MENSURAÇÃO DA PERFORMANCE GOVERNAMENTAL COMO FORMA DE OPERACIONALIZAÇÃO DA *ACCOUNTABILITY*

Alexandre Handfas
Graduação em Administração Pública pela FGV-EAESP

Gustavo Andrey de Almeida Lopes Fernandes
Doutor em Economia pela Universidade de São Paulo
Professor do Departamento de Gestão Pública da FGV-EAESP
Assessor Técnico do TCE-SP

Juliana Bonomi Santos
PhD em Management Science pela Lancaster University Management School
Professora do Departamento de Administração da Produção e de Operações da FGV-EAESP

RESUMO: A responsividade dos governantes eleitos em relação à população e aos órgãos de controle da administração pública é um dos elementos essenciais dos regimes democráticos. Esta concepção, assim como a demanda crescente das sociedades por serviços públicos de maior qualidade, vem fazendo com que a gestão pública sofra uma revolução silenciosa, tanto na prestação de serviços públicos como no controle externo aos governos. Parte essencial dessas mudanças diz respeito ao aumento significativo no uso de práticas de gestão do setor privado, como é o caso da mensuração de performance, tanto pelos órgãos auditores como pela própria gestão pública. O objetivo do presente artigo é compreender a relação entre a discussão teórica sobre responsabilização de governos, a accountability, e o crescente uso da mensuração de performance no setor público. Para isso, faz-se uso de revisão estruturada de literatura e também de breve discussão sobre um caso brasileiro.*

ABSTRACT: The responsiveness of government officials to citizens and public administration's control organs is one of the most important elements of the democratic regimes. This conception and also the growing demand of societies for higher quality public services have caused the public administration to undergo a silent revolution both in the provision of public services and in the external control of governments. An essential part of this changes is the significant increase in the use of management practices originated within the private sector, as is the case of performance measurement, both by auditing institutions and public management itself.
Therefore, the objective of this paper is to understand the relationship that exists between the theoretical discussion concerning government responsiveness, also known as accountability, and the growing use of performance measurement in the public sector. For this, we make use of a structured literature review and also a Brazilian case analysis.

PALAVRAS-CHAVE: Democracia; Accountability; Performance; Auditoria.

KEYWORDS: Democracy; Accountability; Performance; Audit.

*O artigo não reflete a opinião das Instituições

INTRODUÇÃO

Durante os últimos séculos, e principalmente a partir dos séculos XVIII e XIX, os Estados nacionais do Ocidente sofreram um processo de aumento e complexificação de seu escopo de atuação. De organismos simplificados com uma atuação centrada quase que exclusivamente na proteção dos seus habitantes contra invasores externos, os Estados tornaram-se complexas entidades nacionais político-administrativas que, como explica Max Weber (2004), atuam por meio de uma série de leis, normas e regimentos. A complexificação do aparato estatal continuou para além do paradigma fundante weberiano, apesar de este ainda exercer fortes influências sobre a administração pública e a política ocidentais.

Esse avanço se deu, principalmente, em relação às dinâmicas de democratização do Estado e à sua transformação em um ente fornecedor de uma série de serviços públicos aos cidadãos. Sobre a democratização, não há como deixar de ressaltar a contribuição de Robert Dahl para o desenvolvimento do conceito da poliarquia. Essencialmente, Dahl faz a união entre a abordagem jeffersoniana de democracia populista, baseada na lógica da prevalência da vontade da maioria sem muita limitação, com a ideia de democracia madisoniana, calcada na preocupação constante com os perigos de uma ditadura da maioria e que recorre, portanto, a mecanismos contramajoritários e aos chamados freios e contrapesos (DAHL, 1997). Por se tratar da junção dessas duas tendências, o conceito de poliarquia pode ser sintetizado como aquele modelo em que se cumpre a vontade da maioria, mas sempre respeitando e protegendo as minorias.

Dahl (1997) adiciona ainda mais um importante elemento a esse modelo, o da responsividade dos governantes às preferências dos cidadãos, que são considerados politicamente iguais. Ou seja, além de a população poder formular e expressar as suas preferências, é dever do Estado, em uma poliarquia, levá-las igualmente em conta e utilizá-las como base para sua atuação. É de acentuada relevância esta parte da discussão levada a cabo por Robert Dahl, já que é esta contribuição específica que permite fazer a ligação entre o processo mais profundo de democratização, representado pela poliarquia, com a prestação dos serviços públicos pelo Estado.

A democracia, portanto, não diz respeito somente à participação livre da população na escolha de seus representantes e à competição pela ocupação dos cargos públicos. Na realidade, ela também se baseia na responsividade dos governos às preferências e vontades dos cidadãos, o que, consequentemente, faz despontar a necessidade da entrega de serviços públicos, já que esta é uma das mais prementes demandas da sociedade civil. Neste sentido, observa-se uma convergência cada vez maior entre qualidade dos sistemas democráticos e qualidade de serviços públicos (BRESSER-PEREIRA, 2010).

Um aprofundamento na discussão da responsividade governamental em relação às preferências dos cidadãos leva ao tema da *accountability*. De acordo com Romzek e Dubnick (1987), *accountability* no setor público diz respeito às estratégias utilizadas pelas organizações governamentais e funcionários públicos para lidar com os mais diversos conjuntos de expectativas sobre a sua atuação, geradas dentro e fora da organização. Neste sentido, os governos podem ser responsivos à população, prestando contas de sua atuação, e também a outros órgãos governamentais de controle, como é o caso dos Tribunais de Contas. O'Donnell (1998) teoriza tal dinâmica por meio dos conceitos de accountability horizontal e vertical. O primeiro tipo diz respeito à relação de controle e responsabilização que se estabelece entre o governo e outras agências estatais que o supervisionam e aplicam sanções. Já o segundo trata da relação de fiscalização e de controle que existe entre o governo e a sociedade civil, que tem como ponto de inflexão o período eleitoral, mas que vai muito além deste. Deste modo, é possível observar que uma poliarquia, assim como preconizado por Dahl (1997), deve possuir uma dinâmica de accountability avançada e bem desenvolvida.

No que diz respeito à *accountability* horizontal, Barzelay (2002) demonstra a existência de uma forte ligação entre os modelos de fiscalização e responsabilização que são aplicados ao governo pelo controle externo à administração e o modelo de gestão que se faz presente em uma dada realidade social. Ou seja, se a administração pública é demasiadamente burocratizada, há grande probabilidade de que o controle realizado sobre a gestão também o seja, no sentido de ser fortemente centrado na verificação do cumprimento das regulamentações e no controle de contas. Entretanto, se o controle externo é baseado na aferição do desempenho e do atingimento de metas, a probabilidade de que a administração fiscalizada também seja regida pelo paradigma da gestão por resultados é alta.

Este primeiro modelo de controle externo, que pode ser tratado como clássico ou tradicional, caracteriza-se pela comparação entre as ações da administração pública e as normas preestabelecidas, de forma a analisar se as primeiras estão em conformidade com o que determinam as últimas (GROISMAN e LERNER, 2006). Por isso, os controles clássicos, cujo tipo mais comum é o controle de contas, guardam em si a premissa de que o mero cumprimento de regras é capaz de produzir os melhores e mais eficientes resultados em termos de ação governamental. Já o segundo tipo, o dos controles modernos, começou a ser utilizado com o desenvolvimento da administração pública e com o estabelecimento da concepção de que a gestão pública deve ser voltada à entrega de resultados, ou seja, à produção de serviços e

bens públicos de alta qualidade. Este tipo de controle é operacionalizado por intermédio do cotejo entre as metas estabelecidas e os resultados obtidos. Mora Quirós (2006) afirma que este tipo moderno auxilia na tomada de decisões, já que expõe os resultados e as metas preestabelecidas ao mesmo tempo em que avalia os resultados apresentados com o propósito de *accountability*.

Os controles horizontais têm se tornado paulatinamente um dos palcos da importação de diversas práticas de gestão do setor privado ao setor público, dinâmica que vem se instalando em diferentes áreas da administração pública. A visão de que o setor privado é mais efetivo no atingimento de metas e na apresentação de melhores resultados fez com que técnicas de planejamento e gestão de projetos, por exemplo, que tradicionalmente vinham sendo utilizadas por organizações empresariais privadas, começassem a ser utilizadas em organizações públicas. Este movimento, há muitos anos implementado na Europa e nos Estados Unidos, teve início no Brasil e em outros países da América Latina entre as décadas de 1990 e 2000. Todavia, apesar de já terem se completado mais de 20 anos desde o início desta transição, e de já existir uma série de iniciativas neste sentido no Brasil (FERREIRA, 2012, p. 34), a utilização de práticas advindas do mundo empresarial no sentido da eficientização da ação governamental ainda é incipiente.

Exposta essa breve introdução, cabe ser feito, então, o seguinte questionamento: como a importação de práticas do setor privado ao público se deu no âmbito da modernização dos controles horizontais? Não é possível fornecer uma resposta única a essa pergunta, entretanto é possível afirmar que uma das principais maneiras pelas quais o processo de importação se deu foi por meio do uso da chamada Mensuração de Performance, ou *Performance Measurement* (PM), por parte dos órgãos de controle. Neely, Gregory e Platts (1995) definem PM como a quantificação de uma ação e a aferição de sua performance, eficiência e eficácia, sendo que esta dinâmica ocorre em consequência de medidas individuais de performance, do conjunto dessas mesmas medidas e, por fim, a partir das relações que se estabelecem entre o sistema de mensuração de performance e os ambientes nos quais estão situados.

A mensuração de performance se dá em três etapas: desenho do sistema de mensuração, implementação do sistema e o seu uso no cotidiano da gestão. No que concerne à primeira etapa, em que são definidos quais indicadores serão monitorados, as recomendações da literatura convergem no sentido de que estes sempre devem ser um reflexo da missão da organização e também de seus objetivos estratégicos. Enquanto na segunda etapa ocorre a construção em si do sistema de mensuração,

com a definição dos métodos de coleta de dados e da periodicidade de atualização, a terceira etapa concerne à operacionalização de todo este sistema. Retomando a reflexão feita anteriormente sobre a necessidade de compatibilização entre o sistema de PM, a missão da organização e seus objetivos estratégicos, cabe ressaltar a ênfase dada por Neely, Mills, *et al.* (2000) à necessidade de uma contínua dinâmica de *feedback*, de modo que o sistema de indicadores seja capaz de refletir as mudanças dos objetivos estratégicos ao longo do tempo. Neely, Gregory e Platts (1995) também definem dois tipos básicos de medidas de performance que podem ser identificadas nas organizações que aplicam este tipo de monitoramento. São as medidas de resultado, como performance financeira e competitividade, e as de determinantes de resultado, como qualidade de produtos ou serviços, flexibilidade e inovação. A distinção entre os dois tipos de medidas faz parte de um movimento mais amplo, também iniciado na área empresarial, de ampliação do escopo do sistema de indicadores, inserindo também neste sistema mecanismos de aferição não centrados em resultados, mas sim nos elementos que determinam e qualificam, positiva ou negativamente, estes últimos. É na esteira desta ampliação e flexibilização que surge o chamado *Balanced Scorecard*, metodologia de avaliação de desempenho que deixa de lado o uso exclusivo de indicadores de resultado financeiro, enfatizando o uso combinado entre medidas financeiras e não financeiras (KAPLAN; NORTON, 1992, p. 72). Esta metodologia, assim como preconizado por Neely e Mills, et al. (2000), também atribui ênfase à importância do estabelecimento e contínuo aperfeiçoamento da relação entre as medidas de desempenho e a missão e os objetivos estratégicos da organização.

Como afirmado anteriormente, a partir da segunda metade do século XX e principalmente com as crises fiscais dos anos 1980-1990, houve uma intensa importação de práticas empresariais para o setor público, sendo que os sistemas de PM se incluem de forma central neste processo. As práticas sistemáticas de mensuração de desempenho passaram a ser compreendidas como elementos centrais de um governo eficiente e de um Estado capaz de entregar serviços públicos de qualidade. Isto pode ser visto em um sem-número de relatórios e artigos vinculados à Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) que tratam da centralidade de sistemas de PM no setor público (OCDE, 2007, p. 1-193).

Como seu próprio nome já indica, os sistemas de mensuração de performance, ao se constituírem como mecanismos de aferição do desempenho da atuação das mais diversas organizações, convergem de forma expressiva e acentuada com o que pode ser entendido por

controles modernos na administração pública. É por esta razão que é possível asseverar que estes sistemas de mensuração fazem parte da ampla dinâmica de modernização dos instrumentos de *accountability* horizontal da administração pública. A PM, portanto, pode ser entendida como um dos mais relevantes mecanismos responsáveis pela efetiva operacionalização de controles governamentais que sejam baseados na comparação entre resultados e metas, e não somente entre ações e regras. Se o objetivo é avaliar como a administração pública vem atuando na entrega dos serviços públicos que estão sob a sua responsabilidade, é por meio dos sistemas de mensuração de desempenho que isto pode ocorrer.

Portanto, é por este motivo que a utilização da mensuração de performance no setor público pode ser compreendida como uma das responsáveis pela tradução da discussão teórica de *accountability,* principalmente a do tipo horizontal, para o chão de fábrica da administração pública. A literatura acadêmica vem estabelecendo, de forma teórica, a importância da *accountability,* da responsabilização dos governos em relação aos diversos órgãos de controle e supervisão; na prática, isto vem ocorrendo em face da utilização de sistemas de mensuração de desempenho por parte destes mesmos órgãos de controle.

A Nova Zelândia, país desenvolvido da Oceania, que possui aproximadamente 5 milhões de habitantes, é um bom exemplo da aplicação dos controles modernos pelo uso de sistemas de mensuração de desempenho nos governos nacional e subnacional. No caso neozelandês, o auditor-geral é responsável pela auditoria de 3.600 entidades, desde departamentos governamentais até unidades escolares (CONTROLLER, 2019). O órgão de auditoria é dividido em 6 divisões, responsáveis pelo controle da ação governamental em relação ao cumprimento de leis e determinações fiscais e contábeis. Entre as 6 divisões, há uma responsável especificamente por fazer a auditoria de desempenho das organizações governamentais. Esta divisão tem como função verificar se as entidades públicas estão realizando as suas atividades de forma eficiente e efetiva, se a atuação da organização é prudente do ponto de vista financeiro e se há desperdício de recursos (CONTROLLER, 2019). Os relatórios produzidos por esta e pelas outras divisões da auditoria-geral são enviados para apreciação do parlamento neozelandês. Como já apontado anteriormente, este redirecionamento do controle horizontal no sentido da modernização de sistemas e da aferição de resultados exerce influência significativa sobre o modelo de gestão exercido na administração pública, organizando-o em torno do paradigma do atingimento de resultados.

> "A mensuração de performance se dá em três etapas: desenho do sistema de mensuração, implementação do sistema e o seu uso no cotidiano da gestão. "

REVISÃO DE LITERATURA

Observa-se que, tanto na Europa quanto nos Estados Unidos, essa modernização dos controles horizontais já ocorre, de modo que a discussão teórica sobre *accountability* horizontal já é traduzida para a realidade da gestão pública por meio de práticas reais e cotidianas. Cabe questionar, então, se a literatura acadêmica que investiga a temática da mensuração de performance no setor público demonstra, com fundamento em pesquisas empíricas e teóricas, a existência dessa forte relação entre a PM no setor público e *accountability*. Para isso, foi realizada uma revisão da literatura acadêmica acerca da matéria com foco em alguns dos mais importantes periódicos internacionais da área de administração pública que obtiveram pontuação 4 na edição de 2018 da lista de impacto de publicações da *Association of Business Schools* (CABS, 2018).

Adotado este critério, foram escolhidos sete periódicos internacionais: *Accounting, Auditing and Accountability Journal, Journal of Public Administration Research and Theory, International Journal of Operations and Productions Management, Public Administration, Accounting, Organizations and Society, Public Administration Review and Journal of Operations Management*. Em cada um deles, foram analisados todos os trabalhos publicados entre 2012 e 2017, sendo selecionados aqueles cujo título apresentasse relação direta com o tema da mensuração de performance de serviços públicos. Após esta primeira etapa, que resultou em 163 artigos, e com o objetivo de selecionar somente os trabalhos que tivessem o tema da PM de serviços públicos como o centro de sua abordagem, realizou-se uma análise dos resumos de todos estes artigos, fazendo com que restassem somente 63 *papers*. Estas 63 produções foram lidas e analisadas integralmente, de modo a excluir aqueles trabalhos que lidassem perifericamente com o tema de estudo. Observando as referências bibliográficas dos trabalhos que restaram, selecionamos mais alguns trabalhos seminais cuja presença na análise julgamos que seria relevante. Ao final de todas estas etapas, constaram da revisão estruturada de literatura 37 artigos.

A primeira etapa da análise desta produção acadêmica se deu através da identificação dos conceitos originais desenvolvidos em cada um dos trabalhos. Posteriormente, pautando-nos por um exercício de categorização e subcategorização, foram criadas 6 dimensões que, além de aglutinar os 18 conceitos levantados, também definiram os temas centrais de cada um dos trabalhos. Ou seja, cada artigo foi classificado dentro de cada uma das dimensões. Do total de trabalhos, aproximadamente 27% foram classificados como pertencentes à dimensão de "Implementação do sistema de PM", 21% à de "Impactos nos Resultados apresentados pelo sistema de PM", 16% à de "*Accountability*", 13% à de "Desenho do sistema de PM" e "Metas" e, por fim, 8% à de "Impactos do uso do sistema de PM".

Como é possível observar na tabela a seguir, a grande maioria dos conceitos identificados está vinculada à dimensão de "Impacto nos Resultados Apresentados pelo sistema de PM" (oito de um total de dezoito), enquanto que somente quatro conceitos vinculam-se à de "*Accountability*" e três à de "Desenho do sistema de PM". Às dimensões de "Implantação do sistema de PM", "Impacto do uso do sistema de PM" e "Metas" vincula-se apenas um conceito para cada.

Tabela 1. As seis dimensões e seus conceitos vinculados

Accountability	**Desenho do Sistema de PM**
Relação entre setor e accountability	E-gov e performance
Método de Mensuração de Accountability	Stakeholders e a dimensão de PMS
Transversalidade de áreas do conhecimento	Governo local e performance
Avaliação de performance pelos cidadãos	
Implementação do Sistema de PM	**Impacto do Uso do Sistema de PM**
Fatores institucionais	Autoavaliação de performance
Impacto nos Resultados Apresentados pelo Sistema de PM	
Participação social e performance	
Performance e recursos organizacionais	
Impacto do gerenciamento de performance	
Performance e gerenciamento de informações	
Ambiente organizacional e performance	
Comprometimento dos burocratas e performance	
Poder	
Controle de gestão por meio de medidas de gestão de performance	
Metas	
Metas e performance	

Fonte: Elaboração dos autores, com base na revisão de literatura realizada.

É possível observar, portanto, que os trabalhos analisados tratam mais das características específicas do sistema de mensuração de performance do que da relação desta ferramenta com *accountability,* o que é claramente observado pela maior quantidade de trabalhos diretamente ligados a esta temática. Além disso, a maioria dos conceitos identificados lida com o impacto causado por diversos elementos, internos e externos às organizações públicas, sobre as avaliações de performance apresentadas pelos sistemas de PM.

Apesar de somente quatro conceitos terem sido classificados dentro do guarda-chuva da *accountability*, outros que estão vinculados a dimensões distintas também tratam, de forma periférica, desta temática. É o caso, por exemplo, de "*Stakeholder*s e a dimensão de PMS", que discute como diferentes constelações de *stakeholders* podem afetar o *design* do sistema de mensuração de performance em uma organização pública. Discussões que envolvem este tema são fortemente relacionados à *accountability,* principalmente se levarmos em consideração a definição de Romzek e Dubnick (1987). Apesar disso, os artigos que estabeleceram este conceito não possuíam como seu objetivo compreender a relação *stakeholder*-PM segundo a perspectiva da responsabilização. Na realidade, o interesse era o de descobrir o impacto dessa interação no desenho do sistema de PM. Novamente, o olhar se volta estritamente ao sistema de mensuração de performance e não à dimensão de *accountability* que se faz presente.

Além disso, também é interessante notar que, o quanto mais próximas as seis dimensões analíticas ficam de dimensões exclusivamente centradas nos resultados de performance, menos frequentes são os conceitos que também discutem *accountability.* Por exemplo, na dimensão "Impacto nos Resultados apresentados pelo sistema de PM", somente um dos conceitos vinculados também discute esta temática de responsabilização ("Participação Social e Performance").

A falta sistemática de artigos que investiguem como a mensuração de performance pode aprimorar ou piorar a *accountability* e o baixo número de publicações que misturam as discussões de responsabilização e performance evidenciam que existe uma lacuna, uma significativa falta de diálogo, entre estas duas vigorosas literaturas: *accountability* e mensuração de performance. A grande maioria dos trabalhos classificados como pertencentes à dimensão de *accountability*, por exemplo, não apresenta a relação entre este conceito teórico e PM.

A revisão estruturada demonstrou que a literatura acadêmica já está debruçada sobre o chamado chão de fábrica da administração pública, uma vez que se dedica intensamente aos resultados apresentados pelos sistemas de mensuração de performance em organizações públicas. Também é possível observar que a literatura não reflete de forma mais profunda sobre o desenho destes sistemas de PM e como estes podem ser mais efetivos. Ao invés de fazê-lo, já avança à implementação, aos resultados da avaliação de performance e aos fatores que o influenciam. O *framework* teórico que está sendo construído é, portanto, cada vez mais centrado na implementação da mensuração e nos resultados apresentados por essa ferramenta, deixando de lado suas implicações para a *accountability*. Se a literatura estivesse predominantemente centrada na transição da dimensão teórica da responsabilização para o chão de fábrica da gestão pública, o tema central de estudo seria os diferentes desenhos de sistemas de PM e como estas ferramentas reagem à demanda de manter os governos responsivos e não a avaliação de performance em si, como é a realidade desta produção acadêmica, o que foi verificado no estudo aqui apresentado.

Vale ressaltar que a revisão estruturada também indicou que a literatura não clarifica o papel das instituições de supervisão e controle, responsáveis por executar as avaliações de performance, além de não centrar seus esforços em compreender o papel da mensuração de desempenho dentro uma visão mais ampla de um sistema de gestão pública. A literatura analisa o que já existe em termos de PM e tenta avaliar se estas ferramentas estão trazendo resultados, entretanto não investiga de forma sistemática as chamadas *oversight institutions* e nem a construção das ferramentas de PM como parte de um processo mais amplo e profundo de responsabilização democrática.

ESTUDOS
5 | OPERACIONALIZAÇÃO DA *ACCOUNTABILITY*

OS TRIBUNAIS DE CONTAS SUBNACIONAIS E O ÍNDICE DE EFETIVIDADE DE GESTÃO MUNICIPAL (IEG-M)

Apesar de a literatura ainda não ter feito, pelo menos não de forma extensiva e aprofundada, a ligação entre a discussão teórica sobre *accountability* e a prática da mensuração de performance no setor público, é possível verificar que, na vida real e cotidiana dos governos, a transição da teoria para a prática já ocorreu, de modo que a PM é utilizada como ferramenta de operacionalização da *accountability*. Como argumentado anteriormente, este processo de tradução ocorre de forma mais intensa nos países desenvolvidos, principalmente naqueles que pertencem à OCDE. Nestes casos, a prática de mensuração de desempenho através de sistemas estruturados de indicadores é corriqueira e se apresenta como elemento central de uma administração moderna e eficiente, constituindo-se tanto como o modelo de atuação dos órgãos públicos de auditoria externa quanto como uma das características centrais do modelo de gestão pública.

No Brasil, ao contrário, a medição de desempenho ainda é uma prática incipiente. Apesar de poderem ser identificados esforços dos governos subnacionais para a criação de indicadores referentes aos mais diversos serviços públicos, como é o caso do Data Rio (RIO DE JANEIRO, 2019), por exemplo, a maioria dos índices estruturados existentes foi criada e é utilizada pelo Governo Federal. Além disso, o uso desses indicadores de forma sistemática e como insumo para uma gestão mais eficaz pelos governos estaduais e pelas prefeituras ainda é raro. No que diz respeito à mensuração de desempenho como forma de qualificação e modernização dos controles horizontais realizados por órgãos externos de nível subnacional, o Brasil começou, nos últimos cinco anos, a apresentar alguns avanços importantes. É o caso do Índice de Efetividade da Gestão Municipal (ieg-m), por exemplo, criado em 2014 pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCESP). Como informa o portal eletrônico da Corte de Contas paulista, o ieg-m é um índice de desempenho que busca avaliar a efetividade das políticas e atividades públicas desenvolvidas pelos municípios paulistas, enfatizando as práticas de gestão, infraestrutura e processos (SÃO PAULO, 2019). O objetivo é verificar, por meio de indicadores, se a visão e os objetivos estratégicos dos municípios foram alcançados de forma efetiva.

O ieg-m resulta da consolidação de sete índices setoriais: i-Educ (área da educação pública municipal), i-Saúde (área da saúde pública municipal), i-Planejamento (área do planejamento público municipal), i-Fiscal (gestão pública fiscal municipal), i-Amb (gestão pública municipal na área do meio ambiente), i-Cidade (proteção dos cidadãos por parte das prefeituras municipais) e i-Gov TI (governança de tecnologia da informação no âmbito público municipal). O índice agregado pode apresentar cinco conceitos diferentes: A (altamente efetiva), B+ (muito efetiva), B (efetiva), C+ (em fase de adequação) e C (baixo nível de adequação).

Os municípios são obrigados a preencher os relatórios do TCESP relativos ao ieg-m, fornecendo as informações solicitadas relativas às práticas de gestão em cada uma das sete áreas. Atualmente, o Tribunal de Contas (TC) faz visitas de fiscalização nos municípios de modo a verificar se o que foi informado pelas prefeituras municipais nos relatórios é verídico. O ieg-m, além de fornecer informações sobre avanços na gestão dos municípios em

diferentes áreas de política pública, é significativamente relevante para o TC, pois é uma das ferramentas utilizadas no planejamento da fiscalização. Além de servir de insumo para a produção dos diversos relatórios de auditoria produzidos pela Corte de Contas, também é utilizado para definir quais municípios receberão visitas dos técnicos do tribunal com fins de fiscalização.

Apesar de a origem do ieg-m ser no estado de São Paulo, o Índice se espalhou pelos Tribunais de Contas estaduais do Brasil, através de termos de adesão à Rede Nacional de Indicadores (INDICON), uma parceria entre o Instituto Rui Barbosa e os TCs brasileiros. Atualmente, todos os Tribunais de Contas estaduais do Brasil aplicam anualmente o ieg-m aos seus municípios fiscalizados.

Sendo assim, observa-se claramente que o ieg-m e sua disseminação representam um movimento de modernização dos controles horizontais no Brasil, aos moldes do teorizado por Groisman e Lerner (2006) e Mora Quirós (2006). Isto demonstra que os Tribunais de Contas subnacionais, conforme apontado por Loureiro, Teixeira e Moraes (2009), estão deixando de realizar somente um controle tradicional de contas e de conformidade legal e avançando na direção de um controle externo moderno, preocupado com a aferição do desempenho da administração pública e em sua capacidade de entregar serviços públicos de qualidade de forma eficiente. Esta mudança é extremamente relevante, não somente por se tratar de boas práticas ostensivamente presentes nos países de gestão pública desenvolvida, mas também por reforçar um alinhamento entre governo e as expectativas da população por serviços de melhor qualidade. Além disso, tal mudança no controle externo é capaz de produzir alterações significativas no modelo de gestão pública praticado no âmbito subnacional brasileiro, como mostra Barzelay (2002).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A gestão pública em um contexto democrático vem se desenvolvendo de modo a enfatizar a melhoria na prestação dos serviços públicos. A legitimidade dos governos eleitos depende cada vez mais da qualidade dos serviços públicos prestados. Se a legitimidade da administração pública advém da qualidade do fornecimento desses serviços, e não somente da correção legal das ações públicas envolvidas no processo, a dinâmica de responsabilização dos governos está vinculada aos mecanismos capazes de mensurar a qualidade da atuação dos governantes eleitos, avaliados quanto à capacidade de entrega dos serviços que lhes cabe oferecer.

Neste sentido, os órgãos de controle da administração pública vêm cada vez mais organizando a sua atuação em torno da medição do desempenho da gestão pública. Se a sociedade, que é a fonte da legitimidade que sustenta o aparato estatal, apresenta a demanda por uma atuação governamental de qualidade, a responsabilização governamental, a *accountability*, também deve ocorrer nestes mesmos termos. Por isso, um processo de responsabilização baseado única e exclusivamente na verificação da correção dos atos públicos, tanto do ponto de vista jurídico como contábil, não é mais adequado em um setor público moderno e sintonizado com demandas populares ligadas à qualidade e efetividade.

Portanto, através de uma observação atenta da realidade da gestão pública, é possível perceber que, cada vez mais, a administração vem se apropriando de práticas de gestão do setor privado que dizem respeito à mensuração de performance. Isso ocorre tanto na própria administração pública em si como nos órgãos de controle, que não estão mais somente auditando as contas públicas de governos e a adequação legal de seus atos, mas realizando substantivas avaliações de desempenho da gestão pública. Esta modernização dos controles horizontais também é responsável pelo aperfeiçoamento e qualificação da *accountability* vertical, já que fornece insumos à população para que esta também possa avaliar seus representantes eleitos através de uma ótica de efetividade de gestão. O ieg-m, por exemplo, apresenta este potencial, pois, se bem divulgado, pode vir a alimentar a sociedade civil de informações relativas à eficiência, eficácia e efetividade das atividades exercidas pelas prefeituras municipais. Deste modo, as avaliações da população sobre os governos podem ser qualificadas de modo que estas sejam baseadas também em informações sobre performance.

Na prática, tanto no Brasil como em boa parte do mundo, a dimensão teórica de *accountability* encontra a sua consequência e tradução prática na mensuração de desempenho dos serviços públicos. Apesar disso, estas duas literaturas acadêmicas, a que investiga *accountability* e a que estuda mensuração de performance, não dialogam entre si, o que pode ser observado quando da revisão da literatura concernente. A grande maioria dos trabalhos acadêmicos que trata de PM não discute os impactos que essas práticas apresentam em relação ao processo de responsabilização democrática e nem as influências exercidas pela dinâmica de responsividade sobre a mensuração do desempenho.

A relevância do estabelecimento de um diálogo maior entre estas duas áreas de pesquisa acadêmica reside exatamente na necessidade de se analisar cientificamente como se dá a avaliação de desempenho de governos em contextos democráticos. Se esta situação existe, ou seja, se governos se utilizam de mecanismos de mensuração de performance e órgãos de controle também o fazem, é importante que a academia seja capaz de compreender melhor como este processo se dá.

Esta nova configuração de *accountability* no contexto de governos que, centrados na entrega de serviços públicos, promovem a utilização de práticas tradicionalmente utilizadas no setor privado, precisa ser devidamente estudada pela academia, de modo que seja possível compreender quais as implicações deste fenômeno para a gestão pública sob um prisma amplo e, sobretudo, para o desenvolvimento e consolidação da democracia.

ESTUDOS
5 | OPERACIONALIZAÇÃO DA *ACCOUNTABILITY*

REFERÊNCIAS

BARZELAY, Michael. Instituições centrais de auditoria e auditoria de desempenho: uma análise comparativa das estratégias organizacionais na OCDE. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 53, n. 2, p. 5-35, abr./jun. 2002.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Democracia, estado social e reforma gerencial. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 50, n. 1, p. 112-116, jan./mar. 2010.

CHARTERED ASSOCIATION OF BUSINESS SCHOOLS. **Academic Journal Guide 2018**. Disponível em: https://charteredabs.org/academic-journal-guide-2018/. Acesso em: 30 jun. 2019.

CONTROLLER AND AUDITOR GENERAL OF NEW ZEALAND. **Performance Audit Group**: What do We Do? Disponível em: https://www.oag.govt.nz/about-us/our-structure/performance-audit-group. Acesso em: 30 jun. 2019.

DAHL, Robert. **Poliarquia**: participação e oposição. São Paulo: Editora Universidade de São Paulo, 1997.

FERREIRA, André Ribeiro. Modelo de excelência em gestão pública. **Revista Eixo**, Brasília, v. 1, n. 1, p. 31-43, jan./jun. 2012.

GROISMAN, Enrique; LERNER, Emilia. Responsabilização pelos controles clássicos. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; GRAU, Nuria C. (coord.). **Responsabilização na administração pública**. São Paulo: CLAD/Fundap, 2006. p. 71.

KAPLAN, R. S.; NORTON, D. P. The Balanced Scorecard: measures that drive performance. **Harvard Business Review**, p. 71-79, jan./feb. 1992.

LOUREIRO, M.R. Teixeira, M.A.C. Moraes, T.C. Democratização e reforma do Estado: o desenvolvimento institucional dos tribunais de contas no Brasil recente. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 4, p. 739-772, jul./ago. 2009.

MORA QUIRÓS, M. Responsabilização pelo controle de resultados. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; GRAU, Nuria C. (coord.). **Responsabilização na administração pública**. São Paulo: CLAD/Fundap, 2006. p. 165.

NEELY, Andy; GREGORY, Mike; PLATTS, Ken. Performance measurement system design: a literature review and research agenda. **International Journal of Operations and Production Management**, MCB University Press, v. 15, n. 4, p. 80-116, 1995.

NEELY, A.; MILLS, J.; PLATTS, K.; RICHARDS, H.; GREGORY, M.; BOURNE, M. KENNERLEY, M. Performance measurement system design: developing and testing a process-based approach. **International Journal of Operations and Production Management**, MCB University Press, v. 20, n. 10, p. 1119-1145, 2000.

O'DONNELL, Guillermo. Accountability horizontal e novas poliarquias. Lua Nova: R**evista de Cultura e Política**, São Paulo, n. 44, p. 27-54, 1998. Disponível em: http://www.scielo.br/pdf/ln/n44/a03n44.pdf. Acesso em: 16 set. 2019.

OECD. Towards better measurement of government, **OECD Working Papers on Public Governance**, Working Paper 1, 2007. 186 p.

RANDMA-LIIV, Tiina; KICKERT, Walter. The impact of the fiscal crisis on public administration reforms: Comparison of 14 European Countries. **Journal of Comparative Policy Analysis: research and practice**, v. 19, n. 2, p. 155-172, 2017.

RIO DE JANEIRO (Município). **DATA Rio**: informações sobre a cidade. Disponível em: http://www.data.rio/. Acesso em: 30 jun. 2019.

ROMZEK, B. S.; DUBNICK, M. J. Accountability in the Public Sector: lessons from the challenger tragedy. **Public Administration Review**, v. 47, n. 3, p. 227-238, may/june 1987.

SÃO PAULO (Estado). Tribunal de Contas do Estado. **IEGM/TCESP**: índice de efetividade da gestão municipal. Disponível em: https://iegm.tce.sp.gov.br/help.html. Acesso em: 30 jun. 2019.

WEBER, Max. **A ética protestante e o "espírito" do capitalismo**. São Paulo: Companhia das Letras, 2004.