

# Governança Corporativa em Organizações Públicas: Aplicação do Limpe na Mesorregião Centro-Ocidental Rio-Grandense

*Corporate Governance in Public Organizations: Application of Limpe in The  
Mesoregion Western Central Rio Grande Do Sul*

Schirlei Stock Ramos<sup>1</sup>  
Kelmara Mendes Vieira<sup>2</sup>  
Ana Luiza Paraboni<sup>3</sup>

## Resumo

A demanda por mais Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência - LIMPE, nas ações governamentais, sobretudo, nos municípios está diretamente relacionada à questão do desenvolvimento das cidades. Todavia os limites surgem quando os atores envolvidos na governança pública não possuem conhecimentos adequados destes conceitos, resultando em impactos negativos na vida de todos os cidadãos. O estudo analisa a governança corporativa das prefeituras dos 31 municípios que compõem a mesorregião centro ocidental Rio-grandense a partir de um *check-list* transversal que avalia a governança corporativa tanto na perspectiva do LIMPE quanto na perspectiva do *Balanced Score Card*. Os dados revelaram que nos municípios pesquisados verifica-se apenas parcialmente a aplicação dos parâmetros pesquisados, sendo os referentes à legalidade os mais praticados. Na perspectiva do *Balanced Score Card*, os melhores resultados foram obtidos para a dimensão financeira e os piores para a Aprendizagem.

**Palavras-chave:** Governança Corporativa Pública; LIMPE; Balanced Score Card; Municípios.

## Abstract

*The demand for legality, impersonality, morality, advertising and efficiency - LIMPE, in the governmental actions, especially in the municipalities is directly related to the issue of development of cities. However the limits appear when the actors involved in public governance do not have adequate knowledge of these concepts, resulting in negative impacts on the lives of all individuals. This study analyzes the corporate governance of municipal government of the 31 cities that compose the mesoregion western central Rio Grande do Sul from a cross checklist that evaluates corporate governance both from the perspective of the LIMPE and the perspective of Balanced Score Card. Results showed that in the surveyed cities there is only partially the application of the studied parameters, and those related to the legality the most practiced. From the perspective of the Balanced Score Card, the best results were obtained for the financial dimension and the worst for Learning.*

**Keyword:** Public Corporate Governance; LIMPE; Balanced Score Card; Municipal Government.

<sup>1</sup> [schirleistock@yahoo.com.br](mailto:schirleistock@yahoo.com.br), Brasil. Professora da Universidade Federal de Santa Maria – UFSM. Doutoranda em Administração na Universidade Federal de Santa Maria – UFSM. Av. Roraima, 1000, Camobi, CEP: 97100-000 – Santa Maria, RS – Brasil.

<sup>2</sup> [kelmara@terra.com.br](mailto:kelmara@terra.com.br), Brasil. Professora da Universidade Federal de Santa Maria – UFSM. Doutora em Administração pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS. Av. Roraima, 1000, Camobi, CEP: 97100-000 – Santa Maria, RS – Brasil.

<sup>3</sup> [anyparaboni@hotmail.com](mailto:anyparaboni@hotmail.com), Brasil. Mestranda em Administração na Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC. Campus Reitor João David Ferreira Lima, s/n, Trindade, CEP: 88040-900 - Florianópolis, SC – Brasil.

Recebido em 23.04.2015  
Aprovado em 11.03.2016

## Introdução

O ano de 2013 foi marcado por protestos e manifestações populares por todo o Brasil que inicialmente surgiram para contestar os aumentos nas tarifas de transporte público. Estas manifestações ganharam apoio popular após a forte repressão policial contra as passeatas levando grande parte da população a apoiar as mobilizações. Ato semelhante rapidamente começaram a se proliferar em diversas cidades do Brasil e do exterior em apoio aos protestos. Nas redes sociais, a frase de um dos co-criadores do facebook, Mark Zuckerberg, “*Its not 20 cents!*”! #changebrasil, em alusão ao valor de aumento das tarifas, ecoa mundo afora. Rapidamente os protestos, passaram a abranger uma variedade de temas, como os gastos públicos, a indignação com a corrupção política e a má qualidade dos serviços públicos.

Desde sua redemocratização a Sociedade Brasileira nunca debateu tanto o tema da produtividade e a qualidade dos processos e decisões que envolvem os entes estatais. Entende-se que o texto constitucional aprovado em 1988 foi resultado dos processos de mobilização e pressões exercidas por alguns segmentos da sociedade que objetivavam maior dinamismo da gestão pública dos municípios para o atendimento às demandas públicas. Para Santos (2005) a constituição de 1988 acentuou esse processo de forma decisiva, ao descentralizar a gestão pública e institucionalizar os princípios pautados em conceitos como participação e controle social.

As regras atuais da Gestão Pública descentralizada deslocaram novas competências aos entes federados municipais como, por exemplo, a gestão municipalizada da saúde e educação básica e buscam orientá-los por parâmetros teóricos de desempenho, gestão de processos e controle de resultados. Este novo modelo de gestão é objeto de crescente adesão nos meios acadêmicos, tecnocráticos e político como a partir da promulgação do decreto nº 5.378 de 23.02.2005 que institui o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização - GESPÚBLICA e o Comitê Gestor do Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização, que em última análise, resultam na chamada Nova Gestão Pública Brasileira com todas as suas implicações legais, teóricas e paradigmáticas.

Observa-se que seguindo estas diretrizes, novos instrumentos de controle da Gestão vêm surgindo no cenário nacional, e o discurso da busca de resultados,

planejamento estratégico, economicidade, eficiência e efetividade vêm cada vez mais permeando as organizações públicas que buscam a aproximação com a iniciativa privada e entidades públicas não estatais. Deste modo, a nova gestão pública se propõe a introduzir no setor governamental brasileiro as mudanças de valores e comportamentos indispensáveis para a Administração Pública nos dias atuais e ainda viabilizar a revisão dos processos internos da Administração com vistas a promover o desenvolvimento do Estado para o bem-estar social.

Destaca-se que as demandas por mais Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência - LIMPE, nas ações governamentais, sobretudo, nos municípios está diretamente relacionada à questão do desenvolvimento das cidades. A visão renovada de gestão, trazida pela nova gestão pública quando associada a processos capazes de promover uma cultura gerencial na governança pública, pode conduzir e articular uma série de iniciativas e ações capazes de melhor atender as demandas dos cidadãos, como se viu nos protestos populares de 2013.

A fim de compreender, portanto, como estão configuradas as práticas gerenciais empregadas pelos municípios, no que concerne à integração dos princípios e normas constitucionais com instrumentos e técnicas de gestão capazes de atingir os objetivos da gestão pública, e tendo como delimitador e foco os princípios constitucionais - LIMPE - este estudo teve como objetivo analisar a governança pública municipalizada na Mesorregião Centro Ocidental Rio-grandense a partir dos princípios constitucionais direcionadores da Nova Administração Pública Brasileira. Um diagnóstico da situação de governança pública em organizações municipalizadas pode constituir-se uma prática potencialmente importante no processo de desenvolvimento organizacional de prefeituras e conseqüentemente das cidades, se aplicado de forma sensível à dinâmica peculiar da gestão pública. Uma microanálise da gestão dos municípios possibilitaria conhecer melhor as práticas de governança dos municípios e tal análise ajudaria a revelar aspectos, soluções comuns e indicadores que implicariam em novos padrões de trabalho capazes de conferir maior legitimidade para a gestão pública.

## Referencial Teórico

Ao desenvolver suas atividades, a Administração funda-se no regime jurídico-administrativo para buscar proteger o interesse público, sujeitando os seus entes a uma série de imposições previstas em lei, lhes atribuindo um leque de deveres, tudo isso através de princípios. Nesse sentido, princípios são ideias centrais de um sistema, que dão um sentido lógico e harmonioso as regras, exercendo função orientadora à criação, interpretação e aplicação da norma, resultando um conjunto de regras que refletem no conceito de ordem e justiça dentro do Estado (MELLO, 1979). A seguir tem-se uma síntese de cada princípio elencado no artigo 37, caput, da CF:

### Legalidade

O princípio da legalidade é o de maior destaque porque dele decorrem os demais por ser essencial ao Estado de Direito e ao Estado democrático de direito (ROSA, 2007). O Princípio da legalidade para Alexandrino (2008) e Paulo (2008), refere-se que a administração pública, além de não poder atuar contra a lei ou além da lei, somente pode agir segundo a lei. (A atividade administrativa não pode ser contra legem nem praeter legem, mas apenas secundum legem). A principal diferença do princípio da legalidade para os particulares e para a administração pública, está no fato de que aqueles podem fazer tudo que a lei não proíba já a administração pública só pode fazer o que a lei determine ou autorize (ROSA, 2007).

Desta forma, para que a administração possa atuar não basta à inexistência de proibição legal, é necessária a existência de determinação ou autorização da atuação administrativa na lei. O princípio da legalidade administrativa tem, portanto, para o administrador público, um conteúdo mais restritivo do que a legalidade aplicável à conduta dos particulares.

### Impessoalidade

O segundo princípio expresso no Art. 37, da CF, no seu caput, traz a abordagem que o Estado deve ser neutro, imparcial e objetivo em seus comportamentos. Observa-se que este princípio pode ser analisado a partir de dois prismas. O primeiro com relação ao administrado, que estabelece que a administração deve tratar todas as pessoas de forma

igualitária, sem acepção destas. Já sob o prisma do administrador, os atos devem ser imputados ao órgão e não ao agente que o comete, tendo em vista que este comete em função daquele (FERREIRA FILHO, 1990).

Outros autores trazem em sua conceituação uma visão mais abrangente que permite uma maior interligação entre as mais diversas opiniões doutrinárias, como é o caso de Ávila (2004) salientando que:

A impessoalidade restará como o princípio que impõe à Administração Pública o dever de respeitar o direito de igualdade dos Administrados e de não se valer da máquina pública para lograr proveito pessoal ou de outrem; o dever de proceder com objetividade na escolha dos meios necessários para a satisfação do bem comum; o dever de imparcialidade do administrador quando da prática de atos e decisões que afetem interesses privados perante a Administração, e, inclusive, na decisão sobre o conteúdo dos interesses públicos em concreto; o dever de neutralidade do administrador, que deve caracterizar a postura institucional da Administração e determinar aos agentes públicos o dever de não deixar que suas convicções políticas, partidárias ou ideológicas interfiram no desempenho de sua atividade funcional; e, ainda, na sua exteriorização, o dever de transparência (ÁVILA, 2004, p. 210).

### **Moralidade**

O princípio da moralidade significa que em sua atuação o administrador público deve atender aos ditames da conduta ética, honesta, exigindo a observância de padrões éticos, de boa-fé, de lealdade, de regras que assegurem a boa administração e a disciplina interna na Administração Pública (MARINELLA, 2005, p. 37). Moralidade administrativa está ligada ao conceito de bom administrador.

A moralidade implica em que, por mais que esteja bem-intencionado o administrador, ele não poderá afastar os preceitos do regime jurídico vigente sob o argumento de que os mesmos impedem ou inviabilizam o interesse público (FRANÇA, 2001, p. 185). Quando o administrador pública contraria as regras de probidade administrativa também a moralidade administrativa é prejudicada. Isso ocorre porque o dever da boa administração está ligado ao atendimento à finalidade pública, mas sem flexibilização das normas às quais está submetida a Administração Pública.

Por fim, pelo princípio da moralidade administrativa, não bastará ao administrador o cumprimento da estrita legalidade, ele deverá respeitar os princípios éticos de razoabilidade e justiça, pois a moralidade constitui pressuposto de validade de todo ato administrativo praticado (MORAES, 2005, p. 296).

## Publicidade

A Administração Pública tem como uma de suas atribuições, a manutenção da transparência de seus atos. O autor Meirelles (2004), assegura que:

A publicidade, como princípio da Administração Pública (CF, art. 37, caput), abrange toda atuação estatal, não só sob o aspecto de divulgação oficial de seus atos como, também, de propiciação de conhecimento da conduta interna de seus agentes. Essa publicidade atinge, assim, os atos concluídos e em formação, os processos em andamento, os pareceres dos órgãos técnicos e jurídicos, os despachos intermediários e finais, as atas de julgamentos das licitações e os contratos com quaisquer interessados, bem como os comprovantes de despesas e as prestações de contas submetidas aos órgãos competentes. Tudo isto é papel ou documento público que pode ser examinado na repartição por qualquer interessado, e dele pode obter certidão ou fotocópia autenticada para fins constitucionais (MEIRELLES, 2004, p. 798).

O dever de publicidade dos atos administrativos é imperativo constitucional e assegura aos cidadãos o acesso às informações ligadas aos negócios públicos, às atividades dos serviços públicos, transformando-se assim em condição fundamental de validade dos atos os e decisões tomadas pelos agentes públicos.

## Eficiência

A eficiência apresenta na Gestão Pública dois aspectos: o primeiro diz respeito ao modo de atuação do agente público, do qual se espera o melhor desempenho possível de suas atribuições, para lograr os melhores resultados; o segundo ao modo de organizar, estruturar, disciplinar a Administração Pública, também com o mesmo objetivo de alcançar os melhores resultados na prestação do Serviço Público (MEIRELLES, 1999). Ainda para Meirelles (1999) eficiência é o que se impõe a todo agente público para realizar suas atribuições com presteza, perfeição e rendimento funcional. É o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros.

Com esta abordagem, Di Pietro (2002, p. 83) afirma que uma administração eficiente pressupõe qualidade, presteza e resultados positivos, constituindo, em termos de administração pública, um dever de mostrar rendimento funcional, perfeição e rapidez dos interesses coletivos.

Cabe ainda realçar, que o princípio da eficiência introduzido pela EC nº. 19 de 04/06/1998 veio marcar uma mudança de perfil da Administração Pública. Preocupando-se com a qualidade, agilidade e credibilidade dos serviços públicos. Ele estabelece uma nova condição do cidadão frente à própria atuação do Estado-administração, que passa a ter que utilizar o instrumental burocrático não como um fim em si mesmo, mas como o mecanismo de concretização do interesse do cidadão, individual ou coletivamente.

### **Governança Corporativa em Organizações Públicas e Gestão do Desempenho**

A Governança pública e a Governança para resultados são expressões em ascendente uso na literatura gerencial no setor público, e possuem fortes e centrais significados para o processo de mudança organizacional e para a mensuração do desempenho no setor governamental. O termo Governança busca expandir e superar o atual paradigma de administração pública (BRASIL, 2009). A administração pública é a organização e a gerência de homens e materiais para a consecução dos propósitos de um governo (WALDO, 1971; p.6). Neste sentido, para Harmom e Mayer (1999) administração pública é a ocupação de todos aqueles que atuam em nome do povo – em nome da sociedade, que delega de forma legal – e cujas ações têm consequências para os indivíduos e grupos sociais.

O que se entende como “Administração Pública” consiste em um conjunto patrimonial e de servidores profissionais, mantidos com recursos públicos e encarregados da decisão e implementação das normas necessárias ao bem-estar social e das ações necessárias à gestão da coisa pública (GARCIA, 2011). Hoje o termo Administração Pública está associado a um papel preponderante do Estado como executor direto no desenvolvimento, na gestão de políticas públicas e no provimento de serviços.

Guerreiro (1990) define governança pública como um conjunto de atividades que tem por finalidade obter o melhor resultado possível, utilizando os recursos disponíveis. Sustenta o autor que as atividades devem seguir um conjunto de normas, princípios e funções para ordenar os fatores de produção que objetivam o controle e a avaliação da eficiência no alcance dos resultados.

Assim, a Governança pública, por sua vez, baseia-se em múltiplos arranjos com a participação de diversos atores (Estado, terceiro setor, mercado e etc.) no

desenvolvimento, na gestão de políticas públicas e no provimento de serviços (BRASIL, 2010). Este padrão não diminui a relevância do Estado, mas habilita-o como direcionador estratégico, e fomentador essencial para a ativação e orientação das aptidões dos demais atores. Este paradigma promove a adoção de modelos de gestão pós ou neo-burocráticos, tais como: redes, modelos de gestão orgânicos (flexíveis, orientados para resultados, foco no beneficiário), mecanismos amplos de *accountability*, controle e permeabilidade (BRASIL, 2009).

Desvelando inicialmente do conceito de Governança Pública, o estudo da teoria disponível, permite a explicitação de conceitos e características de governança pública, desenvolvidos por diferentes autores e apresentada na Figura 1.



**Figura 1:** Conceitos de Governança por diferentes autores.

FERREIRA. 1996, (p.5)	Governança no setor público estaria relacionada à capacidade de implementação das reformas, nos seus aspectos técnicos, financeiros e gerenciais.	<b>Objetivo:</b> Implementação de reformas no âmbito técnico, financeiro e gerencial. (Gestão pública) <b>Qualificação:</b> Consiste nos mecanismos para implementação de reformas. (Mecanismos)
<u>DINIZ (1997 apud ARAÚJO, 2002, p. 19)</u>	Governança no setor público é a capacidade de ação do Estado na formulação e implementação de políticas públicas e consecução das metas coletivas.	<b>Objetivo:</b> Formulação e implementação de políticas públicas e consecução de metas coletivas. (Gestão pública) <b>Qualificação:</b> Consiste nos mecanismos para formulação e implementação de políticas públicas. (Mecanismos)
<u>KICKERT, 1997 (p.732)</u>	Governança Pública é mais do que uma forma eficaz e eficiente de executar o 'negócio governo', ela está relacionada à legalidade e legitimidade, sendo mais do que valores estritamente empresariais. Governança pública é uma atividade	<b>Objetivo:</b> Executar o negócio governo, com legalidade e legitimidade. (Gestão pública) <b>Qualificação:</b> Consiste nos mecanismos para o governo de complexas redes sociais nos setores políticos. (Mecanismos)
TIMMERS, 2000 (p. 9)	Governança Pública é a proteção da inter-relação entre gestão, controle e fiscalização por organizações governamentais e por organizações criadas por autoridades governamentais, visando à concretização dos objetivos políticos de forma eficiente e eficaz, bem como a comunicação aberta e a prestação de contas, para benefício das partes interessadas.	<b>Objetivo:</b> Concretizar objetivos políticos de forma eficiente e eficaz. (Gestão pública) <b>Qualificação:</b> Consiste na proteção da inter-relação entre gestão, controle e fiscalização. (Mecanismos)
BRESSER-PEREIRA, 2001 (p.8)	Governança pública é um processo dinâmico pelo qual se dá o desenvolvimento político e através do qual a sociedade civil, o estado e o governo organizam e gerem a	<b>Objetivo:</b> Organizar e gerir a vida pública. (Gestão pública) <b>Qualificação:</b> Consiste no processo dinâmico que envolve a sociedade civil, o estado e o governo. (Processo)
<u>ARAÚJO, 2002 (p.6)</u>	Governança no setor público pode ser definida como a capacidade que um determinado governo tem para formular e implementar suas políticas. A fonte dessa governança são os agentes públicos ou	<b>Objetivo:</b> Formular e implementar políticas públicas, bem como representar o governo diante da sociedade civil e do mercado. (Gestão pública) <b>Qualificação:</b> Consiste nos mecanismos de formulação e implementação de políticas públicas. (Mecanismos)
IFAC, 2013 (p.47)	Governança compreende os mecanismos (político, econômico, sócio-ambiental, administrativo, legal etc) colocados em prática para garantir que os resultados pretendidos para as partes interessadas	<b>Objetivo:</b> garantir que os resultados pretendidos sejam definidos e alcançados. (Gestão pública) <b>Qualificação:</b> Compreende os mecanismos político, econômico, sócio-ambiental, administrativo, legal etc. (Mecanismos)

Fonte: (IBGP, 2013).

Como se verifica, para a maioria dos autores, o objetivo implícito é a gestão de recursos públicos (ações, metodologias, processos) para concretizar objetivos políticos (leis, políticas alocativas, finalidades) e atender a sociedade que representa.

Para Mello (2006, p.11), no âmbito do setor público, existem diferenças entre governança corporativa e a governança propriamente dita, também chamada Governança Pública. A governança Pública cuida da aquisição e distribuição de poder pela sociedade,

enquanto a Governança Corporativa ocupa-se da maneira pela quais as corporações são governadas e administradas.

Depreende-se, das afirmações de Mello, a existência de dois níveis de Governança no setor público: Governança Pública e Governança Corporativa em Organizações Públicas, cuja análise deve ser feita de maneira individualizada. Governança pública diz respeito aos objetivos políticos da governança, já a governança Corporativa em Organizações Públicas, envolve o desenvolvimento de novas metodologias aplicadas para acompanhamento dos governos e das suas ações, assim como caracteriza a responsabilidade não apenas política, mas o comprometimento da intervenção do Estado como executor profissional das atividades de gestão, sendo fomentador de boas para a gestão administrativa dos recursos do qual é depositário.

Esse comprometimento deve existir dentro da área política, por meio de um ciclo que envolve quatro elementos: gerenciamento, controle, supervisão e responsabilização (*accountability*) (TIMMERS, 2000). Esses elementos e suas interfaces estão representados na camada inferior da Figura 2, e correspondem ao “framework” de Governança Corporativa proposto por Barrett (2001).

**Figura 2:** Inter-relacionamento entre elementos da Governança Pública e da governança corporativa de organizações públicas.



Fonte: Timmers (2010 *apud* Barret, 2001).

Em síntese, na parte superior da Figura 2, verifica-se que a responsabilidade governamental em cumprimento aos objetivos políticos e sociais, direciona as ações estratégicas das organizações para estabelecer outro nível de governança a Governança Corporativa das Organizações Públicas. Esta última refere-se mais a dimensões técnicas de gestão e organização dos fatores de produção colocados a disposição dos Administradores públicos.

Nesse contexto, uma boa governança é aquela que alcança resultados, independentemente de meritórios esforços e intenções (BRASIL, 2009). E, alcançar resultados, no setor público, é atender às demandas, aos interesses e às expectativas dos beneficiários, sejam cidadãos ou organizações, criando valor público (BRASIL, 2009). No entanto, é preciso ressaltar que os resultados não acontecem por acaso, pois governos, organizações públicas, políticas, programas e projetos não são auto orientados para resultados. Assim como, também não basta apenas definir bem os resultados, pois não são auto executáveis. A implantação de processos de gestão eficientes passa a ser a variável crítica. Conseqüentemente para se verificar os resultados de uma correta implementação são indispensáveis indicadores.

Um indicador de desempenho é um número, porcentagem ou razão que mede um aspecto do desempenho, com o objetivo de comparar esta medida com metas pré-estabelecidas (TCU, 2000c, p.9). Indicadores são instrumentos importantes para controle da governança, não apenas na administração privada, mas, sobretudo na gestão pública porque aumentam a transparência da gestão e aumentam o diálogo entre os *stakeholders* e atores sociais.

Os indicadores são por um lado ferramentas gerenciais relevantes para a administração pública e por outro, um instrumento indispensável para a fiscalização da gestão pública por parte dos movimentos populares (*accountability*). Dessa forma, segundo o Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão-MPOG os indicadores servem para:

- Mensurar os resultados e gerir o desempenho;
- Embasar a análise crítica dos resultados obtidos e do
- Processo de tomada decisão;
- Contribuir para a melhoria contínua dos processos organizacionais;
- Facilitar o planejamento e o controle do desempenho; e
- Viabilizar a análise comparativa do desempenho da organização e do desempenho de diversas organizações atuantes em áreas ou ambientes semelhantes (BRASIL, 2009).

De acordo com o Tribunal de Contas da União, para a análise e elaboração de novos indicadores de desempenho, as seguintes características devem ser observadas:

- 1) **Representatividade:** o indicador deve ser a expressão dos produtos essenciais de uma atividade ou função; o enfoque deve ser no produto: medir aquilo que é produzido, identificando produtos intermediários e finais, além dos impactos desses

produtos (*outcomes*). Este atributo merece certa atenção, pois indicadores muito representativos tendem a ser mais difíceis de ser obtidos.

**2) Homogeneidade:** na construção de indicadores devem ser consideradas apenas variáveis homogêneas. Por exemplo, ao estabelecer o custo médio por auditoria, devem-se identificar os diversos tipos de auditoria, já que para cada tipo tem-se uma Técnica de Auditoria / Indicadores de Desempenho e Mapa de Produtos Operacional composição de custo diversa.

**3) Praticidade:** garantia de que o indicador realmente funciona na prática e permite a tomada de decisões gerenciais. Para tanto, deve ser testado, modificado ou excluído quando não atender a essa condição.

**4) Validade:** o indicador deve refletir o fenômeno a ser monitorado.

**5) Independência:** o indicador deve medir os resultados atribuíveis às ações que se quer monitorar, devendo ser evitados indicadores que possam ser influenciados por fatores externos.

**6) Confiabilidade:** a fonte de dados utilizada para o cálculo do indicador deve ser confiável, de tal forma que diferentes avaliadores possam chegar aos mesmos resultados.

**7) Seletividade:** deve-se estabelecer um número equilibrado de indicadores que enfoquem os aspectos essenciais do que se quer monitorar.

**8) Simplicidade:** o indicador deve ser de fácil compreensão e não envolver dificuldades de cálculo ou de uso.

**9) Cobertura:** os indicadores devem representar adequadamente a amplitude e a diversidade de características do fenômeno monitorado, resguardado o princípio da seletividade e da simplicidade.

**10) Economicidade:** as informações necessárias ao cálculo do indicador devem ser coletadas e atualizadas a um custo razoável, em outras palavras, a manutenção da base de dados não pode ser dispendiosa.

**11) Acessibilidade:** deve haver facilidade de acesso às informações primárias bem como de registro e manutenção para o cálculo dos indicadores.

**12) Estabilidade:** a estabilidade conceitual das variáveis componentes e do próprio indicador bem como a estabilidade dos procedimentos para sua elaboração são condições necessárias ao emprego de indicadores para avaliar o desempenho ao longo do tempo (TCU, 2000c, p. 12-14).

A revisão de literatura sobre conceitos e tipologias de gestão para resultados no contexto público demonstrou, a partir da análise de diversas abordagens metodológicas, um conjunto de atributos essenciais para o desenvolvimento de um adequado modelo de governança.

## Aspectos Metodológicos

No que se refere aos objetivos específicos, caracteriza-se o presente estudo como descritivo, uma vez que tem “como objetivo primordial a descrição das características de determinada população ou fenômeno” (GIL, 1991, p. 45). Quanto à natureza, esta pesquisa pode ser considerada quantitativa. De acordo com Godoy (1995), a pesquisa

quantitativa é aquela que descreve e procura traduzir, em número, opiniões e informações para classificá-las e analisá-las.

Para esta pesquisa escolheu-se estudar a gestão pública das cidades que sofrem influência do município de Santa Maria. Assim, os municípios a serem pesquisados foram selecionados utilizando-se como critério as delimitações das Regiões de Influência das Cidades 2007, determinados pelo IBGE (2010). Por este critério o IBGE, buscou definir a hierarquia dos centros urbanos e delimitar as regiões de influência a eles associadas a partir dos aspectos de gestão federal e empresarial e da dotação de equipamentos e serviços, de modo a identificar os pontos do território a partir dos quais são emitidas decisões e é exercido o comando em uma rede de cidades. De acordo com esses critérios são 28 cidades que sofrem influência do município de Santa Maria.

Tal critério foi selecionado, como forma de ampliar a utilidade das inferências a serem feitas sobre gestões públicas municipais, considerando que atualmente Santa Maria, aparece entre os 43 centros de influência regional de mais alto nível (IBGE, 2007). Elucida-se ainda que se julgou relevante acrescentar na pesquisa os municípios de Silveira Martins, São João do Polêsine e Nova Esperança do Sul, uma vez que estes além de fazer divisa geográfica, relacionam-se fortemente com a cidade de Santa Maria, entretanto não são citados no estudo do IBGE. Por consequência deste acréscimo, 31 municípios compõem a pesquisa totalizando uma população de 718.690 habitantes.

Os dados foram coletados em publicações disponibilizadas pelas prefeituras, em sítios eletrônicos dos municípios, em notícias divulgadas, informações fornecidas por servidores públicos dos setores analisados, contatos telefônicos e através de solicitações ao Serviço de informação ao cidadão – SIC. Como instrumento de coleta utilizou-se o *check-list* desenvolvido por Ramos (2014). Para construção do *check-list* Ramos (2014) desenvolveu o framework apresentado no Quadro 1. A partir destas dimensões a autora propôs um *Framework*, posteriormente denominado de MATRIZ LIMPE, para avaliação da governança corporativa dos municípios, abrangendo tanto o LIMPE quanto as perspectivas de análise do *Balanced Score Card* (BSC). A vantagem deste modelo é a análise sob uma perspectiva transversal já que engloba todos os fatores do LIMPE associados a cada uma das perspectivas do BSC.

**Figura 3: Framework de análise- MATRIZ LIMPE**

Perspectivas de análise (BSC)	Legalidade	Impessoalidade	Moralidade	Publicidade	Eficiência
	Indicadores de desempenho				
<b>Ciente cidadão</b>	1. Pratica as recomendações da lei de acesso à informação? (2)	1. Possibilita o exercício do direito das comunidades de influenciar as políticas públicas municipais, conforme assegurado pelo Art. 1º da Constituição Federal de 1988: "todo poder emana do povo". (2)	1. Monitora sistematicamente os Processos Judiciais abertos envolvendo a <i>res pública</i> ? (2)	1. Populariza ferramentas de participação dos cidadãos na avaliação e monitoramento da gestão dos recursos públicos? (2)	1. Possui algum programa ou ação para medir a satisfação do usuário dos serviços prestados? (4)
<b>Processos internos</b>	2. Monitora Sistematicamente as Licitações Municipais? (3) 3. Monitora Sistematicamente Recursos Humanos? (3)	2. Possibilita isonomia de tratamento nas questões que envolvem o cidadão? (2)	2. Monitora Sistematicamente as Diárias e ajudas de custo? (2) 3. Monitora sistematicamente os gastos dos diferentes setores? (2)	2. Produz e disponibiliza com regularidade relatórios de gestão? (1)	2. Possui manuais de procedimentos quanto aos processos rotineiros? (4)
<b>Financeira</b>	4. Cumpre os limites estabelecidos pela LRF no que tange ao endividamento público? (2) 5. Monitora Sistematicamente as Receitas e despesas do Município? (1)	3. Utiliza-se de técnicas para planejar e aperfeiçoar o investimento público? (1)	4. Monitoramento sistematicamente a Arrecadação de receitas do município? (2)	3. Divulgam em sites eletrônicos relatórios regulares de arrecadação e programação do gasto? (2)	3. Avalia a qualidade dos gastos públicos, suportados pelos recursos captados através dos impostos, taxas e contribuições? (4)
<b>Aprendizagem e crescimento</b>	6. Realiza e divulga estudos relativos a atividades governamentais e empresarias de interesse da comunidade? (2)	4. Possui política formalizada de ascensão profissional aos cargos de chefia? (2)	5. Avalia sistematicamente a efetividade e qualidade do gasto público? (2)	4. O site eletrônico possui informações e elementos que sinalizem a transparência da governança pública? (2)	4. Articula-se com eficiência para captar recursos públicos de programas federais e alinha-se estrategicamente com as políticas governamentais macroeconômicas e plurianuais? (1) 5. Possui algum programa de desenvolvimento de servidores? (4)

Fonte: Ramos (2014)

Na avaliação do check-list foi utilizada a seguinte escala, zero para “não se verifica”, um para “verifica-se parcialmente” e dois para “verifica-se”. Para a análise nas dimensões do LIMPE e do BSC foi calculada a média da escala para cada dimensão. Assim, para o município em que fosse possível verificar a aplicação de todos os parâmetros da dimensão a média obtida seria o valor dois, e quanto mais próximo de zero, menos o município atende ao check-list.

### Resultados e Discussões

A análise está dividida em dois momentos distintos. Primeiramente apresenta-se a análise de cada uma das dimensões do LIMPE. Num segundo momento são discutidos os resultados segundo as perspectivas do LIMPE e do BSC.

## **Análise da Legalidade**

A Lei nº. 12.527/2012 regulamenta o direito constitucional de acesso às informações públicas. Entrou em vigor em 16 de maio de 2012 e criou mecanismos que possibilitam, a qualquer pessoa, física ou jurídica, sem necessidade de apresentar motivo, o recebimento de informações públicas dos órgãos e entidades.

Quanto a garantia legal que os cidadãos dispõem ao acesso a informação, verifica-se que 48,39% das prefeituras da Mesorregião centro ocidental Rio-grandense disponibilizam o serviço, 35,48% encontram-se em fase de implementação e em 16,31% das prefeituras não se verifica o serviço. Destaca-se ainda que ao se testar o serviço de Informação ao Cidadão - SIC prestado pelas 31 (trinta e uma) prefeituras pesquisadas, apenas 6 (seis) prefeituras deram retorno as consultas realizadas, totalizando um percentual de 19,35% de atendimento efetivo.

Licitação é o procedimento administrativo formal para contratação de serviços ou aquisição de produtos pelos entes da Administração Pública direta ou indireta. No que se refere ao monitoramento das compras públicas, 70,97% das prefeituras possuem um setor específico de compras com quadro fixo de pessoal e disponibilizam de forma fácil e acessível os meios de o cliente cidadão ter acesso público aos processos licitatórios em andamento. Contudo, apenas 6,85% das prefeituras disponibilizam um manual público de como fornecer ou solicitar os serviços destes setores.

Observa-se que salvos os casos previstos em leis de contratações temporárias e cargos de livre nomeação e exoneração até o limite permitido por lei, todos os servidores públicos que fazem parte do quadro fixo da organização são contratados por meio de concurso público conforme determina a Constituição Federal. Neste sentido, procurou-se investigar práticas gerenciais que seriam possíveis para prefeituras programar e executar, considerando que tais práticas gerenciais estivessem dentro de sua competência de legislar e criar regulamentos aplicáveis a gestão de pessoas dentro das prefeituras e ainda que a utilização destas praticas conduzisse ao monitoramento ético e sistemático de pessoas.

Assim, observou-se que no que se refere ao monitoramento e gestão de pessoas 54,84% dos municípios possuem sistemas informacionais de controle de jornada de trabalho, 48% possui e disponibiliza sistema informacional ou estatístico sobre percentual

de faltas, licença, afastamentos (boletim de pessoal) e 12,9% possuem banco de competências mapeado.

No que se refere aos limites de endividamento, ressalta-se que de acordo com as informações disponibilizadas no site do Tribunal de Contas do Estado - TCE, até o momento da análise dos dados desta pesquisa nenhum dos 31 municípios pesquisados havia atingido os limites de endividamento estabelecidos nos artigos 19 e 20 da LRF. De acordo com dados disponibilizados no sítio eletrônico do Tribunal de contas do Estado - TCE, no que versa sobre os 31 municípios que compõem a Mesorregião centro ocidental Rio-grandense é possível verificar que desde o exercício de 2012 o TCE analisou e disponibilizou parecer sobre as contas públicas de 62% dos municípios (19 municípios). Destaca-se que dos 19 municípios que já tiveram suas contas apreciadas, 57,89% (11 municípios) receberam pareceres desfavoráveis ou irregulares em suas prestações de contas.

Quanto as recomendações legais para adoção de sistemas integrados de gestão financeira, verifica-se neste quesito que 93,55% das prefeituras adotam sistema integrado de Administração financeira e 80,65% das prefeituras disponibiliza acessivelmente os relatórios determinados pelo artigo 52 da LRF quais sejam RREO e RGF, destaca-se ainda que 64,52% possuem mecanismo de liberação em tempo real de receita arrecada e despesa realizada, a exemplo de impostômetros ou portal da transparência.

No que toca a realização e divulgação de atividades governamentais de interesse da comunidade, observa-se que 54,84% dos municípios não disponibilizam de forma de forma fácil e transparente os Planos Orçamentários, (PPA, LDO e LOA) conforme recomendados pela LRF e 80,65% dos municípios não disponibiliza a prestação de contas com seus respectivos pareceres do TCE quando já disponibilizados pelo referido tribunal.

### **Análise da Impessoalidade**

Quanto as possibilidades das comunidades influenciarem as políticas públicas municipais, observa-se que 61,29% das prefeituras não realiza de forma sistemática audiências públicas. Os conselhos municipais são verificados em suas constituições plenas em apenas 9,68% dos municípios em 25,8% dos municípios verifica-se a existência parcial de conselhos municipais.



No que concerne à isonomia e impessoalidade de tratamento nas questões que envolvem o cidadão, observa-se que a propaganda das ações governamentais é adequada em 74,19% dos municípios pesquisados, entretanto, ao que tange a impessoalidade no atendimento ao cidadão, observa-se que nenhuma prefeitura mapeia os processos de atendimento e que 3,26% mapeiam e informam parcialmente os processos de atendimento.

Quanto às técnicas para planejar e potencializar e distribuir o investimento público, verifica-se apenas 3,27% das prefeituras apresentam metodologia ou processo de orçamentação definido para apoio financeiro a projetos das comunidades. No que tange a prestação de serviço público, verifica-se que 25,81% das prefeituras possuem algum organograma com descrição de cargos com atribuições e competências definidas conforme dispõem a Lei 12.527 art. 8 § 1º.

No tocante as políticas definidas de ascensão profissional a cargos de decisão e chefia, contata-se que neste quesito que 25,81 % das prefeituras possuem algum organograma com descrição de cargos com atribuições e competências definidas conforme dispõem a lei 12.527 art. 8 § 1º e que 61,29 % das prefeituras possuem algum programa ou critério para contratação de servidores celetistas ou dos cargos comissionados de livre nomeação e exoneração.

### **Análise da Moralidade**

Quanto ao monitoramento sistemático dos processos judiciais abertos contra gestores de recursos públicos, observa-se que 93,55% dos municípios não disponibilizam quantitativamente e de forma acessível e pro ativa os processos judiciais abertos que envolvem a gestão pública municipal, 3,25% disponibiliza parcialmente e apenas 3,25% disponibiliza de forma satisfatória. Já no que se refere à situação dos contratos públicos, 48,39% dos municípios disponibiliza de forma acessível qualitativamente sobre a situação dos contratos públicos. Em, 25,81% verifica-se parcialmente e em 25,81% não se verifica a prática.

No monitoramento sistemático das diárias e ajudas de custo, verifica-se que 77,42% dos municípios não disponibilizam de forma acessível e transparente o quantitativo de diárias e ajudas de custo de cada setor, 19,35% das prefeituras analisadas disponibiliza e 3,25% das prefeituras disponibilizam de forma parcial. Abordando a mesma questão de

forma qualitativa observa-se que 80,65% das prefeituras não disponibilizam a informação qualitativa do uso de diárias e ajuda de custo para a população do município e 9,68% disponibiliza ou disponibiliza de forma parcial, respectivamente.

No monitoramento sistemático dos gastos dos diferentes setores, destaca-se que quanto a divulgação do gasto setorial, 51,6% das prefeituras disponibiliza informações quantitativas e setorizadas de despesa. Ao se abordar a mesma questão de forma qualitativa, observa-se que o percentual cai para 48,39% das prefeituras que disponibilizam as informações qualitativas e setorizadas de despesa do município.

No monitoramento sistemático da arrecadação das receitas do município, verifica-se que quanto à disponibilização de relatórios com a estimativa de arrecadação, verifica-se esta prática em 77,42% dos municípios. Verifica-se ainda que em 67,74% dos municípios os relatórios mensais disponibilizados permitem a comparação entre previsão, arrecadação e gasto do município.

No que tange a avaliação sistemática da efetividade e qualidade do gasto público, ressalta-se que a mesma é uma prática fortemente recomendada pela LRF, sendo uma prática bastante recente na gestão financeira das organizações públicas. Os dados mostram que é uma prática que deverá demonstrar crescimento significativo no futuro próximo, pois se verifica que 41,94% dos municípios promovem seminários, fóruns, entre servidores de diferentes setores para avaliar o gasto setorial e em 32,36% esta prática já pode ser identificada.

### **Análise da Publicidade**

Quanto a popularização de ferramentas de participação dos cidadãos na avaliação e monitoramento da gestão dos recursos públicos, observa-se que 67,74% das prefeituras não potencializam ou consultam os conselhos municipais nas decisões administrativas e 16,13% adota estas práticas de forma parcial. No que se refere à propaganda das ações governamentais de interesse e incentivo a participação cidadã 77,42% das prefeituras apresentam publicidade adequada à sociedade.

No que tange a produção e distribuição regular de relatórios de gestão, nota-se que das informações que estão disponibilizadas, 64,52% das prefeituras disponibiliza

relatórios de forma clara e em linguagem acessível ao cidadão e 25,81% atende a este critério de forma parcial.

Quanto à facilidade de o cidadão ter acesso a informações relevantes sobre a gestão financeira, verifica-se que em 70,97% das prefeituras, o conteúdo disponibilizado sinaliza transparência pública e informações relevantes ao controle social. Entretanto, destaca-se que 83,87% das prefeituras não realizam audiências públicas para decisões que requerem a participação popular como orçamento público, por exemplo.

No que tange a responsabilização e transparência da governança pública, para o aumento da participação dos cidadãos no controle social, observa-se que 77,42% das prefeituras não realizam ações ou campanhas de incentivo ou estímulo no sítio eletrônico ou por outros meios para incentivar a cultura do controle social.

Destaca-se que quanto aos sítios eletrônicos, apenas 6,45% dos sites das prefeituras atendem plenamente as recomendações do governo federal para sítios eletrônicos governamentais.

### **Análise da Eficiência**

Destaca-se que no que diz respeito às possibilidades do cidadão manifestar sua opinião quanto aos serviços públicos, que lhe são ofertados, nenhuma prefeitura possui mecanismos de medir a satisfação dos usuários com o serviço público. Apenas 25,81% das prefeituras disponibilizam ouvidoria, caixa de sugestões online ou livro de ocorrências e 12,90% disponibilizam parcialmente algum destes canais de comunicação e 61,29% não disponibiliza nenhum canal de comunicação.

Em relação à possibilidade de obter serviços disponibilizados na internet de modo online 74,19% das prefeituras não oferecem este serviço, 9,68% oferece de forma parcial e 16,13% oferece serviços online. 74,19% das prefeituras não possuem e não disponibiliza fluxogramas, organogramas, estatutos regimentos e demais informações a respeito de órgãos e atividades para os cidadãos que necessitam de atendimento, 3,23% disponibiliza de forma parcial e 22,58% das prefeituras estas ferramentas são disponibilizadas aos usuários de serviços públicos.

Quanto à existência de manuais de procedimentos de processos rotineiros, verifica-se que apenas 9,68% das prefeituras têm controle sobre a movimentação e ajuste

de pessoas entre setores/secretarias, 51,61% possui controles parciais e em 38,71% não existe nenhum tipo de processo estruturado de controle. Cabe destacar que dentre os 51,61% que apresenta controles parciais, estes se referem a portarias de remoção que devem ser pesquisadas manualmente para se fazer levantamentos e relatórios quando necessários.

Em relação aos sistemas informacionais, 90,32% das prefeituras se utilizam de sistemas informacionais integrados (SIGs) que auxiliem na tomada de decisão, todavia, observa-se que estes sistemas são restritos a determinadas posições hierárquicas pois, de acordo com os dados levantados, 64,52% dos servidores públicos tem acesso parcial a este tipo de informação, 29,03% das prefeituras disponibiliza informações gerenciais para servidores de forma parcial, sendo que somente 6,45% das prefeituras disponibiliza informações gerenciais para os servidores públicos.

Quanto aos processos de compras no setor público municipal, observa-se que apenas 6,45% das prefeituras possuem sistema de centralização e prazos de compras definidos e divulgados, 16,13% adota esta prática de forma parcial e 77,42% das prefeituras não adota esta prática na gestão de compras governamentais.

No que concerne à avaliação da qualidade do gasto público, suportados pela arrecadação de impostos, observa-se que 64,74% das prefeituras promovem capacitações e ferramentas junto aos responsáveis pela tomada de decisão e ordenadores de despesa, 22,58% das prefeituras promove estas práticas de forma parcial. Destaca-se que 25,81% das prefeituras fazem reuniões e capacitações orientando os setores sobre procedimento de compras e 35,48% adota estas práticas de forma parcial. Verifica-se ainda que 58,06% das prefeituras se utilizam de pregão na maioria dos processos de compras e 67,74% das prefeituras possui sistema de registro de preços para as compras governamentais.

No que se refere à articulação com as políticas macroeconômicas e intergovernamentais, verifica-se que 12,90% das prefeituras possuem algum gabinete de projetos ou setor específico que atenda aos chamados de editais governamentais estaduais e federais e 87,10% das prefeituras realiza a atividade de forma parcial e desarticulada.

No que tange às investigações dos padrões de eficiência na gestão de pessoas, e desenvolvimento de servidores, verifica-se que 64,52% das prefeituras possuem ferramentas como descrição de cargos (ambiente interno), 25,81% das prefeituras possui

planos de carreiras dos servidores concursados e, 67,74% estão em fase de utilização parcial ou em fase de estruturação.

Destaca-se que apenas 6,45% das prefeituras avaliam desempenho dos servidores, fora da avaliação de estágio probatório, e 9,68% das prefeituras utiliza-se destas ferramentas de forma parcial, sendo que 83,87% das prefeituras não avaliam desempenho de seus servidores.

No que abrange as ações de capacitação formalizadas e institucionalizadas pelas prefeituras, observa-se que 74,19 % das prefeituras não têm programa formalizado de capacitação de servidores e 22,58% das prefeituras tem programas de capacitação parcialmente estruturados para os servidores.

### **Análise da Média dos Fatores sob as Perspectivas do LIMPE e do BSC**

Para a análise de como os princípios se materializam nas práticas gerenciais dentro das prefeituras criou-se uma escala que varia de 0 (zero) a 2 (dois), foi então atribuído como resposta o valor 2 (dois) quando foi possível identificar integralmente dentro da prefeitura a prática gerencial investigada. Foi atribuído o valor 1 (um) quando foi possível identificar parcialmente a prática gerencial e atribuído o valor (zero) quando não foi possível identificar a referida prática gerencial dentro das ações de gestão da prefeitura.

Explica-se que para cada fator analisado, podemos afirmar que quanto mais próximo de 2 (dois) o fator estiver, maior é o indicativo de que se verifica as práticas de gestão orientadas ao atendimento dos princípios constitucionais respectivos no ambiente organizacional das prefeituras. A Tabela 1 apresenta as médias e o desvio padrão calculado para cada fator.

**Tabela 1:** Média dos fatores segundo os princípios LIMPE.

Fatores	Média	Desvio padrão
Legalidade	1,32	0,25
Impessoalidade	1,09	0,28
Moralidade	1,24	0,26
Publicidade	1,07	0,25

Fonte: Elaborada pelas autoras.

Observa-se que o fator que obteve maior média foi o princípio da legalidade com 1,32 de média e desvio padrão 0,25. É necessário expor que as ações vinculadas a este princípio em sua maioria não são discricionárias, são vinculadas, ou seja, o gestor deve executá-las por determinação legal sob pena de responsabilização na sua gestão. Desta forma, a vinculação a lei das ações de gestão necessárias ao cumprimento dos princípios pode explicar o fato de ser a maior média encontrada e o fator mais próximo do ponto 2 (dois) categorizado como ideal.

Na sequência encontra-se o princípio da moralidade com média 1,24 e desvio padrão de 0,28. Observa-se que é o fator que mais se aproxima da média da legalidade. Um ponto interessante a observar a partir desta aproximação refere-se à distinção entre moral e direito (moralidade e legalidade) exaustivamente discutida no campo filosófico do direito público por Emanuel Kant. Evidentemente, não se pretende aqui discutir tais distinções, contudo, para apreciar esta relação evidenciada nos dados, cabe-nos observar que para Bobbio (1997, pg. 54), pode-se concluir que “a moral não é a ação coerente com o dever, mas cumprida pelo dever, diferente da ação conforme a legislação, que pode ser cumprida segundo uma inclinação ou interesse”. Assim, quanto o sujeito atua de determinada maneira porque é seu dever, cumpre uma ação moral; quanto atua de maneira diversa, para adaptar-se à lei, a ação corresponde somente à forma legal, ao direito.

Em síntese, no que concerne a evidente aproximação dos fatores legalidade e moralidade na gestão pública dos municípios pesquisados, a maior elevação e a aproximação das médias destes dois fatores demonstram a associação entre estes dois conceitos (moral e direito) muito discutidos no direito público e visivelmente refletidos nas práticas gerenciais dos municípios. Os dados sinalizam que se o gestor optar pela legalidade haverá a tendência de elevar o nível de moralidade na gestão pública, uma vez que é a lei objetiva que define a moralidade consagrada pelos valores culturalmente embasados da própria sociedade.

Quanto ao fator impessoalidade este apresentou média calculada de 1,09 e desvio padrão 0,28. Este fator revela especificamente como o ordenamento dos fatores de produção do Estado estão sendo geridos e alocados para a satisfação do interesse da coletividade e não deslocados ao atendimento de interesses individuais ou particulares. Observa-se, portanto, que o fator não atinge a mesma média dos fatores legalidade e

moralidade. O mesmo ocorre com os fatores publicidade e eficiência que atingiram respectivamente média calculada de 1,07 e 1,06 respectivamente.

Evidencia-se que à medida que os fatores vão se distanciando de critérios e determinações objetivas da lei e se tornando mais discricionários e abstratos para a compreensão dos indivíduos a média dos fatores vai também diminuindo. Neste sentido, cabe-nos fazer duas observações a respeito dessas evidências: a primeira diz respeito à capacidade dos gestores de internalizar e abstrair os significados práticos que os princípios constitucionais podem assumir dentro da gestão pública, ou seja, de que modo, eles podem se tornar práticas gerenciais. A segunda observação faz alusão à significância para a sociedade dos controles e diplomas legais que a administração pública pode adotar.

Os controles e instrumentos legais visam assegurar que a Administração Pública atue sempre em consonância com os princípios normativos que lhe são impostos, faz-se necessário que se sujeite ao controle por parte dos Poderes Legislativo e Judiciário, além de, ela própria, exercer controle sobre seus atos. Através de instrumentos de ação outorgados pelas legislações, os administrados podem provocar legitimamente o procedimento de controle, visando à melhoria qualitativa da gestão pública.

Assinala-se que ao conceber e predizer instrumentos de controle, a lei, acaba de certo modo tangibilizando os princípios constitucionais e simplificando tanto a tarefa do gestor quanto do próprio cidadão no dever de visualizar possíveis soluções para a melhoria do serviço público ofertado à sociedade. Todavia, o desenho de soluções possíveis aos problemas recorrentes aos serviços públicos e a eficiência da gestão não se restringem apenas à tarefa exclusivamente legal. Podem e devem surgir espontaneamente como ferramentas e práticas gerenciais dentro das organizações públicas mesmo que estas não estejam circunstanciadas na lei.

A análise dos dados evidencia que os fatores mais associados com leis pormenorizadas são os que representaram uma média de desempenho mais alta (legalidade com média 1,32 e moralidade com média 1,24), isso comunica claramente que as ações espontâneas em direção a uma gestão pública mais eficiente (1,06 e menor média observada) são menos frequentes do que as ações em direção a legalidade (maior média observada). Isso aponta para um desequilíbrio na manutenção dos princípios constitucionais dentro das prefeituras.

Ao se examinar a percepção dos gestores quanto aos princípios constitucionais, destaca-se que quando se analisa os princípios constitucionais em seu conjunto (LIMPE), a percepção quanto as suas aplicabilidades ficaram mais dispersa em relação a suas aplicabilidades isoladas em casos concretos, pois se observou que apenas 23,08% concorda totalmente que em cada caso há um princípio mais importante a ser considerado, 38,46% concorda com esta afirmação e 15,38% é indiferente ou discorda.

Observa-se ainda que os princípios quando pensados em seu conjunto e em um nível ainda mais abstrato, tem se que 84,62%, (somados os 42,31% que concordam totalmente com os 42,31% que concordam) percebe que todos os princípios têm importância e aplicabilidade em qualquer caso. Este somatório aproxima-se mais dos níveis de conhecimento que os gestores têm de cada princípio. Este dado pode revelar um alto nível de conscientização em relação à importância dos princípios constitucionais, mas se comparados aos dados levantados quanto à aplicabilidade dos princípios em contextos concretos e específicos pode indicar que existe uma dificuldade de traduzi-los na prática gerencial. A média dos fatores corrobora com a análise anterior da percepção que os gestores têm da aplicação dos princípios.

Por outro lado, a apreciação dos fatores motivacionais dos gestores públicos revela que 69,23% dos gestores trabalham pelo interesse público, então, pode se pensar que a menor incidência de práticas gerenciais espontâneas em direção a maior eficiência da gestão pública, pode estar correlacionada a um viés cognitivo, pois, salienta-se que 80,77% dos gestores está satisfeito ou totalmente satisfeito com o auto desempenho no cargo e esse alto nível de satisfação pode estar influenciado pela crença de que é suficiente para a gestão pública concentrar esforços gerenciais apenas atender a legislação.

Evidentemente outros aspectos podem caracterizar e explicar a menor incidência de ações gerenciais espontâneas tais como experiências de aprendizagem dos gestores ou percepção dos gestores quanto a repercussão de gestão junto à população. Entretanto, parece adequado estabelecer também uma relação com a percepção dos gestores quanto a inovação. Adverte-se que de acordo com os dados, 61,54% dos gestores municipais pesquisados acreditam que serão criticados pela sociedade se tentarem inovar e 38,46% acreditam que poderão ser mal interpretados em sua tentativa de inovação.



Por fim, é importante ressaltar que não se pode desconsiderar que a cultura organizacional reproduz de certo modo a cultura social, e que no inconsciente coletivo do Brasil, paira o senso e por vezes a discussão de que não são necessárias mais leis e que a legislação não vai melhorar o país. A título de exemplificação, deste fenômeno, resgata-se da cultura popular a frase de uma conhecida canção da música popular brasileira: "A lei não basta, os lírios não nascem da lei" do célebre poeta Carlos Drummond de Andrade, no entanto, evidencia-se a partir dos dados coletados que em se tratando de Administração Pública e eficiência na prestação de serviços públicos esse pensamento parece estar equivocado.

### **Análise da Média dos Fatores nas Perspectivas do BSC**

Para a análise de como os princípios se materializam nas práticas gerenciais dentro das 4 (quatro) perspectivas do BSC: (1) Cliente Cidadão, 2) Processos internos, 3) Financeira e 4) Aprendizagem) seguiu-se analogamente a escala usada para determinar a média dos fatores LIMPE. Defende-se que o diagnóstico realizado por estas perspectivas, torna a análise transversal a medida que engloba todos os fatores do LIMPE associados a cada uma das perspectivas do BSC, o que permite uma identificação de desempenho mais relacionada a visão estratégica da gestão e a real satisfação das necessidades do cidadão, que não restringe suas necessidades a uma categoria específica, mas sim a transversalidade delas.

A Tabela 2 demonstra a média dos fatores LIMPE quando analisados pelas perspectivas do BSC, conforme método demonstrado para a construção do modelo de análise construído para este estudo.

**Tabela 2:** Média dos fatores na perspectiva do BSC.

<b>Perspectiva</b>	<b>Média</b>	<b>Desvio padrão</b>
Cliente cidadão	1,11	0,22
Processos internos	1,18	0,17
Financeiro	1,43	0,23
Aprendizagem	0,92	0,24

**Fonte:** Elaborada pelas autoras.

Na perspectiva cliente cidadão as categorias de análise obtiveram média de 1,11. Explica-se que esta perspectiva está relacionada como a administração pública satisfaz as necessidades (transversais) dos cidadãos. A média calculada, de acordo com a escala utilizada, sugere uma aproximação de um atendimento parcial das necessidades dos clientes cidadãos.

A média calculada para o conjunto de fatores na perspectiva de processos internos foi de 1,18. Esse dado sugere que a estruturação e o desenho dos processos de gestão dentro das prefeituras são parcialmente estruturados. Destaca-se que o nível de estruturação encontra-se mais próximo do limite inferior do parâmetro definido na escala. Isto pode significar grandes dificuldades de promover ações em direção a uma gestão mais eficiente, pois a estruturação e definição adequada de processos é o que permite aos gestores compreender em um nível macro organizacional as implicações de suas ações de gestão.

Ressalta-se também que a proximidade do limite inferior no parâmetro da escala, demonstra alta sensibilidade na estruturação dos processos e requer atenção por parte dos gestores dos municípios pesquisados. Neste viés, explica-se que se houver qualquer perda de eficiência no atual nível de estruturação dos processos, mesmo que seja uma perda pequena, eles adentrarão o parâmetro insatisfatório de não atendimento.

De acordo com Motta (2003) na gestão pública a perspectiva financeira não é o objetivo final, mas sim um meio para obtenção de recursos necessários para o cumprimento de sua função social. A boa execução orçamentária e a ampliação da captação de recursos financeiros são fatores essenciais para tornar uma instituição pública mais sólida e apta a cumprir sua missão. Por isto, no setor público a perspectiva financeira, ao invés de estar focada no lucro, está orientada para a execução do orçamento. A média dos fatores para a perspectiva financeira foi de 1,43 sendo a perspectiva com média mais elevada, apesar de se encontrar no parâmetro de atendimento parcial, é a perspectiva mais próxima do parâmetro superior da escala. Enfatiza-se novamente que a perspectiva financeira é bastante correlacionada com o fator legalidade e é a perspectiva que mais próxima de verificar-se plenamente no atendimento das necessidades dos cidadãos.

Quanto à perspectiva de aprendizagem, destaca-se que no setor público brasileiro, a Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão-MPOG, órgão

de modernização da gestão do Governo Federal que tem como missão "desenvolver políticas transformadoras de gestão para fortalecer e aperfeiçoar a capacidade de governo" e separa a perspectiva aprendizado e crescimento em: pessoas e modernização administrativa (MELGAÇO, 2003). O autor explica ainda que a perspectiva modernização administrativa busca o aperfeiçoamento da gestão interna através da utilização da tecnologia da informação e da melhoria das práticas gerenciais. A média calculada dos fatores para a perspectiva aprendizagem foi de 0,92. Este dado revela que no que tange as ações de modernização e ferramentas de gestão pública que conduzem a eficiência na gestão e na consequente melhoria dos serviços públicos, os municípios pesquisados não atendem as necessidades mínimas de aprendizagem e desenvolvimento organizacional. Em geral os órgãos públicos estão orientados à estabilidade e à rotina mais do que à inovação e à flexibilidade (ANDRIOLO, 1998). A baixa média revelada na perspectiva da aprendizagem corrobora com a percepção geral de que no serviço público não se inova. Essa percepção pode ser atribuída principalmente às características burocráticas, associadas às suas disfunções, que ainda predominam no setor público.

Enfatiza-se ainda que no que concerne a Aprendizagem, o maior desafio para as prefeituras será deslocar a percepção de que aprendizagem é um processo estritamente cognitivo para visualizá-la como um processo organizacional, cultural e baseado em práticas (GHERARDI, 2000; ANTONELLO; GODOY, 2011).

## Considerações Finais

A interpretação de que um dos maiores desafios das prefeituras para atender as pressões da sociedade é também de natureza gerencial fez com que se perseguisse, neste estudo, o desenvolvimento de um modelo teórico- conceitual de avaliação da governança corporativa orientado para a realidade específica das organizações públicas municipais. A fim de compreender, portanto, como estão configuradas as práticas gerenciais empregadas pelos municípios, no que concerne à integração dos princípios e normas constitucionais com instrumentos e técnicas de gestão capazes de atingir os objetivos da gestão pública, e tendo como delimitador e foco os princípios constitucionais - LIMPE - este estudo teve como objetivo analisar a governança pública municipalizada na

Mesorregião Centro Ocidental Rio-grandense a partir dos princípios constitucionais direcionadores da Nova Administração Pública Brasileira.

Os resultados empíricos obtidos a partir da aplicação da Matriz LIMPE revelam uma governança corporativa mediana. A maior média calculada dos fatores foi de 1,32 e refere-se às práticas relacionadas ao princípio da legalidade, de 1,09 para a impessoalidade, de 1,24 para a moralidade, de 1,07 para publicidade e de 1,06 para a eficiência. Destes dados, constata-se que a governança corporativa pública na mesorregião centro ocidental Rio-grandense atende em 66% as predições legais, em 54,5 % as predições de impessoalidade, em 53,5% as predições de publicidade e em 53% as predições de eficiência. Considera-se que, a partir da metodologia utilizada neste estudo, a verificação de ações gerenciais aplicáveis para cada uma das categorias analisadas em seus contextos específicos demonstrou que a governança e seus princípios definidores estão aquém das práticas sobre as quais discorrem.

Não obstante, a mesma consideração de medianidade pode ser feita para as médias calculadas em relação às perspectivas transversais retiradas do BSC. Ao se considerar as mesmas práticas de uma perspectiva estratégica e transversal de causa e efeito destes indicadores, o desempenho permanece sofrível. Alerta-se para a evidência de que a perspectiva de Aprendizagem e Crescimento obteve na Mesorregião Centro Ocidental Rio-grandense média 0,92, ou seja, muitos dos seus parâmetros não são aplicados nos municípios pesquisados. Isso representa que a governança, na prática, detém 46%, ou seja, menos da metade da aplicabilidade que deveria demonstrar de estruturar-se para permitir que a organização desenvolva a capacidade de inovar, melhorar e aprender. Essa capacidade é o que na prática alavancaria os objetivos traçados pelas outras perspectivas (Financeira, Cliente Cidadão e Processos).

Esses resultados confirmam o senso comum e a percepção popular de que as organizações públicas têm dificuldade em desenvolver processos de aprendizagem para o desenvolvimento dos serviços públicos e aumento da eficiência da gestão. Estes aspectos permanecem como um desafio pessoal do gestor eleito, não sendo nesse contexto, um atributo instituído estrategicamente nos processos e na cultura organizacional. A pesquisa ainda revelou uma infinidade de formatos e discrepâncias no modo como informações análogas de diferentes municípios são entregues para a sociedade. As variedades de formas

da informação assumem tamanha proporção que dificilmente o usuário final da informação ou o cidadão comum tem parâmetros para estabelecer uma comparação direta e segura entre informações de temáticas semelhantes. Esse problema se agrava quando se tenta comparar o desempenho de diferentes cidades. Um exemplo que ilustra essa constatação reside na construção e apresentação das plataformas e dos sítios eletrônicos das prefeituras analisadas. Apesar de serem de natureza jurídico-administrativa semelhantes, e, ainda, que prestem serviços semelhantes aos municípios atualmente não é possível se verificar um padrão de busca de informação, ou de serviços porque cada município divulga seus dados e informações e define seus serviços com base em critérios próprios de entendimento do gestor sobre o que é relevante para o cidadão.

A única exceção se refere aos portais da transparência. Ocorre que quando diferentes prefeituras contratam a mesma empresa que dá suporte ao portal da transparência, verifica-se nestes casos a possibilidade de se obter um padrão comparativo seguro de busca de informações; e por fornecerem os dados no mesmo padrão e formato facilitam a interpretação e análise comparativa de desempenhos. Quanto às limitações deste trabalho, salienta-se que todo o diagnóstico é o retrato de um momento específico. Neste sentido, muitas ações e práticas, apesar de não implementadas estão em fase de discussão dentro das prefeituras e poderão ser verificadas em um momento futuro. Recomenda-se que o instrumento proposto para a avaliação, poderia ser aplicado em outros municípios de outras regiões e também em municípios de tamanhos diferentes na busca de mais evidências para a governança corporativa nos municípios brasileiros para que servissem de comparação dos possíveis resultados em relação a aspectos de cultura organizacional e desenvolvimento social de cada região. Por fim, este estudo revela e aponta para a necessidade da sociedade brasileira discutir a criação de uma possível agência nacional de avaliação de governança corporativa pública que poderia instituir a padronização da avaliação de desempenho das prefeituras, quanto a aplicação do LIMPE e o desenvolvimento da gestão pública municipalizada.

## Referências

ALEXANDRINO, M. *Resumo de Direito Administrativo Descomplicado*. Rio de Janeiro: Método, 2008.

- ANDRIOLO, L. J. Eficiência e Desenvolvimento de Recursos Humanos nas Administrações Municipais: Considerações à Luz da Emenda Constitucional nº 19 e das Teorias Organizacionais. *Revista do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul*, v. 16, n. 29, p. 117-152, 1998.
- ANTONELLO, C. S.; GODOY, A. S. Aprendizagem organizacional e as raízes de sua polissemia. In: *Aprendizagem organizacional no Brasil*. Porto Alegre: Bookman, p. 31-49, 2011.
- ARRETCHE, M. T. S. Tendências no estudo sobre avaliação. *Avaliação das políticas sociais*. São Paulo: IEE, p. 29-39, 2001.
- ÁVILA, A. P. O. *O Princípio da Impessoalidade da Administração: Para uma Administração Imparcial*. Rio de Janeiro: Renovar, 210 p., 2004.
- BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília, Novembro, 1995.
- BOBBIO, N. *Dicionário de política*. Brasília, Editora Universidade de Brasília, 1997.
- CANOTILHO, J. J. G. *Direito Constitucional e teoria da Constituição*. 7. Ed. Coimbra: Almedina, 2003.
- DI PIETRO, M. S. *Direito Administrativo* 24ª Ed, São Paulo: Atlas, 2011.
- FELIX, R.; FELIX, P.; TIMÓTEO, R. Balanced Scorecard: Adequação para a gestão estratégica nas organizações públicas. *Revista do Serviço Público Brasília*, v. 62, n. 1, p. 51-74, 2011.
- FERREIRA FILHO, M. G. *Comentários a Constituição Brasileira de 1988*. São Paulo: Saraiva, 1990.
- FRANÇA, V. R. Eficiência Administrativa na Constituição Federal. *Revista de Direito Constitucional e Internacional*, nº 35. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.
- GARCIA, F.C. S. Inovações tecnológicas na administração pública [manuscrito]: estudo de caso do Serviço de Administração do Centro de Documentação e Informação da Câmara dos Deputados / Fernando Cesar Soares Garcia. – 2011. 64 f
- GHELMAN, S.; COSTA, S. R. Adaptando o BSC para o setor público utilizando os conceitos de efetividade, eficácia e eficiência. *II Simpósio de Excelência Em Gestão e Tecnologia*, Rio de Janeiro, 2006.
- GHELMAN, S.; COSTA, S. R. Uma avaliação da Experiência de Adoção do Balanced Scorecard no setor Setor Público Brasileiro. *IV Simpósio de Gestão e Estratégia em negócios*, Seropédica. Anais do IV SIMGEN, 2006.
- CHERARDI, S.; NICOLINI, D. The organizational learning of safety in communities of practice. *Journal of Management Inquiry*, v. 9, n. 1, p. 7-18, 2000.
- GUERREIRO, R. *Modelo conceitual de sistema de informação para a gestão econômica: uma contribuição a teoria de comunicação da contabilidade*. São Paulo, 1990. Tese de doutorado. Faculdade de economia, administração e contabilidade. Universidade de São Paulo.
- GIL, A. C. *Como elaborar projetos de pesquisa*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1991.
- GODOY, A. S. Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. *Revista de Administração de Empresas*, v. 35, n. 2, p. 57-63, 1995.



PUC-SP

HARMON, M. M.; MAYER, R. T. Teoría de la organización para la administración pública. México: *Colegio Nacional de Ciências Políticas y Administración Pública A. C./ Fondo de Cultura Económica*, 1999.

MELLO, O. A. B. *Princípios Gerais de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Forense, 1979.

MEIRELLES, H. L. *Direito Administrativo*, Atlas, 11ª edição, São Paulo, 1999.

MEIRELLES, H. L. *Direito Administrativo Brasileiro*. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

MARINELA, F. *Direito Administrativo*. 1ª ed. Salvador: Juspodivm, 2005.

MELGAÇO, M. M. *Avaliando o desempenho de uma secretaria de governo*. São Paulo. Banas, 2003.

MORAES, A. *Direito Constitucional*. São Paulo: Atlas, 2005.

MOTTA, R. Balancedscorecard em organizações públicas e sem fins lucrativos um sistema de medição para alinhar e gerenciar o sucesso da estratégia. *Congresso Brasileiro Da Qualidade e Produtividade*. Rio de Janeiro, 2003.

PAULO, V. *Resumo de Direito Administrativo Descomplicado*. Rio de Janeiro: Método, 2008.

RAMOS, S. S. *Governança corporativa em organizações públicas: o caso das prefeituras da mesorregião centro ocidental rio-grandense*. 183f. Dissertação de Mestrado – Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, 2014.

ROSA, M. F. E. *Direito Administrativo*. 9ª Edição. São Paulo. Saraiva, 2007.

SANTOS, A D. Metodologias participativas: Caminhos para o fortalecimento dos espaços públicos socioambientais/IEB. *Instituto internacional de educação do Brasil*. São Paulo: Peirópolis, 2005.

WALDO, D. *O estudo da administração pública*. 2. Ed. Rio de Janeiro: FGV, 1971.