

## ÍNDICES DE GOVERNANÇA MUNICIPAL: UTILIDADE E EXEQUIBILIDADE

Nuno Ferreira da Cruz; Rui Cunha Marques

### Resumo:

A convicção de que a “boa governança” no sector público é particularmente importante para o bem-estar geral é cada vez mais reconhecida pela literatura. Por conseguinte, desenvolver metodologias que permitam medir empiricamente a qualidade da governança nos diversos níveis da administração pública é um tema que tem interesse académico e, ao mesmo tempo, relevância para o “mundo real”. Até à data, os esforços que têm sido feitos neste campo dão primazia ao nível do estado central ou focalizam-se em casos de estudo locais de países em vias de desenvolvimento. No presente artigo defende-se que a construção de indicadores de governança municipal pode ter utilidade em países desenvolvidos. Este estudo pretende ser o ponto de partida de uma investigação que tem como objectivo desenvolver um indicador de governança municipal a ser aplicado aos municípios Portugueses.

**Palavras-chave:** administração local; gestão pública; indicadores de governança; responsabilização; transparência.

### 1. Introdução

Recentemente, a investigação em administração pública tem recorrido cada vez mais ao conceito de Governança por oposição ao conceito de Governo. Provavelmente esta constatação deve-se ao facto do primeiro conceito ser mais abrangente, englobando não só os governos, mas também outras instituições e autoridades públicas, entidades não governamentais, os cidadãos e suas associações ou iniciativas e até certas formas de interacção com o sector privado. A maior parte dos investigadores reconhece que o papel dos governos é limitado e que as políticas públicas e seus impactos dependem da interacção destes diversos agentes. De facto, vários autores se referem ao conceito de *Network Governance* precisamente pelas relações de interdependência que se estabelecem entre os “actores” (Koppenjan *et al.*, 2010).

Por ser recente, trata-se, contudo, de uma abordagem que ainda suscita algumas imprecisões terminológicas e dificuldades de operacionalização. No entanto, estas dificuldades não erodem a relevância prática e científica da “boa governança”. A convicção de que as boas práticas de governança são essenciais para que se estabeleça um clima de confiança (nos decisores públicos, nas instituições) entre os actuais (e potenciais) *stakeholders*, é praticamente unânime entre a comunidade científica (Kim *et al.*, 2005). Apesar disso, a importância do tema não tem sido

devidamente acompanhada pelo desenvolvimento de mecanismos que permitam avaliar a qualidade da governança nos seus diferentes níveis (como uma importante excepção, referem-se os *Worldwide Governance Indicators*, Kaufmann *et al.*, 2010 – uma metodologia desenvolvida pelo Banco Mundial e discutida adiante no presente artigo).

Os poucos estudos que avaliam de forma sistemática a qualidade da governança dedicam-se à análise de países como um todo. Tanto quanto nos foi possível determinar, não existe nenhum sistema de avaliação com o mesmo grau de sofisticação aplicado ao nível local ou municipal (englobando todos os municípios de um país, estado ou região).<sup>44</sup> Apesar disso, é sabido que problemas como o baixo nível de transparência, o potencial para a corrupção, falta de equidade, entre outros, se verificam frequentemente ao nível das administrações locais (Piotrowski e Bertelli, 2010). Estes problemas são por sua vez acentuados pela escassez de informação e pelo menor grau de escrutínio das entidades que actuam ao nível municipal ou regional. O *Urban Governance Index*, desenvolvido pelas Nações Unidas (UN-HABITAT, 2004) é um exemplo de um sistema pensado para as administrações locais; contudo, esta metodologia foi meramente pensada para determinadas cidades de países em vias de desenvolvimento (casos de estudo) e a sua utilização sistemática não é viável.

Tendo em conta os eventuais impactos políticos (a responsabilização dos executivos municipais) e económicos (a ponderação feita por parte de potenciais investidores) que uma avaliação deste género tem na sociedade, a construção dos indicadores terá de cuidadosamente pensada. Um sistema de avaliação da qualidade da governança perverso, enviesado ou pouco transparente poderá trazer externalidades negativas (OECD, 2006).

Face ao exposto, este artigo propõe uma abordagem multicritério para a construção de um Indicador de Governança a aplicar aos municípios portugueses. Este estudo pretende ser o ponto de partida de uma investigação que tem como objectivo desenvolver um índice de governança municipal a ser aplicado aos municípios Portugueses, i.e., criar um indicador que seja representativo da “verdadeira governança” de determinado município e cuja aplicação seja simples e de fácil interpretação.<sup>45</sup> A atribuição de uma nota ou um *score* a todos os municípios permite incentivar (e responsabilizar) a utilização de boas práticas em autarquias que tenham um mau desempenho e premiar os municípios com boas *performances* a este nível. Simultaneamente, a implementação de um sistema deste género permite disponibilizar muita informação que de outra forma se encontra “escondida” (ou é de difícil acesso) dos munícipes. A classificação dos diferentes municípios poderá ser importante na definição de futuras políticas públicas.

---

<sup>44</sup> Por outras palavras, desenvolver uma ferramenta que permita, por exemplo, avaliar as práticas de contratação pública e de prestação de serviços de infra-estruturas urbanas, englobando todos os municípios portugueses.

<sup>45</sup> No entanto, no caso da avaliação da governança local, é discutível se um decisor deste tipo existe, de facto. O capítulo seguinte apresenta algumas considerações sobre este assunto.

Depois desta breve introdução, no segundo capítulo o artigo começa por propor uma definição de governança. Posteriormente, no terceiro capítulo, examina-se o estado da arte e as potencialidades deste tipo de indicadores. As diferentes dimensões de governança a incluir na análise e os restantes aspectos metodológicos são apresentados no capítulo quatro. A discussão das potencialidades desta abordagem, os próximos passos da investigação e as conclusões preliminares são apresentados no quinto e último capítulo.

## **2. Definições de governança**

Na última década o conceito de governança tem ganho importância a nível internacional, quer no discurso político quer em disciplinas tais como a ciência política, direito, economia e administração pública. Fundamentalmente, este conceito tem por base a premissa de que o estado não é a única estrutura com capacidade para estabelecer as regras do jogo e que as interações entre entidades públicas, agentes económicos e a sociedade civil são cruciais para o bem-estar geral.

Governo é diferente de governança (seja ele central ou local); enquanto o primeiro conceito enfatiza processos de decisão hierárquicos e a centralidade dos agentes públicos, a governança abrange a participação de agentes públicos e privados e processos de decisão não-hierarquizados (Kohler-Koch e Rittberger, 2006). Nas palavras de Edelenbos e Teisman (2008, p. 614):

*Governments as organizations have well-institutionalized structures. In contrast, governance refers much more to a process of working and to joint efforts between different organizations. Because of the complex relationships between these organizations, governance is a less formal approach to steering the public domain. Governmental authority has made way for a more dynamic interaction based on interdependence (Alexander, 2001; Castells, 2000).*

Estas definições sugerem que a governança deve ser vista como uma “rede” de *stakeholders* que se relacionam entre si (ao que se deve o conceito emergente de “*network governance*”). De facto, Rhodes (1997, p. 15) argumenta o seguinte:

*Governance refers to self-organizing, inter-organizational networks characterized by interdependence, resource-exchange, rules of the game, and significant autonomy from the state.*

Esta definição é problemática por dois aspectos: (1) associar simplesmente o conceito de governança ao conceito de rede é bastante limitativo e pode deixar de fora outros

aspectos importantes (2) a definição não é aplicada consistentemente sendo de difícil operacionalização. Outras definições referem que a governança centra-se nas “regras do jogo” formais e informais que se estabelecem em determinada jurisdição (Feeny 1993; March e Olsen 1995; Hyden *et al.* 2004). Apesar da falta de consistência, o facto do conceito de governança estar intimamente relacionado com instituições e alterações institucionais parece ser consensual.

A vantagem de utilizar o conceito de governança como unidade de análise relaciona-se com o facto de esta explorar as fronteiras voláteis entre o estado e a sociedade (Kjær, 2011). A governança foca-se na implementação do processo político. O tipo de análise depende necessariamente da perspectiva de governança que se adopta sobre. Contudo, adoptar uma definição mais abrangente (do que, por exemplo, a definição de *network governance*) permite-nos avaliar como é que diferentes modos de governança, tais como hierarquias e/ou mercados, co-existem e quais são as potenciais tensões e dilemas que podem ter génese nesta co-existência (Bureau e Kjær, 2009).

Nesta linha, e para que a operacionalização do conceito seja possível, este artigo adopta a definição de governança apresentada pelo Banco Mundial (Kaufmann *et al.*, 2010), com uma ligeira adaptação para englobar os vários níveis de administração (central, regional e local). Assim:

A governança define-se como as tradições e instituições pelas quais a autoridade é exercida num país, região ou município. Isto inclui (a) o processo pelo qual os governos são seleccionados, monitorizados e substituídos; (b) a capacidade do governo para formular e implementar efectivamente políticas adequadas; e (c) o respeito dos cidadãos e do estado pelas instituições que governam as interacções económicas e sociais entre si.

### **3. Como medir a “boa governança”?**

Até meados da década de 90 não existia nenhuma metodologia que permitisse “medir a governança”. Por esta altura os *Worldwide Governance Indicators* (ou Indicadores de Governança Mundial - WGI) foram desenvolvidos por uma equipa de investigação do Banco Mundial. A primeira publicação de *Governance Matters* aplicando esta metodologia ocorreu em 1999 (Kaufmann *et al.*, 1999), tendo sido publicadas posteriormente sete actualizações (os últimos indicadores utilizam dados de 2008 provenientes de 35 fontes fornecidas por 33 diferentes organizações, englobando 212 países, Kaufmann *et al.*, 2009). Muitos investigadores acreditam que a publicação periódica destes indicadores de governança pode constituir uma ferramenta importante para analistas, investidores e políticos na avaliação dos seus países. Apesar disso, os WGI são também alvo de algumas críticas (e.g. ver Thomas, 2009).

Os indicadores de governança do Banco Mundial são baseados em centenas de variáveis individuais que medem diversas dimensões de governança. Os dados reflectem as percepções sobre aspectos de governança provenientes do sector

público, do sector privado e de entidades não governamentais, assim como milhares de sondagens/questionários feitos a cidadãos e empresas (que são posteriormente agregados). Pela sua concepção são geralmente referidos como “indicadores baseados em percepções”. Os WGI medem seis dimensões de governança (consistentes com a definição de governança apresentada no capítulo dois):

*(a) o processo pelo qual os governos são seleccionados, monitorizados e substituídos:*

**“Voz” e responsabilização** – capturando percepções sobre a capacidade dos cidadãos em participar na selecção dos governos, assim como sobre a liberdade de expressão, a liberdade de associação e a imprensa.

**Estabilidade política e ausência de violência/terrorismo** – capturando percepções sobre a possibilidade de o governo ser destabilizado ou derrubado por meios violentos ou inconstitucionais, incluindo violência política e terrorismo.

*(b) a capacidade do governo para formular e implementar efectivamente políticas adequadas:*

**Eficácia do governo** – capturando percepções sobre a qualidade dos serviços públicos, o grau de independência dos serviços face a pressões políticas, a qualidade das políticas formuladas e implementadas, bem como a credibilidade dos compromissos do governo em relação essas políticas.

**Qualidade regulatória** – capturando percepções sobre a capacidade do governo para formular e implementar políticas e regulamentos que permitam e promovam o desenvolvimento do sector privado.

*(c) o respeito dos cidadãos e do estado pelas instituições que governam as interacções económicas e sociais entre si:*

**Estado de direito** – capturando percepções sobre o grau de confiança e de cumprimento das regras da sociedade por parte dos agentes, em particular, a qualidade da execução de contratos, os direitos de propriedade, a polícia, os tribunais assim como a probabilidade de crime e violência.

**Controlo da corrupção** – capturando percepções sobre até que ponto o exercício de poder público é utilizado para obtenção de ganhos privados, incluindo todas as formas de corrupção assim como a “captura” do estado por elites e por interesses privados.

A metodologia do Banco Mundial permite calcular um indicador para cada uma das seis dimensões de governança (não existe, portanto, uma avaliação global). Para cada uma das seis componentes de governança é assumido que se pode obter a “governança observada” no país  $j$  para o indicador  $k$ ,  $y_{jk}$ , como uma função linear da

“governança não-observada” no país  $j$ ,  $g_j$ , e um termo de perturbação,  $\varepsilon_{jk}$ , designadamente (Kaufmann *et al.*, 2010):

$$y_{jk} = \alpha_k + \beta_k(g_j + \varepsilon_{jk}) \quad (1)$$

Onde  $\alpha_k$  e  $\beta_k$  são parâmetros que “transformam” a governança não-observada no país  $j$ ,  $g_j$ , na governança observada da fonte  $k$ . Depois de um tratamento estatístico os indicadores de governança agregados (vários indicadores individuais são agregados em cada um dos seis WGI) assumem valores que variam aproximadamente entre -2,5 e 2,5, onde valores mais elevados correspondem a melhores desempenhos.

Depois de estimados os parâmetros  $\alpha_k$  e  $\beta_k$  (ver apêndice de Kaufmann *et al.*, 2010) é possível determinar estimativas para a governança não-observada  $g_j$ , condicionadas aos dados recolhidos  $y_{jk}$ :

$$E[g_j | y_{j1}, \dots, y_{jK}] = \sum_{k=1}^K w_k \frac{y_{jk} - \alpha_k}{\beta_k} \quad (2)$$

$w_k = \frac{\sigma_k^{-2}}{1 + \sum_{k=1}^K \sigma_k^{-2}}$  Onde os pesos da média ponderada dos *scores* transformados para cada país são determinados pela expressão

Esta metodologia apresenta diversos problemas que a tornam pouco apropriada para o nosso objectivo primordial (medir a governança local). Em particular: é difícil discernir o significado intrínseco dos valores calculados (metodologia tipo “caixa negra”); podem-se retirar poucas conclusões na comparação de *scores* entre duas jurisdições (especialmente se as margens de erro se interceptarem); é impossível obter um indicador de governança global (a metodologia permite apenas calcular seis indicadores parciais); os resultados não são apropriados para ajudar os decisores das jurisdições com piores *scores* a melhorar o seu desempenho; os dados baseiam-se em questionários/sondagens difíceis de mimetizar ao nível municipal.

Por conseguinte, neste artigo propomos uma adaptação dos seis critérios do Banco Mundial à realidade da administração local Portuguesa (ver capítulo seguinte) e uma metodologia multicritério para o cálculo dos indicadores de governança parciais e globais. O modelo multicritério caracteriza-se pela seguinte “agenda”:

Dado um conjunto de “K” de municípios,  $M = m_1, m_2, \dots, m_k$ , e um conjunto de “J” critérios (que reflectem certos aspectos de governança),  $c_1, c_2, \dots, c_n$ , avalie-se os municípios tendo em conta todos os critérios.

Contudo, a obtenção e calibração destes parâmetros não é trivial. Por outro lado, que entidade ou entidades tem legitimidade para definir quais são os aspectos de governança que devem ser tidos em conta e quais os mais relevantes? Depois de ultrapassadas estas dificuldades, um simples modelo aditivo de agregação pode ser utilizado para calcular o valor de governança global (G) para cada município:

$$G(m_i) = \sum_{n=1}^J \beta_n \times G_n(m_i) \quad \text{com} \quad \sum_J \beta_j = 1 \quad (3)$$

Onde:

$G(m_i)$  corresponde ao indicador de governança do município  $m_i$ ;

$\beta_n$  é o coeficiente de ponderação (peso) do critério  $c_n$ ;

$G_n(m_i)$  é o indicador de governança local do município  $m_i$  considerando o critério  $c_n$ .

E, por simplificação se admite que:

$G_n$  (melhor *performance* no critério  $c_n$ ) = 100,  $\forall_n$ ;

$G_n$  (pior *performance* no critério  $c_n$ ) = 0,  $\forall_n$ ;

G (melhor *performance* em todos os critérios) = 100;

G (pior *performance* em todos os critérios) = 0.

Geralmente, para estruturar um modelo multicritério é necessário que exista um decisor (i.e. uma pessoa ou um grupo de pessoas) com capacidade de identificar os critérios relevantes e fornecer juízos e/ou opiniões sobre a sua importância relativa (tendo em conta a magnitude das variações admissíveis em cada critério).<sup>46</sup> Estes elementos são comumente representados em árvores de valor (Bana e Costa, De Corte e Vansnick, 2003, ver figura 1).

<sup>46</sup> Note-se que, tratando-se de um trabalho “em desenvolvimento”, para já não são fornecidas descrições detalhadas para todos os descritores.

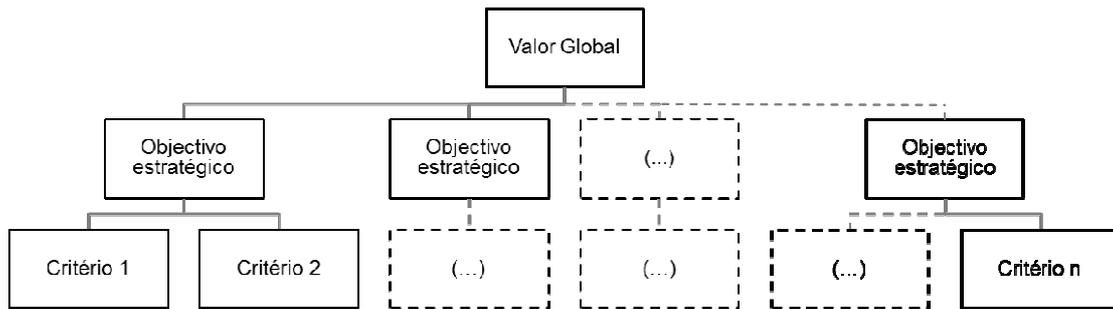


Figura 1 – Exemplo de árvore de valor

Para que o modelo seja correcto do ponto de vista teórico, os critérios seleccionados devem ser exaustivos, concisos, não-redundantes e preferencialmente independentes. A cada critério devem ser associados descritores (indicador ou conjunto de níveis de impacto plausíveis) que permitam medir o grau de realização dos objectivos (a *performance* dos municípios em cada critério). Os descritores podem ser quantitativos ou qualitativos. Com a escolha dos descritores pode construir-se uma matriz de impactos (tabela 1).

Tabela 1 – Exemplo de matriz de impactos

Critério Mun.	$c_1$	$c_2$	(...)	$c_j$
$m_1$	$p_{11}$	$p_{12}$		$p_{1j}$
$m_2$	$p_{21}$	$p_{22}$		$p_{2j}$
(...)				
$m_k$	$p_{k1}$	$p_{k2}$		$p_{kj}$

Para transformar impactos (níveis de desempenho) em unidades de valor (de governança) é necessário construir funções de valor. Existem várias metodologias para determinar funções de valor. Neste artigo, assumimos a linearidade das funções de valor (ver o exemplo de uma possível função de valor para a participação nas eleições autárquicas, figura 2).

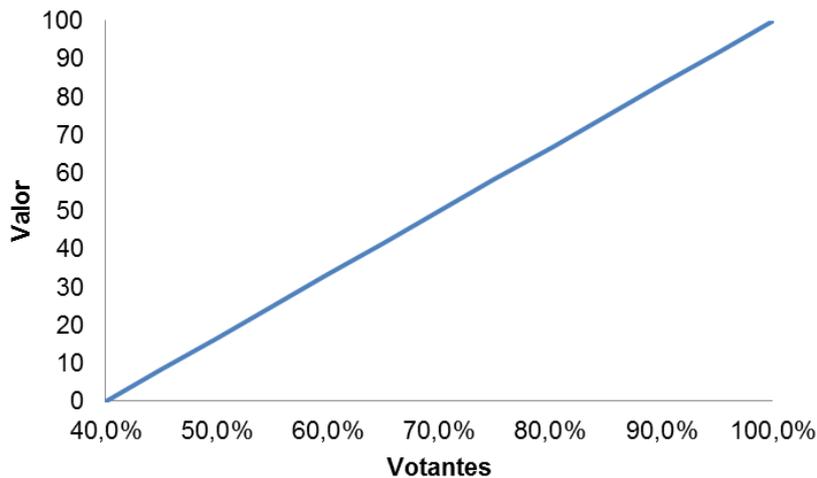


Figura 2 – Exemplo de função de valor para o subcritério “participação eleitoral”

Tal como vimos, o cálculo do valor global para a governança de determinado município pode ser feito através da expressão (3). No capítulo seguinte propomos uma abordagem para o cálculo dos coeficientes de ponderação dos vários critérios.

#### 4. Uma metodologia para os municípios Portugueses: primeiros passos

##### 4.1 Dimensões de governança e possíveis descritores

Avaliar a governança de um determinado município é um problema que envolve a consideração de diversas dimensões. Os aspectos fundamentais a avaliar terão por bases as seis dimensões utilizadas pelo Banco Mundial na avaliação da governança dos estados centrais (com as necessárias adaptações à realidade autárquica portuguesa – por exemplo, o nosso modelo utiliza apenas cinco critérios). Assim, estruturámos os critérios em três grupos. A descrição de cada critério é apresentada de seguida, onde se propõe também alguns (possíveis) subcritérios a incluir no modelo e respectivos descritores.<sup>47</sup>

*(a) o processo pelo qual os executivos são seleccionados, monitorizados e substituídos:*

**Participação e responsabilização** – indicadores relacionados com a capacidade dos cidadãos em participar na selecção dos executivos e em ter acesso a documentos importantes para o controlo das actividades municipais.

<sup>47</sup> Na opinião dos autores, o respeito pela lei e os fenómenos de corrupção ao nível local estão intimamente relacionados, pelo que se tratam em conjunto no modelo proposto. Por outro lado, apenas nos interessa avaliar aspectos que possam diferenciar os municípios avaliados (e.g. muitos dos aspectos que podem variar de país para país podem ser constantes para os municípios de um mesmo país).

C<sub>11</sub> – Participação eleitoral: % de eleitores elegíveis que votaram nas últimas eleições autárquicas.

C<sub>12</sub> – Qualidade do reporte financeiro: indicador que mede a qualidade e conformidade do reporte financeiro de acordo com os princípios contabilísticos definidos no sistema de contabilidade autárquico.

C<sub>13</sub> – Transparência da Câmara Municipal; C<sub>14</sub> – Transparência de outras entidades públicas; C<sub>15</sub> – Transparência das participações municipais; e C<sub>16</sub> – Transparência das concessões municipais: indicador que mede o grau de visibilidade e modo de disponibilização da informação relevante para cada uma dos modelos de governança.

**Estabilidade política e legitimidade** – indicadores relacionados com a “força política” do executivo municipal e com a continuidade das políticas levadas a cabo em cada município.

C<sub>21</sub> – Maioria política: % de vereadores da lista vencedora.

C<sub>22</sub> – Continuidade política: n.º de anos seguidos do presidente no cargo.

*(b) a capacidade dos executivos para formular e implementar efectivamente políticas adequadas:*

**Eficácia da governação** – indicadores relacionados com a qualidade dos serviços públicos, o grau de independência dos serviços face a pressões políticas, a qualidade das políticas formuladas e implementadas, bem como a credibilidade dos compromissos do executivo em relação a essas políticas.

C<sub>31</sub> – Despolitização dos serviços: indicador que traduz a independência da gestão dos serviços (semelhante a grau de empresarialização).

C<sub>32</sub> – Gestão da dívida: evolução anual da dívida pública municipal (%)

C<sub>33</sub> – Qualidade dos serviços de água; C<sub>34</sub> – Qualidade dos serviços de resíduos; C<sub>35</sub> – Mobilidade; C<sub>36</sub> – Equipamentos municipais; C<sub>37</sub> – Habitação social: indicadores que traduzem a qualidade dos serviços municipais (e.g. grau de cobertura).

C<sub>38</sub> – Política de investimentos; C<sub>39</sub> – Política tarifária: indicador que mede racionalidade dos investimentos (alinhar necessidades com investimentos) e das tarifas praticadas (alinhar qualidade e nível de consumo com tarifas).

C<sub>310</sub> – Antiguidade das dívidas a fornecedores: n.º médio de dias da dívida a fornecedores.

**Qualidade regulatória** – indicadores relacionados com a capacidade do executivo para formular e implementar políticas e regulamentos que permitam e promovam o desenvolvimento do sector privado.

C<sub>41</sub> – Acesso ao mercado: n.º médio de participantes nos concursos públicos.

C<sub>42</sub> – Regulamentos municipais: indicador que mede parcialmente a burocracia dos regulamentos municipais.

C<sub>43</sub> – Política de impostos: indicador composto que penaliza os municípios com impostos mais altos.

*(c) o respeito dos cidadãos e do estado pelas instituições que governam as interações económicas e sociais entre si:*

**Respeito pela Lei & Controlo da corrupção**<sup>48</sup> – indicadores relacionados com o grau de cumprimento das regras da sociedade por parte dos agentes, em particular, a qualidade da execução de contratos e com o potencial para o exercício de poder público para obtenção de ganhos privados.

C<sub>51</sub> – Processos judiciais: n.º de processos judiciais contra o município em causa em determinado período.

C<sub>52</sub> – Contratos com visto prévio: recusas de visto (n.º) de contratos por parte do Tribunal de Contas.

C<sub>53</sub> – Ajustes directos: montante global adjudicado pelo município em causa por via de ajuste directo (milhares de €).

No processo de revisão e melhoramento da presente proposta, deve-se evitar que o modelo inclua factores não-controláveis pelos executivos municipais (ou que são influenciados por muitos aspectos que não decorrem necessariamente da actuação dos executivos ou de outros agentes relevantes para a “rede de governança”).<sup>49</sup> É, portanto, crucial identificar *proxies* susceptíveis de:

poderem diferenciar efectivamente os municípios em cada sub-critério;

---

<sup>48</sup> Por exemplo, certos factores económicos podem ser parcialmente consequência de uma boa governança e, simultaneamente, depender de muitos outros aspectos como localização, historial, etc.

<sup>(\*)</sup> Direcção-Geral de Arquivos.

incluir dados que possam ser recolhidos sistematicamente (e que, em regra, estejam disponíveis para todos os municípios);

manterem parâmetros e metodologia aferição constantes ao longo do tempo;

se relacionarem (mesmo que indirectamente) com o “objectivo” que os critérios pretendem avaliar;

medirem fenómenos cujos eventuais erros de medição sejam independentes do município em causa (i.e. não-discriminatórios);

serem preferencialmente independentes;

serem simples (para uma fácil percepção do que se está a medir e qual a sua amplitude) mas precisos;

serem actuais e sistematicamente actualizados.

De acordo com este enquadramento, a figura 3 apresenta uma proposta prévia para um modelo de avaliação global da governança municipal (indicador de governança municipal). Depois da definição dos critérios e subcritérios, provavelmente o passo mais importante num modelo aditivo de avaliação, é necessário definir as “escalas de atractividade” ou funções de valor para cada subcritério. Tal como referimos no capítulo três, por simplificação o nosso modelo assume que todas as funções de valor são lineares (entre a pior *performance* e a melhor *performance* admissível em cada descritor).

Desta maneira é possível transformar impactos (medidos pelos descritores referidos em cima) em unidades de valor que podem variar entre 0 e 100. Para calcular os indicadores de governança parciais (para cada um dos cinco critérios) e globais (o indicador de governança municipal) para cada município, será necessário determinar os coeficientes de ponderação. Apesar de muitos estudos adoptarem uma determinação “tecnocrática” dos pesos (impostos por analistas), este artigo propõe uma abordagem diferente tendo em vista contar com a participação de diversos especialistas e agentes com responsabilidades ao nível da governança local. Esta abordagem é discutida no próximo subcapítulo.

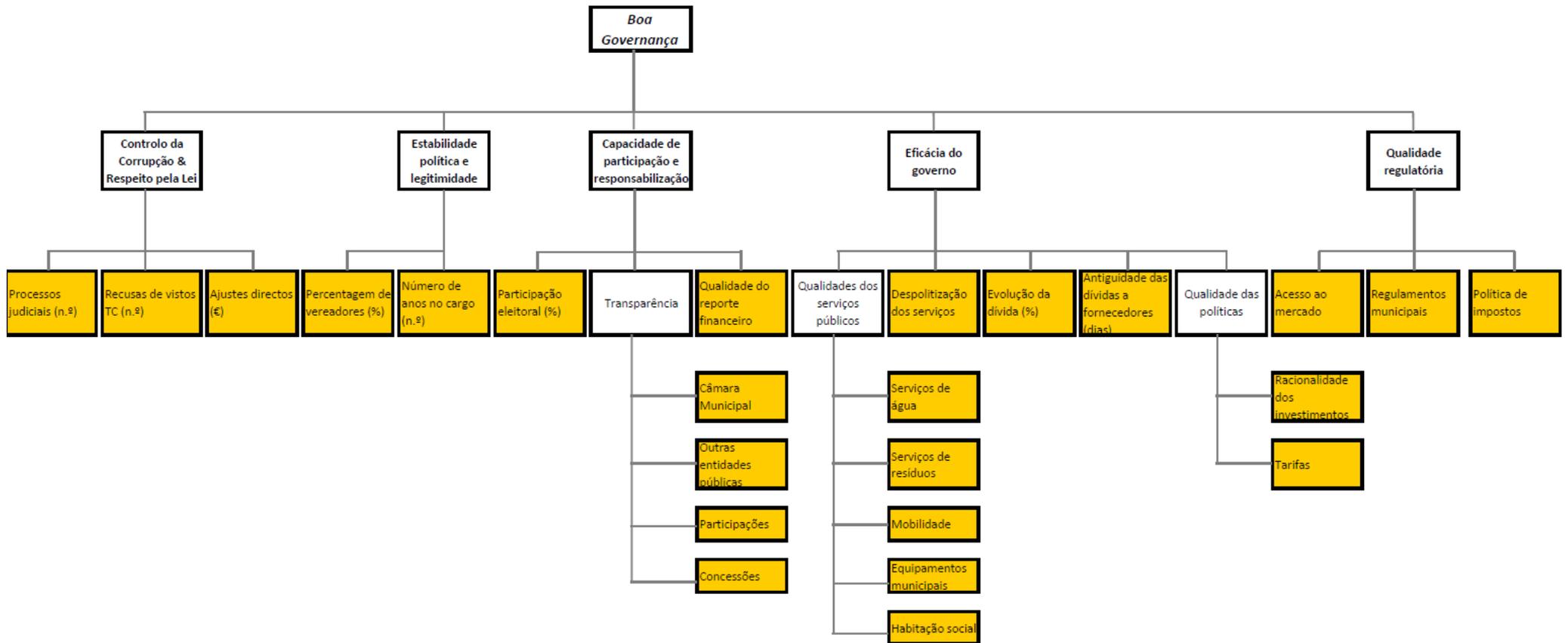


Figura 3 – Proposta de modelo multicritério para avaliação da governança municipal (Indicador de Governança Municipal)

#### **4.2 Como determinar os coeficientes de ponderação?**

Depois da avaliação local (o desempenho dos municípios segundo um subcritério específico em unidades de valor) é necessário proceder à agregação dos vários subcritérios. Para isto é necessário medir a importância relativa das amplitudes de desempenho admissíveis para cada subcritério (Bana e Costa e Vansnick, 1999). De uma maneira geral pode-se dizer que os pesos são factores de escala que transformam *scores* locais em *scores* globais (que podem ser somados – agregação compensatória).

Existem várias metodologias para o cálculo dos pesos. Neste artigo propomos uma adaptação da abordagem MACBETH (uma vez que não existe um decisor ou grupo de decisores indiscutível, susceptível de eleger representantes para uma “conferência de decisão”). Assim, os pesos serão calculados com base em comparações qualitativas feitas numa aplicação interactiva (a enviar via e-mail para especialistas em políticas públicas e agentes com responsabilidades ao nível da governança local). Nesta aplicação cada respondente ordenará por ordem de importância os subcritérios (para cada um dos cinco critérios), tendo em conta as amplitudes de desempenho admissíveis. Posteriormente, cada respondente terá de expressar qualitativamente as diferenças de preferência entre cada par de subcritérios consecutivos (ver figura 4).

Posteriormente, por intermédio de programação linear, é possível determinar os pesos dos diversos subcritérios com base unicamente nas respostas qualitativas dos respondentes. Com esta informação obtêm-se os cinco indicadores de governança parciais (para cada critério). Num processo semelhante (em que se pede aos respondentes que comparam um subcritério de cada um dos cinco critérios) é possível determinar os pesos dos diversos critérios. Com esta informação é possível calcular o indicador de governança municipal (agregando informação dos cinco critérios). É possível, portanto, calcular a governança segundo cinco perspectivas cruciais e globalmente.

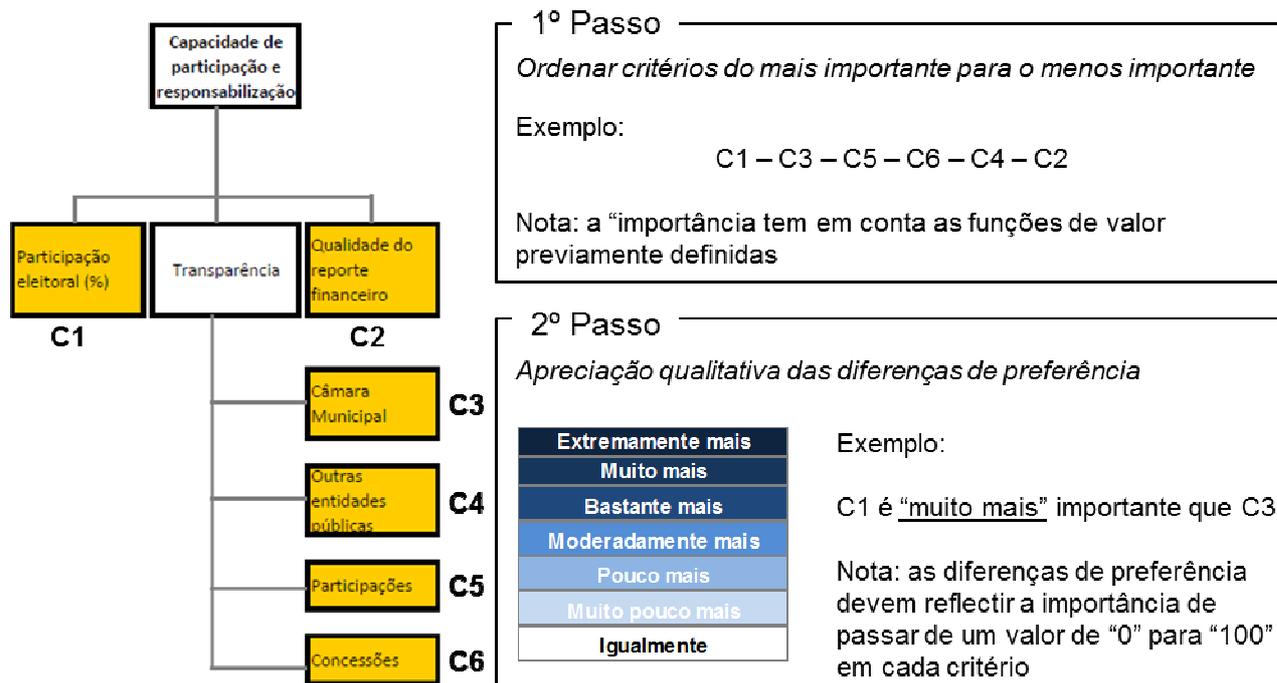


Figura 4 – Procedimento para determinação dos pesos dos subcritérios (exemplo para o critério “Participação e responsabilização”).

## 5. Discussão e conclusão

O presente artigo apresenta uma proposta para a criação de um Indicador de Governança Municipal com base num modelo de avaliação multicritério. Esta metodologia apresenta várias vantagens; em primeiro lugar, possibilita a participação de especialistas e agentes com responsabilidades ao nível da governança municipal, o que aumenta a transparência e credibilidade dos indicadores; em segundo lugar, as características teóricas do modelo multicritério permitem que se retirem conclusões importantes quando se comparam indicadores de governança de dois municípios diferentes (ou ao longo do tempo); finalmente, para além de permitir uma avaliação parcial (um *score* para cada um dos cinco critérios de governança definidos) a proposta permite que seja calculado um valor que é representativo da governança global de determinado município (i.e. o indicador de governança municipal).

Encontrando-se numa fase de desenvolvimento, esta abordagem enfrenta ainda diversos problemas que se relacionam essencialmente com a escolha de subcritérios, a construção dos respectivos descritores de impactos e o acesso a informação relevante. Tratam-se, contudo, de problemas distintos de outras abordagens mais casuísticas (como no caso do *Urban Governance Index*) ou com recurso a modelos estatísticos complexos e pouco inteligíveis (como no caso dos *Worldwide Governance Indicators*).

A construção de um índice de governança municipal susceptível de ser determinado anualmente para todos os municípios portugueses pode ter várias aplicações de interesse prático e académico. Por um lado, este sistema poderia criar uma espécie de *benchmarking* de governança municipal que poderia incentivar os municípios a adoptarem boas práticas a este nível. Por outro lado, obter um indicador que traduza (mesmo que com alguma imprecisão) a qualidade da governança num determinado município poderá servir de base para vários estudos que pretendam avaliar a influência da governança noutros fenómenos (e.g. a eficiência na gestão de recursos).

### **Referências Bibliográficas**

Alexander, E.R. (2001), “The planner-prince: interdependence, rationalities and post-communicative practice”, *Planning Theory and Practice*, 2, 3, 311-324.

Bana e Costa, C.; De Corte, J.; Vansnick, J. (2003), “MACBETH”, London School of Economics and Political Science, Working Paper, LSEOR 03.56.

Bana e Costa, C.; Vansnick, J. (1999), “The MACBETH approach: basic ideas, software and an application”, in Meskens, N. and Roubens, M. (eds.), *Advances in Decision Analysis*, Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, pp. 131-157.

Burau, V.; Kjær, A.M. (2009), “Dilemmas of hierarchy in co-governance: cases from different contexts”, in The Fifth General Conference of the European Consortium for Political Research, Potsdam, 10–12 September 2009.

Castells, M. (2000), *The Rise of the Network Society: Economy, Society and Culture*, Oxford, Blackwell.

Edelenbos, J.; Teisman, G. (2008), “Public-private partnership: on the edge of project and process management. Insights from Dutch practice: The Sijtwende Spatial Development Project”, *Environment and Planning C: Government and Policy*, 26, 3, 614-626.

Feeny, D. (1993), “The Demand for and Supply of Institutional Arrangements”, in V. Ostrom and D. Feeny (eds), *Rethinking Institutional Analysis and Development: Issues, Alternatives and Choices*, San Francisco, CA, ICS Press.

Hyden, G.; Court, J.; Mease, K. (2004), *Making Sense of Governance: Empirical Evidence from 16 Developing Countries*, Boulder, CO, Lynne Rienner.

Kaufmann, D.; Kraay, A.; Zoido-Lobaton, P. (1999), “Governance Matters”, World Bank Policy Research Working Paper No. 2196, Washington, D.C.

Kaufmann, D.; Kraay, A.; Mastruzzi, M. (2009), “Governance Matters VIII: Aggregate and Individual Governance Indicators for 1996-2008”, World Bank Policy Research Working Paper No. 4978. Washington, D.C.

Kaufmann, D.; Kraay, A.; Mastruzzi, M. (2010). "The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues", World Bank Policy Research Working Paper No. 5430. Washington, D.C.

Kim, P.; Halligan, J.; Cho, N.; Oh, C.; Eikenberry, A. (2005), "Toward Participatory and Transparent Governance: Report on the Sixth Global Forum on Reinventing Government", *Public Administration Review*, 65, 6, 646-654.

Kjær, A.M. (2011), "Rhodes' Contribution to Governance Theory: Praise, Criticism and the Future Governance Debate", *Forthcoming in Public Administration*.

Kohler-Koch, B.; Rittberger, B. (2006), "Review Article: The 'Governance Turn' in EU Studies", *Journal of Common Market Studies*, 44, 1, 27-49.

Koppenjan, J.; Mandell, M.; Keast, R.; Brown, K. (2010), "Contexts, Hybrids and Network Governance: A Comparison of Three Case-Studies in Infrastructure Governance", in T. Brandsen and M. Holzer (eds), *The Future of Governance*, Newark, NJ, NCPP, pp. 301-325.

March, J.G.; Olsen, J.P. (1995), *Democratic Governance*, New York, The Free Press.

OECD (2006), *Uses and Abuses of Governance Indicators*, Development Centre Studies, Paris, OECD.

Piotrowski, S.; Bertelli, A. (2010), "Measuring Municipal Transparency", in 14th IRSPM conference Bern, Switzerland April 1, 2010.

Rhodes, R.A.W. (1997), *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*, Buckingham, Open University Press.

Thomas, M. (2009), "What do the Worldwide Governance Indicators Measure?", *The European Journal of Development Research*, 22, 1, 31-54.

UN-HABITAT. (2004), *Urban Governance Index: Conceptual Foundation and Field Test Report*, Global Urban Observatory, UN-HABITAT, Nairobi.