indivíduos desenvolvem procedimentos que conservam a estrutura básica da escolha racional, mas a modificam para acomodar essas dificuldades. Tais procedimentos formam o núcleo das teorias da racionalidade limitada. Trata-se de diversas estratégias de informação e decisão para lidar com as limitações em suas capacidades de tratamento de informações.

Outro conceito elaborado por Simon (1957), e também trabalhado por March (2009), é conceito de satisficência. A satisficência pressupõe que as pessoas se preocupam mais com sucessos ou fracassos relativamente a uma meta do que com gradações de sucesso ou fracasso. Teorias satisficentes da racionalidade limitada pressupõem dois processos adaptativos que aproximam aspirações e desempenhos: a) aspirações se adaptam ao desempenho, e; b) desempenhos se adaptam a aspirações. A busca cessa quando as metas são alcançadas, e se forem baixas o bastante, nem todos os recursos serão efetivamente usados. O “colchão” de oportunidades inexploradas e economias desconhecidas que resulta disso é a margem de conforto.

March (2009) ressalta que enquanto no paradigma da racionalidade compreensiva, as regras do processo de decisão são endógenas, sendo entendidas como resultado de um processo racional superior, sob o paradigma da racionalidade limitada, percebem-se as regras como ponto fundamental, sendo a racionalidade apenas uma derivativa. A ideia é estabelecer identidades e encontrar regras para situações reconhecidas.

As identidades e as regras mudam como parte do processo pelo qual instituições se adaptam aos seus ambientes. Essas teorias pressupõem que indivíduos e instituições sobrevivem e prosperam na medida em que suas práticas-padrão se adaptam às exigências ambientais. A lógica da adequação é uma lógica ligada a uma concepção de adequação em constante evolução. Indivíduos seguem regras, mas as regras mudam. A medida que as regras mudam, o comportamento de decisão também muda. Uma característica predominante dessa abordagem é a busca por interpretar o comportamento humano como resultado das restrições

impostas por um conjunto de “regras adequadas ou comportamentos exemplares”, que possuem componentes cognitivos e normativos.

Nesse sentido, uma decisão será descrita como “racional” se for tomada dentro de um processo que siga procedimentos padrão para a escolha de alternativas possíveis em relação a expectativas sobre consequências futuras. Em decisões coletivas, a atenção incompleta a inconsistências em preferências e identidades pode ser ajudada por mecanismos que escondem contradições.

Essencialmente, essa abordagem busca interpretar o comportamento humano como resultado das restrições impostas por um conjunto de “regras adequadas ou comportamentos exemplares”, que possuem componentes cognitivos e normativos. Dentro dessa perspectiva, ao adotar o paradigma da racionalidade limitada como pano de fundo, essa teoria passa a compor a base epistemológica da proposta, de quais visões de mundo, de indivíduo e de sociedade estão sendo usadas como ponto de partida.

Trata-se, assim, da lógica subjacente a todo o modelo de análise, uma vez que todo arcabouço teórico e modelo de análise partem da premissa de que os atores envolvidos possuem racionalidade limitada e buscam heurísticas capazes de trazer maior racionalidade aos processos de implementação de políticas. E é a partir desse conjunto de premissas que a presente pesquisa busca analisar a governança local nos municípios brasileiros e sua relação com desempenho na execução de políticas públicas.

1.3.2 Policy Analysis

Conforme já destacado anteriormente, políticas públicas são decisões. Essas decisões têm acontecido em ambientes cada vez mais complexos, envolvendo políticas públicas predominantemente multifuncionais e transversais o que resulta em problemas e soluções complexas (PEDROSO, 2011).

Escobar (2008) destaca que a definição e a implementação de políticas, realizadas por meio de estruturas hierarquizadas e unitárias, vêm sendo substituídas caracterizadas por serem policêntricas e horizontais. Essa realidade tem sido imposta devido a maior complexidade dos processos políticos e administrativos, que podem ser caracterizados pela dependência mútua, uma vez que “nenhum ator isolado detém o controle dos recursos, da velocidade das mudanças e do processo como um todo” (ESCOBAR, 2008, p. 14).

Carney (2013) salienta que diante da complexidade do fenômeno e da quantidade de processos envolvidos em políticas públicas, as abordagens multi-teóricas ganham relevância na pesquisa no campo, por permitirem a compreensão dos diversos fatores que afetam e são afetados em processos de políticas públicas, tais como, papel das instituições, redes de

políticas públicas, fatores exógenos, escolhas e valores. Ante esse cenário o autor ressalta a existências de literaturas significativas dedicadas a cada um desses fatores incluindo **neoinstitucionalismo**, análise de redes políticas, abordagens estruturais, análise de escolha racional e, por exemplo, abordagens construtivistas ou interpretativas de ideias.

Brian e Alford (2013) examinam as principais dimensões organizacionais e cognitivas que emergem da revisão de literatura sobre problemas perversos em políticas públicas. Os autores argumentam que soluções podem ser desenvolvidas, apesar das dificuldades em reformar processos de governança para solucionar os problemas perversos mais efetivamente.

As análises desenhadas a partir da compreensão de problemas complexos em políticas públicas e suas consequências imprevistas na intervenção de políticas públicas em áreas de risco e incerteza surgiram em vários campos durante a década de 1970 (BRIAN; ALFORD, 2013). Os problemas modernos de "planejamento social ou político", segundo Rittel and Webber's (1973), são diferentes dos enigmas técnicos abordados pelas ciências físicas e de engenharia, geralmente "mal definidos" e dependem de julgamentos políticos ao invés de certezas científicas. Assim, a maioria dos principais problemas das políticas públicas são "perversos", essencialmente resistentes a uma definição clara e a uma solução acordada.

É nesse cenário que estudos que se propõem a analisar políticas públicas enfatizando a abordagem do *policy process* e da *Policy Analysis* ganham importância. Considera-se importante enfatizar a abordagem do *policy process* aplicada a estruturas de governança desenvolvidas para lidar com essa complexidade. Essas estruturas envolvem relações de delegação e intermediação, em que há multiplicidade de atores envolvidos, que possuem preferências heterogêneas, diferentes graus de acesso à informação e diferentes estruturas de incentivo.

Procopiuk e Frey (2009) explicam que a *Policy Analysis* permite, pois, abordar simultaneamente as inter-relações institucionais, os processos políticos e o conteúdo da política articulada:

A *Policy Analysis*, portanto, tem por objetivo uma melhor compreensão da complexidade relacional, cada vez mais interativa e dinâmica, do sistema político-administrativo em ação, ou seja, na elaboração e execução de políticas públicas. Além disso, oferece importantes instrumentos avaliativos desenhados especialmente para a obtenção de subsídios para o aprimoramento da gestão pública e dos processos políticos ao permitir pôr em evidência o posicionamento dos diferentes atores e os efeitos de suas decisões no seu entorno relacional. (PROCOPIUK; FREY, 2009, p. 64).

A opção por trabalhar com a abordagem do *Policy Analysis* traz consigo uma orientação teórica que guarda proximidade com a Teoria da Racionalidade Limitada. Conforme já explicitado, a ideia central dessa abordagem é que os indivíduos procuram ser

racionais porém, são restringidos por uma capacidade cognitiva limitada e informações incompletas.

Assim, procedimentos ou processos de escolha são estabelecidos de forma a conservar a estrutura básica da escolha racional, modificando-a para acomodar essas dificuldades. Utilizando a abordagem do *Policy Analysis* considerando um cenário com racionalidade limitada dos atores, torna-se mais efetiva a análise desses processos ou procedimentos que compõe a estrutura de governança dos municípios a serem analisados.

Frey (2000) salienta que é visando o entendimento de leis e princípios próprios das políticas públicas específicas, que a abordagem da '*policy analysis*' pretende analisar a inter-relação entre as instituições políticas, o processo político e os conteúdos de política. Dessa forma, a definição de *Policy Analysis* fornece subsídios à avaliação proposta, a qual busca em seu primeiro momento avaliar a execução/ implementação de políticas públicas pelos governos locais para, em seguida investigar quais fatores afetam esses resultados, buscando nesse segundo momento analisar a ação do Estado.

1.3.3. Neoinstitucionalismo

Dando continuidade aos pontos abordados na seção anterior, o Neoinstitucionalismo aparece como a orientação teórica que oferece o conjunto de premissas à abordagem proposta. Essa corrente teórica enfatiza a autonomia relativa das instituições políticas e figura como alternativa teórica em que as instituições voltam a assumir o papel de variáveis explicativas da dinâmica política dos atores em bases empíricas. Assim, para o entendimento do referencial teórico em que a proposta está ancorada é importante o esclarecimento do termo e do estado arte desse tópico.

As teorias políticas contemporâneas sofreram forte influência da Economia, em especial, a partir do resultado dos trabalhos pioneiros de Anthony Downs, James Buchanan, Gordon Tullock, George Stigler e Mancur Olson (FEREJOHN; PASQUINO, 2001). Esses trabalhos partem de três premissas: indivíduos racionais lutam por seus próprios interesses; as preferências são completas e transitivas e indivíduos adotam estratégias de maximização para decidir, ou seja, os agentes sociais estariam interessados na maximização da riqueza, de votos, ou de outras dimensões mais ou menos mensuráveis em termos de quantidades e sujeitas a constrangimentos de recursos materiais (OSTROM; OSTROM, 1971).

Os trabalhos dessa abordagem teórica tendem a retratar a política como um reflexo da sociedade; os fenômenos políticos como as consequências agregadas do comportamento individual; a ação como o resultado de escolhas baseadas no interesse pessoal calculado; a história como sendo eficiente no alcance de desfechos singulares e adequados e a tomada de

decisões e a alocação de recursos como os focos centrais da vida política (MARCH; OLSEN, 2008).

Contudo, diversos autores (FEREJOHN; PASQUINO, 2001; MARCH; OLSEN, 2008; MARCH, 2009) atentam que as evidências experimentais existentes sugerem que as pessoas se desviam sistematicamente das previsões dessa teoria da escolha. Assim, em contraponto a esse modelo teórico surge o neoinstitucionalismo, ilustrado por March e Olsen (2008) como um pensamento teórico recente na Ciência Política que combina elementos desses estilos teóricos com uma preocupação a respeito das instituições. Para os autores, essa corrente teórica enfatiza a autonomia relativa das instituições políticas, as possibilidades de ineficiência na história e a importância da ação simbólica para um entendimento da política.

March e Olsen (2008) apontam que o ressurgimento das instituições, como protagonistas do processo político, é uma consequência da moderna transformação das instituições sociais e do persistente comentário de seus observadores. “As instituições sociais, políticas e econômicas tornaram-se maiores, consideravelmente mais complexas e cheias de recursos e, *prima facie*, mais importantes para a vida coletiva” (MARCH; OLSEN, 2008, p. 121)

Peres (2008) realizou ampla revisão de literatura sobre a ascensão histórica da abordagem neoinstitucionalista. O autor buscou resgatar elementos do antigo institucionalismo e do comportamentalismo (behaviorismo) para explicar as principais características dessa abordagem. No primeiro caso, uma oposição radical à abordagem comportamentalista que floresceu nos anos de 1920-1930 e se tornou hegemônica ao longo das décadas de 1940, 1950 e 1960; no segundo caso, a articulação sintética de elementos do próprio comportamentalismo com elementos do que se convencionou chamar de antigo institucionalismo.

O antigo institucionalismo teve sua abordagem centrada na análise das constituições formalmente estabelecidas, contudo, essa abordagem não foi capaz de explicar diversos fenômenos políticos que ocorreram no início do século XX, tais como: o nazismo, o fascismo e o socialismo. Com uma análise centrada no individualismo metodológico, o comportamentalismo surge como vertente teórica alternativa, cuja proposta consiste em prever e controlar comportamentos. Peres (2008) explica que a Psicologia aderiu ao comportamentalismo e que aos poucos, essa abordagem se espalhou pelas Ciências Sociais.

O neoinstitucionalismo surge como uma alternativa teórica, onde as instituições voltam a assumir o papel de variáveis explicativas da dinâmica política dos atores em bases empíricas. Essa ascensão da abordagem deve-se, principalmente, segundo Peres (2008), a uma

controvérsia teórica no campo da Economia, voltada ao problema da tomada de decisões em um contexto de escolhas coletivas. De acordo com a abordagem neoclássica:

as escolhas racionais tomadas individualmente, sob determinadas condições de racionalidade, produziram instabilidade coletiva, ou seja, conduziram à irracionalidade do ponto de vista social. Este era um problema claramente político ao qual o comportamentalismo econômico baseado na simples e ortodoxa ideia da “escolha racional” individual não podia responder, nem do ponto de vista teórico, [...], nem do ponto de vista empírico, uma vez que, no mundo real, as decisões coletivas são tomadas com certo grau de estabilidade, ao contrário do que se poderia deduzir do modelo teórico (PERES, 2008, p. 63).

Rocha (2005) acredita que o neoinstitucionalismo busca se consolidar como uma referência teórica contrapondo-se aos modelos pluralista e marxista. O autor ressalta que, nas décadas de 50 e 60, predominavam discussões teóricas com base nesses modelos, em que a análise pluralista tinha por base o entendimento de que o governo e suas políticas eram resultados dos *inputs* vindos da sociedade e a marxista, partindo das relações entre economia, classes sociais e Estado, entendia que o Estado apenas cumpria o papel de defender os interesses do capital. Ambas abordagens centravam suas análises na sociedade:

Assim, contrapondo-se a esse enfoque, por volta de meados dos anos 80, difunde-se o modelo analítico neoinstitucionalista. Em sua primeira versão, denominada *state-centered*, o neoinstitucionalismo recoloca o Estado como foco analítico privilegiado: é ele que passa a explicar a natureza das políticas governamentais (ROCHA, 2005, p. 13).

Para March e Olsen (2008), na maior parte dos casos, a Ciência Política moderna descreveu os eventos políticos como a consequência de decisões calculadas, a visão proeminente do comportamento humano é uma visão da escolha. Já o neoinstitucionalismo baseia-se em um papel mais autônomo para as instituições políticas em que o Estado não apenas é afetado pela sociedade, mas também a afeta. Nessa perspectiva os autores entendem os resultados políticos como uma função de três fatores: a distribuição de preferências (interesses) entre atores políticos, a distribuição de recursos (poderes) e os constrangimentos impostos pelas regras do jogo (constituições).

Para o neoinstitucionalismo tanto as preferências quanto à distribuição de poderes não são fatores exógenos. Argumenta-se que na política, bem como no restante da vida, as preferências são desenvolvidas por meio de uma combinação de educação, doutrinação e experiência. Da mesma forma, as instituições políticas afetam a distribuição dos recursos, o que por sua vez afeta o poder dos atores políticos, afetando, por consequência, as instituições políticas.

March e Olsen (2008) ressaltam que a principal fonte do desafio institucionalista é empírica. Os autores ressaltam que “os observadores dos processos de tomada de decisão

discernem com regularidade características difíceis de serem relacionadas com uma concepção de escolha coletiva orientada para o resultado” (MARCH; OLSEN, 2008, p. 131).

Já Peres (2008) salienta que os neoinstitucionalistas retomam as instituições como objeto primordial da análise, contudo, diferentemente do antigo institucionalismo, passam explorar abordagens que privilegiam maior precisão conceitual e definições operacionais de forma a priorizar o tratamento empírico de dados, prioridade herdada do comportamentalismo. Em suma, “o neoinstitucionalismo tem como característica teórica central a síntese epistemológica e metodológica de parte do comportamentalismo com parte do antigo institucionalismo” (PERES, 2008, p. 65).

Por fim, ressalta-se que a presente pesquisa, ao adotar a análise da estrutura de governança dos governos locais, está enquadrado na abordagem teórica neoinstitucionalista, uma vez que reconhece a importância das instituições para promoção de políticas públicas, bem como a centralidade do Estado nesse processo, que tem sua atuação influenciada pelas instituições ao mesmo tempo que as influencia. É nesse contexto que essa proposta pretende analisar os aspectos da governança, os quais podem contribuir para melhorar o desempenho em Políticas Públicas.

1.3.4 Instituições, Ambiente Institucional e Arranjo Institucional

Para início da análise do tópico, considera-se importante a revisão de literatura sobre alguns conceitos/definições relevantes para a compreensão da proposta, são eles o conceito de instituição, ambiente institucional e arranjo institucional, além de compreender como esses elementos atuam na governança local.

Fiani (2011) aborda a interface entre instituições, ambiente e arranjo institucionais, e estruturas de governança. Para o autor, é visando promover cooperação e reduzir conflitos, de forma a aumentar a coordenação entre as atividades econômicas e reduzir o desperdício, que as sociedades elaboram regras – instituições. Nesse sentido, instituições podem promover a cooperação e reduzir os conflitos de interesse que ameaçam limitar, ou até mesmo inviabilizar, as transações necessárias para que os fatores de produção sejam combinados.

Pires e Gomide (2014) apontam que dois importantes debates sobre o contexto institucional de implementação de políticas públicas no Brasil. O primeiro debate destacado pelos autores é a importância da construção e da qualidade das burocracias estatais para a realização de políticas de desenvolvimento. Já segundo trata da relação entre o ativismo dessas burocracias estatais e a inclusão de atores sociais e políticos.

Para Fiani (2011), ao analisar instituições deve-se considerar o ambiente institucional e o arranjo institucional. Para definir ambiente institucional, o autor utiliza a definição proposta por Davis e North (1971), em que o ambiente institucional é entendido como o conjunto de regras fundamentais de natureza política, social e legal, que estabelece a base para a produção, a troca e a distribuição. Já os arranjos institucionais são percebidos como arranjos entre unidades econômicas, que governam a forma pela qual essas unidades podem cooperar ou competir, a forma como um sistema econômico coordena um conjunto específico de atividades econômicas.

Pires e Gomide (2014) explicam que se o ambiente institucional trata das regras gerais que estabelecem o fundamento para o funcionamento dos sistemas político, econômico e social, os arranjos institucionais, por outro lado, compreendem as regras específicas que os agentes estabelecem para si nas suas transações econômicas ou nas suas relações políticas e sociais particulares, definindo assim, a forma particular de coordenação de processos em campos específicos, delimitando quem está habilitado a participar de um determinado processo, o objeto e os objetivos deste, e as formas de relações entre os atores.

Fiani (2013) ressalta que existem diferentes estruturas institucionais que organizam a interação entre os agentes na sociedade. Essas estruturas institucionais são chamadas de estruturas de governança. Ao estudar governança, o pesquisador está estudando, portanto, arranjos institucionais que regulam interações. Cabe considerar que além dos arranjos institucionais, o ambiente institucional também difere, e esse pode estar mais ou menos sujeito a distúrbios.

Quanto à estrutura de governança, Fiani (2011) opta por adotar a definição que a entende como:

o conjunto de regras – instituições – que fornecem o arcabouço em que as transações se desenvolvem. As regras de uma estrutura de governança especificam quais agentes envolvidos em uma transação, qual é seu objeto (ou quais são seus objetos) e que tipo de interações pode haver entre os agentes no desenvolvimento da transação. (FIANI, 2011, p. 93)

Já o ambiente institucional define regras gerais das relações em sociedade, é a base de organização para que agentes organizem arranjos institucionais específicos relacionados às transações particulares. Assim, entende-se o ambiente institucional como determinante dos parâmetros de custos das estruturas de governança.

Os conceitos destacados são centrais para análise proposta. Esses conceitos coordenam aspectos e ajudam a definir o recorte de análise proposto, a estrutura de governança dos municípios brasileiros, assim, para consolidá-los de forma mais sistêmica foi elaborado o

quadro resumo a seguir, Quadro 1, que explicita quatro conceitos centrais a essa proposta: instituições, ambiente institucional, arranjo institucional e estrutura de governança.

Quadro 1

Quadro síntese conceitual de aspectos de instituições e governança

Conceito	Definição	Referência
Instituições	“Instituições são regras do jogo em uma sociedade ou, mais formalmente, são as restrições elaboradas pelos homens que dão forma a interação humana. Em consequência, elas estruturam incentivos no intercâmbio entre os homens, quer seja ele político, social ou econômico”.	North (1990, p. 3)
	“uma instituição será definida como um conjunto de regras formais e informais, incluindo os arranjos que garantem sua obediência”.	Furubotn e Richter (1998, p.6)
	“regras que constroem o comportamento dos agentes”	Fiani (2013, p. 20)
Ambiente institucional	É o fundamento para o funcionamento dos sistemas político, econômico e social, os arranjos institucionais.	Gomide e Pires (2014)
	“é constituído pelas regras políticas, sociais e legais mais básicas e gerais que estabelecem o fundamento para o funcionamento do sistema econômico . Essas regras gerais e básicas definiriam o sistema político e econômico”	Davis e North (1971)
Arranjos institucionais	“as regras que os agentes privados estabeleceriam para si, nas suas transações econômicas ou nas suas relações políticas e sociais particulares”	Davis e North (1971)
	“conjunto de regras, mecanismos e processos que definem a forma particular como se coordenam atores e interesses na implementação de uma política pública específica.”	Gomide e Pires (2014, p. 13)
	“compreendido como as regras, organizações e processos que definem o desenho específico de uma determinada política pública, estabelecendo a articulação entre os seus atores e interesses.”	Lotta, Galvão e Favareto (2016, p. 2761)
Estruturas de governança	São “arranjos institucionais que regulam o funcionamento do sistema econômico”	Fiani (2011, p. 84)
	é o conjunto de regras – instituições – que fornecem o arcabouço em que as transações se desenvolvem. As regras de uma estrutura de governança especificam quais agentes envolvidos em uma transação, qual é seu objeto (ou quais são seus objetos) e que tipo de interações pode haver entre os agentes no desenvolvimento da transação.	Fiani (2011, p. 93)

Fonte: elaborado pela autora.

Fiani (2011) explica que regras/instituições estruturam a interação dos agentes, contudo, não representam apenas barreiras e restrições, mas também oferecem oportunidades para esses atores. Para ele, as instituições simultaneamente capacitam os indivíduos a realizar em conjunto aquilo que eles não conseguiriam fazer isoladamente, além de restringirem as formas pelas quais os indivíduos poderiam atuar conjuntamente.

Entre os autores da corrente neoinstitucionalista há um consenso claro: instituições importam e são variáveis explicativas para os resultados alcançados pela atuação estatal nas políticas públicas e, por conseguinte, no desenvolvimento econômico. Contudo, há ainda duas perspectivas de análise importantes uma que valoriza o papel do ambiente institucional para promoção do desenvolvimento e outra que aponta os arranjos institucionais adequados, em especial na promoção de políticas públicas, como principal impulsor do desenvolvimento econômico.

Acemoglu e Robinson (2012) consideram que os diferentes resultados no desenvolvimento econômico dos países é consequência direta das instituições políticas e econômicas. Nesse contexto, as instituições políticas assumem um papel preponderante uma vez que são elas que moldam ou definem o modelo que as instituições econômicas assumirão. Nessa proposta fica claro o papel do ambiente institucional para promoção do desenvolvimento.

Já Pires e Gomide (2014) salientam a importância dos arranjos institucionais para o desenvolvimento. Para os autores os arranjos institucionais em políticas públicas são impactados por duas dimensões a capacidade técnico-administrativa e a capacidade política. Assim, mesmo em um contexto onde ambiente institucional é caracterizado pela existência de instituições representativas, participativas e de controle (social, burocrático e judicial), são necessárias, também, capacidades políticas para a inclusão de múltiplos atores, o processamento dos conflitos decorrentes e a formação de coalizões políticas de suporte para os objetivos e as estratégias a serem adotadas.

Lotta e Favareto (2016) consideram a existência de quatro categorias de análise fundamentais para se compreender um arranjo organizacional no caso brasileiro: a intersectorialidade, as relações federativas, a participação social e a territorialidade. Essas dimensões, para os autores, são capazes de relacionar a articulação entre os diversos atores participantes de políticas públicas.

Fiani (2013) argumenta que os arranjos institucionais são importantes para a formulação de políticas de desenvolvimento, em especial para as políticas que demandam cooperação por parte de agentes privados. O autor ressalta ainda que “há evidências de que a construção de arranjos institucionais adequados é condição para a consecução de políticas públicas bem-sucedidas” (FIANI, 2013, p.8).

Lotta, Galvão e Favareto (2016) apontam o papel que as transformações político sociais vivenciadas pelo país têm exercido no advento de instituições mais ativas e participativas, antes inexistentes, tal fato favorece a permeabilidade do Estado em uma dinâmica de construção de políticas públicas com mais regulação e maior participação da sociedade civil. Evidenciando a complexidade da relação entre diferentes entes governamentais (estados, municípios e governo federal), alçados todos à categoria de autônomos e competentes na produção de políticas, reforçando a necessidade de arranjos institucionais robustos de forma viabilizar a provisão de bens e serviços públicos.

A presente pesquisa tem por objetivo a análise de como os aspectos práticos da governança local, um tipo de arranjo institucional, é capaz de influenciar os resultados

alcançados pelos governos locais brasileiros na execução de políticas públicas, guardando alinhamento com a perspectiva de análise proposta por Fiani (2011, 2013).

Lotta e Favareto (2014) apontam a análise dos arranjos institucionais como mecanismo importante para a observação de variáveis centrais para a compreensão de como os atores envolvidos são definidos, bem como de que forma se efetiva a governança, os processos decisórios e os graus de autonomia. Para Fiani, “os arranjos institucionais oferecem uma possibilidade muito mais promissora e interessante, ao fornecer instrumentos analíticos para políticas públicas quando há a necessidade de cooperação de agentes privados” (FIANI, 2013, p.6). Nesse sentido, justifica-se a investigação das estruturas de governança nos municípios brasileiros, analisando como e em quais aspectos tais arranjos afetam os resultados na execução de políticas de públicas, e com isso, propor mecanismos de melhor prestação de serviços aos cidadãos.

1.3.5 Governança de Políticas Públicas

Para iniciar a análise das estruturas de governança, é necessária a abordagem do conceito de governança, no entanto não existe consenso sobre esse conceito. Bovaird (2005) esclarece que o surgimento da governança como um conceito-chave no domínio público é relativamente recente. Peci, Pieranti e Rodrigues (2008) e Bovaird (2005) enfatizam que a evolução da administração pública e das reformas da gestão pública, nas décadas recentes, tem dado lugar a discussão sobre governança.

Bovaird (2005) esclarece ainda que nos anos 1980 e início dos anos 1990, o ‘*New Public Management*’ (NPM) surgiu como um ponto dominante na literatura de administração pública, não somente nos Estados Unidos e Reino Unido como em muitas outras partes do mundo. Contudo, Peci, Pieranti e Rodrigues (2008) ressaltam que a governança assume uma importância cada vez maior e se refere às relações complexas uma vez que os modelos limitados da NPM são inadequados para explicar satisfatoriamente os processos mais complexos e dinâmicos de tomada de decisão pública contemporânea.

Soma-se isso ao fato de as burocracias tradicionais terem se mostrado incapazes de resolver os tipos de problemas que o governo enfrenta atualmente. Estes problemas - muitas vezes chamados "problemas perversos" - não têm soluções claras, apenas resoluções temporárias e imperfeitas (HARMON; MAYER, 1986 apud MCGUIRE, 2006). O'Toole (1997) sugere que as políticas que lidam com questões tão complexas, cada vez mais necessitam de estruturas de coordenação para sua execução.

Após análise de alguns artigos sobre governança, observou-se diversas definições adotadas do termo. Essas definições são resumidas no quadro a seguir:

Quadro 2
Definições de governança

Definição	Referência
“Auto-organização de redes interinstitucionais caracterizadas por independência, troca de recursos, regras do jogo e significante autonomia do estado”.	Rhodes (1997, p.15).
Governança é o processo de tomada de decisão e o processo pelo qual as decisões são implementadas ou não implementada. Pode ser visto como um conjunto de medidas das relações entre: governados e o governo. A noção de governança engloba as regras do jogo (as relações entre governantes e governados), os jogadores no jogo, e o “árbitro”, se houver. Jogadores ativos são o Estado (governo e suas instituições) e elementos da sociedade civil.	McCall e Dunn (2012)
“As interações entre estruturas, processos e tradições que determinam como o poder e as responsabilidades são exercidas, como as decisões são tomadas, e como cidadãos ou outras partes interessadas serão ouvidos”.	Graham et al. (2003, p. 2)
Qualifica as relações que o Estado (domínio dos políticos e burocratas) desenvolve com o setor privado (domínio das empresas e consumidores) e o terceiro setor (domínio da cidadania organizada em torno dos seus interesses).	Peci, Pieranti e Rodrigues, (2008)

Fonte: elaborado pela autora

Dentre as várias existentes, a definição que surge a partir de estudos orientados a identificar as condições que garantam um Estado eficiente, melhor se adequa aos objetivos da presente proposta. Pode-se, assim, entender governança como o que “deslocou o foco da atenção das implicações estritamente econômicas da ação estatal para uma visão mais abrangente, envolvendo as dimensões sociais e políticas da gestão pública” (DINIZ, 1995, p. 400). A capacidade governativa passa a ser avaliada também pela forma que o governo exerce o seu poder.

França, Junior e Sampaio (2012) também realizaram revisão de literatura sobre o conceito de governança. Para os autores esse conceito:

volta-se a fenômenos da política, expressivos na era moderna e contemporaneamente de algumas particularidades. Quando se fala em governança, o senso de reciprocidade entre atores, estruturas e institucionalidades, torna-se presente no campo da análise e no universo propositivo das políticas públicas (FRANÇA; JUNIOR; SAMPAIO, 2012, p. 115).

A definição de governança adotada por Bovaird (2005) é de que governança “são as regras, estruturas e processos os quais constituem os princípios da governança pública que precisam ser estabelecidos e acordados dentro de um governo”.

De acordo com o Kauffmann, Kraay e Mastruzzi (2004), governança pode ser entendida como a totalidade das diversas maneiras pelas quais os indivíduos e as instituições, públicas e privadas administram seus problemas comuns de forma cooperativa. Assim, governança diz respeito não só a instituições e regimes formais autorizados a impor obediência, mas também a acordos informais que atendam aos interesses das pessoas e

instituições. França, Junior e Sampaio (2012) destacam, ainda, que governança na esfera pública confere aos governos eficácia como prestador de serviços à sociedade.

Além do exposto é válido lembrar que a presente pesquisa tem por objeto de análise dos aspectos práticos da governança local dos municípios brasileiros e em que medida é possível associar os resultados alcançados por esses municípios na execução de políticas públicas às características dessa estrutura. Fiani (2011, p.99) salienta que “toda estrutura de governança apresenta um custo de ser constituída: um custo de estabelecimento” esses custos envolvem custos de negociação para definição dos termos e regras de interação entre os atores. Contudo, o estabelecimento dessas estruturas torna-se vantajoso por permitir a prestação de serviços de mais qualidade tal como já explicitado na justificativa do trabalho.

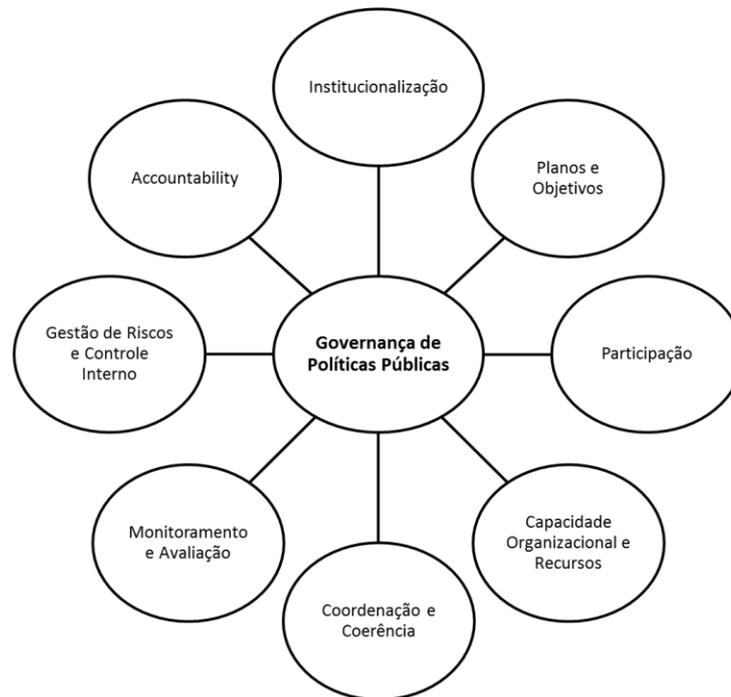
Em suma, essa seção apresentou conceitos relevante para compreensão da governança de políticas públicas, além de como a discussão sobre o tema tem sido abordada pela literatura recente. Tal como já mencionado anteriormente, esses conceitos e definições darão os subsídios teóricos para a quarta etapa da pesquisa proposta.

1.3.6 Governança Local: aspectos práticos, éticos e de controle

A governança de políticas públicas tem sido trabalhada diversas perspectivas, atualmente a discussão sobre avaliação da governança de políticas públicas, em especial, na esfera local, tem ganhado importância. Mais recentemente com intuito de elaborar uma ferramenta para avaliação de políticas públicas, o Tribunal de Contas da União (TCU) propôs o Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas (BRASIL, 2014-b). Nesse documento, o TCU levando em consideração todo o referencial teórico da temática, construiu o ‘Modelo do TCU para Avaliação da Governança em Políticas Públicas’ composto por oito componentes, veja a Figura 6:

Figura 6

Componentes do Modelo do TCU para Avaliação de Governança em Políticas Públicas



Fonte: TCU.

O modelo proposto pelo TCU está ancorado em referencial, associado não apenas na observância dos princípios de boa governança, mas também, e principalmente, a modelos de governança, a aspectos típicos do ambiente de políticas públicas. Dessa forma, o modelo proposto optou por essa abordagem teórica, pois buscou-se um referencial teórico em que os componentes e fatores da boa governança fossem mais diretamente articulados ao universo das políticas públicas. O modelo de avaliação de governança do TCU destaca-se dos demais por incluir variáveis que envolvem aspectos práticos da execução de políticas públicas é o caso da capacidade de recursos e da avaliação e monitoramento, por exemplo.

No âmbito local diversos estudos têm se dedicado a avaliar a governança na estruturação de planos e políticas. No presente referencial teórico optou-se por destacar dois estudos. O estudo de caso aplicado em Queensland/AUS por Kim et al. (2016) em que foi investigada a aplicação de oito princípios normativos da governança no desenvolvimento do Plano de Conservação do município, são eles: legitimidade, inclusão, equidade, *accountability*, a integração, adaptabilidade, transparência e capacidade (*capability*).

E o trabalho realizado por McCall e Dunn (2012) que explora o potencial do uso de ferramentas com uso de informações georreferenciadas para planejamento espacial da participação, os autores trabalham a relação entre governança, planejamento espacial da

participação e geoinformação. Ressaltam que a governança deve observar a cinco princípios, *accountability*, legitimidade, respeito, equidade e competência.

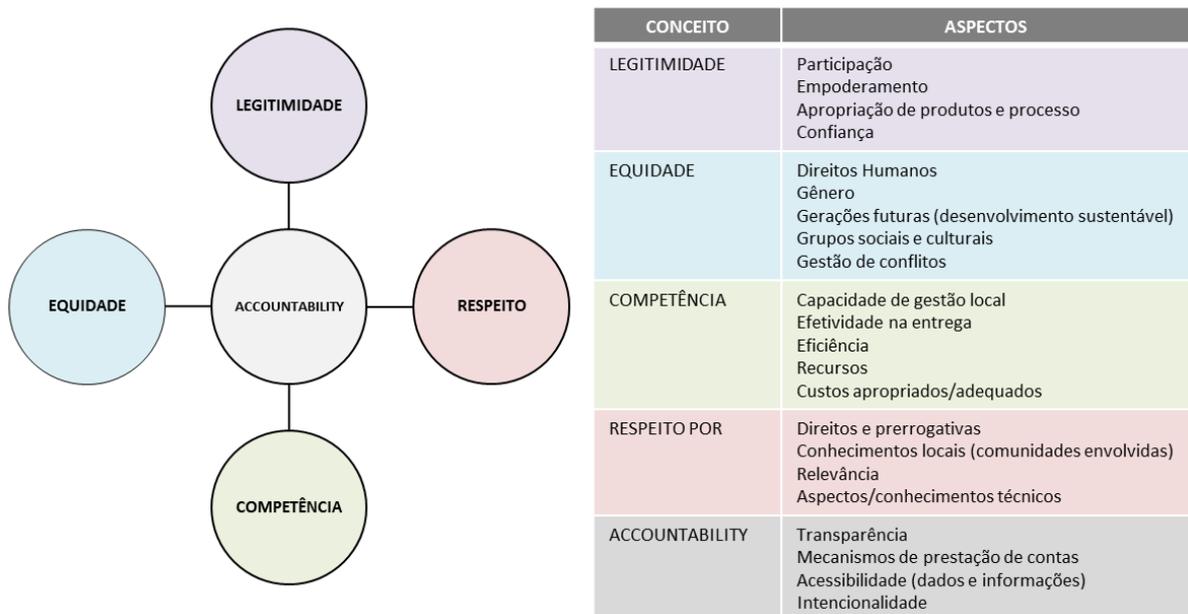
A avaliação realizada por Kim et al. (2016) percebeu como limitação do processo de construção do plano: a cultura institucional do Governo de Queensland, a falta de transparência, a capacidade limitada de incorporar dados novos e sugestões dos participantes, e, por fim, a limitações na capacidade de implementação.

Um conceito central para análise proposta por Kim et al. (2016) é o de Legitimidade, os autores adotaram o conceito proposto por Cash (2003), em que Legitimidade refere-se a percepção de que “a produção de informação e tecnologia respeita as partes interessadas bem como valores e crenças divergentes, de forma imparcial em sua conduta, e justa no tratamento dos pontos de vista e interesses opostos” (CASH et al., 2003, p. 8086).

McCall e Dunn (2012) consideram quatro princípios das relações e processos entre governantes e governados: a legitimidade, respeito, equidade e competência, e o quinto, é o princípio que abrange os demais, que é a *Accountability*. Assim, para os autores, a *Accountability* representa a essência da boa governança, sendo assim, um conceito central formado pelos outros quatro princípios. A Figura 7 a seguir auxilia a compreensão de conceitos e aspectos que devem compor a governança de acordo com McCall e Dunn (2012):

Figura 7

Esquema do modelo de avaliação da Governança Local proposto por McCall e Dunn (2012)



Fonte: adaptado de McCall e Dunn (2012)

McCall e Dunn (2012) explicam que ao levar em conta as contribuições para empoderamento, legitimidade, participação e equidade por meio de processos participativos pode-se apoiar a aplicação de princípios da governança, tais como transparência, participação, *accountability*, eficácia e coerência.

O modelo proposto por Kim et al.(2016) classifica os princípios da governança em critérios ético-normativos e práticos-normativos. Os critérios ético-normativos (legitimidade, inclusão e equidade) abrangem os princípios morais que, idealmente, orientam a conduta dos participantes em qualquer processo deliberativo. Já os práticos-normativos (*Accountability*, a integração, a adaptabilidade, a transparência e capacidade (*capability*)) são princípios que guiam os aspectos práticos da gestão do programa.

McCall e Dunn (2012) trabalham ainda com a separação entre valores e objetivos da governança. Tal divisão guarda semelhança com a proposta de Kim et al. (2016) que divide os princípios da governança em princípios éticos e práticos. Lockwood et al. (2010) salientam que os princípios normativos são importantes para orientar como e em que direção os processos de governança devem acontecer.

Para os autores, em termos operacionais, abordagens participativas no planejamento são promovidas por razões de eficiência e eficácia, recursos, relevância, *responsiveness* e seu suposto baixo custo. Assim, a participação social contribui para um envolvimento da população com o planejamento proposto, bem como o comprometimento com sua implantação.

Já Kim et al. (2016) propõem o aumento da participação social como alternativa para aumento da legitimidade, contudo alertam que apenas uma maior participação não é capaz de garantir a consecução desses resultados éticos ou instrumentais. Da Fonseca e Bursztyjn (2009) apontam que a consulta popular pode ser usada para justificar decisões já tomadas, reforçando os desequilíbrios sociais existentes e gerando insatisfação com o planejamento.

Kim et al. (2016) concluem que, embora a governança dos processos de tomada de decisão pareça amplamente conhecida, a incapacidade de resolver os obstáculos à boa governança, na prática, permanece influentes sobre os resultados das decisões. Após realização de entrevistas para classificação dos oito critérios pré-definidos por ordem de importância, o estudo de caso concluiu que a capacidade/competência, a inclusão e a legitimidade foram os critérios eleitos mais importantes, enquanto a equidade e a adaptabilidade foram consideradas menos importantes.

Já McCall e Dunn (2012) destacam como aspectos centrais da (denominada pelos autores como) ‘boa governança’, noções de participação em processos de compra, análise e validação do conhecimento; propriedade da informação; equidade no controle da comunidade e *Accountability*; ferramentas e metodologias adequadas aos atores locais; e o tratamento do uso do conhecimento de grupos locais como legítimos.

Dessa forma a proposta busca compor um modelo de avaliação da governança local que concilie e leve em consideração todo o proposto pelos diversos de modelos de analisados, construindo uma proposta robusta capaz de contemplar aspectos éticos e valores, bem como aspectos práticos e normativos que cumprem importante papel na estruturação da governança local.

Levando em consideração os modelos de avaliação de governança propostos por Kim et al. (2016), McCall e Dunn (2012), bem como os achados no documento do TCU (BRASIL, 2014-b), foram levantados oito principais construtos afetos ao conceito de governança. Após a compatibilização dos elementos da governança levantadas pela análise bibliográfica com as levantadas pela análise documental, foi obtido como resultado uma proposta de modelo com oito dimensões (Legitimidade, Equidade, *Accountability*, Integração, Adaptação, Capacidade, Monitoramento e Avaliação, Institucionalização). Esses elementos foram mesclados e organizados de forma a reduzir duplicidades e aumentar a robustez da análise proposta alinhando pontos fortes de todos os modelos considerados.

Ancorado na proposta dos autores supracitados (MCCALL; DUNN, 2012; KIM et al., 2016;) propôs-se ainda a divisão dessas oito dimensões em três grupo, classificados em aspectos práticos, éticos e de controle, sendo:

- **Aspectos práticos:** relacionam-se aos princípios que guiam os aspectos práticos da gestão do programa, com o objetivo de orientar como e em que direção os processos de governança devem acontecer. Estão ligados aos aspectos práticos, as seguintes dimensões: capacidade, integração e institucionalização.
- **Aspectos éticos:** relacionam-se aos princípios morais ou valores que, idealmente, orientam a conduta dos participantes em qualquer processo deliberativo. Estão ligados aos aspectos éticos, as seguintes dimensões: legitimidade e equidade.
- **Aspectos de controle:** relacionam-se às questões relativas a transparência, controle interno e monitoramento e avaliação das ações implantadas. Estão

ligados aos aspectos de controle as seguintes dimensões: *accountability*, adaptação e avaliação e monitoramento.

a) Aspectos práticos

Os aspectos práticos da governança local remetem às questões diretamente ligadas à gestão de programas e à provisão de bens e serviços públicos. A primeira dimensão dos aspectos práticos é a **Capacidade**, a qual refere-se não apenas a recursos financeiros, mas a toda ordem recursos necessários para a provisão de bens e serviços públicos.

McCall e Dunn (2012) utilizam o termo competência para esse construto, para os autores, a "competência" é entendida em termos de viabilidade, capacidade de gestão local, sustentabilidade técnica, e de recursos, resultando também em uma relação custo-efetividade. Uma forma de dimensionar capacidade é considerar o proposto por Cassiolato e Guerresi (2010), por meio da previsão das atividades necessárias e os recursos correspondentes para sua realização, de forma logicamente encadeada com os resultados (produtos e efeitos) que a política ou programa se propõe a realizar.

Fernandes (2016) esclarece que o conceito de capacidade institucional foi desenvolvido para dar subsídios às estratégias de medição dessa capacidade para projetos de intervenção fossem elaborados com vistas a seu fortalecimento institucional. Nesse sentido, a capacidade institucional envolve a identificação dos objetivos e metas da instituição com o propósito de aprimorá-la ou reforçá-la. A autora destaca a importância da identificação das dimensões de análise em um projeto de avaliação de capacidade.

Considerando as diferentes propostas da avaliação de capacidade existentes, optou-se por dar enfoque à análise de recursos para determinação da capacidade, de forma que buscou-se dividir essa análise em três principais aspectos: os recursos humanos, recursos financeiros e tecnológicos, Tabela 1 a seguir:

Tabela 1
Resumo das dimensões dos aspectos práticos da Governança Local

Dimensão	Definição	Referência Bibliográfica
Capacidade	Refere-se à existência de recursos suficientes, habilidades de liderança, conhecimentos e experiências que permitem que a empresas e funcionários entregar de forma eficaz suas responsabilidades. Trata-se, assim, da capacidade de gestão local, sustentabilidade técnica, e de recursos, resultando também em uma relação custo-efetividade.	McCall e Dunn (2012) Kim et al. (2016)
Integração	Refere-se à existência de conexões entre a coordenação e os diferentes níveis de governança. Essas conexões entre a coordenação e as organizações devem estar no mesmo nível de governança. Além disso, deve existir alinhamento das prioridades, planos e atividades entre as organizações de governança. Coordenação e coerência de políticas são valores importantes a serem aspirados no processo.	Peters (2013) Kim et al. (2016)
Institucionalização	Refere-se a aspectos, formais ou informais, da existência da política, relacionados a capacidades organizacionais, normatização, padrões, procedimentos, competências e recursos que possibilitam o alcance dos objetivos e resultados da política pública. Refere-se a definição de políticas e normas que suportem as atividades do setor público.	Calmon e Costa (2013)

Fonte: elaborado pela autora

Integração é outra dimensão identificada, a qual compõe os aspectos práticos da governança local. É um conceito proposto por Kim et al. (2016), mas que também aparece no modelo de avaliação proposto pelo TCU (BRASIL, 2014-b) como Coordenação e Coerência. Kim et al. (2016) traduzem o conceito pelo alinhamento das prioridades, planos e atividades entre as organizações de governança. Peters (2013) reforça que coordenação e coerência de políticas são valores que devem estar presentes no processo da governança. Uma coordenação fraca poderá resultar na piora da qualidade dos serviços prestados pelo governo.

O último construto que compõe os aspectos práticos da governança local é a **Institucionalização**. Calmon e Costa (2013) alertam que políticas públicas formalmente institucionalizadas dispõem de maior grau de governança. Freitas (2005) explica que a institucionalização, legitimidade e capacidade organizacional são conceitos correlatos. Assim, institucionalização pode ser entendida como composta por aspectos, formais ou informais, da existência da política, relacionados a capacidades organizacionais, normatização, padrões, procedimentos, competências e recursos que possibilitam o alcance dos objetivos e resultados da política pública.

b) Aspectos éticos

Os aspectos éticos da governança local podem ser compreendidos como princípios morais ou valores que subsidiam a conduta dos participantes em processos deliberativos. A primeira dimensão desses aspectos envolve a junção de dois elementos que foram tratados de forma separada por Kim et al. (2016), contudo guardam forte conexão. Essas dimensões são Equidade e Inclusão, reunidas sob o título de apenas Equidade.

Para os autores, Equidade acontece quando *stakeholders* e funcionários são ouvidos e tratados com equidade e respeito. O processo se dá com respeito recíproco entre as autoridades de nível superior e inferior. McCall e Dunn (2012) definem Equidade em termos de controle comunitário e *accountability*, representando o poder dos diversos grupos sociais. Para os autores, as boas práticas devem fortalecer a equidade e trabalhar contra o agravamento de desigualdades.

Tabela 2
Resumo das dimensões dos aspectos éticos da Governança Local

Dimensão	Definição	Referência Bibliográfica
Equidade	Equidade trata da representação de poder dos diversos grupos sociais. Considera o uso de múltiplas fontes de conhecimento/informações. Acontece quando todos <i>stakeholders</i> são ouvidos e tratados com equidade e respeito. Além disso, a distribuição dos benefícios e custos de decisões e ações são identificados e levados em consideração. A equidade só pode ser garantida com Inclusão , quando todos os <i>stakeholders</i> têm oportunidades adequadas de participar nos processos e ações do programa e a equipe do programa procura ativamente envolver os <i>stakeholders</i> marginalizados e desfavorecidos.	McCall e Dunn (2012) Kim et al. (2016)
Legitimidade	Refere-se a aceitabilidade da posição do 'governo' sobre os 'governados'. Está relacionada a três componentes inter-relacionados: participação, empoderamento e "apropriação". Ocorre quando a produção de informações respeita as diferentes crenças e valores dos diversos <i>stakeholders</i> , ao mesmo tempo que é conduzida de forma imparcial e justa no tratamento de diversos pontos de vista.	McCall e Dunn (2012) Kim et al. (2016)

Fonte: elaborado pela autora

Já **Inclusão** é considerada por McCall e Dunn (2012) como um aspecto de equidade e respeito. Em especial o construto respeito é percebido em termos do respeito aos conhecimentos locais e suas fontes. Contudo, Kim et al. (2016) percebe a presença da variável inclusão pela garantia de oportunidades adequadas para participação de todos *stakeholders*. Existindo atuação intensa da equipe do programa de forma a promover o envolvimento de grupos de maior vulnerabilidade social. Por entender que a Inclusão proporciona o envolvimento de todos interessados e que a Equidade garante que a participação não será meramente figurativa, se dará de forma equitativa, é que optou-se pela junção dos dois construtos em uma mesma dimensão de análise, intitulada **Equidade**.

O construto seguinte relacionado aos aspectos éticos da governança local foi **Legitimidade**. Para Kim et al. (2016), Legitimidade ocorre quando a produção de informações respeita as diferentes crenças e valores de todos *stakeholder*, ao mesmo tempo que é conduzida de forma imparcial e justa no tratamento de diversos pontos de vista. Já McCall e Dunn (2012) entendem que o conceito se refere a aceitabilidade da posição do 'governo' sobre os 'governados'.

c) Aspectos de controle

Por fim, os aspectos de controle da governança local referem-se às questões relativas a gestão de risco, transparência, controle interno e monitoramento e avaliação das ações implantadas. São aspectos voltados ao acompanhamento, publicização e responsabilização sobre resultados alcançados pela ação estatal.

A primeira dimensão analisada dos aspectos de controle da governança local é a **Accountability**. Peters (2013) relaciona *accountability* principalmente a dois temas transparência e responsabilização. Para o autor, a responsabilização é especialmente

importante em regimes democráticos. Nesse sentido, *accountability* envolve, principalmente, transparência, responsabilização, comunicação e prestação sistemática de contas. McCall e Dunn (2012) expressam *accountability* em termos de: transparência e visibilidade das decisões governamentais e políticas; acessibilidade (acesso a dados e informações); mecanismos de responsabilização (procedimentos formais e acompanhamento da sociedade civil); legalidade; controle da corrupção; e a capacidade de resposta aos extratos sociais mais baixos.

Tabela 2
Resumo das dimensões dos aspectos de controle da Governança Local

Dimensão	Definição	Referência Bibliográfica
Accountability	Envolve, principalmente, transparência, responsabilização, comunicação e prestação sistemática de contas, incluindo a capacidade de resposta aos extratos sociais vulneráveis. Prevê, ainda, mecanismos de incentivo e sanção aos responsáveis pelo alcance dos objetivos da política, bem como, instrumentos de imposição de medidas corretivas.	KIM et al (2016) MCCALL e DUNN (2012) PETERS (2013)
Adaptação	Refere-se à incorporação de novos conhecimentos e aprendizagem à tomada de decisão e à implementação de ações. Ameaças, oportunidades e riscos associados são antecipados e gerenciados. Há reflexão sistemática sobre o desempenho individual, organizacional e do sistema. Existe estrutura de gestão de riscos e de controle interno, destinados a enfrentar os riscos e fornecer segurança razoável para a consecução dos objetivos das políticas.	KIM et al (2016)
Monitoramento e Avaliação	Avaliação de uma política pública é um processo de julgamento da ação pública, verificando os sucessos e as falhas que foram colocadas em prática. Monitoramento é um processo que envolve a coleta de informação sobre insumos, produtos, atividades e circunstâncias que são relevantes para a efetiva implementação da política.	SECCHI (2010)

Fonte: elaborado pela autora.

A segunda dimensão dos aspectos de controle da governança local é a **Adaptação**. Essa é uma das dimensões do modelo proposto por Kim et al. (2016) e está ligada a aprendizagem, gestão de riscos e controle interno. O conceito envolve assim desde novos conhecimentos e aprendizagem incorporados à tomada de decisão e implementação de ações, até a antecipação e gerenciamento de ameaças, oportunidades e riscos associados.

Monitoramento e Avaliação é a última dimensão dos aspectos de controle da governança local. A avaliação de uma política pública é um processo de análise da atuação do Estado, em que são examinados sucessos e fracassos de uma ação. Secchi (2010) salienta que a implantação e o desempenho da política devem ser observados com o intuito de adquirir conhecimentos sobre a situação da política e do problema que a originou. Essa dimensão é também crucial para garantir os processos de aprendizagem ressaltados pelo construto Adaptação, citado anteriormente.

1.3.7 Heurísticas de decisão, Governança e desempenho de Políticas Públicas

A última seção do referencial teórico tem por objetivo buscar na literatura evidências da relação entre desempenho na execução de políticas e programas e a estrutura de

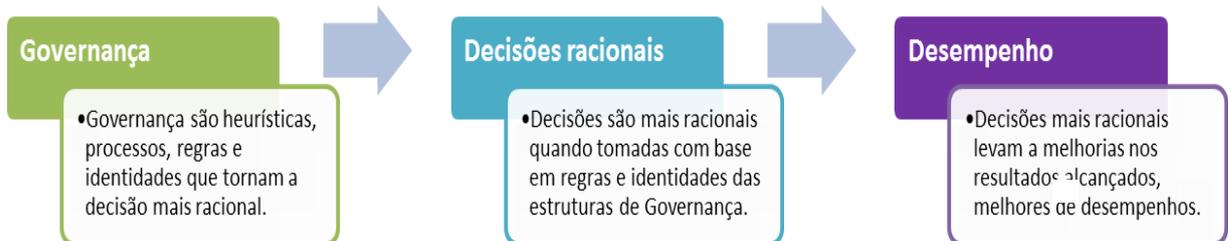
governança adotada. Nesse item será discutido como literatura recente tem tratado a possível relação entre governança e desempenho de governos locais na execução de políticas públicas.

Recapitulando os conceitos anteriormente apresentados, o contexto institucional envolve “o conjunto de regras formais e informais que influenciam o comportamento entre pessoas e organizações, assim como os modos de interpretar e aplicar essas regras na prática” (CALMON; COSTA, 2013).

A Governança, nesse contexto, pode ser entendida como o conjunto de regras, tradições, instituições e processos que determinam a forma de ação do Estado e como as decisões são tomadas envolvendo questões de interesse público. Assim é possível entender heurísticas de decisão como elementos que contribuem para o aumento da racionalidade dos processos decisórios. A Figura 8 busca sumarizar uma possível relação entre Governança Local e Desempenho em Políticas Públicas.

Figura 8

Relação entre Governança, Decisões Racionais e Desempenho



Fonte: elaborado pela autora

Cabe destacar que o Estado tem se reconfigurado e assumido um novo papel. Peci, Pieranti e Rodrigues (2008) salientam as mudanças do papel do Estado diante da atual configuração das redes de governança de políticas públicas, em que o Estado passa a assumir o papel de catalisador, articulador e facilitador do mercado e da sociedade civil.

A Governança assume papel especial nesse novo cenário, onde a necessidade de pactuação, negociação e transparência despontam como inerentes à lógica democrática e, dessa forma, aos modelos de governança.

Arretche (1996) argumenta que a realização do ideal democrático depende da possibilidade de que determinados princípios possam se traduzir em instituições políticas concretas mais do que da escala ou âmbito de abrangência de tais instituições. Ainda nesse sentido a autora ressalta que é necessária a construção de instituições cuja natureza e cujas

formas específicas de funcionamento sejam compatíveis com os princípios democráticos que norteiam os resultados que se espera produzir.

Assim a observação dos princípios democráticos pode ser facilmente atrelada à observação dos princípios/ aspectos da governança, as chamadas heurísticas de decisão que contribuem para o aumento da racionalidade dos processos.

Peci, Pieranti, Rodrigues (2008) reforçam que diversos autores constataram que, em uma democracia, a organização da administração pública é bem mais difícil se comparado a contextos autoritários. O que levou a associação de que a busca pela eficiência se contrapõe a princípios da democracia, fortemente ligados aos elementos da Governança.

Bovaird (2005), em seu trabalho sobre princípios da boa governança, apresenta o *trade-off* entre aplicação dos princípios de governança e eficiência. Para o autor os princípios da governança pública são claramente importantes. No entanto, não é possível atingir a todos ao mesmo tempo. Peci, Pieranti e Rodrigues (2008) explicam que esse dilema implica a necessidade de uma busca pela eficiência, condicionada ao princípio da transparência e à vigência do regime democrático.

Moynihan et al. (2011) explicam que a busca por eficiência ganha importância pela sua imagem de forma simples e de valor neutro para monitorar e melhorar governo. Contudo, deve-se considerar que a governança contemporânea é caracterizada pela complexidade. Os autores ressaltam como variável a ser considerada, a pressão sem precedentes que os intervenientes públicos enfrentam ao executar, num contexto em que o desempenho é definido por indicadores quantitativos, desconsiderando o contexto complexo em que estão inseridas.

Moynihan et al. (2011) salienta, ainda, a necessidade de se entender melhor os resultados da interação dos regimes de desempenho e seu contexto. Para os autores, do ponto de vista prático, é preciso conceber regimes de desempenho que sejam consistentes com as regras básicas que caracterizam um governo democrático, embora reconheça que esses valores estão muitas vezes em conflito (ROSENBLOOM, 1983 apud MOYNIHAN, 2011). Nesse contexto, fica clara a necessidade da adoção de regimes de desempenho mais cuidadosamente projetados de forma a refletir a complexidade da governança contemporânea, bem como de se acompanhar a relação entre desempenho e governança de forma a se pensar alternativas aos modelos tradicionais de avaliação e monitoramento.

É importante ter em mente, tal como já destacado anteriormente que a provisão de programas e políticas públicas é caracterizada por tarefas complexas, diversos objetivos,

múltiplos indicadores, e diferentes possibilidades de escolha (MOYNIHAN et al., 2011; PEDROSO, 2011). Para os autores, a ideia de medir desempenho surge com o objetivo de melhorar a atuação das burocracias, contudo é clara a necessidade de adaptação dos mecanismos de medição de desempenho aos modelos de governança que buscam incorporar os direitos e opiniões dos cidadãos, bem como as complicações de redes e formas globais de coordenação.

A ideia é salientar que avaliações de desempenho deslocam a atenção dos outros valores democráticos, por exemplo, devido processo legal, a equidade, a integridade, cidadania e transparência. Diante desse cenário, Epstein, Coates e Wray (2005) tem destacado a importância de se medir desempenho considerando variáveis como equidade, participação, respeito aos processos, e transparência, e as formas de envolvimento de cidadãos nesses processos.

Nesse contexto, avaliar a governança e perceber evidências da sua relação com o desempenho pode trazer importantes contribuições para o campo. Uma vez que entende-se, no contexto dessa pesquisa, a avaliação, tal como proposto por Ramos e Shabbach (2012), não apenas como a aferição da eficiência dos gastos públicos, mas de todo um processo de participação social, que vem crescendo desde a redemocratização do país.

2. ESTRATÉGIA METODOLÓGICA

A pesquisa realizada pode ser delineada como de caráter descritivo e quantitativo, uma vez que seu objetivo central é identificar características do fenômeno governança local por meio de estabelecimento de relações entre esse (fenômeno) e o desempenho de municípios na execução de políticas públicas.

Ferreira (2012) descreve a pesquisa descritiva como estudo que tem como objetivo descrever as características de determinado fenômeno ou população, bem como o estabelecimento de relações entre variáveis e fatos. Esse modelo de pesquisa permite a compreensão do comportamento de fatores ou elementos que capazes de influenciar tal fenômeno.

O presente trabalho realizou a construção de modelo econométrico de regressão múltipla com o propósito de estimar a relação entre governança local e desempenho em políticas públicas. De acordo com Wooldridge (2006), modelos de regressão múltipla são recomendados, não apenas para teste de teorias econômicas, sendo úteis também para processos de tomada de decisão e análises de políticas públicas, é o caso da presente pesquisa.

O modelo será construído com base nas dimensões que compõem os aspectos práticos da governança local, identificados por meio da revisão bibliográfica, e considerando a eficiência relativa dos municípios brasileiros na execução do programa Minha Casa, Minha Vida (MCMV) e o desempenho na execução de políticas públicas de forma geral. Para tanto, a pesquisa foi realizada em cinco etapas por meio da adoção de diferentes métodos quantitativos. O quadro a seguir, Quadro 3, apresenta de forma resumida os principais elementos da estratégia metodológica adotada.

Quadro 3

Resumo da Estratégia Metodológica

Quadro Resumo da Estratégia Metodológica				
Etapa	Objetivo Específico	Fonte de dados	Métodos	Justificativa
Etapa 1	Classificar o conjunto de municípios em grupos homogêneos	Pesquisa Perfil dos Municípios Brasileiros (Munic).	Análise Classificatória (Análise de Clusters)	Para avaliação de municípios por Análise Envoltória de Dados (DEA) é necessário obter conjuntos homogêneos de municípios.
Etapa 2	Avaliar a eficiência relativa de municípios na execução do MCMV	Base de monitoramento do MCMV do Ministério das Cidades	Análise Envoltória de Dados (DEA)	Apresentar desempenho relativo dos municípios considerando insumos e resultados.
Etapa 3	Avaliar o desempenho dos municípios na execução de políticas públicas	IFGF – FIRJAN e IDHM – Fundação João Pineiro	Análise Fatorial Exploratória (AFE)	Apresentar desempenho relativo dos municípios considerando qualidade da gestão (IFGF) e qualidade de vida (IDHM).
Etapa 4	Analisar os aspectos práticos da Governança Local nos municípios brasileiros	Pesquisa Perfil dos Municípios Brasileiros (Munic).	A partir da revisão de literatura identificar potenciais <i>proxys</i> de variáveis dos aspectos práticos da Governança Local nos dados quantitativos providos pelas fontes de dados relacionadas.	Identificar potenciais <i>proxys</i> de variáveis dependentes do modelo econométrico utilizado para verificar a relação entre governança local e desempenho em políticas públicas.
Etapa 5	Verificar a relação entre os aspectos práticos da governança local e desempenho	Pesquisa Perfil dos Municípios Brasileiros (Munic).	Regressão linear múltipla	Apresentar modelo de regressão linear múltipla apresentando a possível relação entre desempenho na execução de políticas públicas e os aspectos práticos da governança local.

Fonte: elaborado pela autora.

Na primeira etapa foi realizada a classificação dos 5.570 municípios brasileiros em grupos homogêneos e comparáveis por meio da técnica Análise Classificatória. Esse passo é necessário, uma que vez utilizaremos como metodologia para avaliação de desempenho, o uso da Análise Envoltória de Dados – *Data Envelopment Analysis* (DEA). Essa técnica demanda a adoção de alguns parâmetros para que os resultados sejam válidos, um deles é a análise de Unidade Tomadoras de Decisão – *Decision Maker Units* (DMUs) – comparáveis. Assim, o objetivo dessa etapa é obter um conjunto de municípios comparáveis, considerando a grande heterogeneidade dos municípios brasileiros. Essa etapa é necessária para que em seguida possa ser avaliada a eficiência relativa desses municípios na execução do MCMV.

A segunda etapa trata da aplicação da técnica Análise Envoltória de Dados (DEA) para identificação dos municípios que possuem melhor eficiência relativa na execução do MCMV. Essa etapa permitiu a identificação de quais municípios possuem melhor resultado na

execução do MCMV. A terceira etapa analisou o desempenho dos municípios brasileiros na execução de políticas públicas de forma geral, para tanto foram utilizados dados da qualidade de gestão, medido pelo Índice Firjan de Gestão Fiscal (IFGF), e da qualidade de vida, medida a partir do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM). Esses índices foram compatibilizados com uso de Análise Fatorial Exploratória (AFE).

A etapa seguinte envolveu a análise com base em estatística descritiva das *proxys* adotadas para aferir os aspectos práticos da governança local. Por fim, a última etapa de pesquisa envolveu a construção de modelo de regressão linear múltipla por meio da aplicação do método de Mínimos Quadrados Ordinários (MQO) para responder ao objetivo principal da pesquisa – verificar a relação entre os aspectos práticos da governança local e o desempenho dos municípios brasileiros na execução de políticas públicas

2.1 Análise classificatória de municípios

Considerando a heterogeneidade dos municípios brasileiros para qualquer análise que pretenda comparar municípios faz-se necessária, o uso de técnicas de classificação para a identificação de grupos em que seja possível essa comparação. Para realização de tal análise, optou-se pela técnica Análise Classificatória, também conhecida por *Cluster Analysis*.

Métodos Não-Hierárquicos - Fixa-se à partida o número k de classes que se pretende constituir e (regra geral) faz-se uma classificação inicial dos n indivíduos em k classes, ou determinam-se k “sementes” em torno das quais construir as classes. Através de transferências de indivíduos de uma classe para outra, ou de associações dos indivíduos às sementes das classes, procura-se determinar uma “boa” classificação, no sentido de tornar as classes mais internamente homogêneas e externamente heterogêneas. (ISA/UTL – Mestrado em Matemática – Estatística Multivariada – 2009/2010)

A clusterização de municípios consiste no agrupamento de municípios homogêneos. Considerando as dimensões continentais do Brasil e a diversidade de seus municípios a análise classificatória é uma importante ferramenta, capaz de “elucidar o problema com a construção e avaliação de grupos homogêneos de municípios”. (CARVALHO; MATA; RESENDE, 2007, p. 182)

Nessa etapa de pesquisa foi utilizado um algoritmo de classificação tradicional, tal como definido em Carvalho, Mata e Resende (2007), quando são agrupadas unidades geográficas do tipo municípios independentemente de sua localização, atendo-se ao conjunto de características comuns. Assim, “pode acontecer que, em um mesmo cluster, haja municípios geograficamente bastante separados”. (CARVALHO; MATA; RESENDE, 2007, p. 183)

Para classificar os municípios brasileiros em *clusters* foram utilizados dados da Pesquisa Informações Básicas Municipais (MUNIC) realizada em 2015. A pesquisa levanta

informações dos municípios sobre recursos humanos, planejamento urbano, recursos para a gestão, terceirização e informatização, gestão ambiental e articulação interinstitucional. A unidade de investigação da MUNIC é o município, sendo a prefeitura o informante principal, por meio dos diversos setores que a compõem. Apesar de informações declaradas por município a pesquisa é a principal referência sobre informações dos municípios brasileiros.

Levando em consideração que as variáveis utilizadas na análise de *clusters* devem ser suficientemente representativas para descrever as características das unidades estudadas, e dado o objeto da presente pesquisa optou-se pela utilização de informações relativas ao planejamento urbano (bloco 2) e aos recursos para gestão (bloco 3), como variáveis para classificação de municípios. Assim, nessa etapa os 5.570 municípios brasileiros foram classificados de acordo com dois critérios. Os critérios são relacionados à capacidade de planejamento e arrecadação dos municípios.

Do Bloco 2 foram analisadas as variáveis relativas ao plano diretor (existência, ano da lei de criação e ano da última atualização). Essas variáveis foram transformadas na variável perfil do plano diretor, a qual subdividiu-se em três categorias:

- ✓ **Plano diretor atualizado:** quando o município possui plano diretor criado ou atualizado em 2010 ou após esse ano.
- ✓ **Plano diretor desatualizado:** quando o município possui plano diretor criado ou atualizado em data anterior ao ano de 2010.
- ✓ **Não possui plano diretor:** quando o município declarou não possuir plano.

Do Bloco 3 foram analisadas relacionadas às taxas instituídas (taxa de iluminação pública, taxa de coleta de lixo, taxa de incêndio ou combate a sinistros, taxa de limpeza urbana, taxa de poder de polícia e outros tipos de taxas). Essas variáveis também foram transformadas na variável perfil das taxas instituídas, a qual subdividiu-se em duas categorias:

- ✓ **Mais de 3 taxas:** quando o município possui pelo menos três taxas instituídas.
- ✓ **Menos de 3 taxas:** quando o município possui menos de três taxas instituídas.

Dada a necessidade de utilização de dados categóricos disponibilizados pela Pesquisa Munic, foi necessário o emprego de um algoritmo variante do k-means, o método k-modes, o qual estende o paradigma k-means para clusterização de dados categóricos, ao trocar a média de *clusters* com a moda, fazendo uso de novas medidas de dissimilaridade para tratar com objetos categóricos, e adaptando o método à análise de frequência para atualizar as modas dos *clusters* (CARLANTONIO, 2001).

Essa etapa viabilizou a aplicação da técnica Análise Envoltória de Dados – *Data Envelopment Analysis* (DEA) – para identificação dos municípios que possuem melhor eficiência relativa na execução do MCMV, uma vez que a aplicação da técnica exige que Unidades Tomadoras de Decisão – *Decision Maker Units* (DMUs) – sejam homogêneas.

2.2 Avaliação da eficiência relativa dos municípios na execução do programa MCMV

A segunda etapa trata da aplicação da técnica Análise Envoltória de Dados – *Data Envelopment Analysis* (DEA) para identificação dos municípios que possuem melhor eficiência relativa na execução do MCMV.

De acordo com Lins et al. (2007), Peña (2008) e Pedroso et al. (2012), o método DEA é metodologia não paramétrica para mensuração comparativa da eficiência de Unidades Tomadoras de Decisão (*Decision Making Units* - DMUs), com base nas melhores práticas.

Esse Método pode ser utilizado para avaliar a eficiência técnica de unidades produtivas, que utilizam múltiplos insumos para produzir múltiplos bens e/ou serviços medidos em diferentes unidades. É recomendado no estudo da eficiência da administração pública, de instituições sem fins lucrativos e organizações, que operacionalizam suas atividades através de unidades como redes hoteleiras, franquias, unidades escolares, agências de correios e bancos. O Método compara os insumos e os produtos de cada unidade e determina os índices de eficiência relativa de cada unidade analisada. Estes índices permitem determinar as melhores práticas, as unidades ineficientes e as mudanças necessárias nos níveis de insumos e produtos para que as últimas unidades se tornem eficientes. (PEÑA, 2008, p.84)

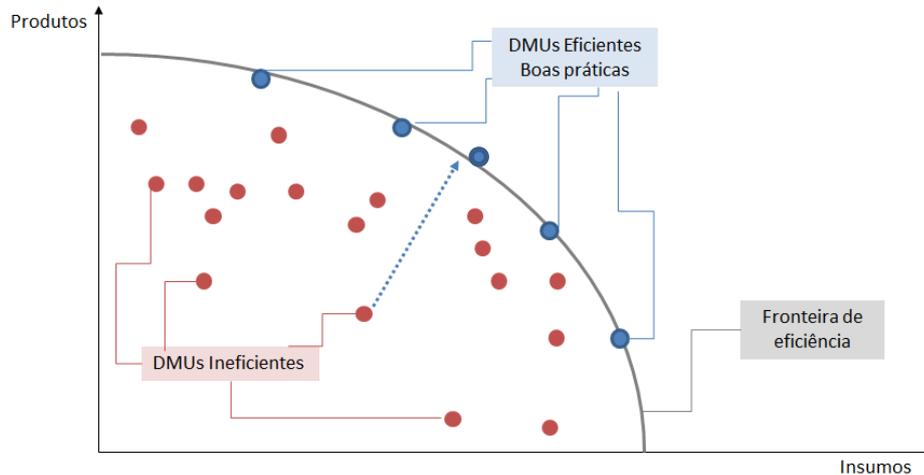
Peña (2008) apresenta a isoquanta como forma de mostrar a relação entre a quantidade produzida e a quantidade utilizada dos fatores. A isoquanta é uma ilustração gráfica importante para entender o conceito e medida de Eficiência adotados. Ao delimitar as combinações mínimas de fatores produtivos necessários para obter determinado nível de produção, a isoquanta se transforma numa fronteira que hospeda o conjunto eficiente de combinações, uma fronteira de possibilidades de produção.

Pedroso et al. (2012) explicam que essa técnica permite analisar a eficiência relativa de unidades produtivas com múltiplos insumos (*inputs*) e múltiplos produtos (*outputs*) por intermédio da construção de uma fronteira virtual de eficiência e da identificação de ineficiências geradas por decisões e ações subótimas. Adiante a Figura 8 ilustra de forma didática um dos resultados da aplicação do DEA.

Nessa figura, as DMUs ineficientes (a) estão delimitadas por um conjunto de referência (fronteira do envelope ou envoltória) de unidades eficientes ou *benchmarks*; (b) o modelo é baseado na resolução de um problema de programação fracionária, no qual a medida de eficiência é obtida através da razão da soma ponderada dos produtos pela soma ponderada dos insumos. Esta é formada pela combinação linear que conecta os conjuntos de observações

das unidades eficientes ou boas práticas, (c) gerando um conjunto convexo de possibilidades de produção.

Figura 9
Esquema gráfico básico da DEA



Fonte: elaborado pela autora.

Assim, a análise envoltória de dados é um método não paramétrico para definição da fronteira de eficiência. Peña (2008) e Lins et al. (2007) ressaltam ainda que o método DEA tem sido aplicado com sucesso no estudo da eficiência da administração pública e organizações sem fins lucrativos. Razão pela qual justifica-se a escolha do método para análise do desempenho ou resultados alcançados por municípios na execução do programa Minha Casa, Minha Vida.

Essa técnica (DEA) permitiu analisar o desempenho relativo de unidades designadas por *Decision Making Units* (DMUs), que utilizam os mesmos tipos de insumos para produzir os mesmos bens e/ou serviços. A presente proposta apresenta o *benchmark* dos municípios brasileiros na execução do MCMV por meio de indicadores de resultado (*outputs*), que consideram como insumos (*input*), os recursos financeiros investidos e o tempo empregado na construção das Unidades Habitacionais (UHs) do programa, sendo as UHs o resultado ou *output* do modelo.

As DMUs selecionadas para o estudo foram os 619 municípios que concluíram empreendimentos do programa Minha Casa, Minha Vida no período de 2012 a 2016, entendidos como Unidades Tomadoras de Decisão (DMU) autônomas. Estas desempenham funções de gestão descentralizada semelhantes e que são mensuradas por uma metodologia homogênea e, portanto, são comparáveis.

A definição pelo modelo com retornos variáveis de escala, de acordo com o objetivo proposto e a literatura sobre o tema, deve-se ao fato de que, em geral, as relações que se estabelecem na gestão de programas e políticas públicas não pressupõem retornos constantes

de escala. Tal modelo utiliza a fronteira *variable returns to scale* (VRS), que considera rendimentos variáveis de escala, com orientação *output*. Trata-se, pois, de maximizar os *outputs* sem alterar os *inputs*.

Dados os objetivos da proposta e a característica do processo de seleção de empreendimentos a serem apoiados pelo programa o modelo a ser aplicado terá orientação *input*, para que se possa definir quais municípios utilizam de forma mais racional seus insumos para produção das unidades habitacionais do programa Minha Casa, Minha Vida.

Nessa etapa serão utilizados basicamente dados de fontes secundárias. Para definição recursos financeiros consumidos/dispostos pelos municípios e dos resultados alcançados na execução do programa (unidades habitacionais entregues, prazo de execução, etc.) serão utilizados dados do monitoramento do programa disponibilizados pela Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades (SNH/MCid).

2.3. Avaliação do desempenho na execução de políticas públicas

Para análise do desempenho na execução de políticas públicas dos municípios brasileiros além do escore de eficiência relativa dos municípios brasileiros, optou-se pelo uso de indicadores que medissem aspectos gerais da qualidade da gestão e da qualidade de vida nos municípios brasileiros.

Considerando que a responsabilidade fiscal está prevista na Lei Complementar nº 101/2000, a qual estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. E conjunto de estudos que revelam que a gestão responsável dos recursos públicos, em geral, é acompanhada de bons resultados na prestação de serviços públicos. Assim, como indicador da qualidade da gestão optou-se pela utilização do Índice Firjan de Gestão Fiscal (IFGF).

Já com o objetivo de analisar a qualidade de vida nos municípios optou-se pela utilização do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM), índice composto que agrega 3 das mais importantes dimensões do desenvolvimento humano: a oportunidade de viver uma vida longa e saudável, de ter acesso ao conhecimento e ter um padrão de vida que garanta as necessidades básicas, representadas pela saúde, educação e renda.

Assim são variáveis do desempenho: o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) e o Índice Firjan de Gestão Fiscal (IFGF). Para verificar a possibilidade de redução desses índices, IFGF e IDHM, em apenas uma dimensão, optou-se pela utilização da Análise Fatorial Exploratória (AFE), recomendada para criar variáveis independentes ou dependentes

que podem ser utilizadas posteriormente em modelos de regressão (FIGUEIREDO FILHO; SILVA JUNIOR, 2010). De acordo com Figueiredo Filho e Silva Junior (2010), para análise fatorial necessário que o planejamento observe três estágios:

Quadro 3
Planejamento da análise fatorial em três estágios

Procedimento	O que deve ser observado
Verificar a adequabilidade da base de dados	Nível de mensuração das variáveis, tamanho da amostra, razão entre o número de casos e a quantidade de variáveis e o padrão de correlação entre as variáveis.
Determinar a técnica de extração e o número de fatores a serem extraídos	O tipo de extração (<i>principal components, principal factors, image factoring, maximum likelihood factoring, alpha factoring, unweighted least squares, generalized least squares</i>).
Decidir o tipo de rotação dos fatores	Se for ortogonal (<i>Varimax, Quartimax, Equamax</i>) se for oblíqua (<i>direct oblimin, Promax</i>)

Fonte: Figueiredo Filho e Silva Junior (2010, p. 165)

O IDHM permitirá perceber o impacto dos aspectos práticos da governança local na qualidade de vida da população de forma geral. O índice é calculado pela Fundação João Pinheiro, o IDHM brasileiro considera as mesmas três dimensões do IDH Global – longevidade, educação e renda, contudo a metodologia global foi adequada ao contexto brasileiro e à disponibilidade de indicadores nacionais. A longevidade é medida considerando a expectativa de vida ao nascer. A educação considera a escolaridade da população adulta (peso 1) e o fluxo escolar da população jovem (peso 2). Por fim, a renda considera apenas a renda ou PIB per capita.

Já o Índice Firjan de Gestão Fiscal, permite perceber em que medida os aspectos práticos da governança impactam em uma gestão responsável dos recursos públicos. O índice é composto por cinco indicadores: Receita Própria, Gastos com Pessoal, Investimentos, Liquidez e Custo da Dívida. O IFGF utiliza exclusivamente de estatísticas oficiais declaradas pelos próprios municípios à Secretaria do Tesouro Nacional (STN), de acordo com o estabelecido pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

2.4 Análise dos aspectos práticos da Governança Local nos municípios brasileiros

A síntese teórica indicou que a Governança Local pode ser analisada com base em três aspectos e oito dimensões que a compõem. Com o objetivo de analisar as três dimensões que compõem os aspectos práticos da governança local, a presente pesquisa propôs a utilização de dados secundários. Para tanto, tornou-se necessária a compatibilização dos conceitos levantados pela teoria com o conjunto de dados secundários disponíveis. Nessa seção, buscou-

se identificar potenciais compatibilidades entre a teoria e informações disponíveis em bases de dados oficiais, de forma, a permitir a análise proposta.

2.4.1 Capacidade

Para análise da **capacidade** optou-se pela utilização de dados da Pesquisa Perfil dos Municípios Brasileiros realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Nesse caso, foram utilizados dados dos blocos 1 (Recursos Humanos), 3 (Recursos para Gestão Municipal) e 4 (Terceirização e informatização) da referida pesquisa. Os blocos selecionados para análise desse elemento buscam informações sobre disponibilidade e qualidade dos recursos humanos e para gestão, dos quais os municípios dispõem. Por fim, considerando que a Munic não faz levantamento de dados da arrecadação municipal, considerou-se que a utilização de dados do Produto Interno Bruto (PIB) per capita, seria especialmente útil para análise da disponibilidade de recursos financeiros dos municípios.

Esse elemento está relacionado à capacidade de gestão do município, dessa forma busca perceber em que medida o município conta com recursos necessários para implantação de políticas e programas, o que engloba recursos humanos, físicos, financeiros e de tecnologia da informação necessários para o início e desenvolvimento de suas atividades. A revisão de literatura destaca que esse elemento pode ser entendido a partir de três principais fatores: recursos humanos, financeiros e tecnológicos.

O fator **recursos humanos** possui dois pontos centrais a disponibilidade desses recursos e a capacitação ou capital humano dos agentes. Dessa forma, busca-se compreender se o município dispõe de estrutura de pessoal qualificado e em quantidade suficiente para execução de políticas e programas e se equipe técnica do município, tanto membros da alta administração quanto da gestão operacional, receberam capacitação adequada de modo que as competências necessárias à execução de suas atividades foram desenvolvidas.

Recursos financeiros são outro fator da dimensão capacidade. Destacado pelos pesquisadores analisados (KIM et al., 2016), esse ponto foi especialmente levantado pelo Referencial de Avaliação de Governança do TCU (BRASIL, 2014-b), tendo em vista que instabilidade das fontes de financiamento de políticas públicas é um gargalo em países como Brasil. Nesse ponto, busca-se analisar a disponibilidade de dotação orçamentária suficiente para políticas e programas e manutenção de um planejamento orçamentário plurianual, a previsibilidade e disponibilidade recursos financeiros adequados à realização das ações programadas. Esse ponto será parcialmente mensurado pela análise do Produto Interno Bruto do município per capita.

Ainda sobre o uso do PIB per capita, foi necessário o tratamento dos dados monetários com deflacionamento dos valores com base no Índice Geral de Preços (IGP) – Deflator Implícito (DI), de forma que fossem eliminados os efeitos da inflação sobre uma série temporal de dados.

Por fim, os **recursos tecnológicos** são o último fator dessa dimensão. Nesse aspecto é importante captar se os municípios dispõem de recursos tecnológicos adequados a sua necessidade de atuação. Esse aspecto foi especialmente destacado por Kim et al. (2016). E será medido por meio análise da quantidade de serviços disponibilizados na página/*website* do município do bloco comunicação e informática da Pesquisa Munic.

Para construção de um indicador capaz de analisar esse elemento foi necessária a aplicação de uma metodologia síntese das informações relacionadas, para tanto optou-se pela utilização do mesmo procedimento adotado na construção do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e do Índice de Condição de Vida (ICV). Ambos indicadores utilizaram método composto por três passos:

Primeiro escolhe-se os indicadores utilizados e define-se como estes serão divididos entre as dimensões/aspectos. O IDH baseia-se em quatro indicadores, agrupados em três dimensões, enquanto o ICV inclui 18 indicadores, dentro de cinco dimensões. Já o segundo passo consiste em transformar os diversos indicadores em índices cujos valores variem entre zero e um, de tal forma que valores mais elevados indiquem melhores condições de vida (CQGP, 2017).

Segundo a CQGP (2017), para obter um índice por meio de indicadores é necessária a observação de dois pontos:

- i. escolha do pior e do melhor valor possíveis do indicador (estes valores podem representar tanto os limites teóricos para o indicador como o intervalo de variação em que se espera que este deva recair para todos os efeitos práticos); e,
- ii. com base no valor observado para o indicador e nos limites estabelecidos para ele, obter o índice através da fórmula:

$$\text{índice} = (\text{valor observado para o indicador} - \text{pior valor}) / (\text{melhor valor} - \text{pior valor})$$

Esta expressão garante que o índice permaneça sempre entre zero e um, pelo menos enquanto o valor observado pelo indicador continuar dentro dos limites estabelecidos. Assim, quanto mais o valor observado se aproximar do valor delimitado como melhor, mais o índice tenderá para o valor um (melhor situação). Na situação oposta, quando o valor observado se aproximar do pior valor, o índice tenderá para zero (pior situação) (CQGP, 2017, p. 9).

O terceiro passo envolve a escolha dos pesos atribuídos a cada indicador. Dentro de cada dimensão, escolhe-se um peso para cada um dos indicadores que compõem a dimensão.

A partir destes pesos, obtém-se um índice sintético para cada dimensão. Num segundo momento, escolhe-se um peso para cada índice sintético de cada dimensão e, com base nesses pesos e nos valores dos índices sintéticos, compõe-se o índice sintético geral.

Quadro 4
Dimensão Capacidade – Fatores e Indicadores

Dimensão	Fator	Indicador	Valor min. - Valor máx.	Peso	
Capacidade	Recursos Humanos	Disponibilidade	(Total de funcionários ativos da administração direta + Total de funcionários ativos da administração indireta) / População	0 - 1	1/6
		Capacitação	(Total de funcionários ativos da administração direta - Ensino superior + Total de funcionários ativos da administração direta - Pós-graduação + Total de funcionários ativos da administração indireta - Ensino superior + Total de funcionários ativos da administração indireta - Pós-graduação) / (Total de funcionários ativos da administração direta + Total de funcionários ativos da administração indireta)	0 - 1	1/6
	Recursos Financeiros	Produto Interno Bruto per capita	#	1/3	
	Recursos Tecnológicos	Serviços disponibilizados na página (Serviços informativos do município e notícias; Acesso a documentos e formulários; Licitações; Ouvidoria, serviço de atendimento ao cidadão; Pregão eletrônico; Consulta a processos; Consulta prévia (obtenção de alvará provisório); Diário oficial, legislação municipal e finanças públicas; Concursos públicos; Matrícula escolar na rede pública on line; Emissão de certidão negativa de débito; Agendamento de consulta na rede pública de saúde; Outros)	0-13	1/3	

Fonte: elaborado pela autora.

2.4.2 Integração

Para análise da **integração** optou-se pela utilização de dados da Pesquisa Perfil dos Municípios Brasileiros realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em especial dados do Bloco 6 - Articulação Interinstitucional. Esse bloco investiga se os municípios compõem consórcios públicos, em qual área atua o consórcio e quais tipos de entes estão associados, sendo os consórcios classificados em intermunicipal, com estados e/ou com União.

Dessa forma com o objetivo de sistematizar em forma de índice as informações levantadas pela Pesquisa Munic, optou-se por pontuar da seguinte forma:

- ✓ Classificação por entes parceiros: foi atribuído 1 para cada tipo em que o município é enquadrado chegando a 3 quando o município participa de consórcio intermunicipal, com o Estado e com a União, naquela área de atuação.
- ✓ Outro ponto da classificação são áreas em que o município participa de consórcio. Para cada área será atribuído 0,5 ponto, a Pesquisa Munic classifica em 12 áreas diferentes, assim essa pontuação poderá alcançar até 6.

Considerando o método de cálculo proposto esse indicador irá variar de 0 (quando o município não participa de nenhum consórcio) até 18 (quando município participa de consórcios em todas as áreas e com participação dos três níveis de governo).

Obedecendo aos mesmos critérios de normalização do indicador em uma escala de 0 – 1, utilizados na padronização do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), o indicador foi transformado em uma escala de 0 – 1, onde 0 representa a pior articulação institucional enquanto representaria o melhor desempenho.

De acordo com a literatura, essa dimensão é composta por dois fatores coerência e coordenação. A **coerência** busca captar a existência de coerência entre as políticas públicas, de forma que as ações e os objetivos específicos das intervenções empreendidas pelas diversas entidades sejam alinhados, os resultados esperados possam ser alcançados e reforcem-se mutuamente, ampliando o impacto ao cidadão (PETERS, 2012; BRASIL, 2013; BRASIL, 2014-b). Infelizmente, não foi possível localizar fontes de dados secundários para esse aspecto.

Já o fator **coordenação** trata da existência de coordenação e relacionamento horizontal entre atores públicos e privados, atuando de forma articulada para a formulação e a gestão de

políticas públicas ou ainda a existência de mecanismos de articulação, comunicação e colaboração que permitam alinhar estratégias e operações das organizações envolvidas em políticas transversais e descentralizadas (SECCHI, 2010; PETERS, 2012; MCCALL; DUNN, 2012). Nesse sentido, considera-se os consórcios públicos como estrutura de articulação e comunicação entre diferentes atores públicos, assim, esse aspecto é parcialmente atendido pelo conjunto de dados secundários que se pretende analisar.

Quadro 5
Dimensão Integração – Fatores e Indicadores

Dimensão	Fator		Indicador	Valor min. - Valor máx.	Fórmula
Integração	Coordenação	Variedade de entes parceiros	Parceria com 1 ente federado = 1; Parceria com 2 ente federado = 1; Parceria com 3 ente federado = 3;	0 – 12	$I_i = \sum A_n * V_{An}$
		Áreas de atuação das parcerias	É atribuído 0,5 para cada área de atuação com parceria		I_i = índice de integração A_n = área n do consórcio V_{An} = quantidade de tipos de entes parceiros do consórcio na área n

Fonte: elaborado pela autora.

2.4.3 Institucionalização

A revisão de literatura indicou três fatores que compõem esse elemento: definição de competências, processos decisórios e planejamento. A **definição de competência** é entendida como a definição clara das funções das organizações e das responsabilidades dos envolvidos implementação de políticas e programas ou, ainda, se há pactuação de acordos entre todas as organizações envolvidas sobre objetivos coerentes e alinhados na implementação de políticas e programas (CALMON; COSTA, 2013; BRASIL, 2014-b;).

Para captação desse fator, serão utilizados dados da Pesquisa Perfil dos Municípios Brasileiros sobre a caracterização do órgão responsável pela formulação, coordenação e implementação de políticas de saúde e educação. Considera-se que essa informação pode indicar a preocupação do município com a definição de competências.

O fator **processos decisórios** refere-se à existência de processos decisórios formalmente institucionalizados (por meio de leis, decretos, portaria e outros normativos). Esse aspecto é especialmente salientado por March (2009) e Calmon e Costa (2013). Infelizmente, não foram identificadas fontes dados secundários capazes de captar esse aspecto.

Por fim, o fator **planejamento** está relacionado à existência formal das atividades do município, observando resultados de longo prazo de políticas e programas e buscando coerência e coesão de objetivos dessas ações, bem como diagnósticos, documentados e publicizados, de estágio de referência inicial ou linha de base (ou “marco zero”) que servirá de subsídio para a avaliação do resultado da atuação estatal.

Além disso, esse fator busca compreender a existência de barreiras institucionais que prejudicam o desempenho de políticas e programas pelo excesso de formalismo e de detalhamento. Existe ainda uma clara preocupação com a coerência desse planejamento, considerando o alinhamento de insumos, atividades, produtos, efeitos e impactos em função dos problemas e das causas identificadas. A análise proposta para esse fator adotou a existência de plano municipal nas áreas de saúde, sendo atribuído um ponto para cada plano.

Quadro 6

Dimensão Institucionalização – Fatores e Indicadores

Dimensão	Fator	Indicador	Valor min. - Valor máx.	Peso
Institucionalização	Definição de competências	Caracterização do órgão gestor para as políticas públicas de Saúde e Educação (Órgão da administração indireta e setor subordinado a outra secretaria = 0, 25; secretaria em conjunto com outra política e setor subordinado diretamente à chefia do executivo = 0,5; Secretaria exclusiva = 1; Não informado, recusa, não possui estrutura, não possui = 0.	0 – 2	1/2
	Planejamento	Existência de instrumento de planejamento para as políticas públicas de Saúde e Educação	0 – 2	1/2

Fonte: elaborado pela autora.

2.5 Investigação da relação entre aspectos práticos da governança local e desempenho em políticas públicas

Na quinta etapa foi aplicado o método de Mínimos Quadrados Ordinários (MQO) para responder ao objetivo principal desta pesquisa verificar a relação entre elementos estruturantes da governança local e desempenho na execução de políticas públicas

Com objetivo de alcançar a abrangência do maior conjunto de municípios possível, optou-se pela utilização de dados secundários. As fontes dos dados utilizados foram especificadas na sessão anterior. Foi realizada a compatibilização entre informações levantadas pela pelas referidas pesquisas e os aspectos práticos da governança local levantados pela revisão de literatura da presente pesquisa.

Assim, as variáveis independentes estão associadas aos aspectos práticos da governança local, os quais acredita-se que tenham efeitos sobre o desempenho dos municípios na execução de políticas públicas. Essas variáveis estão apresentadas a seguir em quadro resumo:

Quadro 7
Aspectos práticos da governança local: dimensões, fatores e indicadores

Elemento	Aspecto	Indicador
Capacidade	Recursos Humanos	(Total de funcionários ativos da administração direta + Total de funcionários ativos da administração indireta) / População
		(Total de funcionários ativos da administração direta - Ensino superior + Total de funcionários ativos da administração direta - Pós-graduação + Total de funcionários ativos da administração indireta - Ensino superior + Total de funcionários ativos da administração indireta - Pós- graduação) / (Total de funcionários ativos da administração direta + Total de funcionários ativos da administração indireta)
	Recursos Financeiros	Produto Interno Bruto per capita
	Recursos Tecnológicos	Serviços disponibilizados na página (Serviços informativos do município e notícias; Acesso a documentos e formulários; Licitações; Ouvidoria, serviço de atendimento ao cidadão; Pregão eletrônico; Consulta a processos; Consulta prévia (obtenção de alvará provisório); Diário oficial, legislação municipal e finanças públicas; Concursos públicos; Matrícula escolar na rede pública on line; Emissão de certidão negativa de débito; Agendamento de consulta na rede pública de saúde; Outros)
Integração	Coordenação	Variedade de entes federados parceiros
		Áreas de atuação com parceria com outros entes federados
Institucionalização	Definição de competências	Caracterização do órgão gestor para políticas públicas setoriais (Saúde e Educação)
	Planejamento	Existência de instrumento de planejamento para políticas públicas setoriais (Saúde e Educação)

Fonte: elaborado pela autora.

Já como variáveis dependentes dos modelos serão utilizados: a) o escore de eficiência relativa do MCV, e, b) a média do IDHM e do IFGF. A decisão de análise de dados usando modelo de regressão linear exige o cumprimento de uma série de pressupostos. Dessa forma, foram testadas a linearidade do fenômeno, a normalidade da distribuição dos termos de erro, a variância constante do termo de erro, a independência dos termos de erro, a inexistência de multicolinearidade e a inexistência de *outliers* (BUSSAB, 2004; WOOLDRIGE, 2006). Essa pré-análise é para garantir que o modelo proposto não está sujeito a vieses.

O teste de linearidade consiste em verificar se as variáveis do modelo se relacionam de forma linear. Na normalidade da distribuição dos termos de erro, a hipótese crucial é que o valor médio do erro não depende das variáveis independentes, sendo demonstrada pela soma dos erros MQO igual a zero. A inexistência de multicolinearidade demonstrando que nenhuma das variáveis independentes é constante e não relações lineares exatas entre as variáveis independentes. Assim, de acordo com Wooldridge (2006), uma vez realizados esses testes tem-se que os estimadores de MQO são estimadores não-viesados dos parâmetros da população.

Os modelos de regressão empregados na análise foram os seguintes:

MODELO 1

$$\text{VarEficienciaPMCV} = \beta^1 * \text{Capacidade} + \beta^2 * \text{Integração} + \beta^3 * \text{Institucionalização} + \varepsilon$$

em que

$$\text{VarEficienciaPMCMV} = \text{Escore de eficiência relativa no PMCMV}$$

MODELO 2

$$\text{VarDesemp} = \beta^1 * \text{Capacidade} + \beta^2 * \text{Integração} + \beta^3 * \text{Institucionalização} + \varepsilon$$

em que

$$\text{VarDesemp} = \text{variáveis de desempenho: IDHM, IFGF.}$$

3. RESULTADOS

Com o objetivo de dar fluidez à leitura do trabalho optou-se por apresentar os resultados alcançados pela proposta por etapa de pesquisa.

3.1 Análise classificatória de municípios

A grande heterogeneidade dos municípios brasileiros gerou a necessidade de classificação dos municípios para que seja possível a avaliação da eficiência relativa dos municípios na execução do programa Minha Casa, Minha Vida. O objetivo dessa etapa é obter grupos homogêneos e comparáveis de municípios comparáveis. Essa etapa é necessária para que em seguida possa ser avaliada a eficiência relativa desses municípios na execução do MCMV.

Assim, nessa etapa os 5.570 municípios brasileiros foram classificados, por meio da técnica Análise Classificatória – *Cluster Analysis*, de acordo com dois critérios. Os critérios são relacionados à capacidade de planejamento e arrecadação dos municípios. Para essa classificação, foram utilizados dados da Pesquisa Perfil dos Municípios Brasileiros 2015 (Munic). Priorizou-se dados de dois blocos da pesquisa o Bloco 2 - Planejamento Urbano e Bloco 3 - Recursos para Gestão.

Do Bloco 2 foram analisadas as variáveis A17 (Plano diretor – existência), A18 (Ano da lei de criação) e A19 (Ano da última atualização). Essas variáveis foram transformadas na variável perfil do plano diretor, a qual subdividiu-se em três categorias:

- ✓ **Plano diretor atualizado:** quando o município possui plano diretor criado ou atualizado em 2010 ou após esse ano.
- ✓ **Plano diretor desatualizado:** quando o município possui plano diretor criado ou atualizado em data anterior ao ano de 2010.
- ✓ **Não possui plano diretor:** quando o município declarou não possuir plano.

Do Bloco 3 - Recursos para Gestão foram analisadas as taxas instituídas, são as variáveis A73(Taxa de iluminação pública), A74 (Taxa de coleta de lixo), A75 (Taxa de incêndio ou combate a sinistros); A76 (Taxa de limpeza urbana); A77 (Taxa de poder de polícia) e A78 (Outros tipos de taxas). Essas variáveis também foram transformadas na variável perfil das taxas instituídas, a qual subdividiu-se em duas categorias:

- ✓ **Mais de 3 taxas:** quando o município possui pelo menos três taxas instituídas.

- ✓ **Menos de 3 taxas:** quando o município possui menos de três taxas instituídas.

Como resultado chegou-se a definição de seis grupos com base na combinação de perfis de taxas instituídas e plano diretor. A Tabela 3 abaixo apresenta de forma resumida a distribuição de municípios resultados dessa classificação.

Tabela 3
Distribuição dos municípios por perfil do Plano Diretor e perfil de taxas instituídas

Nº	Nome do Grupo	Perfil de taxas instituídas	Perfil do plano diretor	Qtd. de Municípios	%
1	Muito bem estruturados	Mais de 3 taxas	Plano diretor atualizado	354	6%
2	Bem estruturados	Menos de 3 taxas	Plano diretor atualizado	808	15%
3	Medianamente estruturados	Mais de 3 taxas	Plano diretor desatualizado	450	8%
4	Pouco estruturados	Menos de 3 taxas	Plano diretor desatualizado	1.145	21%
5	Muito pouco estruturados	Mais de 3 taxas	Não possui plano diretor	420	8%
6	Estrutura mínima	Menos de 3 taxas	Não possui plano diretor	2.393	43%
Total				5.570	100%

Fonte: elaborado pela autora.

O grupo com maior quantidade de municípios é o Grupo 6 – municípios com estrutura mínima, o qual também possui o perfil mais crítico uma vez que não possui plano diretor, bem como, possui menos de três taxas instituídas. Enquadram-se nesse perfil 43% dos municípios brasileiros. Cabe ressaltar que mais da metade dos municípios não possui plano diretor, que é considerado por muitos autores um instrumento básico da política de desenvolvimento do município.

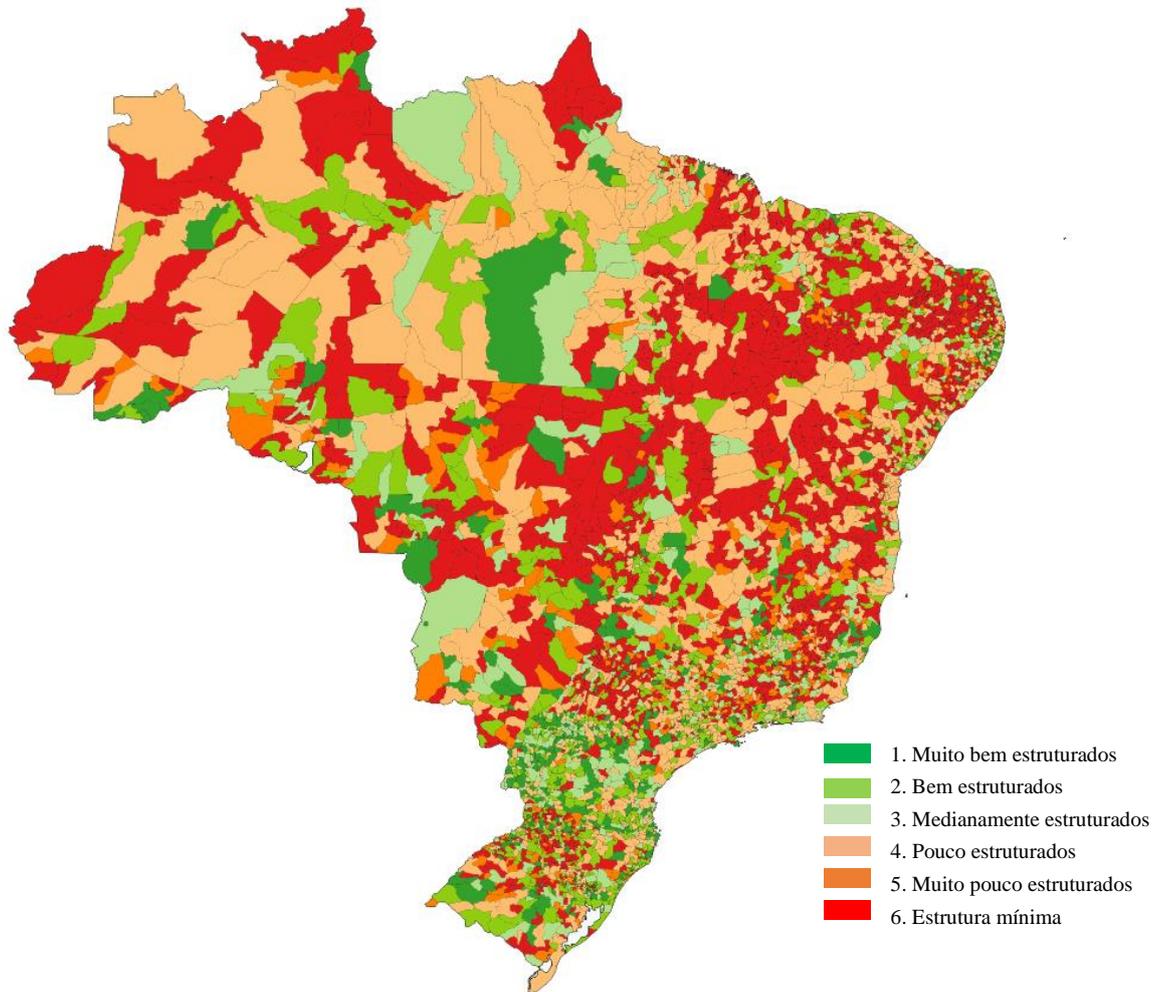
O segundo maior grupo refere-se ao conjunto de municípios com plano diretor desatualizado e menos de três taxas instituídas. Esse grupo é composto por 1.145 municípios, o que representa cerca de 20% do total. Esses municípios encontram-se em situação ligeiramente melhor que o grupo anterior, pois pelo menos contam com o instrumento de planejamento ainda que desatualizado. Surpreende ainda que 18 dos maiores municípios brasileiros tenham sido enquadrados nesse grupo, esse valor representa mais de 40% dos municípios com porte populacional superior a 500.000 habitantes.

Outro ponto a ser destacado é que o grupo com perfil considerado mais desejável possui apenas 354 municípios, representando 6% do total. Apenas esses municípios possuem plano diretor atualizado e mais de três taxas instituídas. Apenas 4 municípios com população superior a 500.000 habitantes foram enquadradas nesse perfil, o que representa menos de 10% dos municípios com esse porte populacional.

Quando passamos a uma análise georreferenciada das informações percebe-se que os desafios de estruturação dos municípios acompanham claramente os problemas de desigualdade regional. O mapa a seguir, Figura 10, apresenta representação das variáveis por cartograma, mostrando as variáveis por meio dos polígonos dos municípios.

Figura 10

Mapa com distribuição dos municípios por perfil do Plano Diretor e perfil de taxas instituídas



Fonte: elaborado pela autora.

A análise considerando as bases geográficas dos municípios nota-se que os desafios de estruturação dos municípios acompanham claramente os problemas de desigualdade regional. Revelando que, de forma geral, municípios das regiões sul, sudeste e do litoral brasileiro ocuparam os grupos de municípios mais estruturados, enquanto municípios do interior, em especial as regiões do sertão nordestino e norte e nordeste do estado de Minas Gerais, foram classificados em sua maioria como municípios de pouca estrutura ou com estrutura mínima. Tornando evidente a importância de políticas públicas de incentivo a estruturação dos municípios levando em consideração algum tipo recorte regional.

Essa análise revela que a clara necessidade da implementação de políticas públicas com recorte regional incentivando de forma adequada a estruturação do planejamento municipal uma vez que 51% (cinquenta e um por cento) dos municípios brasileiros não possui Plano Diretor. Outros 29% (vinte e nove por cento) dos municípios possuem planos desatualizados. Esse resultado é preocupante, visto que a legislação brasileira, por meio do Estatuto da Cidade (Lei nº. 10.257/2001), prevê a obrigatoriedade da elaboração de Planos Diretores para municípios:

- I – com mais de vinte mil habitantes;
- II – integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas;
- III – onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no § 4º do art. 182 da Constituição Federal;
- IV – integrantes de áreas de especial interesse turístico;
- V – inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional.
- VI – incluídas no cadastro nacional de Municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos. (Art. 41 da Lei nº. 10.257/2001).

Além da obrigatoriedade da elaboração de Planos Diretores à maior parte dos municípios, a Lei prevê ainda a necessidade de atualização desse instrumento pelo menos a cada dez anos (§3º, Art.40 da Lei nº 10.257/2001), sob pena de responsabilização dos gestores por crime de improbidade administrativa, diante do não cumprimento da norma. No entanto, esse arcabouço legal parece ser suficiente para que estímulo aos municípios da elaboração do seu principal instrumento de planejamento urbano.

O Plano Diretor é instrumento básico de planejamento do desenvolvimento urbano do município, “devendo o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual incorporar as diretrizes e as prioridades nele contidas” (§1º, Art.40, Lei nº 10.257/2001). Considera-se que “a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas” (Art. 39, Lei nº 10.257/2001). Dessa forma, a classificação dos municípios demonstrou como o poder público local tem sido negligente com esse instrumento fundamental para o planejamento urbano, no âmbito local.

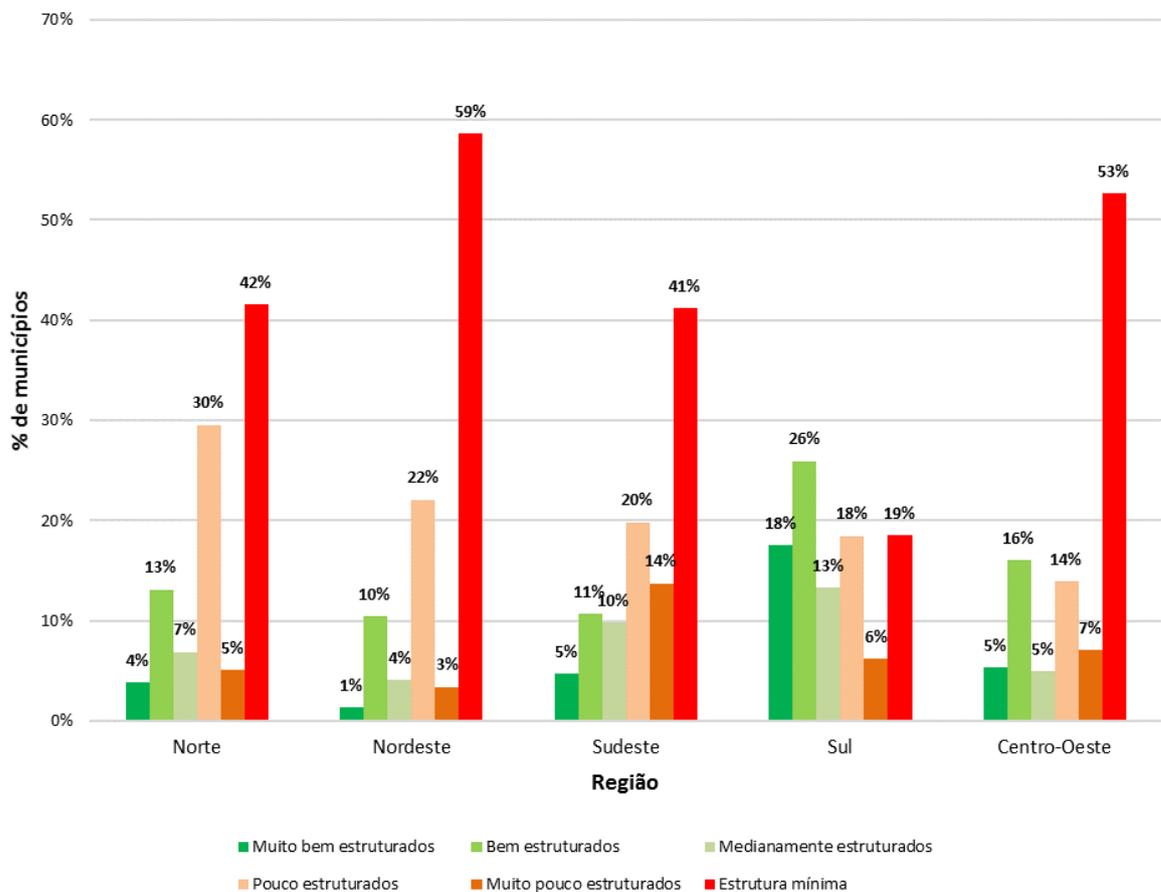
Esse resultado dialoga com questões sobre o processo de descentralização levantadas no referencial teórico e justificativa da pesquisa. Uma das consequências do processo de descentralização brasileiro foi a acentuada assimetria na disponibilidade de recursos entre os municípios, refletindo dificuldades em promover uma descentralização fiscal que não reforce desigualdades regionais. Rezende (1997) salienta como potenciais causas dessa assimetria duas características: i) concentração da base produtiva, limitando as possibilidades de geração

de recursos próprios de forma suficiente a atender às demandas da população; e ii) visão estereotipada das desigualdades regionais, baseada em critérios de rateio das partilhas de receita e das transferências compensatórias, os quais não consideram as desigualdades intrarregionais.

Na análise dos subsistemas da gestão pública municipal realizada por Veloso et al. (2011) foi diagnosticado a prática da terceirização tem sido recorrente na gestão financeira das prefeituras. Os pequenos municípios (43%) são aqueles que mais recorrem a serviços externos de contabilidade. Há também padrão regional bem definido, ocorrendo com mais frequência na região nordeste. Apesar de a terceirização ser usualmente defendida com base na eficiência e na flexibilidade, há evidências de que a gestão financeira terceirizada compromete a boa gestão municipal, tal fato explica predominância da classificação com capacidade de planejamento e arrecadação comprometida dos municípios do interior e das regiões norte e nordeste.

Figura 11

Distribuição dos municípios por perfil do Plano Diretor e perfil de taxas instituídas e por região

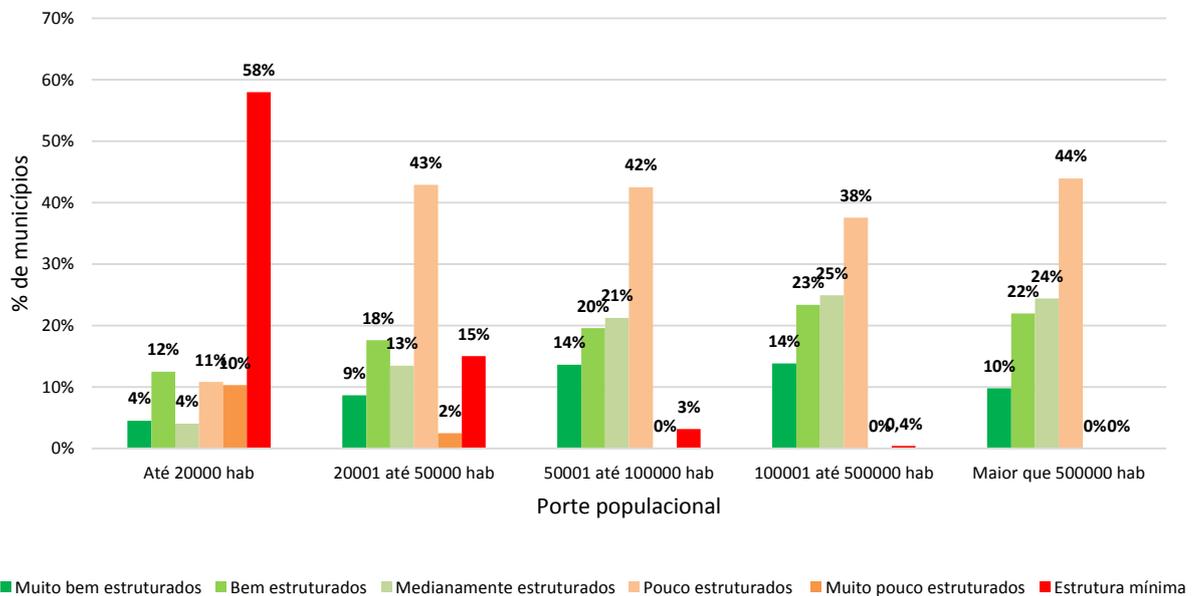


Fonte: elaborado pela autora.

Os municípios que compõem o Grupo 6 – Estrutura mínima – foram assinalados em vermelho. Pelo mapa vê-se claramente o predomínio desses municípios no interior das regiões norte, nordeste e centro-oeste. A maior parte desses municípios possui porte populacional de até 50.000 habitantes, apenas 12 municípios desse grupo possuem população entre 50.000 e 500.000 habitantes. Esse fato pode facilmente ser associado a outros pontos, municípios menores, em geral, possuem menores fontes de arrecadação e possuem menores estruturas de gestão, o que dificulta seu planejamento e desempenho de suas atribuições legais.

Figura 12

Distribuição dos municípios por perfil do Plano Diretor e perfil de taxas instituídas e por porte populacional



Fonte: elaborado pela autora.

Vale ressaltar também o desempenho da região sul, em especial do estado do Paraná, onde predominaram perfis de municípios que possuem plano diretor atualizado. Seguindo também as tendências de desenvolvimento, percebe-se que a municípios da região litorânea apresentaram com mais frequência o perfil mais desejável, do que municípios do interior.

A análise por porte populacional demonstrou que quanto maior o porte populacional dos municípios menor a frequência de municípios muito pouco estruturados ou com estrutura mínima. Contudo, municípios com porte populacional entre 100 e 500 mil habitantes foram os que apresentaram melhor frequência de municípios com estrutura mediana ou superior. Demonstrando que municípios muito pequenos são pouco viáveis em termos estrutura e municípios demasiadamente grandes também enfrentam desafios significativos para alcançar

boas condições de estrutura, havendo um aparente equilíbrio nos municípios de porte populacional mediano (entre 100 e 500 mil habitantes).

3.2 Avaliação do desempenho dos municípios no programa MCMV

Para análise da eficiência relativa dos municípios brasileiros selecionou-se o conjunto de municípios que concluíram empreendimentos do programa Minha Casa, Minha Vida no período de 2012 a 2016.

Ao todo 733 municípios chegaram a firmar contratos para receber recursos do programa, no entanto 624 conseguiram concluir seus empreendimentos. Desse universo de 624 (seiscentos e vinte quatro), apenas 42 (quarenta e dois) compunham os *clusters* 5 e 6 (municípios muito pouco estruturados ou com estrutura mínima da classificação realizada anteriormente). Considerando que esse quantitativo não seria representativo desses grupos de municípios (*clusters* 5 e 6), representando menos de 1% dos municípios com mesmo perfil, optou-se por não considerá-los nessa etapa da análise.

Dessa forma, essa etapa contou com uma amostra de 577 municípios. Com uso da Análise Envoltória de Dados – *Data Enveloped Analysis* (DEA), esses municípios foram classificados de acordo com sua eficiência relativa. Dessa amostra 94 municípios foram considerados eficientes, o que representa 16% dos municípios analisados, considerando a eficiência média do período (2012-2016).

Tabela 4

Distribuição de municípios eficientes no MCMV por perfil do Plano Diretor e perfil de taxas instituídas

Nº	Cluster	Eficientes	Amostra	% Eficientes
1	Muito bem estruturados	23	77	30%
2	Bem estruturados	26	137	20%
3	Medianamente estruturados	19	132	16%
4	Pouco estruturados	26	231	12%

Fonte: elaborado pela autora.

Ao analisar os resultados da avaliação da eficiência relativa, considerando os grupos propostos pela classificação de municípios por perfil do Plano Diretor e perfil de taxas instituídas, percebe-se que o percentual de municípios eficientes cresce à medida que consideramos os *cluster* de municípios com características de melhor estrutura. O *cluster* 1 – municípios muito bem estruturados, o qual representa o conjunto de municípios que possuem Plano Diretor atualizado e arrecadam mais de três taxas (tributos vinculados a prestação de serviços específicos), apresentou percentual de municípios eficientes superior ao dobro do

cluster 4 – municípios pouco estruturados, o qual representa municípios com Plano Diretor desatualizado e com arrecadação de menos de três taxas.

Tabela 5

Percentual de municípios por perfil de eficiência no programa MCMV, por perfil do Plano Diretor e perfil de taxas instituídas

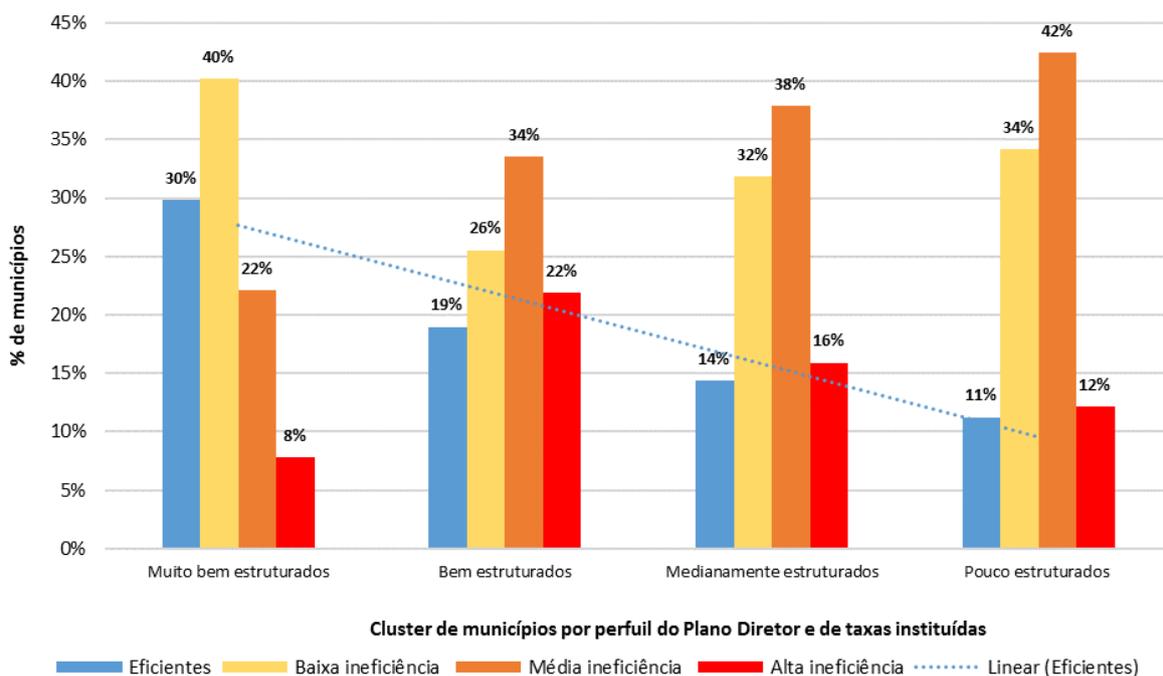
Cluster	Eficiência Escore (1)		Baixa ineficiência Escore (1,01 - 1,10)		Média ineficiência Escore (1,10 - 1,25)		Alta ineficiência Escore (acima de 1,25)		Amostra
	Mun	%	Mun	%	Mun	%	Mun	%	
1	23	30%	31	40%	17	22%	6	8%	77
2	26	19%	35	26%	46	34%	30	22%	137
3	19	14%	42	32%	50	38%	21	16%	132
4	26	11%	79	34%	98	42%	28	12%	231

Fonte: elaborado pela autora.

Análise do resultado por cluster de municípios demonstra ainda enquanto no *cluster* 1 – municípios muito bem estruturados, que representa os municípios muito bem estruturados, o predominante é a eficiência e a baixa ineficiência com 70% municípios enquadrados nessas faixas de desempenho, nos demais *clusters* predominam a baixa e média ineficiência, sendo que a média ineficiência ocorre com mais frequência no *cluster* 4, municípios pouco estruturados, cuja a classificação preliminar aponta para menor capacidade de planejamento e arrecadação.

Figura 13

Percentual de municípios por perfil do Plano Diretor e perfil de taxas instituídas e por eficiência relativa no MCMV



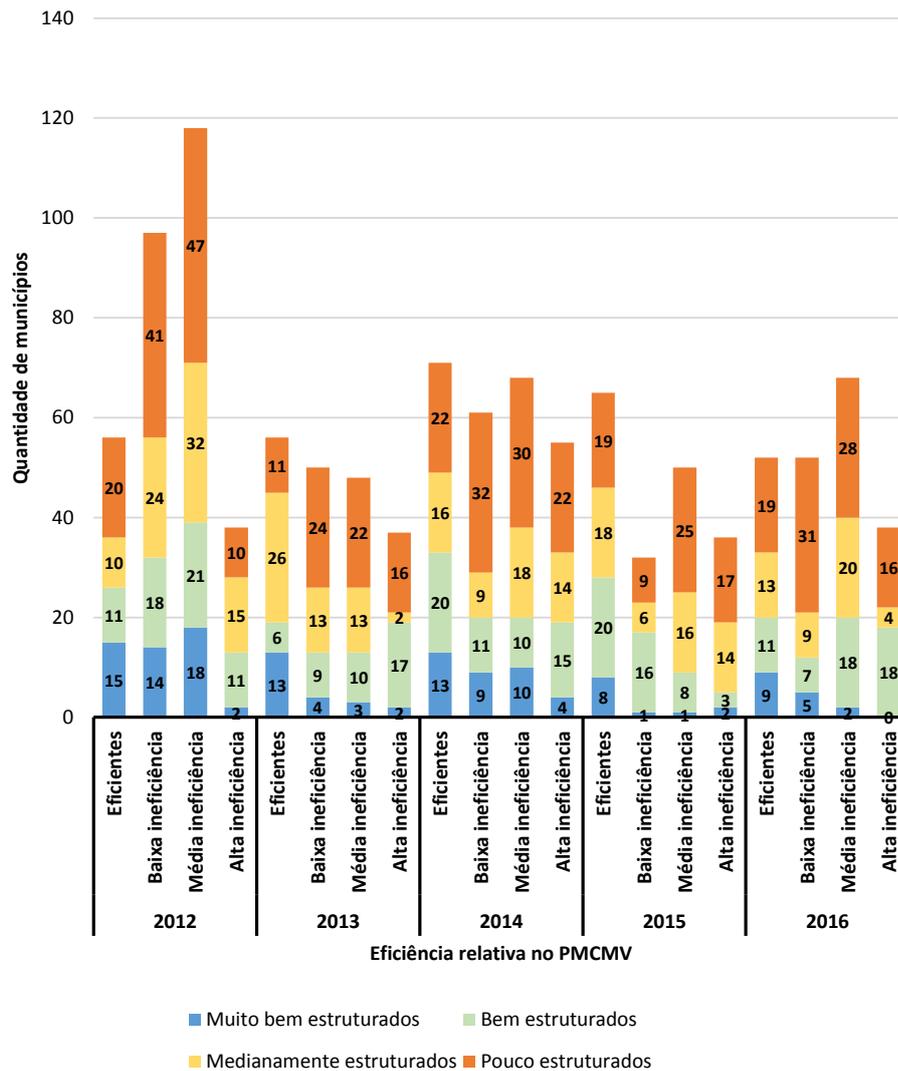
Fonte: elaborado pela autora.

Surpreendentemente a alta ineficiência é mais frequente no *cluster 2* – municípios bem estruturados, o qual é caracterizado por possuir Plano Diretor atualizado, mas capacidade de arrecadação reduzida, uma vez que arrecada menos de três taxas. Nesse caso pode indicar que a capacidade de arrecadação impacta mais o desempenho relativo do que aspectos ligados ao planejamento do município.

Quando opta-se por analisar o desempenho relativo dos municípios agrupados por cluster, comparando ano a ano, percebe-se que no comportamento dos municípios muito bem estruturados em 2012, ainda predominava a média ineficiência, e é a partir de 2013 que o *cluster* passa a se destacar com a frequência maior de municípios eficientes ou com baixa ineficiência e poucos municípios enquadrados como altamente ineficientes.

Figura 14

Distribuição de municípios por perfil do Plano Diretor e perfil de taxas instituídas e por eficiência relativa no MCMV e por ano (2012-2016)



Fonte: elaborado pela autora.

Já o *cluster* dos municípios bem estruturados apesar de na média ter alcançado o segundo melhor desempenho entre os municípios, observa-se que em 2016 apresentou com maior frequência desempenho médio ou altamente ineficientes, indicando uma alteração de comportamento ou mesmo a influência do período eleitoral na execução com êxito de programas que contam com recursos de fundos federais, como o programa Minha Casa, Minha Vida.

Por fim, analisando ano a ano os municípios classificados como medianamente estruturados ou pouco estruturados, nota-se que nos anos de 2013, 2014 e 2015, esses grupos apresentaram mais municípios classificados com desempenho considerado médio ou altamente ineficientes, contudo nos anos de 2012 e 2016, esses *clusters* apresentaram com menos frequência municípios altamente ineficientes, ainda que a predominância seja a média ineficiência.

Se analisarmos geograficamente a distribuição da eficiência média dos municípios será possível perceber que a maior parte dos municípios eficientes está situada nas regiões nordeste e sudeste, contudo quando analisamos a proporção de municípios eficientes por região, destacam as regiões nordeste e centro-oeste, tal como demonstrado na Tabela 6. A região centro-oeste se destaca também por não ter apresentado municípios com alta ineficiência.

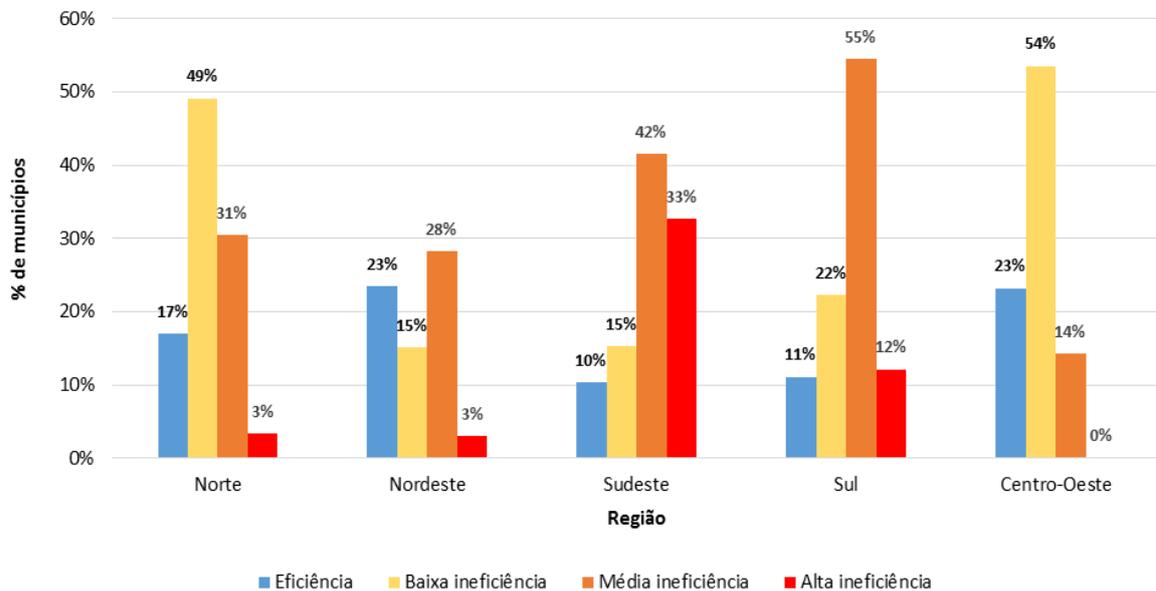
Tabela 6
Distribuição de municípios por região e perfil de eficiência relativa no MCMV

Região	Eficiência Escore (1)		Baixa ineficiência Escore (1,01 - 1,10)		Média ineficiência Escore (1,10 - 1,25)		Alta ineficiência Escore (acima de 1,25)		Amostra
Norte	10	17%	29	49%	18	31%	2	3%	59
Nordeste	39	23%	25	15%	47	28%	5	3%	166
Sudeste	21	10%	31	15%	84	42%	66	33%	202
Sul	11	11%	22	22%	54	55%	12	12%	99
Centro-Oeste	13	23%	30	54%	8	14%	0	0%	56

Fonte: elaborado pela autora.

A maior parte dos municípios da amostra são da região sudeste (202 municípios), tal fator pode ser interpretado como positivo para desempenho da região uma vez que amostragem levou em consideração apenas os municípios que concluíram empreendimentos do programa Minha Casa, Minha Vida, entre 2012 e 2016. Contudo, a região apresentou maior percentual de municípios com alta ineficiência, ao todo são 66 (sessenta e seis) municípios desta região, o que representa 33%, da amostra da região. E apenas 25% dos municípios do sudeste demonstraram eficiência (10%) ou baixa ineficiência (15%), configurando o pior resultado regional.

Figura 15
Percentual de municípios por região e por eficiência relativa no programa MCMV



Fonte: elaborado pela autora.

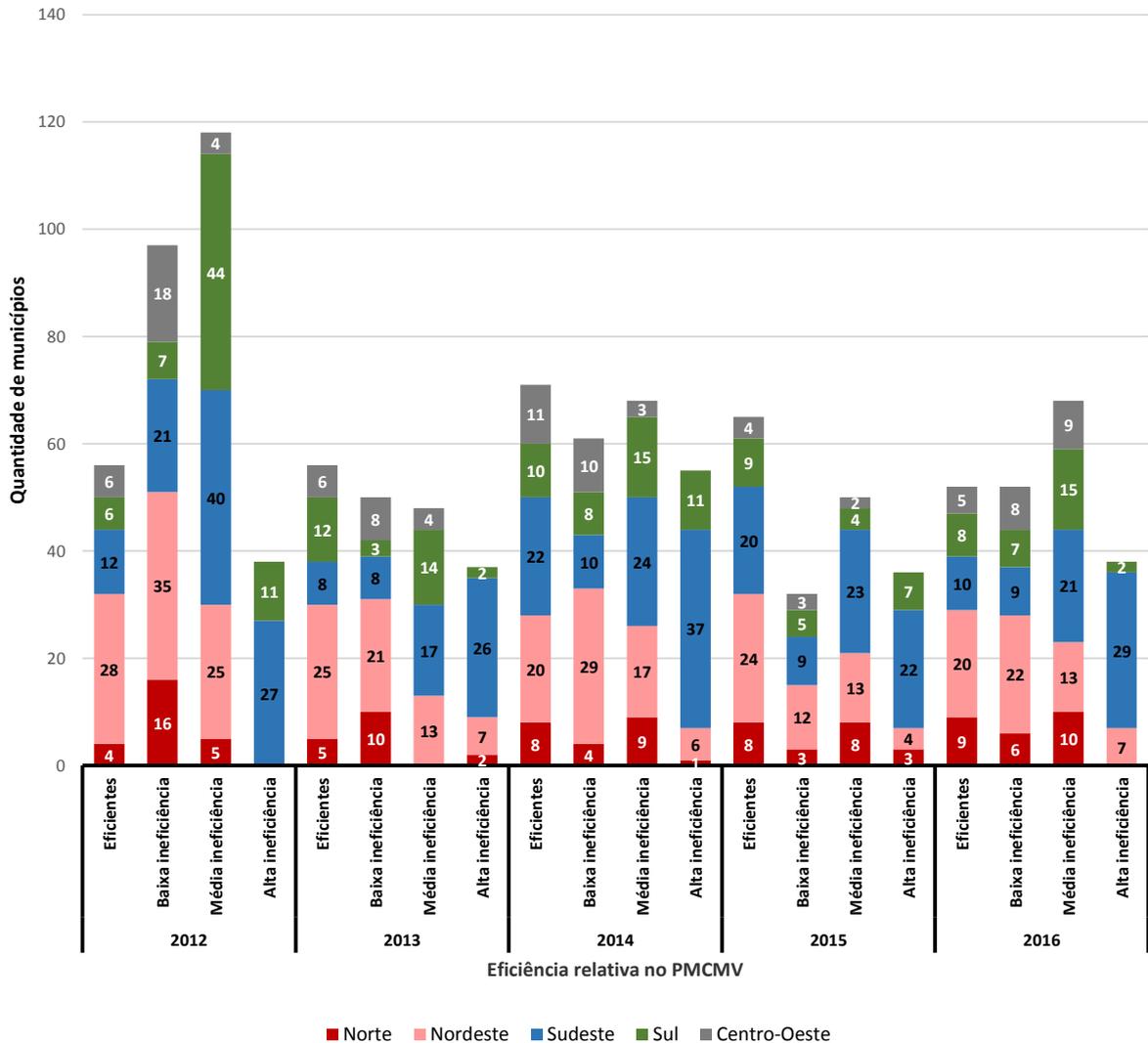
Supreendentemente, as regiões nordeste e centro-oeste apresentaram o maior percentual de municípios eficientes ou com baixa ineficiência, 68% na região nordeste e 84% na região centro-oeste. Outro desempenho que pode ser considerado como o positivo é o da região norte, onde 66% dos municípios foram classificados como eficientes ou com baixa ineficiência. Por fim, na região sul a maior parte dos municípios (68%) foi classificado com média (54%) ou alta ineficiência (14%).

Ao analisar o resultado regional ano a ano, percebe-se que a região nordeste apresentou baixa frequência de municípios classificados como altamente ineficientes, sendo que em 2012 nenhum município nordestino se enquadrava nesse perfil. O desempenho predominante da região foi a eficiência ou a baixa ineficiência, sendo esse padrão mantido de 2012 até 2016. O desempenho dos municípios do centro-oeste seguiu o padrão observado na região nordeste, ou seja, baixíssima frequência de municípios classificados como altamente ineficientes e predomínio da eficiência ou baixa ineficiência.

Já a região sudeste, em todo o período analisado (2012-2016), apresentou o maior número de municípios enquadrados como altamente ineficientes. Esse resultado foi ainda mais frequente nos anos de 2012 e 2014. Já nos anos de 2014 e 2015, é possível observar um pequeno crescimento nos municípios classificados como eficientes na região.

Figura 16

Distribuição de municípios por região, por eficiência relativa no programa MCMV e por ano (2012-2016)



Fonte: elaborado pela autora.

Por fim, o desempenho das regiões sul e norte. A região norte tem padrão de desempenho similar ao das regiões nordeste e centro-oeste, com maior proporção de municípios classificados como eficientes ou com baixa ineficiência. Vale destacar que nos anos de 2012 e 2016, nenhum município da região norte foi classificado como altamente ineficiente. Já nos anos de 2014 e 2015, a proporção de municípios enquadrados com média ineficiência foi mais frequente que o padrão médio da região.

Já a região sul apresentou padrão de desempenho bastante similar ao da região sudeste, contudo, na região sul houve predomínio da média ineficiência, pouco municípios sulistas foram enquadrados como altamente ineficientes. Os municípios da região tiveram melhor desempenho nos anos de 2013 e 2016, onde a proporção de municípios classificados como eficientes foi maior em comparação aos demais anos analisados.

Em suma, a análise dos resultados por *cluster* de municípios revelou evidências preliminares de que aspectos da estrutura dos municípios, tais como capacidade de planejamento e arrecadação podem influenciar os resultados alcançados por municípios na implementação de políticas públicas, ficando visível, em especial pelos resultados alcançados pelo *cluster* composto por municípios muito bem estruturados.

Já a análise regional demonstrou resultados que podem ser usados para rediscutir o impacto da desigualdade regional na implementação de políticas, uma vez que, as regiões norte, nordeste e centro-oeste apresentaram melhores resultados. Cabe destacar que o próprio processo de amostragem pode ter influenciado o resultado apresentado, sendo essa uma limitação da análise proposta, ao analisar apenas municípios que concluíram empreendimentos no período, um número significativo de municípios não foi selecionado pela amostra, caso seja realizada uma nova análise, com método capaz de avaliar desempenho em empreendimentos não concluídos, os resultados podem divergir.

Dessa forma, pode ser considerado uma revelação dos dados que a estrutura dos municípios (capacidade de planejamento e arrecadação) tenha uma influência maior em seus desempenhos, do que o espaço geográfico no qual estão inseridos.

3.3 Análise do desempenho na execução de políticas públicas

Para análise do desempenho na execução de políticas públicas dos municípios brasileiros, optou-se pelo uso de indicadores que medissem aspectos gerais da qualidade da gestão, Índice Firjan de Gestão Fiscal (IFGF) e da qualidade de vida, Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) nos municípios brasileiros.

Para verificar a possibilidade de redução do IFGF e do IDHM em apenas uma dimensão, optou-se pela utilização da Análise Fatorial Exploratória (AFE), recomendada para criar variáveis independentes ou dependentes que podem ser utilizadas posteriormente em modelos de regressão (FIGUEIREDO FILHO; SILVA JUNIOR, 2010).

Os dois índices utilizados (IFGF e IDHM) são variáveis contínuas, observando, dessa forma, o primeiro ponto analisado da adequabilidade da base de dados. Em seguida é importante verificar se o tamanho da amostra permite a análise proposta, Hair et al. (2006) sugerem que a amostra deve ser superior a 50 observações, sendo aconselhável no mínimo 100 casos para assegurar resultados mais robustos, assim, a amostra de 577 casos, também observa a recomendação do recomendado pela literatura.

Tabela 7
Teste de KMO e Bartlett

Medida Kaiser-Meyer-Olkin de adequação de amostragem.		,500
Teste de esfericidade de Bartlett	Aprox. Qui-quadrado gl	276,895 1
	Sig.	,000

Fonte: elaborado pela autora.

Quanto a razão entre o número de casos e a quantidade de variáveis (577/2), essa condição foi verificada, uma vez que de acordo com a literatura esse valor deve exceder cinco para um ou mais (HAIR et al., 2006). Por fim, para análise do padrão de correlação de variáveis foi realizado o teste Kaiser-Meyer-Olkin revelou a adequação de amostragem com o valor de 0,619 que ainda, de acordo com Hair et al. (2006) é considerado aceitável.

Tabela 8
Matriz de correlações

	IDHM.2010	IFGF.MED
Correlação	IDHM.2010	1,000
	IFGF.MED	,619
Sig. (unilateral)	IDHM.2010	,000
	IFGF.MED	,000

Fonte: elaborado pela autora.

Uma vez verificado que amostra utilizada permite a utilização da análise fatorial como técnica de análise de dados. Iniciou-se o procedimento de determinação da técnica de extração e o número de fatores a serem extraídos, no caso optou-se pela Análise do Componente Principal, dado que se deseja um resumo empírico do conjunto de dados, sendo essa técnica mais recomendada para esse objetivo (TABACHINICK; FIDELL, 2007) de reduzir os dois índices de desempenho em um fator que funcionará como variável explicada do modelo de regressão proposto.

Tabela 9
Comunalidades – método de extração: análise do componente principal

	Inicial	Extração
IDHM.2010	1,000	,809
IFGF.MED	1,000	,809

Fonte: elaborado pela autora.

Após verificar a adequabilidade da base de dados e determinar a técnica de extração e número de fatores a serem extraídos, o passo final é decidir o tipo de rotação dos fatores a ser adotado. Assim, foi optou-se pela matriz não rotacionada.

Tabela 10
Variância total explicada – método de extração: análise do componente principal

Componente	Autovalores iniciais			Somadas de extração de carregamentos ao quadrado		
	Total	% de variância	% cumulativa	Total	% de variância	% cumulativa
1	1,619	80,942	80,942	1,619	80,942	80,942
2	,381	19,058	100,000			

Fonte: elaborado pela autora.

Tabela 11
Matriz de componente – método de extração: análise do componente principal – 1 componente extraído

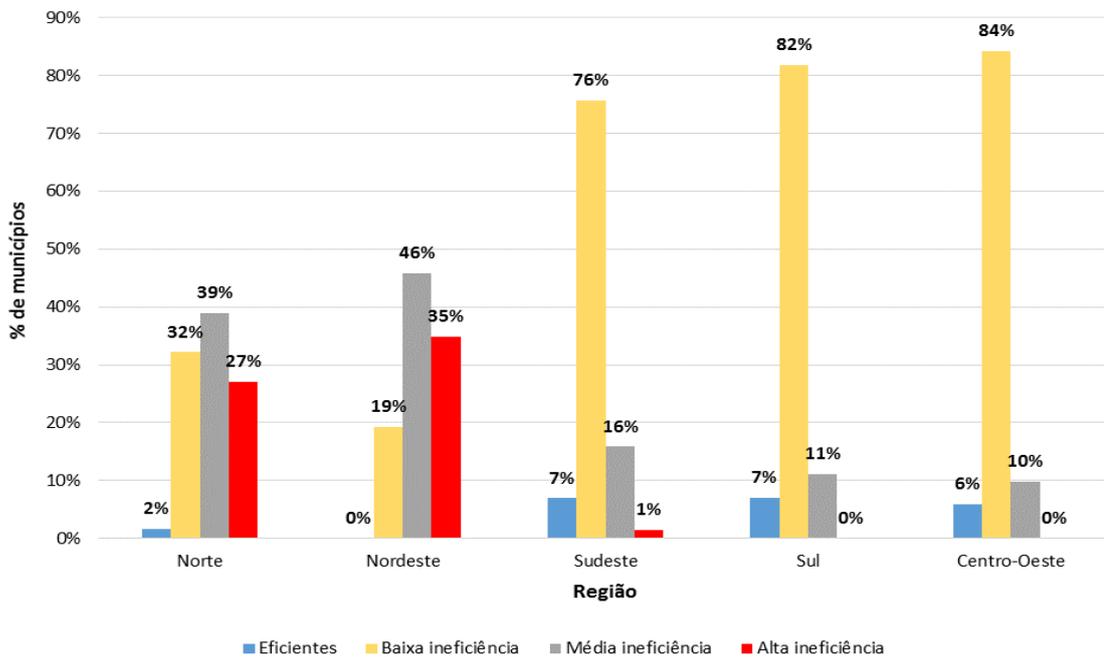
	Componente 1
IDHM.2010	,900
IFGF.MED	,900

Fonte: elaborado pela autora.

A análise do componente principal revelou que é possível a redução desses três indicadores em apenas uma dimensão. Considerando que a carga fatorial de todos os componentes, revelado pela Matriz de Componente, foi superior a 0,6. Dessa forma, é possível agregar as duas medidas de desempenho em um fator. A variável explicada de um dos modelos de análise.

A análise do desempenho dos municípios por região (Figura 17) demonstrou as regiões centro-oeste, sudeste e sul com resultados mais positivos. Essas regiões registraram com maior frequência municípios eficientes ou com baixa ineficiência e praticamente não registraram casos com alta ineficiência.

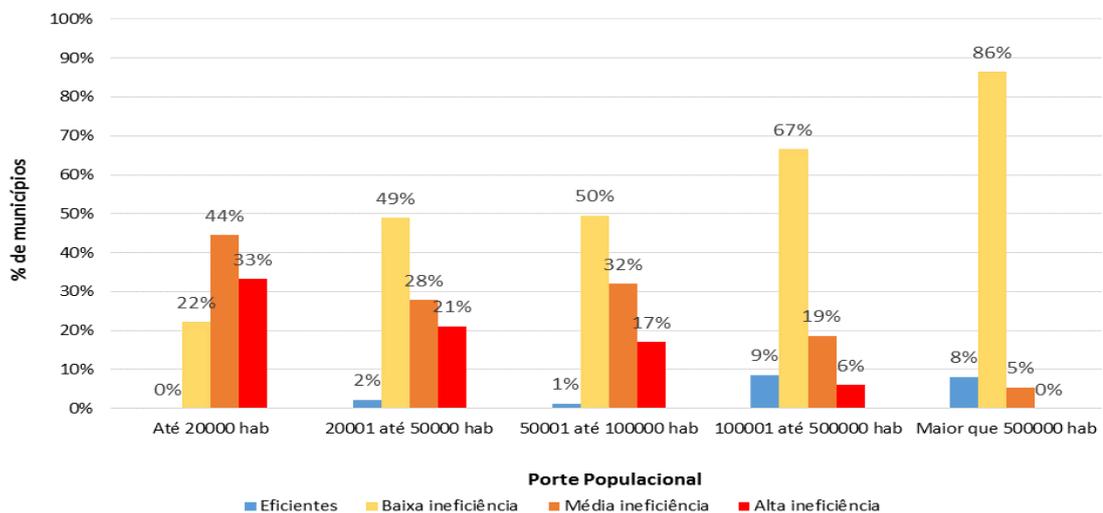
Figura 17
Percentual de municípios por região e por desempenho médio na execução de políticas públicas (2012-2016)



Fonte: elaborado pela autora.

Já as regiões norte e nordeste apresentaram os piores resultados, sendo que 27% dos municípios da região norte e a 35% municípios da região nordeste apresentaram desempenho altamente ineficiente. Esse resultado se mostra esperado e corrobora informações sobre desigualdades regionais brasileiras, uma vez que o IDHM leva em consideração dados como renda per capita, sendo esse um gargalo das regiões norte e nordeste as quais enfrentam grandes desafios ligados ao crescimento e ao desenvolvimento econômico.

Figura 18
Percentual de municípios por porte populacional e por desempenho médio na execução de políticas públicas (2012-2016)

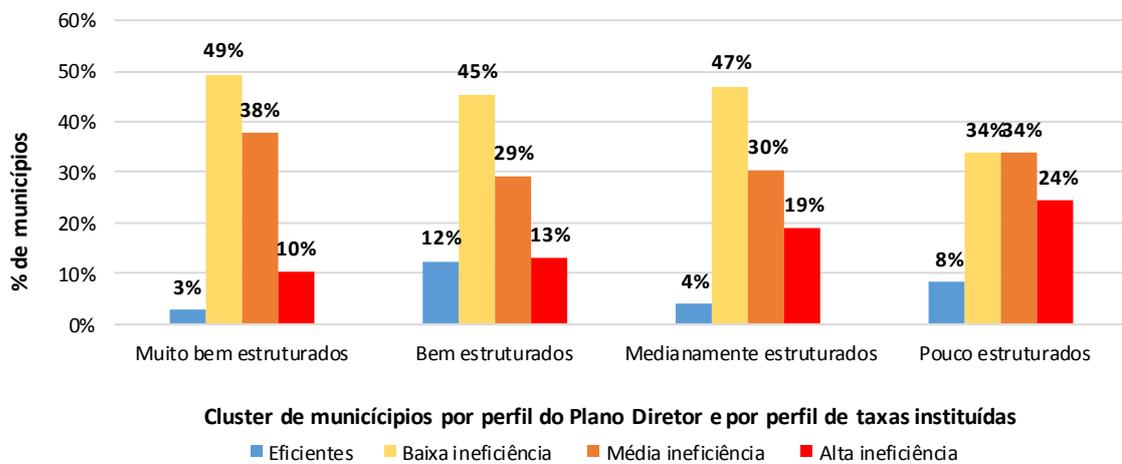


Fonte: elaborado pela autora.

A análise do desempenho dos municípios por porte populacional revelou que municípios com maior porte populacional, em geral performaram melhor que os municípios menores, em especial, na comparação dos municípios com mais de 100.000 (cem mil) habitantes, com os demais. Ficando claro que as proporções de municípios altamente ineficientes cresce a medida que analisamos municípios com populações menores.

Figura 19

Percentual de municípios por perfil do Plano Diretor e perfil de taxa instituídas e por desempenho médio na execução de políticas públicas (2012-2016)



Fonte: elaborado pela autora.

A análise de desempenho considerando os *clusters* de municípios mostrou que a proporção de média e alta ineficiência é bastante superior nos municípios pouco e medianamente estruturados, sendo esse resultado alinhado ao referencial teórico da proposta, o qual prevê planejamento e arrecadação devem impactar o desempenho na execução de políticas públicas.

Os resultados apresentados indicam que o desempenho na execução de políticas públicas é um fenômeno com significativa influência regional. Faria (2017) ressalta que fatores históricos e políticos contribuíram para distinção entre dois territórios no Brasil. O autor salienta que fatores econômicos podem estar na origem da formação das disparidades regionais, sendo as políticas que procuraram atacar essas disparidades pouco eficazes. Assim, “políticas podem ser mais eficazes para a redução de pobreza e vulnerabilidade se aplicadas considerando a estrutura socioeconômica dos municípios observados de forma conjunta.” (FARIA, 2017, p. 111).

As desigualdades regionais fatalmente reveladas pelo conjunto de dados analisados, possuem raízes históricas relacionadas à trajetória do desenvolvimento brasileiro, Cano

(2011) divide a história recente em três períodos que explicam o atual cenário do desenvolvimento regional brasileiro, de 1930 a 1980, de 1980 a 1989, de 1989 a 2003 e de 2003 a 2010. O autor explica que o período de 1930 a 1980, a industrialização, as políticas macroeconômicas e de políticas de desenvolvimento regional determinaram a urbanização, integração do mercado nacional e o desenvolvimento regional do período.

Faria (2017) explica que um argumento capaz de explicar a origem do desenvolvimento desigual pode ser situado no crescimento das exportações de café no século XIX, um setor no qual o Sudeste era especializado, em detrimento da queda das vendas de açúcar e algodão, produtos nos quais o Nordeste era especializado. Esse fato deu origem à um forte fluxo migratório de mão de obra em direção ao Sudeste, aliada à redistribuição setorial relativa da força de trabalho, a expansão das exportações de café pressionou a taxa de câmbio de forma que dificultaram as exportações de açúcar e algodão.

Cano (2011) salienta que o período 1962 a 1980 é marcado pelo início de um movimento contrário: o de desconcentração industrial. Programas de incentivo ao Nordeste e Norte estavam em funcionamento. No entanto, os principais ganhadores com esse processo de desconcentração foram municípios do interior do estado de São Paulo, bem como do Paraná, Minas Gerais e da região Centro-Oeste.

Esse retrato de um país dividido entre centro-sul e norte e nordeste permanecem, a despeito das tentativas de desenvolvimento regional, empreitadas nas décadas de 70 e 80. O centro-sul do país praticamente não apresentou municípios altamente ineficientes, sendo predominante a baixa ineficiência, enquanto nas regiões norte e nordeste, cerca de 30% desses municípios apresentaram perfil altamente ineficiente.

Esse dado se mostra especialmente preocupantes quando consideramos o esforço inócuo realizado pelos governos nacionais no sentido de promover o desenvolvimento do norte e nordeste brasileiro por meio da criação de estruturas, como a Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste – SUDENE (fundada em 1959 e refundada em 2001), Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia – SUDAM (fundada em 1966 e refundada em 2001), Ministério da Integração Nacional (2003) entre outros, com o objetivo de fomentar o crescimento econômico nessas regiões.

Dessa forma, tem-se um país dividido em dois estágios bastante distantes de desenvolvimento e conseqüentemente de provisão de bens e serviços públicos, parte desses resultados pode ser explicado pela trajetória histórica do desenvolvimento econômico do país, em que as região centro-sul, aparentemente se beneficiaram por terem ciclos produtivos (café, pecuária, soja) alinhados às demandas internacionais por importação, enquanto as regiões

norte e nordeste tiveram seus principais produtos (borracha, cana de açúcar, algodão) superados por concorrentes internacionais nos mercados asiáticos e europeus. Alia-se a essa trajetória a baixa efetividade das iniciativas governamentais na promoção de um desenvolvimento regional equânime.

3.4 Análise dos aspectos práticos da governança local nos municípios brasileiros

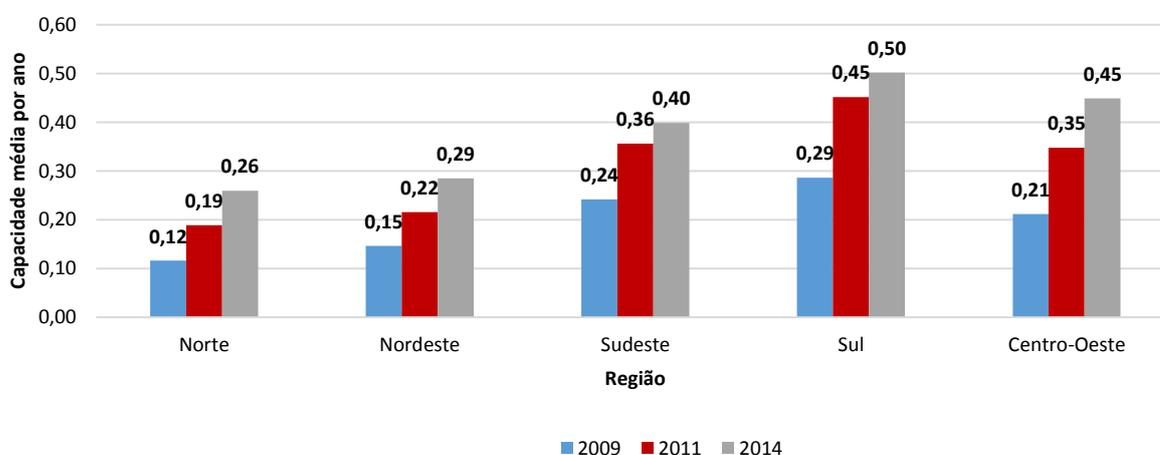
O referencial teórico indicou que a Governança Local pode ser classificada em três aspectos e analisada com base em oito dimensões que a compõem. Desse conjunto, a presente proposta pretende analisar os aspectos práticos por meio das três dimensões que os compõe (capacidade, integração e institucionalização). Após compatibilização entre teoria e disponibilidade de informações em dados secundários, apresenta-se nessa seção, o desempenho dos municípios brasileiros em cada um dos três elementos.

3.4.1 Capacidade

Para análise da capacidade optou-se pela utilização de dados da Pesquisa Perfil dos Municípios Brasileiros, além de informações sobre o Produto Interno Bruto dos municípios. Essa dimensão busca detectar o desempenho dos municípios brasileiros, considerando os critérios de disponibilidade e qualificação dos recursos humanos, PIB per capita e disponibilidade de recursos tecnológicos.

Figura 20

Capacidade média dos municípios por região e por ano

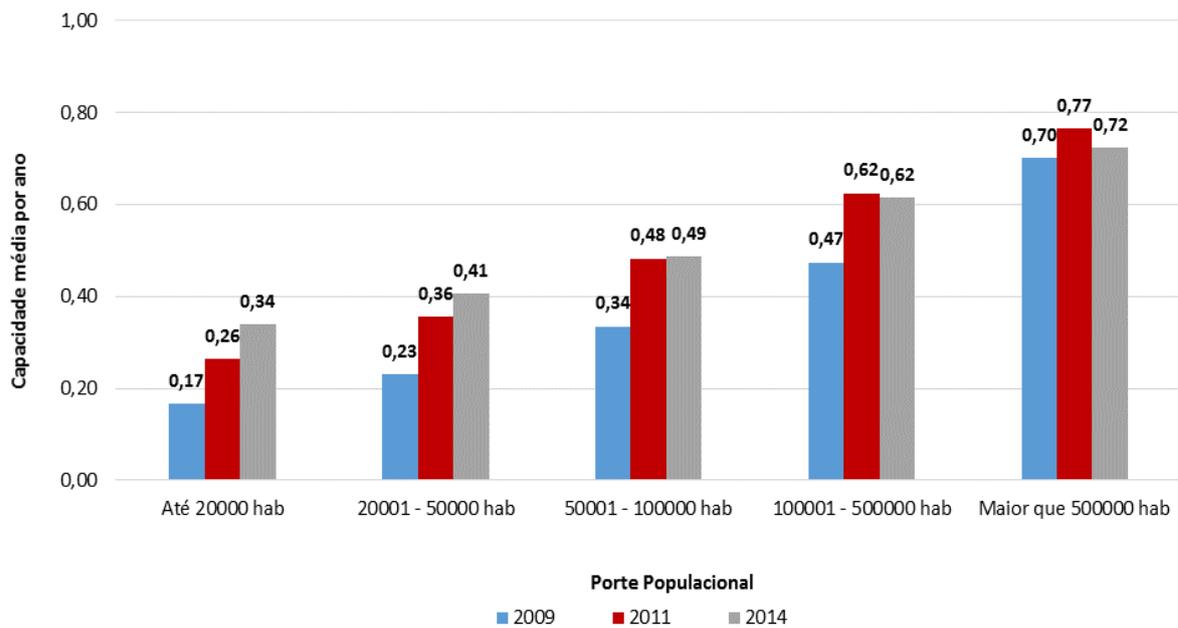


Fonte: elaborado pela autora.

A análise inicial desse elemento se deu com base no recorte regional, nessa perspectiva as regiões sul e sudeste obtiveram melhor de desempenho médio, superior às demais regiões, nos anos de 2009 e 2011. Já em 2014, a região centro-oeste superou o de ligeiramente o desempenho da região sudeste. As regiões norte e nordeste, nos três períodos analisados, apresentaram resultado inferior à média nacional.

Figura 21

Capacidade média dos municípios por porte populacional e por ano



Fonte: elaborado pela autora.

A análise por porte populacional demonstrou que a capacidade (tecnológica, financeira e de recursos humanos) não sofre variação entre municípios com população de até 20.000 (vinte mil) habitantes. Contudo, a capacidade média aumenta consideravelmente com o aumento do porte populacional, sendo bastante superior nos municípios com porte populacional acima de 500.000 (quinhentos mil) habitantes.

Para entender esse resultado é importante resgatar os itens que compõem essa dimensão da governança local. A capacidade foi mensurada com base na disponibilidade de recursos humanos, financeiro e tecnológicos do município. Velloso et al. (2011) verificaram amplas disparidades na forma como as prefeituras gerenciam seus recursos humanos. Um dos fatores de distinção apontados pelos autores está relacionada a caracterização do órgão gestor, pouco mais de 30% das prefeituras em municípios grandes possuem uma secretaria exclusiva para o tema, já em municípios pequenos e médios, essa taxa cai para menos de 15%. Podendo

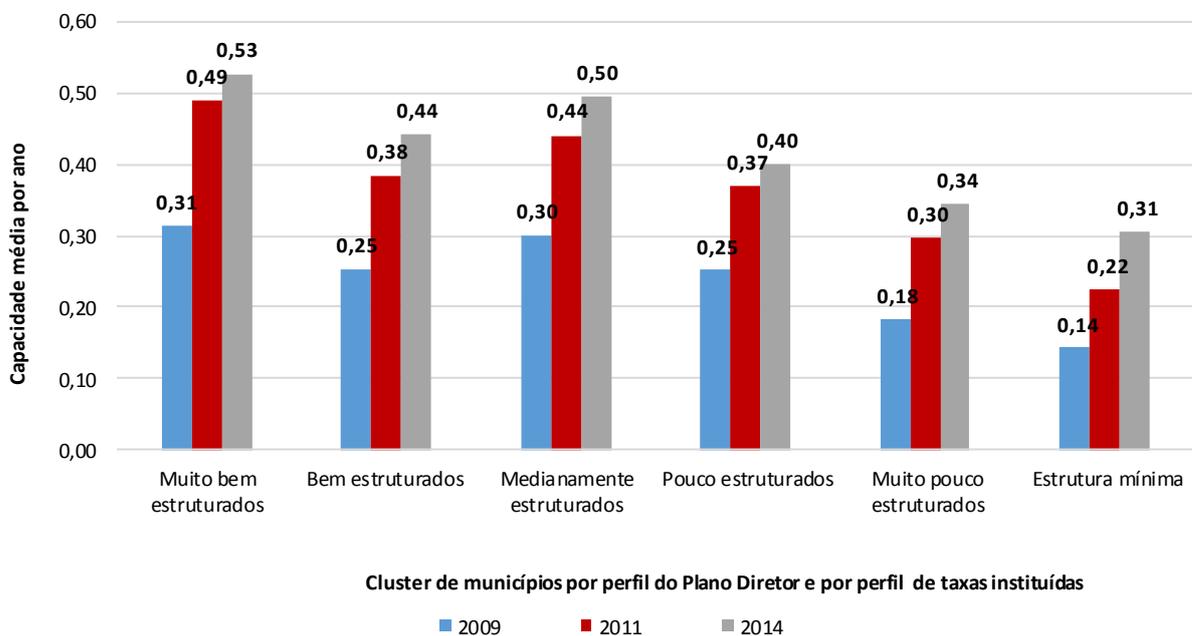
ser essa uma das razões pelas quais a capacidade média é mais alta em municípios com maior porte populacional.

Outro dado importante é que enquanto a análise por região revelou uma tendência crescente da capacidade média ao longo dos anos, a análise por porte populacional apresentou uma estagnação da capacidade média na comparação do ano de 2011 com 2014, principalmente nos municípios com mais de 50.000 (cinquenta mil) habitantes. Tal fenômeno pode se dar em função da crise econômica vivida no país a partir de 2013, o aumento da inflação e do desemprego foi acompanhado por cenário de crise política com manifestações populares.

A crise econômica foi fatalmente acompanhada de crise fiscal, considerando que capacidade média é medida a partir de informações como disponibilidade de recursos humanos e PIB per capita, acredita-se que a capacidade dos municípios tenha sido afetada pelo cenário de crise, justificando a estagnação ou até uma ligeira queda ao comparar os valores de 2011 e 2014.

Figura 22

Capacidade média dos municípios por perfil do Plano Diretor e por perfil de taxas instituídas e por ano



Fonte: elaborado pela autora.

O recorte de análise por *cluster* de municípios demonstrou que os *clusters* muito bem estruturados e medianamente estruturados apresentaram melhor desempenho no elemento. Esses clusters representam os municípios que cobram mais de três taxas e se diferenciam apenas pelo *status* do plano diretor (atualizado – bem estruturado, e desatualizado – pouco estruturado).

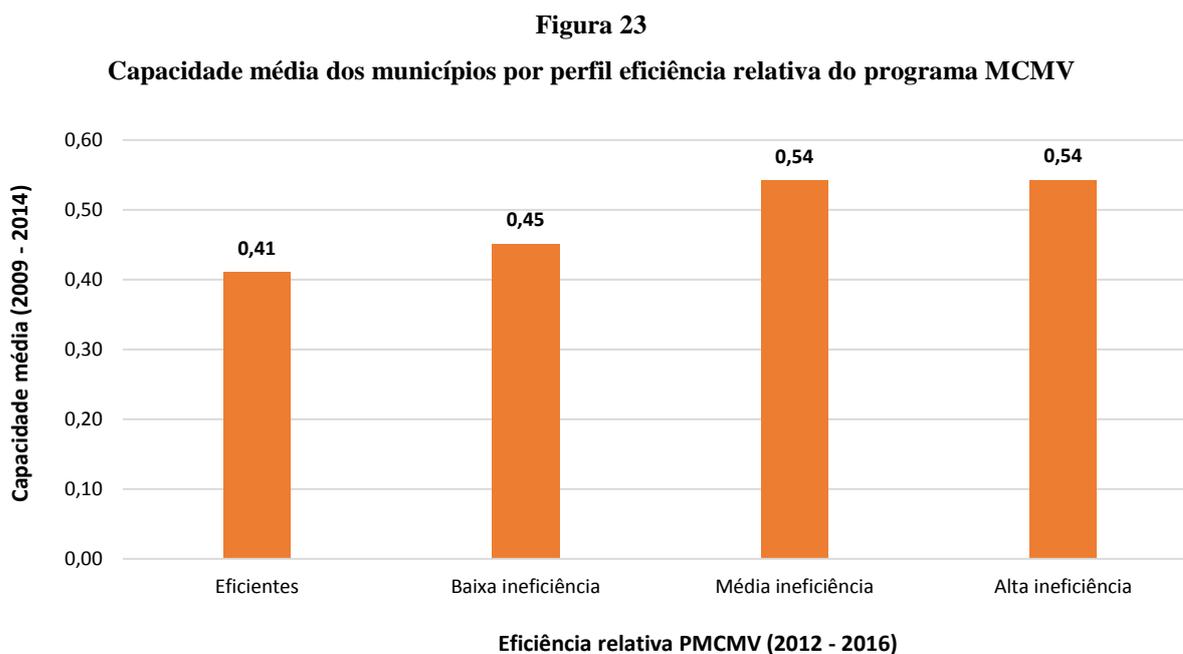
Como já mencionado, um dos fatores analisados nessa dimensão da governança é disponibilidade de recursos financeiros, a qual foi aferida com base no PIB per capita, tal fato permite entender porque os municípios medianamente estruturados superaram os bem estruturados, uma vez que os primeiros possuem melhor capacidade de taxaço apesar de ainda não ter atualizado seu Plano Diretor.

Analisando outro fator da dimensão capacidade, os recursos tecnológicos, Velloso et al. (2011) apontam alguns fatos estilizados sobre a estrutura organizacional da área de gestão de tecnologia da informação dos municípios são eles:

- i) nas prefeituras pequenas, o setor não possui estrutura institucional exclusiva; ii) nas prefeituras de municípios médios e grandes, o mais frequente é observar o setor de TI como setor subordinado a outra secretaria; e iii) secretarias exclusivas de TI ainda são um fenômeno raro, sendo observado em apenas seis dos municípios da amostra. (VELLOSO et al., 2011, p. 20)

Esses pontos auxiliam a compreensão de que tanto menos estruturado é o município, menor sua capacidade média, uma vez que os municípios pequenos e médio enfrentam grandes dificuldades para elaboração de seus planos diretores e estratégia de arrecadação de taxas e impostos. Em especial, a arrecadação de taxas se mostra particularmente ligada à disponibilidade de recursos tecnológicos, dado que atividades informatizadas, atualmente, se mostram essenciais para uma arrecadação eficiente.

Ao analisar a relação entre capacidade média e eficiência relativa dos municípios na execução do programa Minha Casa, Minha Vida (MCMV), o resultado encontrado foi bastante surpreendente, sendo que municípios eficientes apresentaram em média capacidade menor. Tal resultado pode ser compreendido pela análise do arranjo institucional do Programa, o qual trabalha o financiamento habitacional de forma quase direta entre governo federal, empreendedor privado e beneficiário do programa, tendo a prefeitura um papel quase marginal nesse processo.

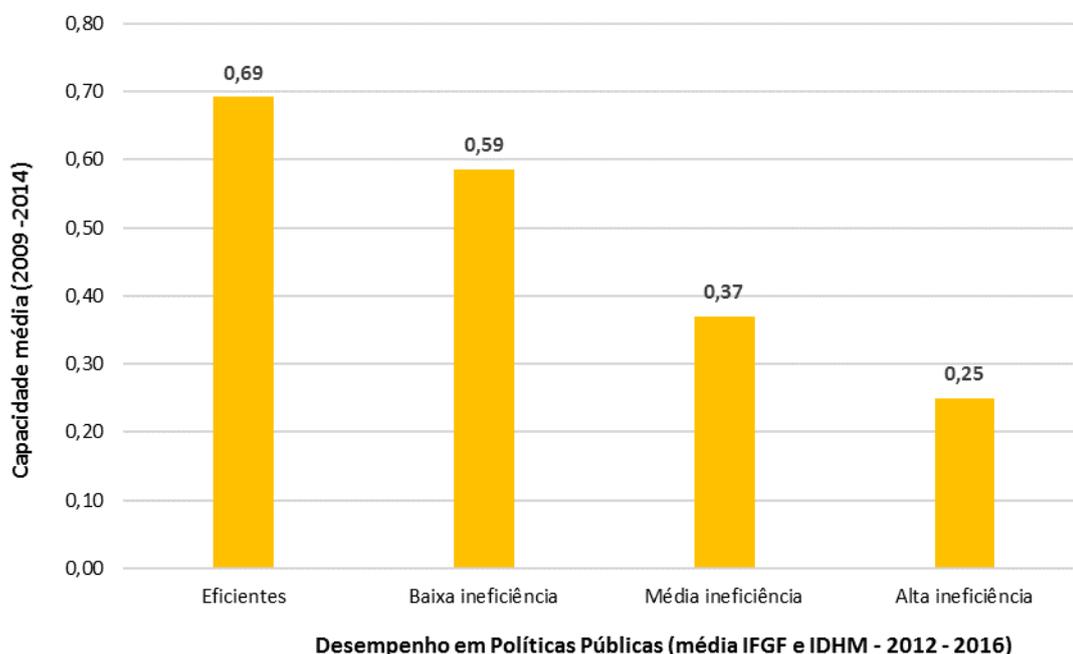


Como já destacado no referencial teórico o programa Minha Casa, Minha Vida é um programa situado “entre o direito à moradia e reestruturação do setor produtivo” (KLINTOWITZ, 2016, p. 167). Havendo grande protagonismo do setor produtivo e pouco poder de decisão poder público local, cabendo às prefeituras a decisão do local de implantação do empreendimento, considerando os Planos Locais de Habitação de Interesse Social e áreas destinadas à Habitação de Interesse Social previstas em seus Planos Diretores, cabe ainda ao poder público local, a providência sobre ações relacionados aos licenciamentos necessários à implantação dos empreendimentos.

Por fim, optou-se por examinar apenas os municípios onde foi avaliado o desempenho médio na execução de políticas públicas. Dessa forma a capacidade média nos anos de 2011 e 2014 foi relacionada com o desempenho médio (IFGF e IDHM) dos municípios nos anos de 2012 e 2016, respectivamente.

Figura 24

Capacidade média dos municípios por perfil de desempenho na execução de políticas públicas



Fonte: elaborado pela autora.

A Figura 23 demonstra que municípios classificados como eficientes ou com baixa ineficiência tiveram suas capacidades em média avaliadas com notas maiores que os municípios classificados com ineficiência média ou alta, evidenciando uma potencial relação entre essas variáveis.

Veloso et al. (2011) subdividiram a gestão em quatro áreas de gestão identificadas como centrais para o funcionamento das prefeituras: gestão financeira, gestão de capital e infraestrutura, gestão de pessoas e gestão de tecnologia da informação. Três das áreas de gestão identificadas por Veloso et al. (2011) compõem a variável capacidade analisada. Esse estudo definiu essas quatro áreas de gestão após extensas consultas com gestores governamentais, acadêmicos especializados em administração pública e outros especialistas da área.

“A administração do dinheiro, das pessoas e dos ativos físicos é responsabilidade fundamental tanto para governos grandes quanto para pequenos” (VELOSO et al., 2011, p. 20). Tal fato corrobora a qualidade dos fatores e informações utilizados para construção dessa dimensão. Gomide e Pires (2014) reforçam a importância dos recursos humanos como fator relacionado a entrega de bens e serviços públicos por parte dos municípios, destacando a importância a da construção e da qualidade das burocracias estatais para a realização de

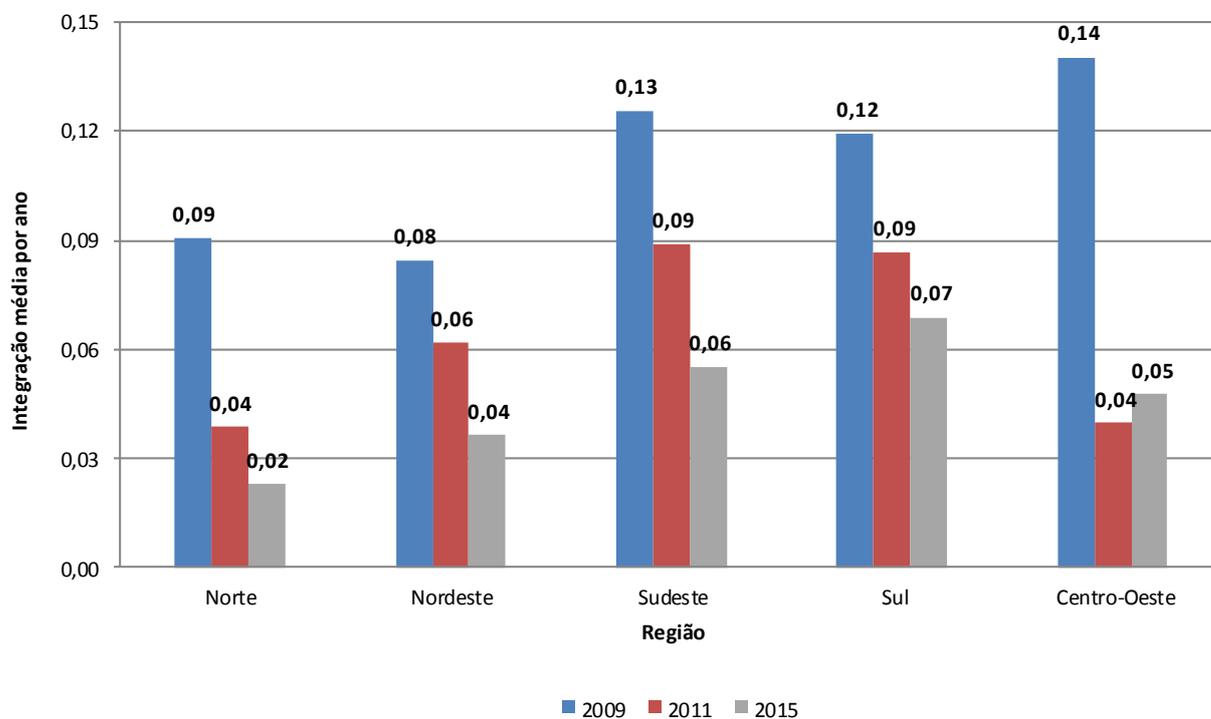
políticas públicas de desenvolvimento. Validando o resultado apresentado na Figura 23, onde municípios com eficientes apresentaram maior capacidade média.

3.4.2 Integração

O perfil de integração dos municípios brasileiros foi analisado com base na coordenação dos municípios com outros entes federados e de acordo com a área em que se busca coordenação. Para tanto, foi considerada a articulação institucional por meio dos consórcios públicos firmados com vários de entes parceiros e em políticas públicas de diversas áreas.

Ao analisar o perfil médio de integração dos municípios, conforme a região, nota-se uma significativa redução da integração dos municípios ao longo tempo, em 2009, a pontuação nesse item foi superior em média em todas as regiões. E com exceção da região centro-oeste, em todas as outras regiões os a integração em média foi superior em 2011 comparado a 2015, tal como apresentado na Figura 25.

Figura 25
Integração média dos municípios por região e por ano



Fonte: elaborado pela autora.

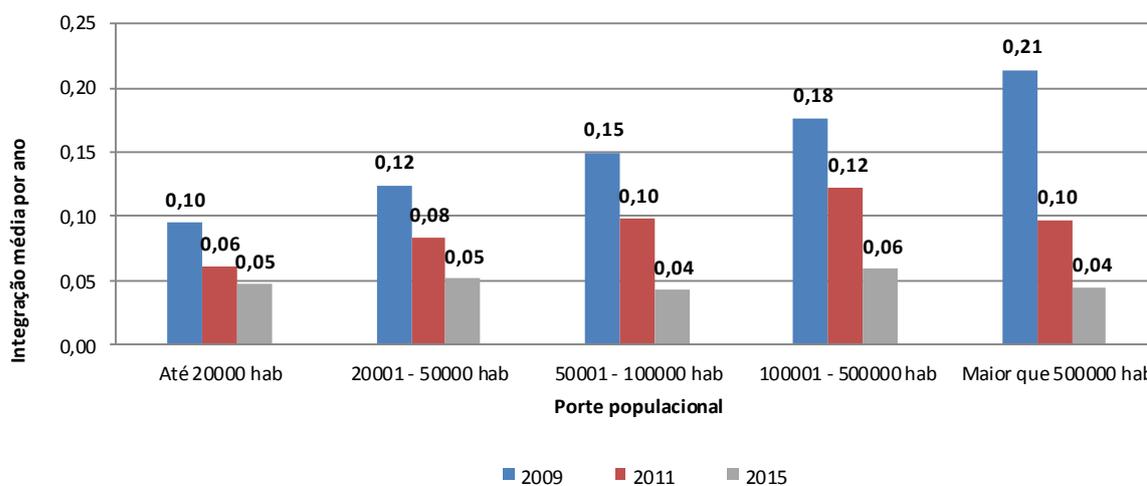
Em parte, esse fenômeno pode ser explicado pelo contexto. Os consórcios públicos estão ancorados em dois principais marcos legais a Lei nº 11.107/2005, a qual dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos, e o Decreto nº 6.017/2007, que regulamenta

alguns pontos da Lei nº 11.107/2005. Esse arcabouço legal ajudou a dar visibilidade aos consórcios e à importância da colaboração para solução dos problemas complexos de políticas públicas.

Os consórcios públicos surgiram como uma potencial solução aos problemas de baixa capacidade institucional das prefeituras, bem como questões relativas a economias de escala relacionadas à provisão de políticas públicas (ABRUCIO; FILIPPIM; DIEGUEZ, 2013). McGuire (2006) alerta que a pesquisa em administração pública colaborativa tem feito descobertas aos benefícios e custos da Gestão Pública Colaborativa. Para o autor apesar dos custos relacionados à colaboração, a prática mais complementa do que onera as organizações. Contudo, o associativismo ou cooperação envolve custos que nem sempre são bem avaliados no momento da formalização da parceria, de forma que algum tempo após a parceria firmada, levam a descontinuidade dessa parceria.

Figura 26

Integração média dos municípios por porte populacional e por ano

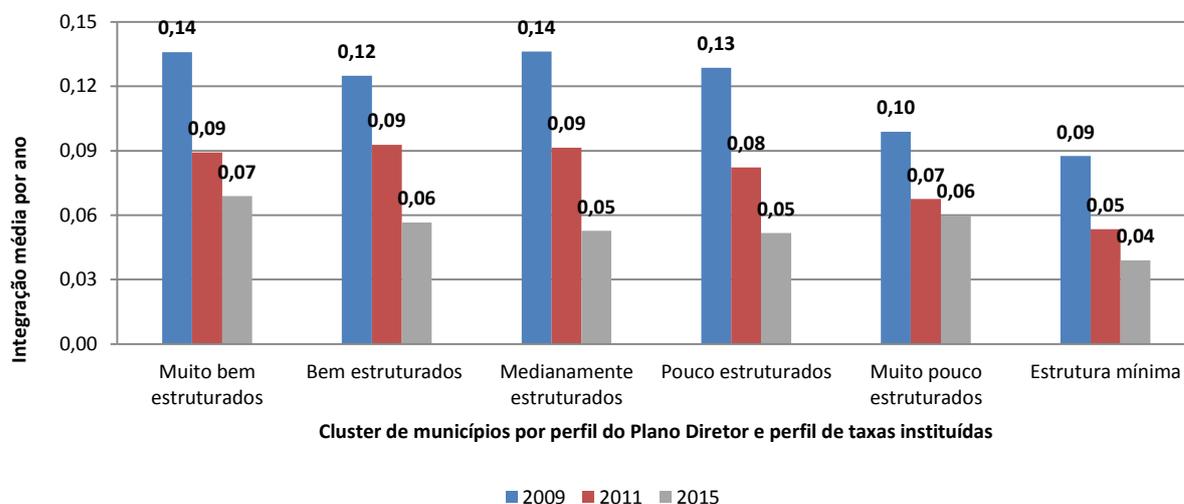


Fonte: elaborado pela autora.

Ao analisar a integração considerando o porte populacional, o mesmo observado no âmbito regional se repete na análise por porte populacional, uma significativa queda dos níveis de integração do ano de 2009 para os anos de 2011 e 2015. Por outro lado, observa-se que os municípios com população acima de 50.000 habitantes apresentaram níveis crescentes de integração no ano de 2009, contudo, em 2015, não existe variação observável entre a média de integração dos municípios com diferentes portes populacionais.

Figura 27

Integração média dos municípios por perfil do Plano Diretor e perfil de taxas instituídas e por ano



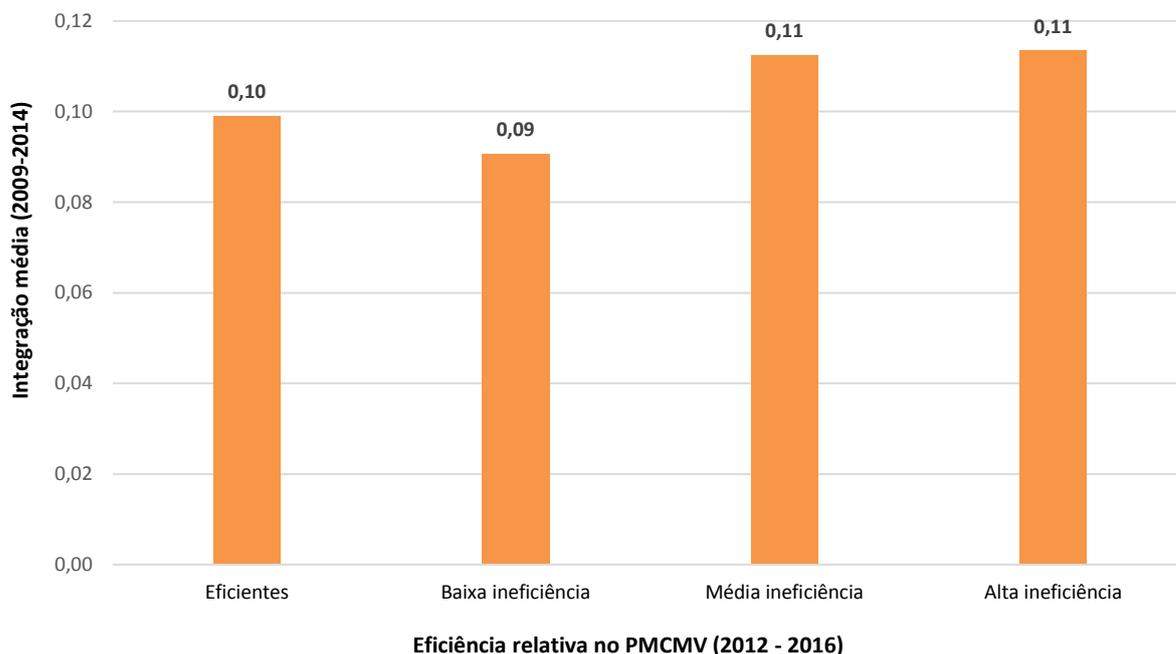
Fonte: elaborado pela autora.

A queda da integração média é ainda mais acentuada nos municípios com porte populacional superior a 500 (quinhentos) mil habitantes, tal fato pode ser explicado por potenciais comportamentos *free rider* dos municípios com menor porte populacional em relação a esses municípios. A integração pode criar ganhos de escala e, conseqüentemente, gerar melhor provisão de bens e serviços, no entanto o arranjo para distribuição dos custos dessas atividades ainda se mostra desafiador, levando com maior frequência os municípios mais estruturados e com a maior porte populacional a desistirem das parcerias com mais frequência.

Ao analisar a relação entre integração média e eficiência relativa dos municípios na execução do programa Minha Casa, Minha Vida (MCMV), o resultado encontrado não permitiu qualquer análise inferencial, uma vez que houve uma variação apenas marginal, na integração média dos diferentes perfis de eficiência relativa no programa. Tal resultado pode ser explicado pela natureza da política pública de habitação, a qual é bastante ligada ao território no qual será inserida havendo pouca influência de outros entes federados nesse contexto.

Figura 28

Integração média dos municípios por eficiência relativa média no MCMV (2012-2016)

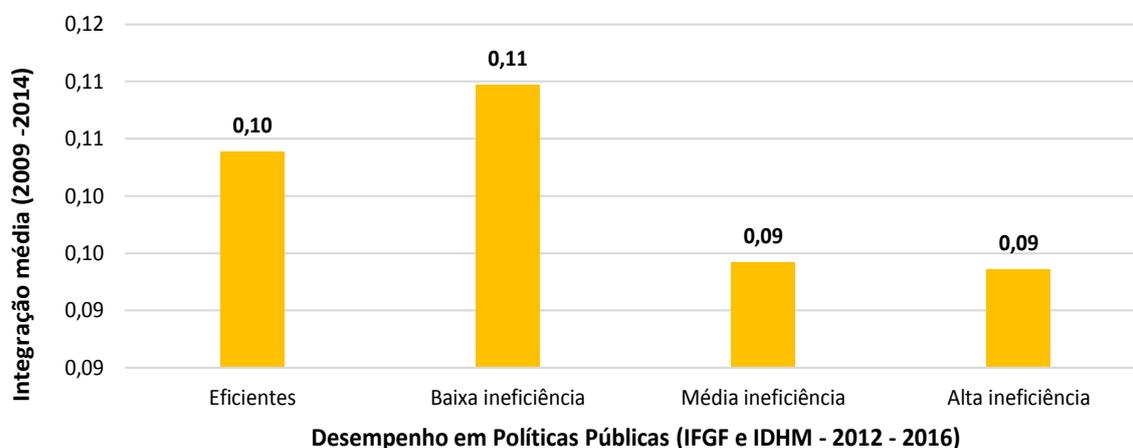


Fonte: elaborado pela autora.

A análise da integração média por cluster de municípios, observa-se resultado marginalmente superior nos clusters classificados como melhor estruturados, considerando capacidade de arrecadação e de planejamento. Nos anos de 2009 e 2011, observa-se pouca diferença entre dos clusters muito bem estruturados aos pouco estruturados, já ao analisar o ano de 2015, o cluster de municípios muito bem estruturados apresentou melhor resultado de integração comparado aos demais.

Figura 29

Integração média dos municípios por desempenho médio na execução de políticas públicas (2012-2016)



Fonte: elaborado pela autora.

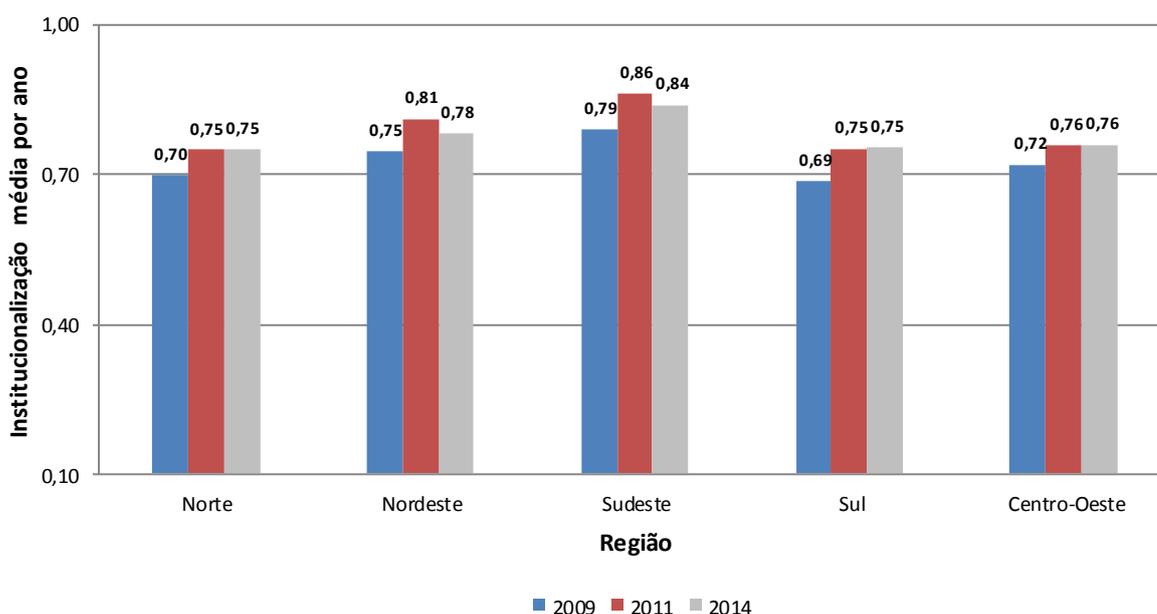
Finalmente, ao contrapor a integração média, no período de 2009 a 2015, e desempenho médio (IFGF e IDHM), no período de 2012 a 2016, foi observado que quanto maior o desempenho médio, maior a integração média, sendo a maior integração média observada nos municípios avaliados com desempenho médio eficiente. Esse resultado pode indicar que a integração é uma variável correlacionada ao desempenho, corroborando o modelo de regressão proposto.

3.4.3 Institucionalização

A institucionalização foi avaliada baseada em indicativos da definição de competências e capacidade de planejamento dos municípios. Buscou-se analisar a definição de competência pela caracterização do órgão gestor para as políticas públicas de saúde e de educação, já o planejamento foi analisado por meio da existência de instrumento de planejamento para as políticas públicas de saúde e de educação.

Figura 30

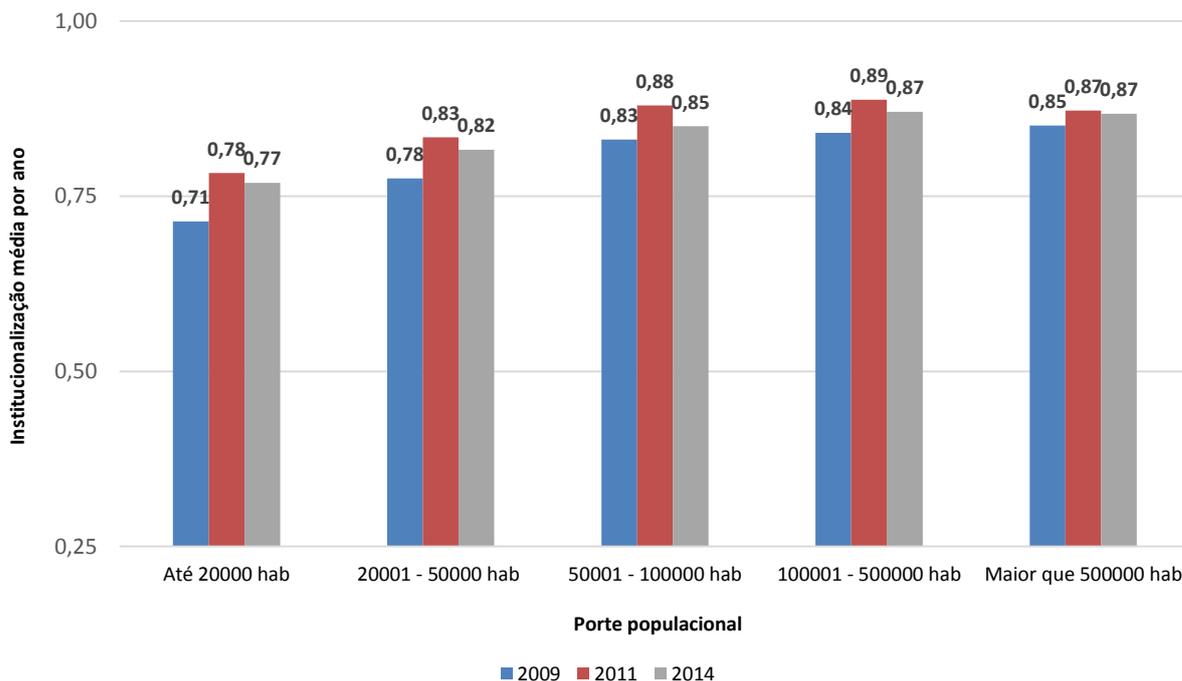
Institucionalização média dos municípios por região e por ano



Fonte: elaborado pela autora.

A análise da institucionalização média por região demonstra que os melhores resultados regionais foram observados no ano de 2011. Já a região avaliada com melhor institucionalização foi a região sudeste seguida da região nordeste, ambas acima da média nacional.

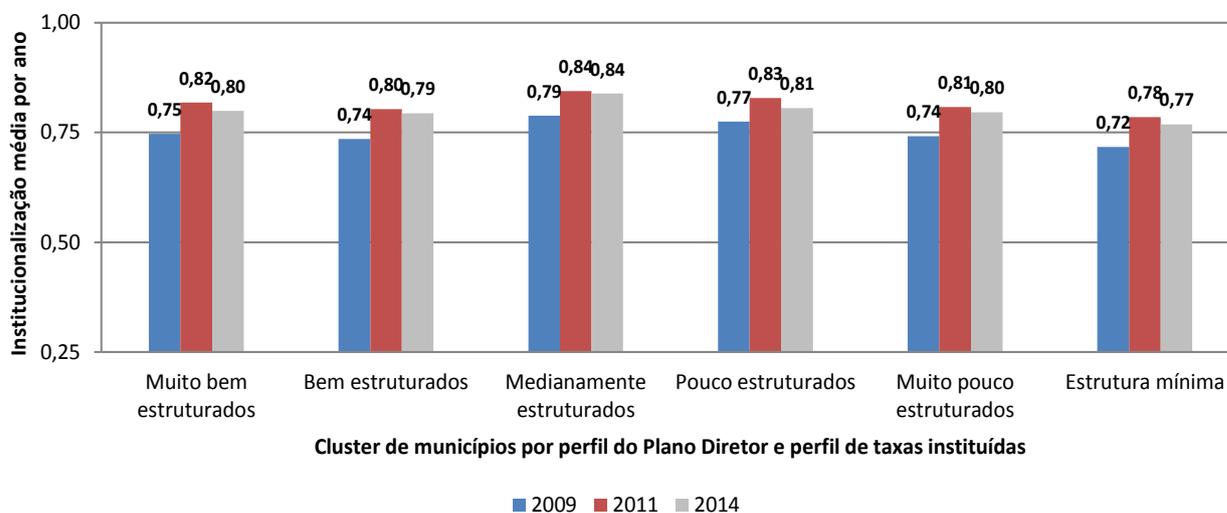
Figura 31
Institucionalização média dos municípios por porte populacional e por ano



Fonte: elaborado pela autora.

A análise por porte populacional revelou que municípios com porte populacional superior a 50.000 habitantes possuem institucionalização média relativamente superior aos com porte populacional inferior. A Figura 30 demonstra que a institucionalização média apresenta resultados marginalmente superiores à medida que são analisados municípios com maior número de habitantes.

Figura 32
Institucionalização média dos municípios por porte populacional e por ano



Fonte: elaborado pela autora.

Para entender os resultados dessa variável é importante considerar a construção da dimensão institucionalização, a qual considerou a definição de competências e o planejamento municipal com base na caracterização do órgão gestor e a elaboração dos planos municipais nas áreas de saúde e educação.

Essas são políticas com estrutura nacional bem estabelecidas com arcabouço legal já estabelecido no contexto pós-Constituição de 1988, Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB/1996 - Lei nº 9.394/1996) e Leis Orgânicas de Saúde (Lei nº 8.080/90 e Lei nº 8.142/90), o que colabora para que todos os municípios estejam em estágios parecidos de institucionalização.

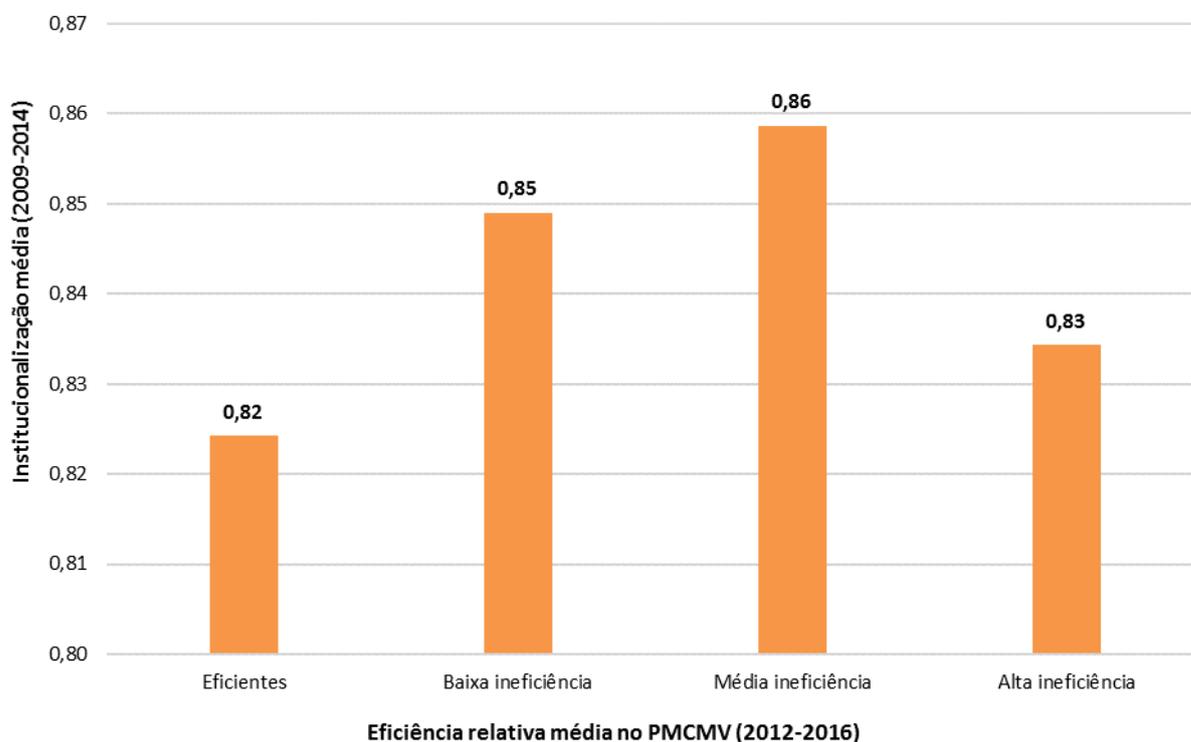
Considerando os instrumentos de planejamento analisados, para o Plano Municipal de Educação observou-se que apesar da LDB ter sido sancionada em 1996 e do primeiro Plano Nacional de Educação ter sido aprovado em 2001, pela Lei nº 10.172/2001, é só a partir de 2010, com o Plano Nacional de Educação para período de 2011 a 2020 é que a elaboração dos Planos Municipais de Educação passa a fazer parte de uma diretriz nacional. Foi o Art. 8º da Lei do Plano Nacional de Educação 2011/2020 que estabeleceu o prazo máximo de um ano para elaboração/adequação dos planos municipais, estaduais e distrital de educação. Acredita-se que esse fato tenha contribuído para um pequeno aumento na institucionalização do ano de 2009 para o ano de 2011 e uma estagnação quando comparado a 2014.

Já a priorização do planejamento em saúde pelos municípios, foi beneficiado por uma série de incentivos, vinculados a regras de transferência de recursos do Fundo Nacional de Saúde, estabelecidas pelo Decreto nº 1.232/1994 (o qual regulamenta o repasse fundo a fundo). No artigo 2º do referido decreto ficou estabelecido que as transferências fundo a fundo ficam condicionadas à existência de fundo de saúde e à apresentação de plano de saúde, aprovado pelo respectivo Conselho de Saúde, do qual conste a contrapartida de recursos no Orçamento do Estado, do Distrito Federal ou do Município. Assim, grande parte dos municípios brasileiros priorizou a elaboração dos planos municipais de saúde, de forma a garantir uma fonte de recursos, dado o cenário de constante escassez de recursos vivida pelos municípios brasileiros.

Essas ponderações sobre os instrumentos de planejamento analisados permitem entender a pouca variabilidade entre os valores médios de institucionalização independentemente do tipo de recorte de análise adotado, seja por *cluster*, por porte populacional ou por região.

Figura 33

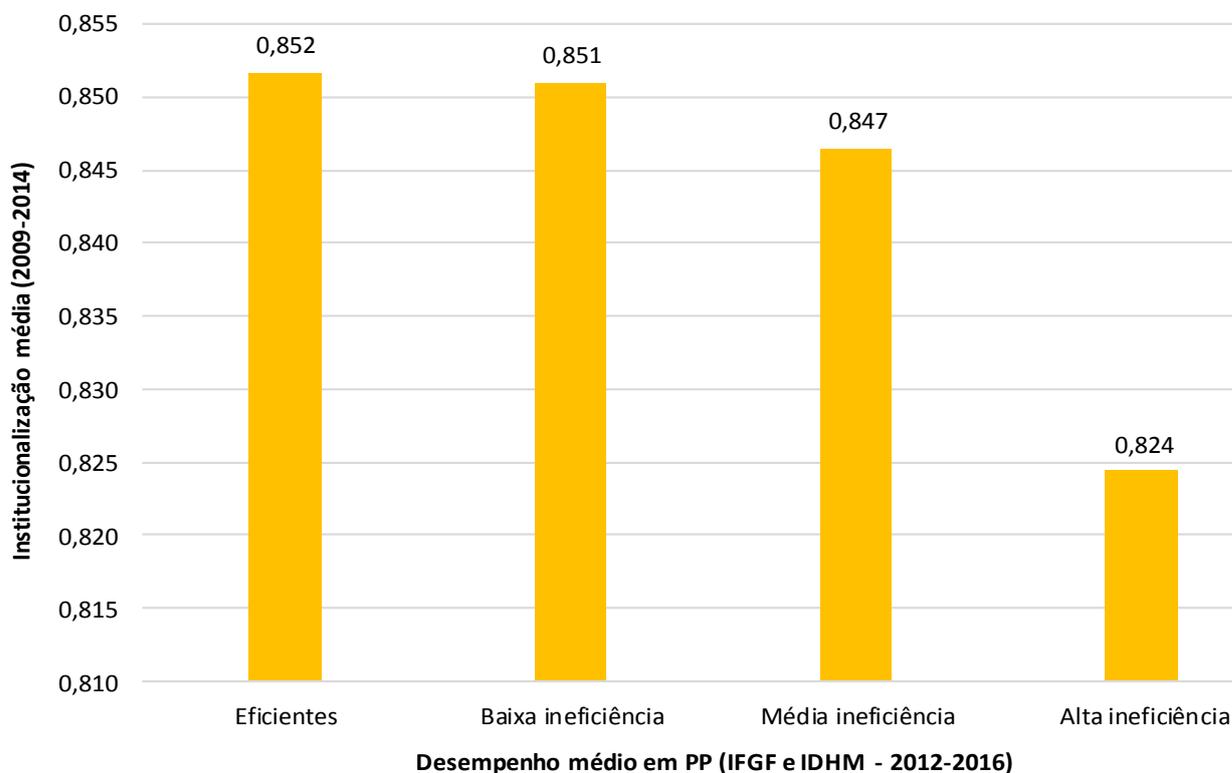
Institucionalização média dos municípios por eficiência relativa média no programa MCMV (2012-2016)



Fonte: elaborado pela autora.

Ao analisar de forma exploratória uma potencial relação entre a eficiência relativa do programa Minha Casa, Minha Vida (MCMV), no período de 2012 a 2016, e a institucionalização média, no período de 2009 a 2014, percebeu-se que não há variação significativa entre os diversos perfis de eficiência observados. Sendo um resultado surpreendente, municípios com baixa, média e alta ineficiência apresentaram eficiência relativa ligeiramente superior.

Figura 34
Institucionalização média dos municípios por desempenho médio na execução de políticas públicas
(2012-2016)



Fonte: elaborado pela autora.

Em conclusão, comparando a institucionalização média, de 2009 a 2014, com desempenho médio, de 2012 a 2016, que os municípios avaliados como eficientes e com baixa e média ineficiência apresentaram também institucionalização média marginalmente superior em comparação aos municípios altamente ineficientes e à média nacional de institucionalização. Contudo, os resultados não apresentam diferença significativa em média dos demais perfis de eficiência, assim, não é possível inferir potencial relação entre desempenho e a institucionalização.

3.5 Relação entre aspectos práticos da governança local, eficiência relativa no programa MCMV e desempenho em políticas públicas

3.5.1 Aspectos práticos da governança local e eficiência relativa no programa MCMV

A primeira parte da análise desta etapa de pesquisa envolve a verificação dos pré-requisitos que permitem a análise de dados com uso de regressão linear. Dessa forma, foram testadas a linearidade do fenômeno, a normalidade da distribuição dos termos de erro, a variância constante do termo de erro, a independência dos termos de erro, a inexistência de multicolinearidade e a inexistência de *outliers* (BUSSAB, 2004; WOOLDRIGE, 2006). Essa pré-análise demonstrou que modelo proposto não apresenta vieses.

As variáveis explicativas são as três dimensões que compõem os aspectos práticos da governança local, apresentados na sessão anterior, sendo representadas pela média aritmética dos valores identificados nos períodos de 2009 a 2014/2015. Já a variável explicada é representada pela média do escore de eficiência relativa do programa Minha Casa, Minha Vida (MCMV) para o período de 2012 a 2016. Os períodos de aferição das variáveis explicadas e explicativas não coincidem em exato, pois considera-se que as condições no período anterior afetam os resultados alcançados nos anos subsequentes.

Ao analisar a correlação das variáveis foram observadas correlações bilaterais significativas, ao nível de significância de 0,01, entre eficiência relativa no MCMV e capacidade (0,245), entre eficiência relativa no MCMV e integração (0,145). No entanto, ao considerar que a teoria dá subsídios para a análise das três dimensões como compositores dos aspectos práticos da governança local e com objetivo de identificar as variáveis explicativas mais relevantes para o modelo proposto optou-se pela seleção hierárquica.

Tabela 12
Correlações bilaterais de Pearson

		CAP.MED	INTEG.MED	INSTIT.MED	EFF.PMCMV
CAP.MED	Correlação de Pearson	1			
	Sig. (bilateral)				
	N	577			
INTEG.MED	Correlação de Pearson	,154**	1		
	Sig. (bilateral)	,000			
	N	577	577		
INSTIT.MED	Correlação de Pearson	,107*	,043	1	
	Sig. (bilateral)	,010	,305		
	N	577	577	577	
EFF.PMCMV	Correlação de Pearson	,245**	,145**	,015	1
	Sig. (bilateral)	,000	,000	,723	
	N	577	577	577	577

** . A correlação é significativa no nível 0,01 (bilateral).

Fonte: elaborado pela autora.

Ao utilizar o modelo de regressão linear múltipla para verificar se capacidade, integração e institucionalização, os aspectos práticos da governança, são capazes de explicar a eficiência relativa no programa MCMV, foram testados modelos com três preditores (capacidade, institucionalização e integração), com dois preditores (capacidade e integração) e com apenas um preditor (capacidade).

Comparando o R² dos modelos testados, não foram observadas alterações nos valores comparados, contudo o modelo com duas variáveis (capacidade e integração) se mostrou ligeiramente superior aos demais. Dessa forma, observando o princípio da parcimônia e considerando que apenas duas variáveis apresentaram poder explicativo estatisticamente significativo, o modelo adotado na presente pesquisa foi com dois preditores.

Tabela 13
Sumarização do modelo com dois preditores (capacidade média e integração média) e variável dependente eficiência relativa média no programa MCMV

Modelo	R	R quadrado	R quadrado ajustado	Erro padrão da estimativa	Durbin-Watson
1	,268 ^a	,072	,068	,11301216	1,437

Fonte: elaborado pela autora.

Tabela 14

ANOVA do modelo com dois preditores (capacidade média e integração média) e variável dependente eficiência relativa média no programa MCMV

Modelo	Soma dos Quadrados	gl	Quadrado Médio	F	Sig.	
1	Regressão	,565	2	,283	22,128	,000 ^b
	Resíduo	7,331	574	,013		
	Total	7,896	576			

Fonte: elaborado pela autora.

Tabela 15

Coefficientes do modelo com dois preditores (capacidade média e integração média) e variável dependente eficiência relativa média no programa MCMV

Modelo	Coeficientes não padronizados		Coeficientes padronizados		Sig.	Correlações			Estatísticas de colinearidade	
	B	Erro Padrão	Beta	t		zero	Parcial	Parte	Tolerância	VIF
1 (Constante)	1,049	,013		80,574	,000					
INTEG.MED	,169	,063	,110	2,690	,007	,145	,112	,108	,976	1,024
CAP.MED	,129	,023	,228	5,597	,000	,245	,227	,225	,976	1,024

Fonte: elaborado pela autora.

A análise do modelo que usa com um preditor apenas, a capacidade, resultou em um modelo estatisticamente significativo [F(2,576)=22,128; p < 0,005; R² = 0,072)]. Dessa forma, capacidade ($\beta = 0,228$; t=5,597; p < 0,005) e integração ($\beta = 0,110$; t=2,69; p < 0,005) são previsoras de desempenho, sendo que 7,2 % da variável desempenho pode ser explicado por essas variáveis explicativas, conforme equação a seguir:

$$\text{VarDesemp} = \beta^1 * \text{Capacidade} + \beta^2 * \text{Integração} + \text{Constante} + \varepsilon$$

$$\text{VarDesemp} = 0,228 * \text{Capacidade} + 0,110 * \text{Integração} + 80,574 + \varepsilon$$

O modelo acima possui capacidade previsoras desprezível, ou seja, apesar das correlações observadas, nenhuma das dimensões que compõem os aspectos práticos da governança tem poder explicativo da eficiência relativa no programa MCMV. Esse resultado pode estar relacionado ao arranjo institucional do programa, o qual reservou ao poder público local um papel quase marginal, passando protagonismo na execução do programa ao setor privado. De forma que a governança local parece não afetar resultados alcançados pelo programa.

3.5.2 Aspectos práticos da governança local e desempenho em políticas públicas

A primeira parte da análise desta etapa de pesquisa envolve a verificação dos pré-requisitos que permitem a análise de dados com uso de regressão linear. Dessa forma, foram testadas a linearidade do fenômeno, a normalidade da distribuição dos termos de erro, a variância constante do termo de erro, a independência dos termos de erro, a inexistência de multicolinearidade e a inexistência de *outliers* (BUSSAB, 2004; WOOLDRIGE, 2006). Essa pré-análise, demonstrou que modelo proposto não apresenta vieses.

As variáveis explicativas são as três dimensões que compõem os aspectos práticos da governança local, apresentados na sessão anterior, sendo representadas pela média aritmética dos valores identificados nos períodos de 2009 a 2014/2015. Já a variável explicada é representada pela média dos indicadores de desempenho (IFGF e IDHM) para o período de 2012 a 2016. Tal com a análise anterior os períodos coincidem em exato, pois considera-se que as condições no período anterior afetam os resultados alcançados nos anos subsequentes.

Ao analisar a correlação das variáveis foram observadas correlações bilaterais significativas, ao nível de significância de 0,01, entre desempenho e capacidade (0,401), entre desempenho e integração (0,104), e, ao nível de significância de 0,05, entre desempenho e institucionalização (0,087). No entanto, ao considerar que a teoria dá subsídios dando importância às três dimensões como compositores dos aspectos práticos da governança local e com objetivo de identificar as variáveis explicativas mais relevantes para o modelo proposto optou-se pela seleção hierárquica.

Tabela 16
Correlações bilaterais de Pearson

		CAP.MED	INTEG.MED	INSTIT.MED	DEMPENHO. PP
CAP.MED	Correlação de Pearson	1			
	Sig. (bilateral)				
	N	577			
INTEG.MED	Correlação de Pearson	,154**	1		
	Sig. (bilateral)	,000			
	N	577	577		
INSTIT.MED	Correlação de Pearson	,107*	,043	1	
	Sig. (bilateral)	,010	,305		
	N	577	577	577	
DEMPENHO.P	Correlação de Pearson	,701**	,104*	,087*	1
	Sig. (bilateral)	,000	,013	,036	
	N	576	576	576	576

Fonte: elaborado pela autora.

Ao utilizar o modelo de regressão linear múltipla para verificar se capacidade, integração e institucionalização, os aspectos práticos da governança são capazes de explicar o desempenho dos municípios, foram testados modelos com três preditores (capacidade, institucionalização e integração), com dois preditores (capacidade e integração) e com apenas um preditor (capacidade).

Comparando o R^2 dos modelos testados, não foram observadas alterações nos valores comparados. Dessa forma, observando o princípio da parcimônia e considerando que apenas a variável capacidade tem poder explicativo estatisticamente significativo, o modelo adotado na presente pesquisa foi com apenas um preditor.

Tabela 17

Sumarização do modelo com um preditor (capacidade média) e desempenho médio na execução de políticas públicas

Modelo	R	R quadrado	R quadrado ajustado	Erro padrão da estimativa	Durbin-Watson
1	,701 ^a	,491	,490	,066	1,491

Fonte: elaborado pela autora.

Tabela 18

ANOVA do modelo com um preditor (capacidade média) e desempenho médio na execução de políticas públicas

Modelo		Soma dos Quadrados	gl	Quadrado Médio	F	Sig.
1	Regressão	2,389	1	2,389	554,255	,000 ^b
	Resíduo	2,474	574	,004		
	Total	4,862	575			

Fonte: elaborado pela autora.

Tabela 19

Coefficientes do modelo com um preditor (capacidade média) e desempenho médio na execução de políticas públicas

Modelo		Coeficientes não padronizados		Coeficientes padronizados	t	Sig.	Correlações		
		B	Erro Padrão	Beta			Ordem zero	Parcial	Parte zero
1	(Constante)	,462	,007		65,575	,00			
	CAP.MED	,311	,013	,701	23,543	,00	,701	,701	,701

Fonte: elaborado pela autora.

A análise do modelo que usa com um preditor apenas, a capacidade, resultou em um modelo estatisticamente significativo [F(1,575)=554,255; p < 0,005; R² = 0,491)]. Dessa forma, capacidade ($\beta = 0,701$; t=23,543; p < 0,005) é previsora de desempenho, sendo que 49,1% da variável desempenho pode ser explicado por essa variável explicativa, conforme equação a seguir:

$$\text{VarDesemp} = \beta^1 * \text{Capacidade} + \varepsilon$$

$$\text{VarDesemp} = 0,701 * \text{Capacidade} + 23,543 + \varepsilon$$

Ao perceber que a capacidade da gestão local explica em 49,1% o desempenho dos municípios brasileiros na execução de políticas públicas, tem-se uma contribuição aos modelos críticos à Nova Gestão Pública (NGP), demonstrando que a disponibilidade de recursos humanos, financeiros e tecnológicos adequados é condição essencial para provisão eficiente de serviços públicos. Refutando premissas da NGP de premissas de redução do tamanho da máquina administrativa e competição, com objetivo final de aumentar a eficiência das ações estatais (ALKETA, 2008).

Kim, Scherl e Marsh (2016) definem capacidade como um aspecto prático-normativo da governança ou um princípio que orienta os aspectos práticos do gerenciamento de programas. A pesquisa proposta pelos autores envolvia a priorização de aspectos pré-definidos da governança local (legitimidade, inclusão, equidade, *accountability*, integração, adaptação, transparência e capacidade), nesse processo os *stakeholders* mapeados, em especial cientistas, apontaram capacidade como um dos aspectos mais importantes da governança, uma vez que esse aspecto viabiliza a existência dos demais, tais como transparência e equidade. Os autores ressaltam que processos amplamente participativos de políticas públicas demandam grandes quantidades de recursos humanos para organizá-los, por exemplo, ressaltando a importância dessa dimensão para análise da governança local.

Em diagnóstico da atual gestão pública municipal brasileira, Veloso et al. (2011) subdividiram a gestão em quatro áreas de gestão identificadas como centrais para o funcionamento das prefeituras: gestão financeira, gestão de capital e infraestrutura, gestão de pessoas e gestão de tecnologia da informação. Três das áreas de gestão identificadas por Veloso et al. (2011) compõem a variável capacidade analisada, indicando a qualidade das *proxies* utilizadas para mensuração dessa variável.

Para Veloso et al. (2011), a gestão financeira tem papel destacado na maior parte dos municípios, uma vez que em mais da metade das prefeituras da amostra analisada existe uma secretaria exclusiva para a área. Esse estudo concluiu que a gestão financeira tinha papel de

destaque na avaliação da qualidade da gestão municipal, esse fato contribui para o entendimento do resultado encontrado, uma vez que a disponibilidade de recursos financeiros é parte da dimensão capacidade.

Fernandes (2016) identifica estreito vínculo entre capacidade institucional e capacidade de planejamento e de gestão das políticas públicas pela racionalização dos processos administrativos, os quais “remetem aos componentes organizacionais mencionados por Lessik e Michener (2000), nas diferentes propostas de avaliação institucional observadas pelos autores, quais sejam: funções administrativas e de suporte, funções técnicas/programas, estrutura e cultura e recursos” (FERNANDES, 2016, p. 703-704).

É importante ressaltar que a presente pesquisa sofre das limitações de análise realizadas baseadas em dados secundários. As três dimensões da governança local aferidas com base em *proxies*, ou seja, medidas aproximadas e indiretas para captarmos determinados fenômeno. No entanto, apesar das *proxies* utilizadas terem sido construídas com base em pressupostos teóricos, as medidas de integração e institucionalização se mostraram não tão robustas quanto as medidas de capacidade, por exemplo.

Claramente a variável capacidade pôde ser trabalhada com *proxies* mais relacionadas ao tema, e é possível que a qualidade da medida adotada tenha contribuído para que resultado seja tão mais significativo do que das demais dimensões analisadas que contaram apenas com as aproximações possíveis, dado o conjunto de dados secundários disponíveis.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho teve como objetivo identificar os efeitos dos aspectos práticos da governança local sobre o desempenho dos municípios brasileiros na execução de políticas públicas. Para tanto, foram estabelecidos cinco objetivos específicos. Quanto ao primeiro objetivo específico de classificar o conjunto de municípios em grupos homogêneos, revelou que a maior parte dos municípios brasileiros possui estrutura mínima ou pouca estrutura. Apenas 6% dos municípios brasileiros foram classificados como muito bem estruturados, representado pelos municípios que possuem Plano Diretor atualizado e arrecadam mais de três taxas.

Outro achado importante da classificação dos municípios é que os municípios com menos de 20.000 (vinte mil) habitantes não possuem sequer estrutura mínima, mais de 58% desses municípios não possuem plano diretor e cobram menos de três taxas, mostrando que esses municípios não possuem escala que proporcione seu funcionamento adequado em condições mínimas. Sendo essa uma importante agenda de pesquisa, onde a necessidade de se repensar o modelo federativo, criando possibilidades de novas composições de municípios considerando o porte populacional como critério de agregação uma alternativa a ser avaliada.

O segundo objetivo específico do trabalho buscou avaliar a eficiência relativa de municípios na execução do programa Minha Casa, Minha Vida (MCMV). A avaliação da eficiência relativa na execução do MCMV mostrou que o percentual de municípios eficientes foi maior nos municípios classificados com melhor estrutura pela análise de *cluster*, sendo o percentual de municípios eficientes superior ao dobro na comparação de municípios muito bem estruturados com os pouco estruturados.

Já a análise regional apresentou as regiões centro-oeste, nordeste e norte como mais eficientes. Ao considerar que a eficiência relativa foi medida considerando dois importantes insumos recursos financeiros e tempo para a conclusão dos empreendimentos, é possível que essas regiões tenham se destacado na utilização dos recursos financeiros. Tal fato deve-se à construção civil ser um setor intensivo em mão de obra e esse recurso ser relativamente mais barato nas regiões norte e nordeste do Brasil, além dos custos associados à aquisição do terreno, que possuem valores expressivamente mais baixos nas regiões centro-oeste, norte e nordeste do Brasil.

Ao perceber que municípios mais estruturados alcançam maiores níveis de eficiência, pode-se concluir ainda que, no âmbito do programa, a estrutura dos municípios tem impacto mais relevante do que a inserção geográfica do município. Esse resultado precisa ser entendido com cautela, uma vez que tanto a eficiência relativa no MCMV, quanto a

classificação dos municípios foi realizada de forma bastante exploratória demandando estudos mais robustos do fenômeno.

O terceiro objetivo de pesquisa procurou avaliar o desempenho dos municípios na execução de políticas públicas. Essa análise utilizou dados do Índice Firjan de Gestão Fiscal (IFGF) e do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) e revelou que questões como porte populacional e inserção regional ainda se mostram determinantes quando analisamos os resultados desses indicadores.

O centro-sul do país praticamente não apresentou municípios altamente ineficientes, sendo predominante a baixa ineficiência, enquanto nas regiões norte e nordeste, esses municípios apresentaram perfil altamente ineficiente. Esse dado se mostra especialmente preocupantes quando consideramos o esforço inócuo realizado pelos governos nacionais no sentido de promover o desenvolvimento do norte e nordeste brasileiro iniciadas na década de 60 e retomada no início dos anos 2000.

Dessa forma, tem-se um país dividido em dois estágios bastante distantes de desenvolvimento e conseqüentemente de provisão de bens e serviços públicos, parte desses resultados pode ser explicado pela trajetória histórica do desenvolvimento econômico do país, em que as região centro-sul, aparentemente se beneficiaram por terem ciclos produtivos (café, pecuária, soja) alinhados às demandas internacionais por importação, enquanto as regiões norte e nordeste tiveram seus principais produtos (borracha, cana de açúcar, algodão) superados por concorrentes internacionais nos mercados asiáticos e europeus. Alia-se a essa trajetória a baixa efetividade das iniciativas governamentais na promoção de um desenvolvimento regional equânime.

O quarto objetivo específico da proposta buscou analisar os aspectos práticos da governança local nos municípios brasileiros. Os resultados dessa análise seguiram o padrão dos observados no desempenho na execução de políticas públicas, mostrando potencial relação entre esses fatores. A análise das três dimensões que compõem os aspectos práticos da governança local, capacidade, integração e institucionalização demonstrou que porte populacional e região na qual estão inseridos são características que parecem afetar a avaliação dessas dimensões.

Claramente, os municípios das regiões norte e nordeste demonstram capacidade e integração mais baixas que as demais regiões, sendo o desempenho compatível apenas na dimensão institucionalização. O mesmo acontece quando analisamos esse conjunto de dados considerando o porte populacional, municípios com maior porte populacional apresentaram

maior capacidade e melhor integração apesar de não haver diferença significativa entre a institucionalização nos diferentes portes populacionais.

Outro ponto que cabe destaque, é que em todas as dimensões analisadas os municípios classificados com melhores estruturas (considerando status do Plano Diretor e arrecadação de taxas) apresentaram também maior capacidade (recursos humanos, financeiros e tecnológicos), melhor integração (associação com diversos entes em diferentes áreas) e melhor institucionalização (definição de competências e planejamento).

Apesar dessa relação entre estrutura e governança, quando contrapomos dados da eficiência relativa no MCMV com a avaliação dos aspectos práticos da governança local, observou-se, em média, que os municípios com maior eficiência relativa no programa apresentaram, de forma geral, menor capacidade e institucionalização. Apenas na dimensão integração, os municípios eficientes ou com baixa ineficiência no MCMV apresentaram, em média, melhor integração. Tal fato corrobora a avaliação da eficiência relativa do MCMV, uma vez que os municípios da região centro-oeste, nordeste e norte apresentaram os melhores resultados do programa, comportamento diverso do padrão regional de desempenho dos aspectos práticos da governança local.

Já a análise comparada dos aspectos práticos da governança e os indicadores gerais de desempenho de políticas públicas, aqui considerados com base na qualidade da gestão (IFGF) e qualidade de vida nos municípios (IDHM), percebeu-se uma aparente relação entre esses aspectos e o desempenho em políticas públicas. Em média, tanto maior foi avaliação da capacidade e da institucionalização quanto mais eficiente for os municípios na execução de políticas públicas. Essa relação não foi observada apenas na dimensão integração, a qual a análise descritiva dos dados não revelou qual relação aparente integração e desempenho em políticas públicas.

Por fim, o quinto objetivo específico verificar a relação entre os aspectos práticos da governança local e desempenho no programa MCMV e na execução de Políticas Públicas, o qual permite a resposta ao objetivo geral da proposta identificar efeitos dos aspectos práticos da governança local sobre a o desempenho dos municípios.

A análise da relação entre os aspectos práticos da governança local e a eficiência relativa no programa Minha Casa, Minha Vida, apresentou correlação significativa entre eficiência e as dimensões capacidade e integração. Contudo, o modelo de regressão usando as duas dimensões como preditores revelou que apenas 7,2% da eficiência relativa no MCMV pode ser explicada por essas dimensões, sendo essa capacidade explicativa desprezível.

Por outro lado, enquanto a análise da relação entre os aspectos práticos da governança local e o desempenho na execução de políticas públicas (medido a partir de IFGF e IDHM), detectou-se correlação estatisticamente significativa entre todas as dimensões analisadas (capacidade, integração e institucionalização) e o desempenho. No entanto, o teste de possíveis modelos de regressão revelou que apenas a dimensão capacidade possui poder explicativo em relação à variável desempenho. Esse modelo de regressão demonstrou que 49,1% do desempenho na execução de políticas públicas é explicado pela capacidade dos municípios, medida a partir da disponibilidade de recursos humanos, financeiros e tecnológicos.

Uma das possíveis explicações para que os aspectos práticos da governança local afetem de forma tão significativa o desempenho municipal em políticas públicas e de forma apenas marginal a eficiência relativa do programa Minha Casa, Minha Vida pode estar relacionada ao arranjo institucional do programa, o qual reservou ao poder público local um papel quase marginal, passando protagonismo na execução do programa ao setor privado. De certa forma a estratégia do Programa permite que mesmo municípios com baixa performance em outras políticas alcancem resultados eficientes no programa, contudo, acredita-se que um arranjo institucional com maior protagonismo dos municípios aumentaria a efetividade do programa reduzindo aspectos negativos associados a inserção urbana do empreendimento.

Ao optar pelo protagonismo do setor privado, o Governo Federal acaba por repassar ao ator privado a decisão sobre o terreno onde serão implantadas as unidades habitacionais e essa escolha é, na maioria das vezes, pautada no valor da terra e não no território mais adequado ao planejamento de desenvolvimento urbano do município. O que tem resultado em empreendimentos situados em áreas muito distante dos centros urbanos e que acabam por gerar novas necessidades de mobilidade urbana e outros serviços aos municípios.

Mais uma vez ressalta-se que a eficiência no programa MCMV foi medida em termos de recursos financeiros e de tempo investidos na implantação do empreendimento, sendo uma importante limitação do estudo a não avaliação da qualidade das unidades habitacionais, da inserção urbana do empreendimento ou ainda dos custos assessoriais para provisão de bens e serviços públicos em novos setores habitacionais. Uma avaliação que comporte esses outros fatores poderia apresentar resultados bastante distintos dos encontrados, sendo essa uma agenda de pesquisa em continuidade aos achados dessa pesquisa.

Outro ponto a ser destacado da análise dos modelos de regressão, é o destaque de capacidade como dimensão com alto poder explicativo. Esse resultado era esperado, pois essa

dimensão tal como foi medida se mostra como requisito básico para consecução de metas e objetivos do município, inclusive relacionados a outros aspectos da governança local.

Esse resultado proporciona subsídios empíricos aos modelos críticos da Nova Gestão Pública, demonstrando que para um funcionamento eficiente a máquina pública não pode prescindir de recursos humanos, financeiros e tecnológicos adequados. A análise se mostra especialmente importante considerando o cenário atual em que o discurso de austeridade fiscal tem ganhado força, com novos marcos legais, tais como a Emenda Constitucional nº 95/2016, que reforçam medidas como redução do quadro de servidores, redução de investimentos e limites a gastos públicos como uma posição do Estado brasileiro.

REFERÊNCIAS

- ACEMOGLU, Daron e JAMES Robinson. **Porque as Nações Fracassam? As Origens da Prosperidade e da Pobreza**. Rio de Janeiro. Editora Campus. 2012.
- ABRUCIO, F. L.; FILIPPIM, E. S.; DIEGUEZ, R. C. **Inovação na cooperação intermunicipal no Brasil: a experiência da Federação Catarinense de Municípios (Fecam) na construção de consórcios públicos**. *Rev. Adm. Pública* — Rio de Janeiro 47(6):1543-568, nov./dez. 2013
- ALMEIDA, Marta Hermínia Tavares de. **Federalismo e Proteção Social: a experiência brasileira em perspectiva comparada**. São Paulo, mimeo. 2000.
- ARRETCHE, Marta. **Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas?**. *Rev. bras. Ci. Soc.* v.11 n.31 São Paulo jun. 1996.
- ARRETCHE, Marta. **Federalismo e Relações Intergovernamentais no Brasil: A Reforma de Programas Sociais**. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Vol. 45, nº 3, 2002, pp. 431 a 458.
- ARRETCHE, Marta. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. 1. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas/Fiocruz, 2012.
- ARRETCHE, Marta. **Federalismo e Igualdade Territorial: uma contradição em termos**. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, nº 3, 2010.
- BANDEIRA, Ludmila Ferreira; SILVA, Rosane Maria Pio da; GONÇALVES, Andrea de Oliveira; CALMON, Paulo Carlos Du Pin. **Políticas Públicas: Análise Bibliométrica da Produção Científica Nos Periódicos de Administração no período de 2008-2013**. XXXIX Encontro da ANPAD. Belo Horizonte/MG – 13 a 16 de setembro de 2015.
- BOVAIRD, Tony. **Public governance: balancing stakeholder power in a network Society**. *International Review of Administrative Sciences*. Vol 71(2):217–228. 2005 [DOI:10.1177/0020852305053881]
- BRASIL. **Balanco PAC 2 – 4 anos de execução**. [S.l.]: Ministério do Planejamento. 2014
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial para avaliação de governança em políticas públicas/ Tribunal de Contas da União**. – Brasília : TCU, 2014. 91 p.
- BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e Controladoria Geral da União. **Instrução Normativa Conjunta MP/CGU No. 01, de 10 de maio de 2016**. Diário Oficial da União – Seção 1. Nº. 89, quarta-feira, 11 de maio de 2016 . ISSN 1677-7042. Disponível em: <http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=14&data=11/05/2016> Acesso em: 10/10/16.
- BUSSAB, Wilton de Q., 1940. *Estatística Básica*/Wilton de O. Bussab, Pedro A. Moretin – 5 ed. – São Paulo: Saraiva, 2004.
- CALMON, Paulo Carlos Du Pin; COSTA, Arthur Trindade Maranhão. **Redes e Governança das Políticas Públicas**. RP3 - Revista de Pesquisa em Políticas Públicas. Edição nº 01 – julho de 2013.

CANO, Wilson. **Novas determinações sobre as questões regional e urbana após 1980.** (Texto para discussão n. 193), Campinas: IE/Unicamp, 2011.

CARLANTONIO, Lando Mendonça di. **Novas Metodologias para Clusterização de Dados [Rio de Janeiro] 2001.** IX, 148p. 29,7 cm (COPPE/UFRJ, M. Sc., Engenharia Civil, 2001) Tese – Universidade Federal do Rio de Janeiro, COPPE.

CARVALHO, Alexandre Xavier Ywata; MATA, Daniel da; RESENDE, Guilherme. **Clusterização dos Municípios Brasileiros.** IN: CARVALHO, Alexandre Xavier Ywata ... [et al.]. *Dinâmica dos municípios.* Brasília : Ipea,. 2007. 326 p.

CASH, D.W., CLARK WC, ALCOCK F, DICKSON NM, ECKLEY N, GUSTON DH, JÄGER J, MITCHELL RB. **Knowledge systems for sustainable development.** Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America 100(14): 8086–8091. 2003.

CASSIOLATO, Martha; GUERESI, Simone. **Como elaborar Modelo Lógico: roteiro para formular programas e organizar avaliações.** IPEA, Nota Técnica no 6, 2010.

CQGP, Comitê de Qualidade de Gestão Pública. **Definição e Metodologia de Cálculo dos indicadores e índices de desenvolvimento humano e condições de vida.** Disponível em: <<http://www.conei.sp.gov.br/ind/MetodologiasIDH-MeICV.pdf>>. Acesso em: 17/11/2017.

COSTA, Frederico Lustosa da; CASTANHAR, José Cezar. **Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos.** Revista de Administração Pública. (Sep/Oct 2003): 969-992.

CUNHA, Ana Paula da. **Avaliação Multicritério das condições de vida e morbimortalidade por Aids nas regiões administrativas do município do Rio de Janeiro.** Dissertação. Programa de Pós-graduação em Saúde Pública. Escola Nacional de Saúde Pública Sérgio Arouca. Fundação Oswaldo Cruz. Rio de Janeiro. 2016.

CUNHA, Rosani Evangelista da. **Federalismo e relações intergovernamentais: os consórcios públicos como instrumento de cooperação federativa.** *Revista do Serviço Público*, Ano 55, Número 3, Jul-Set 2004.

DA FONSECA, I.F., BURSZTYN M. 2009. **A banalização da sustentabilidade: reflexões sobre governança ambiental em escala local.** *Sociedade e Estado.* 24: 17–46

DAVIS, Lance E.; NORTH, Douglass C. **Institutional change and American economic growth.** Cambridge: Cambridge University Press, 1971.

DIEL, Elisandra Henn; DIEL, Fábio José; SCHULS, Sheila Jeane; CHIARELLO, Tânia Cristina; ROSA, Fabricia Silva da. **Desempenho De Municípios Brasileiros em Relação à Estratégia de Investimento Público em Educação. Desenvolvimento em Questão.** Editora Unijuí. ano 12. n. 26 abr./jun. 2014 p. 79-107.

DINIZ, Eli. **“Governabilidade, Democracia e Reforma do Estado: Os Desafios da Construção de uma Nova Ordem no Brasil dos Anos 90”.** In: *DADOS – Revista de Ciências Sociais.* Rio de Janeiro, volume 38, nº 3, 1995. pp. 385-415.

EASTON, D. *The political system.* New York: Willey, 1953.

ENSSLIN, L; MONTIBELLER NETO, G.; NORONHA, S. M. **Apoio à decisão: metodologia para estruturação de problemas e avaliação multicritério de alternativas.** Florianópolis: Insular, 2001.

EPSTEIN, Paul D., Paul M. COATES, and D. LYLE. Wray with David Swain. **Results that matter.** San Francisco, CA: Jossey Bass. 2005.

ESCOBAR, C.M.S. **Governança Estratégica em Redes de Políticas Públicas: a experiência do Programa Bolsa Família.** Brasília, 2008. Dissertação (mestrado) – Universidade de Brasília, Instituto de Ciência Política.

FARIA, Weslem Rodrigues. **Dimensões e Padrão Espacial do Desenvolvimento no Brasil.** Rev. Econ. NE, Fortaleza, v. 48, n. 1, p. 97-113, jan./mar., 2017.

FEREJOHN, J. & PASQUINO, P. **A Teoria da Escolha Racional na Ciência Política: Conceitos de racionalidade em teoria política.** RBCS Vol. 16 no 45 fevereiro/2001.

FERNANDES, Fabiana Silva. **Capacidade institucional: uma revisão de conceitos e programas federais de governo para o fortalecimento da administração pública.** Cad.EBAPE.BR, v. 14, nº 3, Artigo 2, Rio de Janeiro, Jul./Set. 2016.

FERREIRA, Roberto do Nascimento. **Governança Corporativa e Desempenho: uma análise em empresas brasileiras de capital aberto.** Tese (doutorado) – Universidade Federal de Lavras, 2012.

FIANI, R. **Cooperação e Conflito: Instituições de Desenvolvimento Econômico.** Rio de Janeiro: Campus, 2011.

FIANI, Roberto. **Arranjos Institucionais e Desenvolvimento: o papel da coordenação em estruturas híbridas.** Texto para Discussão nº. 1815. Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.- Brasília : Rio de Janeiro : Ipea , 2013 [ISSN 1415-4765]

FIGUEIREDO FILHO, Dalson Brito; SILVA JUNIOR, José Alexandre da. **Visão além do alcance: uma introdução à análise fatorial.** Opin. Publica, Campinas , v. 16, n. 1, p. 160-185, June 2010 . Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762010000100007&lng=en&nrm=iso>. access on 23 Feb. 2018. <http://dx.doi.org/10.1590/S0104-62762010000100007>.

FRANÇA, Luciano Marcelo; JÚNIOR, Oklinger Mantovaneli; SAMPAIO, Carlos Alberto C. **Governança para a Territorialidade e Sustentabilidade: a construção do senso de regionalidade.** *Saúde Soc.* São Paulo, v.21, supl.3, p.111-127, 2012.

FREITAS, Carlos Alberto Sampaio de. **Aprendizagem, isomorfismo e institucionalização: o caso da atividade de auditoria operacional no Tribunal de Contas da União.** Dissertação de Mestrado, PPGA/UnB, 2005.

FREY, K. **“Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil”.** *Planejamento e Políticas Públicas*, 21: 211-259, 2000.

FURUBOTN, Eirik G; RICHTER, Rudolf. **Institutions and Economic Theory: the contribution of the new institutional economics.** Michigan: Ann Arbor; The University fo Michigan Press, 1998.

GRAHAM, A.; AMOS, B.; PLUMPTRE, T. **Governance principles for protected areas in the 21st century**. Vth World Parks Congress: Durban, South Africa, 2003.

HAYEZ, Q.; DE SMET, Y.; BONNEY, J. **D-Sight: a new decision support system to address multi-criteria problems**. CoDE-SMG – Technical Report Series - Université Libre de Bruxelles. 2011.

JANUZZI, P.M.; MIRANDA, W.L.; SILVA, D.S.G. **Análise Multicritério e Tomada de Decisão em Políticas Públicas: Aspectos Metodológicos, Aplicativo Operacional e Aplicações**. *Informática Pública*. Ano 11 (1) 69 – 87, 2009.

JENKINS, W. *Policy Analysis. A Political and Organizational Perspective*. Oxford: Martin Robertson, 1978.

JONES, Bryan D. Bounded rationality and public policy: Hebert A. **Simon and the decisional foundation of collective choice**. *Policy Sciences* Vol. 35, No. 3 (Sep., 2002), pp. 269-284.

KAUFMANN, Daniel. KRAAY, Aart. e ZOIDO-LOBATÓN, Pablo. **Governance Matters: From Measurement to Action. Finance & Development**. June-2000.

KAUFMANN, D.; KRAAY, A. & MASTRUZZI, M. **Governance Matters III: Indicators for 1996, 1998, 2000 and 2002**. *The World Bank Economic Review*, Vol. 18, nº. 02. 2004.

KIM, Milena Kiatkoski. EVANS, Louisa. SCHERLL, Lea M. MARSH. **Applying Governance Principles to Systematic Conservation Decision-Making in Queensland**. (2016) Published online in Wiley Online Library (wileyonlinelibrary.com) DOI: 10.1002/eet.1731.

KLINTOWITZ, Danielle. **Por que o Programa Minha Casa Minha Vida só poderia acontecer em um governo petista?**. *Cad. Metrop.* São Paulo, v. 18, n. 35, pp. 165-190, abr 2016. <http://dx.doi.org/10.1590/2236-9996.2016-3508>

LINS, Marcos Estellita. et al. **O uso da Análise Envolvória de Dados (DEA) para avaliação de hospitais universitários brasileiros**. *Ciência & Saúde Coletiva*, 12(4):985-998, 2007

LOCKWOOD, M. 2010. **Good governance for terrestrial protected areas: a framework, principles and performance outcomes**. *Journal of Environmental. Management* 91(3): 754–766.

LOTTA, Gabriela; FAVARETO, Arilson. **Desafios da integração nos novos arranjos institucionais de políticas públicas no Brasil**. *Rev. Sociol. Polit.*, v. 24, n. 57, p. 49-65, mar. 2016.

LOTTA, Gabriela Spanghero; GALVÃO, Maria Cristina Costa Pinto; FAVARETO, Arilson da Silva. **Análise do Programa Mais Médicos à luz dos arranjos institucionais: intersectorialidade, relações federativas, participação social e territorialidade**. *Ciência & Saúde Coletiva*, 21(9):2761-2772, 2016

LOTTA, Gabriela Spangher; VAZ, José Carlos. **Arranjos institucionais de políticas públicas: aprendizados a partir de casos de arranjos institucionais complexos no Brasil**. *Revista do Serviço Público Brasília* 66 (2) 171-194 abr/jun 2015.

LOTTA, Gabriela Spanghero; GONÇALVES, Renata; BITELMAN, Marina. **A Coordenação Federativa de Políticas Públicas: uma análise das políticas brasileiras nas últimas décadas.** *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, São Paulo, v. 19, n. 64, Jan./Jun. 2014.

MALHEIROS, Tadeu Fabrício, PHILIPPI JR, Arlindo, COUTINHO, Sonia Maria Viggiani. **Agenda 21 Nacional e Indicadores de Desenvolvimento Sustentável: contexto brasileiro.** *Saúde Soc.* São Paulo, v.17, n.1, p.7-20, 2008.

MARCH, J. G. & OLSEN, J. P. **Neoinstitucionalismo: Fatores Organizacionais na Vida Política.** *Revista de Sociologia e Política* V. 16, Nº 31: 121-142 NOV. 2008

MARCH, James G. **Como as Decisões Realmente Acontecem: Princípios de Tomada de Decisões.** São Paulo: Editora Leopardo, 2009.

MARCHI, Giada de., LUCERTINI, Giulia.,TSOUKIÀS, Alexis. **From Evidence-Based Policy-Making to Policy Analytics.** *Annals of Operations Research*, Springer Verlag, 2016, 236 (1), pp.15-38. <10.1007/s10479-014-1578-6>. <hal-01510889>.

MASTERS, James R. **The relationship between number of response categories and reliability of Likert-type questionnaires.** *Journal of Educational Measurement.* v. 11, n. 1, p. 49-53, 1974.

MARTINS, Angela Maria. **O Campo das Políticas Públicas de Educação: uma revisão da literatura.** *Est. Aval. Educ.*, São Paulo, v. 24, n. 56, p. 276-299, set./dez. 2013.

MCCALL, Michael K. e DUNN, Christine E. **Geo-information tools for participatory spatial planning: Fulfilling the criteria for ‘good’ governance?.** *Geoforum* 43 (2012) 81–94.

MCGUIRE, M. **Collaborative Public Management: Assessing What We Know and How We Know It.** *Public Administration Review.* 33-43. December, 2006. Special Issue.

MINAYO, M.C.S.; ASSIS, S.G.; SOUZA, E.R. **Avaliação por triangulação de métodos: abordagem para programas sociais.** Rio de Janeiro: Fiocruz; 2005.

MOYNIHAN, Donald P. FERNANDEZ, Sergio. KIM, Soonhee. LEROUX, Kelly. PIOTROWSKI, Suzanne J., and WRIGHT, Bradley. **Performance measurement amidst governance complexity.** *Journal of Public Administration Research and Theory.* MINNOWBROOK III: A SPECIAL ISSUE. JPART 21:i141–i155. 2011.

NORTH, Douglass C. **Institutions, institutional change and economic performance.** Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

NORTH, Douglass C. **Institutions.** *The journal of economic perspectives*, v. 5, n. 3, pp.97-112, 1991.

OLIVEIRA, Vanessa Elias de. **Saúde Pública e Políticas Públicas: campos próximos, porém distantes.** *Saúde Soc.* São Paulo, v.25, n. 4, p.880-894, 2016.

OSTROM, Vincent; OSTROM, Elinor. **Public choice: A different approach to the study of public administration.** *Public Administration Review*, v. 31, n. 2, p. 203-216, 1971.

O'TOOLE, L.J. **Treating Networks Seriously: Practical and Research-Based Agendas in Public Administration.** *Public Administration Review*. 57 (1): 45 – 52. 1997.

PECI, Alketa; PIERANTI, Octavio Penna; RODRIGUES, Silvia. **Governança e New Public Management: convergências e contradições no contexto brasileiro.** *O&S*. v.15. n.46. Julho/Setembro. 2008.

PEDROSO, M.M. **Inteligência Decisória e Análise de Políticas Públicas: O caso das Unidades de Pronto Atendimento (UPAs).** 2011. 344 p. Tese (Doutorado em Administração). Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade de Brasília, Brasília.

PEDROSO, Marcel de Moraes; CALMON, Paulo Carlos Du Pin; BANDEIRA , Ludmila Ferreira; LUCENA, Rogéria Aparecida Valter de. **Eficiência Relativa da Política Nacional de Procedimentos Cirúrgicos Eletivos de Média Complexidade.** *RAC*, Rio de Janeiro, v. 16, n. 2, art. 4, pp. 237-252, Mar./Abr. 2012

PEÑA, Carlos Rosano. **Um Modelo de Avaliação da Eficiência da Administração Pública através do Método Análise Envoltória de Dados (DEA).** *RAC*, Curitiba, v. 12, n. 1, p. 83-106, Jan./Mar. 2008

PERES, P.S. **COMPORTAMENTO OU INSTITUIÇÕES? A evolução histórica do neo-institucionalismo da ciência política.** *RBCS* Vol. 23 nº. 68, outubro/2008.

PETERS, B. Guy. **O que é governança? In: Revista do Tribunal de Contas da União**, ano 45, no 127 (pp. 28 a 33). Brasília, 2013.

PETERS, B. Guy. **Governance and Sustainable Development Policies. In: Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável – Rio+20.** Organização das Nações Unidas (ONU) – Rio de Janeiro, 2012.

PIRES, Roberto Rocha C.; GOMIDE, Alexandre de Avila. **Burocracia, Democracia e Políticas Públicas: arranjos institucionais de políticas de desenvolvimento.** Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.- Brasília : Rio de Janeiro, IPEA, 2014.

PROCOPIUCK, Mario; FREY, Klaus. **Redes de Políticas Públicas e de Governança e sua Análise a partir da Websphere Analysis.** *Revista de Sociologia Política*, Curitiba, v. 17, n. 34, p. 63-83, out. 2009.

RAMOS, Marília Patta & SCHABBACH, Letícia Maria. **O estado da arte da avaliação de políticas públicas: conceituação e exemplos de avaliação no Brasil.** *Rev. Adm. Pública* — Rio de Janeiro 46(5):1271-294, set./out. 2012.

REZENDE, F. **Federalismo fiscal: novo papel para estados e municípios – o município no século XXI – cenários e perspectivas.** 1. ed. São Paulo: Cepam, 1999. p. 87-96. v. 1.

RHODES, R. A. W. **Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexibility and Accountability.** Open University Press. Buckingham, 1997.

ROCHA, C. V. **Neoinstitucionalismo como modelo de análise para as Políticas Públicas: Algumas observações.** *Civitas – Revista de Ciências Sociais*, v. 5. n. 1, jan.-jun. 2005.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos.** São Paulo: Cengage Learning, 2010.

SHAFRITZ, J. M., RUSSELL, E. W., & BORICK, C. P. **Introducing public administration**. New York: Pearson Education. 2007.

SIMON, Herbert. **Comportamento Administrativo**. Rio de Janeiro: USAID. 1957.

SILVA, C. R. et al. **O uso da Análise de Conteúdo como uma ferramenta para a Pesquisa Qualitativa: descrição e aplicação do método**. *Organ. rurais agroind.*, Lavras, v. 7, n. 1, p. 70-81, 2005.

SILVA, Maurício Corrêa; SILVA, José Dionísio Gomes; BORGES, Erivan Ferreira; SOUZA, Fábila Jaiany Viana de. **Ranking de Desempenho de Municípios: elaboração de um único índice a partir do IDHM, IFDM e IRFS**. *Veredas Favip*. ano 11. volume 8. número 1. 2015.

SOUZA, Celina. **“Estado do campo” da pesquisa em políticas públicas no Brasil**. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 18, n. 51, p. 15-20, fev. 2003.

TEIXEIRA, Luciana; MAC DOWELL, Maria Cristina; BUGARIN, Maurício. **Consórcios Intermunicipais de Saúde: Uma Análise à Luz da Teoria dos Jogos**. *RBE*, Rio de Janeiro, 57(1):253-281. JAN/MAR 2003.

VARELA, Patrícia Siqueira; MARTINS, Gilberto de Andrade; FÁVERO, Luiz Paulo Lopes. **Desempenho dos municípios paulistas: uma avaliação de eficiência da atenção básica à saúde**. *R.Adm.*, São Paulo, v.47, n.4, p.624-637, out./nov./dez. 2012

VAZ, José Carlos. **A delicada disputa pelas cabeças no serviço público brasileiro no Brasil pós-redemocratização**. *Cadernos Enap*, edição especial, 2006.

VELOSO, J. F. A. et al. **Uma visão inicial dos subsistemas da gestão pública municipal**. In: VELOSO, J. F. A. et al (Orgs.). *Gestão municipal no Brasil: um retrato das prefeituras*. Brasília, DF: Ipea, 2011. 11-40 p.

WILLIAMSON, Oliver E. **"The Institutions of Governance"**. *The American Economic Review* 88.2 (1998): 75-79. Web

WISWANATHAN, M.; SUDMAN, S. e JOHSON, M. **Maximum versus meaningful discrimination in scale response: implications for validity of measurement of consumer perception about products**. *Journal of Business Research*. n. 57, p. 08-24, 2004.

WOOLDRIDGE, Jeffrey M. **Introdução à Econometria: uma abordagem moderna**. Tradução Rogério César de Souza, José Antonio Ferreira; revisão técnica Nelson Cavalheiro. – São Paulo : Pioneira Thomson Learning, 2006.