

## ARTIGOS

# PERCEPÇÃO DOS GESTORES MUNICIPAIS E AUDITORES FISCAIS SOBRE AS PRIORIDADES PARA A AÇÃO GOVERNAMENTAL NOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DA PARAÍBA

## PERCEPTION OF MUNICIPAL MANAGERS AND TAX AUDITORS ON THE PRIORITIES FOR GOVERNMENT ACTION IN THE MUNICIPALITIES OF THE STATE OF PARAÍBA

### RESUMO

Este trabalho visa analisar a percepção dos gestores municipais e auditores fiscais sobre as prioridades para a ação governamental nos municípios da Paraíba. A investigação utilizou uma análise multicritério, com aplicação do Diagrama de Mudge, abrangendo dois grupos de respondentes: auditores do Tribunal de Contas da Paraíba (TCE), ligados ao Sistema de Acompanhamento da Gestão dos Recursos da Sociedade (SAGRES), e gestores municipais. Os resultados revelam que, apesar de a literatura adotar um conjunto variado de indicadores para avaliar a gestão municipal, em regiões menos desenvolvidas, os atores governamentais estão mais preocupados em garantir elementos básicos para a população. Solucionar problemas de materialidade, como renda, serviços básicos, saúde e alimentação, é considerado essencial para que a população comece a priorizar aspectos como participação e responsabilização. Essas constatações refletem a realidade econômica e social da região onde a pesquisa foi conduzida: uma área economicamente atrasada, com grandes problemas sociais e uma forte presença de políticas assistencialistas. Indicadores relacionados à participação e interação, apesar de fortemente destacados na literatura, foram menos avaliados por ambos os grupos de respondentes. Isso sugere que, em contextos de maior vulnerabilidade socioeconômica, a atenção governamental tende a se concentrar mais em necessidades imediatas e fundamentais, relegando a segundo plano aspectos de governança que envolvem maior participação cidadã. Conclui-se que, para regiões como a Paraíba, a melhoria das condições básicas de vida é uma prioridade antes de se avançar em questões de participação e responsabilização governamental.

**Palavras-chave:** gestão municipal; governança; Paraíba.

**Ana Maria Vicente da Silva**  
**ana.vicentesilva@ufpe.br**  
*Doutoranda em Administração pela Universidade Federal de Pernambuco. Mestre em Administração pela Universidade Federal da Paraíba - UFPB (2021). Especialista em Administração Pública Municipal pela Universidade Federal de Campina Grande (2023). Graduada em Administração pela Universidade Estadual da Paraíba (2018). Professora substituta na Universidade Federal Rural de Pernambuco. Recife - PE - BR.*

## ABSTRACT

This work aims to analyze the perception of municipal managers and tax auditors on the priorities for government action in the municipalities of Paraíba. The investigation used a multi-criteria analysis, with the application of the Mudge Diagram, covering two groups of respondents: auditors from the Paraíba Court of Auditors (TCE), linked to the System for Monitoring the Management of Society's Resources (SAGRES) and municipal managers. The results reveal that, despite the literature adopting a varied set of indicators to assess municipal management, in less developed regions, government actors are more concerned with guaranteeing basic elements for the population. Solving material problems, such as income, basic services, health, and food, is essential for the population to prioritize participation and accountability. These findings reflect the economic and social reality of the region where the research was conducted: an economically backward area with major social problems and a strong presence of welfare policies. Indicators related to participation and interaction, although strongly highlighted in the literature, were less evaluated by both groups of respondents. It suggests that in contexts of greater socio-economic vulnerability, government attention tends to focus more on immediate and fundamental needs, relegating aspects of governance that involve greater citizen participation to the background. The conclusion is that, for regions such as Paraíba, improving basic living conditions is a priority before making progress on government issues participation, and accountability.

**Keywords:** municipal management; governance; Paraíba.

## 1 INTRODUÇÃO

O Estado é um instrumento de ação coletiva da população. É por meio dele que os contratos e a propriedade privada

são garantidos, assim como a ordem da nação, a segurança interna e externa dos seus membros. Além de regular e proteger a economia, o Estado também assume o papel de minimizador das desigualdades sociais.

Para Bresser-Pereira (2017), o Estado, além de assumir a dimensão de regime político, assume, também, a função de Administração Pública ou como aparelho que garante o sistema constitucional-legal. O Estado não se resume apenas à Administração Pública. É ele quem organiza a sociedade em uma estrutura de poder, por meio dos instrumentos encarregados pela tomada de decisões, sendo estes o governo e o parlamento.

No plano administrativo, os anos de 1980 são marcados pelas tentativas de superar a crise de ineficiência do modelo burocrático. Nesse contexto, surge o modelo gerencial também chamado de Nova Gestão Pública. O movimento da Nova Gestão Pública surge em virtude da necessidade de aumento na prestação de serviços da sociedade e da preocupação do controle desses custos, para pleno emprego das ações do Estado. O desdobramento mais recente da Nova Gestão Pública faz parte das discussões ligadas ao chamado Novo Setor Público (Denhardt; Denhardt, 2012). Esse, por sua vez, surge das críticas ao modelo gerencial, sendo uma forma de atender às demandas que emergiram na administração pública no século XXI. Esse modelo visa a uma forma de gestão pública mais descentralizada e focada nas necessidades e nos interesses de diversos atores sociais.

A Constituição de 1988, por meio da descentralização administrativa, concedeu a todos os entes federados o direito de executarem suas políticas públicas. As ações estabelecidas pela administração pública em todos os entes federados deveriam obedecer aos princípios da administração pública estabelecidos pela constituição, sendo estes: Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência (Costa; Coelho, 2021).

Os municípios ficaram encarregados de cumprir grande parte das obrigações. Tal sobrecarga justifica grande parte dos seus problemas relacionados à sua capacidade financeira e administrativa. Diante disso, Kennedy e Sood (2018) defendem que os municípios assumam um novo papel na administração pública e no desenvolvimento local. Isso passa por estabelecer uma gestão pública capaz de envolver a participação da população e do estabelecimento de critérios e indicadores para designar e atender às prioridades locais, diante das demais limitações já citadas.

Tenciona-se, assim, entender como pensam os responsáveis diretos e indiretos da gestão. Isso ajuda a compreender as principais necessidades da gestão, naquele determinado período e local, e como estão sendo realizadas as principais ações. Ademais, o estabelecimento de parâmetros e indicadores é um ponto de partida para a estruturação de um modelo de gestão, mais próximo do ideal. Diante disso, defende-se a premissa de que a percepção de atores envolvidos na gestão pública pode ser contributiva para a identificação das prioridades em dada região. Perante essas reflexões, esta pesquisa indaga a seguinte questão: qual a percepção dos gestores municipais e auditores fiscais sobre as prioridades para a ação governamental nos municípios do estado da Paraíba?

Esse recorte espacial foi escolhido devido a algumas questões socioeconômicas que o estado apresenta. Segundo o *Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística* (2020), a Paraíba, em 2010, ocupava a posição no ranking de IDH, com rendimento médio domiciliar *per capita* de R\$ 929,00 (IBGE, 2020). A economia do Estado é sustentada, basicamente, pelo setor público. Os investimentos privados mais relevantes estão mais concentrados em cinco municípios apenas, especialmente dependentes do comércio, ficando o restante do estado à espera de políticas públicas, muitas de cunho assistencialista. É evidente a grande

dependência que os municípios da Paraíba possui do setor público, isso denota a contribuição da gestão pública para efetivação das ações do Estado em sua relação com a sociedade e o mercado.

Para responder à indagação aqui apresentada, foi elaborado o seguinte objetivo de pesquisa: analisar a percepção dos gestores municipais e auditores fiscais sobre as prioridades para a ação governamental nos municípios do estado da Paraíba.

A investigação se deu por meio de análise multicritério com dois grupos de respondentes: o primeiro deles são auditores do Tribunal de Contas da Paraíba-TCE, ligados diretamente com SAGRES-Sistema de Acompanhamento da Gestão dos Recursos da Sociedade. No outro grupo de respondentes, são consideradas pessoas ligadas diretamente à gestão dos municípios paraibanos.

Este trabalho trata de uma parte da pesquisa realizada por Silva (2021) e Silva e Cândido (2024b). Silva e Cândido (2024b) propuseram dimensões para avaliação da governança pública municipal. Silva e Cândido (2023a) realizaram a aplicação de análise multicritério em um grupo de auditores do Tribunal de Contas da Paraíba-TCE, ligados diretamente com SAGRES-Sistema de Acompanhamento da Gestão dos Recursos da Sociedade. Porém, os autores não esgotaram suas discussões. Esse trabalho tem em vista fazer uma continuação e aprofundamento da proposta dos autores.

Além dessa seção introdutória, o artigo explora a base teórica utilizada para fundamentar a pesquisa e a extração dos indicadores; em seguida, são apresentados os procedimentos metodológicos. A sessão de apresentação e discussão dos resultados apresenta os principais achados em relação à percepção dos atores investigados, assim como são apresentados os indicadores utilizados na pesquisa. Por fim, serão apresentadas as considerações finais com as respectivas sugestões para pesquisas futuras.

## 2 REVISÃO DA LITERATURA

### 2.1 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

É por meio da administração pública que o Estado e os governos operacionalizam as decisões de prestação de serviços públicos, fiscalização, regulação e exercício de funções de soberania. A administração pública é o espaço para a execução das ações do Estado.

Segundo Oliveira e Garcia (2020), a administração pública é responsável por reproduzir as ações e os programas dos governos na identificação de problemas sociais e na busca por soluções para esses problemas. Tal processo de compatibilização de objetivos apresenta um nível muito elevado. Ainda segundo os autores, a administração pública, enquanto campo de conhecimento, é uma área interdisciplinar, abarcando diversos conceitos e interagindo com múltiplas áreas. O estudo da administração pública envolve áreas de conhecimento como economia, sociologia, filosofia, entre outras.

Essa complexidade não se apresenta somente atualmente, nem tampouco apenas na área de conhecimento. Toda a trajetória da administração pública como prática administrativa apresenta suas complexidades. No Brasil, ela passou por diversos momentos e formatos, acompanhando o desenvolvimento socioeconômico e político do país. Esses acontecimentos ocasionaram mudanças que resultaram em reformas administrativas, entre as mais conhecidas estão as reformas dos anos de 1930, 1967 e 1995 (Costa; Coelho, 2021).

A primeira reforma administrativa da administração pública no Brasil ocorreu a partir de 1930. Surgiu em meio a todos os embates políticos e sociais da época, a considerada Revolução de 1930. Esse evento histórico foi atravessado pelas discussões relacionadas ao rearranjo e à descentralização administrativa, resolução de problemas sociais e diversas bandeiras e lutas em prol de diversas questões sociais, sendo considerada uma das principais promessas da Nova República (Costa, 2017).

A segunda reforma administrativa ocorreu em 1967, sendo estabelecida pelo Decreto Lei n. 200. De acordo com Barbosa e Silva (2010), a reforma tinha como objetivo incorporar, na administração federal, mais agilidade e controle, por meio da descentralização e racionalização das atividades. Essa reforma foi influenciada pelas pressões econômicas em flexibilizar as ações do Estado por meio da descentralização administrativa, com as administrações indiretas.

A terceira reforma foi a reforma gerencial, considerada a segunda grande reforma moderna do Estado. Ela foi proposta em meados dos anos 1980 por meio do movimento global New Public Management (NPM) ou Nova Gestão Pública (NGP). Esse movimento surgiu em meio à crise do Estado de Bem-Estar Social, crises no aparato estatal e surgimento do neoliberalismo. A reforma inspirou a utilização dos mecanismos da administração privada na gestão pública. Para Bresser-Pereira (2017), a reforma gerencial foi inequivocamente considerada neoliberal e interpretada, dessa forma, por alguns países, como é o caso da Nova Zelândia, nos quais a aplicação dela coincidiu com a força de um partido liberal na política nacional (Xu *et al.*, 2014).

Para Denhardt e Denhardt (2012), como continuidade do modelo gerencial, deve-se pensar uma gestão buscando um novo serviço público. O Novo Serviço Público ou NSP, considerado novos desdobramentos das reformas da administração pública na atualidade, visa envolver os valores de cidadania e participação na execução da Administração Pública, com a sociedade participativa não apenas participante, mas engajada nas decisões públicas.

São Princípios do Novo Serviço Público: servir cidadãos não consumidores, perseguir o interesse público, dar mais valor à cidadania e ao serviço público do que ao empreendedorismo, pensar estrategicamente, agir democraticamente, reconhecer que *accountability* não é simples; servir, em vez de dirigir, valorizar as pessoas, não apenas à produtividade (Denhardt; Denhardt, 2012).

O NSP fundamenta-se nas críticas aos princípios da Reforma Gerencial e da sua centralidade na relação Estado-Mercado. Contudo, o NSP “consiste na aplicação de conceitos renovados da teoria da cidadania e sociedade civil, do humanismo organizacional e da administração pública pós-modernista” (Simione, 2017, p. 557), em quem o Estado é figura central e reguladora na busca de resolver conflitos coletivos.

Desta forma, a Administração Pública que emerge para o século XXI é focada nas necessidades coletivas, na interação entre os agentes envolvidos com os interesses geridos pelo Estado e na capacidade administrativa de gerir esses interesses (Kooiman, 2005; Kleba; Comerlato; Frozza, 2015; Simione, 2017; Abreu; Gomes, 2018; Sant’anna *et al.*, 2019).

Em nível municipal, isso não difere, pois, a gestão precisa estar alinhada com as necessidades locais e interagir com os agentes envolvidos. Saber os parâmetros dos quais a devem servir de ponto de partida para as decisões governamentais é um fato determinante. Na literatura, algumas iniciativas foram estabelecidas com a tentativa de estabelecer parâmetros de avaliação da gestão municipal. Essas questões serão mais bem discutidas no próximo item.

## 2.2 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL E INDICADORES PARA AVALIAÇÃO

Com a descentralização da administração pública federal, os municípios ficaram encarregados de grande parte das ações do Estado. São eles os responsáveis diretos pela execução das políticas públicas sociais; no entanto, a maioria dos municípios brasileiros não possui capacidade administrativa e financeira para lidar com todos os problemas que afetam a gestão (Dias; Cário, 2014).

De acordo com Costin (2010, p. 264), a descentralização concedeu aos municípios também a capacidade de maior coleta de impostos, assim como as seguintes competências:

- a) instituir e coletar os impostos de sua competência e aplicar a renda;
- b) organizar e fornecer, diretamente ou sob regime de concessão, os serviços públicos de interesse local, incluindo o transporte coletivo;
- c) manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação de crianças, de ensino elementar, de saúde e de assistência social;
- d) promover a proteção do patrimônio histórico e cultural local.

No entanto, apesar da descentralização de ações e recursos para os municípios, estes ainda ficam dependentes das determinações da CF 88 no âmbito do governo federal. De acordo com Costin (2010, p. 270), “a União concentra a autoridade de legislar sobre a maioria de políticas públicas de responsabilidade dos estados e municipalidades, transformando as arenas federais em principais *locus* de tomada de decisão sobre questões federais”. Este fato dificulta a autonomia dos municípios.

Os municípios assumem um novo papel no desenvolvimento das políticas, e isso inclui maior participação da população, assim como interação com os agentes locais. Desta forma, é preciso discutir sobre a necessidade de estruturar parâmetros e indicadores para avaliar a gestão municipal por meio da percepção de atores envolvidos direta e indiretamente na gestão (Silva, 2021).

A esse respeito, Silva e Cândido (2024b) elencaram uma série de indicadores voltados para a preocupação da avaliação da governança e gestão municipal.

Quadro 1- Indicadores

<b>PILAR- EFETIVIDADE</b>		
Dimensão	Indicadores	Fonte dos dados
Riqueza	Produto Interno Bruto <i>per capita</i> dos Municípios	Adaptado de Oliveira e Pisa (2015)
Desenvolvimento Humano	Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M)	Oliveira e Pisa (2015)
	Mortalidade infantil	Marino et al. (2016)
Serviços municipais	Esgotamento sanitário adequado	Cruz e Marques (2011)
	Abastecimento de Água	
<b>PILAR 2- TRANSPARÊNCIA</b>		
Acesso à informação e prestação de contas	Índice de Transparência Contas Abertas	Oliveira e Pisa (2015)
	Transparência da Câmara Municipal	Cruz e Marques (2011)
<b>PILAR 3- PARTICIPAÇÃO</b>		
Eleitorado Votos	Comparecimento nas eleições	Oliveira e Pisa (2015)
Participação Social	Conselhos Municipais	Oliveira e Pisa (2015), Henrichs e Gomes de Menza (2017), Crespo e Cabral (2010), Buta, Guimarães Akutsu (2019). Ballesteros e Bisogno (2020), Naveed e Salman (2020), Thamer e Lazzarini (2015), Costa (2017), Sant'Anna <i>et al.</i> (2019); Genoio e Siqueira (2016) Saad (2018), Kleba, Comerlatto e Frozza (2015), Simione (2017), Lüchmann (2012), Abreu e Gomes (2018), Addor (2018), Filgueiras (2018).
	Consórcios Intermunicipais	
	Conferências Municipais	
<b>PILAR 4- EQUIDADE</b>		
Desigualdade de Renda	Índice de Gini	Oliveira e Pisa (2015)
	Pessoas com até 1/2 salário mínimo	Ministério da Cidadania
Acesso à educação	Taxa de analfabetismo	Oliveira e Pisa (2015)
	Desenvolvimento da Educação Básica – (IDEB)	Ministério da Educação
Gastos com serviços	Saúde	Marino et al. (2016), De Souza, Matos Amaral e Iquiapaza (2018)
	Educação	
<b>PILAR 5- LEGALIDADE, ÉTICA E INTEGRIDADE</b>		
Endividamento	Grau da dívida dos Municípios	Jimenez (2020); De Souza, Matos Amaral e Iquiapaza (2018)

Fonte: (Silva; Cândido, 2023).

Para as escolhas dos indicadores, os autores consultaram as principais fontes literárias sobre o tema, selecionando aqueles em que, nas bases nacionais de dados secundários, seria possível encontrá-los.

Essas constatações motivaram a realização desta pesquisa, cujo objetivo é analisar a percepção dos gestores municipais e auditores fiscais sobre as prioridades para a ação governamental nos municípios do estado da Paraíba. No próximo item, serão discutidos os procedimentos metodológicos para o alcance do objetivo proposto.

### 3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Quanto aos objetivos, a pesquisa se configura como exploratória e descritiva, pois, além de explorar o fenômeno, fazendo que o pesquisador tenha maior familiaridade, tem em vista fazer descrições, interpretações e sistematizações sobre os dados coletados. Quanto ao método de procedimento da pesquisa, configura-se estatístico.

As categorias de análises para coleta dos dados foram retirados do trabalho de Silva (2021) e são: Produto Interno Bruto per capita dos Municípios; Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M); Mortalidade infantil; Esgotamento sanitário adequado; Abastecimento de Água; Índice de Transparência Contas

Abertas; Transparência da Câmara Municipal; Comparecimento nas eleições; Conselhos Municipais; Consórcios Intermunicipais; Conferências Municipais; Índice de Gini; Pessoas com até 1/2 salário-mínimo; Taxa de analfabetismo; Desenvolvimento da Educação Básica-(IDEB); gastos com Saúde e Educação e Grau da dívida dos Municípios.

Quanto ao método estatístico, foi realizada a aplicação de uma técnica de análise multicritério, o Diagrama de Mudge. Essa é uma ferramenta utilizada para seleção, priorização ou agregação de pesos em elementos previamente estabelecidos, por meio da comparação par a par desses elementos, para que, ao final, seja conhecida sua importância relativa (Nickel *et al.*, 2010).

Para fins deste trabalho, essa técnica de multicritério foi utilizada para selecionar e agregar pesos para os indicadores. Além disso, dois outros motivos justificam o uso dessa técnica para evitar o enviesamento da pesquisa por parte da pesquisadora - o que poderia acontecer caso os pesos fossem estabelecidos de acordo com seus critérios, e para agregar uma análise um pouco mais subjetiva da realidade, fatos que as técnicas puramente estatísticas não possibilitam.

A comparação foi feita por meio de três níveis de enumeração, quantitativa (1,3,5), qualitativa (pouco importante, importante, muito importante) respectivamente.

Figura 1- Diagrama de Mudge

Indicador	Indicador 2	Indicador 3	Indicador 4	Indicador 5	Indicador 6	Indicador 7	Pontos	%
Indicador 1								
Indicador 2								
Indicador 3								
Indicador 4								
Indicador 5								
Indicador 6								
Indicador 7								

  

Nota 1	Pouco importante
Nota 3	Razoavelmente Importante
Nota 5	Muito mais importante

Fonte: adaptado de Nickel *et al.* (2010).

A aplicação do Diagrama de Mudge se deu por meio de questionários eletrônicos no Excel. Para tanto, foi preciso realizar uma adaptação do diagrama para melhor entendimento dos respondentes. Foram realizadas aplicações no período de outubro a dezembro de 2020.

O tipo de amostragem foi a probabilística por acessibilidade, com dois grupos de respondentes considerados estratégicos para a pesquisa. O primeiro deles foram os auditores do Tribunal de Contas da Paraíba, mais especificamente os ligados ao Sistema de Acompanhamento da Gestão dos Recursos da Sociedade–SAGRES; o resultado foi um total de 9 auditores, ou seja, todos os auditores responsáveis pelo sistema. As principais ações dos respondentes são: responder e fiscalizar as demandas do SAGRES e liderar um conjunto de outros colaboradores que participam do sistema.

O segundo grupo de respondentes foram pessoas envolvidas na gestão municipal ou que, em algum momento, tiveram atuação (prefeitos, secretários, chefes de gabinete, entre outros). Nesse caso, foi selecionada uma amostra por acessibilidade. Essas pessoas foram concatenadas por meio de indicações de pessoas envolvidas na gestão, também por

meio de e-mail e telefone. Foi selecionada uma amostra de 16 respondentes de municípios diferentes da Paraíba. Essas pessoas estão ligadas diferentemente à gestão dos municípios. Para esse grupo, a população era maior e mais difícil de identificar; além disso, o acesso aos respondentes foi inviabilizado, inclusive devido à pandemia.

As análises foram feitas por meio da contextualização do escopo de pesquisa e das discussões realizadas na análise bibliográfica, fazendo relação do fenômeno estudado com a literatura abordada. Os principais resultados são apresentados no próximo item.

## 4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

### 4.1 PERCEPÇÃO DOS AUDITORES DO TCE

De início, foi feita a proporcionalidade dos indicadores em relação ao indicador de maior peso. Isso ocorreu para que os valores dos pesos ficassem em uma escala entre 0-1. A tabela abaixo contém os resultados dos indicadores aplicados com os auditores do TCE.

Tabela 1- Resultados dos questionários dos auditores do TCE

Indicador	Total	Peso	Proporção
Índice de Gini	81	0,178	<b>1,000</b>
Gasto com Educação	52	0,115	0,643
Analfabetismo	50	0,110	<b>0,619</b>
Gasto com Saúde	48	0,106	<b>0,594</b>
PIB Per capita	38	0,084	<b>0,470</b>
Pessoas com até 1/2 salário-mínimo	30	0,066	<b>0,371</b>
Dívida dos Municípios	27	0,059	0,334
IDEB	25	0,055	<b>0,309</b>
Mortalidade infantil	22	0,048	<b>0,272</b>
Transparência Contas	19	0,042	<b>0,235</b>
Esgotamento sanitário	14	0,031	<b>0,173</b>
Conselhos Municipais	14	0,031	0,173
(IDH-M)	10	0,022	<b>0,124</b>
Abastecimento de água	10	0,022	<b>0,124</b>
Conferências Municipais	7	0,015	<b>0,087</b>
Consórcios Intermunicipais	6	0,013	<b>0,074</b>
Transparência da Câmara municipal	1	0,002	0,012
Comparecimento nas eleições	0	0,000	<b>0,000</b>
Total	454	1,000	

Fonte: dados da pesquisa (2020).

Os auditores do TCE são pessoas responsáveis por examinar e acompanhar o desenvolvimento da gestão dos recursos dos municípios, mais especificamente os responsáveis diretos pelo Sistema de Acompanhamento da Gestão dos Recursos da Sociedade (Sagres), que trabalham diretamente com a gestão financeira e em como ela é divulgada para a sociedade. É no âmbito do TCE que são compreendidos o exame das contas anuais dos chefes dos Poderes, Executivo, Legislativo e Judiciário, e as dos entes a eles vinculados. Isso passa também por uma análise no cumprimento das leis orçamentárias, assim como das prioridades elencadas por cada gestor no que diz respeito ao orçamento.

Na tabela acima, estão descritos os valores consolidados de pesquisa aplicada com nove auditores do TCE-PB, os envolvidos com o SAGRES. Desses nove, um é o diretor responsável pelos demais. Na tabela, estão contidos os indicadores em ordem de priorização, de acordo com os respondentes. Dessa forma, é possível identificar que o indicador “Índice de Gini” foi o que recebeu mais importância conforme a percepção dos entrevistados, um peso de 0,178; quando padronizado a números de 0-1, sua proporção gerou um valor 1,000. Posteriormente, estão elencados como mais importantes os indicadores, “Gastos com Educação”, proporção de 0,643, “Analfabetismo” 0,619 e “Gasto com Saúde” 0,594.

O indicador “Eleitorado Votos” recebeu um total de zero (0) quando questionado sobre sua importância em relação aos outros indicadores ao analisar a gestão municipal, seguido pelo indicador “Transparência das Contas das Câmaras Municipais”, uma proporção de 0,012. Isso não significa dizer que esses indicadores são negligenciados pelos respondentes; no entanto, o Diagrama

de Mudge tenta analisar a importância relativa de indicadores em relação aos outros indicadores e não sua importância, exclusivamente, em relação à gestão.

Diante disso, pode-se observar que, na percepção dos auditores, os gastos com saúde e educação e a preocupação com a contração da renda nos municípios são as questões preponderantes para o desempenho da gestão municipal. Em média, os demais indicadores receberam uma importância moderadamente distribuída entre eles, variando entre a responsabilidade em cumprimento dos aspectos burocráticos como dívidas, transparência, entre outros, e da responsabilidade com a diminuição da desigualdade. Entre os indicadores que dizem respeito à participação social, o que mais recebeu atenção foi dos Conselhos Municipais, com um percentual de 3,1%. Os consórcios e as conferências tiveram importância de menos de 2%.

Os auditores são responsáveis pelo julgamento das contas e prioridades elencadas pelos municípios. Por meio de suas respostas, foi possível identificar sua priorização com indicadores ligados à distribuição da riqueza produzida e com os gastos em serviços básicos, assim como a preocupação com educação e os principais elementos que compõem a elevação da educação. Apesar de não estarem no dia a dia da gestão municipal, sua visão global da gestão pública lhes permitiu elencar esses indicadores para sinalizar as prioridades que acham estratégicas e compreender as principais necessidades que os municípios paraibanos enfrentam, na percepção deles. Também é possível notar que elementos de participação, interação e transparência foram tidos como secundários pelos auditores, talvez pelo fato de não atribuírem importância para estes – ou, até mesmo, estarem desacreditados deles.

Tabela 2 - Resultados dos questionários dos gestores municipais

Indicador	Total	Peso	Proporção
Mortalidade infantil	1,616	0,101	<b>1,000</b>
Gasto com Saúde	1,435	0,090	0,888
Gasto com Educação	1,335	0,083	<b>0,826</b>
(IDH-M)	1,331	0,083	<b>0,823</b>
Abastecimento de água	1,274	0,080	<b>0,788</b>
Esgotamento sanitário	1,229	0,077	<b>0,761</b>
Analfabetismo	1,030	0,064	0,638
IDEB	1,025	0,064	<b>0,635</b>
Transparência Contas	0,864	0,054	<b>0,534</b>
PIB Per capita	0,796	0,050	<b>0,493</b>
Conselhos Municipais	0,659	0,041	<b>0,408</b>
Transparência da Câmara municipal	0,638	0,040	0,395
Índice de Gini	0,594	0,037	<b>0,368</b>
Pessoas com até 1/2 salário-mínimo	0,576	0,036	<b>0,356</b>
Conferências Municipais	0,526	0,033	<b>0,326</b>
Consórcios Intermunicipais	0,442	0,028	<b>0,273</b>
Dívida dos Municípios	0,334	0,021	0,206
Comparecimento nas eleições	0,289	0,018	<b>0,179</b>
Total	16,000	1,000	

Fonte: dados da pesquisa (2020).

De acordo com a percepção dos gestores municipais, o indicador Mortalidade Infantil foi o que mais recebeu importância, com um peso de 0,101; após ser feita a proporção pelo maior indicador, ficou com valor de 1,000. O segundo indicador que recebeu mais importância foi o de “Gastos com Saúde”, com uma proporção de 0,888. Novamente, o indicador “Comparecimento nas Eleições” recebeu menos importância que os demais, com uma proporção de 0,179.

Os resultados desse grupo de participantes apresentaram maior distribuição entre os indicadores, mas com poucas divergências em relação aos demais. No entanto, destacaram-se os indicadores “Abastecimento de Água” e “Esgotamento Sanitário”, que receberam mais importância com os grupos de gestores municipais, 8% e 7,7% respectivamente. O indicador Grau da Dívida recebeu menos importância.

Nesse grupo de respondentes, pode-se observar que, além da preocupação com o

desenvolvimento humano, os indicadores que se referem a serviços prestados diretamente à população recebem mais importância, a exemplo dos gastos com abastecimento e saneamento. Esses respondentes estão ligados diretamente à população, ouvindo suas demandas.

Esses resultados podem sinalizar, também, as necessidades que os gestores paraibanos enfrentam, em que, muitas vezes, não conseguem atender às demandas da população sozinhos, como o abastecimento de água e o saneamento. Esses serviços precisam de investimentos das outras esferas governamentais e da interação com outros municípios e instituições, conforme sinaliza (Kooiman, 2005). Enquanto isso não acontecer, a população continua deficitária desses serviços e subordinada a políticas de cunho assistencialista.

Para se ter uma ideia das duas visões dos grupos de respondentes, que não são

antagônicas e, sim, complementares, foi calculada a média dos resultados para os dois grupos, para que se pudesse chegar, o mais próximo possível, dos indicadores que são mais contributivos para a avaliação da governança nos municípios paraibanos. A seguir, são apresentados os resultados referentes à média do consolidado dos dois grupos de respondentes:

Tabela 3- Resultados dos questionários da média dos dois grupos

<b>Indicador</b>	<b>TCE</b>	<b>MUN</b>	<b>Peso Final</b>	<b>Proporção</b>
Índice de Gini	0,178	0,037	0,108	<b>1,000</b>
Gasto com Educação	0,115	0,083	0,099	<b>0,918</b>
Gasto com Saúde	0,106	0,090	0,098	<b>0,907</b>
Analfabetismo	0,110	0,064	0,087	<b>0,808</b>
Mortalidade infantil	0,048	0,101	0,075	<b>0,693</b>
PIB Per capita	0,084	0,050	0,067	<b>0,619</b>
IDEB	0,055	0,064	0,060	<b>0,554</b>
Esgotamento sanitário	0,031	0,077	0,054	<b>0,499</b>
(IDH-M)	0,022	0,083	0,053	<b>0,488</b>
Pessoas com até 1/2 salário- mínimo	0,066	0,036	0,051	<b>0,473</b>
Abastecimento de água	0,022	0,080	0,051	<b>0,472</b>
Transparência Contas	0,042	0,054	0,048	<b>0,445</b>
Dívida dos Municípios	0,059	0,021	0,040	<b>0,373</b>
Conselhos Municipais	0,031	0,041	0,036	<b>0,334</b>
Conferências Municipais	0,015	0,033	0,024	<b>0,224</b>
Transparência da Câmara municipal	0,002	0,040	0,021	<b>0,195</b>
Consórcios Intermunicipais	0,013	0,028	0,020	<b>0,189</b>
Comparecimento nas eleições	0,000	0,018	0,009	<b>0,084</b>
Total	1,000	1,000	1,000	

Fonte: (Silva; Cândido, 2023).

A média dos resultados dos questionários não foi muito diferente do que foi aferido nos individuais: os indicadores relacionados a serviços municipais, que, de certa forma, buscam uma maior diminuição da desigualdade, receberam mais atenção. Os ligados diretamente à diminuição da desigualdade, como o “Índice de Gini”, que recebeu peso de 0,108 e proporção de 1,000, tiveram maior importância, seguidos de Gastos com Educação e Saúde, com proporção de 0,918 e 0,907, respectivamente. Esses foram os que mais se destacaram.

Os respondentes dos municípios sinalizaram a importância dos serviços prestados à população e o desenvolvimento humano; os auditores do TCE atribuíram importância também à prestação de serviços, bem como aos

gastos com serviços e à distribuição da riqueza.

É possível identificar que os indicadores ligados à distribuição de riqueza, gastos com serviços, acesso à educação e desenvolvimento humano são os principais elementos que permitem a avaliação da governança nos municípios paraibanos. Nota-se a necessidade de uma atuação ampla e estratégica do Estado para atendimento das demandas atribuídas como importantes pelos respondentes por meio dos indicadores. Esses resultados coadunam com a literatura enquanto sinalizam a notoriedade de uma gestão voltada para uma governança como estratégia desenvolvida pelo Estado para atender às demandas da sociedade (Dias; Cário, 2014). No caso da pesquisa, os resultados denotam os elementos considerados estratégicos para a

governança em sua atuação nos municípios que compõem o estado da Paraíba.

Por outro lado, indicadores de cunho participativo e de transparência não foram classificados como muito importantes. De acordo com Kooiman (2005), entre outros, elementos que permitem a interação e participação de atores na gestão voltada para uma governança são considerados contributivos e estratégicos.

Os resultados apresentados evidenciam que os indicadores relacionados à distribuição de riqueza, gastos com serviços básicos, acesso à educação e desenvolvimento humano são considerados os principais elementos para avaliar a governança nos municípios paraibanos. A percepção tanto dos auditores do TCE quanto dos gestores municipais ressalta a importância de uma atuação ampla e estratégica do Estado para atender às demandas essenciais da população. Elementos de participação e transparência, embora reconhecidos na literatura como contributivos para uma boa governança, foram considerados secundários pelos respondentes. Isso reflete a prioridade dada às necessidades imediatas e fundamentais em regiões com maiores desafios socioeconômicos. Assim, para melhorar a gestão municipal, é necessário focar na melhoria das condições básicas de vida, alinhando-se às demandas estratégicas identificadas pelos atores envolvidos na pesquisa. No item a seguir, serão apresentadas as considerações finais do trabalho.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esse artigo atingiu seu objetivo enquanto realizou uma pesquisa com gestores municipais e auditores fiscais, buscando entender suas percepções a respeito das prioridades e ações governamentais estabelecidas nos municípios do estado da Paraíba. Foi observado que os municípios assumem grandes responsabilidades em termos de desenvolvimento local e atendimento das demandas sociais.

Por meio da revisão da literatura sobre gestão pública e dos resultados aqui obtidos,

denota-se uma aproximação com o conceito de governança pública. Esse tema não foi trabalhado diretamente no trabalho, mas indiretamente, o que se defende é um modelo de gestão municipal, próximo aos princípios da governança. Quando o conceito de governança passou a ser adotado para o estudo da administração pública, a governança pública, ele leva consigo aspectos que vão além dos convencionalmente estudados, a exemplo da responsabilidade administrativa, transparência, accountability, entre outros.

Assim, foi visto que elementos e indicadores que englobam concepção de desenvolvimento social, como renda, educação, serviços essenciais, participação e interação social, entre outros, também são considerados de acordo com Silva (2021). Viu-se, também, que uma forma de garantir a eficiência da gestão seria por meio do reconhecimento da contribuição que os diversos atores sociais envolvidos no processo podem gerar, em outras palavras, a gestão dos interesses e das necessidades desses atores.

Isso é refletido nas respostas dos dois grupos de respondentes. Salve algumas exceções, ambos se posicionam em direção aos indicadores ligados às demandas sociais, como Índice de Gini, IDH-M, entre outros, como serviços de saúde e educação. Isso porque, ao serem indagados sobre conjuntos de indicadores que englobam diferentes questões da gestão, eles enfatizaram suas respostas no que é prioritário para a região onde vivem, muitos deles de cunho assistencialista. Essas constatações refletem a realidade econômica e social em que foi feita a pesquisa, região atrasada economicamente, grandes problemas sociais e forte presença de políticas de cunho assistencialista. Apesar disso, os indicadores ligados à participação e interação, que também receberam forte destaque na literatura, foram menos avaliados por ambos os grupos de respondentes.

A partir disso, infere-se que, apesar de a literatura adotar um quadro diferenciado de abordagens, em lugares menos desenvolvidos,

os atores governamentais estão mais preocupados em garantir os elementos básicos para a população. Resolvendo o problema da materialidade, como renda, serviços básicos, saúde e alimentação, para a população começaria a priorizar elementos de participação, responsabilização, entre outros.

Esta pesquisa contribui para a literatura enquanto faz uma aplicação no recorte espacial estudado, em que foi possível conhecer a percepção de atores governamentais em relação às tomadas de decisões. Esses resultados também podem ser contributivos para informar aos gestores municipais e auxiliar no processo de formulação de suas políticas públicas. Apesar das contribuições, a pesquisa apresenta a limitação de quantitativo de respondentes quanto aos gestores municipais. Devido à pandemia e à limitação de recursos financeiros, não foi possível realizar a investigação com um quantitativo maior de gestores, ficando apenas com recursos que o trabalho remoto permitiu. Vale salientar que a aplicação dos questionários foi feita no ano de 2020, primeiro ano da crise da Pandemia do Covid 19. Como sugestão de pesquisas futuras, recomenda-se que amplie o quadro de atores sociais, englobando outras categorias, como população, representantes da comunidade civil organizada e do mercado.

## REFERÊNCIAS

- ABREU, Welles Matias de; GOMES, Ricardo Corrêa. Medindo o nível da influência colaborativa dos stakeholders e das ações de orçamento aberto. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 52, n. 4, p. 593-609, 2018.
- BARBOSA, Miziara; SILVA, Maria Lúcia. L. **A reforma administrativa de 1967**. Administração Pública no Brasil. Breve história política. São Paulo: Editora Unifesp, 2010.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Estado, Estado-Nação e formas de intermediação política. **Lua Nova: Revista de cultura e política**, São Paulo, n. 100, p. 155-185, 2017.
- COSTA, E. R.; COELHO, F. S. Compreendendo a administração pública: princípios e fundamentos. In: Ziller, H. *et al.* (org.). **Transparência, responsabilidade e participação política: reflexões com base em conceitos e políticas públicas de educação**. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2021.
- COSTA, Frederico Lustosa. História das reformas administrativas no Brasil: narrativas, teorizações e representações. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 59, n. 3, p. 271-288, 2017.
- COSTIN, Claudia. **Administração pública**. São Paulo: Atlas, 2010.
- OLIVEIRA, Emerson Ademir Borges de; GARCIA, Miguel Angelo Aranega. As Implicações dos Stakeholders Sociais na Administração Pública Contemporânea. **Revista da Procuradoria-Geral do Banco Central**, Brasília, v. 13, n. 2, p. 138-148, 2020.
- DENHARDT, Robert B.; DENHARDT, Janet Vinzant. The new public service: serving rather than steering. **Public administration review**, v. 60, n. 6, p. 549-559, 2012.
- DIAS, Taisa; CARIO, Silvio Antonio Ferraz. Governança Pública: ensaiando uma concepção. **Contabilidade, Gestão e Governança**, Brasília, v. 17, n. 3, p. 89-108, 2014.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **IBGE Cidades**. 2020. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/>. Acesso em: 21 jun. 2024.
- KENNEDY, Loraine; SOOD, Ashima. Outsourced urban governance as a state rescaling strategy in Hyderabad, India. **Cities**, v. 85, p. 130-139, 2019.
- KLEBA, Maria Elisabeth; COMERLATTO, Dunia; FROZZA, Kenia Munaretti. Instrumentos e mecanismos de gestão: contribuições ao processo decisório em conselhos de políticas públicas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 49, n. 4, p. 1059-1079, 2015.

KOOIMAN, Jan. Governar en gobernanza. *In: MARTÍNEZ, Agustí Cerrillo I. (org). La gobernanza hoy*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2005. p. 57-82.

NICKEL, Elton Moura *et al.* Modelo multicritério para referência na fase de Projeto Informativo do Processo de Desenvolvimento de Produtos. *Gestão & Produção*, São Carlos, v. 17, n. 4, p. 707-720, 2010.

SANT'ANNA, Lindsay Teixeira *et al.* Intersections between collaborative governance and communicative action: an analytical proposal. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 53, n. 5, p. 821-837, 2019.

SILVA, A. M. V. **Governança Pública como mecanismo para avaliação de políticas públicas e gestão municipal: uma análise dos municípios da Paraíba**. 2021. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Paraíba, Paraíba, 2021.

SILVA, A. M. V.; CÂNDIDO, G. Governança Pública Municipal: proposição para aplicação de um índice sintético. **RP3-Revista de Pesquisa em Políticas Públicas**, v. 1, 2023a.

SILVA, A. M. V.; CÂNDIDO, G. A. Governança pública e gestão municipal: uma análise dos municípios do estado da Paraíba a partir de uma proposta de índice. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, 2024b.

SIMIONE, Albino Alves; CKAGNAZAROFF, Ivan Beck. Governança participativa em moçambique: dinâmicas do envolvimento dos cidadãos na gestão municipal na cidade de Xai-Xai. **Administração Pública e Gestão Social**, Viçosa, v. 9, n.1, p. 64-74, 2017.

WU, Xu *et al.* **Guia de políticas públicas: gerenciando processos**. Brasília: ENAP, 2014. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/2555>. Acesso em: 21 jun. 2024.