ESTUDOS & ANÁLISES

INFORMAÇÃO DEMOGRÁFICA E SOCIOECONÔMICA

8

Panorama Nacional e Internacional da Produção de Indicadores Sociais

Estatísticas de Governança

Leonardo Athias
Luanda Botelho
Organizadores

IBGE

Presidente da República
Jair Messias Bolsonaro

Ministro da Economia
Paulo Roberto Nunes Guedes

Secretário Especial de Fazenda
Waldery Rodrigues Junior

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE

Presidente
Susana Cordeiro Guerra

Diretor-Executivo
Fernando José de Araújo Abrantes

ÓRGÃOS ESPECÍFICOS SINGULARES

Diretoria de Pesquisas
Eduardo Luiz G. Rios Neto

Diretoria de Geociências
João Bosco de Azevedo

Diretoria de Informática
David Wu Tai

Centro de Documentação e Disseminação de Informações
Marise Maria Ferreira

Escola Nacional de Ciências Estatísticas
Maysa Sacramento de Magalhães

UNIDADE RESPONSÁVEL

Diretoria de Pesquisas
Coordenação de População e Indicadores Sociais

Ministério da Economia
Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE
Diretoria de Pesquisas
Coordenação de População e Indicadores Sociais

Estudos e Análises
Informação Demográfica e Socioeconômica
número 8

Panorama Nacional e Internacional da Produção de Indicadores Sociais

Estatísticas de governança

Leonardo Athias
Luanda Botelho

Organizadores

IBGE

Rio de Janeiro
2019

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE

Av. Franklin Roosevelt, 166 - Centro - 20021-120 - Rio de Janeiro, RJ - Brasil

ISSN 2236-5265 **Estudos e análises**

Divulga estudos de caráter investigativo ou descritivo, a partir dos resultados de uma ou mais pesquisas, de autoria pessoal, que expressam opiniões e guardam analogia de forma e conteúdo com trabalhos acadêmicos. A série **Estudos e análises** está subdividida em: Informação Demográfica e Socioeconômica, Informação Econômica, Informação Geográfica, e Documentação e Disseminação de Informações.

ISBN 978-85-240-4498-4

© IBGE. 2019

Capa

Renato J. Aguiar/Marcos Balster Fiore - Coordenação de *Marketing*/Centro de Documentação e Disseminação de Informações - CDDI

Ilustração

Aline Carneiro Damacena - Gerência de Editoração - CDDI

Ficha catalográfica elaborada pela Gerência de Biblioteca e Acervos Especiais do IBGE

Panorama nacional e internacional da produção de indicadores sociais: estatísticas de governança / Leonardo Athias, Luanda Botelho, organizadores. - Rio de Janeiro: IBGE, 2019.
125 p. - (Estudos e análises. Informação demográfica e socioeconômica, ISSN 2236-5265; n. 8).

ISBN 978-85-240-4498-4

1. Indicadores sociais - avaliação. 2. Governança pública. 3. Brasil. I. IBGE. Coordenação de População e Indicadores Sociais. II. Série.

CDU 311.141:308(81)
DEM

Impresso no Brasil / *Printed in Brazil*

Sumário

Apresentação 5

Introdução 7

Discussão conceitual sobre governança em suas variadas acepções 9
Leonardo Athias

Estudos de governança no Brasil e no mundo 17
Leonardo Athias
Pedro Moraes

Indicadores de governança municipal, estadual e distrital no Brasil com dados da Munic (2005/2017) e da Estadic (2012/2017) 45
Leonardo Athias
Marcson Araújo
Theo Azevedo
Tariq Silva

Índice de gestão municipal: 2001 e 2014 65
Antônio C. Alkmim

Serviços públicos como medida de governança: um enfoque sobre as pesquisas do IBGE 83
Luanda Botelho

Referências 105

Sobre os autores 121

Convenções

-	Dado numérico igual a zero não resultante de arredondamento;
..	Não se aplica dado numérico;
...	Dado numérico não disponível;
x	Dado numérico omitido a fim de evitar a individualização da informação;
0; 0,0; 0,00	Dado numérico igual a zero resultante de arredondamento de um dado numérico originalmente positivo; e
-0; -0,0; -0,00	Dado numérico igual a zero resultante de arredondamento de um dado numérico originalmente negativo.

Apresentação

As estatísticas de governança, em diferentes níveis, são ferramentas para melhorar as relações entre o Estado e os cidadãos, com instituições mais responsabilizáveis (*accountable*) e transparentes. Essas estatísticas também deveriam permitir identificar grupos mais afetados por disfunções nos sistemas de governança, conforme preconizado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD (United Nation Development Programme - UNDP), e orientar políticas para grupos vulneráveis, seguindo o ideal da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável de "não deixar ninguém para trás".

O IBGE tem contribuído nesse campo, notadamente com a Pesquisa de Informações Básicas Municipais - MUNIC, desde 1999, e com a Pesquisa de Informações Básicas Estaduais - ESTADIC, desde 2012. Essas fontes têm investigado a estrutura, capacidades e políticas nos níveis municipal, estadual e distrital. E essas não são as únicas pesquisas disponíveis, governança é um macroconceito e diversas fontes auxiliam no seu entendimento.

O Grupo de Praia em Estatísticas da Governança (Praia Group on Governance Statistics), estabelecido pelas Nações Unidas em 2015, defende um papel proeminente para os órgãos oficiais de estatística na produção de estatísticas de governança, que são um bem público. Para cumprir sua missão, o IBGE tem planejado suas atividades para ter entregas de acordo com as exigências de seu tempo e os seus

compromissos institucionais. No tema da construção de estatísticas de governança, cabe uma discussão aprofundada, incluindo públicos-chave, e traçar uma agenda de investigação para o monitoramento sistemático das diversas (ou pelo menos as principais) dimensões relacionadas, a partir de pesquisas e registros. A presente publicação é um dos passos nesse sentido, complementando, ademais, os esforços da Instituição em fortalecer a área de indicadores sociais.

Eduardo Luiz G. Rios Neto
Diretor de Pesquisas

Introdução

Em compasso com as iniciativas de avançar na produção de indicadores sociais, a presente publicação visa a problematizar o conceito de governança, que é abordado em diversas instâncias, no Brasil e fora. Serve para mapear as atividades presentes e como subsídio para balizar decisões quanto à investigação desse tema, que ganha evidência nas últimas décadas, em diversos tipos de instituições, públicas e privadas. Mecanismos que visam assegurar o bom funcionamento das instituições, com eficiência, evitando desmandos e desvios ante as normas vigentes têm sido estudados e colocados em prática. Dá-se destaque aqui à produção estatística (a partir de pesquisas e registros) relacionada à governança do setor público.

O primeiro capítulo, **Discussão conceitual sobre governança em suas variadas acepções** aproxima elementos para definir o conceito de governança, multifacetado, com destaque para o setor público. O segundo capítulo, **Estudos de governança no Brasil e no mundo**, explora diferentes abordagens, de forma a trazer familiaridade com estratégias empregadas por países e organizações internacionais nos estudos sobre o tema. Esse capítulo articula a produção feita por órgãos públicos no País, destacando ao seu final lacunas e perspectivas de produção para o IBGE. O terceiro capítulo, **Indicadores de governança municipal, estadual e distrital no Brasil com dados da Munic (2005/2017) e da Estadic (2012/2017)**, dá destaque às duas principais pesquisas

do IBGE que abordam diversas das dimensões do macroconceito governança, com atenção à evolução destas nos níveis municipal e estadual/distrital. O quarto capítulo, **Índice de gestão municipal: 2001 e 2014**, traz um esforço de avaliar a capacidade institucional dos municípios brasileiros, mostra a variabilidade no tempo e regional, buscando regularidades pela teoria dos regimes urbanos e da dinâmica econômica. O último capítulo, **Serviços públicos como medida de governança, um enfoque sobre as pesquisas do IBGE**, aborda esses serviços sob a ótica do acesso e da satisfação dos cidadãos, da capacidade de resposta das administrações e da qualidade da oferta, à luz dos arcabouços internacionais, evidenciando, ainda, riquezas e lacunas da produção estatística institucional sobre o tema.

Cabe assinalar, finalmente, que a presente edição segue duas outras na série, com reflexões sobre a produção de indicadores sociais: o *Panorama nacional e internacional da produção de indicadores sociais* (SIMÕES, FRESNEDA, 2016) e o *Panorama nacional e internacional da produção de indicadores sociais: grupos populacionais específicos e uso do tempo* (SIMÕES; ATHIAS; BOTELHO, 2018).

Discussão conceitual sobre governança em suas variadas acepções

*Leonardo Athias**

Para discutir conceitualmente governança, é importante destacar as várias definições propostas na literatura, além do enquadramento de governança para o setor público e a governança eletrônica.

Governança é um termo antiquíssimo, com muitas acepções e nuanças, ao mesmo tempo em que ganha importância nas últimas décadas. O conceito está relacionado às teorizações de Platão e Aristóteles, que se preocupavam com os tipos de governo, com os bons e os maus governos. Já Kaufmann e Kraay (2007) atribuem a primeira referência direta a governança ao ministro indiano Kautilya, em 400 a.C., que apresentou num tratado os pilares da "arte da governança", fundamentados na justiça, ética e tendências antiautocráticas.

Desde os anos 1980, há crescente emprego do conceito de governança como boas práticas para empresas e governo, para garantir o bom funcionamento das instituições que mantêm relações agente-principal, por exemplo, entre gestores e acionistas ou entre governantes e governados[1].

---

* Tecnologista em Informações Geográficas e Estatísticas da Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais.

1 A Teoria da Agência aborda as relações entre uma parte (agente), que delega trabalho/responsabilidades a outra (principal). Pode haver conflitos porque (a) os objetivos das partes podem diferir e (b) o principal pode ter dificuldades em verificar o que o agente está fazendo (EISENHARDT, 1989).

A investigação e as recomendações da chamada New Public Management, abordagem anglo-saxã sobre a gestão no setor público, contribuíram também no tema, mesmo que o exercício de boa governança no setor vá além. Práticas de transparência no recrutamento e atuação dos dirigentes, responsabilização (*accountability*), inclusão dos públicos interessados (*stakeholders*) nas decisões, capacidade técnica da burocracia (já teorizada por Weber), entre outras são vistas como práticas de boa governança. Ademais, em tempos recentes, os estudos sobre o desenvolvimento (GOVERNANCE..., 1992; WHAT..., 2009; UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME, 2010) consideram uma boa governança (do setor público, dos mercados etc.) uma condição *sine qua non* para o desenvolvimento.

Presente de forma indireta nos esforços para o desenvolvimento liderados pela Organização das Nações Unidas - ONU e incluídos na Agenda do Milênio (TOWARDS..., 2011), governança se torna uma preocupação explícita na Agenda de Desenvolvimento 2030, incluída no Objetivo de Desenvolvimento Sustentável - ODS 16: "Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis",[2] com três metas diretamente ligadas a instituições eficazes, responsáveis e inclusivas: "16.5 Reduzir substancialmente a corrupção e o suborno em todas as suas formas; 16.6 Desenvolver instituições eficazes, responsáveis e transparentes em todos os níveis; 16.7 Garantir a tomada de decisão responsiva, inclusiva, participativa e representativa em todos os níveis" (OBJETIVOS..., 2018). Além dessas metas, há outras relacionadas ao tema, quer dizer, podem ser incluídas no "guarda-chuva" da governança, segundo uma definição mais ampla: equidade de acesso à justiça, acesso a serviços públicos, direito à informação, direitos humanos e outros temas tocantes à relação entre Estados e cidadãos.

Uma das dificuldades para definir governança vem do fato que o conceito é aplicado como tal (por exemplo, governança corporativa, governança do setor público, governança global) ou qualificado (boa governança, governança democrática etc.); trata-se de uma ambiguidade que permeia os estudos na área.

Definições de governança

Como já dito, governança é um conceito multidimensional e, segundo seu emprego, vai receber diferentes definições. De maneira geral, refere-se às condições para uma instituição exercer de forma eficiente suas funções. Em segundo lugar, e sem esgotar as dimensões que podem estar ligadas ao termo, refere-se aos mecanismos para permitir o bom relacionamento entre agentes e principais, de forma que os interesses dos segundos sejam respeitados pelos primeiros. Para esse bom funcionamento, costuma ser avaliada uma série de dimensões consideradas importantes, tais como mecanismos para prestação de contas (em relação a obrigações legais ou pactuadas), transparência no recrutamento dos agentes, transparência nos processos de tomada de decisão, respeito a normas internas e externas à organização etc.

Como foi aventado, governança também costuma vir qualificada e ser entendida como elemento fundamental para o desenvolvimento e para a democracia. Nesse sentido, os governos (em vários níveis) tendem a ser avaliados em termos de mecanismos de governança.

---

[2] Para mais detalhes sobre o ODS 16, consultar: <http://www.pnud.org.br/ODS16.aspx>.

A partir desse momento e seguindo o propósito do presente texto, vale definir governança do setor público. Uma definição em certa medida neutra seria "a capacidade do governo de criar e aplicar as leis e prover serviços públicos, independentemente de o governo ser democrático ou não" (FUKUYAMA, 2013, p. 3, tradução nossa).

Em contraste, na literatura do desenvolvimento[3] há associação entre governança e democracia. Por exemplo, em publicações do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD consta que "de um ponto de vista do desenvolvimento, boa governança é governança democrática (DG, da sigla em inglês)" e que "a noção de DG, como empregada pelo PNUD, é centrada nas pessoas ... DG significa que as pessoas participam das decisões que afetam suas vidas e podem responsabilizar os tomadores de decisão" (UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME, 2010, p. 15, tradução nossa).

Ainda no campo internacional, como precursor na operacionalização do termo, o Banco Mundial publicou, em 1992, *Governance and development* (governança e desenvolvimento, sem tradução) (GOVERNANCE..., 1992). Ademais, a instituição patrocina uma linha de investigação ligada à classificação dos países em termos de dimensões consideradas essenciais para uma boa governança, o que garantiria melhor governo, mercados mais eficazes e maior chance para os investimentos geridos por essa instituição atingirem aos objetivos.

A página na Internet dos Indicadores de Governança Global (Worldwide Governance Indicators - WGI) do Banco Mundial traz que

> governança consiste nas tradições e instituições pelas quais a autoridade é exercida em um país. Isso inclui os processos pelos quais os governos são selecionados, monitorados e substituídos; a capacidade do governo em formular e implementar boas políticas de forma efetiva; e o respeito que cidadãos e o Estado têm pelas instituições que governam as interações sociais e econômicas entre eles (THE WORLD BANK, 2019, tradução nossa).

A Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico - OCDE (Organisation for Economic Co-operation and Development - OECD), organismo internacional com 36 países membros permanentes e outros países parceiros (como o Brasil se enquadra), aborda governança em diferentes frentes, incluindo governança corporativa, regulações e governança, governança eletrônica etc. (RECOMMENDATION..., 2012; RECOMMENDATION..., 2014; G20 / OECD..., 2015). A instituição define governança como "o exercício de autoridade política, econômica e administrativa" (GOVERNMENT..., 2015, p. 207, tradução nossa). As publicações *Government at a glance*[4] exploram aspectos como setor público inclusivo, mulheres no serviço público e na política, finanças públicas, governo digital, governança regulatória, gestão de conflitos de interesse, Estado de direito, acesso a serviços públicos, confiança no governo, eficiência e equidade no acesso à justiça etc.[5]

Outra fonte relevante para o tema consiste no relatório de Stiglitz, Sen e Fitoussi (2009), cujo objetivo foi tecer considerações e recomendações acerca da disponibilidade de informações estatísticas sobre a economia e a sociedade. O relatório identificou algumas dimensões essenciais para definir bem-estar (também um conceito multidimensional). Entre essas dimensões identificadas, constava voz política e governança

---

3 Fukuyama (2013) considera que a associação entre governança e democracia é normativa. Esse autor declara ademais desconhecer a existência de estudos empíricos relacionando os dois conceitos.

4 Publicação bianual (desde 2009) direcionada a comparar resultados de políticas e arranjos institucionais dos países membros e associados.

5 Há abordagens de governança por instituições e cientistas políticos a partir de definições, enquanto outras aproximam o conceito de suas dimensões e do que seria importante para uma boa governança. González, Fleischer e D'Ercole (p. 9-10) trazem um espectro desses esforços.

(p. 14), uma dimensão, segundo os autores, relacionada ao desenvolvimento econômico e social e ao bem-estar dos cidadãos. A democracia, o sufrágio universal, a mídia livre e as organizações da sociedade civil seriam características fundamentais de tal sistema.

Nessa publicação, governança foi definida em associação com o ideal democrático. O Quadro a seguir traz informação sobre indicadores retidos pelos autores sobre voz política e governança e a discussão de algumas das dificuldades na investigação do tema, que se encontra em parte além das fronteiras de trabalho que os institutos oficiais de estatística costumam se colocar.

Quadro - Indicadores potencialmente úteis para medir debate político, garantias legais e Estado de Direito

Voz do cidadão	Garantias legislativas	Estado de direito
Participação democrática: Democracia multipartidária; sufrágio universal; eleições livres, justas e regulares; participação eleitoral *Participação na governança:* Instituições descentralizadas de governança; representação de mulheres, minorias etc. nas instituições políticas e executivas do governo *Suporte do governo externo:* Existência e número de organizações não religiosas da sociedade civil; mídia livre	*Garantias constitucionais:* Número de garantias incorporadas na constituição *Garantias legais para as necessidades básicas econômicas:* emprego, alimentação, educação, saúde, habitação etc. *Direitos políticos e sociais garantidos por lei:* direito à informação, liberdade contra a violência doméstica etc. *Ratificação de tratados internacionais* de igualdade, direitos humanos etc.	*Instituições judiciais:* Existência de um judiciário independente *Igualdade de acesso e tratamento para todos:* por etnicidade, religião, raça e gênero etc. (precisa de sub-indicadores de acesso) *Funcionamento das instituições legais para reparação civil e criminal* [regras para] *Prisão e detenção de prisioneiros políticos*

Fonte: Stiglitz et al, 2009, p. 180.

> Indicadores da voz política e governança devem ajudar a avaliar o funcionamento da democracia multipartidária e o sufrágio universal, o nível de participação nas decisões do governo a nível local, e a presença de meios de comunicação livres e de várias liberdades (por exemplo: para formar e participar de organizações civis, sindicatos e organismos profissionais, ou para participar de atividades civis e sociais). Indicadores relevantes devem cobrir os direitos consagrados nas constituições, leis (por exemplo, os que promovem a justiça civil e criminal, igualdade, inclusão, responsabilização e ação afirmativa), acordos internacionais sobre direitos humanos e liberdades fundamentais, assim como o funcionamento do sistema judicial (por exemplo, sua independência da corrupção e influências políticas, a rapidez com que se traz justiça, e sua acessibilidade aos cidadãos e residentes). Muitos desses indicadores são normalmente compilados por organismos fora dos limites dos sistemas nacionais de estatística e baseiam-se principalmente na opinião de especialistas. Esses indicadores precisam ser complementados, e em alguns casos substituídos, por pesquisas sobre as próprias percepções dos cidadãos sobre o quão bem estão funcionando as instituições políticas, legislativas e executivas, as dificuldades que estão enfrentando ao acessá-las e a confiança que depositam nelas. Essas pesquisas também precisam capturar desigualdades no acesso a essas instituições em todos os grupos socioeconômicos (STIGLITZ; SEN; FITOUSSI, 2009, p. 50-51, tradução nossa).

Dito isso, tem havido movimentações por parte da comunidade internacional para orientar produtores oficiais de estatística em questões acerca da conceituação, metodologia e instrumentos das estatísticas de governança, notadamente com a criação, no âmbito da ONU, do Grupo de Praia em Estatísticas da Governança (Praia Group on Governance Statistics[6]; ver capítulo **Estudos de governança no Brasil e no mundo** para mais detalhes).

[6] Para mais informações, consultar as páginas sobre o Grupo de Praia na Internet: <http://ine.cv/praiagroup/index.html> e <https://unstats.un.org/unsd/methodology/citygroups/praia.cshtml>.

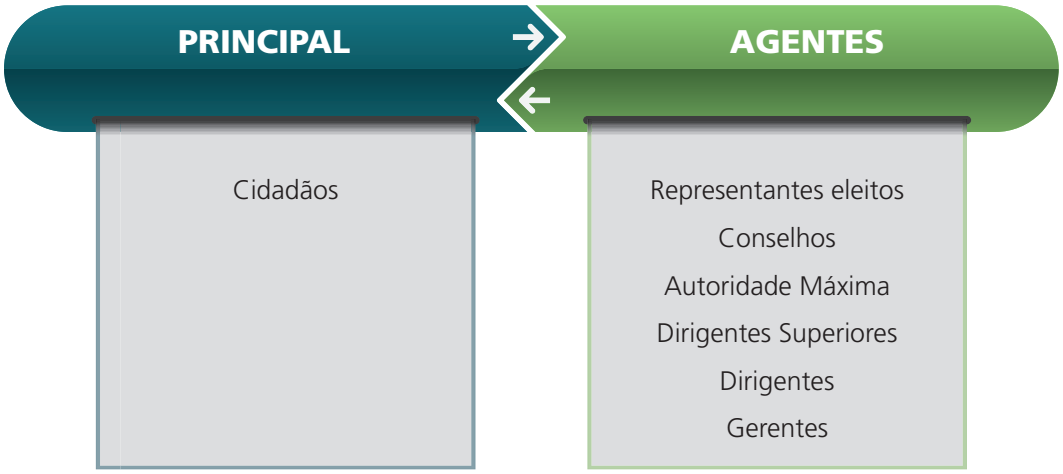
Governança no setor público

Além das teorizações sobre medidas de bem-estar, direitos humanos e desenvolvimento, há esforços para definir governança no campo da administração pública. Busca-se criar mecanismos para o "bom governo", limitando desmandos, corrupção e que as instituições possam evitar incidentes, que aconteceriam em muitos casos devido a imperfeições nas próprias organizações.

Observa-se na literatura disponível que esses esforços estão ligados a instituições de auditoria, tanto nacionais quanto internacionais (como o Tribunal de Contas da União - TCU no Brasil e o Australian National Audit Office - ANAO na Austrália). A Federação Internacional de Contadores (International Federation of Accountants - IFAC) e o Instituto de Finanças e Contabilidade Pública (Chartered Institute of Public Finance and Accountancy - CIPFA), ambos com tradição na temática (INTERNATIONAL FEDERATION OF ACCOUNTANTS, 2001; THE GOOD..., 2004), publicaram há alguns anos um arcabouço internacional para "boa governança no setor público" (INTERNATIONAL..., 2014).

No Brasil, o Tribunal de Contas da União - TCU lançou, mais ou menos no mesmo período, *o Referencial básico de governança: aplicável a órgãos e entidades da administração pública* (REFERENCIAL..., 2013). O TCU, na apresentação da publicação declara uma "firme convicção de que a melhoria da governança pública nos municípios, nos estados e na União é o grande desafio do Brasil, uma premissa para que sejam superados os demais desafios" (REFERENCIAL..., 2013, p. V) e declara que governança no setor público "compreende essencialmente os 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" (REFERENCIAL..., 2013, p. 18). A publicação traz, em ilustração, um modelo de interação principal-agente (conforme a Figura abaixo).

Figura 1 - Modelo de interação principal-agente



Fonte: Referencial básico de governança: aplicável a órgãos e entidades da administração pública. Brasil:Tribunal de Contas da União, 2013. p. 19. Disponível em: http://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?inline=1&fileId=8A8182A24F0A728E014F0B2E3ED6213C. Acesso em: jul. 2019.

Nessa mesma publicação, há menção a uma série de mecanismos que foram criados ao longo do tempo para melhorar a governança do setor público brasileiro, indo da Constituição Federal do Brasil de 1988[7], passando pela Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n. 101, de 04.05.2000), a Lei de Acesso à Informação (Lei n. 12.527, de 18.11.2011) e iniciativas para governo eletrônico, exploradas à frente.

Vale destacar, finalmente, que essa preocupação levou o Brasil a assinar em 2011 a Parceria para Governo Aberto (Open Government Partnership - OGP). Trata-se de "uma iniciativa internacional que pretende difundir e incentivar globalmente práticas governamentais relacionadas à transparência dos governos, ao acesso à informação pública e à participação social" (CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2014). Ademais, o então Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e a Controladoria Geral da União, em sua Instrução normativa conjunta n. 1 de 10.05.2016, contribuem com a definição de governança[8]:

> Art. 1º Os órgãos e entidades do Poder Executivo federal deverão adotar medidas para a sistematização de práticas relacionadas à gestão de riscos, aos controles internos, e à governança.
>
> Art. 2º Para fins desta Instrução Normativa, considera-se:
>
> (...)
>
> VIII – **governança**: combinação de processos e estruturas implantadas pela alta administração, para informar, dirigir, administrar e monitorar as atividades da organização, com o intuito de alcançar os seus objetivos;
>
> IX – **governança no setor público**: compreende essencialmente os 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;
>
> (...)
>
> Art. 21. São **princípios da boa governança**, devendo ser seguidos pelos órgãos e entidades do Poder Executivo federal:
>
> I – liderança: deve ser desenvolvida em todos os níveis da administração. As competências e responsabilidades devem estar identificadas para todos os que gerem recursos públicos, de forma a se obter resultados adequados;
>
> II – integridade: tem como base a honestidade e objetividade, elevando os padrões de decência e probidade na gestão dos recursos públicos e das atividades da organização, com reflexo tanto nos processos de tomada de decisão, quanto na qualidade de seus relatórios financeiros e de desempenho;
>
> III – responsabilidade: diz respeito ao zelo que se espera dos agentes de governança na definição de estratégias e na execução de ações para a aplicação de recursos públicos, com vistas ao melhor atendimento dos interesses da sociedade;
>
> IV – compromisso: dever de todo agente público de se vincular, assumir, agir ou decidir pautado em valores éticos que norteiam a relação com os envolvidos na prestação de serviços à sociedade, prática indispensável à implementação da governança;
>
> V – transparência: caracterizada pela possibilidade de acesso a todas as informações relativas à organização pública, sendo um dos requisitos de controle do Estado pela sociedade civil. As informações devem ser completas, precisas e claras para a adequada tomada de decisão das partes interessas na gestão das atividades;
>
> (BRASIL, 2016, grifo nosso).

---

[7] "A Constituição Federal de 1988 estabelece, no caput do Art. 1º, que a República Federativa do Brasil constitui-se em Estado Democrático de Direito. Em termos de governança, isso significa dizer que o cidadão tem poder para escolher seus representantes e que o poder não está concentrado no governo, mas emana do povo. A Assembleia Nacional Constituinte de 1988, com vistas a criar as condições necessárias à governança do Estado, fixou direitos e garantias fundamentais dos cidadãos; organizou política e administrativamente o Estado e os Poderes. Definiu e segregou papéis e responsabilidades; instituiu sistema de freios e contrapeso e instituiu estruturas de controle interno e externo" (REFERENCIAL..., 2013, p. 14-15).

[8] Em um rol de iniciativas, também houve o Decreto n. 9.203, de 22.11.2017, dispondo sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

Governança eletrônica

Uma vertente para o "bom governo" seria investir em governança eletrônica. A Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization - Unesco) tem um projeto nesse sentido e define governança eletrônica (*e-governance*) no setor público como "o uso pelo setor público de tecnologias de informação e comunicação para melhorar a entrega de serviços e informação, encorajando aos cidadãos participar dos processos de tomada de decisão e tornando os governos mais responsabilizáveis (*accountable*), transparentes e efetivos" (OAKLEY, 2002, tradução nossa).

Vê-se, nesse sentido, a construção de um conjunto de iniciativas e mecanismos relacionados ao uso de tecnologias, o que aproximaria governantes e governados, idealmente facilitando o acesso a uma série de serviços nos diferentes níveis da administração pública. Trata-se de um esforço progressivo (DINIZ; BARBOSA; JUNQUEIRA; PRADO, 2009) e tributário de iniciativas em vários níveis. O estudo *TIC governo eletrônico 2013*: *pesquisa sobre o uso das tecnologias da informação e comunicação no setor público brasileiro* (TIC..., 2014, p. 15) traz:

> O uso das TIC no setor público vem sendo reconhecido como um instrumento fundamental para a ampliação do acesso à informação e do controle social, tornando-se um dos recursos mais valiosos no combate à corrupção e na promoção da participação cidadã. [...] Lançado em 2004, o Portal da Transparência disponibiliza, na rede mundial de computadores, informações sobre os recursos públicos federais como despesas, receitas, convênios, cadastro de empresas inidôneas, entre outros. Outro marco importante foi a promulgação da Lei de Acesso à Informação – LAI – (Lei Nº 12.527), em 2011, que destacou a Internet como um espaço privilegiado tanto para disponibilizar as informações públicas (transparência ativa) quanto para receber pedidos de informação da sociedade (transparência passiva).

Tais iniciativas, em crescente abrangência, merecem, então, monitoramento constante, tanto pelo lado da oferta (o que está fazendo cada órgão público) quanto pela demanda (cidadãos, empresas, ONGs etc.), com vista a medir acesso/efetividade e ajustar as políticas públicas. O capítulo **Indicadores de governança municipal, estadual e distrital no Brasil com dados da Munic (2005/2017) e da Estadic (2012/2017)** explora indiretamente essa dimensão, enquanto o próximo capítulo traz estudos de governança no Brasil e no mundo, com exemplos de pesquisas e sistemas de indicadores que articulam as diferentes dimensões do fenômeno, fornecendo exemplos mais concretos.

Estudos de governança no Brasil e no mundo

*Leonardo Athias**
*Pedro Moraes***

O capítulo propõe ilustrar diferentes abordagens concernindo ao conceito e às dimensões de governança, de forma a trazer familiaridade com estratégias empregadas por países e organizações internacionais na produção de estatísticas sobre o tema.

Primeiramente serão apresentados alguns desafios e questões metodológicas que se colocam diante da produção de indicadores sobre governança, sobretudo quando a diversidade das fontes é levada em conta. Na sequência, serão exploradas iniciativas da Organização das Nações Unidas - ONU e de países selecionados: México, Peru, Austrália, Reino Unido e Brasil. As diferentes abordagens permitem, finalmente, discutir oportunidades de avanço na investigação da temática pelo IBGE.

Desafios metodológicos

Uma dificuldade para estudos de governança, apontada por Stiglitz, Sen e Fitoussi (2009) e já citada no capítulo anterior, advém de muitos indicadores serem compilados por órgãos que não estão ligados às agências nacionais de estatísticas. Essa realidade decorre da natureza das

* Tecnologista em Informações Geográficas e Estatísticas da Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais. Os autores agradecem o auxílio do estagiário João Marques.

** Tecnologista em Informações Geográficas e Estatísticas da Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais.

dimensões de governança e também das estratégias empregadas para a produção de indicadores, algumas mais, outras menos associadas à produção de estatísticas oficiais.

Os pesquisadores Kaufmann e Kraay (2007) buscaram sintetizar "o estado da arte" da produção de indicadores de governança e mesmo de sistemas de indicadores (como o do Banco Mundial, no qual colaboram). Discutem diversas fontes, contrapõem percepções a experiências, pesquisas de opinião à visão de especialistas. Assim, cada tipo de fonte teria pontos positivos e negativos, mas seriam complementares para compor um retrato da situação de governança – como macroconceito complexo e multidimensional. Esses autores destacam que muitos princípios mencionados nos diferentes conceitos de governança não são diretamente observáveis e, por consequência, mensuráveis. Porém, há diferentes tipos de dados que permitem constatar se tais princípios estão sendo perseguidos nos países, mesmo se de forma aproximativa. Mais detalhes sobre esses tipos de dados serão discutidos na sequência.

Ao considerar indicadores que exploram percepções e experiências, Kaufmann e Kraay (2007) explicitam vantagens e limitações em consultar especialistas ou realizar pesquisas de opinião (com indivíduos e/ou firmas). Como vantagens em consultar especialistas, apontam os menores custos, maior comparabilidade entre países, o fato de alguns assuntos fugirem do conhecimento popular (como o orçamento público, por exemplo), e o conhecimento que especialistas teriam sobre a existência de certas Instituições ou de garantias legais. Por outro lado, há limitações porque especialistas podem ter opiniões distintas acerca do mesmo tema. Ainda que a correlação entre as opiniões seja elevada, paradoxalmente, pode significar – em vez de precisão – que estão cometendo o mesmo erro de medida. Ademais, a avaliação de especialistas (antes de tudo estrangeiros) sobre o funcionamento das instituições não necessariamente reflete a visão da população, ou outros atores, como empresas e ONGs, que se beneficiam/padecem com os bens e serviços públicos.

Já os indicadores construídos a partir de pesquisas têm a vantagem, justamente, de expressarem a opinião geral dos beneficiários da "boa governança", os cidadãos e as firmas. Além disso, possuem mais credibilidade doméstica do que a visão externa. Em contraste, há problemas típicos de pesquisas de opinião, desde seleção de amostra a vieses de omissão de resposta. Tratando de desvantagens mais específicas desses indicadores, pode-se mencionar que algumas perguntas são vagas e abertas a interpretação e que há viés cultural (por exemplo, acerca do que é corrupção ou não, governos autoritários etc.), o que dificulta aplicar o mesmo instrumento em diversos países. Dito isso, apesar da diferença metodológica, Kaufmann e Kraay (2007) apresentam dados que revelam alta correlação entre pesquisas de opinião e a visão de especialistas na comparação entre países.

A construção de um sistema de indicadores envolve diversas questões. Por exemplo, precisão e abrangência costumam estar em polos antagônicos, pois algumas dimensões só são abordadas com indicadores indiretos. Os supracitados autores sublinham, então, outras questões a levar em conta nas escolhas metodológicas sobre indicadores:

- Há dicotomias que podem nortear ou confundir as escolhas: objetivo e subjetivo; agregado ou desagregado; composto ou sintético; quantitativo ou qualitativo.
- Indicadores *de facto* (resultados) e *de jure* (leis ou garantias), sendo estes mais ligados à visão de especialistas.

- Já existe uma gama substancial de indicadores disponíveis no nível global, portanto o avanço deve ser incremental, no sentido de aprimorar os indicadores já existentes.
- Por fim, convém melhorar a cobertura e aumentar a periodicidade, além de abordar temas pouco investigados, como a lavagem de dinheiro.

Diante destas questões, vale elucidar a relação entre indicadores quantitativos e qualitativos. Estes são compostos por informações descritivas ou categóricas, enquanto aqueles equivalem a "estatísticas" propriamente ditas e podem ser expressos como cifras, percentagens ou índices.

Analogamente, existem indicadores que podem ser classificados como objetivos ou subjetivos, sendo os primeiros observáveis diretamente, enquanto os subjetivos estão baseados em percepções, valorações e juízos. Por exemplo, a corrupção pode ser medida por meio do número de casos de corrupção registrados (objetivo) ou por meio da opinião de especialistas (subjetivo). Mas, por vezes, a distinção entre eles é artificial, visto que virtualmente todos os indicadores se sustentam em julgamentos e percepções (KAUFMANN; KRAAY, 2007). Nesse caso, medir o número de casos de corrupção requer primeiramente que se defina o que é corrupção para se saber com clareza o que se está medindo. E tal definição carrega em si julgamentos de valor e percepções de quem a constrói.

A estratégia a adotar seria, portanto, ter definições transparentes e específicas dos quesitos em análise. Nas avaliações de governança, os indicadores – sejam quantitativos ou qualitativos, objetivos ou subjetivos – devem ser usados de forma complementar, pois dificilmente um indicador consegue, isoladamente, fornecer uma avaliação completa de determinada situação.

A Figura 1 apresenta uma tabulação cruzada entre essas quatro categorias de indicadores. Baseada no guia *Indicadores de derechos humanos: guía para la medición y la aplicación*, publicado pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos - ACNUDH), ela ajuda a ilustrar como esses indicadores podem ser utilizados em conjunto, buscando-se a complementaridade.

Idealmente, deve-se buscar maior utilização, quando possível, dos indicadores objetivos e quantitativos, como no quadrante A. Se bem construído, esse tipo de indicador permite representar magnitudes e evitar distorções que os demais indicadores correm o risco de apresentar. Já os indicadores do quadrante B (subjetivos e quantitativos) são mais fáceis de se obter por meio de pesquisas estatisticamente representativas e podem complementar os indicadores do quadrante A.

Outra característica importante na construção de indicadores se relaciona à tempestividade do indicador produzido e à necessidade de se adequar ao dinamismo da governança. Segundo o *Guia da política de governança pública*, publicado pelo executivo brasileiro, o "que funciona em um contexto pode não funcionar mais em outro. Por isso, boas práticas de governança não são receitas universais e atemporais, devendo ser constantemente reexaminadas, ainda que já tenham se provado exitosas" (BRASIL, 2018, p. 23).

Além da tempestividade, existe o caráter individualizado de cada instituição, apontando para a necessidade de adequar os indicadores produzidos a suas funções institucionais.

Figura 1 - Categorias de indicadores utilizados para governança

	Objetivo	Subjetivo
Quantitativo	Indicador estabelecido de forma quantitativa e baseado em informação sobre objetos, feitos ou acontecimentos que são diretamente observáveis e verificáveis. Exemplo: Taxa de prevalência da população que teve contato com um servidor público e experimentou ato de corrupção A	Indicador estabelecido de forma quantitativa e baseado em informação que supõe percepção, opinião, valoração ou juízo, podendo ser em escalas cardinais/ordinais. Exemplo: Percentual de pessoas que consideram que atos de corrupção são frequentes ou muito frequentes em seu país B
Qualitativo	Indicador estabelecido de forma descritiva, de maneira categórica e baseado em informação sobre objetos, feitos ou acontecimentos que são diretamente observáveis e verificáveis. Exemplo: Estado das solicitações realizadas no âmbito da Lei de Acesso à Informação: plenamente atendidas; parcialmente atendidas; e não atendidas C	Indicador estabelecido de forma descritiva, não necessariamente de maneira categórica e baseado em informação que supõe percepção opinião, valoração ou juízo. Exemplo: Valoração do grau de independência e imparcialidade do poder judiciário D

Fonte: Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Indicadores de derechos humanos: guia para la medición y la aplicación. Nueva York: ACNUDH, 2012. p. 21. Disponível em: https://www.ohchr.org/Documents/Publications/Human_rights_indicators_sp.pdf. Acesso em: jun. 2019. Adaptado.

> Há sempre o risco de que eles [indicadores] induzam formas organizacionais predefinidas, como se a mera conformidade a estes padrões organizacionais pudesse resolver o déficit de governança existente. Nesse sentido, é importante manter o espaço para a realização de diagnósticos próprios e para a busca de soluções inovadoras, específicas e contextualizadas (BRASIL, 2018, p. 32).

A aproximação desses diferentes tipos de indicadores leva então a pensar o "para quê" dos indicadores. Eles podem ser construídos para compor uma avaliação no nível global, nacional, regional e mesmo para permitir correções de curso no interior das instituições. Em todo caso, quando se fala de órgãos públicos, a transparência deve ser a regra de conduta, de forma a permitir o controle social.

Abordagens sobre governança no nível internacional

Já foram mencionados no capítulo **Discussão conceitual sobre governança em suas variadas acepções** o sistema de indicadores do Banco Mundial (Worldwide Governance Indicators - WGI) e a iniciativa *Government at a glance* da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico - OCDE (Organisation for Economic Co-operation and Development - OECD), além dos desafios da Agenda 2030. Para essa Agenda, o arcabouço de monitoramento é dinâmico e em constante construção/correção de rumos em diversos níveis (global, regional, nacional) e mais detalhes serão trazidos aqui. Sobre a temática, destaca-se a criação, sob os auspícios das Nações Unidas, do Grupo de Praia em Estatísticas da Governança (Praia Group on Governance Statistics), um *city group*, batizado pelo local da sua primeira reunião, a capital de Cabo Verde. O Grupo de Praia está trabalhando na metodologia de mensuração de indicadores para as metas do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável - ODS 16 e a produção de um manual sobre estatísticas de governança, paz e segurança até 2020.

Grupo de Praia

Em março de 2015, a Comissão de Estatística do Conselho Social e Econômico das Nações Unidas constituiu o Grupo de Praia, formado por representantes de órgão de estatística, organismos internacionais e academia. Para o Grupo,

> As estatísticas de governança asseguram que o relacionamento entre Estado e cidadãos seja transparente e responsabilizável [*accountable*]. Elas ajudam no monitoramento da governança por si só e no monitoramento da contribuição das diferentes dimensões de governança no desenvolvimento [...], incluindo mecanismos para a participação cidadã inclusiva, entrega de serviços e a luta contra a corrupção. (UNITED NATIONS, 2014, p. 7, tradução nossa).

Essas estatísticas também ajudariam a identificar grupos mais vulneráveis e a direcionar políticas. Há defesa pelo Grupo do papel dos órgãos oficiais de estatística na produção de estatísticas de governança:

> eles têm o mandato de coordenar a produção estatística nacional, têm ampla expertise metodológica e estão melhor posicionados para garantir a sustentabilidade da produção nacional de dados. Ademais, como governança é um bem público, há importantes benefícios a serem ganhos se órgãos públicos produzem estatísticas sobre esses temas (UNITED NATIONS, 2014, p. 7, tradução nossa).

O mandato desse Grupo ajuda a definir

> [...] as principais dimensões de governança, que incluem (mas não se limitam) a estatísticas sobre instituições efetivas, responsabilizáveis [*accountable*] e inclusivas, Estado de Direito, serviços públicos, confiança dos cidadãos nas instituições, acesso à justiça, acesso igualitário à informação para todos, direitos humanos, governança local, participação cidadã e de lideranças inclusivas, liberdade universal de participar na sociedade civil, percepções dos cidadãos sobre segurança pública, respostas não-discriminatórias das instituições de segurança nacional, participação em resolução de conflitos e manutenção da paz, confiança interpessoal, discriminação e outros determinantes da paz (UNITED NATIONS, 2014, p. 8, tradução nossa).

Trata-se então de uma definição abrangente de governança.

Uma das atividades propostas no plano de trabalho do Grupo foi a construção de "um mapeamento, análise crítica e síntese de informações disponíveis no âmbito conceitual e aferição de governança pelos vários países e continentes, institutos de pesquisa, agências do sistema ONU e outros atores usando diferentes abordagens" (PRAIA GROUP ON GOVERNANCE STATISTICS, 2017, p.2, tradução nossa). Essa discussão seguiu na Conferência de Estatísticos Europeus - CES com um mapeamento de estatísticas de governança nos países da OCDE, fundamentando uma visão pragmática de governança, direcionada ao setor público, com uma proposta de 16 aspectos (GONZÁLEZ; FLEISCHER; D'ERCOLE, 2017). Esses aspectos foram afinados, chegando-se a novas dimensões no arcabouço conceitual do *Manual de estatísticas de governança*, no qual, em versão preliminar, foram esboçados capítulos que abordariam as nove dimensões propostas (PRAIA GROUP ON GONVERNANCE STATISTICS, 2018, p. 5-6). Ver também o Quadro 2, no capítulo **Indicadores de governança municipal, estadual e distrital no Brasil com dados da Munic (2005/2017) e da Estadic (2012/2017)**.

1. Direitos Humanos
2. Participação
3. Abertura (*openness*)
4. Acesso e qualidade da justiça

5. Responsabilização (*accountability*)
6. Capacidade de resposta (*responsiveness*)
7. Efetividade do Governo
8. Ausência de corrupção
9. Segurança (*safety and security*)

Outra proposta do roteiro (*road map*) para o Grupo é oferecer apoio ao desenvolvimento dos indicadores para a Meta 16 dos ODS. Segundo essa perspectiva, haveria lugar para fontes de informação relativas ao papel do Estado (em pesquisas de estabelecimento e/ou registros administrativos), além de dados coletados com a população e as empresas. O grupo reconhece que há diferentes níveis de desenvolvimento dos sistemas estatísticos nacionais e pode haver desmonte de estruturas, em caso de guerras, com destruição de registros, situação que levou produtores de informação da iniciativa privada e da academia a estarem tradicionalmente mais ativos em vários países.

Os documentos do *city group* trazem exemplos de colaboração entre instituições acadêmicas, grupos de pesquisa e órgãos de estatística. Na África, a iniciativa para estatísticas de Governança, Paz e Segurança (GPS) culminou numa agenda de pesquisa com questionários já aplicados em alguns países, como Cabo Verde, Camarões, Senegal, Uganda e Tunísia sob a Estratégia de Harmonização de Estatísticas na África (SHaSA), desenvolvida e implementada pela Comissão da União Africana, em colaboração com o Banco Africano de Desenvolvimento (African Development Bank Group) e a Comissão das Nações Unidas para a África. O Instituto de Pesquisas para o Desenvolvimento (Institut de Recherche pour le Développment - IRD), com a célula de pesquisa Développement, Institutions et Mondialisation - DIAL (desenvolvimento, instituições e globalização, na sigla em francês), da Universidade Paris-Dauphine, foi um dos precursores e continua a dar apoio técnico em investigações sobre "dimensões da pobreza, governança e democracia",[1] com questionário adaptado e aplicado em países da África (desde 1995 e agora sob a iniciativa GPS-SHaSA), Vietnã e Peru (este último é detalhado mais à frente).

Governança na Agenda 2030

Sem contar o avanço da temática na agenda dos Objetivos do Milênio (TOWARDS..., 2011), existe um conjunto de discussões sobre o tema na arena internacional (UNITED NATIONS, 2014; GOAL..., 2015; UNITED NATIONS, 2016a; EXPERT..., 2016) e foram identificados indicadores para o monitoramento internacional. Com destaque para as metas dos ODS mais ligadas ao conceito de governança *estrito senso*, o Quadro 1 traz os indicadores acordados para o tema, sendo que alguns deles ainda se encontram sem metodologia definida. É previsto que esses indicadores sofram revisões periódicas, sobretudo quando faltam metodologias e/ou dados[2].

---

1 Para mais informações sobre o projeto, consultar: <http://www.dial.ird.fr/enquetes-statistiques/modules-multiples-dimensions-de-la-pauvrete-gouvernance-et-democratie>.

2 Processo em constante refinamento. Para mais detalhes ver: <https://unstats.un.org/sdgs/metadata/>.

Quadro 1 - Indicadores definidos para o monitoramento global das Metas 16.5, 16.6 e 16.7 dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável - ODS

Metas	Indicadores
16.5 - Reduzir substancialmente a corrupção e o suborno em todas as suas formas	16.5.1 - Proporção de pessoas que tiveram pelo menos um contato com um funcionário público e que pagaram um suborno ou a quem foi pedido um suborno por funcionários públicos, nos últimos 12 meses
	16.5.2 - Proporção de empresas que tiveram pelo menos um contato com um funcionário público e que pagaram um suborno ou a quem foi pedido um suborno por funcionários públicos, nos últimos 12 meses
16.6 - Desenvolver instituições eficazes, responsáveis e transparentes em todos os níveis	16.6.1 - Despesas públicas primárias como proporção do orçamento original aprovado, por setor (ou por códigos de orçamento ou similares)
	16.6.2 - Proporção da população satisfeita com a última experiência com serviços públicos
16.7 - Garantir a tomada de decisão responsiva, inclusiva, participativa e representativa em todos os níveis	16.7.1 - Proporções de cargos (por sexo, idade, pessoas com deficiência e grupos populacionais) em instituições públicas (legislativo nacional e locais, administração pública e tribunais) em relação às distribuições nacionais
	16.7.2 - Proporção da população que considera que os processos de tomada de decisão são inclusivos e adequados, por sexo, idade, deficiência e grupo populacional

Fonte: Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Rio de Janeiro: IBGE, 2018. Disponível em: https://indicadoresods.ibge.gov.br/objetivo/objetivo?n=16. Acesso em: jun. 2019. Adaptado.

Da mesma forma, os países e regiões fazem esforços para adaptar os indicadores de forma a dar conta de cada realidade e monitorar os esforços locais para o desenvolvimento. Para outros níveis de monitoramento (regional, nacional e subnacional), deverão ser pensados indicadores alternativos ou complementares, caso se busque orientar o desenvolvimento para essa temática. Tal empreitada vai requerer esforços, escolha de indicadores possíveis de serem coletados (sem esforço exagerado), fáceis de comunicar e relevantes. Como coloca o relatório do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD (United Nations Development Programme - UNDP) *Goal 16 - the indicators we want: vitual network sourcebook on measuring peace, justice and effective institutions,* ou rede virtual sobre indicadores de desenvolvimento – Objetivo 1:

> "Para ser útil para a agenda dos ODS, uma modificação no indicador em três ou cinco anos deve ser o resultado de mudança em resultado de política (*outcome*), para permitir aos formuladores de política de adaptar os resultados no ciclo de 15 anos (e mudar rumos, se necessário)" (GOAL..., 2015, p. 23, tradução nossa).

Além desses desafios, os indicadores principais deveriam contar com indicadores suplementares para abarcar a complexidade das metas:

> Considere, por exemplo, a medição de instituições efetivas (Objetivo 16.6) – no mínimo, o desempenho institucional somente pode ser medido por um indicador de saída ("O que a instituição produz") e uma variável de resultado ("Qual o impacto dessas saídas" ou "Qual é a experiência das pessoas com a instituição") (GOAL..., 2015, p. 23, tradução nossa).

Também na discussão da Agenda 2030, apresentam-se sugestões de trilhar caminhos de colaboração dos órgãos de estatística nacionais e outros produtores de informação (oficial e não oficial) na busca de insumos para o monitoramento de uma agenda muito abrangente. No caso do Brasil, já houve um esforço de adaptação das metas. Tal processo é liderado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA

com a participação de diversos órgãos, sob os auspícios da Comissão Nacional para os ODS (2017) e atendendo ao Plano de Ação 2017-2019. As metas 16.5 e 16.6 supracitadas preveem adaptação[3], enquanto a 16.7 permanece, a princípio, sem alteração (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA E APLICADA, 2018):

- 16.5 - Reduzir substancialmente a sonegação fiscal, a corrupção e o suborno em todas as suas formas (meta global adaptada)
- 16.6 - Ampliar a transparência, a *accountability* e a efetividade das instituições, em todos os níveis (meta global adaptada).
- 16.7 - Garantir a tomada de decisão responsiva, inclusiva, participativa e representativa em todos os níveis (meta global mantida sem alteração).

Em relação a indicadores, o mesmo Plano de Ação incumbiu o IBGE de coordenar a adaptação às necessidades nacionais, com prazo final para julho de 2019 (prazo sob avaliação de extensão). Quanto aos indicadores globais, os que já foram produzidos para o Brasil estão publicados na plataforma nacional, no endereço <https://odsbrasil.gov.br/>. Em fevereiro de 2019, dos indicadores mencionados, apenas o 16.6.1. tinha sido produzido, o que ressalta os grandes desafios da Agenda 2030 e, em particular, dos indicadores de governança. O ODS 16, "Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis" (OBJETIVOS..., 2018) é um dos que tem mais indicadores sem metodologia definida/pactuada globalmente, além de lacunas em dados.

A seguir serão abordadas experiências de países selecionados acerca de produção e divulgação de estatísticas relacionadas a diversas dimensões de governança. Nesses contextos, há pesquisas, sistemas de indicadores e publicações que auxiliam a monitorar essas dimensões. São apresentados inicialmente dois países da América Latina, sendo o México um modelo global de produção de indicadores de governança. O Peru também apresenta produção regular na temática. Dois países membros da OCDE, Austrália e Reino Unido, também merecem detalhamento em razão da produção de indicadores de governança e sistemas (definidos após coleta de preferências dos cidadãos).

México: Instituto Nacional de Estadística y Geografía - Inegi

A mensuração oficial dos abrangentes temas que envolvem governança no México se dá há alguns anos pelo Inegi com vários mecanismos. Produção de pesquisas e publicação de registros administrativos, abordando estabelecimentos (empresas e governo – todos os níveis) e pessoas. O sítio web do Inegi também conta com sistemas de indicadores e publicações temáticas. Primeiramente, são apresentadas duas pesquisas com empresas tocantes à temática, a Encuesta Nacional de Victimización de Empresas - ENVE e a Encuesta Nacional de Calidad Regulatoria e Impacto Gubernamental de Empresas - Encrige.

[3] Adaptação ainda pendente de aprovação pela Comissão, além de sanção pela Presidência da República (situação em março de 2019).

Pesquisa com empresas: Encuesta Nacional de Victimización de Empresas - ENVE

A ENVE,[4] pesquisa de vitimização de empresas, iniciada em 2012, é bianual e visa "gerar informações estatísticas sobre as experiências e percepções das unidades econômicas do setor privado ao realizar procedimentos e solicitar serviços públicos; bem como sobre a percepção a respeito dos marcos regulatórios sob os quais tanto as unidades econômicas estabelecidas quanto aquelas que pretendem se estabelecer no México são governadas" (ENCUESTA..., 2019b, tradução nossa). A pesquisa inclui vitimização em diversos crimes, além da corrupção.

Na investigação, para se conseguir a melhor informação possível no tema delicado da corrupção, a abordagem pelo entrevistador enfatiza que o responsável pela corrupção é o agente público e não o estabelecimento (respondente). Pergunta-se sobre a ocorrência de pedido ou insinuação, diretamente ou por intermediários, de um "presente [*regalo*], favor ou dinheiro para agilizar, aprovar ou evitar algum trâmite". O quadro temporal retido são os últimos 12 meses e há detalhamento do ato mais recente, coletando informação sobre o tipo de pagamento, tipo de agente público envolvido etc. Essa pesquisa permite desagregação regional e por tamanho de empresa.

Pesquisa com empresas: Encuesta Nacional de Calidad Regulatoria e Impacto Gubernamental de Empresas - Encrige

A Encrige[5], pesquisa com foco na qualidade regulatória e impacto governamental nas empresas, teve sua primeira edição em 2016, sem periodicidade definida. Levada a cabo pelo Inegi em parceria com outros órgãos da administração central, buscou "oferecer informação sobre a percepção, experiência e satisfação das unidades econômicas a respeito dos trâmites e serviços oferecidos pelos governos" (ENCUESTA..., 2017, tradução nossa). A pesquisa buscou identificar se houve atos de corrupção, a qualidade da infraestrutura pública disponível e seu impacto no ambiente de negócios. A pesquisa permitiu uma desagregação por setores econômicos, assim como geográfica, Unidades da Federação e municípios estratégicos para as principais variáveis. Como resultados teve que setores econômicos e áreas diferentes do território apresentam experiências distintas, sugerindo então práticas corretivas variadas.

Pesquisa com governo: censos nacionales de gobierno

Os censos de governo[6] foram iniciados em 2009, em diferentes formulações, inicialmente para a área de justiça e segurança, sendo estendida a diversas outras administrações. Essa investigação inclui um conjunto de estatísticas com o propósito de apoiar os processos de desenho, implementação, monitoramento e avaliação das políticas públicas de governo.

---

4 Mais detalhes podem ser encontrados na página da pesquisa: https://www.inegi.org.mx/programas/enve/2018/.

5 Mais informações sobre a pesquisa, consultar: <https://www.inegi.org.mx/programas/encrige/2016/>.

6 Os censos de governo podem ser encontrados na página do INEGI na Internet : <https://www.inegi.org.mx/datos/?ps=Programas>.

Similares à Pesquisa de Informações Básicas Municipais - Munic e à Pesquisa de Informações Básicas Estaduais - Estadic, investigam a estrutura e funcionamento dos poderes executivos de estados e municípios, mas vão além. No México, são investigados entes do governo central, o poder judiciário e organismos autônomos.

O Inegi publica os resultados dos censos com diferentes enfoques, sendo que as variadas frentes de investigação já abordaram de forma descentralizada: procuradoria federal, justiça federal, poder executivo dos estados, segurança pública e sistema prisional estadual, procuradoria estadual, justiça estadual, governos municipais, segurança e justiça municipal.

No nível municipal e estadual, destacam-se baterias de perguntas sobre: marco regulatório; estrutura das instituições; trâmites e serviços realizados; transparência; gestão documental; recursos humanos, recursos materiais e informatização; controles internos e anticorrupção; participação cidadã; e justiça e segurança.

Pesquisa com pessoas: Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental - Encig

O objetivo da Encig é "obter uma avaliação da qualidade e desempenho do governo mexicano sob a ótica dos próprios cidadãos"[7] (ENCUESTA..., 2018a, tradução nossa). São questionados temas como a qualidade e acesso aos serviços públicos oferecidos pelo governo, segurança pública, justiça social, transparência e corrupção. Todos esses resultados visam a dar subsídios a políticas para aprimorar a governança e balizar decisões direcionadas aos setores com os quais os cidadãos apontam maior insatisfação. A pesquisa, que ocorre bianualmente, começou em 2011 e aproveitou o aprendizado vindo de iniciativas anteriores fora do instituto de estatística[8].

A Encig buscar atender a alguns objetivos: 1) Identificar as percepções gerais da população sobre os procedimentos e serviços públicos; 2) Medir a percepção e as expectativas da população sobre os níveis de corrupção no setor público e privado; 3) Reunir informações sobre a experiência dos cidadãos com acesso e fornecimento de serviços públicos no ano anterior; 4) Medir a percepção do público sobre a qualidade dos procedimentos e serviços públicos que receberam no ano anterior; 5) Capturar informações sobre as experiências de corrupção em procedimentos e serviços públicos no ano anterior; e 6) Conhecer a opinião dos cidadãos sobre a avaliação dos serviços básicos e sobre as prioridades para a melhoria dos procedimentos e serviços públicos. O Quadro 2 descreve as seções presentes nos questionários em cada ano de realização da pesquisa[9].

---

7 Mais informações, consultar: https://www.inegi.org.mx/programas/encig/2017/.

8 A publicação da Encig 2011 cita a pesquisa da organização não-governamental Transparência Mexicana: Encuesta Nacional de Corrupción y Buen Gobierno, aplicada em cinco ocasiões (2001, 2003, 2005, 2007 e 2010), indagando as opiniões dos chefes de domicílios a respeito da corrupção em cerca de 35 serviços realizados pelos três níveis de governo (federal, estadual e municipal) e por setores privados, construindo o Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno (ENCUESTA..., 2012).

9 Em relação ao questionário de 2011, observou-se que os quesitos abordados nas seções Percepção e expectativas e Experiências com procedimentos e serviços públicos foram subdivididos em outras seções nos questionários posteriores, a saber, Percepção da corrupção, Corrupção e Sobre a corrupção em geral.

Quadro 2 - Temas presentes nos questionários da ENCIG - 2011/2017

Temas	Presença no questionário			
	2011	2013	2015	2017
Percepção e expectativas	✓			
Experiências com procedimentos e serviços públicos	✓	✓	✓	✓
Percepção da corrupção		✓	✓	✓
Avaliação dos serviços básicos	✓	✓	✓	✓
Avaliação dos serviços públicos sob demanda		✓	✓	✓
Qualidade dos procedimentos e dos serviços públicos		✓	✓	✓
Corrupção		✓	✓	✓
Sobre a corrupção em geral		✓	✓	✓
Governo eletrônico			✓	✓
Confiança nas instituições				✓

Fonte: Elaboração dos autores com base na documentação disponível no portal do INEGI, no endereço: https://www.inegi.org.mx/programas/encig/2017/>http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/encuestas/hogares/especiales/encig/. Acesso em: jun. 2019.

Pesquisa com pessoas: Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública - ENVIPE

A pesquisa de vitimização mexicana, ENVIPE, é anual e tem como objetivos: 1) estimar a ocorrência de delitos; 2) observar a percepção sobre a atuação das instituições responsáveis pela segurança pública e justiça; e 3) reunir informações acerca das características, do contexto e do impacto dos delitos. Na página do INEGI encontra-se que

> "em virtude de sua importância, desde dezembro de 2011, a ENVIPE[10] foi considerada 'informação de interesse nacional pela Junta de Governo do INEGI', o que significa que é de uso obrigatório pela Federação, pelos estados, pelo Distrito Federal e pelos municípios. Em razão disso, tem publicação regular e periódica" (ENCUESTA..., 2018b, tradução nossa).

Em defesa desse tipo de investigação, pode-se salientar que tal pesquisa traz experiências e percepções que têm resultados concretos, como na decisão por parte dos cidadãos de reportar ou não um crime.

Pesquisa com pessoas: Encuesta de Cohesión Social para la Prevención de la Violencia y la Delincuencia - ECOPRED

A ECOPRED[11], sem periodicidade definida, foi levada a cabo em 2014 com dois questionários distintos, um direcionado ao chefe do domicílio, outro a jovens. A pesquisa visou entender o contexto que afeta o desenvolvimento dos jovens e que poderia propiciar o surgimento de condutas criminais/violentas. Para isso, foram abordados o papel das autoridades de segurança, a infraestrutura disponível na vizinhança, a situação de contexto familiar etc. A população alvo foi indagada também sobre confiança e avaliação das autoridades de segurança (ENCUESTA..., 2015).

---

10 Mais informações, consultar: <https://www.inegi.org.mx/programas/envipe/2018/>.

11 Mais informações, consultar: <https://www.inegi.org.mx/programas/ecopred/2014/default.html>.

Sistema: Banco de Indicadores

O INEGI disponibiliza sua vasta produção em um sistema de indicadores, com navegação em árvore, o que facilita o acesso à temática de governança, com suas diversas dimensões. A Figura 2 mostra a estrutura das rubricas governo e segurança pública e justiça.

Figura 2 - Capturas de tela do sistema de indicadores do INEGI/México

Fonte: Banco de indicadores. Aguascalientes [México]: Instituto Nacional de Estadística y Geografía - INEGI, 2019. Disponível em: https://www.inegi.org.mx/app/indicadores/. Acesso em: jun. 2019.

Sistema: Indicadores de bienestar por entidad federativa

Inspirado no que foi proposto no relatório de Stiglitz, Sen e Fitoussi (2009), a OCDE construiu em 2011 o sistema de indicadores Better Life Iniciative[12], em que foram definidos três pilares para compreender e medir o bem-estar das pessoas:

- As condições materiais de vida (ou bem-estar econômico) determinam as possibilidades de consumo das pessoas e seu comando sobre recursos.
- A qualidade de vida é definida como o conjunto de atributos não monetários que determinam as oportunidades na vida dos indivíduos. Ela tem um valor intrínseco sob diferentes culturas e contextos; e
- A sustentabilidade dos sistemas socioeconômico e natural em que as pessoas vivem e trabalham é importante para o bem-estar durar ao longo do tempo. Sustentabilidade depende de como as atividades humanas presentes vão impactar os diferentes estoques de capitais (natural, econômico, social e humano) que preservam o bem-estar para gerações futuras.

12 Mais informações, consultar: <http://www.oecd.org/statistics/better-life-initiative.htm>.

No âmbito da OCDE, o sistema Better Life Iniciative, que inclui a dimensão governança, traz indicadores para cada país membro, além de países associados (*partner countries*), como o Brasil, com recorte subnacional para os países membros. Ademais, os usuários podem construir seu próprio índice, dando diferentes pesos para as dimensões, segundo suas preferências.

O Inegi tem em sua página na Internet os 35 indicadores produzidos segundo as diretivas da OCDE com recortes por estados. Alguns indicadores estão incluídos na produção regular, outros somente de forma eventual, como no "módulo de bem-estar auto-reportado", de 2014.

O Quadro 3 mostra os indicadores, fontes e ano disponibilizado para indicadores nas dimensões de bem-estar "compromisso cívico e governança" e "segurança" (*securidad*). O sistema inclui então diversas fontes de dados, do Inegi e de outros organismos, regulares e específicas.

Quadro 3 - Dimensões e indicadores selecionados do sistema Indicadores de Bienestar por entidad federativa - Inegi/México

Dimensões e indicadores selecionados	Fonte	Ano
Compromisso cívico e governança		
Participação cívica e política	INEGI Módulo de Bienestar Autorreportado, 2014	2014
Participação eleitoral	OCDE com base no Atlas de resultados Electorales Federales 1991-2012. INE - Instituto Nacional Electoral.	2015
Confiança na aplicação da lei	INEGI Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública.	2014
Percepção de ausência de corrupção no sistema judicial	NEGI Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública.	2018
Percepção de confiança nos juízes	INEGI Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública.	2018
Segurança		
Taxa de homicídios	OCDE Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. OCDE con datos de las estadísticas de defunciones registradas 2000-2013 del INEGI.	2016
Confiança na polícia	INEGI Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública.	2018
Percepção de insegurança	INEGI Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública.	2018
Taxa de incidência delitiva	INEGI Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública.	2017

Fonte: Indicadores de bienestar por entidad federativa. Aguascalientes [México]: Instituto Nacional de Estadística y Geografía - Inegi, 2019. Disponível em: http://www.beta.inegi.org.mx/app/bienestar/#grafica. Acesso em: jun. 2019. Adaptado.

Publicações: série *En Números: Documentos de Análisis y Estadísticas*

En Números: Documentos de Análisis y Estadísticas é uma série de publicações periódicas eletrônicas trimestrais do Inegi, que utiliza dados de fontes diversas e envolve temas variados, boa parte deles ligados ao assunto da governança. Dentre os números até o ano de 2018 vale citar: *Corrupción: una revisión conceptual y metodológica* (CORRUPCIÓN..., 2016), *Gobernanza: una revisión conceptual y metodológica* (GOBERNANZA..., 2017); *Características de la victimización y victimización múltiple de la población en México* (CARACTERÍSTICAS..., 2017); *Estadísticas sobre*

transparencia y acceso a la información en México (ESTADÍSTICAS..., 2017); *El gasto público frente a los resultados en seguridad pública y justicia* (EL GASTO..., 2018). Na sequência, trazemos mais detalhes acerca de uma publicação sobre corrupção.

Publicação: *Corrupción: una revisión conceptual y metodológica*

A publicação *Corrupción: una revisión conceptual y metodológica,* de 2016, também faz parte da *En Números* e trouxe uma abordagem conceitual sobre a corrupção e as dificuldades e empecilhos encontrados na produção de indicadores sobre o assunto. Além dos comportamentos usados pelo INEGI para definir corrupção, existem outros classificados por organismos, como o Banco Mundial: nepotismo, desvio de dinheiro, dentre outros. Na publicação são sugeridas quatro maneiras de medir a corrupção: i) avaliação de especialistas (*experts)*; ii) índice composto; iii) registros de casos; iv) pesquisas populacionais (CORRUPCIÓN..., 2016).

Segundo esse estudo, as pesquisas populacionais apresentam uma série de empecilhos como: i) o fato de alguns atos não possuírem vítimas; ii) há dúvidas se percepção, experiência ou ambos devem ser medidos; iii) qual a população-alvo; iv) custo x efetividade das pesquisas; v) se devem considerar funcionários ou empresas; vi) qual o método de entrevista (amostra, temporalidade); vii) qual o organismo produtor (se deve incluir denúncias). Na publicação consta que uma pesquisa sobre corrupção aparenta ser onerosa e não justificável diante do exposto acima, porém alguns aspectos, como os principais trâmites ou instituições sujeitas à corrupção, merecem ser investigados, pois podem gerar um benefício proporcional ao custo (CORRUPCIÓN..., 2016).

Peru: Instituto Nacional de Estadística e Informática - INEI

O INEI do Peru produz estatísticas de governança com pesquisas de estabelecimento e domiciliares. Primeiramente, vale detalhar algumas delas.

No nível local, conta com o Registro Nacional de Municipalidades, estabelecido em lei desde 2001 (PERU, 2001), garantindo a resposta dos municípios ao órgão de estatística nacional. À similaridade da MUNIC do IBGE, há diversos temas aplicados ano a ano, inclusive conteúdos relacionados a governança; módulos tais como recursos humanos e materiais, transparência e acesso à informação, conselhos e outras instâncias de participação cidadã.

Além da investigação de forma contínua nas prefeituras, o INEI aplica, desde 2004, o módulo governabilidade, democracia e transparência na sua pesquisa domiciliar nacional, a Encuesta Nacional de Hogares - ENAHO[13], abrangendo as áreas rurais e urbanas de 24 departamentos e a Província Constitucional de Callao.

Como se trata de uma pesquisa contínua, os dados são divulgados mensalmente em semestres móveis, chegando ao recorte dos departamentos/província. Dessa

[13] Mais informações sobre a pesquisa podem ser acessadas em: FICHA técnica: Encuesta Nacional de Hogares sobre Condiciones de Vida y Pobreza 2018. Lima: Instituto Nacional de Estadística e Informática - INEI, [2018]. 33 p. Disponível em: http://iinei.inei.gob.pe/iinei/srienaho/Descarga/FichaTecnica/622-Ficha.pdf. Acesso em: jun. 2019.

forma, os peruanos de 18 anos de idade ou mais respondem regularmente sobre diversos temas:

- Governabilidade – confiança nas instituições públicas, principais problemas do país e gestão das instituições do Estado;
- Democracia – conhecimento, características, utilidade, importância, funcionamento etc.;
- Discriminação – situações e lugares onde se sentiu maltratado(a) ou discriminado(a);
- Corrupção – uso de serviços e experiência de corrupção; e
- Percepção sobre o domicílio - avaliação subjetiva do nível de vida do domicílio, principais problemas do domicílio, soluções que adotou etc.

Tal investigação conta com o apoio técnico da Comunidade Andina (COMUNIDAD ANDINA, 2004), da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Comisión Económica para América Latina y el Caribe - CEPAL) e do IRD/DIAL. Em 2012, iniciou-se a aplicação de outro módulo relacionado a governança:

- Participação cidadã (participação em grupos, democracia local etc.)[14].

Além das pesquisas, com microdados disponíveis para descarga, destaca-se o Sistema Integrado de Estadística de la Criminalidad y Seguridad Ciudadania - Data-CRIM (disponível no endereço: <datacrim.inei.gob.pe>), que tem dados de diversas fontes, boletins de ocorrência (geoespacializados), localização de postos policiais, vitimização de pessoas e empresas, inclusive com informações da ENAHO sob a rubrica governabilidade, integrando então registros e pesquisas em um mesmo local, o que é muito positivo para o acesso aos indicadores.

A seguir destacaremos também duas publicações do INEI que tratam do tema da governabilidade, apresentando algumas informações: os objetivos, as desagregações e as fontes de dados.

A publicação *Perú: percepción ciudadana sobre gobernabilidad, democracia y confianza en las instituiciones* possui indicadores que expressam a opinião da população de 18 anos ou mais sobre tais assuntos (PERÚ..., 2018). A proposta é reforçar o sistema de informações para a tomada de decisões que fortaleçam a presença do Estado e melhorar a qualidade e cobertura dos serviços. A fonte de informações é a supracitada ENAHO – Governabilidade, Democracia e Transparência. Os indicadores produzidos são desagregados por departamentos/província.

*Perú: Indicadores de gestión municipal t*eve sua primeira publicação lançada no final de 2017 (PERÚ..., 2017). Trata-se de um panorama detalhado das condições dos municípios, apresentados em nível departamental englobando uma grande variedade de assuntos, desde recursos humanos e materiais à proteção e conservação ambiental. A principal fonte utilizada para a produção das estatísticas foi o Registro Nacional de Municipalidades 2017. Outras fontes utilizadas foram: Directorio Nacional de Municipalidades Provinciales, Distritales y de Centros Poblados 2017; Jurado Nacional de Elecciones; e Dirección General de Contabilidad Pública, do Ministerio de Economía y Finanzas.

[14] Mais informações sobre o tema podem ser encontradas no site do INEI: https://www.inei.gob.pe/biblioteca-virtual/boletines/gobernabilidad-democracia-y-confianza-en-las-instituciones-9866/.

Austrália: Australian Bureau of Statistics - ABS

Além dos esforços estatais para boa governança no nível local, desde os anos 1990, destacam-se na Austrália as atividades do seu órgão de estatísticas oficiais, o ABS. Essa instituição investiga governança em pesquisas domiciliares e organiza a informação em um sistema de indicadores, Measures of Australia's Progress - MAP, que visa responder a uma questão: "a vida na Austrália está melhorando?". Os indicadores atualmente publicados foram definidos em 2013, após uma série de consultas para entender "o que mais importa aos Australianos para o progresso?" (MEASURES..., 2013).

A consulta popular indicou que governança era uma parte importante do panorama geral do "progresso na Austrália" – uma de quatro dimensões essenciais, além de sociedade, economia e meio ambiente. Nesse contexto, "governança se refere à maneira pela qual os processos, sistemas e instituições que organizam a sociedade são geridos, e a maneira na qual as pessoas são incluídas na tomada de decisão sobre o que afeta suas vidas" (GOVERNANCE, 2013, tradução nossa).

O sistema, que não foi atualizado desde 2013, traz dimensões que foram identificadas pelos australianos como importantes para alcançar uma "boa governança". As medidas incluídas no sistema MAP estão articuladas em 5 dimensões, sendo que para algumas não há ainda indicadores definidos, o que exprime, mais uma vez, a dificuldade de avançar na investigação de governança. Os indicadores serviriam então para monitorar se há progresso, estagnação ou retrocesso em cada dimensão:

- Confiança – instituições e processos de governança em que os australianos possam confiar e responsabilizar;
  - Indicadores: nível geral de confiança; votos inválidos nas eleições federais[15];
- Governança efetiva – governança que funcione bem;
  - Indicadores: ainda não identificados;
- Participação – oportunidade de ter voz nas decisões que afetam suas vidas;
  - Indicadores: proporção dos australianos com direito a voto, inscritos para votar; participação nas eleições federais; proporção das pessoas ativas em grupos cívicos ou políticos; proporção de pessoas nascidas no estrangeiro (com ao menos 5 anos de residência) que se tornaram cidadãos australianos;
- Debate público informado – debate público vibrante e bem-informado;
  - Indicadores: ainda não identificados; e
- Responsabilidades e direitos das pessoas – sociedade em que os direitos de cada um são respeitados e suas responsabilidades cumpridas;
  - Indicadores: meses em prisão preventiva para prisioneiros não sentenciados; proporção das pessoas que consideram ter voz na comunidade sobre assuntos importantes.

O sistema australiano também integra uma avaliação dos indicadores incluídos em termos de qualidade ou adequação conceitual, dando conta que é comum na temática de governança haver falta de dados e uso de indicadores substitutos (*proxy*).

15 A Austrália, como o Brasil, tem voto obrigatório.

Isso mostra como, em certa medida, há dimensões na fronteira das atribuições dos órgãos oficiais de estatística e, nesse caso, são usadas fontes não oficiais, classificando-as. A Figura 3 mostra como o sistema descreve a avaliação de qualidade dos indicadores.

Figura 3 - Diagrama de avaliação da qualidade dos indicadores

Diagrama "alvo"	Tipo de indicador	Descrição - avaliação da adequação conceitual
	Medida direta	Um indicador que mede todos os conceitos refletidos pelo tema, quer dizer, tem uma boa "adequação" conceitual (por exemplo, "ocupação como uma proporção de pessoas que trabalham ou querem trabalhar" é uma medida direta de oportunidades de trabalho).
	Medida parcial	Um indicador que mede parte do conceito refletido pelo tema ou elemento, sendo que essa parte é considerada suficientemente significativa para ser um indicador que represente o tema ou elemento como um todo, quer dizer, uma "adequação" conceitual parcial (por exemplo, "número de viagens domésticas envolvendo atividades na natureza" é uma medida parcial de acesso e disponibilidade de áreas naturais).
	Medida indireta	Um indicador que mede o conceito refletido pelo tema ou elemento, mesmo se está conceitualmente separado da ideia central do tema ou elemento, quer dizer, um *proxy*, para a ideia, sem ser uma boa "adequação" conceitual (por exemplo, "esperança de vida" como uma medida indireta de saúde).
Diagrama "escala"	**Qualidade dos dados**	**Descrição - avaliação de qualidade**
	Alta qualidade	A fonte de dados tem alto nível de confiabilidade, temporalidade e metodologia.
	Média qualidade	A fonte de dados é aceitável em termos de confiabilidade, temporalidade e metodologia.
	Qualidade limitada	A fonte de dados tem qualidade limitada em termos de confiabilidade, temporalidade e metodologia (nesse caso, não foi incluída no MAP 2013).

Fonte: Progress indicators: quality assessment key. In: Measures of Australia's Progress. Canberra: Australian Bureau of Statistics - ABS, 2013. Disponível em: http://www.abs.gov.au/ausstats/abs@.nsf/Lookup/by%20Subject/1370.0~2013~Main%20Features~Progress%20indicators~70. Acesso em: jun. 2019.

Reino Unido: Office for National Statistics - ONS

No Reino Unido, medidas de governança são feitas pelo ONS sob duas vertentes, avaliando características do setor público, recursos, pessoal, produtividade etc., por um lado, e informação relacionada aos cidadãos, por outro.

Características do setor público

O ONS produz algumas medidas de caracterização/avaliação do setor público e as publica na sua página em forma de artigos e boletins estatísticos. Medidas de produtividade, finanças e Pesquisa e Desenvolvimento (P&D) são detalhadas na sequência.

Para gerar estimativas de produtividade dos serviços públicos, são comparados os crescimentos anuais das entradas (*input*) e das saídas (*output*). "A produtividade vai crescer quanto mais saídas forem produzidas para cada unidade de entrada, comparado ao ano anterior" (VYAS, 2016, tradução nossa). São formuladas estimativas

separadas de saídas, entradas e produtividade para várias áreas: saúde, educação, assistência social adulta e infantil, ordem pública e segurança, e administração da segurança social. Em relação à polícia, defesa e outros serviços, são realizadas apenas estimativas de entradas, pois as saídas não são facilmente mensuráveis.

A situação financeira do país e suas particularidades também auxiliam na investigação do tema. Assim, o ONS, por meio de suas publicações sobre finanças do setor público, mapeia as oscilações do financiamento (ou *déficit*) do setor público, analisa períodos em que houve redução ou aumento de despesas do governo e das receitas obtidas, bem como suas consequências para a economia e para os indivíduos (VYAS, 2016, tradução nossa). O órgão de estatística publica previsões econômicas e orçamentais, realizadas pelo Office for Budget Responsibility - OBR, um órgão público criado pelo governo para fornecer essas previsões e realizar uma análise independente das finanças públicas para auxiliar a preparação do orçamento do Reino Unido, possibilitando assim uma estimativa de quanto o setor público irá demandar durante o ano fiscal.

Finalmente, apresentam dados relacionados a investimento em P&D, incluindo o setor público (PRESCOTT, 2016), com o objetivo de apoiar o monitoramento do campo da ciência e tecnologia, pois pesquisa e desenvolvimento são considerados elementos cruciais para o desenvolvimento do país, e assim, para um bom governo. O ONS mostra, então, um esforço de divulgar de forma unificada informações oficiais sobre o Reino Unido.

Governança como dimensão do bem-estar nacional

Além de explorar características do setor público, o ONS tem uma iniciativa para "desenvolver e publicar um conjunto de Estatísticas Nacionais confiáveis para ajudar as pessoas a entender e monitorar o bem-estar nacional" (BEAUMONT, 2011, p. 1), o projeto Measuring National Well-being. Tais esforços incluíram consultas à população na década passada e a construção de um sistema de indicadores em 2012, cujos domínios são: bem-estar individual, governança, economia e meio ambiente.

Dentro do arcabouço principal, atualizado semestralmente, aparecem duas medidas na dimensão governança: participação nas eleições gerais do Reino Unido e confiança no governo nacional. A participação eleitoral tem como fonte a Comissão Eleitoral do Reino Unido, enquanto a confiança no governo é medida pelo Eurobarômetro, levado a cabo (em sua versão quantitativa) anualmente no Reino Unido e em muitos outros países europeus, com financiamento da Comissão Europeia (EUROPEAN COMMISSION, 2019)[16]. A relevância dessas medidas para a governança é explicada:

> O engajamento político e exprimir opiniões políticas contam para o bem-estar nacional, pois isso ajuda a definir as atividades do governo, que, por sua vez, ajuda a construir comunidades resilientes e fortes. A confiança no governo é essencial para a coesão social e o bem-estar. Representa a confiança das pessoas e dos negócios nas ações do governo. O voto é o tipo mais proeminente de participação política e, para muitas pessoas, o único engajamento na política.
>
> [...] Ter confiança no governo é importante. Se há diminuição da confiança, as pessoas e os negócios podem se tornar mais avessos ao risco, por exemplo, atrasando investimentos, inovação e decisões de emprego que são essenciais para retomar a competitividade e o crescimento econômico (MACRORY, 2016, tradução nossa).

[16] Desde 1974 a Comissão Europeia monitora a evolução da opinião pública nos países membros; ajudando, dessa forma, a preparar textos, na tomada de decisão e na avaliação de seus trabalhos.

Ao mesmo tempo em que há publicação dessas medidas de governança no arcabouço de monitoramento de bem-estar, o ONS publicou em 2014 uma análise mais detalhada, que discutiu a temática de governança com mais fontes de dados (RANDALL, 2014). Nesse esforço, diversos indicadores e várias fontes de dados foram mobilizados (Quadro 4):

Quadro 4 - Indicadores de governança do programa "Medindo o Bem-Estar Nacional", do Office for National Statistics - ONS e respectivas fontes - Reino Unido - 2014

Indicadores	Fontes
Satisfação com o funcionamento da democracia no Reino Unido	Understanding Society, the UK Household Longitudinal Study (1)
Desinteresse na política	
Opinião sobre o voto ser um dever do cidadão	
Atividades políticas realizadas	
Eficácia pessoal na política	British Social Attitudes Survey, NatCen Social Research (2)
Confiança no governo nacional	Eurobarômetro
Jovens que votaram nas eleições	
Número de pedidos de informação para o governo	Ministério da Justiça do Reino Unido

Fonte: Randall, C. Measuring national well-being: governance, 2014. London: Office for National Statistics - ONS, 2014. 15 p. Disponível em: http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20160105160709/http://www.ons.gov.uk/ons/dcp171766_352561.pdf. Acesso em: jul. 2019.

Nota: Esses indicadores fazer parte do programa Measuring National Well-being ("Medindo o Bem-Estar Nacional", em tradução livre), do Office for National Statistics, do Reino Unido.
(1) "Understanding society" é uma pesquisa de painel com 40 000 domicílios, liderada por um time de especialistas ligados à Universidade de Essex, Cf. https://www.understandingsociety.ac.uk/. (2) Pesquisa com 3 000 britânicos coletada anualmente desde 1983 pelo NatCen, a maior agência britânica independente de investigação social. O NatCen trabalha para o governo e instituições de caridade com o objetivo de descobrir o que pensam as pessoas sobre importantes questões sociais e como o Reino Unido é governado, Cf. http://natcen.ac.uk/our-research/research/british-social-attitudes/

Desde 2010, o ONS publica anualmente o Painel de Bem-estar (Well-being Dashboard), com dimensões importantes para o bem-estar. Em 2018, constavam as seguintes dimensões: bem-estar pessoal (satisfação/ansiedade), relacionamentos, saúde, o que fazemos (trabalho formal/voluntário, lazer, atividade cultural, atividade física), economia, educação e habilidades, meio ambiente e governança (participação eleitoral – com fonte a Comissão Eleitoral do Reino Unido – e confiança no governo nacional – informação coletada pelo Eurobarômetro). No painel, há análises para destacar se há um de três status para cada indicador: melhoria/piora/estagnação; no longo e no curto prazo[17].

17 Mais informações, consultar o site do painel: <https://www.ons.gov.uk/peoplepopulationandcommunity/wellbeing>.

Abordagens sobre governança no Brasil

Como destacado no capítulo **Discussão conceitual sobre governança em suas variadas acepções**, instituições de auditoria costumam ter papel relevante na definição de critérios de (boa) governança do setor público. Da mesma forma, atuam na fiscalização do cumprimento de leis em prol da transparência e outras dimensões de governança. Nesse contexto, destacam-se no Brasil o Tribunal de Contas da União - TCU, o Ministério Público Federal e a Controladoria-Geral da União - CGU. Além dessas instituições, atividades do Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação - Cetic.br e da parceria das entidades Amarribo Brasil e Instituto Ethos são reportadas na sequência.

Indicadores de governança do setor público produzidos no Brasil

Tribunal de Contas da União - TCU

No âmbito de sua missão de aprimorar a administração pública em benefício da sociedade por meio do controle externo, o TCU publicou, em 2013, o *Referencial básico de governança: aplicável a órgãos e entidades da administração pública*, no qual são reunidas boas práticas de governança que podem aprimorar a atuação de órgãos e entidades públicas, baseadas em três mecanismos: liderança, estratégia e controle, sendo que cada um destes mecanismos foi subdividido em outros componentes[18].

A partir da publicação, o TCU produziu um roteiro prático intitulado *10 passos para a boa governança*, voltado para governantes e administradores do setor público, também com base nos mecanismos mencionados e seus componentes. Num esforço progressivo, o Tribunal vem estabelecendo levantamentos de dimensões de governança, culminando em um sistema integrado. Desde 2017, o Levantamento de Governança Organizacional Pública avalia o grau de maturidade na prática de governança e gestão das organizações públicas federais. De acordo com o *Relatório de levantamento* (BRASIL, 2017), entre os anos de 2013 e 2016, o TCU realizou levantamentos de governança e gestão em quatro temas distintos: tecnologia da informação, pessoas, contratações, e governança pública.

> Em 2017, considerando que a governança e gestão perpassam todas as funções corporativas, o TCU reuniu os quatro temas abordados nesses levantamentos, integrando-os em um só instrumento de autoavaliação, de forma a possibilitar uma análise mais ampla por parte do Tribunal e das demais partes interessadas (BRASIL, 2017, p. 4).

Foram então unificados os temas de governança e gestão no questionário que é aplicado anualmente em órgãos e empresas públicas (autorrespondido). Nesse levantamento integrado foram consideradas cinco dimensões, sendo as três primeiras, liderança, estratégia e *accountability* ligadas à governança, enquanto operações e resultados são considerados mecanismos de gestão. A cada edição, em 2017 e 2018,

---

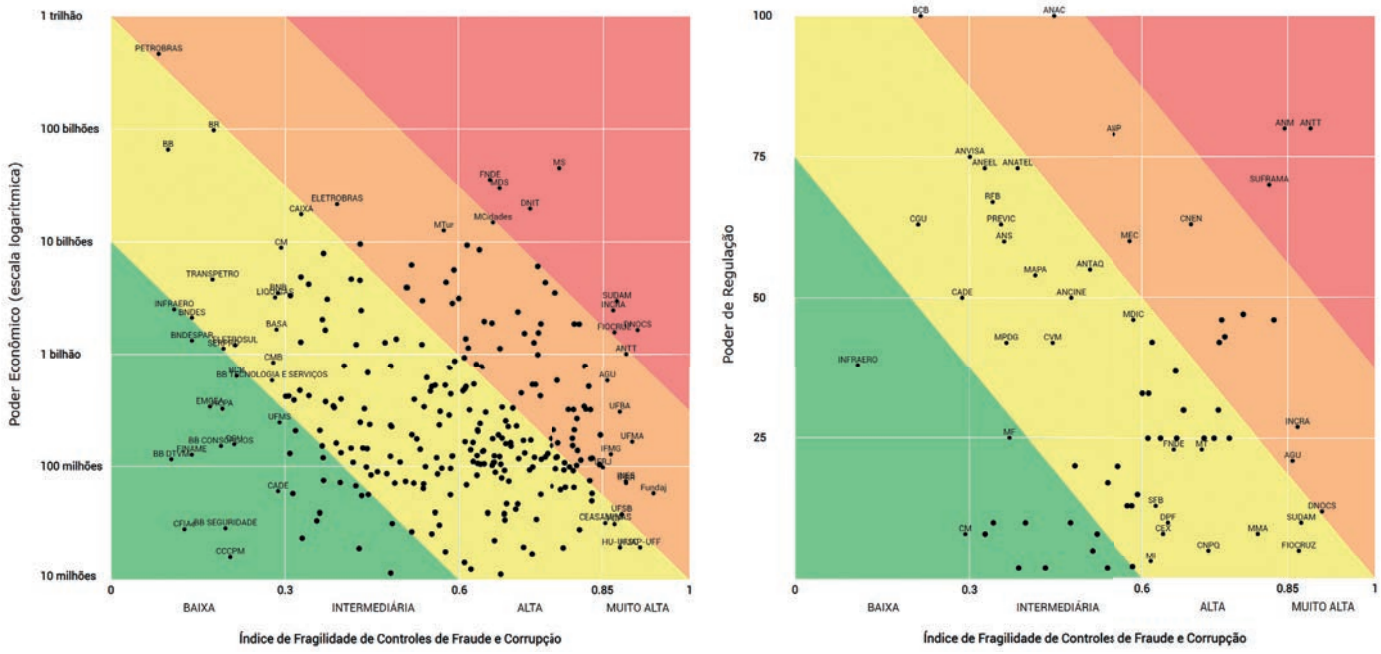
[18] Liderança: pessoas e competências (L1); princípios e comportamentos (L2); liderança organizacional (L3); sistema de governança (L4); Estratégia: relacionamento com partes interessadas (E1); estratégia organizacional (E2); alinhamento transorganizacional (E3); Controle: gestão de riscos e controle interno (C1); auditoria interna (C2); e *accountability* e transparência (C3) (REFERENCIAL..., 2014, p. 37-38).

organizações públicas federais foram avaliadas sob o Índice Integrado de Governança e Gestão, composto pelos índices de governança pública, gestão de pessoas, gestão de Tecnologia da Informação e gestão de contratações. Esse índice classificou cada instituição de acordo com o nível de capacidade para implementar boas práticas de gestão em três estágios: inicial (inexpressivo ou iniciante), intermediário e aprimorado.

Outra ferramenta do sítio do TCU é o mapa do Índice de Fragilidade de Controles de Fraude e Corrupção". Em 2018 foram avaliadas 287 instituições do poder executivo federal para definir quanto cada instituição estava exposta ao risco de fraude e corrupção. Para medir a exposição a tais práticas, o conjunto de controles foi dividido em cinco categorias: designação de dirigentes; gestão de riscos e controles internos; gestão da ética e programa de integridade; auditoria interna; e transparência e *accountability.*

Diante dessas cinco categorias, são contrapostas duas características que permitem calcular o mapa de exposição: (a) o poder econômico, com base no Orçamento Geral da União e no Plano de Dispêndios Globais; e (b) o poder de regulação, definido como o poder de criar regras ou fiscalizar o mercado privado. A ferramenta visual (exibida na Figura 4) classifica as instituições em espaços bidimensionais com um código de cores. Além dos mecanismos externos, as instituições variam no grau de exposição, devido ao poder econômico – por exemplo Petrobrás e o Banco do Brasil estariam altamente expostas em razão dos orçamentos bilionários; quanto ao poder de regulação, sobressaem a Agência Nacional de Aviação Civil - ANAC e o Banco Central, entre outras entidades com fins de regulação.

Figura 4 - Fragilidade de controles *versus* poder econômico e fragilidade de controles *versus* poder de regulação



Fonte: Brasil. Tribunal de Contas da União. Fragilidade de controles x poder econômico. Brasília, DF, [2019b]. Disponível em: https://meapffc.apps.tcu.gov.br/. Acesso em: jun. 2019.

Controladoria-Geral da União - CGU

Para atender sua missão de promover o aperfeiçoamento e a transparência da gestão pública, a CGU desenvolveu, a partir de 2015, a Escala Brasil Transparente, uma avaliação sobre a adequação dos entes federados (Unidades da Federação, Distrito Federal e Municípios) quanto aos aspectos de transparência previstos na legislação brasileira, em especial a Lei de Acesso à Informação (Lei n. 12.527, de 18.11.2011). Houve duas edições em 2015, e uma terceira em 2016, com uma amostra de municípios. Na mais recente, foram investigados todos os estados, o Distrito Federal e 2 301 municípios.

A Escala faz a distinção entre a transparência passiva, que é a disponibilização de informações para o atendimento de demandas específicas, e a transparência ativa, quando a disponibilização da informação ocorre de maneira espontânea. Cada uma correspondendo por 50% do valor da nota final, que varia de 0 a 10.

A transparência passiva foi verificada por meio da existência de unidade presencial de atendimento, sistema ou formulário eletrônico, se havia exigências para a realização do pedido, e por fim, os técnicos da CGU realizaram três pedidos para avaliarem a qualidade do atendimento, todos esses quesitos previstos na Lei de Acesso à Informação (ESCALA..., 2018).

Já a avaliação da transparência ativa incorporou aspectos como "a verificação da publicação de informações sobre receitas e despesa, licitações e contratos, estrutura administrativa, servidores públicos, acompanhamento de obras públicas, entre outras" (AVALIAÇÃO..., 2019), informações obrigatórias de acordo com a Lei de Acesso à Informação e outras legislações (como a Lei de Responsabilidade Fiscal). A CGU publica os resultados completos em sua página, com *rankings* e detalhamento[19].

Ministério Público Federal

Embasado nas mesmas leis que fundamentaram o projeto Escala Brasil Transparente, o Ministério Público Federal desenvolveu o Ranking Nacional da Transparência, que avalia o cumprimento da legislação nacional no que concerne à divulgação e ao controle dos gastos públicos, tomando inclusive medidas judiciais para correção de falhas em estados e municípios. O diagnóstico foi realizado duas vezes, em 2015 e 2016, e teve caráter censitário, pois avaliou as 27 Unidades da Federação e 5 568 municípios[20].

Os itens avaliados foram: portal de transparência na Internet, receita, despesa, licitações e contratos, relatórios, transparência passiva, estrutura e forma de contato, e boas práticas de transparência. Destaque pode ser dado à avaliação da criação e funcionamento de Sistema de Informações ao Cidadão - SIC, inclusive na sua versão eletrônica (e-SIC). Houve resultados positivos entre a primeira e segunda avaliação, com crescimento da média nacional superior a 30%, uma vez que o Ministério Público Federal orientou os entes federados quanto à adequação necessária após a primeira onda do estudo. Na página do Ministério Público Federal também se encontram os resultados completos, com *rankings* e detalhamento[21].

As investigações de Ministério Público Federal (Ranking Nacional da Transparência) e a CGU (Escala Brasil Transparente) são similares na metodologia, ambas utilizam seus quadros descentralizados para avaliar as páginas dos entes federados,

---

19 Mais informações sobre a Escala Brasil Transparente, consultar: <http://www.cgu.gov.br/assuntos/transparencia-publica/escala-brasil-transparente/escala-brasil-transparente>.

20 Exclusive Fernando de Noronha e contando Brasília entre as Unidades da Federação.

21 Mais informações, consultar: <http://www.rankingdatransparencia.mpf.mp.br/>.

mas diferem em quesitos e outros aspectos, por exemplo, a CGU envia requisições e avalia as respostas. Além disso, Escala Brasil Transparente e Ranking Nacional da Transparência têm caráter amostral e censitário, respectivamente.

Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação - Cetic.br

Quanto a infraestrutura e políticas de TIC, pode ser citada a pesquisa TIC Governo Eletrônico, do Cetic.br, departamento do Núcleo de Informação e Coordenação do Ponto BR - NIC.br vinculado ao Comitê Gestor da Internet no Brasil - CGI.br. A pesquisa é bianual, iniciada em 2013. Contou com o apoio institucional do então Ministério do Planejamento e de vários órgãos federais, como o IBGE e o Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas - IPEA, a cada uma das três edições disponíveis. Essas pesquisas têm abordado, por questionário telefônico, diversos aspectos do e-governo, em órgãos federais, estaduais e municipais. Há publicações bilíngues com artigos e tabulações a cada edição da pesquisa (TIC..., 2014; TIC..., 2018), além de um portal de dados.

Em complemento, infraestrutura e políticas de TIC são investigadas em outras pesquisas do Cetic.br, aplicadas a diversos tipos de estabelecimento, públicos e privados: TIC Saúde, TIC Cultura, TIC Empresas etc. Pela ótica da demanda, a pesquisa TIC Domicílios investiga acesso a serviços de e-governo pela população anualmente desde 2005. A divulgação se dá por publicações e sistemas de indicadores, sendo que, desde 2018, microdados estão disponíveis para o público geral no portal do Cetic.br, no endereço: <https://www.cetic.br/>.

Amarribo Brasil e Instituto Ethos de Empresas e Responsabilidade Social: Cidades Transparentes

O projeto Cidade Transparente é uma iniciativa da Amarribo Brasil[22] e do Instituto Ethos[23] para promoção da transparência e combate à corrupção. Os indicadores do Cidade Transparente verificam a disponibilidade de informações aos cidadãos, o funcionamento dos canais de informação e dos mecanismos de participação disponibilizados pelas prefeituras brasileiras.

Esse conjunto de indicadores foi elaborado com base na legislação brasileira, em especial na Lei de Acesso à Informação (Lei n. 12.527, de 18.11.2011), na Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n. 101, de 04.05.2000), na Lei de Licitações (Lei n. 8.666, de 21.06.1993) e sobre portais de transparência (Lei Complementar n. 131, de 27.05.2009). São 129 perguntas objetivas, quase sempre dicotômicas ("cumpre" ou "não cumpre"), divididas em três blocos, e estes ainda são divididos em outros nove sub-blocos com número de questões e pesos variados. A estrutura dos blocos (e sub-blocos) está representada abaixo:

---

22 Organização sem fins lucrativos que atua no combate à corrupção em sinergia com a sociedade civil, a administração pública e a iniciativa privada. Para outras informações, acessar: <https://amarribo.org.br/>.

23 Organização da sociedade civil de interesse público criada por um grupo de empresários e executivos da iniciativa privada, o como polo de organização de conhecimento, troca de experiências e desenvolvimento de ferramentas para auxiliar as empresas a analisar suas práticas de gestão e aprofundar seu compromisso com a responsabilidade social e o desenvolvimento sustentável. Além da produção de indicadores de governança pública, o Instituto Ethos se destaca na orientação para produção de indicadores de governança corporativa por parte das empresas. Para outras informações, acessar: <https://www.ethos.org.br/>.

- Conteúdo (geral, administração, orçamento, pessoal);
- Canais de informação (Internet, Sistema de Informação ao Cidadão - SIC); e
- Canais de participação (audiências e consultas; ouvidoria, conselhos de políticas públicas).

A partir desses dados é construído um indicador (nota), que varia de 0 a 10, e avalia o nível de transparência das 26 capitais estaduais e do governo do Distrito Federal, sendo a última avaliação realizada em 2015.

Produção sobre governança no IBGE

O IBGE aborda governança sob algumas frentes, sendo a principal a Pesquisa de Informações Básicas Municipais - Munic, iniciada em 1999. Desde 2012, a Pesquisa de Informações Básicas Estaduais - Estadic vêm trazendo módulos que tocam aos mesmos temas no nível dos estados e do Distrito Federal[24]. Embora não tenha havido bloco, módulo ou suplemento específico com o nome de governança antes de 2019 (em campo[25] no momento da publicação desse livro), vários temas concernem à governança no nível municipal e estadual:

- Recursos humanos (pessoal ocupado por sexo, idade, formação, tipo de vínculo, pessoas com deficiência, treinamentos, recorrência de concursos, existência de concursos com reserva de vagas, leis para cotas etc.);
- Recursos materiais, informatização;
- Recursos para gestão (recolhimento de impostos, cadastro imobiliário, mecanismos de incentivo etc.);
- Governo eletrônico (comunicação e informática), infraestrutura, tipos de serviços e informações disponíveis nas páginas etc.;
- Mecanismos de contato com a população, telefone, internet etc.;
- Conselhos, comitês, consórcios e conferências sobre diversos temas da atuação municipal e estadual; sublinham-se temas relacionados aos direitos humanos, políticas de gênero, mecanismos de participação cidadã e integração federativa horizontal – entre municípios / estados – ou vertical – incluindo municípios, estados e União;
- Transparência, implementação da Lei de Acesso à Informação, tipo de informação disponibilizada, canais etc.;

---

24 A Estadic foi implementada em 2012 a partir de uma parceria com o então Ministério do Desenvolvimento Social e levou dois anos para estar atrelada aos temas investigados nos municípios.

25 Um módulo com essa denominação vai a campo na Munic e na Estadic de 2019, abordando duas dimensões: controle interno e transparência. Esta última, já tinha sido estudada dentro do módulo de comunicação e informática especificamente em 2014 com atenção à Lei de Acesso à Informação e indiretamente em anos anteriores. Comunicação e informática estudará também o rol de serviços disponibilizados na página da Internet, como acesso a documentos e formulários e consulta a processos, ações das prefeituras nas redes sociais entre outros aspectos. Além disso, a mesma edição de 2019, cujos resultados estarão disponíveis em 2020, contará com temas correlatos: recursos humanos, articulação interinstitucional, recursos para gestão, comunicação e informática, direitos humanos, segurança e justiça. A construção desses blocos contou com a interlocução e apoio de várias instituições e iniciativas, como o Cetic.br e a Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e Lavagem de Dinheiro, além de especialistas da academia.

- Instrumentos legislativos, fundos, contratação de assessorias para efetivação de políticas e inclusão/controle dos cidadãos;
- Instituições de segurança pública e acesso à justiça.

Todos esses temas tocam, então, a dimensões identificadas com a efetividade das administrações, à existência de um serviço público inclusivo e transparente, com espaço para interação/controle cidadão. Quer dizer, tocam à governança do setor público (no caso, governos municipais, estaduais e distrital) e à avaliação de mecanismos para a "boa governança".

Em relação a experiências internacionais observadas (México e Peru), pode-se sublinhar lacunas nas MUNIC/ ESTADIC levadas a campo até 2018 quanto a investigação, mecanismos e cursos na temática anticorrupção e conflitos de interesse, mecanismos de controle da evolução patrimonial dos servidores, gestão documental, manutenção e digitalização de acervos; em contraste, o módulo de governança de 2019 atende parcialmente a essas lacunas.

Quanto às informações sobre as pessoas, houve um Suplemento de Participação Político-social na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - PNAD 1988, com 14 partes, visando atender aos seguintes objetivos (PESQUISA..., 1988, p. 9-10):

1. Identificação da amostra;
2. Comportamento dos moradores em domicílios particulares permanentes (usuários) em relação à eficiência dos serviços de abastecimento de água, esgotamento sanitário, coleta de lixo e iluminação elétrica;
3. Avaliação do ambiente cultural dos chefes da unidade domiciliar e cônjuges, assim como avaliar o movimento ascendente ou descendente dos entrevistados em relação aos seus pais (mobilidade social);
4. Investigar as razões que levam à escolha pelo ensino em rede particular e não em rede pública dos moradores de 7 a 14 anos de idade que frequentavam escola;
5. Dimensionar o acesso da população ocupada aos meios de transporte, coletivos ou não, e o tempo gasto no deslocamento casa/trabalho;
6. Verificar o acesso aos serviços de saúde e fazer uma avaliação da utilização desses serviços pela população de 18 anos ou mais de idade;
7. Acesso da população de 18 anos ou mais à posse de documentos básicos para o exercício de seus direitos individuais, de trabalho, de participação política, entre outros;
8. Avaliar a mobilidade da população, bem como seu processo de transferência ou fixação à área de nascimento (migração);
9. Medir o engajamento da população nos diversos tipos de religião, bem como a frequência de participação nos rituais que lhe são oferecidos;
10. Permite que, através dos quesitos, conheça-se o acesso da população aos diversos veículos de comunicação, a frequência de utilização, bem como a preferência pelos diversos temas;
11. Destina-se a avaliar o envolvimento da população em algumas questões que podem gerar disputas judiciais, a forma de solução dessas questões;
12. Vitimização está centrada em três questões básicas: tentativas de roubo e furto, roubo e furto e agressão física;
13. Associativismo permitiu avaliar a participação da população em diversas formas de organização, seja em associações e/ou sindicatos de trabalhadores, seja em partidos políticos. Investigam-se também o grau e a forma de participação;
14. Exclusivamente ao chefe da unidade domiciliar, aborda o tema de participação política. Esta parte destina-se a traçar o perfil dos entrevistados em relação ao comportamento eleitoral e nível de informação política no âmbito municipal, estadual e federal.

A essa investigação, somam-se outras pesquisas, menos abrangentes, mas que não deixaram de tocar à temática. Na PNAD (descontinuada em 2015), houve Suplemento de Justiça e Vitimização 2009 e Suplemento sobre Acesso à Internet e à Televisão e Posse de Telefone Móvel Celular para Uso Pessoal (2005, 2008, 2009, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015). Na primeira vertente, foram abordadas a efetividade dos sistemas de justiça e a experiência de interação com instituições de justiça e segurança, incluindo razões para não ter procurado auxílio desses serviços. Na segunda vertente, foi abordado (em 2005 e 2008) o uso de Internet para interagir com autoridades públicas ou órgãos do governo (requisitar documentos, enviar declaração do imposto de renda ou outros formulários, agendar exames, consultas ou entrevistas etc.).

A Pesquisa de Orçamentos Familiares - POF 2008-2009, no questionário *POF 6 - avaliação das condições de vida* indagou sobre a avaliação de condições de moradia em relação a serviços e identificação de problemas no domicílio, incluindo iluminação de rua, transporte público, existência de violência ou vandalismo na sua área de residência etc (PESQUISA..., 2009). A POF 2017-2018 também investigou esses temas e tem divulgação prevista para 2020.

A Pesquisa das Características Étnico-Raciais da População - PCERP foi uma pesquisa-estudo aplicada em 2008 às pessoas de 15 anos ou mais de idade em seis Unidades da Federação. Nessa pesquisa, foi indagado se a cor ou raça influenciava algumas situações, incluindo repartições públicas e relação com justiça/polícia (CARACTERÍSTICAS..., 2011).

Finalmente, pesquisas que portaram sobre a interação com serviços públicos, como as de saúde (PNAD 2003 e 2008 e Pesquisa Nacional de Saúde - PNS 2013) permitem avaliar a oferta e acesso a serviços, além de motivos para não procurar atendimento, inclusive porque as pessoas se sentiram discriminadas. Ao finalizar o presente texto, a PNS tem nova edição prevista para 2019, assim como um módulo de segurança na PNAD Contínua. O capítulo **Serviços públicos como medida de governança: um enfoque sobre as pesquisas do IBGE** complementa o relato trazido aqui, pois aborda o acesso e satisfação com serviços públicos a partir de diversas fontes.

Perspectivas para o IBGE

Governança está relacionada à agenda de desenvolvimento com seus diversos níveis de monitoramento, pode estar circunscrita à governança do setor público ou abordar outras várias dimensões correlatas, direitos humanos, participação político-social, inovação de processos nas empresas etc.

Há muitos desafios e algumas opções a serem avaliadas pelo IBGE quanto à investigação do tema. Cabe, então, levantar alguns pontos para refletir a atuação do IBGE na produção e sistematização de estatísticas, com atenção ao que se observa na experiência de outros órgãos no Brasil e fora.

Governança do setor público a partir de ferramentas tradicionais

O IBGE poderá continuar a investigação do tema da governança do setor público nas pesquisas MUNIC e ESTADIC e mesmo expandir para outras administrações (governo federal, empresas públicas etc.), com atenção a algumas dimensões essenciais:

- Mecanismos para efetividade das administrações;
- Iniciativas de participação/controle social;
- Serviço público inclusivo;
- Implementação de mecanismos de boa governança;
- Efetividade de políticas de acesso à informação; e
- Iniciativas de governo eletrônico, aproximando governantes e governados.

A investigação com essas características (de instâncias do governo federal, por exemplo) vai requerer pactuação com outras administrações e adaptação dos instrumentos. Há oportunidades para alinhamento de interesses convergentes e também para avaliar como pesquisas (a pesquisa TIC Governo Eletrônico, por exemplo) e registros administrativos já existentes cobrem parte das necessidades de informação. Como dito, o módulo a ser levado a campo na MUNIC e na ESTADIC em 2019 é um avanço, mas ainda há diversas dimensões e níveis de governo a serem estudados. Um sistema de indicadores, a exemplo do mexicano ou do peruano, seria também um passo importante para sistematizar as fontes.

Governança por percepções e experiências

Como dito ao longo da presente publicação, governança também está relacionada com diversas dimensões das relações entre pessoas e instituições, o quanto elas participam das decisões e outros aspectos considerados importantes para o bem-estar individual. A investigação de percepções e experiências no nível individual se justifica como uma forma de medir efetividade do funcionamento dos governos e sua proximidade com usuários dos bens e serviços providos. Por exemplo, a confiança que as pessoas mantêm em diferentes instituições, como as de segurança, têm efeitos concretos, por exemplo, na decisão de denunciar crimes. Ademais, pouca confiança nas instituições (em contextos de altas desigualdades) já mostraram ter relações empíricas com polarização política e instabilidade social. As pessoas tenderiam a se sentir mais avessas ao risco, mais propensas a tirar vantagem de outros e à evasão fiscal (GOVERNMENT..., 2015).

Os ideais democráticos e a construção dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável - ODS também justificam abordagens que "deem voz" aos cidadãos. Ao mesmo tempo, pesquisas não são panaceia e é importante defini-las de forma adaptada aos objetivos de investigação e de forma complementar a outras fontes. Com isso em mente, cabe a discussão do papel do IBGE na produção de estatísticas relativas a percepções e experiências, talvez sob um projeto de estatísticas experimentais, a exemplo do que já fazem Austrália (diretamente) e Reino Unido (incluindo informação de outros órgãos em seus sistemas de indicadores). Podem ser citados também os países africanos na iniciativa GPS-SHaSA, México e Peru na América Latina. Estes últimos já coletam informações sobre governança regularmente.

O IBGE tem pesquisas por empresa que coletam regularmente uma série de informações, mas em muitos casos o respondente é um contador externo, o que traz desafios para a investigação de temas relacionados a práticas (de gestão, por exemplo) para as quais apenas a direção ou os recursos humanos da empresa poderiam informar com propriedade. A temática de vitimização de empresas por corrupção

(importante para o monitoramento da meta 16.5 dos ODS) esbarra na estrutura atual das investigações. Para avançar nessas frentes será necessário inovar quanto à estruturação das pesquisas, com investimento e testes.

Outros pontos relevantes estão relacionados à interface com outras instituições (para evitar retrabalhos), à regularidade e abrangência da produção de estatísticas, em que o México é exemplo, com investigações em diversos níveis (com pessoas, empresas e governos). Sistemas integrados de informações de diversas fontes (foram citados sistemas nos quatro países selecionados), além de qualificação das informações quanto à abrangência/adequação conceitual/qualidade (como o ABS na Austrália fez). Finalmente, são passos para oferecer condições aos usuários de acessar estatísticas oficiais e outras que podem ser úteis para estudos e no mecanismo de controle social, passo importante para a boa governança pública.

Indicadores de governança municipal, estadual e distrital no Brasil com dados da MUNIC (2005/2017) e da ESTADIC (2012/2017)

*Leonardo Athias**
*Marcson Araújo***
*Theo Azevedo****
*Tariq Silva*****

Introdução

Nos capítulos precedentes foi feito um esforço para definir governança em suas múltiplas dimensões, abordar experiências nacionais e internacionais sobre a temática, com estatísticas (pesquisas e registros), sistemas e publicações. Cabe então aprofundar o estudo de governança do setor público no Brasil a partir das principais pesquisas do IBGE concernindo ao tema, a MUNIC, iniciada em 1999 e planejada para ser anual – exceto em anos censitários –, cobrindo todos os municípios brasileiros, e a ESTADIC, iniciada em 2012, com estrutura similar à MUNIC, aplicada às 27 Unidades da Federação – estados e Distrito Federal.

No capítulo **Estudos de governança no Brasil e no mundo**, essas pesquisas foram posicionadas dentro da produção estatística do IBGE, sublinhando que até 2019 não houve bloco ou suplemento intitulado

* Tecnologista em Informações Geográficas e Estatísticas da Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais.

** Estagiário da Coordenação de População e Indicadores Sociais.

*** Estagiário da Coordenação de População e Indicadores Sociais.

**** Analista Censitário da Coordenação de População e Indicadores Sociais.

Agradecimentos à contribuição de Vania Pacheco, gerente das pesquisas MUNIC e ESTADIC, e da estagiária Fernanda Pedrosa.

"governança", embora tenham abordado algumas dimensões de governança, sejam relativas ao conjunto da atuação de prefeituras e executivos estaduais, sejam quanto às diversas áreas de atuação, consistindo em temas que passaram por rodízio entre os anos.

Atualmente, as pesquisas abordam os mesmos temas em um dado ano. Tanto a MUNIC quanto a ESTADIC têm como objetivo ser "levantamentos pormenorizados de informações sobre a estrutura, a dinâmica e o funcionamento das instituições públicas estaduais e municipais, compreendendo também diferentes políticas e setores que envolvem estes governos" (PERFIL..., 2015, p. 12). A ESTADIC foi implementada em 2012 a partir de uma parceria com o então Ministério do Desenvolvimento Social e levou dois anos para estar atrelada aos temas investigados nos municípios. O Quadro 1 mostra os temas abordados entre 1999 e 2019 com blocos e suplementos, nesse último caso com maior aprofundamento.

O conteúdo das investigações variou segundo o tema, sendo que muitos blocos e suplementos foram feitos em parceria (sob pedido) de ministérios, com foco em detalhes variados, muitas vezes para avaliar a abrangência de políticas planejadas nos órgãos centrais.

Uma primeira classificação dos indicadores nas pesquisas pode ser feita a partir de uma abordagem clássica: indicadores de estrutura, processo e resultado. Trata-se de uma classificação amplamente usada para indicadores de cuidados de saúde (DONABEDIAN, 1980), também em diversos tipos de políticas públicas e direitos humanos (OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS, 2012). No caso, MUNIC e ESTADIC oferecem indicadores de estrutura (tais como a existência de secretarias temáticas com recursos humanos e materiais, legislações) e de processo (também entendidos como indicadores de esforço, como a existência de políticas específicas, fundos com alocação de recursos etc.). Como MUNIC e ESTADIC não investigam os usuários finais dos serviços públicos, principalmente cidadãos e empresas, há menor papel para indicadores de resultado (que mostram os impactos das diferentes políticas), a não ser para estudar a efetividade da implementação de políticas (normalmente planejadas em órgãos centrais, federais e estaduais), atestando ou não sua capilaridade. Tal classificação permite auxiliar na construção de sistema de indicadores, mas também vale ter em conta que um indicador pode ser classificado em uma ou outra categoria, dependendo do tema ou política, ou mesmo do objetivo da análise.

Quadro 1 - Temas pesquisados na MUNIC e na ESTADIC - 1999/2019

Tema	Ano																
	1999	2001	2002	2004	2005	2006	2008	2009	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Em blocos																	
Agenda de compromissos ODM																	
Agropecuária															E		
Articulações interinstitucionais																	
Assistência social											E					E	
Ciência e tecnologia																	
Comunicação e informática												E					E
Conselhos e fundos										E							
Cooperação internacional																	
Cultura																E	
Direitos humanos										E		E					E
Educação												E				E	
Esporte																	
Gestão de riscos e resposta a desastres															E		
Governança																	E
Habitação															E		
Inclusão produtiva										E	E	E				E	
Legislação e instrumentos de planejamento																	
Meio ambiente											E				E		
Perfil do gestor															E		
Política de gênero										E	E					E	
Recursos humanos vínculo											E				E		E
Recursos humanos vínculo x escolaridade										E		E				E	
Recursos para gestão																	
Saneamento																	
Saúde											E					E	
Segurança alimentar										E	E					E	
Segurança pública												E					E
Terceirização e informatização																	
Trabalho e renda																	
Transporte															E		
Vigilância sanitária																	
Instrumentos de gestão migratória																	
Enfrentamento ao sub-registro de nascimento																	
Em suplementos																	
Assistência social										E							
Cultura												E					
Esportes														E			
Finanças públicas																	
Legislativo																	
Meio ambiente																	
Saneamento (1)																	

Fontes: 1. IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 1999/2019 e Pesquisa de Informações Básicas Estaduais 1999/2019.

Nota: Campos hachurados indicam os anos em que os temas foram investigados pela MUNIC, enquanto os marcados com a letra "E", pela ESTADIC.

(1) Em 2017, foram investigados água e esgoto, sendo planejado abordar em futuras edições lixo e águas pluviais, em parceria com a Pesquisa Nacional de Saneamento Básico - PNSB.

Outro modo de organizar os indicadores de governança é separá-los segundo diferentes dimensões. Trata-se de uma estratégia pragmática, usual na abordagem de governança por parte dos organismos internacionais, como a Comissão Econômica das Nações Unidas para a Europa (United Nations Economic Commission for Europe - UNECE) (IN-DEPTH..., 2016), o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD (United Nations Development Programme - UNDP), entre outros. Para essa classificação, podemos nos valer das dimensões definidas para estruturar o *Manual de governança*, a ser publicado pelo Grupo de Praia em Estatísticas da Governança (Praia Group on Governance Statistics)[1] em 2020. É um recorte que levou em conta discussões entre órgãos internacionais e com institutos nacionais de estatística, além de dialogar com o conteúdo do Objetivo 16 dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável - ODS "Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis" (OBJETIVO..., 2019). O recorte apresentado no Quadro 2 sabidamente não engloba tudo o que se tem na literatura sob o guarda-chuva do macroconceito de governança, mas orienta a produção estatística em áreas relevantes (PRAIA GROUP ON GOVERNANCE STATISTICS, 2018).

Quadro 2 - Definições das dimensões de governança, segundo Manual do Grupo de Praia

Dimensões	Definições (*Working definitions*)
Direitos Humanos	Os direitos humanos são garantias legais universais que protegem indivíduos e grupos contra ações e omissões que interferem com as liberdades fundamentais, os direitos e a dignidade humana. Os direitos humanos foram consagrados na Declaração Universal dos Direitos Humanos e codificados em tratados internacionais.
Participação	As estruturas e os processos que permitem aos cidadãos participar livremente, aberta e integralmente na tomada de decisão pública, na política e no processo político.
Abertura (*openness*)	O quanto as instituições públicas fornecem acesso à informação e são transparentes em seus processos de decisão e formulação de políticas. Abrange também o grau de abertura e acessibilidade das instituições públicas e seus representantes para as pessoas / empresas.
Acesso e qualidade da justiça	O acesso à justiça é um direito proporcionado pelo princípio do estado de direito. Relaciona-se com a existência de estruturas, processos e resultados que permitem que as pessoas identifiquem e gerenciem suas necessidades jurídicas cotidianas e resolvam seus problemas legais, busquem reparação por suas queixas, exijam e tenham seus direitos respeitados. A justiça é oferecida rapidamente por representantes competentes, éticos e independentes, acessíveis, com recursos adequados e que reflitam a composição das comunidades que servem.
Capacidade de resposta (*responsiveness*)	O quanto as instituições públicas ouvem o que as pessoas querem e agem de acordo; se as políticas e instituições públicas respondem às necessidades dos cidadãos e defendem seus direitos.
Efetividade do governo	O quanto as instituições públicas estão entregando saídas (*outputs*) e resultados (*outcomes*) esperados delas. A eficácia do governo engloba a capacidade do governo de formular e implementar políticas e regulação sólidas. Engloba também a qualidade da formulação de políticas e a implementação.
Ausência de corrupção	O quanto o poder público é exercido para o bem comum em vez do ganho privado. Inclui tanto pequenas como grandes formas de corrupção, bem como a "captura" do Estado por interesses privados.
Confiança	A crença de uma pessoa de que outra pessoa ou instituição irá agir de forma consistente com as expectativas de comportamento positivo.
Segurança (*safety and security*)	O quanto os governos detêm o monopólio sobre o uso legítimo da força/violência, a capacidade de prevenir crimes e assaltos à segurança humana, a probabilidade de instabilidade política e/ou violência por motivos políticos, incluindo o terrorismo.

Fonte: Praia Group on Governance Statistics. Framework for the handbook. Praia: Instituto Nacional de Estatística - INE, 2018. p. 5-6. Disponível em: http://www.ine.cv/praiagroup/LinkDocuments/ Praia%20Handbook%20Framework_18_10_2018.pdf. Acesso em: jun. 2019.

[1] Cabe sublinhar que um arcabouço conceitual (*conceptual framework*) está sendo construído no nível global, pois há muitas definições/componentes/aspectos identificados para governança. Ver também a seção direcionada aos trabalhos do Grupo de Praia no capítulo **Estudos de governança no Brasil e no mundo**.

Entre essas dimensões, há espaço para ilustrar a aproximação de governança no nível municipal e estadual (direta ou indiretamente) com relação a todas elas à exceção de confiança, investigação que se fundamenta em pesquisas com pessoas e/ou empresas. Cada uma das dimensões segue com uma seção, sendo que aprofundaremos algumas a partir dos resultados das pesquisas do IBGE: participação, com atenção aos conselhos e conferências (mecanismos de controle social); abertura, que está fortemente ligada à questão de transparência e e-governo; capacidade de resposta, com atenção ao perfil de quadros da administração (mostrando o quanto o serviço público é inclusivo); e finalmente, efetividade do governo, com existência de mecanismos importantes para implementar políticas (planos e fundos). As seções que seguem também permitem avaliar, indiretamente, o quanto os mecanismos de governança avançaram entre 2005 e 2017 nos municípios[2].

Direitos humanos

A Munic investigou no âmbito municipal o tema de direitos humanos nas suas edições de 2009, 2011 e 2014. A Estadic investigou, no âmbito das Unidades da Federação, em 2012 e 2014. Ambas voltam a investigar o tema em 2019.

Como dito, Munic e Estadic são fontes privilegiadas para destacar a presença ou ausência de estruturas de governo, o quanto estão organizadas (com recursos humanos, materiais, legislações, fundos, planos, sistemas etc.). Ademais das estruturas, também se investigaram a interação com a sociedade civil e políticas direcionadas a grupos específicos (com atenção a minorias passíveis de violações). É importante mapear a existência de canais para recebimento de denúncias de violações de direitos, assim como o esforço de estados e municípios para dar treinamento a seus quadros quanto à importância da temática de direitos humanos, inclusive para os agentes reconhecerem e evitarem violações.

Como sublinhado na **Introdução**, as pesquisas fornecem principalmente indicadores que dão conta de mostrar a existência de estruturas (passo essencial para promover políticas) e esforços dos governos, assim como a existência de conselhos, comitês/comissões, conferências e consórcios[3], mecanismos de participação social e integração federativa. Mais detalhes podem ser recuperados nas divulgações de resultados e documentação da pesquisa no portal do IBGE[4] .

---

[2] Decidiu-se aqui trazer dados da Munic a partir de 2005, entendendo que nesse momento já havia maior estabilidade e regularidade nas investigações. O capítulo **Índice de gestão municipal: 2001 e 2014** complementa as impressões do presente capítulo, ao fazer também uma análise temporal a partir de um índice de gestão municipal.

[3] Consórcio público é a parceria formada por dois ou mais entes da federação, para a realização de objetivos de interesse comum em qualquer área, voltados para o desenvolvimento regional. Os consórcios podem ser firmados entre todas as esferas de governo (municípios-municípios, municípios-estados, municípios-estado-União). Entretanto, a União somente participará de consórcios públicos em que também façam parte todos os estados em cujos territórios estejam situados os municípios consorciados.Todo o consórcio público possui CNPJ (Lei n. 11.107, m 06.04.2005, que rege os consórcios públicos).

[4] Mais detalhes em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/saude/10586-pesquisa-de-informacoes-basicas-municipais.html?edicao=10798>.

Participação

A Constituição Federal do Brasil de 1988 prevê a participação dos cidadãos e cidadãs na administração pública direta e indireta (§3º do Art. 37). O principal mecanismo de participação social investigado na MUNIC e na ESTADIC são os conselhos municipais e estaduais. A publicação *Perfil dos municípios brasileiros: cultura 2014*, do IBGE, traz mais informação sobre o papel dos conselhos:

> A Constituição Federal de 1988 prevê a implementação de mecanismos de participação popular, assim como a modernização da administração pública implica na participação da sociedade civil na definição das políticas de governo.
>
> Após a Constituição, vários conselhos surgiram e alguns se tornaram obrigatórios por lei, nos níveis federativos. Isso porque em vários deles foi atribuído o papel de fiscalizar determinada política.
>
> Outros conselhos são criados por lei municipal ou estadual, de acordo com a história específica de uma localidade, por própria iniciativa do Executivo ou em virtude da força de reivindicação da população para que ele exista.
>
> Os conselhos de políticas públicas são canais de participação, que permitem estabelecer uma sociedade na qual a cidadania deixou de ser apenas um direito, mas uma realidade. A importância dos conselhos está no seu papel de fortalecimento da participação democrática da população na formulação e implementação de políticas públicas. São espaços públicos de composição plural entre Estado e sociedade civil, de natureza deliberativa e/ou consultiva, cuja função é formular e controlar a execução das políticas públicas setoriais (PERFIL..., 2015, p. 74).

Os conselhos são instâncias relevantes e merecem ser estudados na sequência. A Tabela 1 mostra a proporção de municípios com conselhos em diversas políticas investigadas, municípios em que há conselhos e tiveram reunião nos 12 meses que antecederam a pesquisa e ainda se houve ao menos 12 reuniões[5] no período de um ano, o que indicaria a existência de conselhos realmente ativos.

Mapear esses conselhos fornece um panorama da participação social no nível municipal, sendo que houve crescimento na capilaridade e indicativo de maior atuação dos conselhos, com mais reuniões acontecendo. Por exemplo, em 2006, 20,7% dos municípios tinham conselhos de defesa civil que se reuniram ao menos uma vez, valor que passa a 26,7% em 2014. Dito isso, a pesquisa recentemente investiga de forma sistemática o número de reuniões, dado que mostra, de forma geral, que ainda há lacunas no funcionamento desse tipo de mecanismo de controle social. Por exemplo, quanto aos conselhos de saúde, em 2013, existiam em 99,9% dos municípios, mas só em 53,3% deles houve 12 ou mais reuniões nos 12 meses precedentes à investigação.

[5] Foi feito um esforço para harmonizar os resultados, pois algumas edições da pesquisa perguntaram o número de reuniões nos últimos 12 meses, outras com opções de periodicidade, por exemplo: irregular, anual, quadrimestral a semestral, bimestral/semestral, mensal ou menor. Doze ou mais reuniões indicariam então encontros ao menos mensais. Agradecimentos aos pesquisadores Denise Rinehart, do Conselho Nacional de Secretarias Municipais de Saúde, e Luis Eduardo Batista, pesquisador do Instituto de Saúde da Secretaria de Estado da Saúde de São Paulo, por compartilhar a experiência em relação aos conselhos. Decidimos aqui manter o quadro temporal de investigação se houve reuniões mensais (para atestar atuação efetiva dos conselhos), mesmo com poucos dados disponíveis nas pesquisas.

Tabela 1 - Proporção de municípios com (a) conselhos municipais, (b) conselhos municipais que se reuniram nos 12 meses precedentes, (c) conselhos municipais com ao menos 12 reuniões nos últimos 12 meses, segundo os temas - Brasil - 2005/2017

(continua)

Temas	Proporção de municípios com (a) conselhos municipais, (b) conselhos municipais que se reuniram nos 12 meses precedentes, (c) conselhos municipais com ao menos 12 reuniões nos últimos 12 meses (%)											
	2005			2006			2008			2009		
	(a)	(b)	(c)	(a)	(b)	(c)	(a)	(b)	(c)	(a)	(b)	(c)
Política urbana, Desenvolvimento Urbano, da Cidade ou similar	13,1	11,8	5,5	...	...	...	19,2	16,0	6,3	17,6	12,6	...
Habitação	17,6	15,1	6,1	...	...	...	30,7	18,2	...	42,6	27,3	...
Cultura	21,0	19,2	8,7	17,0	14,5	4,7	...	...	...	24,7	18,3	...
Educação	90,5	...	...	67,6	63,4	26,3	...	...	...	79,1	71,4	...
Segurança Pública	...	...	...	8,0	7,2	3,5	...	...	...	10,4	7,5	...
Defesa Civil	...	...	...	25,3	20,7	2,3	...	...	...	...	...	...
Transporte	...	...	...	...	...	...	5,9	4,4	...	5,9	4,3	...
Esporte	...	...	...	...	...	...	...	...	...	11,2	7,5	...
Saúde	99,6	...	...	...	...	...	...	...	...	97,3	95,7	...
Direitos Humanos	...	...	...	...	...	...	...	...	...	1,4	1,0	...
Direitos da criança e do adolescente	93,5	...	...	83,1	...	...	...	...	...	91,4	87,7	...
Igualdade racial ou similar	...	...	...	...	...	...	...	...	...	2,7	2,0	...
Direitos da juventude ou similar	...	...	...	...	...	...	...	...	...	5,4	3,9	...
Direitos do idoso	29,0	...	...	...	...	...	...	...	...	35,5	28,6	...
Direitos da pessoa com deficiência	9,5	...	...	...	...	...	...	...	...	8,8	8,8	...
Direitos de lésbicas, gays, bissexuais, travestis e transexuais	...	...	...	...	...	...	...	...	...	0,1	0,1	...
Direitos da mulher	7,9	...	...	...	...	...	...	...	...	10,7	7,4	...
Meio Ambiente	...	...	...	...	...	...	47,6	33,8	...	56,1	39,9	...
Saneamento	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Preservação do patrimônio	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Assistência Social	98,8	98,1	66,2	...	...	...	...	...	...	99,3	97,9	...
Segurança alimentar e nutricional	42,6	...	...	...	...	...	...	...	...	23,7	17,5	...
Desenvolvimento rural	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...

Tabela 1 - Proporção de municípios com (a) conselhos municipais, (b) conselhos municipais que se reuniram nos 12 meses precedentes, (c) conselhos municipais com ao menos 12 reuniões nos últimos 12 meses, segundo os temas - Brasil - 2005/2017

(conclusão)

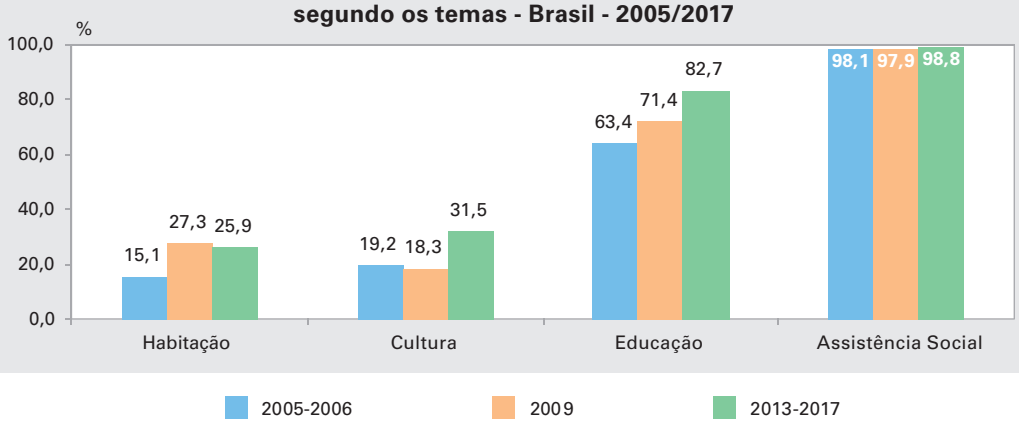
Temas	Proporção de municípios com (a) conselhos municipais, (b) conselhos municipais que se reuniram nos 12 meses precedentes, (c) conselhos municipais com ao menos 12 reuniões nos últimos 12 meses (%)																	
	2011			2012			2013			2014			2016			2017		
	(a)	(b)	(c)	(a)	(b)	(c)	(a)	(b)	(c)	(a)	(b)	(c)	(a)	(b)	(c)	(a)	(b)	(c)
Política urbana, Desenvolvimento Urbano, da Cidade ou similar	...	...	...	22,1	16,0	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Habitação	58,2	42,4	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	59,6	25,9	3,1
Cultura	...	...	...	32,3	24,2	...	...	...	...	38,6	31,5	...	...	...	...	...	...	...
Educação	84,8	78,1	...	...	...	...	...	...	...	87,5	82,7	...	...	...	...	...	...	...
Segurança Pública	...	...	...	11,5	8,1	...	...	...	...	12,4	8,8	...	...	...	...	...	...	...
Defesa Civil	...	...	...	...	...	...	...	...	...	34,0	26,7	...	...	...	...	...	...	...
Transporte	...	...	...	6,4	4,6	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	9,6	6,2	1,4
Esporte	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	20,8	2,6	...	...	...	...
Saúde	99,8	99,0	...	...	...	...	99,9	97,7	53,3	99,7	99,1	...	...	...	...	...	...	...
Direitos Humanos	2,2	...	...	...	...	...	...	...	...	5,8	4,9	...	...	...	...	...	...	...
Direitos da criança e do adolescente	97,9	...	...	94,3	...	...	...	...	...	98,4	94,3	...	...	...	...	...	...	...
Igualdade racial ou similar	3,5	...	...	...	...	...	...	...	...	5,0	3,9	...	...	...	...	...	...	...
Direitos da juventude ou similar	...	...	...	...	...	...	...	...	...	10,9	7,9	...	...	...	...	...	...	...
Direitos do idoso	51,5	...	...	53,8	...	...	...	...	...	61,9	50,9	...	...	...	...	...	...	...
Direitos da pessoa com deficiência	14,2	...	...	19,7	...	...	...	...	...	19,6	15,4	...	...	...	...	...	...	...
Direitos de lésbicas, gays, bissexuais, travestis e transexuais	0,2	...	...	...	...	...	...	...	...	0,4	0,3	...	...	...	...	...	...	...
Direitos da mulher	15,7	...	...	...	...	...	17,5	12,2	3,6	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Meio Ambiente	...	...	...	63,6	48,1	...	68,0	50,8	9,3	...	...	...	...	...	...	74,1	51,5	9,7
Saneamento	3,5	2,7	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Preservação do patrimônio	...	...	...	15,8	13,4	...	...	...	...	18,7	16,1	...	...	...	...	...	...	...
Assistência Social	...	...	...	99,3	98,6	...	99,9	98,8	47,4	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Segurança alimentar e nutricional	...	...	...	27,1	19,8	...	...	...	...	29,2	20,5	...	...	...	...	...	...	...
Desenvolvimento rural	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	67,3	54,2	14,4

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2012/2017.

Nota: Foi feito um esforço de padronização, pois a investigação sobre periodicidade das reuniões variou entre anos e temas.

Pode-se aprofundar a investigação a partir de quatro tipos de conselhos investigados em diversos momentos: conselhos municipais de educação, assistência social, cultura e habitação. O Gráfico 1 traz a informação de existência de conselhos ativos (com ao menos uma reunião nos últimos 12 meses), o que indica aumento da atividade de conselhos, mesmo para assistência social, praticamente universalizado.

Gráfico 1 - Proporção de municípios com conselhos municipais que realizaram ao menos uma reunião nos últimos 12 meses, segundo os temas - Brasil - 2005/2017



Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2005/2017.

Nota: Foi feito um esforço de padronização, pois a investigação sobre periodicidade variou entre anos e temas. O tema Educação teve coleta em 2005 e 2006, foi reportado o valor de 2006.

Em relação a dados da Estadic, há maior presença de conselhos nas Unidades da Federação em comparação com os municípios. Em 2014, em todas elas havia conselhos de assistência social, cultura e educação (e com ao menos uma reunião nos 12 meses precedentes). A existência de conselho de habitação foi investigada em 2012 e 2017. Essa estrutura estava presente em 17 (63%) Unidades da Federação em 2012 e em 25 (93%) em 2017. No ano mais recente, só não havia conselho de habitação em Rondônia e Roraima, sendo que houve ao menos uma reunião nos 12 meses precedentes à pesquisa em 17 Unidades da Federação (63%). Quanto ao tema saúde, investigado em 2013, havia conselho nos 27 da Unidade da Federação, em 26 houve ao menos 12 reuniões no ano, somente em Mato Grosso as reuniões foram menos frequentes (duas reuniões).

Outro mecanismo de participação investigado são as conferências estaduais e municipais.

> As conferências estaduais e municipais espelham o esforço feito também no nível federal, com as conferências nacionais, incluindo gestores dos três níveis federativos e outros atores. De forma geral, trata-se de instrumentos importantes para a interação dos governos com a sociedade civil e constituem uma oportunidade para os segmentos envolvidos nos temas pactuarem prioridades e esforços para a definição de políticas (PERFIL..., 2015, p. 66).

Inclusive, elas costumam produzir insumos para as discussões nos conselhos municipais e estaduais, com apoio à geração de políticas, programas e ações nas diferentes áreas e controle social.

A investigação das conferências é mais recente na MUNIC e na ESTADIC. Ela mostra, em 2014 e 2017 grande variabilidade na quantidade de municípios onde ocorreram conferências municipais nos quatro anos anteriores à pesquisa. A investigação de 2014 fornece a informação que em 90,5% dos municípios havia ocorrido conferência municipal de assistência social, e em apenas 5,9% houve conferência de segurança pública no quadro temporal investigado. As conferências estaduais foram mais recorrentes, abarcando quase a totalidade das Unidades da Federação para os temas educação, assistência social e grupos específicos – mulheres, idosos, crianças e LGBTT. Novamente, o tema de segurança social foi o mais estruturado, com conferências ocorrendo em 25 Unidades da Federação (Tabela 2).

Tabela 2 - Proporção de municípios e Unidades da Federação com conferência municipal ou estadual, respectivamente, nos 4 anos antecedentes à pesquisa, segundo os temas - Brasil - período 2014-2017

Temas	Com conferência municipal ou estadual nos 4 anos antecedentes à pesquisa			
	Municípios		Unidades da Federação	
	Absoluto	Proporção (%)	Absoluto	Proporção (%)
Habitação	864	15,5	5	18,5
Transporte	261	4,7	-	-
Direitos humanos	436	7,8	12	44,4
Direitos ou políticas para a Criança e o Adolescente	3 155	56,6	24	88,9
Direitos ou políticas para o idoso	1 714	30,8	24	88,9
Direitos ou políticas para lésbicas, gays, bissexuais, travestis e transexuais	130	2,3	24	88,9
Direitos ou políticas para as mulheres	985	17,7	23	85,2
Direitos ou políticas para a pessoa com deficiência	819	14,7	20	74,1
Direitos ou políticas para a igualdade racial	470	8,4	22	81,5
Direitos ou políticas para população em situação de rua	120	2,2	7	25,9
Direitos ou políticas para povos e comunidades tradicionais	168	3,0	11	40,7
Direitos ou políticas para a Juventude	835	15,0	17	63,0
Assistência Social	5 039	90,5	25	92,6
Cidades	2 198	39,5	16	59,3
Ciência, Tecnologia e Inovação	59	1,1	3	11,1
Cultura	1 561	28,0	15	55,6
Educação	2 800	50,3	21	77,8
Esporte	334	6,0	7	25,9
Meio Ambiente	1 739	31,2	15	55,6
Saúde	3 719	66,8	22	81,5
Segurança Alimentar e Nutricional	682	12,2	15	55,6
Segurança Pública	328	5,9	5	18,5

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Estaduais 2014/2017 e Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2014/2017.

Nota: Os temas Habitação e Transporte foram investigados em 2017, os demais, em 2014.

Abertura *(openness)*

A Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico - OCDE (Organisation for Economic Co-operation and Development - OECD) define governo aberto como "uma cultura de governança que promove os princípios de transparência, integridade, responsabilidade [*accountability*] e participação de partes interessadas [*stakeholders*] no apoio à democracia e ao crescimento inclusivo" (RECOMMENDATION..., 2017, tradução nossa). Trata-se de uma definição abrangente e podemos dar destaque aqui à transparência, pois o princípio de inclusão de *stakeholders* foi indiretamente abordado na seção anterior, sobre participação. Em complemento, mecanismos de integridade e responsabilidade terão insumos adicionais na Munic e na Estadic quando a investigação de controle interno nos estados e municípios estiver disponível (em meados de 2020).

Desde o início dos anos 2000, são investigadas as formas de atendimento à distância disponibilizadas ao público pelas prefeituras com o bloco de "comunicação e informática". A transparência, e em especial a e-transparência, foram investigadas nos municípios em 2014.

A Tabela 3 mostra uma relativa estabilidade nos meios de comunicação, com diminuição do fax (tecnologia em extinção) e aumento da capilaridade da Internet como forma de atendimento nos municípios, passando de 54,7% dos municípios em 2006 para 87,1% em 2014[6].

Tabela 3 - Proporção de municípios com formas de atendimento à distância disponibilizadas ao público pelas prefeituras - Brasil - 2006/2014

Formas de atendimento à distância	Proporção de municípios (%)			
	2006	2009	2012	2014
Correio	66,8	68,5	70,2	65,8
Fax	77,5	74,6	77,0	58,0
Jornais	28,4	31,4	33,7	29,3
Internet (página, portal, home-page, e-mail)	54,7	77,1	84,2	87,1
Telefone convencional	87,2	83,9	77,8	89,2
Telefone dedicado exclusivamente para atender ao público	9,2	13,3	22,2	15,4
Outros	7,4	5,6	6,3	8,7
Não disponibiliza	7,1	5,7	5,0	2,6

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Estaduais 2006/2014 e Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2006/2014.

Em relação à Internet, fundamento do e-governo, é possível detalhar a existência de páginas das prefeituras e dos governos estaduais, assim como os serviços disponibilizados. A observação das investigações entre 2006 e 2014 mostra que houve aumento da oferta de serviços nas páginas das prefeituras, tornando-as transacionais,

6 O tema de "comunicação e informática", além de "transparência", serão novamente investigados em 2019.

quer dizer, com intercâmbio de informações, valores quantificáveis, pagamentos, matrículas etc. Por exemplo, a emissão de certidão negativa de débito e alvará era possível em 2,7% dos municípios em 2006, passando a 14,1% em 2014. Em 2014, praticamente os mesmos itens foram investigados na ESTADIC, mostrando uma maior oferta de serviços nas páginas dos governos estaduais. Por exemplo, 19 deles (70,4%) permitiam emitir certidões negativas em 2014 (Tabela 4).

Tabela 4 - Proporção de municípios e Unidades da Federação com página na Internet da prefeitura/governo estadual e serviços disponíveis - Brasil - 2006/2014

Página na Internet e serviços disponíveis	Municípios				Unidades da Federação	
	Percentual (%)				Absoluto	Percentual (%)
	2006	2009	2012	2014	2014	
Página na Internet						
Existência de página na Internet da prefeitura/governo estadual (1)	48,1	60,0	73,6	86,8	27	100,0
Serviços disponíveis						
Serviços informativos do município/estado (1) e notícias	44,1	54,6	70,2	79,5	25	92,6
Acesso a documentos e formulários	16,1	20,4	35,3	45,7	23	85,2
Licitações	17,4	20,3	43,1	54,4	22	81,5
Ouvidoria e serviço de atendimento ao cidadão	9,2	15,1	28,2	40,5	23	85,2
Pregão eletrônico	1,8	7,9	16,2	18,5	19	70,4
Consulta a processos	3,3	6,3	12,0	20,4	20	74,1
Consulta prévia (obtenção de alvará provisório)/Delegacia eletrônica (1)	1,5	3,3	6,9	8,2	19	70,4
Diário oficial, legislação municipal/ estadual (1) e finanças públicas	18,6	20,3	35,9	49,6	24	88,9
Concursos públicos	19,0	25,6	46,7	48,4	22	81,5
Matrícula escolar na rede pública on-line	0,2	0,8	2,0	1,5	8	29,6
Emissão de certidão negativa de débito e alvará	2,7	5,4	11,6	14,1	19	70,4
Agendamento de consulta na rede pública de saúde	0,2	0,9	1,2	0,9	1	3,7
Outros	8,0	7,9	9,7	10,1	10	37,0

Fontes: 1. IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2006/2014 e Pesquisa de Informações Básicas Estaduais 2006/2014.

Nota: A formulação "estadual" nas perguntas inclui a investigação no Distrito Federal (nível distrital).

(1) Variação na investigação da ESTADIC, em comparação com a MUNIC.

Outro elemento importante na investigação de abertura é a transparência estadual e municipal a partir da Lei de Acesso à Informação (Lei n. 12.527, de 18.11.2011), gradualmente implementada nos entes federados a partir da sua promulgação. Em 2014, MUNIC e ESTADIC investigaram o grau de regulamentação da Lei, os mecanismos disponíveis para solicitação, inclusive os Serviços de Informações ao Cidadão (SIC), também em sua versão eletrônica (e-SIC). Da mesma forma, foi investigada a quantidade de pedidos e respostas

fornecidos, além da divulgação em página de prefeituras e governos estaduais "em tempo real, [de] informações pormenorizadas sobre execução orçamentária e financeira (em atendimento à Lei Complementar nº 131/)" (PESQUISA..., 2014, p. 5), além da divulgação de outras informações como registros de despesas e estrutura organizacional.

Tais conteúdos sobre as contas públicas estão cada vez mais disponíveis em portais de transparência ou mesmo páginas mantidas pelas áreas de controle interno nos entes federados (AMORAS et al., 2017). A Tabela 5 explora a regulamentação nos entes federados da Lei de Acesso à Informação, abarcando 77,8% das Unidades da Federação e 19,3% dos municípios em 2014, ao mesmo tempo em que o acesso à informação já se dava sem a criação de instrumentos legais específicos em muitos desses entes, pois todas as Unidades da Federação e 68,4% dos municípios declararam possibilitar a solicitação de informação pública pela Internet. Esses dados conversam com outras investigações por parte do Ministério Público Federal e da Controladoria-Geral da União - CGU desde 2015, que avaliaram a implementação de Lei de Acesso à Informação nos estados e prefeituras, com metodologias um pouco diferentes, tal como descrito no capítulo **Estudos de governança no Brasil e no mundo** desta publicação e por Athias (2018).

Tabela 5 - Municípios e Unidades da Federação com legislação que regulamenta a Lei de Acesso à Informação e meios para solicitação de acesso à informação pública - Brasil - 2014

Legislação e meios para acesso à informação	Municípios		Unidades da Federação	
	Absoluto	Percentual (%)	Absoluto	Percentual (%)
Legislação municipal/estadual (1) que regulamenta a Lei de Acesso à Informação				
Possui legislação	1 075	19,3	21	77,8
Estabelece prazo de atendimento de pedido de acesso à informação pública igual ou inferior a 20 dias corridos	933	16,8	18	66,7
Institui procedimentos de classificação de informação sigilosa em âmbito municipal	713	12,8	17	63,0
Prevê autoridade de monitoramento para implementação da Lei de Acesso à Informação pública	566	10,2	17	63,0
Prevê órgão central de monitoramento das ações relativas ao acesso à informação pública	550	9,9	19	70,4
Prevê a divulgação de relatório de monitoramento com informações estatísticas dos pedidos	370	6,6	18	66,7
Prevê mais de uma instância recursal interna ao órgão ou entidade demandado	414	7,4	13	48,1
Estabelece instância recursal autônoma e independente em relação à autoridade que proferiu a decisão impugnada	332	6,0	15	55,6
Estabelece procedimento em caso de omissão de resposta a pedidos de informação pública	679	12,2	18	66,7
Meios para solicitação de acesso à informação pública				
Possui algum meio	4 810	86,4	27	100,0
Serviço de Informação ao Cidadão - SIC	1 343	24,1	11	40,7
Internet	3 809	68,4	27	100,0
Telefone	2 759	49,5	17	63,0
Carta	1 320	23,7	15	55,6
Outro	1 400	25,1	9	33,3

Fontes: 1. IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2014 e Pesquisa de Informações Básicas Estaduais 2014.

Nota: A formulação "estadual" nas perguntas inclui a investigação no Distrito Federal (nível distrital).

(1) Variação na investigação da ESTADIC, em comparação com a MUNIC.

Acesso e qualidade da justiça

O acesso à justiça é um elemento primordial para o Estado de Direito e está abarcado na meta 16.3 dos ODS "Promover o Estado de Direito, em nível nacional e internacional, e garantir a igualdade de acesso à justiça para todos" (OBJETIVO..., 2019).

Esse acesso pode ser investigado pela demanda, quer dizer, dentre as pessoas que se envolveram em litígios, como foi o acesso (ou ausência de acesso) a serviços de resolução de conflitos. Esse conteúdo costuma ser investigado em pesquisas de vitimização, como no levantamento suplementar Características da Vitimização e do Acesso à Justiça no Brasil, da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - PNAD 2009 (CARACTERÍSTICAS..., 2010), abordado no capítulo **Serviços públicos como medida de governança: um enfoque sobre as pesquisas do IBGE** da presente publicação. Pode também ser investigado pela oferta, a partir da existência de estruturas próximas aos cidadãos, disponibilidade de defensores públicos etc.

Uma fonte relevante para essas informações de oferta era o Atlas de Acesso à Justiça, ferramenta do Ministério da Justiça na Internet que disponibilizava endereços, contatos telefônicos e páginas da Internet de mais de 70 mil órgãos que atuavam na realização da justiça[7]. Por meio dessa ferramenta, o cidadão poderia digitar seu problema (ex.: perda de documentos, violência doméstica) e encontrar o estabelecimento mais próximo para resolvê-lo, como delegacias, cartórios, defensoria pública, entre outros. Além disso, uma seção de indicadores desenvolvidos em colaboração com a Universidade de Brasília apresentava o número de defensores públicos, promotores, procuradores, advogados e magistrados em cada Unidade da Federação. A partir desses e outros indicadores, foi criado o Índice Nacional de Acesso à Justiça - INAJ. Contudo, esse trabalho foi interrompido em 2016, com a extinção da Secretaria de Reforma do Judiciário, então responsável pelo desenvolvimento da ferramenta.

A Munic teve módulos de que investigaram a estrutura do acesso à justiça – o mais recente aplicado em 2014. O foco desses módulos recaiu sobre a proximidade de estruturas jurídicas, coletando informações como: o município era sede de comarca, tinha juizados especiais, tinha núcleo de defensoria pública etc. A investigação de 2009 foi mais abrangente, sendo que, quanto a "acesso à justiça", investigou-se unicamente a existência de sede de comarca em 2014.

Capacidade de resposta (*responsiveness*)

A capacidade de resposta (*responsiveness*) depende de uma série de estruturas e processos que estão relacionados a um bom funcionamento dos órgãos públicos, lisura no recrutamento, transparência, mecanismos de controle (contra a corrupção e outras disfunções) etc. Também está definida nos ODS na meta 16.7 "Garantir a tomada de decisão responsiva, inclusiva, participativa e representativa em todos os níveis" (OBJETIVO..., 2019).

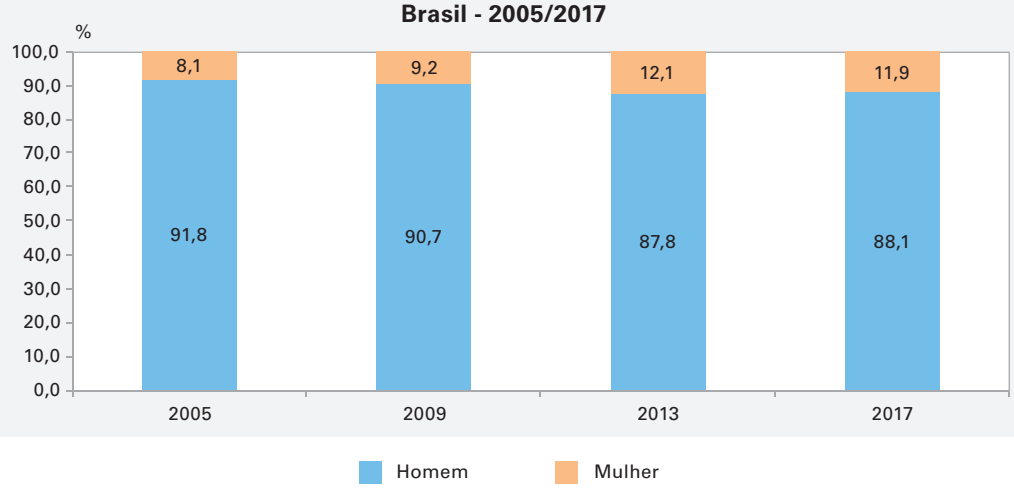
[7] Para informações mais detalhadas sobre o Atlas de Acesso à Justiça, consultar o portal do Ministério da Justiça, na Internet, no endereço: https://www.justica.gov.br/news/confira-o-atlas-do-acesso-a-justica-no-brasil-1

Essa capacidade de resposta costuma, então, ser investigada em relação aos resultados das interações de pessoas e empresas com as instituições públicas, quer dizer, quando houve contato com agentes públicos, como ele se deu. A capacidade de resposta pode ser também acompanhada pela satisfação de usuários com os bens e serviços públicos acessados (ou não acessados), apesar de nem sempre a capacidade de resposta e a satisfação com os serviços apresentarem correlação positiva. Outra vertente de investigação é a composição dos quadros na administração pública, entendendo-se que se não são representativos da população, haverá mais dificuldade de responder a demandas de públicos específicos. Esses públicos (minorias) poderão se sentir não representados, ter menos confiança nas instituições e isso incitar comportamentos com efeitos perversos nas suas vidas e na economia, como evitar investimentos, não procurar serviços públicos em caso de necessidade etc. (IN..., 2015). Ainda quanto aos ODS, um dos indicadores globais definidos foi o 16.7.1 "Proporção de cargos (por sexo, idade, pessoas com deficiência e grupos populacionais) em instituições públicas (legislativo nacional e locais, administração pública e tribunais) em relação às distribuições nacionais" (OBJETIVO..., 2019).

A investigação sobre as desigualdades de gênero tem se debruçado sobre a estrutura de cargos, públicos e privados, sobretudo quanto às posições de gestão, pois "[...] muito embora as mulheres constituam mais da metade da população brasileira, o fato de estarem subrepresentadas em tantas esferas da vida pública no País reforça a necessidade de políticas voltadas para a redução das desigualdades de gênero [...]" (ESTATÍSTICAS..., 2018, p. 11). Na sequência, são apresentados perfis de prefeitos quanto a sexo e faixas de idade. Quanto à desagregação por idade, entende-se que cargos com mais responsabilidade tendem a requerer mais experiência; por outro lado, há preocupação em um grande grupo populacional (jovens) não se sentir representado.

O Gráfico 2 mostra a distribuição de prefeitas e prefeitos por sexo em diferentes edições da Munic, com um mínimo de 8,1% em 2005 e um máximo de 12,1% em 2013, o que representa um grande desvio à estrutura da população adulta brasileira. No Censo Demográfico 2010, 52,0% das pessoas de 18 anos ou mais de idade eram mulheres.

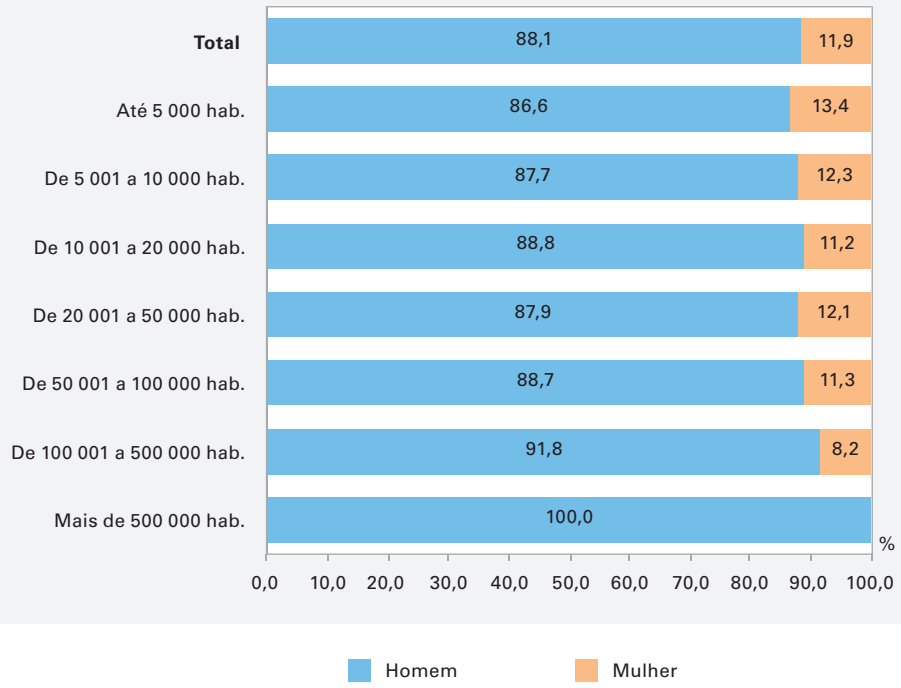
Gráfico 2 - Distribuição percentual dos prefeitos, por sexo
Brasil - 2005/2017



Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2005/2017.

A desigualdade por gênero é ainda mais pronunciada quando se consideram as classes de tamanho dos municípios, com 13,4% dos municípios até 5 000 tendo prefeitas, enquanto não havia nenhuma nos 42 municípios de mais de 500 000 habitantes em 2017 (Gráfico 3).

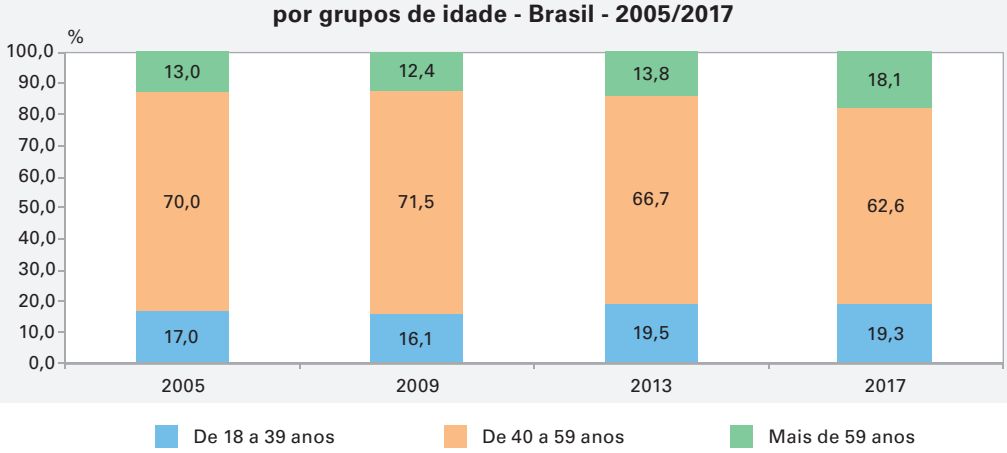
Gráfico 3 - Distribuição percentual dos prefeitos, por sexo, segundo as classes de tamanho da população dos municípios - Brasil - 2017



Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2017.

Em relação aos grupos de idade, há concentração de prefeitas e prefeitos na faixa de 40 a 59 anos, 62,6% em 2017 (Gráfico 4). A distribuição destoa da encontrada no Censo Demográfico 2010, com 48,7% das pessoas entre 18 e 39 anos, 34,8% entre 40 e 59 anos e 16,5% acima dessa idade.

Gráfico 4 - Distribuição percentual dos prefeitos, por grupos de idade - Brasil - 2005/2017



Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2005/2017.

A investigação do sexo do titular do órgão gestor de áreas temáticas na Munic e na Estadic não mostra tanta abrangência como vimos em outros temas, sendo que, nos anos iniciais da série de dados, investigou-se mais comumente o perfil de escolaridade dos gestores, buscando entender se havia pessoas com formação compatível com as áreas de atuação, o que indicaria um maior nível de profissionalização do executivo municipal. ATabela 6 destaca a proporção de gestoras em cada área temática investigada nos municípios (entre 2005 e 2017) e nas Unidades da Federação (entre 2012 e 2017). Em comparação com o perfil de prefeitas e prefeitos, a mensagem é mais positiva, mesmos se gestoras municipais ainda estão longe da representatividade compatível com o tamanho do grupo populacional, a não ser em áreas onde há tradicionalmente maior participação feminina, como assistência social, educação e saúde.

A comparação entre dados municipais e estaduais mostra que há uma proporção muito menor de gestoras no nível das Unidades da Federação. Por exemplo, em 2014, 52,8% dos titulares do órgão gestor da saúde eram do sexo feminino nos municípios e apenas 22,2% das Unidades da Federação. Em 2017, não havia nenhuma gestora estadual nos temas agricultura e transporte. Essa presença minoritária em ambos os níveis federativos é entendida também como uma barreira para evolução de carreira para as mulheres (PERFIL..., 2018), quer dizer, alcançarem o topo da hierarquia administrativa e também serem candidatas viáveis à prefeitura e governo estadual.

Tabela 6 - Proporção de municípios e Unidades da Federação com titular do órgão gestor do sexo feminino, segundo as áreas temáticas - Brasil - 2005/2017

Áreas temáticas	Proporção com titular do órgão gestor do sexo feminino (%)									
	2005	2006	2008	2009	2011	2012	2013	2014	2016	2017
Municípios										
Saúde	...	...	...	...	50,1	...	51,2	52,8	...	...
Educação	...	72,6	...	...	70,5	...	...	71,5	...	...
Meio ambiente	...	...	...	14,0	...	...	...	...	...	16,6
Assistência Social	...	...	...	...	...	83,7	82,2	...	...	...
Cultura	...	...	...	...	...	...	...	46,4	...	...
Transporte	...	...	...	...	...	...	...	...	...	6,8
Agricultura	...	...	...	...	...	...	...	...	...	8,7
Habitação	...	...	...	...	...	...	...	...	...	30,2
Esporte	...	...	...	...	...	...	...	...	30,1	...
Unidades da Federação (1)										
Saúde	...	...	...	...	...	...	...	22,2	...	...
Educação	...	...	...	...	...	...	...	33,3	...	...
Meio ambiente	...	...	...	...	...	...	...	...	...	7,4
Assistência Social	...	...	...	...	...	...	48,1	...	...	...
Cultura	...	...	...	...	...	...	...	29,6	...	...
Transporte	...	...	...	...	...	...	...	...	...	-
Agricultura	...	...	...	...	...	...	...	...	...	-
Habitação	...	...	...	...	...	...	...	...	...	29,6
Esporte	...	...	...	...	...	...	...	...	18,5	...

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Estaduais e Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2005/2017.

(1) Dados disponíveis apenas a partir de 2012, com a criação da Estadic.

O perfil dos efetivos das guardas municipais e das polícias civis e militares nas Unidades da Federação por sexo foi investigado em 2014. Nesse ano, havia guardas municipais em 1 081 municípios (ou 19,4% do total) com 14,2% de mulheres nos efetivos. Em relação a policiais civis e militares, 6,3% do efetivo era composto por mulheres (PERFIL..., 2015b).

Efetividade do governo

Como foi dito no início do capítulo, as pesquisas trazem sobretudo indicadores de estrutura e processo, sendo que a efetividade se mede essencialmente a partir de saídas (*outputs*) e resultados (*outcomes*) das instituições públicas, como definido pela documentação de orientação (PRAIA GROUP ON GOVERNANCE STATISTICS, 2018) para o *Manual de governança*. Em complemento, ser capaz de entregar esses resultados está relacionado a ter nos órgãos públicos estruturas em termos de pessoal qualificado, capacidade de arrecadação e mecanismos para garantir a continuidade de políticas (subsídio para ações eficazes).

Os recursos humanos das prefeituras (por tipo de vínculo, escolaridade etc.) foram investigados em quase todos os anos (Figura 1), enquanto recursos para gestão (como cadastro imobiliário – atualizado e/ou informatizado –, cobrança de Imposto Predial e Territorial Urbano - IPTU, Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza - ISS e outros tributos) foram investigados mais recentemente em 2012 e 2015.

Em relação às diferentes políticas, a cada edição costuma se investigar a estrutura organizacional, recursos humanos, recursos materiais (como a existência de sala, computadores, sistemas) e instrumentos para implementação de políticas como a existência de planos e fundos municipais. As Tabelas 7 e 8 mostram a capilaridade desses dois instrumentos nos municípios, sendo que há quase universalização somente para o tema de assistência social. Há indicação de diminuição em anos recentes (2013, 2014 e 2017) em relação ao final da década passada, mas de forma geral houve incremento na comparação com os anos iniciais da série. Por exemplo, no tema educação em 2006, 31,0% dos municípios tinham planos municipais, passando a 60,8% em 2011 e concernindo 43,6% dos municípios em 2014. Nesse mesmo tema, 31,8% dos municípios tinham fundo municipal, passando a 41,6% em 2011, sem investigação posterior.

Tabela 7 - Proporção dos municípios com planos municipais, segundo os temas - Brasil - 2005/2017

Temas	Proporção dos municípios com planos municipais (%)								
	2005	2006	2008	2009	2011	2012	2013	2014	2017
Assistência social	91,5	...	...	93,1	...	94,2	94,1	...	...
Educação	...	31,0	...	56,4	60,8	...	...	43,6	...
Segurança pública	...	4,8	...	5,9	...	5,6	...	4,5	...
Inclusão digital	...	52,9	...	87,6	...	90,5	...	85,9	...
Cultura	...	11,6	...	...	...	...	...	8,4	...
Transporte	...	...	1,3	...	...	3,8	...	...	7,0
Habitação	...	...	10,9	18,8	55,0	...	...	...	39,7
Direitos humanos	...	...	...	11,9	...	...	...	...	...
Política para as mulheres	...	...	...	3,5	...	...	4,5	...	...
Saneamento básico	...	...	...	...	13,8	...	...	...	...
Segurança alimentar	...	...	...	...	...	17,7	...	8,4	...
Saúde	...	...	...	77,7	92,9	...	94,8	97,5	...

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2005/2017.

Tabela 8 - Proporção dos municípios com fundos municipais, segundo os temas - Brasil - 2005/2017

Temas	Municípios com fundos municipais (%)									
	2005	2006	2008	2009	2011	2012	2013	2014	2016	2017
Habitação	15,4	...	31,0	42,8	55,0	...	...	...	...	40,3
Cultura	...	5,1	...	...	...	...	...	19,9	...	...
Educação	...	31,8	...	48,2	41,6	...	...	...	...	...
Segurança pública	...	3,0	...	4,4	...	4,1	...	5,2	...	...
Transporte	...	...	3,1	...	...	3,7	...	...	...	5,7
Esporte	...	...	...	4,3	...	...	...	...	8,0	...
Saúde	...	...	...	93,5	99,2	...	99,8	99,9	...	...
Direitos humanos	...	...	...	1,8	...	...	...	1,0	...	...
Direitos da criança e do adolescente	...	...	...	59,1	...	...	...	48,9	...	...
Igualdade racial ou similar	...	...	...	...	...	...	...	0,3	...	...
Direitos do idoso	...	...	...	...	...	...	...	10,8	...	...
Direitos da pessoa com deficiência	...	...	...	...	...	...	...	1,8	...	...
Direitos da mulher	...	...	...	...	...	...	...	0,9	...	...
Meio Ambiente	...	...	22,6	29,6	...	37,2	42,8	...	...	50,3
Saneamento	...	...	...	...	3,9	...	...	...	...	...
Assistência social	91,2	...	...	97,7	...	97,4	99,4	...	...	...

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2005/2017.

Ausência de corrupção

No histórico de Munic e Estadic, não houve investigações que tocassem especificamente a mecanismos de combate à corrupção, sendo que a edição de 2019, em seu módulo de controle interno, investiga detalhes dessa atividade que tem papel no estabelecimento de mecanismos de controle, em colaboração com atividades dos tribunais de conta e dos ministérios públicos. De outra forma, o escopo de ausência de corrupção é investigado em outros países principalmente por outros mecanismos, pesquisas de vitimização de pessoas e empresas, além de registros, como destacado no capítulo **Estudos de governança no Brasil e no mundo**.

Segurança *(safety and security)*

Na definição do *Manual de Governança*, constam as sub-dimensões "*security*", termo que está relacionado à estrutura de segurança pública (notadamente prevenção de crimes e defesa nacional), e também "*safety*", que se relaciona ao sentimento de segurança, o que costuma ser investigado em pesquisas de vitimização – inclusive o suplemento de Características da Vitimização e do Acesso à Justiça no Brasil da PNAD 2009. Munic e Estadic trazem então subsídios para a primeira sub-dimensão.

O tema de segurança já foi pesquisado pela Munic em 2001, 2002, 2004, 2006, 2009, 2012 e 2014, e pela Estadic em 2014 (em ambos os níveis, voltará a ser investigado em 2019). As pesquisas dão conta de ver estruturas para segurança em estados e municípios, como os efetivos de policiais e guardas municipais, além de outros indicativos de estrutura e capacidade de implementar políticas, tais como a carac-

terística do órgão gestor (como secretaria exclusiva ou outro arranjo), existência de delegacias nos municípios, acesso a recursos (federais e outras origens), fundos e planos municipais e estaduais.

Considerações finais

Em relação às dimensões de governança definidas para o *Manual de governança* (previsto para 2020) do Grupo de Praia, MUNIC e ESTADIC mostraram ser insumos para todas à exceção de confiança, baseada em pesquisas de opinião. Foi feito o esforço de mostrar indicadores, com destaque para algumas dimensões: participação (conselhos e conferências); abertura (atendimento à população, e-governo e e-transparência); capacidade de resposta (serviço público inclusivo); e efetividade do governo (existência de planos e fundos em diversas políticas).

De forma geral, na série estudada (2005-2017 para municípios e 2012-2017 para Unidades da Federação), viu-se uma maior estruturação no nível das Unidades da Federação do que nos municípios e a indicação de melhores estruturas para municípios no final da série estudada, em relação ao início, mesmo se para alguns indicadores os picos estão no meio da série (2009-2011), o que parece indicar impacto do contexto de crise fiscal em estruturas e processos administrativos dos entes federados.

Além do recente destaque na representatividade por sexo do poder executivo municipal e estadual, e em outros corpos administrativos, como os da segurança, permanece a oportunidade de investigar outros aspectos sugeridos pelo monitoramento dos ODS, pessoas com deficiência e grupos populacionais específicos. Um passo nesse sentido foi dado em 2018, quando se passou a investigar a cor ou raça dos titulares dos órgãos gestores de políticas.

Finalmente, a série de dados trazidos aqui mostra a potencialidade das pesquisas para caracterizar as diversas dimensões de governança em dois dos níveis federativos brasileiros, o que pode auxiliar no controle da evolução de mecanismos para o bom funcionamento das administrações, fazendo eco à publicação do Tribunal de Contas da União - TCU, *Referencial básico de governança*, em que consta a "[...] firme convicção de que a melhoria da governança pública, nos municípios, estados e na União, é o grande desafio do Brasil, uma premissa para que sejam superados os demais desafios [...]" (REFERENCIAL..., 2013, p. 3).

Índice de gestão municipal: 2001 e 2014

*Antônio C. Alkmim**

Introdução

A Constituição Federal do Brasil de 1988 transformou o município em um ente federado, uma iniciativa constitucional inédita para os países com o formato institucional similar ao do País. De fato, a iniciativa legislativa teve como objetivo promover uma maior descentralização administrativa, redefinindo atribuições da União, estados e municípios. Coube aos municípios brasileiros principalmente o papel de cuidar da educação fundamental, da limpeza urbana e coleta de lixo, transportes, da saúde (a partir da implementação do Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde - DATASUS) e da gestão de programas de assistência social.

As atribuições dos municípios brasileiros não foram acompanhadas efetivamente por uma redistribuição equitativa dos recursos orçamentários totais, ficando os municípios em grande parte ainda dependente das transferências e investimentos da União ou da Unidades da Federação, especialmente nas áreas de habitação e saneamento. Esta dependência econômica, política e administrativa não fez cumprir com maior efetividade a intenção constituinte de descentralização de um Estado predominantemente unitário, ainda que sob as vestes do federalismo.[1, 2]

---

* Tecnologista em Informações Geográficas e Estatísticas.

1 Para informações mais detalhadas sobre o formato federativo brasileiro, consultar a obra de Arrectche (2012).

2 Para informações mais detalhadas sobre a centralização que caracteriza o sistema brasileiro, consultar a obra de Abranches (2011).

Um dos impactos imediatos decorrentes da Constituição Federal, por outro lado, foi a criação significativa de novos municípios. Foram 1 377 criados após 1989, correspondendo a 24,7% do total dos 5 570 municípios[3]. Proporcionalmente, os maiores percentuais de criação de municípios neste período ocorrem nas Regiões Norte (26,9%), Sul (38,4%) e Nordeste (26,9%), especialmente nos estados de Amazonas (45,2%), Roraima (46,7%), Pará (36,1%), Amapá (31,3%), Maranhão (29,6%), Piauí (28,1%), Ceará (30,4%), Paraná (41,3%) e Santa Catarina (45,9%).

Deve ser ressaltado que a criação de novos municípios no País, processo que estancou a partir de meados da década de 1990, não alterou a estrutura da distribuição do número de municípios de acordo com o tamanho da população. Os municípios que contam com até 5 mil habitantes representavam, em 2010, apenas 2,3% do total dos municípios e 23,4% da população. No outro limite, com 500 mil habitantes ou mais, 0,7% dos municípios detinham 29,3% da população total. O detalhamento do processo de criação dos municípios no País, pode ser melhor observado no Quadro 1 e no Cartograma 1.

Quadro 1 - Cronologia da criação dos municípios brasileiros - 1940/2014

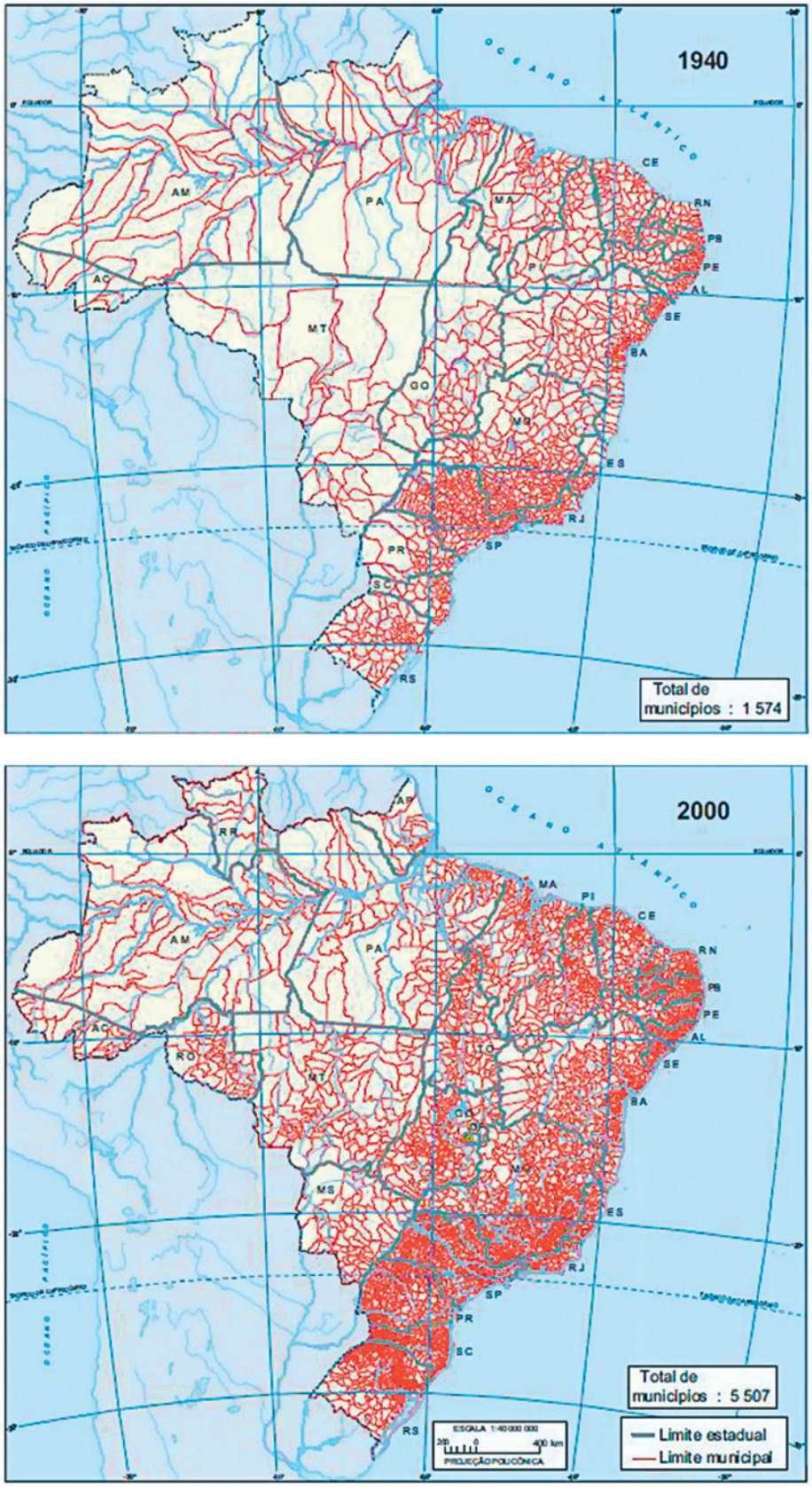
Ano	Municípios	Contexto
1940	1 587	**República Nova - 1945 a 1964** Período democrático com criação do número de municípios (Constituição de 1946)
1950	1 913	
1965	2 765	**Regime militar - 1964 a 1982** 1. Forte centralização do poder da União 2. Centralização tributária (1965 a 1970) 3. Intensa criação de municípios (Constituição de 1967)
1970	3 936	
1980	3 951	**Crise econômica (década de 1980)** 1. Desagregação do poder central 2. Abertura política e dependência tributária 3. Movimento municipalista 4. Emendas constitucionais 5. Descentralização fiscal
1985	3 990	
1988	4 105	**Fim do regime militar, democratização (a partir de 1982)** 1. Demanda de novo pacto federativo 2. Fragilização do poder político nacional
1989	4 182	
1993	4 424	**Nova constituição pacto federativo (1988 em diante)** 1. Descentralização administrativa 2. Criação de novas unidades federativas e de municípios 3. Compartição do Fundo de Participação Municipal (Constituição de 1988)
1997	4 974	
2005	5 564	**Décadas de 1990 e início de 2000** 1. Conflito federativo 2. Disputas estaduais e municipais por incentivos fiscais
2009	5 565	
2014	5 570	**Década de 2000** Obstáculos à criação de novos municípios (Emenda Constitucional de 2005)

Fonte IBGE. Pesquisa de Informações básicas municipais. Perfil dos municípios brasileiros. Gestão pública, 2001 (atualizado pelo autor)

Nota: Rigorosamente, o Distrito Federal e o Distrito de Fernando de Noronha não devem ser tratados efetivamente como municípios, pois apresentam uma situação híbrida.

[3] Até 1945 foram criados 29,8% dos municípios do País. De 1946 até 1964, outros 39,5%. Entre 1965 e 1988, 5,9%. E finalmente, de 1989 em diante, 24,5%.

Cartograma 1 - Evolução da malha municipal brasileira - 1940/2000



Fonte: Atlas geográfico escolar. Rio de Janeiro: IBGE, 2002. 1 atlas (200 p.). Escalas variam.

A distribuição da população pelos municípios brasileiros denota a forte urbanização e metropolização da sociedade nos últimos 40 anos, decorrentes do processo de industrialização e terceirização das atividades econômicas, que trouxe um intenso retraimento das áreas rurais e de seus habitantes. A urbanização tardia do País, criou um novo mercado de trabalho e de consumo, massificado, articulado nacionalmente, propiciando os mais diversos impactos sociais econômicos, demográficos e culturais. Dentre estes impactos, ressalta-se uma expressiva mobilidade social, redefinição do perfil demográfico (com a queda da fecundidade e da mortalidade e o consequente envelhecimento da população), ampliação da infraestrutura das cidades, expansão dos serviços e atividades públicas, consolidação de uma rede de comunicação e emergência de novos atores.[4]

Daí o surgimento de novos segmentos e demandas sociais, com pautas e reivindicações específicas, mudanças nas relações de poder, hierarquia, exercício da cidadania, formação de uma tecnoburocracia que comanda processos de modernização e inovação, mobilização de um contingente eleitoral dos mais expressivos do mundo, que a cada dois anos promove a atualização do poder constituído em suas esferas espaciais (federal, estadual e municipal), assim como institucionais (legislativo e executivo).

A despeito dessas agudas transformações, desigualdades estruturais no âmbito da composição de classes e segmentações (como as ligadas à etnia, gênero, e mais recentemente religiosas), formam um processo social em que a permanência de diferenças e distinções se mantêm ao longo do tempo, repercutindo no espaço geográfico.

Do ponto de vista estritamente institucional, o executivo municipal tem uma importância central dentro da estrutura social brasileira e das suas mais recentes transformações. Entenda-se este papel institucional como a capacidade de articulação, regulação e estímulos formais, a partir da condição de gestor de uma unidade administrativa que compõe a federação. Este papel institucional está referido na mais recente literatura como atores que definem um conjunto de características orientadoras de escolhas coletivas, seja por meio de constrangimentos, ou criação de oportunidades (DIERMEIER; KREHBIEL, 2003; NORTH, 1990; STADLER, 2015).

Deve-se ainda ressaltar que os atores que emergem com o mandato institucional (prefeitos e vereadores) são dotados de mandatos populares derivados do sistema eleitoral regularmente estabelecido, segundo os critérios de seleção de uma democracia no sentido que lhe empresta Dahl (2015), obedecendo ainda critérios derivados de modelos teóricos da participação política, que prevê um maior engajamento e legitimação articulados com critérios culturais, racionais, de segmentação social.

A análise da gestão municipal no Brasil, dado o recorte temporal para os anos de 2001 e 2014, traz como dimensões relevantes, a análise formal da estrutura da administração municipal, dos seus instrumentos de planejamento, sua qualificação, seu nível de capacitação, modernização, articulação com outros municípios, com a sociedade civil. Neste contexto apresenta-se a proposta a seguir de construção de um indicador de gestão municipal para as 5 570 cidades brasileiras, tendo como referência o período acima mencionado.

A análise está amparada, adicionalmente, na discussão internacional, ligada aos temas do desenvolvimento institucional e gestão pública qualificada que ganhou corpo

[4] Para informações mais detalhadas, consultar as obras de Santos (1993) e Simões (2016).

nas últimas três décadas. Ainda do ponto de vista institucional, a discussão remete ao conceito de governança no que tange alguns aspectos derivados do uso atual do termo a partir do início da década de 1990, por parte de organismos internacionais, particularmente o World Bank (1992), vem ganhando importância nos fóruns estatísticos, como a exemplo dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável - ODS (UNITED NATIONS, 2016).

O ODS 16, denominado "paz, justiça e instituições eficazes", traz mais especificamente em duas de suas metas a aproximação com o estudo aqui desenvolvido: ODS 16.6 – Desenvolver instituições eficazes, responsáveis e transparentes em todos os níveis; ODS 16.7 – Garantir a tomada de decisão responsiva, inclusiva, participativa e representativa em todos os níveis (UNITED NATIONS, 2016).

A delimitação da função do governo, como derivada não apenas da sua legitimidade, mas como espaço de competência, transparência, qualidade e efetividade tem sido um aspecto importante tratado pela bibliografia relativa ao tema da governança ou governabilidade, denotando a esfera institucional desejável de um bom governo (COUNTRY..., 2015).

Assim, o critério da estabilização democrática no País, com a realização de eleições regulares, a ambientação política da sociedade local, através da participação de seus cidadãos, é uma outra contraparte de um sistema político que apresente um bom desempenho.

Propõe-se então um indicador de desempenho institucional municipal, ou um índice de gestão municipal partir de dimensões relevantes para uma classificação dos municípios, considerando as desigualdades entre as Grandes Regiões e as Unidades da Federação, o tamanho populacional, o momento da criação dos municípios, e sua caracterização, considerando o seu nível de desenvolvimento econômico e social e a sua conformação econômica.

O índice de gestão municipal

O indicador construído para o exame do desempenho das gestões municipais no Brasil (tendo como referência os anos de 2001 e 2014), foi construído a partir dos resultados da Pesquisa de Informações Básicas Municipais - Munic do IBGE, incorporando as seguintes dimensões:

1. Existência ou não de página web, específica do município, em funcionamento. O indicador tem o valor 0 ou 1. Expressa o uso de tecnologia de informação em seu nível básico pelo município, buscando uma comunicação e interação com a população.
2. Proporção acima e abaixo da média de funcionários públicos municipais da administração direta e indireta estatutários. O indicador procura refletir a formação de um corpo estável técnico e burocrático, no sentido weberiano, capaz de promover com maior qualificação uma racionalização na prestação dos serviços públicos. Seu valor é 0 ou 1.
3. Proporção acima e abaixo da média de funcionários públicos municipais da administração direta e indireta com nível superior. Pressupõe, de acordo com a maior proporção, a qualificação dos funcionários públicos municipais. É dicotômico, 0 ou 1.
4. Proporção acima e abaixo da média do número de funcionários públicos por mil habitantes. Procura, através desta relação medir o potencial e extensão do nível de atendimento do serviço público municipal. Assume o valor de 0 ou 1.

5. Índice de consórcios municipais nas áreas de educação, saúde, saneamento e habitação. O índice, que mostra a capacidade de articulação institucional existente para a promoção de serviços públicos municipais básicos, varia entre 0 e 4.

6. Existência de Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza - ISS e Imposto Predial e Territorial Urbano - IPTU informatizados. O indicador traduz a capacidade de informatização da prefeitura para a realização de atividades de arrecadação básicas. Trata-se, portanto, de um indicador de modernização e qualificação da gestão. Varia entre 0 e 2, sendo 0 para os municípios sem os dois instrumentos, 1 para aqueles que têm pelo menos um instrumento e 2 para os municípios com os dois instrumentos.

7. Índice de instrumentos de planejamento municipal existentes (cadastro imobiliário, plano diretor, legislação sobre áreas de interesse especial, legislação sobre áreas de interesse social, código de obras e lei do solo criado). Mostra a capacidade da gestão municipal de criar instrumentos de regulação sobre o território. Varia entre 0 e 6.

8. Índice de articulação com a sociedade civil. Revela a existência de conselhos municipais (educação, saúde, assistência, cultura, meio ambiente, transporte e política urbana). Varia entre 0 e 7.

O Quadro 2 permite a visualização do plano de análise associando as oito dimensões propostas aos indicadores calculados. Já a Tabela 1, seguinte, apresenta os resultados para cada um dos 21 indicadores inicialmente calculados.

Quadro 2 - Plano de indicadores associados às dimensões para o índice de gestão municipal

Dimensões	Indicadores
Tecnologia da informação	Existência de página na Internet
Corpo burocrático estável	Proporção de funcionários municipais estatutários
Qualificação do corpo técnico	Proporção de funcionários municipais de nível superior
Extensão do atendimento público municipal	Proporção de funcionários públicos municipais
Articulação institucional	Existência de consórcio educação
	Existência de consórcio saúde
	Existência de consórcio de saneamento
	Existência de consórcio de habitação
Capacidade de informatização de serviços municipais	Existência de IPTU e ISS informatizados
Instrumentos de planejamento	Existência de Código de Obras
	Existência de Plano Diretor
	Existência de Cadastro Imobiliário
	Existência de legislação de interesse especial
	Existência de legislação de interesse social
	Existência de lei do solo criado
Articulação com a sociedade civil	Existência de Conselho de educação
	Existência de Conselho de saúde
	Existência de Conselho de cultura
	Existência de Conselho de meio ambiente
	Existência de Conselho de transporte
	Existência de Conselho de Política urbana

Fonte: IBGE. Pesquisa de Informações Básicas Municipais e Produto Interno Bruto dos Municípios Brasileiros.

Nota: Os indicadores foram construídos tendo como referência os anos de 2001 e 2014.

Tabela 1 - Indicadores de gestão municipal e variação relativa - Brasil - 2001/2014

Indicadores de gestão municipal	Unidade	2001	2014	Variação 2014/2001 (%)
Existência de página na Internet	%	24,2	83,8	246,3
Proporção de funcionários municipais estatutários	média	62,7	61,1	(-) 2,6
Proporção de funcionários municipais de nível superior	média	0,1	0,33	266,7
Proporção de públicos municipais por habitantes	média	3,3	5,1	54,5
Existência de consórcio educação	%	4,3	5,0	16,3
Existência de consórcio saúde	%	35,4	41,1	16,1
Existência de consórcio saneamento	%	8,6	7,6	(-) 11,6
Existência de consórcio de habitação	%	1,1	4,3	290,9
Existência de IPTU e ISS informatizados	%	55,5	76,2	37,3
Existência de Código de obras	%	46,6	31,3	(-) 32,8
Existência de Plano Diretor	%	17,6	50,0	184,1
Existência de Cadastro imobiliário	%	81,4	93,8	15,2
Existência de Legislação de interesse especial	%	13,6	10,9	(-) 19,9
Existência de Legislação de interesse social	%	11,6	16,5	42,2
Existência de Lei do solo criado	%	6,6	9,0	36,4
Existência de Conselho de educação	%	73,1	87,5	19,7
Existência de Conselho de saúde	%	97,4	99,7	2,4
Existência de Conselho de cultura	%	13,2	32,3	144,7
Existência de Conselho de meio ambiente	%	29,0	68,0	134,5
Existência de Conselho de Transporte	%	4,8	6,4	33,3
Existência de Conselho de Política urbana	%	6,0	22,1	268,3

Fonte: IBGE. Pesquisa de Informações Básicas Municipais e Produto Interno Bruto dos Municípios Brasileiros

Pode-se verificar a magnitude e a variação diversa dos indicadores. Alguns marcam nos dois anos (2001 e 2014) ou no último (2014) a presença mais significativa nos municípios brasileiros, como a existência de cadastro imobiliário, conselho de saúde, educação e, mais recentemente a existência de páginas da Internet e do cadastro de IPTU simultaneamente ao de ISS informatizados.

Outros indicadores têm um crescimento expressivo entre 2001 e 2014, como a existência de página na Internet, proporção de funcionários de nível superior, existência de plano diretor, conselhos de cultura, de meio ambiente, de política urbana e de consórcios de habitação (embora este último em um patamar restrito). Observa-se ainda o movimento contrário de variação negativa para os consórcios de saneamento, existência de código de obras, legislação de interesse especial, e um decréscimo pouco significativo da proporção de funcionários municipais estatutários.

Após o cálculo inicial, os indicadores foram normalizados, da mesma forma pelo critério Max-Min, de acordo com procedimentos utilizados internacionalmente.[5]

[5] O critério Max-Min, divide o resultado da diferença entre os valores máximos e o valor para a variável encontrada em cada um dos municípios, dividido pela diferença da amplitude (valor máximo observado menos o mínimo). Pode ser traduzido pela fórmula $N\,i = (Max - i) / (Max - Min)$. Um exemplo clássico da utilização deste tipo de normalização é o cálculo do Índice de Desenvolvimento Humano - IDH. Para informações mais detalhadas, consultar o guia da Organisation for Economic Co-operation and Development - OECD (2008).

Desta forma chegou-se a oito subíndices correspondentes às dimensões de gestão aqui propostas, conforme visualizado na Tabela 2.

A soma dos indicadores das respectivas dimensões permitiu chegar ao índice de gestão agregado, com o valor de 2,7 para 2001 e 3,9 para 2014 (uma variação positiva de 46,1%). O valor máximo possível do índice seria 8, sendo este o número de dimensões consideras. Em termos relativos, pode-se considerar que os municípios apresentaram uma capacidade relativa de gestão de 33,8% em 2001, alcançando 49,0% em 2014, pelas oito dimensões selecionadas[6].

Tabela 2 - Índice de gestão municipal e resultados dos indicadores que o compõem, segundo suas dimensões - Brasil - 2001/2014

Dimensões dos indicadores	2001	2014	Variação 2014/2001 (%)
Índice de gestão municipal	**2,7**	**3,9**	**46,1**
Tecnologia da informação	0,24	0,84	250,0
Corpo burocrático estável	0,63	0,61	(-) 3,2
Qualificação do corpo técnico	0,09	0,33	266,7
Extensão do atendimento público municipal	0,18	0,20	11,1
Capacidade de informatização de serviços municipais	0,66	0,83	25,8
Articulação Institucional	0,12	0,15	25,0
Instrumentos de planejamento	0,30	0,35	16,7
Articulação com a sociedade civil	0,45	0,59	31,1

Fonte: IBGE. Pesquisa de Informações Básicas Municipais e Produto Interno Bruto dos Municípios Brasileiros

Pode-se de forma mais clara perceber a importância para a gestão municipal da sua capacidade de informatização e utilização de novas tecnologias, da existência de um corpo burocrático estável e da articulação entre o poder local e a sociedade civil, pelo maior valor dos índices correspondentes a essas dimensões e seu peso na composição do índice de gestão.

As maiores contribuições para a variação positiva do índice de gestão entre 2001 e 2014 (46,1%) foram das dimensões de qualificação do seu corpo técnico, tecnologia da informação e a capacidade de informatização dos serviços municipais, acompanhando tendências nacionais nas áreas de tecnologia e educação, como acesso à Internet e maior escolarização da população.

É interessante notar a relação entre uma reduzida variação relativa da participação do corpo burocrático estável na composição do índice, combinada ao aumento da sua qualificação, ao mesmo tempo em que avança a sua extensão em relação à população.

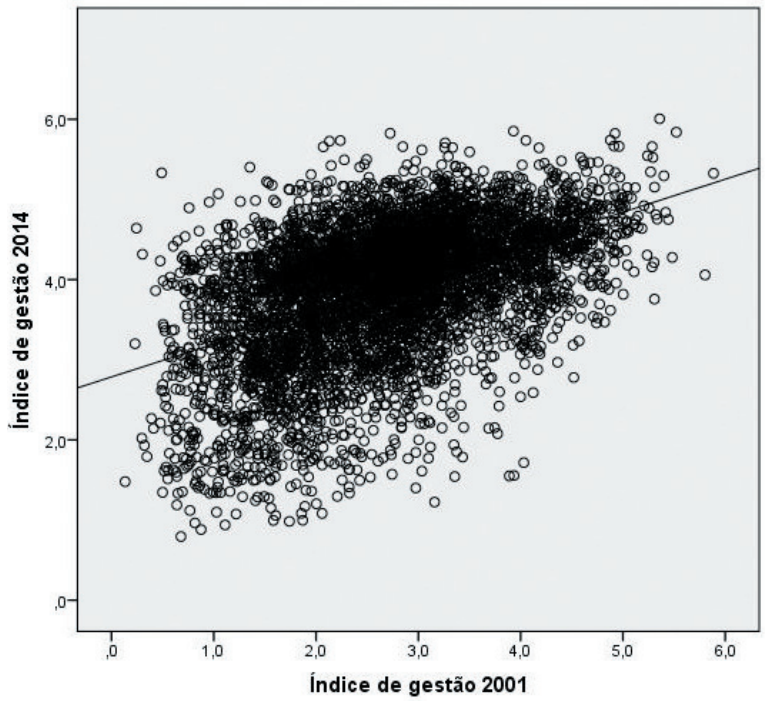
O Gráfico 1 mostra uma associação positiva e significativa entre os dois índices para 2001 e 2014, com um índice de correlação de Pearson atingindo o valor de 0,49. Pode-se daí inferir um padrão espacial de correspondência, que será detalhado mais adiante.[7]

---

[6] As proporções foram obtidas obtendo-se os percentuais dos índices de 2001 e 2014 pelo número máximo possível a ser alcançado (oito).

[7] O índice de correlação de Pearson varia entre -1 e +1, indicando o sentido correspondente ou inverso da correlação, pelo sinal positivo ou negativo, assim como a sua intensidade. Um índice entre 0 e +/- 0,25 é fraco, +/- 0,25 a +/- 0,5 é um índice moderado, sendo forte, entre +/- 0,5 a +/- 0,75 e muito forte entre mais de +/- 0,75 a +/- 1,0.

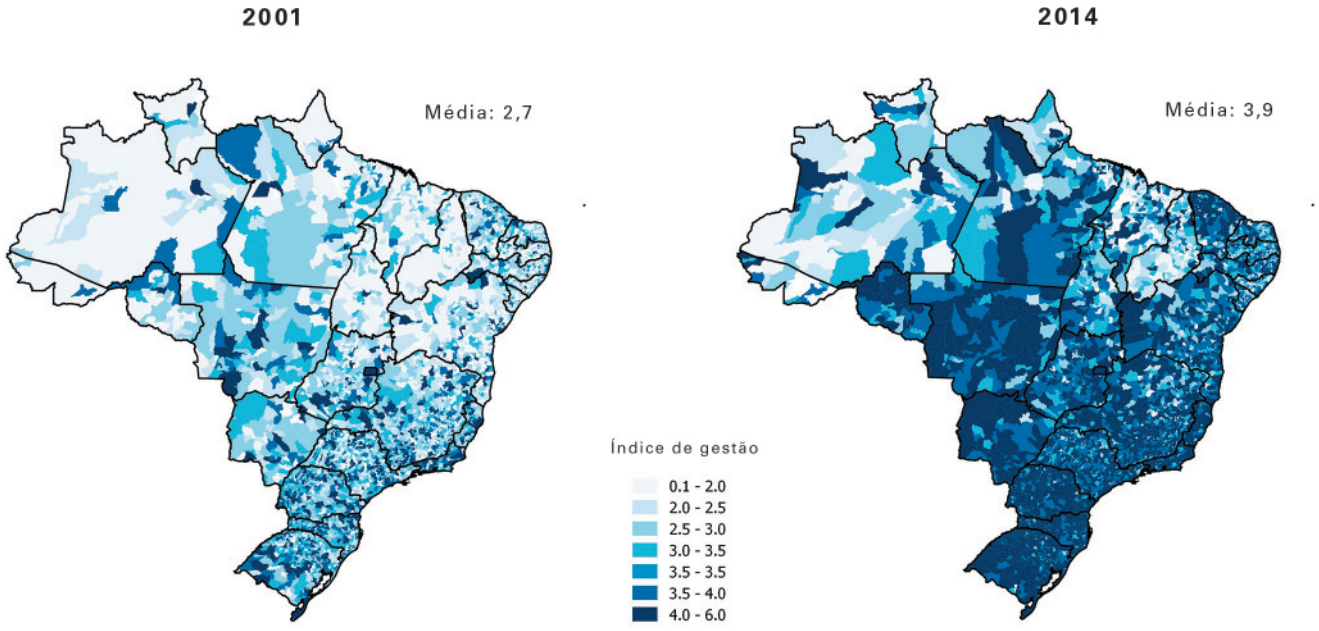
Gráfico 1 - Correlação entre os índices de gestão municipal - 2001/2014



Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2001/2014.

O Cartograma 2 mostra a expansão e a distribuição geográfica dos índices de gestão nos anos de 2001 e 2014. Verifica-se, em geral, maiores valores para os municípios das Regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste. Os estados da Região Norte e Nordeste apresentam os valores mais reduzidos. Não pode deixar de ser constatado que o padrão resultante é consistente com o perfil de desequilíbrios regionais verificados no País.

Cartograma 2 - Índice de gestão municipal - 2001/2014



Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2001/2014.

Índice de gestão municipal por unidades geográficas, tamanho populacional do município e data de instalação

Para uma maior compreensão do índice, do ponto de vista geográfico foram feitos cruzamentos com as Grandes Regiões, Unidades da Federação, urbanização, metropolização e centralidade dos municípios e seu ano de instalação. O caso do Distrito Federal foi incluído na análise apesar da sua dupla condição de Unidade da Federação e um único município, o que deve ser devidamente observado.

Tabela 3 - Índice de gestão municipal e variação relativa, segundo as Grandes Regiões e as Unidades da Federação - 2001/2014

Grandes Regiões e Unidades da Federação	Índice de gestão municipal		
	2001	2014	Variação 2014/2001 (%)
Brasil	**2,7**	**3,9**	**44,4**
Norte	**2,0**	**3,3**	**65,0**
Rondônia	2,6	4,2	62,7
Acre	1,4	3,3	133,5
Amazonas	1,9	2,7	45,6
Roraima	1,8	2,6	41,2
Pará	2,2	3,3	48,8
Amapá	1,8	3,1	71,7
Tocantins	1,8	3,3	81,0
Nordeste	**2,1**	**3,4**	**61,9**
Maranhão	1,8	2,8	58,8
Piauí	1,5	2,6	69,0
Ceará	2,5	4,0	57,3
Rio Grande do Norte	2,5	3,5	39,1
Paraíba	2,2	3,5	61,2
Pernambuco	2,5	3,7	48,0
Alagoas	2,1	3,1	47,6
Sergipe	2,2	3,4	55,2
Bahia	2,2	3,8	74,6
Sudeste	**3,0**	**4,1**	**36,7**
Minas Gerais	2,9	4,0	39,4
Espírito Santo	3,1	4,3	36,9
Rio de Janeiro	3,6	4,4	23,5
São Paulo	3,0	4,1	38,7
Sul	**3,3**	**4,5**	**36,4**
Paraná	3,3	4,5	36,0
Santa Catarina	3,3	4,4	33,0
Rio Grande do Sul	3,3	4,4	36,1
Centro-Oeste	**2,7**	**4,0**	**48,1**
Mato Grosso do Sul	2,9	4,2	45,8
Mato Grosso	2,9	4,2	44,8
Goiás	2,6	3,9	50,4
Brasília	5,9	5,3	(-) 9,5

Fonte: IBGE. Pesquisa de Informações Básicas Municipais

As Regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste, como mencionado, detêm as maiores médias para o índice de gestão municipal. Este padrão repete-se para as Unidades da Federação. As médias estaduais do índice de gestão em 2014 para os estados variam entre 2,7 (Amazonas e Piauí) e 5,3 (Distrito Federal). Ainda em 2014 todos os estados do Sudeste, Centro (exceto Goiás, com 3,9) e Sul do País têm valores iguais ou acima 4,0. Já os estados do Norte e Nordeste têm valores abaixo de 4,0 (exceção de Rondônia, 4,2 e Ceará, 4,0).

Com exceção do Distrito Federal, cujo índice de gestão caiu ligeiramente de 5,9 para 5,3, em todos os outros estados verificou-se um aumento do índice. Os mais expressivos crescimentos relativos foram observados nos estados do Acre, Tocantins, Bahia, Amapá e Maranhão. Os estados do Sudeste e Sul verificaram uma variação positiva mais reduzida.

Quanto maior a população do município, maior tende a ser o seu índice de gestão local, o que evidencia o efeito da urbanização e do maior nível de centralidade do município. Para a data de instalação dos municípios o indicador de gestão mantém-se em torno da média (Tabela 4).

Um maior crescimento do índice de gestão ocorreu nos municípios com menor porte populacional, entre 5 e 50 mil habitantes, decrescendo ao ponto de tornar-se negativo para os municípios com mais de 500 mil habitantes. A variação segundo o ano de instalação foi ligeiramente maior para os municípios mais antigos, criados até 1964.

Tabela 4 - Índice de gestão municipal e variação relativa, segundo as classes de tamanho da população e a data de instalação do município - 2001/2014

Classes de tamanho da população e data de instalação do município	Índice de gestão municipal		
	2001	2014	Variação 2014/2001 (%)
Total	**2,7**	**3,9**	**44,4**
Até 5 000 hab.	2,5	3,8	54,0
De 5 001 a 10 000 hab.	2,5	3,7	51,4
De 10 001 a 20 000 hab.	2,6	3,8	45,1
De 20 001 a 50 000 hab.	2,8	4,0	42,0
De 50 001 a 100 000 hab.	3,4	4,3	25,9
De 100 001 a 500 000 hab.	3,9	4,5	16,0
Mais de 500 000 hab.	4,8	4,7	(-) 2,5
Até 1945	2,6	3,8	46,9
De 1946 a 1964	2,7	3,9	45,6
De 1965 a 1988	2,9	4,1	41,8
De 1989 em diante	2,7	3,9	44,0

Fonte: IBGE. Pesquisa de Informações Básicas Municipais.

Considerando as Regiões Metropolitanas e as capitais do País, o efeito da metropolização em relação ao indicador fica bem evidenciado (Tabela 5), com o índice de 2014 variando entre 3,4 (Belém) e 4,7 (São Paulo). Os maiores incrementos ocorrem também nestas duas regiões.

Quanto às capitais, o índice para 2014 oscila entre 3,9 (Rio Branco) e 5,5 (Curitiba). Observa-se entre as capitais, aumentos e decréscimos nos índices entre 2001 e 2014. Os mais significativos aumentos relativos ocorrem em Porto Velho (42,5%), Macapá (36,7%) e Belo Horizonte (22,3%). Os maiores decréscimos em Aracaju (14,9%), Florianópolis (13,5%) e João Pessoa (10,9%). Uma melhor compreensão do padrão espacial será apresentada mais adiante.

Tabela 5 - Índice de gestão municipal e variação relativa, segundo as Regiões Metropolitanas e os municípios das capitais - 2001/2014

Regiões Metropolitanas e municípios das capitais	Índice de gestão municipal		
	2001	2014	Variação 2014/2001 (%)
Brasil	**2,7**	**3,9**	**44,4**
Região Metropolitana de Belém	2,5	3,4	39,7
Região Metropolitana de Fortaleza	3,3	4,3	30,1
Região Metropolitana de Recife	3,6	4,1	15,5
Região Metropolitana de Salvador	3,5	4,3	23,6
Região Metropolitana de Belo Horizonte	3,3	4,3	30,1
Região Metropolitana da Grande Vitória	3,5	4,4	24,9
Região Metropolitana de Rio de Janeiro	3,6	4,5	25,0
Região Metropolitana de São Paulo	3,4	4,7	38,1
Região Metropolitana de Porto Alegre	3,9	4,6	17,0
Porto Velho	3,7	5,2	42,5
Rio Branco	3,8	3,9	2,1
Manaus	4,4	4,9	11,7
Boa Vista	4,2	4,1	(-) 3,5
Belém	4,8	4,7	(-) 2,5
Macapá	3,6	5,0	36,7
Palmas	4,4	4,9	11,4
São Luís	4,6	4,8	3,7
Teresina	4,9	4,8	(-) 1,2
Fortaleza	5,0	4,9	(-) 1,0
Natal	4,9	4,7	(-) 4,3
João Pessoa	5,3	4,7	(-) 10,9
Recife	4,6	4,8	5,9
Maceió	3,8	4,3	12,9
Aracaju	5,3	4,5	(-) 14,9
Salvador	5,2	4,8	(-) 7,2
Belo Horizonte	4,4	5,4	22,3
Vitória	4,7	4,8	0,8
Rio de Janeiro	4,6	4,7	1,3
São Paulo	4,3	5,0	14,3
Curitiba	5,3	5,5	3,8
Florianópolis	5,0	4,4	(-) 13,5
Porto Alegre	5,0	4,6	(-) 8,2
Campo Grande	4,8	4,6	(-) 3,6
Cuiabá	4,7	5,1	9,9
Goiânia	4,7	4,3	(-) 9,3
Brasília	5,9	5,4	(-) 8,7

Fonte: IBGE. Pesquisa de Informações Básicas Municipais

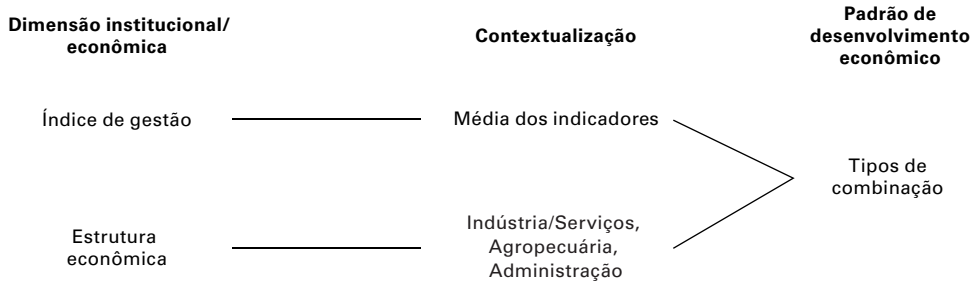
Índice de gestão municipal e padrões de desenvolvimento econômico

Como pode ser observado, o índice de gestão municipal apresenta uma associação com a urbanização, a metropolização, a concentração populacional e em decorrência com o processo de desenvolvimento econômico centrado nas principais cidades do País. Mas que tipo de padrão de desenvolvimento das cidades pode ajudar a explicar o padrão de associação?

Para responder esta questão, buscou-se a resposta na literatura sobre regimes urbanos, mais especificamente sobre economia política dos regimes urbanos. Kantor, Savitch e Haddock (1997)[8] propõem em um estudo comparativo, o teste de hipótese de associação entre a dimensão institucional, por meio da capacidade e diversos formatos e tipologias de desenvolvimento econômico.

A hipótese central do estudo é que a capacidade institucional permite a uma determinada cidade uma articulação diferenciada com a sociedade civil, com outras instâncias governamentais e com o mercado, o que é evidenciado através do que os autores denominam de poder ou ambiente de barganha (*bargaining environments*). Isto capacita a cidade a promover um desenvolvimento econômico combinado ao fortalecimento da democracia. Uma simplificação do modelo é apresentada pela Figura abaixo.

Figura - Modelo conceitual de associação entre índice de gestão de 2001 e 2014



Fonte: o autor.

A tipificação da estrutura econômica dos municípios foi alcançada a partir do percentual dos setores econômicos predominantes no Produto Interno Bruto - PIB municipal, divididos em três segmentos (indústria/serviços, administração pública e agropecuária) e a combinação resultante da soma da proporção de 30% para cada atividade nos municípios, considerando estes três setores.

Assim se um município é 60% agrícola, esta será sua predominância, se os 60% estiverem divididos entre agricultura, serviços e indústria, sua predominância será destes três setores combinados.

Chegou-se assim a nove tipos de estrutura econômica municipal:

1. Sem predominância,

[8] O estudo toma como casos comparativos as cidades de Paris, Milão, Detroit, Liverpool, Glasgow, Nápoles, Nova York e Houston.

2. Predominantemente agropecuária,

3. Predominantemente industrial,

4. Predominantemente serviços e comércio,

5. Predominantemente agropecuária, serviços e comércio,

6. Predominantemente indústria, serviços e comércio,

7. Predominantemente administração,

8. Predominantemente administração e agropecuária,

9. Predominantemente administração, serviços e comércio.

A tipologia pressupõe um *continuum* de desenvolvimento e modernização econômica que parte de um maior nível (municípios mais industrializados e hegemonicamente de base industrial de serviços) até os menos desenvolvidos (com a predominância dos setores de agropecuária e administração). Os resultados, junto a indicadores sobre o PIB total, tamanho populacional e número de municípios considerados em cada categoria, estão na Tabela 6.

Tabela 6 - Indicadores relativos aos municípios e índice de gestão, segundo a predominância da estrutura econômica municipal - Brasil - 2001/2014

Predominância da estrutura econômica municipal	Indicadores relativos aos municípios				
	Proporção de municípios 2014 (%)	Média da população 2014	Índice de gestão		
			2001	2014	Variação 2014/2001 (%)
1. Sem predominância	2,8	15 325	2,8	4,1	46,7
2. Agropecuária	12,9	7 901	2,8	4,1	48,5
3. Industrial	5,6	34 917	3,0	4,2	36,6
4. Serviços e comércio	23,7	89 788	3,4	4,3	28,2
5. Agropecuária, serviços e comércio	4,4	12 317	3,1	4,3	37,2
6. Indústria, serviços e comércio	4,0	87 414	3,6	4,4	23,8
7. Administração	27,3	11 808	2,1	3,3	58,7
8. Administração e agropecuária	5,9	12 449	2,1	3,4	65,0
9. Administração, serviços e comércio	13,4	32 522	2,7	3,8	40,3

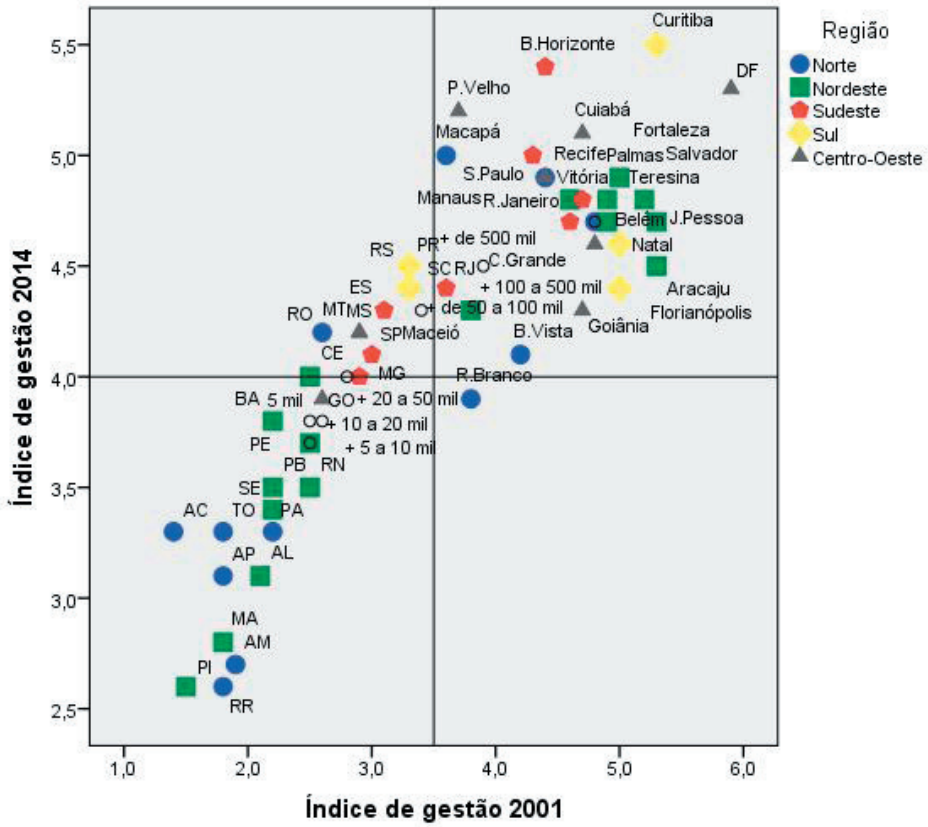
Fonte: IBGE. Pesquisa de Informações Básicas Municipais e Produto Interno Bruto dos Municípios Brasileiros

De fato, a média dos índices de gestão é mais elevada para os municípios onde existe a presença significativa do setor industrial, em suas combinações. Na comparação entre a predominância da agropecuária e da administração, a presença deste último setor parece trazer as médias do índice para seus menores valores. Embora o crescimento da média no período examinado tenha sido maior onde ocorre predominância da administração pública.

O peso do PIB junto ao peso populacional está relacionado com o desenvolvimento econômico e institucional.

O Gráfico 2 permite visualizar a correspondência entre os índices de gestão para os anos de 2001 e 2014 com os indicadores espaciais, permitindo verificar a existência de padrão geográfico para o indicador.

Gráfico 2 - Correlação entre o índice de gestão, por Unidades da Federação, capitais e faixas de tamanho da população, segundo as Grande Regiões - 2001/2014



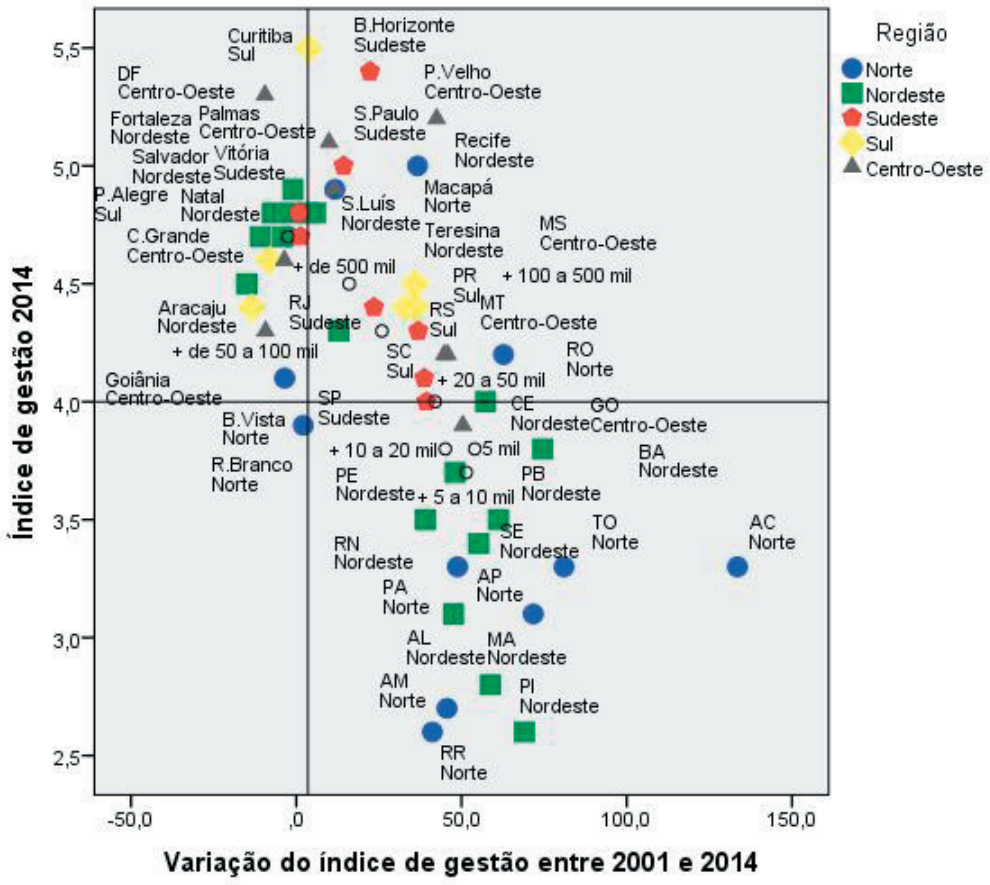
Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2001/2014.

O gráfico mostra uma correlação positiva e forte entre os índices de gestão para os dois anos da análise (coeficiente de Pearson de 0,87). Desta forma, pode-se confirmar a hipótese de associação entre desenvolvimento institucional e econômico.

No *continuum* que vai do Piauí até Brasília, observa-se o melhor posicionamento positivo em geral para os estados e municípios das Regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste. Os índices são maiores para os municípios mais populosos entre 100 e 500 mil e mais de 500 mil habitantes, e ainda para as capitais das Unidades da Federação. Pode se inferir deste modo, a mencionada influência dos fatores econômicos, modernização, urbanização e densidade populacional, além das diferenças regionais presentes no País, como correlatos ao desenvolvimento institucional, mensurado pelo índice de gestão.

O Gráfico 3 traz a correlação entre o índice de gestão para o ano de 2014 e a variação relativa entre 2001 e 2014. O índice de Pearson mostrou um valor de -0,68, indicando que o crescimento do índice foi mais significativo, em geral para aquelas áreas onde o índice era menor. Assim, observa-se um aumento maior para estados do Norte e Nordeste, especialmente para municípios menos populosos com até 50 mil habitantes, com exceção da faixa com mais de 100 a 500 mil habitantes. Estados das Regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste tiveram uma variação mais reduzida ou mesmo negativa, o mesmo ocorrendo com as capitais.

Gráfico 3 - Correlação entre o índice de gestão de 2014 e a variação relativa do índice entre 2001 e 2014, por Unidades da Federação, capitais e faixas de tamanho da população, segundo as Grandes Regiões



Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2001/2014.

Considerações finais

A melhoria da capacidade institucional dos municípios brasileiros, após a promulgação da Constituição Federal, foi observada, através do índice de gestão aqui apresentado, entre os anos de 2001 e 2014, ainda que acompanhada pelo ritmo lento de descentralização administrativa.

Uma das características importantes deste período é a ampliação da máquina pública para o atendimento da população, com uma leve redução da proporção de servidores estatutários (62,7% para 61,1%), e ao mesmo tempo uma maior qualificação do quadro funcional, com o aumento de servidores com curso de nível superior. Estes dois aspectos combinados à maior proporção de servidores municipais em relação à população do município, sugere uma maior qualificação, extensão e relativa estabilidade do quadro funcional.

Verificou-se, ainda e de forma geral, a informatização de cadastros municipais fiscais, a ampliação de instrumentos de planejamento e criação de conselhos municipais que mostram algum nível de articulação do poder local com a sociedade

civil. Embora tenha também aumentado, o nível de consorciamento de serviços municipais ainda é restrito.

O índice de gestão municipal, ora proposto, evidencia, portanto, a melhoria da capacidade institucional, mostrando ainda uma coerência para a variação do indicador nos dois pontos do período, referendando, portanto, a importância da Munic do IBGE para o monitoramento dos governos locais.

O índice é mais alto nas Regiões Sul e Sudeste e secundariamente no Centro-Oeste refletindo nas respectivas Unidades da Federação das Grandes Regiões. O índice aumenta conforme a urbanização, metropolização, capitais e municípios nas maiores faixas da população.

A data de instalação dos municípios não se mostrou uma variável importante, pois o índice de gestão aumentou para todas as faixas dos anos de existência dos municípios brasileiros.

Em outro momento, a análise associou a flutuação do índice com uma tipologia e nível de desenvolvimento econômico, a partir de informações do PIB. A hierarquização, a partir dos segmentos predominantes do PIB na escala municipal, efetivamente mostrou que municípios onde prevalece a indústria e serviços/comércio, detêm os mais altos índices de gestão, em contraste com aqueles onde os setores agropecuários e da administração pública apresentam médias menores para o índice.

Por fim, foram associados os dois índices para os anos de 2001 e 2014, assim como o índice de 2014 e o seu crescimento no período. Observou-se por um lado que a maior institucionalização municipal tem uma correspondência positiva e bem significativa com o seu desenvolvimento econômico, urbanização, metropolização e conurbação atestando a hipótese clássica para a oscilação dos dois indicadores, de acordo com a segmentação regional e geográfica clássica para o Brasil.

À luz da teoria moderna dos regimes urbanos, a hipótese de maior poder de barganha dos municípios mais populosos, urbanizados, com o PIB de perfil mais desenvolvido, é atestada, encontrando-se estes, de acordo com esta mesma teoria, sujeitos a serem mais autônomos, eficazes e democráticos.

No entanto, constatou-se como ressalva que entre estados e capitais com concomitante desenvolvimento institucional e econômico a correlação inverte o seu sentido, permanecendo significativa. Isto pode em tese ser explicado pelo padrão de desenvolvimento desigual entre as regiões na década, marcada pelo mais alto crescimento econômico das Regiões Nordeste e Centro-Oeste.

Outra explicação pode ser o maior poder de barganha junto aos entes estaduais e federal por parte dos municípios de menor porte populacional e mais pobres. Pode-se ainda supor que a possibilidade de captação de recursos por parte dos municípios exigiu-lhes um maior desenvolvimento institucional. Para os municípios com população entre 100 e 500 mil habitantes, o índice teve um aumento expressivo, de certa forma contrariando um padrão geográfico para o seu crescimento.

Somente com o desdobramento deste estudo e do exame dos subíndices aqui propostos e sua associação com os indicadores geográficos e econômicos podem

fornecer os elementos para uma melhor compreensão dos padrões e da dinâmica da gestão municipal.

De qualquer forma, ainda que o nível de capacidade institucional não seja totalmente efetivo, observou-se um avanço, seguido de uma redução de distâncias, embora ainda permaneçam *pari passu* com o desenvolvimento econômico e social desigualmente agudo no País.

Serviços públicos como medida de governança: um enfoque sobre as pesquisas do IBGE

*Luanda Botelho**

O termo "governança" foi bastante difundido a partir da década de 1980. Estudos e pesquisas direcionaram suas atenções para as práticas e atividades de gestão. Governança passou, então, a se referir a todos os processos de governar, sejam eles conduzidos pelo governo, pelo mercado ou por uma rede (*network*), sobre uma família, uma organização ou um território, tanto por meio de leis e normas, quanto por outros poderes e linguagens. Por um lado, governança remete ao que o governo faz para os cidadãos e o que as organizações fazem para seus membros, públicos interessados e empregados e, por outro, às mudanças nas práticas organizacionais no seio do setor público, das corporações e da ordem global (BEVIR, 2012). Governança do setor público, governança corporativa, boa governança, governança democrática e governança eletrônica são expressões que despontaram nesse contexto.

De modo geral, existe consenso em torno desse conceito básico de governança. Contudo, em estudos, projetos e na construção de estatísticas, varia o foco conferido às suas distintas dimensões, por cada autor ou instituição, de acordo com a finalidade envolvida. A leitura dos escritos sobre o tema permite concluir que investigar e produzir estatísticas de governança não é tarefa simples, justamente em razão dessa multiplicidade de dimensões.

* Tecnologista em Informações Geográficas e Estatísticas.

O presente capítulo pretende abordar investigações de governança do setor público, especificamente aquelas que resultam em estatísticas de acesso, qualidade e capacidade de resposta *(responsiveness*) dos serviços públicos, bem como de satisfação dos cidadãos com esses serviços. Para tanto, em um primeiro momento, situará a questão dos serviços públicos no arcabouço das recomendações e estudos internacionais sobre estatísticas de governança. Em seguida, jogará luz sobre pesquisas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, com foco sobre questionários, apresentação de resultados e indicadores, em cotejo com o relatório *Government at a glance 2017*, da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE (Organisation for Economic Co-operation and Development - OECD) (GOVERNMENT..., 2017).

Os serviços públicos como uma medida de governança nas recomendações e estudos internacionais

Os serviços públicos podem ser definidos como "[...] toda atividade material que a lei atribui ao Estado para que a exerça diretamente ou por meio de seus delegados, com o objetivo de satisfazer concretamente às necessidades coletivas, sob regime jurídico total ou parcialmente público." (DI PIETRO, 2007, p. 90). A Constituição Federal prevê, em seu Art. 175, que a prestação de serviços públicos é atribuição do Poder Público, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão.

O acesso, a qualidade, a capacidade de resposta e a satisfação que os cidadãos de um país têm com seus serviços públicos aparecem como componentes das estatísticas de governança em uma série de recomendações, estudos e agendas internacionais. No entanto, a falta de instrumentos e metodologias padronizadas, tanto em nível nacional, quanto internacional, prejudica a comparabilidade das estatísticas sobre serviços públicos como dimensão de governança. A dificuldade em distinguir os serviços oferecidos diretamente pelo Poder Público e os intermediados por atores privados, pelo chamado terceiro setor ou por algum arranjo entre eles também constitui um óbice para a comparação internacional.

Conhecer as principais recomendações, estudos e agendas sobre o tema permitirá refletir sobre as pesquisas do IBGE, identificando eventuais lacunas e caminhos a serem seguidos.

Indicadores de Governança Global

O Banco Mundial tem papel central para as estatísticas de governança do setor público, na medida em que fomentou o desenvolvimento dos Indicadores de Governança Global - IGG (Worldwide Governance Indicators - WGI), programa conduzido pelos pesquisadores Daniel Kaufmann e Aart Kraay, pioneiros na comparação internacional de medidas de governança. O Banco Mundial define governança como:

> As tradições e instituições pelas quais a autoridade em um país é exercida. Isso inclui o processo pelo qual os governos são selecionados, monitorados e substituídos; a capacidade do governo efetivamente formular e implantar políticas eficientes; e o respeito dos cidadãos e do Estado por instituições que regulam as interações econômicas e sociais entre eles (WORLDWIDE..., 2019, tradução nossa).

O IGG mensura seis dimensões de governança do setor público para mais de 200 países, com resultados apresentados entre 1996 e 2017: 1. voz e responsabilização; 2. estabilidade política; 3. efetividade do governo; 4. qualidade regulatória; 5. Estado de Direito; 6. controle da corrupção. Para cada uma dessas dimensões é construído um indicador agregado a partir de vários outros indicadores, cujos dados provêm de mais de 30 organizações ao redor do mundo. Cada indicador é redimensionado para uma escala de 0 a 1 e, em seguida, recorre-se a um modelo estatístico para construir uma média desses indicadores[1].

A dimensão "efetividade do governo" abarca a percepção dos cidadãos sobre os serviços públicos, a qualidade dos serviços e o seu grau de independência de pressões políticas, a qualidade da formulação e implantação de políticas públicas e a credibilidade do compromisso governamental com tais políticas (GOVERNMENT... 2019). Ou seja, os serviços públicos são avaliados tanto por uma perspectiva subjetiva – dos cidadãos – quanto por aspectos objetivos – como cobertura e resultados.

O indicador agregado para a efetividade de governo, no que tange a essa perspectiva subjetiva, engloba indicadores como satisfação com o sistema de transporte público, satisfação com estradas e rodovias e satisfação com o sistema educacional. Dentre os indicadores que mensuram aspectos objetivos, constam a abrangência da cobertura da escola pública, dos serviços básicos de saúde, de saneamento básico, da rede elétrica e da infraestrutura de transportes; a qualidade da educação primária e da administração pública; a capacidade de atender necessidades educacionais e de aprimorar os serviços de saúde.

Na publicação que marcou uma década do trabalho do IGG, concluiu-se que é possível medir governança e utilizar essas medidas para comparações e análises de políticas. Demonstrou-se, ainda, que países em desenvolvimento não necessariamente têm piores problemas de governança que os países desenvolvidos e que é possível incrementar a governança pública no curto prazo (A DECADE..., 2007).

Grupo de Praia em Estatísticas da Governança e Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável

Criado em março de 2015, no âmbito da Comissão de Estatística da Organização das Nações Unidas - ONU, o Grupo de Praia em Estatísticas da Governança (Praia Group on Governance Statistics) foi atribuído do desenvolvimento de conceitos, metodologia e instrumentos para a produção de estatísticas de governança do setor público[2].

Para o Grupo, em seu sentido mais amplo, "[...] governança concerne às variadas instituições, mecanismos e práticas por meio dos quais um país exerce sua autoridade governamental, desempenha suas responsabilidades e administra os recursos públicos." (PRAIA GROUP ON GOVERNANCE STATISTICS, 2018, p. 3, tradução nossa). Entendendo governança como um termo neutro, descritivo do arranjo de decisões políticas, o Grupo aponta a necessidade de "boa governança" para o alcance de melhores resultados para uma população.

---

1 Para informações mais detalhadas sobre o IGG, suas dimensões e metodologia, consultar: http://info.worldbank.org/governance/wgi/#doc-methodology.

2 Para informações mais detalhadas, consultar o capítulo **Estudos de governança no Brasil e no mundo** da presente publicação e o portal do Grupo de Praia na Internet em: http://ine.cv/praiagroup/index.html

O Grupo aborda a temática da governança a partir de nove dimensões: 1. direitos humanos; 2. participação; 3. abertura (*openness*); 4. acesso e qualidade da justiça; 5. responsabilização (*accountability*); 6. capacidade de resposta (*responsiveness*); 7. efetividade do governo; 8. ausência de corrupção e 9. segurança (safety and security). Nesse arranjo proposto pelo Grupo de Praia, após diversas consultas a organismos internacionais e órgãos nacionais de estatística, os serviços públicos aparecem no escopo de algumas dimensões, por exemplo: nos direitos humanos, com a garantia dos direitos à moradia, saúde, educação e segurança social como medida de governança; no que tange ao acesso à justiça e confiança no Poder Judiciário; na capacidade de reposta (*responsiveness*), com a satisfação dos cidadãos com os serviços.

O Grupo de Praia planeja lançar um manual de estatísticas de governança. A previsão é que o manual seja apresentado à Comissão de Estatística da ONU em março de 2020. Paralelamente, tem colaborado no desenvolvimento de metodologia para indicadores do Objetivo 16 da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável[3].

O Objetivo 16 da Agenda 2030, "promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis" (OBJETIVO..., 2019) trata da questão da governança pública e endereça a dimensão dos serviços públicos em suas metas. Destaca-se a meta 16.6 "Desenvolver instituições eficazes, responsáveis e transparentes em todos os níveis", cujo indicador global 16.6.2, "proporção da população satisfeita com a última experiência com serviços públicos", foi recentemente reclassificado pelo Grupo Interagencial de Especialistas dos Indicadores dos ODS (IAEG-SDG, em sua sigla em inglês[4]) de *tier 3* – metodologia e coleta de dados pelos países ainda não completamente disponível – para *tier 2* – com metodologia definida.

Vale ressaltar que a Agenda 2030 também contempla, no âmbito de seus demais objetivos, uma série de indicadores com o potencial de medir cobertura e resultados dos serviços públicos, em especial nas áreas de educação, saúde e saneamento.

O Brasil é um dos países-membro do Grupo de Praia e também é signatário da Agenda 2030, tendo sido o IBGE, ao lado do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA, atribuído do assessoramento permanente à Comissão Nacional para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (Decreto n. 8.892, de 27.10.2016).

Government at a glance

Em sua 5ª edição, a publicação da OCDE *Government at a glance 2017* traz uma seção sobre a prestação de serviços públicos aos cidadãos, com foco nos serviços de saúde, educação e justiça. A publicação explica que o acesso a serviços depende da capacidade dos cidadãos de custeá-los – quando não providos por agentes públicos – da proximidade geográfica e do acesso a informação necessária para obter

3 Para informações mais detalhadas sobre a Agenda 2030, consultar: https://indicadoresods.ibge.gov.br/.

4 Para informações mais detalhadas, consultar: https://unstats.un.org/sdgs/iaeg-sdgs/members.

esses serviços. A capacidade de resposta endereça questões como a cortesia e o tratamento dispensado aos cidadãos, o tempo de prestação do serviço e a atenção a necessidades especiais. Já a qualidade refere-se à consistência da entrega efetiva dos serviços e de seus resultados (GOVERNMENT..., 2017).

Com base nesses referenciais, são compilados para os países da OCDE os indicadores para saúde, educação e justiça, conforme o Quadro a seguir. De acordo com a publicação, tais indicadores foram selecionados pelos critérios de relevância política, da disponibilidade dos dados e pela ausência de ambiguidades na interpretação dos dados.

Quadro - Indicadores de acesso, capacidade de resposta e qualidade dos serviços públicos, segundo o *Government at a glance 2017*

Saúde			
Acesso	Cobertura dos serviços de saúde	Gastos com saúde no orçamento familiar	Necessidades não atendidas
Capacidade de resposta	Obteve atendimento médico no mesmo dia ou no dia seguinte na última vez que precisou	Esperou 6 dias ou mais por atendimento médico na última vez que precisou	Tempo de espera pelo atendimento com um especialista
Qualidade	Taxa de mortalidade por ataque cardíaco	Taxa de mortalidade por derrame vascular-cerebral	Taxa de mortalidade por câncer de mama entre as mulheres
Educação			
Acesso	Gastos privados com educação	Taxa de frequência escolar bruta das crianças com 4 anos	Taxa de ingresso no ensino superior
Capacidade de resposta	Índice de falta de infra-estrutura escolar e material didático	Escolas com sala e equipe para auxílio nos estudos	Uso de métodos didáticos adaptados às necessidades dos alunos
Qualidade	PISA - pontuação média em ciências	PISA - pontuação média em matemática	PISA - pontuação média em leitura
Justiça			
Acesso	Pessoas com acesso à Justiça civil	Mecanismos alternativos de resolução de conflitos são acessíveis, imparciais e efetivos	
Capacidade de resposta	Tempo de resolução de casos não criminais em 1ª instância	Tempo de resolução de litígios civis e comerciais em 1ª instância	Tempo de resolução de casos administrativos em 1ª instância
Qualidade	Efetividade das decisões da Justiça civil	A Justiça civil é livre de influência imprópria do governo	Pessoas não usam violência em disputas pessoais

Fonte: Government at a glance 2017. Paris: Organisation for Economic Co-Operation and Development - OECD, 2017. 277 p. Disponível em: https://www.oecd-ilibrary.org/governance/government-at-a-glance-2017_gov_glance-2017-en. Acesso em: jul. 2019.

Para os indicadores de satisfação dos cidadãos com os serviços públicos, o *Government at a glance 2017* conta com os resultados da pesquisa *Gallup World Poll,* realizada nos países da OCDE e parceiros, com base em amostras de 1 000 habitantes. As perguntas usadas na investigação para os serviços de saúde, educação e justiça são:

1. Na cidade ou na área em que você vive, você está satisfeito ou insatisfeito com a disponibilidade e a qualidade dos cuidados de saúde?

2. Na cidade ou na área em que você vive, você está satisfeito ou insatisfeito com o sistema educacional ou as escolas?

3. No seu país, você confia ou não confia no sistema judicial e nos tribunais?

Apesar do recurso ao mesmo questionário em todos os países investigados, alerta-se que a comparação dos resultados deve ser feita com cautela, uma vez que a satisfação dos cidadãos com serviços pode sofrer influência de fatores culturais, de campanhas midiáticas, entre outros. Ou seja, não reflete necessariamente o acesso, a qualidade e a capacidade de resposta dos mesmos.

Com os indicadores de acesso, capacidade de resposta e qualidade dos serviços públicos, o *Government at a glance 2017* apresenta quadros de pontuação para os países da OCDE, que indicam a posição de cada país com relação aos indicadores analisados e se houve melhora ou piora no período de referência. Busca-se, assim, identificar áreas prioritárias para ações com vistas ao incremento dos serviços públicos em cada país.

Produção do IBGE

Diante das múltiplas possibilidades de mensuração da governança por meio de indicadores de serviços públicos, optamos por abordar a produção do IBGE tendo como a publicação de referência o *Government at a glance 2017,* que apresenta indicadores de acesso, capacidade de resposta, qualidade e satisfação com os serviços de saúde, educação e Justiça.

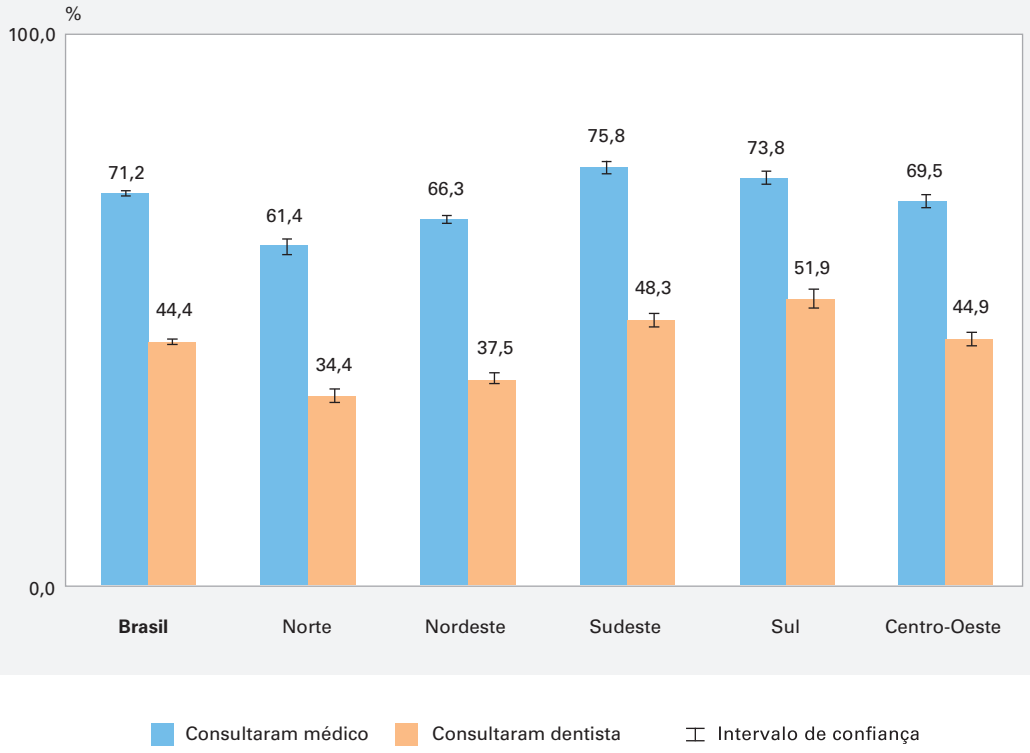
Indicadores para os serviços de saúde

De acordo com o *Government at a glance 2017*, na maioria dos países, o setor público proporciona maior cobertura de serviços hospitalares e consultas médicas, enquanto as despesas particulares são mais altas com medicamentos, saúde bucal, óculos e outros instrumentos para a visão, o que resultaria em maior demanda insatisfeita com relação aos últimos serviços. O IBGE investiga o acesso a serviços de saúde em especial a partir de duas pesquisas: os indicadores de cobertura e necessidades não atendidas são captados pela Pesquisa Nacional de Saúde - PNS e o de gasto com saúde no orçamento familiar pela Pesquisa de Orçamentos Familiares - POF. A

PNS foi aplicada em 2013[5] e a POF em 1987-1988, 1995-1996, 2002-2003, 2008-2009 e 2017-2018, a última edição com resultados ainda não divulgados[6].

A PNS investigou a proporção de pessoas que consultaram médico e dentista nos 12 meses anteriores à pesquisa e verificou, em compasso com *Government at a glance 2017*, que a cobertura médica era mais ampla que a odontológica (PESQUISA..., 2015). Além disso, para ambos os serviços, foram constatadas desigualdades regionais e em função de certas características da população – como cor ou raça e nível de instrução (Gráfico 2) – o que aponta um desafio em termos de governança: como equalizar os serviços que são oferecidos para a população?

Gráfico 1 - Proporção de pessoas que consultaram médico ou dentista, na população residente, no período de referência dos últimos 12 meses, com indicação do intervalo de confiança de 95%, segundo as Grandes Regiões - 2013

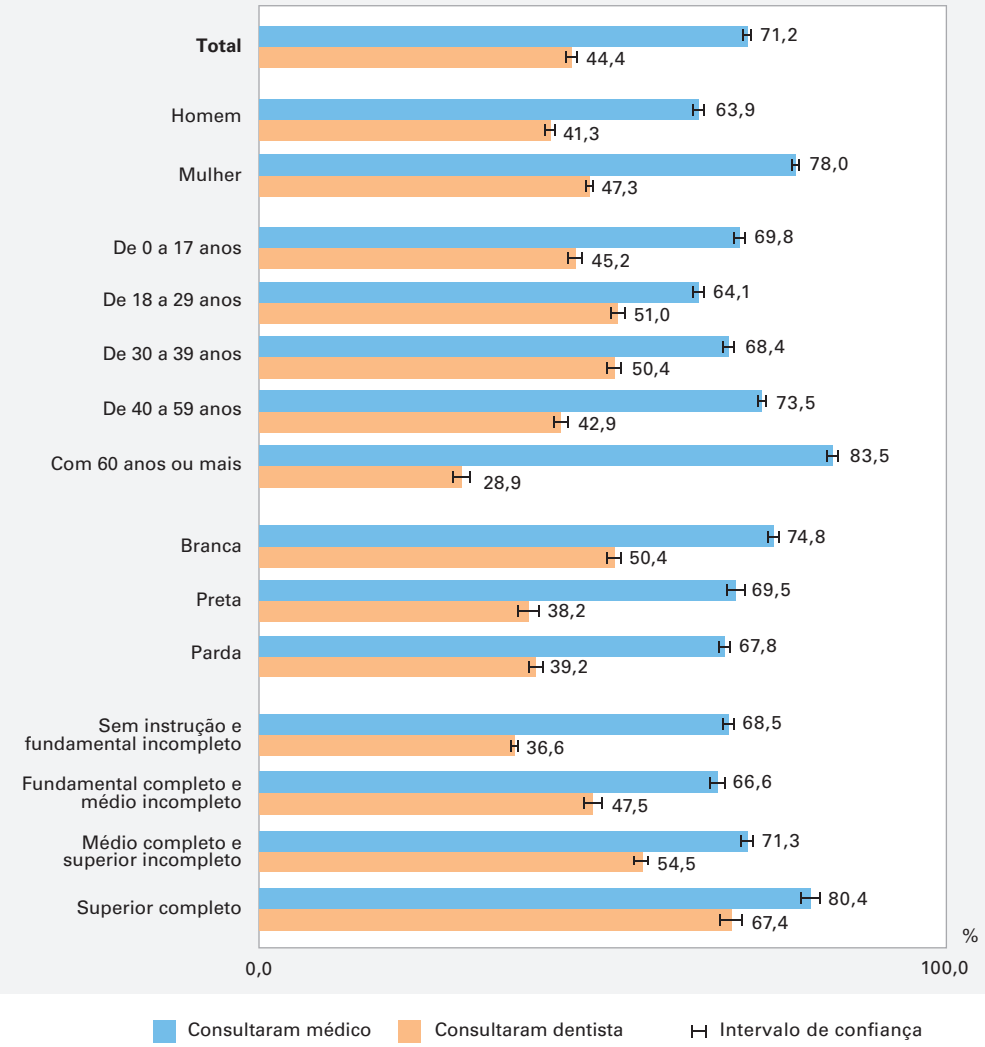


Fonte: Pesquisa nacional de saúde 2013: acesso e utilização dos serviços de saúde, acidentes e violências: Brasil, Grandes Regiões e Unidades da Federação. Rio de Janeiro: IBGE, 2015. p. 38, 40. Disponível em: https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/saude/9160-pesquisa-nacional-de-saude.html?edicao=9162&t=publicacoes. Acesso em: jun. 2019.

[5] Antes da PNS, a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - PNAD teve suplementos especiais de saúde nas edições de 1998, 2003 e 2008. A próxima edição da PNS tem como período previsto para a coleta de dados o 2º semestre de 2019. Para informações mais detalhadas, consultar a página da PNS, na Internet, no endereço: https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/saude/9160-pesquisa-nacional-de-saude.html.

[6] A POF foi precedida pelo Estudo Nacional da Despesa Familiar - ENDEF 1974-1975. Para informações mais detalhadas, consultar a página da POF, na Internet, no endereço: https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9050-pesquisa-de-orcamentos-familiares.html.

Gráfico 2 - Proporção de pessoas que consultaram médico ou dentista, na população residente, no período de referência dos últimos 12 meses, com indicação do intervalo de confiança de 95%, segundo o sexo, os grupos de idade, a cor ou raça e o nível de instrução - Brasil - 2013

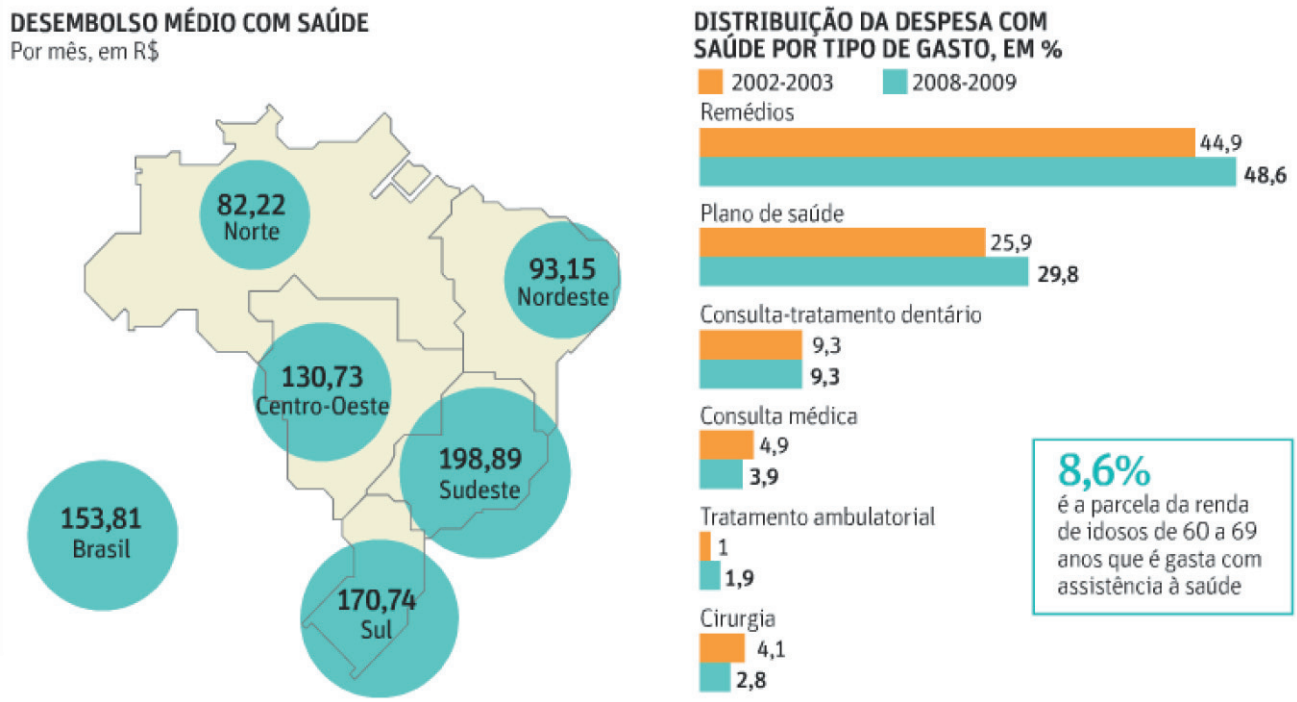


Fonte: Pesquisa nacional de saúde 2013: acesso e utilização dos serviços de saúde, acidentes e violências: Brasil,Grandes Regiões e Unidades da Federação. Rio de Janeiro: IBGE, 2015. p. 39, 40. Disponível em: https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/saude/9160-pesquisa-nacional-de-saude.html?edicao=9162&t=publicacoes. Acesso em: jun. 2019.

A POF, por sua vez, contribui para a construção de um panorama do acesso à saúde, medindo a despesa monetária e não monetária média mensal familiar e sua distribuição por modalidade de despesa. Os gastos com saúde considerados são aqueles pagos por serviços ou produtos diretamente pelos moradores, quando não há oferta pelo setor público nem por plano de saúde, tal como previsto no *Government at a glance 2017.*

Para os anos de 2008 e 2009, o desembolso com saúde atingia R$ 153,81 do total de R$ 2 626,31, ou seja, correspondia a 5,9% da despesa média mensal familiar. A Região Sudeste foi a que apresentou o maior desembolso com saúde, tanto em valor absoluto (R$ 198,89), quanto relativo (6,3%), e a Região Norte o menor desembolso (R$ 82,22 e 4,1%). Desagregando essa informação por tipo de gasto com saúde realizado, vê-se que quase metade do valor era destinado à aquisição de medicamentos (PESQUISA..., 2010a).

Figura 1 - Infográfico da POF 2008-2009 sobre despesas com saúde



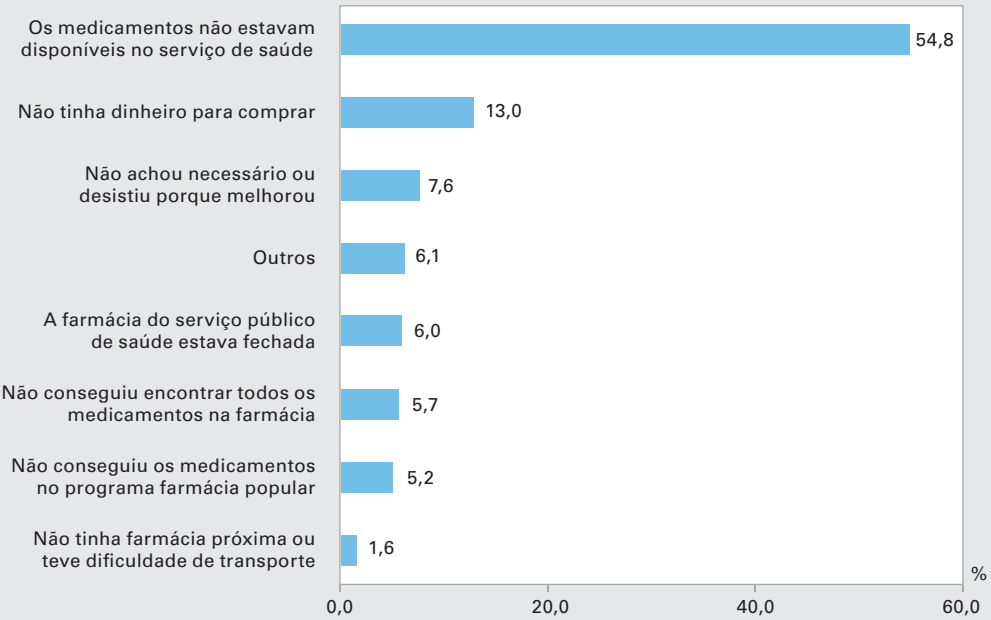
Fonte: Pesquisa de orçamentos familiares 2008-2009: lançamento da coleta das informações. Rio de Janeiro: IBGE, 2010. p 30. Disponível em: https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/media/com_mediaibge/arquivos/8cfb31944ce83176b89b588ce541252e.pdf. Acesso em: jul. 2019.

Na publicação da OCDE, o indicador sobre as necessidades não atendidas foi construído a partir da pergunta aos informantes se nos últimos 12 meses houve alguma ocasião em que tinham necessitado de consulta médica, mas não foram atendidos. Em caso afirmativo, perguntou-se, ainda, o motivo pelo qual não houve atendimento (financeiro, geográfico e lista de espera).

Na PNS, o atendimento às necessidades de saúde foi investigado considerando as pessoas que tinham procurado atendimento em estabelecimento, serviço ou com profissional de saúde nas duas semanas anteriores à Pesquisa. A esse grupo, que representava 15,3% da população, foi perguntado se conseguiram atendimento na primeira vez em que procuraram. Entre os que não conseguiram, 4,7% dos que procuraram, foi perquirido o principal motivo. Os resultados apontaram que 38,8% responderam não haver médico atendendo e 32,7% que não conseguiu vaga ou pegar senha. Ainda entre os que não conseguiram, a investigação prosseguiu para saber se voltaram a procurar atendimento pela mesma razão e, em caso de novamente não terem sido atendidos, o motivo do insucesso na última oportunidade.

Para os que conseguiram atendimento (95,3% dos que procuraram), foi indagado se houve prescrição de medicamentos e, em caso afirmativo (64,8% dos que conseguiram), se obtiveram os medicamentos prescritos. Para os que não obtiveram todos os medicamentos (17,5% dos que tiveram prescrição), foi perguntado o motivo pelo que isso aconteceu. A esse respeito, merece destaque que, tal como nos resultados divulgados para os que não conseguiram atendimento, o principal motivo de não obter medicamento também aponta para problemas de oferta do serviço, visto que 54,8% afirmaram que não havia medicamentos disponíveis no serviço de saúde, conforme o Gráfico 3.

Gráfico 3 - Distribuição percentual de pessoas que não conseguiram obter todos os medicamentos receitados no último atendimento de saúde realizado, segundo o motivo - Brasil - 2013



Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Trabalho e Rendimento, Pesquisa Nacional de Saúde 2013.

A Pesquisa também focalizou as pessoas que não tinham procurado atendimento de saúde nas duas semanas de referência. A esse grupo foi aplicada questão para identificar o motivo pelo qual não houve procura, distinguindo aqueles que realmente não tiveram necessidade dos que não procuraram por algum fator relacionado à oferta ou percepção dos serviços disponíveis.

Apesar da PNS ter questionado se os cidadãos conseguiram atendimento de saúde na primeira vez em que procuraram, não é possível por meio dos resultados dessa questão construir os indicadores de tempo de resposta sugeridos no *Government at a glance 2017*. Afinal, o respondente pode ter conseguido agendar uma consulta, mas a PNS não perquiriu quanto tempo depois essa consulta efetivamente ocorreu.

A PNS abordou a capacidade de resposta pelo aspecto do tratamento dispensado aos cidadãos. De fato, a Pesquisa perguntou quem já se sentiu discriminado no serviço de saúde. Outro levantamento do IBGE que investigou esse aspecto foi a Pesquisa das Características Étnico-Raciais da População - PCERP[7], que indagou sobre as situações em que a cor ou raça influencia a vida das pessoas no Brasil e entre as situações listadas aos informantes constava saúde, educação, repartições públicas e relação com a polícia/justiça.

As pesquisas do IBGE aplicadas até hoje não captaram informações necessárias para a construção dos demais indicadores de capacidade de resposta e qualidade dos serviços de saúde propostos pelo *Government at glance 2017*, elencados na Tabela 1

[7] Para informações mais detalhadas sobre a PCERP, consultar a página da Pesquisa, na Internet, no endereço: https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9372-caracteristicas-etnico-raciais-da-populacao.html.

deste capítulo e captados para 11 países da OCDE por meio da Commonwealth Fund International Health Policy Surveys. Para esses indicadores – taxa de mortalidade por ataque cardíaco, por acidente vascular cerebral e por câncer de mama entre as mulheres – recomenda-se a consulta aos registros administrativos do Ministério da Saúde, consolidados pelo Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde - DATASUS[8].

Com relação à satisfação dos cidadãos com os serviços, a POF contou com pergunta sobre como os informantes avaliavam as condições de moradia da família em relação a uma série de serviços, dentre eles educação e saúde, de modo semelhante à Gallup World Pool, aplicada aos países da OCDE e parceiros.

Já a PNS investigou a satisfação dos cidadãos com atendimentos específicos: o último recebido em saúde bucal e também o último atendimento médico, quando realizados até um ano antes da Pesquisa. Enquanto para o atendimento em saúde bucal, há apenas um quesito sobre a avaliação geral do serviço, para o atendimento médico investiga-se a satisfação do usuário com uma série de aspectos. Em 2013, os aspectos com pior avaliação por parte dos usuários de serviço médico foram tempo de espera até ser atendido (21,0% consideraram regular e 20,0% ruim ou muito ruim) e liberdade em escolher o médico (18,9% regular e 20,3% ruim ou muito ruim).

Figura 2 - Questionário da PNS 2013

X20. De um modo geral, como o(a) sr(a) avalia o atendimento recebido quanto:

a. À disponibilidade de equipamentos necessários para a consulta médica?	1. Muito bom	2. Bom	3. Regular	4. Ruim	5. Muito ruim	(siga X20b)
b. Ao espaço disponível para a consulta médica?	1. Muito bom	2. Bom	3. Regular	4. Ruim	5. Muito ruim	(siga X20c)
c. Ao tempo gasto com deslocamento?	1. Muito bom	2. Bom	3. Regular	4. Ruim	5. Muito ruim	(siga X20d)
d. Ao tempo de espera até ser atendido?	1. Muito bom	2. Bom	3. Regular	4. Ruim	5. Muito ruim	(siga X20e)
e. À forma como os atendentes o/a receberam?	1. Muito bom	2. Bom	3. Regular	4. Ruim	5. Muito ruim	(siga X20f)
f. À limpeza das instalações, incluindo os banheiros?	1. Muito bom	2. Bom	3. Regular	4. Ruim	5. Muito ruim	(siga X22)

X22. De um modo geral, como o(a) sr(a) avalia o atendimento recebido quanto:

a. Às habilidades do médico para tratá-lo (a)?	1. Muito bom	2. Bom	3. Regular	4. Ruim	5. Muito ruim	(siga X22b)
b. Ao respeito do médico na maneira de atendê-lo(a)?	1. Muito bom	2. Bom	3. Regular	4. Ruim	5. Muito ruim	(siga X22c)
c. À clareza nas explicações do médico?	1. Muito bom	2. Bom	3. Regular	4. Ruim	5. Muito ruim	(siga X22d)
d. À disponibilidade de tempo para fazer perguntas sobre o seu problema ou tratamento?	1. Muito bom	2. Bom	3. Regular	4. Ruim	5. Muito ruim	(siga X22e)
e. À possibilidade de falar em privacidade com o médico?	1. Muito bom	2. Bom	3. Regular	4. Ruim	5. Muito ruim	(siga X22f)
f. À liberdade em escolher o médico?	1. Muito bom	2. Bom	3. Regular	4. Ruim	5. Muito ruim	(siga X25)

Fonte: Pesquisa nacional de saúde 2013: questionário dos moradores do domicílio. Rio de Janeiro: IBGE, 2013. p. 51-52. Disponível em: http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/instrumentos_de_coleta/doc2962.pdf. Acesso em: jul. 2019.

[8] Para informações mais detalhadas sobre estatísticas vitais produzidas pelo Ministério da Saúde, consultar a página do DATASUS, na Internet, no endereço: http://datasus.saude.gov.br/informacoes-de-saude/tabnet/estatisticas-vitais.

Por último, mas não menos importante, merece menção a Pesquisa Nacional de Saúde do Escolar - PeNSE, aplicada em escolas pelo IBGE, em convênio com o Ministério da Saúde e apoio do Ministério da Educação, em 2009, 2012 e 2015[9], estando em campo em 2019. Com população-alvo específica, a Pesquisa busca identificar e mensurar os fatores de risco e proteção à saúde dos adolescentes, coletando informações sobre cobertura de serviços de saúde e necessidades não atendidas, bem como sobre características das escolas, como saneamento e a existência de políticas de assistência à saúde.

Indicadores para os serviços de educação

Para medir acesso à educação, o *Government at a glance 2017* aponta três indicadores: gastos privados com educação, taxa de frequência escolar bruta das crianças de 4 anos de idade e taxa de primeiro ingresso no ensino superior.

Com relação aos gastos privados com educação, na publicação da OCDE, o indicador contabiliza toda despesa privada direta com estabelecimentos educacionais, ainda que essa despesa seja parcialmente coberta com recursos públicos, por exemplo, por meio de crédito estudantil. Para o Brasil, gastos privados com educação foram medidos na POF, mas a Pesquisa computa gastos que provêm diretamente do orçamento familiar e englobam não apenas os desembolsos com taxas e mensalidades de estabelecimentos de educação, como também material didático e técnico, artigos e uniforme escolares, entre outros.

Esse indicador também tem potencial para revelar desigualdades regionais e sociais. Com efeito, o Gráfico 4 apresenta grande disparidade entre os gastos com educação de uma família que tenha como pessoa de referência um empregador (R$ 207,98) e os de uma família cuja pessoa de referência seja um trabalhador doméstico (R$ 24,04).

No Brasil, a frequência escolar é obrigatória a partir dos 4 anos de idade[10], o que reforça a necessidade de o serviço estar disponível para os cidadãos. Além disso, o Plano Nacional de Educação - PNE[11], institucionalizado pela a Lei n. 13.005, de 25.06.2014, tinha como meta número 1 alcançar a universalização da educação infantil para crianças de 4 e 5 anos de idade até 2016. A Constituição Federal confere a competência para manter os programas de educação infantil aos municípios, mas compromete também a União e os estados, atribuídos de cooperação técnica e financeira, ou seja, a governança da educação infantil é tema relativo a todos os níveis de governo.

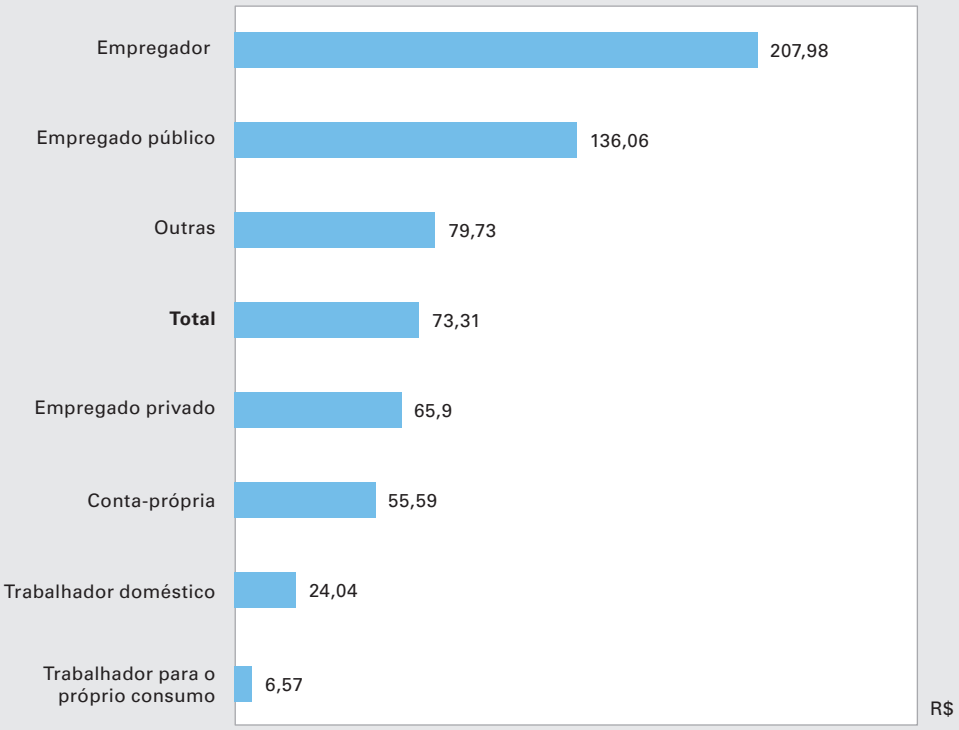
---

9 Para informações mais detalhadas sobre a PeNSE, consultar a página da Pesquisa, na Internet, no endereço: https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/saude/9134-pesquisa-nacional-de-saude-do-escolar.html.

10 Previsto na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDB (Lei n. 9.394 de 20.12.1996, alterada pela Lei n. 12.796 de 04.04.2013).

11 Para informações mais detalhadas, consultar a página do PNE, na Internet, no endereço: http://pne.mec.gov.br.

Gráfico 4 - Despesas monetária e não monetária média mensal familiar com educação, segundo a posição na ocupação principal da pessoa de referência da família - Brasil - período 2008-2009



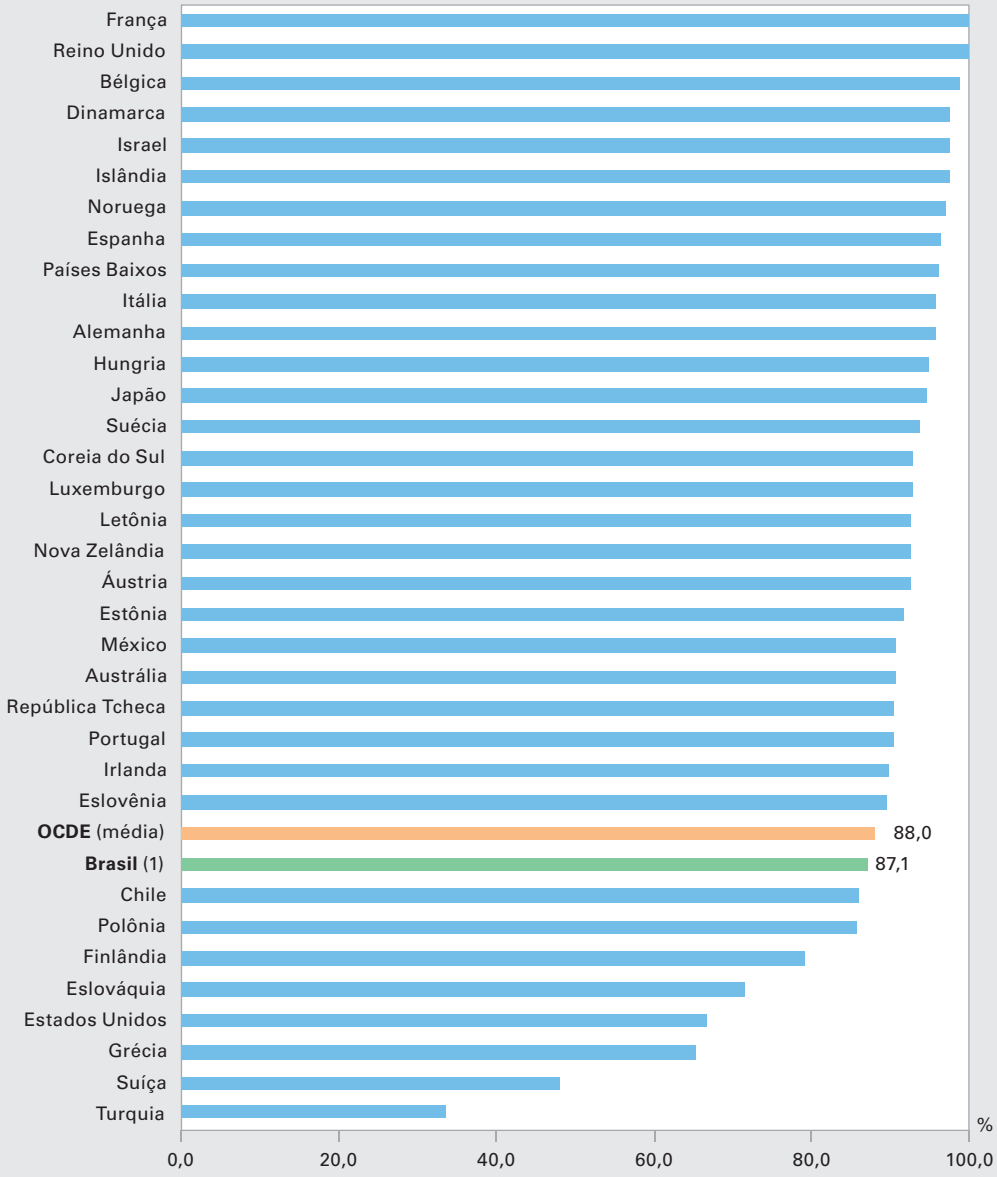
Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Trabalho e Rendimento, Pesquisa de Orçamentos Familiares 2008-2009.

Apesar da obrigatoriedade da educação infantil a partir dos 4 anos e da meta 1 do PNE, a *Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira 2018*, elaborada com os resultados do módulo anual de educação da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua - PNAD Contínua[12], apontou que, em 2017, 87,1% das crianças com 4 anos frequentava a escola (SÍNTESE..., 2018). O resultado, conforme o Gráfico 5, deixou o Brasil atrás da maioria dos países da OCDE nesse quesito, sendo que os dados para os países da OCDE são para 2016.

Por meio dos dados da PNAD Contínua, além de analisar desigualdades regionais e entre grupos populacionais, é possível identificar os motivos de não-frequência à escola, abordando diretamente óbices ao acesso por razões financeiras, proximidade geográfica dos estabelecimentos de ensino, entre outros. É possível, ainda, comparar a abrangência das redes pública e privada de ensino, o que proporciona informações importantes para a governança do serviço, em especial a respeito do público das duas redes.

12 Para informações mais detalhadas sobre a PNAD Contínua, consultar a página da Pesquisa, na Internet, no endereço: https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/17270-pnad-continua.html

Gráfico 5 - Proporção de crianças de 4 anos de idade que frequentavam escola ou creche, segundo os países da OCDE e o Brasil - 2016/2017



Fonte: 1. Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira 2018. Rio de Janeiro: IBGE, 2018. 151 p. (Estudos e pesquisas. Informação demográfica e socioeconômica, n. 39). Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101629.pdf. Acesso em: jul. 2019. 2. Education at a glance 2018: OECD indicators. Paris: Organisation for Economic Co-Operation and Development - OECD, 2018. 458 p. Disponível em: https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/eag-2018-en.pdf?expires=1560773450&id=id&accname=guest&checksum=72598C66F3C57DF9090300172BE40266. Acesso em: jun. 2019.

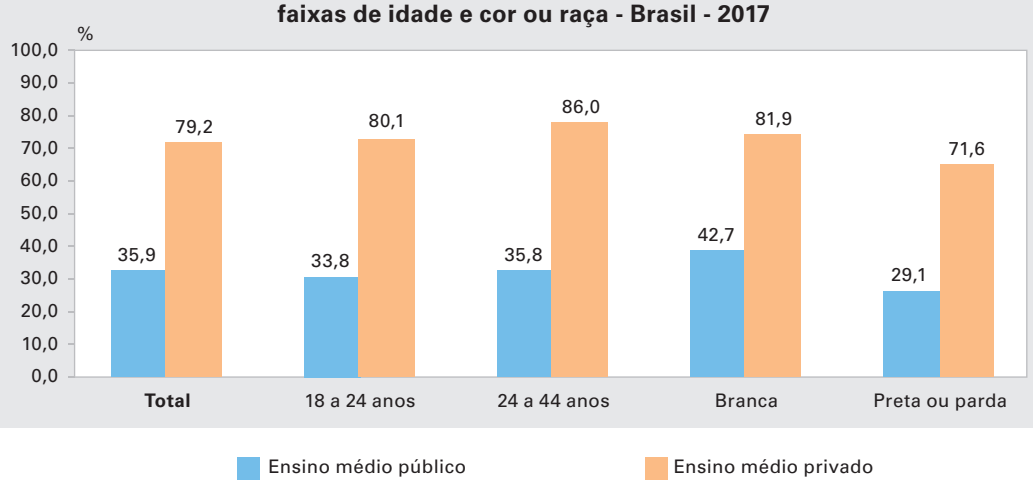
Tal como o indicador para a educação infantil, a taxa de primeiro ingresso ao ensino superior foi selecionada pelo *Government at a glance 2017* para abordar o acesso à educação, por tratar de etapa do percurso escolar em que o acesso está mais dependente da capacidade da unidade familiar de arcar com os custos financeiros envolvidos. Para o cálculo dessa taxa, tem-se como numerador os estudantes de um determinado grupo etário que estão ingressando no ensino superior pela primeira vez e como denominador o total de pessoas desse mesmo grupo etário.

Tendo em vista que, no Brasil, sequer metade (46,1%) da população a partir de 25 anos de idade tinha ensino médio completo – a qualificação mínima exigida para cursar o ensino superior –, outros indicadores parecem mais pertinentes para abordar o acesso a esse nível de ensino e orientar a gestão do serviço. São eles a taxa ajustada de frequência escolar líquida e a taxa de ingresso ao ensino superior, ambos passíveis de construção a partir dos dados da PNAD Contínua e divulgados na *Síntese de indicadores sociais 2018*.

A taxa ajustada de frequência escolar líquida monitora a adequação entre a idade dos estudantes e o nível de ensino frequentado, sendo um importante indicador do acesso à educação, especialmente do atraso escolar. Assim, dividindo-se o número das pessoas de 18 a 24 anos de idade frequentando o ensino superior, pelo total de pessoas dessa faixa etária, o resultado foi uma taxa de 23,2%, em 2017.

Já a taxa de ingresso ao ensino superior representa o percentual da população com a qualificação mínima exigida para cursar o ensino superior e que de fato ingressou o nível de ensino, independentemente de tê-lo ou não concluído. Dentre os resultados apresentados na *Síntese de indicadores sociais 2018*, pode ser destacado, para a reflexão do acesso ao serviço, a importante diferença verificada entre a taxa de ingresso dos estudantes provenientes da rede privada de ensino e a dos estudantes oriundos da rede pública (Gráfico 6). Em 2017, a primeira (79,2%) foi mais que o dobro da segunda (35,9%).

Gráfico 6 - Taxa de ingresso no ensino superior da população com ensino médio completo, por rede do ensino médio concluído, segundo faixas de idade e cor ou raça - Brasil - 2017



Fonte: Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira 2018. Rio de Janeiro: IBGE, 2018. p. 29. (Estudos e pesquisas. Informação demográfica e socioeconômica, n. 39). Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101629.pdf. Acesso em: jul. 2019.

Se por um lado a PNAD contínua produz informações anuais (e trimestrais, para uma menor gama de tópicos) para o tema da educação, é importante ressaltar que propicia resultados apenas para estados e municípios das capitais. Para informações sobre todos os municípios do País, é necessário recorrer aos dados do Censo Demográfico[13].

[13] Para informações mais detalhadas, consultar a página do Censo Demográfico, na Internet, no endereço: https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/22827-censo-2020-censo4.html?=&t=o-que-e.

Tanto os indicadores de qualidade, quanto os de capacidade de resposta dos serviços de educação propostos pelo *Government at glance 2017* são captados por meio do Programa Internacional de Avaliação de Estudantes - PISA[14], aplicado nacionalmente a uma amostra de estudantes matriculados a partir do 7º ano do ensino fundamental. O Brasil, como país parceiro da OCDE, participa do programa, sob a coordenação do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP.

Em sua última edição com resultados já divulgados, lançada em 2015, o PISA avaliou as áreas do conhecimento de Literatura, Matemática, Ciências, Competência financeira e Resolução cooperativa de problemas. Além disso, por meio de questionários direcionados a alunos, professores e escolas, coleta informações para a produção de indicadores demográficos, socioeconômicos e educacionais, de modo a tentar explicar como essas variáveis podem se relacionar com o desempenho escolar. Desse modo, serve de subsídio para a gestão dos serviços educacionais e propicia a comparação internacional.

A respeito da satisfação dos cidadãos com os serviços de educação, no âmbito da produção do IBGE, além da POF, já citada no tópico sobre os serviços de saúde, podemos mencionar o módulo anual de educação da PNAD Contínua que está sendo aplicado em 2019 e será divulgado em 2020. O módulo conta com quesito para investigar se o principal motivo pelo qual uma criança de 0 a 5 anos não frequenta a escola consiste em o responsável não considerar a escola boa, segura ou adaptada para crianças com deficiência.

Indicadores para os serviços de Justiça

Tanto os indicadores de acesso, quanto os indicadores de qualidade dos serviços de Justiça consolidados no *Government at glance 2017* provêm do World Justice Project General Population Poll 2016[15]. Trata-se de um projeto que conduz uma pesquisa amostral aplicada nas três maiores cidades dos mais de 100 países participantes, inclusive o Brasil, e que, com base nos resultados, constrói um índice do Estado de Direito, que agrega como dimensões os poderes governamentais, ausência de corrupção, governo aberto, direitos fundamentais, segurança e ordem, força obrigatória das leis, Justiça Civil e Justiça Criminal (THE WORLD..., 2019).

Sobre o acesso à Justiça Civil, a pesquisa investiga se, nos 12 meses anteriores à aplicação, os informantes haviam se envolvido em disputas de direito não-criminal e violência doméstica. Entre os que haviam se envolvido nessas disputas, identificou-se quem não buscou a Justiça para sua resolução e a razão pelo qual não efetuaram essa busca. Segundo a publicação devem ser consideradas como barreiras de acesso à Justiça razões como "não saber o que fazer ou onde ir", "o local era muito longe", "custava caro" e "os processos são demorados". Para os demais indicadores de acesso e qualidade dos serviços de Justiça, a World Justice Project General Population Poll consulta também profissionais e acadêmicos do Direito.

---

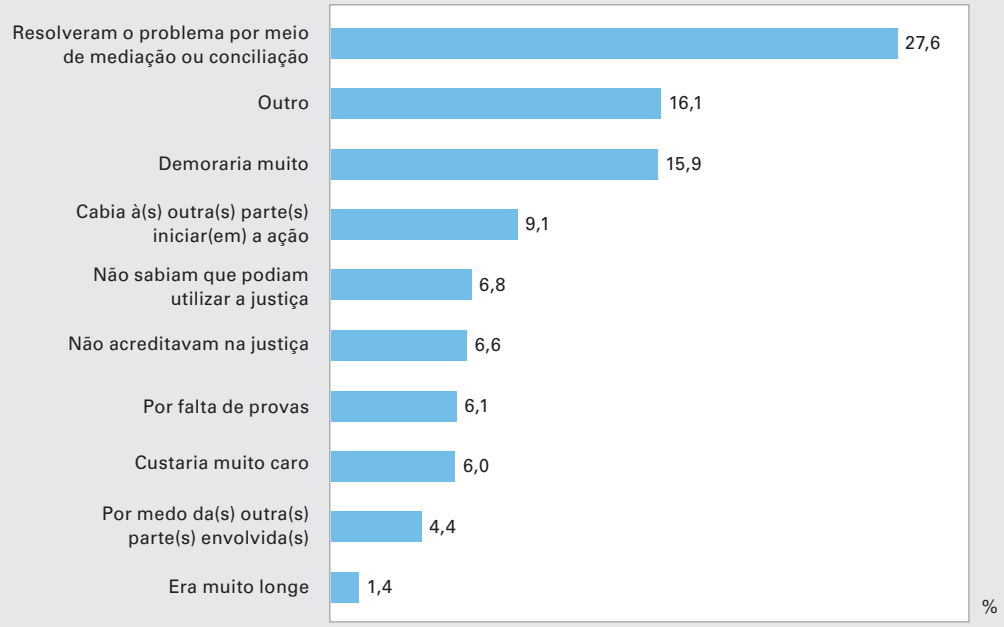
14 Para informações mais detalhadas sobre o PISA, consultar a página no INEP, na Internet, no endereço: http://portal.inep.gov.br/pisa.

15 Para informações mais detalhadas sobre o World Justice Project General Population Poll, consultar a página do World Justice Project, na Internet, no endereço: https://worldjusticeproject.org/our-work/wjp-rule-law-index/special-reports/global-insights-access-justice.

O IBGE investigou acesso à Justiça em 2009, em um suplemento da PNAD[16]. Seguindo sequência semelhante à da pesquisa aplicada aos países da OCDE, investigou quem havia se envolvido em alguma situação de conflito, mas no período de referência de 5 anos. Para quem respondeu ter se envolvido em conflito, com relação àquele considerado mais grave, foi perguntado onde haviam procurado solução. Ao grupo que não procurou qualquer solução ou que não procurou por meio da Justiça, foi perguntado o motivo pelo qual não o fizeram. Os resultados apontaram que, dentre as pessoas que vivenciaram uma situação de conflito no período de referência e não procuraram a Justiça para solucioná-lo, 30,1% foram motivadas por fatores que configuram uma barreira de acesso.

Este suplemento da PNAD não proporcionou indicador para medir se os mecanismos alternativos de disputa existentes eram acessíveis, imparciais e efetivos, mas propiciou identificar, entre as pessoas que estiveram envolvidas em conflito, qual forma de solução buscaram para resolver aquele considerado mais grave. Os resultados demonstraram que a Justiça é a forma de solução mais acionada para dirimir conflitos (Gráficos 7 e 8).

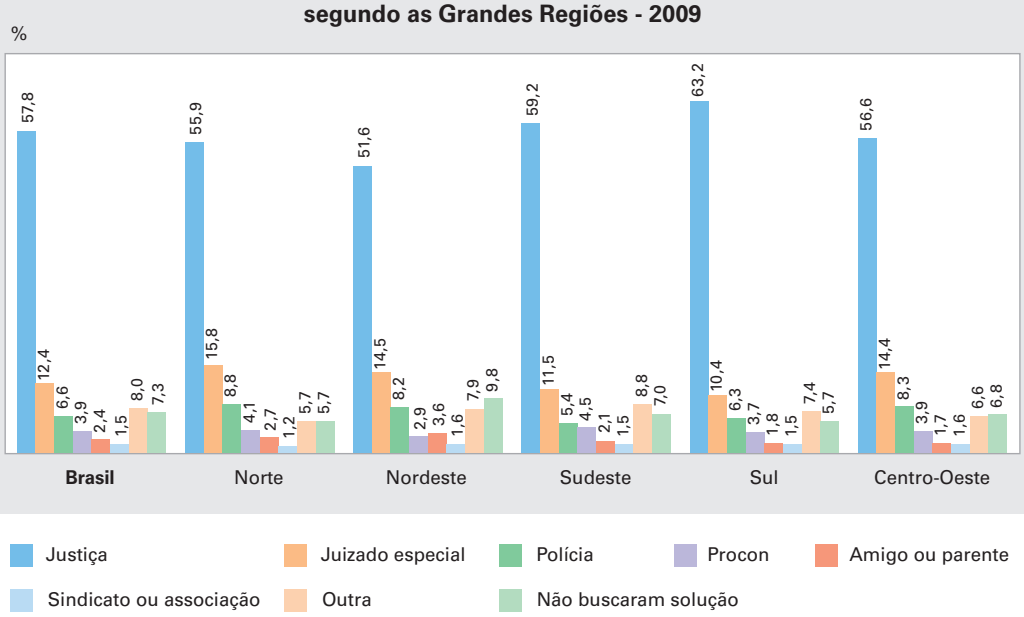
Gráfico 7 - Distribuição das pessoas de 18 anos ou mais de idade que não procuraram a justiça para solucionar a situação de conflito mais grave em que se envolveram, no período de referência de 5 anos, por principal motivo de não terem procurado a justiça - Brasil - 2009



Fonte: Características da vitimização e do acesso à justiça no Brasil 2009. Rio de Janeiro: IBGE, 2010. p. 64. Acima do título: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios. Disponível em: https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/19898-suplementos-pnad3.html?edicao=10452&t=publicacoes.

16 Para informações mais detalhadas sobre a PNAD, consultar a página da Pesquisa, na Internet, no endereço: https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9127-pesquisa-nacional-por-amostra-de-domicilios.html?=&t=o-que-e.

Gráfico 8 - Distribuição das pessoas de 18 anos ou mais de idade que tiveram situação de conflito, no período de referência de 5 anos, por busca de solução e forma de buscar solução para a situação de conflito mais grave em que se envolveram, segundo as Grandes Regiões - 2009

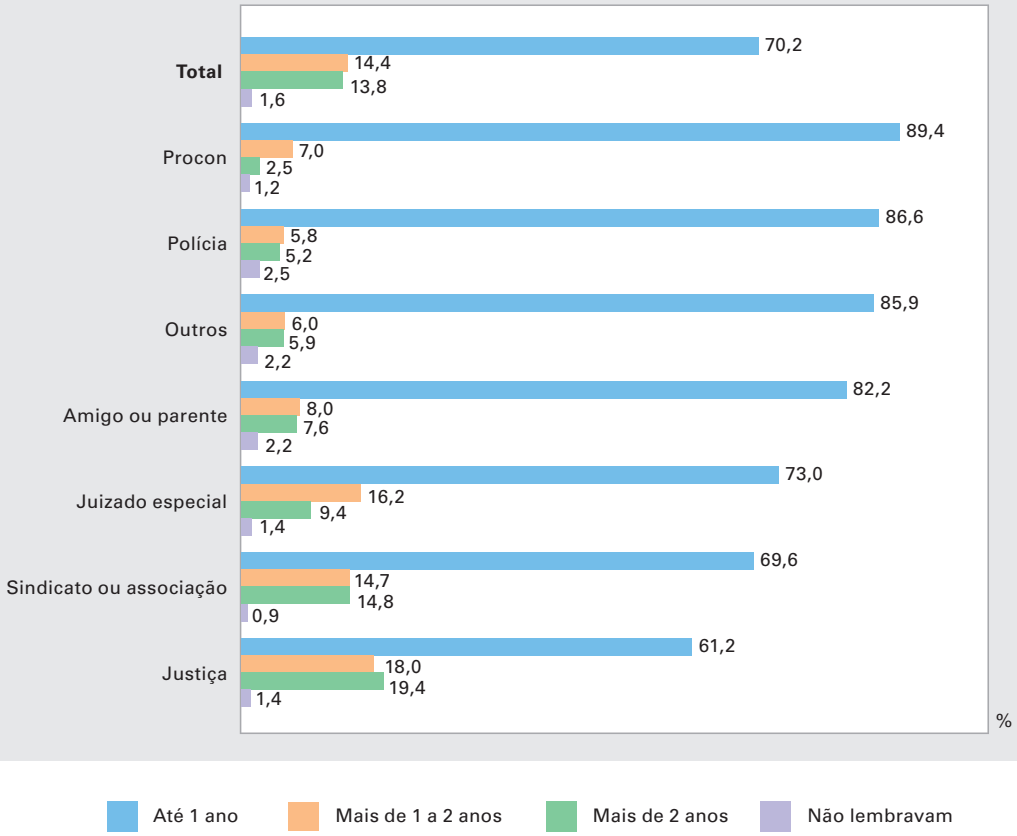


Fonte: Características da vitimização e do acesso à justiça no Brasil 2009. Rio de Janeiro: IBGE, 2010. p. 62. Acima do título: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios. Disponível em: https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/19898-suplementos-pnad3.html?edicao=10452&t=publicacoes.

A propósito da capacidade de resposta da Justiça, o *Government at a glance 2017* recomenda indicadores que mensuram o tempo de resolução de processos judiciais, segundo o ramo da Justiça dos processos. O relatório *Justiça em Números*, elaborado anualmente pelo Departamento de Pesquisas Judiciárias do Conselho Nacional de Justiça - CNJ, com base nos registros administrativos de todos os tribunais do País, apresenta indicadores de tempo de tramitação dos processos. Os indicadores são desagregados segundo a competência hierárquica, tendo como referência o tempo até a sentença, o tempo até a baixa do processo e a média da duração dos processos ainda pendentes de decisão (JUSTIÇA..., 2018). Com efeito, o *Justiça em Números* é a mais relevante publicação sobre estatísticas do Poder Judiciário brasileiro e conta com uma ampla gama de indicadores de produtividade da Justiça.

No âmbito do IBGE, o suplemento de *Características da vitimização e do acesso à justiça no Brasil* da PNAD 2009 investigou o tempo que se passou entre o início e a solução do conflito, para aqueles informantes que responderam ter buscado resolver o conflito mais grave em que estiveram envolvidos e também quem foi o principal responsável pela solução. Desse modo, é possível destacar em quanto tempo se resolveram as situações conflituosas levadas à Justiça e se ela foi efetivamente a responsável pela resolução. Nesta oportunidade, a Justiça, exclusive os juizados especiais, foi apontada como o mecanismo mais lento de resolução, com 61,2% dos casos resolvidos em até 1 ano, o que pode estar relacionado tanto com o funcionamento do Poder Judiciário, quanto com uma maior complexidade das causas.

Gráfico 9 - Distribuição das pessoas de 18 anos ou mais de idade que tiveram solução para a situação de conflito mais grave em que se envolveram, no período de referência de 5 anos, por tempo decorrido desde o início até a solução da situação, segundo a forma de buscar solução - Brasil - 2009



Fonte: Características da vitimização e do acesso à justiça no Brasil 2009. Rio de Janeiro: IBGE, 2010. p. 63. Acima do título: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios. Disponível em: https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/19898-suplementos-pnad3.html?edicao=10452&t=publicacoes.

Sobre satisfação com os serviços de Justiça, nem o IBGE, nem o CNJ produzem informações.

Indicadores sobre outros serviços

Além de educação, saúde e Justiça, as pesquisas do IBGE investigam uma série de outros serviços prestados aos cidadãos. Indicadores de acesso a serviços, com ênfase em cobertura, podem ser construídos a partir da PNAD Contínua, com periodicidade anual e informações desagregadas até os municípios das capitais. São exemplos de serviços investigados pela PNAD Contínua o saneamento básico e o acesso à Internet. Também o Censo Demográfico proporciona indicadores de acesso a serviços, mas com periodicidade decenal e capacidade de gerar informações para todos os municípios e, inclusive, para divisões inframunicipais. O Censo Demográfico 2010, além do saneamento, investigou características do entorno dos domicílios, captando informações sobre iluminação pública e outros elementos no escopo do planejamento urbano.

A PNAD Contínua e o Censo vêm contemplando, ainda, a dimensão das despesas particulares para o acesso a serviços, identificando os gastos com aluguel para habitação. A partir dessa informação, em conjunto com a da renda domiciliar, é possível calcular o ônus excessivo com aluguel, isto é, identificar os domicílios em que se gasta a partir de 30% da renda com aluguel. Essa dimensão das despesas é um dos principais objetos de estudo da POF, abarcando, além dos gastos com habitação, educação e saúde, aqueles destinados ao custeio de transportes, lazer e cultura.

Outra função do Censo Demográfico é a contagem populacional, que subsidia as projeções populacionais. O cruzamento das projeções populacionais com as Estatísticas do Registro Civil permite a obtenção do sub-registro dos nascimentos, ou seja, do conjunto de nascimentos não registrados no ano ou até o fim do primeiro trimestre do ano seguinte.[17] Denota, portanto, falta de acesso a serviços cartoriais.

A capacidade de resposta aparece, por sua vez, no suplemento de *Características da vitimização e do acesso à justiça no Brasil* da PNAD 2009, que identificou pessoas vítimas de furto, roubo e agressão física e indagou se elas haviam procurado a polícia. Em caso negativo, foi perquirido qual o principal motivo e apareciam como opções "não acreditava na polícia" e "não queria envolver a polícia". Em caso positivo, perguntou-se, ainda, se foi feito registro de ocorrência e, na hipótese de o registro não ter sido feito, buscou-se identificar se o motivo foi a polícia ter se recusado.

No tocante ao aspecto da infraestrutura gestora e o funcionamento da prestação de serviços, a Pesquisa de Informações Básicas Municipais - Munic e a Pesquisa de Informações Básicas Estaduais - Estadic levantam informações para todos os municípios e estados brasileiros, além do Distrito Federal. Sobre as duas pesquisas, recomenda-se a leitura do capítulo **Indicadores de governança municipal, estadual e distrital no Brasil com dados da Munic (2005/2017) e da Estadic (2012/2017)**.

A Pesquisa de Entidades de Assistência Social Privadas sem Fins Lucrativos - PEAS, produto de parceria com o extinto Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, foi realizada pelo IBGE em 2006 e 2013 (com segunda etapa em 2014-2015)[18]. A PEAS também focalizou infraestrutura de gestão e funcionamento de serviços, especificamente no setor socioassistencial. Com efeito, a Pesquisa localizou, dimensionou e avaliou as entidades privadas sem fins lucrativos que conduzem serviços, programas, projetos ou fornecem benefícios assistenciais. A partir dos dados coletados, é possível traçar o perfil e a faixa etária do público-alvo desses serviços, identificar os meios de entrada dos usuários e a existência de critérios de seleção para atendimento, entre outras características das atividades das entidades investigadas.

A Pesquisa Nacional de Saneamento Básico - PNSB, realizada em 2000 e 2008, e em campo em 2019, averigua as condições do saneamento básico junto às prefeituras e empresas contratadas para a execução desses serviços em todos os municípios do País[19]. A PNSB propicia a análise da oferta e da qualidade dos serviços de abastecimento de água, rede de esgoto e coleta de lixo; do manejo de resíduos sólidos e das águas pluviais; das condições ambientais e suas interações com a saúde e a qualidade de vida da população.

---

17 Para informações mais detalhadas sobre as Estatísticas do Registro Civil, consultar a página da publicação, na Internet, no endereço: https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9110-estatisticas-do-registro-civil.html.

18 Para informações mais detalhadas sobre a PEAS, consultar a página da Pesquisa, na Internet, no endereço: https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/protecao-social/9021-pesquisa-de-entidades-de-assistencia-social-privadas-sem-fins-lucrativos.html.

19 Para informações mais detalhadas sobre a PNSB, consultar a página da Pesquisa, na Internet, no endereço: https://www.ibge.gov.br/estatisticas/multidominio/meio-ambiente/9073-pesquisa-nacional-de-saneamento-basico.html?=&t=o-que-e.

Outro trabalho do IBGE com periodicidade eventual é a Pesquisa de Assistência Médico-Sanitária - AMS[20]. A investigação, conduzida na última oportunidade em 2009, teve como objeto os estabelecimentos de saúde, compilando dados sobre o número de estabelecimentos existentes, por esfera administrativa, condição de funcionamento, categoria e tipo de atendimento; serviços oferecidos, por agente financiador (Sistema Único de Saúde - SUS, plano de saúde e particular); pessoal ocupado; leitos existentes e volume de internações; equipamentos, entre outros aspectos.

Considerações finais

As pesquisas do IBGE proporcionam uma ampla gama de indicadores para mensurar a governança dos serviços públicos no Brasil. Indicadores que contribuem, ainda, para a compreensão de desigualdades regionais e entre os grupos populacionais.

Entretanto, como se constatou no decorrer deste capítulo, persistem importantes lacunas na produção de estatísticas sobre acesso, capacidade de resposta, qualidade e satisfação com os serviços públicos pelo Instituto. A primeira lacuna diz respeito à produção de dados para a totalidade dos municípios, sendo a principal fonte desses dados o Censo Demográfico, de periodicidade decenal. Ocorre que o Brasil é organizado em um federalismo tripartite e o texto constitucional atribui aos municípios competência de prover serviços de saúde, educação, saneamento, cultura, habitação, entre outros. Assim, esse nível de governo, tal e qual os governos federal, estaduais e distrital não pode prescindir de informação para a boa governança. Alguns países, como a França e os Estados Unidos[21], avançaram na realização de um "censo contínuo", de forma a ter informações com capilaridade geográfica e mais recorrentes do que a cada dez anos. O IBGE avaliou tal tipo de investigação[22], mas sem continuidade, pois há elevado custo (em um país com a dimensão do Brasil) e as dificuldades de não haver garantia orçamentária de forma regular.

Além disso, muitos temas não são investigados com periodicidade regular. O caso mais claro é o da Justiça, cujo último levantamento feito pelo IBGE data de 2009 e não há previsão de quando será empreendido o próximo. Acrescente-se que, a PNAD Contínua, pesquisa mais frequente, focaliza predominantemente o acesso aos serviços, sem investigação sistemática sobre capacidade de resposta, qualidade e satisfação dos cidadãos.

Por tais motivos, ao trabalho do IBGE, é preciso somar os registros administrativos de outros órgãos governamentais e projetos internacionais aplicados no País para melhor mensurar os serviços públicos como dimensão de governança, com atenção aos Princípios Fundamentais das Estatísticas Oficiais[23].

---

[20] Para informações mais detalhadas sobre a AMS, consultar a página da Pesquisa, na Internet, no endereço: https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/saude/9067-pesquisa-de-assistencia-medico-sanitaria.html.

[21] Para informações mais detalhadas, consultar a publicação *Understanding and using american community survey data* (2018) do United States Census Bureau.

[22] Para informações mais detalhadas, consultar a página do Estudo da modalidade de censo demográfico contínuo, na Internet, no endereço: https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo_continuo/default.shtm.

[23] Para informações mais detalhadas, consultar a página dos Princípios Fundamentais das Estatísticas Oficiais, na Internet, no endereço: https://ww2.ibge.gov.br/home/disseminacao/eventos/missao/principios_fundamentais_estatisticas.shtm

Referências

ABRANCHES. S. H. H. de. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Dados*: revista de ciências sociais, Rio de Janeiro: Universidade do Estado do Rio de Janeiro - UERJ: Instituto de Estudos Sociais e Políticos - IESP, v. 31, n. 1, p. 5-34, 2011. Disponível em: http://dados.iesp.uerj.br/artigos/?id=348. Acesso em: jun. 2019.

AMORAS, R. P. *et al*. (org.). *Panorama do controle interno no Brasil*: CONACI 2017. 3. ed. Belém: Conselho Nacional de Controle Interno - CONACI, 2017. 444 p. Disponível em: http://conaci.org.br/wp-content/uploads/2018/01/Panorama-do-Controle-Interno-Conaci-LIVRO_ED_3%C2%BA-.pdf. Acesso em: jun. 2019.

ARRECTCHE, M. *Democracia, federalismo e centralização no Brasil*. Rio de janeiro: Fundação Oswaldo Cruz - Fiocruz: Fundação Getúlio Vargas - FGV, 2012. 232 p.

ATHIAS, L. Governança, transparência e usos deTIC nas administrações municipais. *In*: TIC governo eletrônico 2017: pesquisa sobre o uso das tecnologias da informação e comunicação no setor público brasileiro. São Paulo: Comitê Gestor da Internet - CGI.br, Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação - Cetic.br, 2018. p. 61-73. Publicação bilíngue. Disponível em: https://www.cetic.br/media/docs/publicacoes/2/TIC_eGOV_2017_livro_eletronico.pdf. Acesso em: jun. 2019.

ATHIAS, L. *Projeto de governança (campo de investigação)*. Rio de Janeiro: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, 2017. Documento interno.

ATLAS geográfico escolar. Rio de Janeiro: IBGE, 2002. 1 atlas (200 p.). Escalas variam.

AVALIAÇÃO 360º. Brasília, DF: Controladoria-Geral da União, [2019]. Disponível em: http://www.portaltransparencia.gov.br/brasiltransparente?ordenarPor=posicao&direcao=asc. Acesso em: jun. 2019.

BANCO de indicadores. Aguascalientes [México]: Instituto Nacional de Estadística y Geografía - Inegi, 2019. Disponível em: https://www.inegi.org.mx/app/indicadores. Acesso em: jun. 2019.

BAUDRILLARD, J. *À sombra das maiorias silenciosas*: o fim do social e o surgimento das massas. Tradução Suely Bastos. 4.ed. São Paulo: Brasiliense, 1985. 84 p. Tradução de: A l'ombre des majorites silencieuses, ou, la fin du social: l'extase du socialisme. Disponível em: http://bibliotecadigital.puc-campinas.edu.br/services/e-books/Jean%20baudrillard-1.pdf. Acesso em jun. 2019.

BEAUMONT, J. *Measuring national well-being*: a discussion paper on domains and measures. London: Office for National Statistics - ONS, 2011. 35 p. Disponível em: http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20160105160709/http://www.ons.gov.uk/ons/dcp171766_240726.pdf. Acesso em: jun. 2019.

BERSCH, K.; BOTERO, S. Measuring governance: implications of conceptual choices. *The European Journal of Development Research*, Dordrecht: Springer Netherlands, v. 26, n. 1, p. 124-141, Jan. 2014.

BEVIR, M. *Governance*: a very short introduction. Oxford: Oxford University Press, 2012. 152 p.

BOBBIO, N. *A teoria das formas de governo*. Tradução de Sérgio Bath. 9. ed. Brasília, DF: Universidade de Brasília - UnB, 1997. 179 p. Tradução de: La teorie dele forme di governo nella storia del pensiero politico.

BOURDIEU, P. A opinião pública não existe. [Tradução de Ruth Joffily Dias]. *LesTemp Modernes*, Paris, n. 318, p. 1292-1304, 1973. Disponível em: http://disciplinas.stoa.usp.br/pluginfile.php/50619/mod_resource/content/1/A_Opini%C3%A3o_P%C3%BAblica_N%C3%A3o_Existe_(Pierre_Bourdieu).pdf. Acesso em: jun. 2019.

BRAGA, L. V.; ALVES, W. S.; FIGUEIREDO, R. M. da C.; SANTOS, R. R. dos. O papel do Governo Eletrônico no fortalecimento da governança do setor público. *Revista do Serviço Público*, Brasília, DF: Escola Nacional de Administração Pública - ENAP, v. 59, n. 1, p. 5-21, jan./mar. 2008. Disponível em: https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/137. Acesso em: jun. 2019.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: jun. 2019.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. Instrução normativa conjunta n. 1, de 10 de maio de 2016. Dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo federal. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, ano 153, n. 89, p. 14, 11 Maio 2016a. Disponível em: http://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/

Kujrw0TZC2Mb/content/id/21519355/do1-2016-05-11-instrucao-normativa-conjunta-n-1-de-10-de-maio-de-2016-21519197. Acesso em: jun. 2019.

BRASIL. Decreto n. 8.892 de 27 de outubro de 2016. Cria a Comissão Nacional para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, ano 153, n. 209, p. 1, 31 out. 2016b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/D8892.htm. Acesso em: jun. 2019.

BRASIL. Lei n. 12.796, de 4 de abril de 2013. Altera a Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para dispor sobre a formação dos profissionais da educação e dar outras providências. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, ano 150, n. 65, p. 1-2, 5 abr. 2013. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12796.htm. Acesso em: jun. 2019.

BRASIL. Lei n. 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF: seção 1, ano 151, n. 120, p. 1-7, 26 jun. 2014a. Edição extra. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm. Acesso em: jun. 2019.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Controladoria-Geral da União. Instrução normativa conjunta n. 1. de 10 de maio de 2016. Dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo federal. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, ano 153, n. 89, p. 14-17, 11 maio 2016c. Disponível em: http://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/21519355/do1-2016-05-11-instrucao-normativa-conjunta-n-1-de-10-de-maio-de-2016-21519197. Acesso em: jun. 2019.

BRASIL. Ministério Público Federal. *Ranking nacional de transparência:[2ª avaliação]*. Brasília, DF: MPF, [2019]. Disponível em: http://combateacorrupcao.mpf.mp.br/ranking/ranking/mapa-da-transparencia. Acesso em jun. 2019.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. *Guia da política de governança pública*. Brasília, DF, 2018a. Disponível em: http://www.cgu.gov.br/noticias/2018/12/governo-federal-lanca-guia-sobre-a-politica-de-governanca-publica/guia-politica-governanca-publica.pdf. Acesso em: jun. 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Dez passos para a boa governança*. Brasília, DF: TCU, 2014b. 28 p. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/10-passos-para-a-boa-governanca.htm. Acesso em: jun. 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Relatório de levantamento*. Brasília, DF, 2017. 130 p. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/governanca/governancapublica/organizacional/levantamento-2017. Acesso em: jun. 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Sumários executivos*: acompanhamento de governança pública organizacional 2018. Brasília, DF: 2018b. 20 p. Disponível: https://portal.tcu.gov.br/governanca/governancapublica/organizacional/levantamento-2018/resultados.htm. Acesso em: jul. 2019.

BRITTO, E. de. Governança e accountability no setor público: auditoria operacional como instrumento de controle de ações públicas a cargo do TCEMG. *Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais*, Belo Horizonte: TCE-MG, v. 32, n. 1, p. 53-70, jan./mar. 2014. Disponível em: https://revista1.tce.mg.gov.br/Content/Upload/Materia/2421.pdf. Acesso em: jun. 2019.

CARACTERÍSTICAS étnico-raciais da população: um estudo das categorias de classificação de cor ou raça: 2008. Rio de Janeiro: IBGE, 2011. 95 p. Acompanha 1 CD-ROM. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=284242. Acesso em: jun. 2019.

CARACTERÍSTICAS da vitimização e do acesso à justiça no Brasil: 2009. Rio de Janeiro: IBGE, 2010. 248 p. Acima do título: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios. Acompanha 1 CD-ROM. Disponível em: https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/19898-suplementos-pnad3.html?edicao=10452&t=sobre. Acesso em: jun. 2019.

CASTELLS, M. Communication, power and counter-power in the network society. *International Journal of Communication*, Los Angeles: University of Southern California, v. 1, p. 238-266, 2007. Disponível em: http://ijoc.org/index.php/ijoc/article/viewFile/46/35. Acesso em: jun. 2019.

COMISSÃO NACIONAL PARA OS ODS. *Plano de ação 2017-2019*. Brasília, DF: CNODS, 2017. 40 p. Disponível em: http://www4.planalto.gov.br/ods/publicacoes/plano-de-acao-da-cnods-2017-2019. Acesso em: jun. 2019.

THE COMPONENTS, conception and data priorities of governance data: some suggested variations on the CES working paper. NewYork: United Nations Development Programme - UNDP, 2017.

COMUNIDAD ANDINA. Secretaria General. *Marco conceptual metodológico de los* módulos de pobreza subjetiva, *gobernabilidad y democracia aplicados en las encuestas a hogares de la comunidad andina*. Lima, 2004. 59 p. (Documentos informativos). Disponível em: http://intranet.comunidadandina.org/documentos/DInformativos/SGdi597.pdf. Acesso em: jun. 2019.

CONCEPT note: expert meeting on measuring SDG 16 targets on Peace, inclusio and freedoms. Oslo: The Peace Research Institut Oslo - PRIO; United Nations Development Programme, 2016. 3 p. Disponível em: http://tapnetwork2030.org/wp-content/uploads/2016/02/UNDP-PRIO-Expert-Meeting-on-Measuring-SDG-16-ConceptNote.pdf. Acesso em: jun. 2019.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. *Parceria para governo aberto*. Brasília, DF, 2014. Disponível em: http://www.governoaberto.cgu.gov.br/a-ogp/o-que-e-a-iniciativa. Acesso em: jun. 2019.

CORRUPCIÓN: una revisión conceptual y metodológica. *En números, documentos de análisis y estadísticas*. Aguascalientes: Instituto Nacional de Estadística y Geografia - Inegi, v. 1, n. 7, 46 p., jul./sep. 2016. Disponível em: http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/Productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/702825090340.pdf. Acesso em: jul. 2019.

COUNTRY data report for Brazil, 1996-2014. *In*: WORLD BANK. *Worldwide governance indicators*. Washington, DC, 2015. Disponível em: https://info.worldbank.org/governance/wgi/#home. Acesso em: jul. 2019.

DAHL, R. A. *Poliarquia*: participação e oposição. Tradução de Celso Mauro Paciornik. São Paulo: EDUSP, 2015. 240 p. Tradução de: Polyarchy, participation and opposition. Publicado originalmente em 1971.

A DECADE measuring the quality of governance: governance matters 2007 world governance indicators, 1996-2006. Washington, DC: The International Bank for Reconstruction and Development - IBRD; The World Bank, 2007. 20 p. Annual indicators and underlyng data. Disponível em: http://info.worldbank.org/governance/wgi/pdf/booklet_decade_of_measuring_governance.pdf. Acesso em: jun. 2019.

DI PIETRO, M. S. Z. *Direito administrativo*. 20. ed. São Paulo: Atlas, 2007. 800 p.

DIERMEIER, D.; KREHBIEL, K. Institutionalism as a methodology. *Journal of Theoretical Politics*, Glasgow: Sage Journals, v. 15, n. 2, p. 123-144, Apr. 2003.

DINIZ, E. H.; BARBOSA, A. F.; JUNQUEIRA, A. R. B; PRADO, O. O governo eletrônico no Brasil: perspectiva histórica a partir de um modelo estruturado de análise. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas - FGV, v. 43, n. 1, p. 23-48, jan./fev. 2009. Disponível em: http://www.scielo.br/pdf/rap/v43n1/a03v43n1.pdf. Acesso em: jun. 2019.

DONABEDIAN, A. *The definition of quality and approaches to its assessment*. Ann Arbor: Health Administration Press, 1980. 163 p. (Explorations in quality assessment and monitoring, v. 1).

EDUCATION at a glance 2018: OECD indicators. Paris: Organisation for Economic Co-Operation and Development - OECD, 2018. 458 p. Disponível em: https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/eag-2018-en.pdf?expires=1560773450&id=id&accname=guest&checksum=72598C66F3C57DF9090300172BE40266. Acesso em: jun. 2019.

EISENHARDT, K. M. Agency theory: an assessment and review. *Academy of Management Review*, New York: Academy of Management, v. 14, n. 1, p. 57-74, Jan. 1989. Disponível em: http://www.jstor.org/stable/258191. Acesso em: jun. 2019.

ENCUESTA de Cohesión Social para la Prevención de la Violencia y la Delincuencia (ECOPRED). Aguascalientes [México]: Instituto Nacional de Estadística y Geografía - Inegi, [2015]. Disponível em: https://www.inegi.org.mx/programas/ecopred/2014/default.html. Acesso em: jun. 2019.

ENCUESTA Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG). Aguascalientes [México]: Instituto Nacional de Estadística y Geografía - Inegi, [2018a]. Disponível em: https://www.inegi.org.mx/programas/encig/2017/. Acesso em: jun. 2019.

ENCUESTA Nacional de Calidad Regulatoria e Impacto Gubernamental de Empresas (ENCRIGE). Aguascalientes [México]: Instituto Nacional de Estadística y Geografía - Inegi, [2017]. Disponível em: https://www.inegi.org.mx/programas/encrige/2016/. Acesso em: jun. 2019.

ENCUESTA Nacional de Victimización de Empresas (ENVE). Aguascalientes [México]: Instituto Nacional de Estadística y Geografía - Inegi, [2019]. Disponível em: https://www.inegi.org.mx/programas/enve/2018/. Acesso em: jun. 2019.

ENCUESTA Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE). Aguascalientes [México]: Instituto Nacional de Estadística y Geografía - Inegi, [2018b]. Disponível em: https://www.inegi.org.mx/programas/envipe/2018/. Acesso em: jun. 2019.

ESCALA Brasil transparente: metodologia e critérios de avaliação EBT 360º. Brasília, DF: Controladoria-Geral da União, 2018. Disponível em: http://transparencia.gov.br/pdf/b0279709-25c3-46fd-9a13-32e504dffc3c.pdf. Acesso em: jun. 2019.

ESTADÍSTICAS sobre transparencia y acceso a la información en México. *En números, documentos de análisis y estadísticas*. Aguascalientes: Instituto Nacional de Estadística y Geografia - Inegi, v. 1, n. 10, 78 p., jul./sep. 2017. Disponível em: http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/Productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/702825090340.pdf. Acesso em: jul. 2019.

ESTATÍSTICAS de gênero: indicadores sociais das mulheres no Brasil. Rio de Janeiro: IBGE, 2018. 12 p. (Estudos e pesquisas. Informação demográfica e socioeconômica, n. 38). Informativo Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101551_informativo.pdf. Acesso em: jun. 2019. EUROPEAN COMMISION. *Public opinion*. Bruxelas, [2019]. Disponível em: http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm. Acesso em: jun. 2019.

EXPERT meeting on measuring SDG 16 targets on peace, inclusion and freedom. Oslo: United Nation Development Programme - UNDP: Peace Research Institute Oslo - PRIO, 2016. Acima do título: Programme 2016. Disponível em: https://www.prio.org/Events/Event/?x=8392. Acesso em: jul. 2019.

FICHA técnica: Encuesta Nacional de Hogares sobre Condiciones de Vida y Pobreza 2018. Lima: Instituto Nacional de Estadística e Informática - INEI, [2018]. 33 p. Disponível em: http://iinei.inei.gob.pe/iinei/srienaho/Descarga/FichaTecnica/622-Ficha.pdf. Acesso em: jun. 2019.

FIORI, J. L. *A governabilidade democrática na nova ordem econômica*. São Paulo: Universidade de São Paulo - USP, Instituto de Estudos Avançados - IEA, 2012. 21 p. Disponível em: http://www.iea.usp.br/publicacoes/textos/fiorigovernabilidade.pdf. Acesso em: jun. 2019.

FUKUYAMA, F. *What is governance?*. Washington, DC: Center for Global Development, 2013. 18 p. (Working paper, n. 314). Disponível em: https://www.cgdev.org/sites/default/files/1426906_file_Fukuyama_What_Is_Governance.pdf. Acesso em: jun. 2019.

G20/OECD principles of corporate governance. Paris: Organisation for Economic Co-Operation and Development - OECD, 2015. 56 p. Disponível em: https://www.oecd.org/daf/ca/Corporate-Governance-Principles-ENG.pdf. Acesso em: jul. 2019.

GOAL 16 – the indicators we want: virtual network sourcebook on measuring peace, justice and effective institutions. New York: United Nations Development Programme - UNDP, 2015. 100 p. Disponível em: https://www.undp.org/content/dam/undp/library/Democratic%20Governance/Virtual%20Network%20on%20Goal%2016%20indicators%20-%20Indicators%20we%20want%20Report.pdf. Acesso em: jul. 2019.

GONÇALVES, A. O conceito de governança. *In*: CONGRESSO NACIONAL DO CONPENDI, 14., 2005, Fortaleza, *Anais* [...]. Florianópolis: Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito - CONPENDI, [2005]. Disponível em: http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/conceito_de_governanca.pdf. Acesso em: jun. 2019.

GONZÁLEZ, S.; FLEISCHER, L.; D'ERCOLE, M. M. *Governance statistics in OECD countries and beyond*: what exists, and what would be required to assess their quality Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development - OCDE, 2017. 47 p. (OECD Statistics Working Papers, n. 79). Disponível em: https://www.oecd-ilibrary.org/governance/governance-statistics-in-oecd-countries-and-beyond_c0d45b5e-en. Acesso em: jun. 2019

THE GOOD governance standard for public services: the independent commission on good governance in public services. London: Office for Public Management - OPM; The Chartered Institute for Public Finance and Accountancy - CIPFA, 2004. 32 p. Disponível em: http://www.jrf.org.uk/system/files/1898531862.pdf. Acesso em: jun. 2019.

GOVERNANCE. In: MEASURES of Australia Progress. Canberra: Australian Bureau of Statistics - ABS, 2013. Disponível em: https://www.abs.gov.au/ausstats/abs@.nsf/Lookup/by%20Subject/1370.0~2013~Main%20Features~Governance~6. Acesso em: jun. 2019.

GOVERNMENT at a glance 2015. Paris: Organisation for Economic Co-Operation and Development - OECD, 2015. 209 p. Disponível em: https://www.oecd-ilibrary.org/governance/government-at-a-glance-2015_gov_glance-2015-en. Acesso em: jul. 2019.

GOVERNMENT at a glance 2017. Paris: Organisation for Economic Co-Operation and Development - OECD, 2017. 277 p. Disponível em: https://www.oecd-ilibrary.org/governance/government-at-a-glance-2017_gov_glance-2017-en. Acesso em: jul. 2019.

GOVERNMENT effectiveness. Washington, DC: World Bank, 2019. 2 p. Disponível em: https://info.worldbank.org/governance/wgi/pdf/ge.pdf. Acesso em: jun. 2019.

GOVERNMENT governance: corporate governance in the public sector, why and how?. The Hague [Holanda]: Ministry of Finance, Government Audit Policy Directorate, 2000. 23 p. Disponível em: http://www.ecgi.org/codes/documents/public_sector.pdf. Acesso em: jun. 2019.

GUIMARÃES, T. de A.; MEDEIROS, P. H. R. A relação entre governo eletrônico e governança eletrônica no governo federal brasileiro. *Cadernos EBAPE.BR*, Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas - FGV, v. 3, n. 4, dez. 2005. Disponível em: http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cadernosebape/article/view/4942. Acesso em: jun. 2019.

HOLZER. M; KIM. S. *Digital governance in municipalities worldwide (2005)*: a longitudinal assessment of municipal websites throughout the world. New Jersey: National Center for Public Productivity, 2006. 106 p. Disponível em: http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/ASPA/UNPAN022839.pdf. Acesso em: jun. 2019.

IAEG-SDG membership. New York: United Nations Statistics Division - UNSD, 2017. Disponível em: https://unstats.un.org/sdgs/iaeg-sdgs/members. Acesso em: jul. 2019.

IN it together: why less inequality benefits all. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development - OECD, 2015. 332 p. Disponível em: http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/employment/in-it-together-why-less-inequality-benefits-all_9789264235120-en#page1. Acesso em: jul. 2019.

IN-DEPTH review of governance statistics in the UNECE/OECD region. Geneve: United Nations Economic Commission for Europe - Unece, 2016. 33 p. Relatório preparado pelo governo da Turquia, México e Organisation for Economic Co-operation and Development - OECD. Apresentado na Conference of European Statisticians, realizada em Ottawa, em 11-12 de outubro de 2016. Disponível em: http://www.unece.org/fileadmin/DAM/stats/documents/ece/ces/bur/2016/October/02_In_depth_review_Governance_final.pdf. Acesso em: jul. 2019.

INDICADORES brasileiros para os objetivos de desenvolvimento sustentável. Rio de Janeiro: IBGE, 2019a. Disponível em: https://indicadoresods.ibge.gov.br/. Acesso em: jun. 2019.

INDICADORES de bienestar por entidad federativa. Aguascalientes [México]: Instituto Nacional de Estadística y Geografía - Inegi, 2019b. Disponível em: http://www.beta.inegi.org.mx/app/bienestar/#grafica. Acesso em: jun. 2019.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA E APLICADA. *Agenda 2030*: ODS – metas nacionais dos objetivos de desenvolvimento sustentável. Brasília, DF, 2018. 538 p. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=33895&Itemid=433. Acesso em: jun. 2019.

INSTITUTO ETHOS DE EMPRESAS E RESPONSABILIDADE SOCIAL. *Cidade transparente*: avaliação da transparência municipal nas capitais brasileiras. São Paulo: Instituto Ethos; Amarribo Brasil, 2017a. 127 p. Disponível em: https://www.ethos.org.br/cedoc/cidade-transparente-avaliacao-da-transparencia-municipal-nas-capitais-brasileiras/#.XqeJfeVKiHs. Acesso em: jun. 2019.

INSTITUTO ETHOS DE EMPRESAS E RESPONSABILIDADE SOCIAL. *Indicadores Ethos para negócios sustentáveis e responsáveis*. São Paulo: Ethos, 2013. 105 p. Disponível em: http://www3.ethos.org.br/wp-content/uploads/2013/08/Indicadores-Ethos-20131.pdf. Acesso em: jun. 2019.

INSTITUTO ETHOS DE EMPRESAS E RESPONSABILIDADE SOCIAL. *Indicadores Ethos para negócios sustentáveis e responsáveis:* glossário. São Paulo: Instituto Ethos, 2017b. Disponível em: https://www3.ethos.org.br/wp-content/uploads/2017/06/Gloss%C3%A1rio-2017.pdf. Acesso em: jun. 2019.

INTERNATIONAL FEDERATION OF ACCOUNTANTS. *Governance in the public sector*: a governing body perspective. NewYork: IFAC, 2001. 85 p. (International public sector study, n. 13). Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/en_us/biblioteca-digital/governance-in-the-public-sector-a-governing-body-perspective.htm. Acesso em: jun. 2019.

INTERNATIONAL framework: good governance in the public sector. New York: International Federation of Accountants; London: The Chartered Institute of Public Finance & Accountancy, 2014. 41 p. Disponível em: https://www.cipfa.org/policy-and-guidance/standards/international-framework-good-governance-in-the-public-sector. Acesso em: jul. 2019.

JUSTIÇA em números 2018: ano-base 2017. Brasília, DF: Conselho Nacional de Justiça - CNJ, 2018. 214 p. Disponível em: http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2018/09/8d9faee7812d35a58cee3d92d2df2f25.pdf. Acesso em: jul. 2019.

KANTOR, P.; SAVICHT, H. V.; HADDOCK, S. V. The political economy of urban regimes: a comparative perspective. *Urban Affairs Review*, Chicago: UIC College of Urban Planning and Publica Affairs, v. 32, n. 3, p. 348-377, Jan. 1997.

KAUFMANN, D.; KRAAY, A. *Governance indicators*: where are we, where should we be going?. Washington, DC: The World Bank, 2007. 43 p. Disponível em: http://info.worldbank.org/governance/wgi/pdf/governanceindicatorssurvey.pdf. Acesso em: jun. 2019.

MACRORY, I. *Measuring national well-being*: life in the UK 2016. Office for National Statistics - ONS, 2016. Disponível em: https://www.ons.gov.

uk/peoplepopulationandcommunity/wellbeing/articles/measuringnationalwellbeing/2016#main-points. Acesso em: jun. 2019.

MEASURES of Australia Progress. Canberra: Australian Bureau of Statistics - ABS, 2013. Disponível em: https://www.abs.gov.au/ausstats/abs@.nsf/Lookup/by%20Subject/1370.0~2013~Main%20Features~About%20MAP~2. Acesso em: jun. 2019.

MELLO, G. R. de. *Governança corporativa no setor público federal brasileiro*. 2006. 119 p. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo - USP, São Paulo, 2006. Disponível em: http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/12/12136/tde-28072006-093658/pt-br.php. Acesso em: jun. 2019.

MILLÉO, J. C. *A utilização dos indicadores sociais pela geografia*: uma análise crítica. 2005. 105 p. Tese (Doutorado em Geografia) – Programa de Pós-Graduação em Geografia, Universidade Federal Fluminense - UFF, Niterói, 2005. Disponível em: http://www.educadores.diaadia.pr.gov.br/arquivos/File/setembro2011/geografia_artigos/6tese_indicadores.pdf. Acesso em: jun. 2019.

MODULES gouvernance, démocratie, paix et sécurité. Paris, [2019]. Equipe Développement, Institutions, Mondialisation - DIAL. Disponível em: http://www.dial.ird.fr/enquetes-statistiques/modules-gouvernance-democratie-paix-et-securite. Acesso em: jun. 2019.

NORTH, D. C. *Institutions, institutional change and economic performance*. New York: Cambridge University Press, 1990. 152 p. (Political economy of institutions and decisions)

OAKLEY, K. What is e-governance? *In*: E-GOVERNANCE WORKSHOP, 2002, Strasbourg. *Making democratic institutions work*. Strasbourg: Council of Europe, 2002. Integrated Project. Disponível em: https://www.coe.int/t/dgap/democracy/Activities/GGIS/E-governance/Work_of_egovernance_Committee/Kate_Oakley_eGovernance_en.asp. Acesso em: jun. 2019.

OBJETIVO 16: paz, justiça e instituições eficazes. Rio de Janeiro: IBGE, 2019. Disponível em: https://indicadoresods.ibge.gov.br/objetivo/objetivo?n=16. Acesso em: jun. 2019.

OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS. *Indicadores de derechos humanos:* guia para la medición y la aplicación. Nueva York: ACNUDH, 2012. 186 p. Disponível em: https://www.ohchr.org/Documents/Publications/Human_rights_indicators_sp.pdf. Acesso em: jun. 2019.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. *Handbook on constructing composite indicators*: methodology and user guide. Paris, 2008. 158 p. Disponível em:https://www.oecd.org/els/soc/handbookonconstructingcompositeindicatorsmethodologyanduserguide.htm. Acesso em: jul. 2019.

PARRET, P. Corporate governance: more than good management. Barton: Australian National Audit Office - ANAO, 2001. Apresentado no CPA South Australia Annual Congress 2001 "Riding the next wave". Disponível em: https://www.anao.gov.au/sites/default/files/Barrett_corporate_governance_more_than_good_management_2001.pdf. Acesso em: jun. 2019.

PERFIL das prefeitas no Brasil: mandato 2017-2020. Rio de Janeiro: Instituto Alziras, 2018. 142 p. Disponível em: https://oig.cepal.org/sites/default/files/alziras_perfil_das_prefeitas.pdf. Acesso em: jul. 2019.

PERFIL dos estados e dos municípios brasileiros: cultura 2014. Rio de Janeiro: IBGE, 2015a. 102 p. Acima do título: Pesquisa de Informações Básicas Estaduais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais. Disponível em: https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/protecao-social/19879-suplementos-munic2.html?edicao=17010&t=publicacoes. Acesso em: jul. 2019.

PERFIL dos estados e dos municípios brasileiros 2014. Rio de Janeiro: IBGE, 2015b. 124 p. Acima do título: Pesquisa de Informações Básicas Estaduais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais. Acompanha 1 CD-ROM. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv94541.pdf. Acesso em: jan. 2018.

PERFIL dos municípios brasileiros: cultura 2006. Rio de Janeiro: IBGE, 2007. 268 p. Acima do título: Pesquisa de Informações Básicas Municipais. Acompanha 1 CD-ROM. Disponível em: https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/cultura2006/default.shtm. Acesso em: jun. 2019.

PERFIL dos municípios brasileiros: gestão pública 2001. Rio de Janeiro: IBGE, 2003. 237 p. Acima do título: Pesquisa de Informações Básicas Municipais. 237 p. Acompanha 1 CD-ROM. Disponível em: https://www.ibge.gov.br/estatisticas/multidominio/meio-ambiente/10586-pesquisa-de-informacoes-basicas-municipais.html?edicao=18195&t=publicacoes. Acesso em: jun. 2019.

PERU. *Ley n. 27563*. Ley que autoriza la creación del registro nacional de municipalidades. Lima: Congreso de la República, 2001. Disponível em: https://docs.peru.justia.com/federales/leyes/27563-nov-24-2001.pdf. Acesso em: jun. 2019.

PERÚ: indicadores de gestión municipal 2017. Lima: Instituto Nacional de Estadística e Informática - INEI, 2017. 329 p. Acima do título: Registro Nacional de Municipalidades Ley nº 27563. Disponível em: https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1474/libro.pdf. Acesso em: jun. 2019.

PERÚ: percepción ciudadana sobre gobernabilidad, democracia y confianza en las instituciones. Lima: Instituto Nacional de Estadística e Informática - INEI, 2018. 47 p. (Informe técnico, n. 1). Disponível em: https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/boletines/boletin_percepcion.pdf . Acesso em: jun. 2019.

PESQUISA de orçamentos familiares 2008-2009: despesas, rendimentos e condições de vida. Rio de Janeiro: IBGE, 2010a. 220 p. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv45130.pdf. Acesso em: jul. 2019.

PESQUISA de orçamentos familiares 2008-2009: lançamento da coleta das informações. Rio de Janeiro: IBGE, 2010b. 38 p. Disponível em: https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/media/com_mediaibge/arquivos/8cfb31944ce83176b89b588ce541252e.pdf. Acesso em: jul. 2019.

PESQUISA nacional de saúde 2013: acesso e utilização dos serviços de saúde, acidentes e violências: Brasil, Grandes Regiões e Unidades da Federação. Rio de Janeiro: IBGE, 2015. 100 p. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv94074.pdf. Acesso em: jul. 2019.

PESQUISA nacional de saúde 2013: questionário dos moradores do domicílio. Rio de Janeiro: IBGE, 2013. 52 p. Disponível em: http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/instrumentos_de_coleta/doc2962.pdf. Acesso em: jul. 2019.

PESQUISA nacional por amostra de domicílios: manual de entrevista: suplemento de participação político-social 1988. Rio de Janeiro: IBGE, 1988. 42 p. Acompanha 1 CD-ROM. Disponível em: http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/instrumentos_de_coleta/doc0352.pdf. Acesso em: jun. 2019.

PRAIA GROUP ON GOVERNANCE STATISTICS. Framework for the handbook: 18 october 2018. Praia, 2018. Disponível em: http://www.ine.cv/praiagroup/LinkDocuments/Praia%20Handbook%20Framework_18_10_2018.pdf. Acesso em: jul. 2019.

PROGRESS indicators: quality assessment key. In: MEASURES of Australia's Progress. Canberra: Australian Bureau of Statistics - ABS, 2013. Disponível em: http://www.abs.gov.au/ausstats/abs@.nsf/Lookup/by%20Subject/1370.0~2013~Main%20Features~Progress%20indicators~70. Acesso em: jun. 2019.

PUBLIC sector finances: how the relationship between UK public sector monthly income and expenditure leads to changes in déficit and debt. London: Office for National Statistics - ONS, 2016. Disponível em: https://www.ons.gov.uk/economy/governmentpublicsectorandtaxes/publicsectorfinance/bulletins/publicsectorfinances/july. Acesso em: jun. 2019.

RANDALL, C. *Measuring national well-being:* governance, 2014. London: Office for National Statistics - ONS, 2014. 15 p. Disponível em: http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20160105160709/http://www.ons.gov.uk/ons/dcp171766_352561.pdf. Acesso em: jul. 2019.

RECOMMENDATION of the council on digital governance strategies. Paris: Organisation for Economic Co-Operation and Development - OECD, 2014. 9 p. Disponível em: http://www.oecd.org/gov/digital-government/Recommendation-digital-government-strategies.pdf. Acesso em: jul. 2019.

RECOMMENDATION of the council on open government. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development - OECD, 2017. Disponível em: https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments?mode=advanced&typeIds=2. Acesso em: jun. 2019.

RECOMMENDATION of the council on regulatory policy and governance. Paris: Organisation for Economic Co-Operation and Development - OECD, 2012. 32 p. Disponível em: http://www.oecd.org/governance/regulatory-policy/49990817.pdf. Acesso em: jul. 2019.

REFERENCIAL básico de governança: aplicável a órgãos e entidades da administração pública. Brasil: Tribunal de Contas da União, 2013. 57 p. Disponível em: http://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?inline=1&fileId=8A8182A24F0A728E014F0B2E3ED6213C. Acesso em: jul. 2019.

REIS, A. C. A. dos. *A participação política eleitoral no Brasil* - 1988: análise preliminar. Rio de Janeiro: IBGE: Diretoria de Pesquisas, 1991. 29 p. (Textos para discussão, n. 41). Disponível em: http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv22089.pdf. Acesso em: jun. 2019.

SANTOS, M. *A urbanização brasileira*. São Paulo: Hucitec, 1993. 157 p.

SCHICK, A. Why most developing countries should not try New Zealand reforms. *The World Bank Research Observer*, Oxford: Oxford University Press, v. 13, n.1, p. 123-131, Feb. 1998. Disponível em: http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/befa05/NZReforms.pdf. Acesso em: jun. 2019.

SIMÕES, A.; ATHIAS, L.; BOTELHO, L. (org). *Panorama nacional e internacional da produção de indicadores sociais*: grupos populacionais específicos e uso do tempo. Rio de Janeiro, IBGE, 2018. 352 p. (Estudos e análises. Informação demográfica e socieconômica, n. 6). Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101562.pdf. Acesso em: jun. 2019.

SIMÕES, A.; FRESNEDA, B. (org.). *Panorama nacional e internacional da produção de indicadores sociais*. Rio de Janeiro: IBGE, 2016. 184 p. (Estudos e análises. Informação demográfica e socieconômica, n. 5). Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv98624.pdf. Acesso em: jun. 2019.

SIMÕES, C. C. da S. *Relações entre as alterações históricas na dinâmica demográfica brasileira e os impactos decorrentes do processo de envelhecimento da população*. Rio de Janeiro: IBGE, 2016. 113 p. (Estudos e análises. Informação demográfica e socioeconômica, n. 4). Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv98579.pdf. Acesso em: jul. 2019.

SÍNTESE de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira 2018. Rio de Janeiro: IBGE, 2018. 151 p. (Estudos e pesquisas. Informação demográfica e socioeconômica, n. 39). Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101629.pdf. Acesso em: jul. 2019.

SPINK, P. K.; TEIXEIRA, M. A. C.; CLEMENTE, R. Governança, governo ou gestão: o caminho das ações metropolitanas. *Cadernos Metrópole*, São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo - PUC-SP, Observatório das Metrópoles, v. 11, n. 22, jul./dez. 2009. Disponível em: https://revistas.pucsp.br/metropole/article/view/5943. Acesso em: jun. 2019.

STADLER, J. *The institutionalized voter:* from suffrage to mandatory electoral participation. Insights from Brazil and Germany. 2015. Tese (Doutorado)-Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015.

STIGLITZ, J. E.; SEN, A.; FITOUSSI, J. P. *Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress.* Paris: Institut National de la Statistique et des Études Économiques - INSEE, 2009. 291 p. Disponível em: https://ec.europa.eu/eurostat/documents/118025/118123/Fitoussi+Commission+report. Acesso em: jul. 2019.

STRATEGY for the harmonization of statistics in Africa (SHaSA): governance, peace and security (GPS) data. Addis Ababa: African Union: United Nations Development Programme - UNDP, 2017. 69 p. Stock-taking report 2012-15. Disponível em: https://www.undp.org/content/dam/rba/docs/UNDP%20SHASA%20GPS_web.pdf. Acesso em: jun. 2019.

TIC governo eletrônico 2013: pesquisa sobre o uso das tecnologias da informação e comunicação no setor público brasileiro. São Paulo: Comitê Gestor da Internet - CGI.br, Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação - Cetic.br, 2014. 399 p. Publicação bilíngue. Disponível em: http://www.cetic.br/media/docs/publicacoes/2/TIC_eGOV_2013_LIVRO_ELETRONICO.pdf. Acesso em: jun. 2019.

TIC governo eletrônico 2017: pesquisa sobre o uso das tecnologias da informação e comunicação no setor público brasileiro. São Paulo: Comitê Gestor da Internet - CGI.br, Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação - Cetic.br, 2018. 436 p. Publicação bilíngue. Disponível em: https://www.cetic.br/media/docs/publicacoes/2/TIC_eGOV_2017_livro_eletronico.pdf. Acesso em: jun. 2019.

TOWARDS human resilience: sustaining MDG progress in an age of economic uncertainty.New York: United Nations Development Programme - UNDP, 2011. 292 p. Disponível em: https://www.undp.org/content/dam/undp/library/Poverty%20Reduction/Towards_Sustaining-MDG_Web1005.pdf. Acesso em: jun. 2019.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Fragilidade de controles x poder econômico*. Brasília, DF, [2019a]. Disponível em: https://meapffc.apps.tcu.gov.br/. Acesso em: jun. 2019.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Governança pública*: sobre o levantamento integrado de governança organizacional pública –

ciclo 2018. Brasília, DF, [2019b]. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/governanca/governancapublica/organizacional/levantamento-2018/. Acesso em: jun. 2019.

UN system task team on the post-2015 un development agenda: governance and development. New York: United Nations, Department of Economic and Social Affairs, United Nations Development Programme, 2012. 12 p. Disponível em: http://www.un.org/millenniumgoals/pdf/Think%20Pieces/7_governance.pdf. Acesso em: jul. 2019.

UNDERSTANDING and using american community survey data: what all data users need to know. Washington, DC: U.S. Census Bureau, 2018. 75 p. Disponível em: https://www.census.gov/programs-surveys/acs/guidance/handbooks/general.html. Acesso em: jul. 2019.

UNITED NATIONS. *Economic and Social Council. Report of Cabo Verde on governance, peace and security statistics*. New York, 2014. 12 p. Relatório apresentado na 46a sessão da Comissão Estatística das Nações Unidas. Disponível em: http://unstats.un.org/unsd/statcom/doc15/2015-17-CaboVerde-E.pdf. Acesso em: jul. 2019.

UNITED NATIONS. Goal 16: promote peaceful and inclusive societies for sustainable development, provide access to justice for all and build effective, accountable and inclusive institutions at all levels. In: UNITED NATIONS. *Sustainable development goals*: 17 goals to transform our world. New York, 2016. 48 p. Disponível em: http://unstats.un.org/sdgs/files/metadata-compilation/Metadata-Goal-16.pdf. Acesso em: jul. 2019.

UNITED NATIONS. *Open working group proposal for sustainable development goals*. Rio de Janeiro: United Nations Conference on Sustainable Development, 2012. 22 p. Disponível em: https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/1579SDGs%20Proposal.pdf. Acesso em: jun. 2019.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME. *A guide to UNDP democratic governance practice*. New York: UNDP, 2010. 134 p. Disponível em: https://agora-parl.org/sites/default/files/UNDP-A_Guide_to_Democratic_Governance_Practice-2010.pdf. Acesso em: jun. 2019.

VYAS, J. *Public service productivity estimates: total public service, 2013.* London: Office for National Statistics - ONS, 2016. 22 p. Disponível em: https://www.ons.gov.uk/economy/economicoutputandproductivity/publicservicesproductivity/articles/publicservicesproductivityestimatestotalpublicservices/totalpublicservice2013. Acesso em: jun. 2019.

WGI aggregation methodology. Washington, DC: World Bank, 2019. Disponível em: http://info.worldbank.org/governance/wgi/#doc-methodology. Acesso em: jul. 2019.

WHAT is good governance?. Bangkok: United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific - Unescap, 3 p. [2009]. Disponível em: https://www.unescap.org/sites/default/files/good-governance.pdf. Acesso em: jun. 2019.

WORLD BANK. *Governance and Development*. Washington, DC, 1992. 61 p. Disponível em: http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/1999/09/17/000178830_98101911081228/Rendered/PDF/multi_page.pdf. Acesso em: jul. 2019.

THE WORLD justice project rule of law index 2019. Washington, DC: World Justice Project, 2019. 193 p. Disponível em: https://worldjustice-project.org/our-work/publications/rule-law-index-reports/wjp-rule-law--index-2019. Acesso em: jul. 2019.

WORLDWIDE governance indicators. Washington, DC: World Bank, 2019. Disponível em: https://info.worldbank.org/governance/wgi/#home. Acesso em: jul. 2019.

Sobre os autores

Antônio Carlos Alkmim dos Reis

Pesquisador do IBGE. Pós doutor em Planejamento Urbano/IPPUR/UFRJ, Doutor e Mestre em Ciência Política pelo IUPERJ. Especialista em Métodos Quantitativos pela Universidade de Michigan. Professor da PUC-Rio.

Leonardo Queiroz Athias

Graduado em Ciência Política pela Sciences-Po, Bordeaux, França, Mestre em Relações Internacionais e Doutor em Ciência Política pela Universidade Bordeaux IV, França. Especializado em estudos eleitorais e política comparada. Pesquisador da Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE desde 2010, com destaque para o estudo das desigualdades sociais e raciais, direitos humanos, estatísticas da cultura e governança. Possui trabalhos publicados sobre comportamento político, metodologia de pesquisa e mobilidade social.

Luanda Chaves Botelho

Graduada em Ciências Jurídicas e Sociais pela Faculdade Nacional de Direito, da Universidade Federal do Rio de Janeiro, e Mestre em Sociologia pelo Instituto de Estudos Sociais e Políticos, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Pesquisadora da Diretoria de Pesquisas do IBGE desde 2011, atualmente trabalha na Gerência de Indicadores

Sociais da Coordenação de População e Indicadores Sociais, em especial com os temas segurança e justiça, pessoa com deficiência, criança e adolescente, jovens e idosos. Professora Assistente da Universidade Federal do Rio de Janeiro desde 2014, leciona as disciplinas Instituições do Direito e Relações Trabalhistas, na Faculdade de Administração e Ciências Contábeis.

Marcson de Azevedo Araújo

Estudante no curso de Bacharelado em Estatística pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Estagiário na Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE.

Pedro Rocha de Moraes

Graduado em Ciências Econômicas pela Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade - FACE, Universidade de Brasília - UnB. Tecnologista em Informações Geográficas e Estatísticas da Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, do IBGE.

Tariq Trindade Silva

Graduado em Ciências Econômicas pela Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade - FACE, Universidade de Brasília - UnB. Mestrando em Economia pela Universidade Estadual de Campinas. Analista censitário na Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE.

Theo Veiga de Azevedo

Bacharel em Estatística pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Estagiário na Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE.

Equipe técnica

Diretoria de Pesquisas

Eduardo Luiz G. Rios Neto

Coordenação de População e Indicadores Sociais

Gerência de Indicadores Sociais

André Geraldo de Moraes Simões

Revisão dos textos

André Simões

Barbara Cobo

Leonardo Athias

Luanda Botelho

Pedro Moraes

Projeto Editorial

Centro de Documentação e Disseminação de Informações

Coordenação de Produção

Marise Maria Ferreira

Gerência de Editoração

Estruturação textual

Fernanda Jardim

Leonardo Martins

Marisa Sigolo

Diagramação tabular e de gráficos

Leonardo Martins

Solange Maria Mello de Oliveira

Diagramação textual

Mônica Pimentel Cinelli Ribeiro

Gerência de Documentação

Pesquisa e normalização documental

Ana Raquel Gomes da Silva

Fabiana do Nascimento Cortes Muniz (Estagiária)

Juliana da Silva Gomes

Lioara Mandoju

Nádia Bernuci dos Santos

Elaboração de quartas capas

Ana Raquel Gomes da Silva

Gerência de Gráfica

Ednalva Maia do Monte

Impressão e acabamento

Newton Malta de Souza Marques

Ronaldo Soares de Aguiar

Série Estudos e Análises

Números divulgados

Informação demográfica e socioeconômica - ISSN 2236-5265

Reflexões sobre os deslocamentos populacionais no Brasil, n. 1, 2011.

Características étnico-raciais da população: classificação e identidades, n. 2, 2013.

Mudança demográfica no Brasil no início do século XXI: subsídios para as projeções da população, n. 3, 2015.

Relações entre as alterações históricas na dinâmica demográfica brasileira e os impactos decorrentes do processo de envelhecimento da população, n. 4, 2016.

Panorama Nacional e Internacional da Produção de Indicadores Sociais, n. 5, 2016.

Panorama Nacional e Internacional da Produção de Indicadores Sociais: Grupos populacionais específicos e uso do tempo, n. 6, 2018.

Sistemas de Estatísticas Vitais no Brasil: avanços, perspectivas e desafios, n. 7, 2018.

Panorama Nacional e Internacional da Produção de Indicadores Sociais: Estatísticas de governança, n. 8, 2019.

Documentação e disseminação de informações - ISSN 1807-5355

O Saber e o poder das estatísticas: uma história das relações dos estaticistas com os estados nacionais e com as ciências, n.1, 2004.

Estatísticas nas Américas: por uma agenda de estudos históricos comparados, n. 2, 2010.

Organizando a coordenação nacional: estatística, educação e ação pública na Era Vargas, n. 3, 2014.

Se o assunto é **Brasil**,
procure o **IBGE**.

/ibgecomunica

/ibgeoficial

/ibgeoficial

/ibgeoficial

www.ibge.gov.br 0800 721 8181

Panorama Nacional e Internacional da Produção de Indicadores Sociais

Estatísticas de Governança

As estatísticas de governança, em diferentes níveis, são ferramentas para estudar as relações entre instituições e públicos-chave (clientes, acionistas, cidadãos, usuários etc.). Em relação ao setor público, foco da presente publicação, tais estatísticas abordam mecanismos para melhorar a relação entre o Estado e os cidadãos, tendo como norte instituições mais responsabilizáveis e transparentes, dentre outras dimensões. As estatísticas de governança do setor público, cabe ressaltar, visam também identificar grupos mais afetados por disfunções nos sistemas de governança, como preconiza o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (United Nations Development Programme - UNDP), e orientar políticas para grupos vulneráveis, seguindo, assim, o ideal da Agenda 2030: *não deixar ninguém para trás*.

Na condição de coordenador do Sistema Estatístico Nacional, o IBGE tem produção consolidada quanto a estatísticas de governança do setor público, destacando-se, entre outras, as investigadas pela Pesquisa de Informações Básicas Municipais - Munic e pela Pesquisa de Informações Básicas Estaduais - Estadic, implementadas, respectivamente, em 1999 e 2012. Seus resultados abordam diversas dimensões do macroconceito governança e fornecem um panorama da estrutura, capacidades e políticas públicas nos níveis municipal, estadual e distrital.

Somando-se a essas iniciativas, a presente publicação complementa os esforços da Instituição em fortalecer a área de indicadores sociais. Em seu primeiro capítulo, **Discussão conceitual sobre governança em suas variadas acepções**, aproxima elementos para definir o conceito multifacetado de governança, com destaque para o setor público. No segundo capítulo, **Estudos de governança no Brasil e no mundo**, explora diferentes abordagens, ao contemplar estratégias empregadas por países e organizações internacionais nos estudos sobre o tema, e articula a produção feita por órgãos públicos no País, ressaltando, complementarmente, as lacunas e perspectivas da produção técnica do IBGE. O terceiro capítulo, **Indicadores de governança municipal, estadual e distrital no Brasil com dados da Munic (2005/2017) e da Estadic (2012/2017)**, mostra a evolução dos resultados de ambas as investigações nos períodos considerados. O quarto capítulo, **Índice de gestão municipal, 2001 e 2014**, avalia a capacidade institucional dos municípios brasileiros e mostra a variabilidade de suas estatísticas de governança, tanto em termos temporais quanto regionais, buscando regularidades pela teoria dos regimes urbanos e da dinâmica econômica. O último capítulo, **Serviços públicos como medida de governança, um enfoque sobre as pesquisas do IBGE**, aborda esses serviços sob a ótica do acesso e da satisfação dos cidadãos, da capacidade de resposta das administrações e da qualidade da oferta, à luz dos arcabouços internacionais, evidenciando, ainda, riquezas e lacunas da produção estatística institucional sobre o tema.

Espera-se, com esta publicação, contribuir para o aprimoramento de aspectos da governança no País e apontar os possíveis próximos passos para o trabalho de retratar o Brasil em compasso com as necessidades de aperfeiçoamento da gestão pública e as agendas internacionais.

A publicação também está disponível no portal do IBGE na Internet.

ISBN 978-85-240-4498-4
9 788524 044984