

# Gestão Pública Municipal: Explorando os Modos de Governança nas Cidades da Região Sul do Brasil

Gestión Pública Municipal: Explorando Modos de Gobernanza en Ciudades de la Región Sur de Brasil  
Municipal Public Management: Exploring Governance Modes in Cities in The Southern Region of Brazil

*Flavia Massuga*

*Universidade Estadual do Centro Oeste, Brasil*

 <https://ror.org/03cxsty68>

fmassuga@unicentro.br

*Sérgio Luis Dias Doliveira*

*Universidade Estadual do Centro Oeste, Brasil*

 <https://ror.org/03cxsty68>

sdoliveira@unicentro.br

Recepción: 26 Septiembre 2024  
Aprobación: 24 Noviembre 2025  
Publicación: 31 Diciembre 2025



Acceso abierto diamante

## Resumo

**Objetivo:** Compreender os modos de governança adotados nas cidades da região Sul do Brasil e explorar as possíveis correlações entre esses diferentes modos e variáveis demográficas e socioeconômicas.

**Enquadramento teórico:** A pesquisa fundamenta-se na literatura e nos modelos de governança pública, que apontam para uma transição dos modos tradicionais de governança para abordagens mais participativas, colaborativas e baseadas no uso de tecnologias.

**Metodologia:** Trata-se de um estudo quantitativo, realizado por meio de um levantamento (*survey*) em 185 prefeituras da região Sul do Brasil. Foram utilizados questionários estruturados com escala *Likert* de 10 pontos, além de pesquisa documental. A análise dos dados foi conduzida utilizando estatísticas descritivas e testes de correlação de Pearson.

**Resultados:** O estudo identificou uma predominância dos modos de governança participativa, colaborativa e inteligente nos municípios analisados, indicando uma tendência em direção a modos de governança não tradicionais. Também foram encontradas correlações significativas, porém fracas, entre a governança inteligente e o IDH e a taxa de urbanização, assim como entre a governança em rede e o IDH e o PIB per capita.

**Originalidade:** O estudo se diferencia por explorar empiricamente os modos de governança evidenciados nas cidades da região Sul do Brasil, demonstrando, ainda, como características sociodemográficas influenciam sua adoção, um aspecto pouco explorado na literatura.

**Contribuições teóricas e práticas:** Teoricamente, o estudo contribui para o campo da Administração Pública, ao demonstrar como diferentes modos de governança se manifestam em contextos municipais específicos. De modo prático, oferece insights para gestores públicos fornecendo orientações sobre a adoção de práticas de governança mais inovadoras e colaborativas, ajustadas aos contextos locais.

**Palavras-chave:** Governança Pública, Modos de Governança, Administração Municipal, Nova Governança Pública.

## Resumen

**Objetivo:** Comprender los modos de gobernanza adoptados en las ciudades del sur de Brasil y explorar las posibles correlaciones entre estos diferentes modos y las variables demográficas y socioeconómicas.

**Marco teórico:** La investigación se basa en la literatura y los modelos de gobernanza pública, que apuntan a una transición de los modos tradicionales de gobernanza hacia enfoques más participativos, colaborativos y basados en el uso de tecnologías.

**Metodología:** Se trata de un estudio cuantitativo realizado a través de una encuesta en 185 ayuntamientos de la región sur de Brasil. Se utilizaron cuestionarios estructurados con escala Likert de 10 puntos, además de investigación documental. El análisis de los datos se realizó mediante estadísticas descriptivas y pruebas de correlación de Pearson.

**Resultados:** El estudio identificó una predominancia de los modos de gobernanza participativa, colaborativa e inteligente en los municipios analizados, lo que indica una tendencia hacia modos de gobernanza no tradicionales. También se encontraron correlaciones significativas, aunque débiles, entre la gobernanza inteligente y el IDH y la tasa de urbanización, así como entre la gobernanza en red y el IDH y el PIB per cápita.

**Originalidad:** El estudio se diferencia por explorar empíricamente los modos de gobernanza evidenciados en las ciudades del sur de Brasil, demostrando además cómo las características sociodemográficas influyen en su adopción, un aspecto poco explorado en la literatura.

**Contribuciones teóricas y prácticas:** Teóricamente, el estudio contribuye al campo de la Administración Pública al demostrar cómo los diferentes modos de gobernanza se manifiestan en contextos municipales específicos. Prácticamente, ofrece ideas para los gestores públicos, proporcionando orientaciones sobre la adopción de prácticas de gobernanza más innovadoras y colaborativas, ajustadas a los contextos locales.

**Palabras clave:** Gobernanza Pública, Modos de Gobernanza, Administración Municipal, Nueva Gobernanza Pública.

## Abstract

**Objective:** To understand the governance modes adopted in the cities of southern Brazil and explore the possible correlations between these different modes and demographic and socioeconomic variables.

**Theoretical framework:** The research is based on the literature and models of public governance, which point to a transition from traditional governance modes to more participatory, collaborative, and technology-based approaches.

**Methodology:** This is a quantitative study conducted through a survey in 185 city governments in the southern region of Brazil. Structured questionnaires with a 10-point Likert scale were used, along with documentary research. Data analysis was conducted using descriptive statistics and Pearson correlation tests.

**Results:** The study identified a prevalence of participatory, collaborative, and intelligent governance modes in the municipalities analyzed, indicating a trend towards non-traditional governance modes. Significant but weak correlations were also found between intelligent governance and HDI and urbanization rate, as well as between network governance and HDI and GDP per capita.

**Originality:** The study stands out for empirically exploring the governance modes evidenced in the cities of southern Brazil, also demonstrating how sociodemographic characteristics influence their adoption, an aspect rarely explored in the literature.

**Theoretical and practical contributions:** Theoretically, the study contributes to the field of Public Administration by demonstrating how different governance modes manifest in specific municipal contexts. Practically, it offers insights for public managers, providing guidance on adopting more innovative and collaborative governance practices, adjusted to local contexts.

**Keywords:** Public Governance, Governance Modes, Municipal Administration, New Public Governance.

## 1. Introdução

A governança pública é um fator importante para o desenvolvimento local e a gestão eficiente dos recursos públicos. A governança pode ser definida como a totalidade de interações entre atores públicos e privados com o objetivo de resolver problemas sociais e melhorar a qualidade de vida dos cidadãos (Kooiman, 2003).

Ao longo das últimas décadas, a governança pública passou por reformas, inicialmente com a transição da gestão patrimonialista para o modelo de governança burocrática tradicional (Weberiano) e, mais recentemente, para o modelo gerencialista ou Nova Gestão Pública (NGP) e a Nova Governança Pública (Vieira, Tavares & Barreto, 2019; Haveri & Anttiroiko, 2021). Concomitantemente, também ocorreram alterações nas tarefas do governo devido à evolução da tecnologia e informação e à concepção da importância da participação de diversas partes interessadas em sistemas democráticos representativos (Alqooti, 2020).

Acompanhando as transformações da própria governança, no decorrer do tempo, diferentes modos de governança, isto é, a lógica ou a forma por meio da qual a governança pode ser realizada (Pahl-Wostl, 2019), emergiram. Eles abrangem desde perspectivas convencionais, como a governança tradicional hierárquica, até abordagens mais colaborativas e integradas (Regal, Ferlie, Aagaard & Vrbek, 2024), tais como a governança participativa, colaborativa, multinível, inteligente e em rede. Estes modos de governança apresentam características distintas que podem ser mais ou menos eficazes dependendo do contexto em que são aplicados. A governança hierárquica, por exemplo, é baseada na centralização de decisões e cadeias de comando bem definidas (Phuong, Biesbroek & Wals, 2018; Vieira *et al.*, 2019) e está vinculada ao modelo burocrático hierárquico. Por outro lado, há formas de governança não tradicionais que se voltam mais para a NGP, como a governança participativa que envolve a participação ativa dos cidadãos no processo de tomada de decisão (Bevir, 2012; Silva, Limeira Filho & Martins, 2022). Há também, modelos híbridos que combinam elementos de perspectivas tradicionais e não convencionais e, na prática, tendem a ser os mais recorrentes (Kooiman, 2016; Pahl-Wostl, 2019).

As cidades, especialmente em contextos de urbanização acelerada, enfrentam desafios complexos, como crescimento populacional, desigualdades, mobilidade urbana, segurança e questões de sustentabilidade, que requerem soluções inovadoras e adaptativas (Bettencourt, 2021). Os diferentes modos de governança determinam como as cidades são governadas e influenciam diretamente a eficácia das políticas públicas e a qualidade dos serviços oferecidos à população em atendimento a esses desafios (Przebylłowicz & Cunha, 2024). Dessa forma, analisar os modos de governança contribui para a compreensão de como as decisões são tomadas, implementadas e monitoradas nas esferas governamentais.

Pesquisas anteriores buscaram compreender práticas de governança em órgãos públicos federais (Correio & Correio, 2019), bem como, analisar a governança pública dos municípios brasileiros tendo em conta critérios de efetividade, transparência, participação, equidade e ética (Aquino, Silva, Vasconcelos & Castelo, 2021). No entanto, ainda há carência de formas consolidadas para mensurar a governança local em contextos municipais diversos (United Nations Development Programme [UNDP], 2015), especialmente no que diz respeito à identificação dos modos e características de governança adotados nas cidades, com base em perspectivas comparativas e escalas mais amplas. Além disso, embora a tendência de pesquisa indique uma atenção contínua aos estudos sobre governança local, ainda nota-se a predominância de estudos qualitativos, frequentemente baseados em estudos de caso, e uma concentração da literatura em países desenvolvidos (Yi & Qiu, 2024). Tais lacunas teóricas e metodológicas evidenciam a necessidade de pesquisas empíricas, com enfoques quantitativos, que explorem os diferentes arranjos de governança municipal e seus condicionantes contextuais.

Visando superar essas limitações, este artigo tem como objetivo compreender os modos de governança adotados nos municípios da Região Sul do Brasil, por meio de uma abordagem quantitativa, oferecendo uma visão abrangente das práticas de gestão pública municipal na região.

Entende-se ainda que as especificidades contextuais, como diferenças socioeconômicas e estruturais, podem exercer influência sobre a governança praticada (UNDP, 2015). Pesquisas anteriores demonstraram, por exemplo, que melhores condições socioeconômicas podem resultar em uma governança de melhor qualidade (Fagbemi, Nzeribe, Osinubi & Asongu, 2021), assim como variáveis como o porte populacional podem influenciar nos arranjos institucionais e administrativos adotados (Aquino *et al.*, 2021; Vringer, Vries & Visser, 2021). Dessa forma, o estudo também se propõe a investigar as possíveis correlações entre os diferentes modos de governança e variáveis demográficas e socioeconômicas, como porte dos municípios, densidade demográfica, Produto Interno Bruto (PIB) per capita, Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) Municipal e taxa de urbanização.

Avaliações da governança local são essenciais para fornecer bases empíricas que sustentem a formulação de políticas públicas mais responsivas e eficazes. Como enfatiza o UNDP (2015), tais avaliações revelam aspectos da descentralização, da participação cidadã e da responsabilização institucional, oferecendo subsídios para a melhoria contínua da administração pública no nível local.

Espera-se que os dados obtidos neste estudo contribuam para a identificação de padrões de governança e ofereçam suporte para gestores públicos e formuladores de políticas. Ao mapear os modos predominantes em diferentes contextos municipais, o estudo poderá apoiar estratégias de governança mais adaptativas, inclusivas e inovadoras, além de fornecer uma base teórica e metodológica para pesquisas futuras.

## 2. Governança Pública

A palavra governança tem suas origens no verbo grego *kubernân*, que significa dirigir ou conduzir (Kjaer, 2004). Em um primeiro momento, essa ideia era vinculada ao conceito de governo, sendo interpretada como um processo hierárquico com autoridade bem definida, onde o Estado-nação ocupava uma posição central de controle (Osborne, 2010).

Foi no início do século XX que o modelo de governança burocrático tradicional (weberiano) surgiu em superação à gestão patrimonialista, promovendo a separação entre o público e o privado (Vieira *et al.*, 2019). No entanto, devido às críticas à sua rígida racionalidade e separação política e técnica, além de crises fiscais e econômicas e à pressão por um governo mais responsável, transparente e flexível, em meados do século XX, surgiu o modelo gerencialista de governança, também chamado de Nova Gestão Pública (NGP). Este modelo tem uma concepção antiburocrática e estabelece uma abertura de mercado e descentralização das decisões, permitindo a prestação do serviço públicos pelo setor privado. Também apresenta ênfase na gestão profissional e utilização de técnicas gerenciais como medidas de desempenho, controle de resultados e mecanismos de competição (Vieira *et al.*, 2019; Paludo & Oliveira, 2024).

Já no final do século XX, com a finalidade de incorporar os stakeholders na formulação e implementação de políticas, surge o modelo da Nova Governança, o qual se orienta para o estabelecimento de parcerias e colaboração, respeitando os interesses das partes interessadas (Vieira *et al.*, 2019; Silvestre, 2019; Haveri & Anttiroiko, 2021). Foi nesse contexto de redefinição dos modelos de administração pública e expansão da Nova Governança que, a partir da década de 1980, a abordagem de governança passou a se difundir com maior intensidade, impulsionada por desafios globais como a mudança climática e crises sanitárias, como a gripe aviária (Bevir, 2012). Diante disso, Instituições internacionais, como o Banco Mundial e as Nações Unidas, passaram a incentivar reformas fundamentadas na governança local, reconhecendo que, em diferentes contextos, desenvolvidos ou em desenvolvimento, a transformação das estruturas locais de governança representa um fator-chave para o progresso social e econômico (Yi & Qiu, 2024).

É nesse contexto que ocorre a diferenciação entre governança e governo. De acordo com Bevir (2012), o governo refere-se às instituições políticas, e a governança está menos orientada ao Estado e suas instituições e mais às práticas e atividades sociais. Para a UNDP (2015) a governança local refere-se aos mecanismos e processos por meio dos quais as decisões sobre políticas públicas são formuladas e executadas. Ela emerge das

interações, vínculos e articulações entre diversos setores como o governo, a administração pública, a iniciativa privada e a sociedade civil envolvendo negociações, disputas e relações de poder entre os diferentes atores para definir quem tem acesso a quais recursos, em que momento e sob quais condições. As formas como essas relações se estabelecem influenciam diretamente os modos de organização das ações públicas e a prestação dos serviços à população. Devido a isso, a governança vai além da noção tradicional de governo ou de “bom governo”, pois está relacionada à forma como serviços e políticas são planejados, conduzidos e regulados dentro de contextos políticos, sociais e econômicos específicos (UNDP, 2015).

Nesse sentido, a governança inclui novas dinâmicas, processos e formas de interação entre atores para além da hierarquia tradicional, e se desenvolveu como resultado da crescente consciência de que os governos não são os únicos atores relevantes para a resolução de questões sociais, destacando o papel de instituições privadas, voluntárias e da sociedade civil (Bevir, 2012; Lange, Driessen, Sauer, Bornemann & Burger, 2013; Alqooti, 2020). Assim, a governança passou a incorporar todos os envolvidos no processo de tomada de decisão, não se restringindo aos atores e instituições públicas (Leck & Roberts, 2015). Para Kooiman (2003), esse processo não se trata do encolhimento dos papéis do governo, mas uma reorganização das tarefas, entendendo a necessidade de cooperar com outros atores sociais para responder aos problemas que exigem uma multiplicidade de abordagens.

Em decorrência dessa compreensão de governança e evolução ao longo dos anos, entende-se que as interações entre atores públicos, privados e a sociedade civil podem se dar de maneiras distintas. Isso pode ser chamado de modos de governança, cuja temática é discutida na sequência.

### 3. Modos de Governança

Os modos de governança podem ser definidos como a lógica ou a forma por meio da qual a governança é realizada conforme os atores envolvidos, seus papéis e a natureza e a lógica das interações (Pahl-Wostl, 2019). Um desses modos refere-se à governança tradicional hierárquica. Ela está mais vinculada ao modelo burocrático hierárquico e é caracterizada pela centralização, cadeias de comando bem definidas, normas rígidas e coordenação vertical, valorizando a neutralidade e legalidade, ao mesmo tempo que é pouco adaptável a contextos complexos (Phuong *et al.*, 2018; Vieira *et al.*, 2019; Murko e Ravšelj, 2022; Regal *et al.*, 2024).

De acordo com Tavares e Bitencout (2022), a concepção tradicional da governança ainda se mantém predominante no contexto brasileiro, assim como em outros países em desenvolvimento. No entanto, a fim de promover serviços que atendam as necessidades dos cidadãos, são necessários mecanismos de governança eficazes que integrem diversas partes interessadas (Nastjuk, Trang & Papageorgiou, 2022). Há, portanto, uma busca pela inclusão de práticas mais democráticas com maior descentralização e participação social (Rosa, Procopiuck & Frey, 2016).

Diante disso, acompanhando as transformações do Estado e aliadas às complexidades das sociedades modernas, recentemente novos modos de governança menos autoritários e mais facilitadores têm emergido (Bevir, 2012). Dentre elas destaca-se a governança participativa, colaborativa, multinível, inteligente e em rede. Esses modos, inclusive, são vinculados à promoção de processos transformadores em direção a uma sociedade mais resiliente e sustentável (Massuga, Doliveira, Kuasoski & Mangoni, 2024). A governança participativa destaca-se pelo envolvimento direto dos cidadãos e organizações da sociedade civil na tomada de decisões e no controle social das políticas públicas, promovendo transparência e conexão com problemas locais (Bevir, 2012; Silva *et al.*, 2022). A governança colaborativa, por sua vez, envolve a coprodução de políticas entre o setor público, privado e sociedade civil, com foco na corresponsabilidade e na diversidade de perspectivas (Ansell, 2012; Conti *et al.*, 2019). A governança multinível envolve articulação entre diferentes esferas governamentais, sendo útil para lidar com problemas complexos (Hooghe & Marks, 2001; Westman, Broto & Huang, 2019). A governança inteligente se apoia no uso estratégico de Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs) para aprimorar a gestão pública, promover agilidade decisória e fomentar a participação cidadã (Bolívar &

Meijer, 2016; Przeybilovicz & Cunha, 2024). Por fim, a governança em rede privilegia a cooperação horizontal e a autorregulação entre múltiplos atores, favorecendo soluções integradas (Sørensen & Torfing, 2005; Keast, 2016). As definições, bem como as vantagens e desvantagens de cada um desses modos de governança podem ser visualizados no Quadro 1.

Quadro 1 - Modos de governança pública

Modos de governança	Descrição	Vantagens	Desvantagens	Bibliografia
Governança Tradicional Hierárquica	Baseada na tomada de decisão centralizada, cadeias de comando, supervisão e controle, e regras políticas e regulamentos que fluem de cima para baixo. É considerado o modo mais clássico de interação entre Estado e cidadãos.	Profissionalismo e neutralidade política proporcionada pela atuação baseada em leis.	Excessiva burocratização e formalização; Centralização pode resultar no direcionamento à interesses pessoais.	Kooiman (2016); Phuong <i>et al.</i> (2018); Vieira <i>et al.</i> (2019); Aristovnik, Murko e Ravšelj (2022); Regal <i>et al.</i> (2024).
Governança Participativa	Envolve a participação ativa dos cidadãos e/ou Organizações da Sociedade Civil (OSCs) no processo de tomada de decisão governamental e monitoramento de gastos públicos.	Maior envolvimento comunitário e transparência nas decisões públicas; Foco em problemas específicos da realidade prática.	A participação cidadã pode acentuar desigualdades quando indivíduos com menos recursos não conseguem converter seu interesse em ação efetiva.	Fung e Wright (2001); Bevir (2012); Silva <i>et al.</i> (2022).
Governança Colaborativa	Caracteriza-se pela cooperação entre o poder público e outras partes interessadas (setor privado, comunidade, sociedade civil). Supera noções de consulta pública, implicando em um papel mais concreto na tomada de decisão e responsabilidade compartilhada (co-criação).	Construção de políticas públicas baseadas em diversos pontos de vista, identificando e resolvendo problemas locais.	O foco em interesses próprios, desmotivação e falta de consenso podem comprometer os resultados da governança colaborativa.	Ansell e Gash (2007); Ansell (2012); Conti <i>et al.</i> (2019); Ansell e Torfing (2021).
Governança Multinível	Envolve a interação entre diferentes níveis de governo (municipal, estadual, nacional e internacional) para estabelecimento de metas e objetivos comuns.	É eficaz para lidar com problemas complexos que requerem coordenação em múltiplas escalas.	Pode ampliar as dinâmicas de poder existentes, dominadas pelas elites e pautadas em interesses econômicos.	Hooghe e Marks (2001); Westman, Broto e Huang (2019).
Governança Inteligente	Utiliza as Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs) para melhorar a eficiência, a participação e a transparência da gestão pública.	Geração e análise de dados para decisões mais ágeis e acertadas e favorece o envolvimento do cidadão e direcionamento para um governo inteligente.	Falta de infraestrutura tecnológica e conhecimentos vinculados às TICs por parte dos servidores e cidadãos; Aumento das desigualdades sociais e exclusão social em decorrência dos avanços tecnológicos.	Bolívar e Meijer (2016); Pereira Parycek, Falco & Kleinhans (2018); Tomor Meijer, Michels, & Geertman (2019); Allam Sharifi, Bibri & Chabaud (2022); Przeybilovicz e Cunha (2024).
Governança em Rede	Baseia-se na colaboração entre múltiplos atores, formando redes de cooperação. O governo é apenas um dos vários atores que se autorregulam.	Forma eficaz de abordar problemas complexos por meio da integração de diversos recursos e conhecimentos.	Relações de poder assimétricas ainda podem emergir em busca de resultados e interesses particulares.	Sørensen e Torfing (2005; 2016); Keast (2016).

Além dos modos de governança aqui destacados, a literatura também reconhece outras formas, como a governança adaptativa, reflexiva e em mosaico. No entanto, tais abordagens derivam, em grande medida, das características centrais dos modos principais apresentados, sendo frequentemente utilizados como base para a configuração de modelos híbridos ou subsidiários (Massuga *et al.*, 2024).

Os modelos híbridos que combinam diferentes perspectivas também são apresentados nos estudos (Kooiman, 2016; Pahl-Wostl, 2019). Partindo dessa ideia, é possível que modos de governança mais tradicionais sejam combinados com as formas de governança não convencionais, podendo essa dinâmica ser alterada ao longo do tempo (Pahl-Wostl, 2019). De acordo com Haveri e Anttiroiko (2021) e Przeybilovicz e Cunha (2024) diferentes modos de governança também coexistem nas cidades contemporâneas e podem servir como uma abordagem analítica a fim de observar os aspectos contextuais das cidades, denotando o papel do governo e as diferentes partes interessadas na gestão pública, bem como a natureza das interações entre esses atores. Esses modelos mistos refletem a complexidade dos contextos institucionais e administrativos e um grande desafio é, portanto, combinar de modo adequado os diferentes modelos individuais de governança (Kooiman, 2016). Entretanto, mesmo em arranjos híbridos, é comum que um modo de governança prevaleça sobre os demais, e essa dominância pode se modificar ao longo do tempo, em função de fatores políticos, culturais ou administrativos (Pahl-Wostl, 2019).

Fatores políticos, como os próprios estilos de governança e vontade política dos governantes, podem influenciar essas combinações e a escolha por modos de governança específicos. Conforme destaca Nzimakwe (2022), a liderança pública exerce papel estratégico na definição da agenda política, no direcionamento da atuação institucional e, conseqüentemente, na configuração dos arranjos de governança.

Além dos fatores políticos, aspectos contextuais também desempenham papel relevante, já que os modos de governança tendem a variar conforme as condições locais. Estudos empíricos têm demonstrado, por exemplo, que municípios de maior porte geralmente apresentam maior capacidade institucional para praticar uma governança mais estruturada, devido à disponibilidade de orçamento, recursos humanos qualificados e acesso à informação técnica (Vringer *et al.*, 2021; Aquino *et al.*, 2021). Da mesma forma, Fagbemi *et al.* (2021) apontam uma relação mútua entre condições socioeconômicas e qualidade da governança, sendo que melhorias no contexto socioeconômico tendem a favorecer práticas mais eficazes de governança.

Em síntese, os modos de governança refletem distintas formas de interação entre Estado e sociedade, variando desde modelos tradicionais, vinculados ao modelo burocrático hierárquico, até abordagens mais participativas, colaborativas, em rede, multinível e inteligentes baseados na abordagem da Nova Governança. Tais modos não são mutuamente excludentes e, na prática, podem coexistir ou ser combinados de forma híbrida, adaptando-se às especificidades de cada contexto e/ou à vontade política dos gestores públicos. Compreender essas configurações é essencial para aprimorar a capacidade de gestão pública, especialmente em cenários de rápida urbanização e intensificação das demandas sociais.

## 4. Metodologia

Trata-se de um estudo exploratório, descritivo e analítico com abordagem quantitativa operacionalizado a partir de um levantamento (*Survey*). De acordo com Fowler (2014), a pesquisa *survey* é realizada a partir da coleta de informações com questões efetuadas diretamente para as pessoas que fazem parte da amostra de uma população e tem como objetivo produzir estatísticas gerando dados para análise.

A pesquisa teve como foco os municípios localizados na região Sul do Brasil, a qual possui uma população de aproximadamente 30 milhões e é formada pelos estados do Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul (IBGE, 2023a). A escolha da região se deu, inicialmente, por critérios de conveniência, conforme orientação para estudos exploratórios (Prodanov & Freitas, 2013). No entanto, esse recorte regional também possui justificativas analíticas. A Região Sul apresenta desempenho superior em indicadores relacionados à governança pública como efetividade, transparência e participação, quando comparada a outras regiões

brasileiras (Aquino *et al.*, 2021). Além disso, seus municípios reúnem níveis variados de desenvolvimento socioeconômico, densidade populacional e porte administrativo, o que possibilita a análise de diferentes realidades dentro de um mesmo contexto regional.

A população do estudo compreendeu municípios maiores dessa região, com mais de 20 mil habitantes, tendo em conta que correspondem a cidades mais estruturadas com obrigatoriedade de elaboração do Plano Diretor (Brasil, 2001) e com tendência a possuírem uma governança pública superior (Aquino *et al.*, 2021). Ao total, 271 municípios compõem a população, sendo 92 localizados no estado do Paraná, 72 em Santa Catarina e 107 no Rio Grande do Sul. A amostra da pesquisa foi não probabilística por resposta voluntária (autosseleção) (Dunn, 2021).

Como instrumento de coleta de dados foram utilizados questionários estruturados sob forma escalar de classificação. Esses questionários são utilizados para avaliar as variáveis ao longo de um *continuum*, sendo um valor numérico atribuído pelo respondente (Taherdoost, 2019). Optou, neste estudo, pelo uso da escala do tipo *Likert* de 10 pontos com descritores numéricos. A escolha por esse método se justifica pelo fato de a resposta numérica depositar maior confiança no respondente pela familiaridade com a noção de classificação de 1 a 10 (Dawes, 2008).

O questionário compreendeu questões iniciais de identificação incluindo informações sobre o sexo, cargo/ setor ocupado, tempo de atuação e escolaridade, além de 25 afirmações objetivas baseadas na literatura sobre os modos de governança municipal com gradações de concordância, sendo 1 para discordo totalmente e 10 para concordo totalmente. A distribuição das afirmações pelos construtos da pesquisa pode ser visualizada na Tabela 1.

Tabela 1 - Distribuição das questões do instrumento de pesquisa

Modos de governança	Rótulo	Questões
Governança Tradicional Hierárquica	GT	1 a 4
Governança Participativa	GP	5 a 9
Governança Colaborativa	GC	10 a 13
Governança Multinível	GM	14 a 17
Governança Inteligente	GI	18 a 21
Governança em Rede	GR	22 a 25

A pesquisa teve como foco compreender a perspectiva institucional da governança praticada e, por isso, priorizou atores com conhecimento técnico e administrativo sobre os processos internos da administração pública. Como critério de seleção dos respondentes, definiu-se que estes deveriam atuar no poder executivo municipal, ocupando cargo de gestão ou função administrativa diretamente vinculada à gestão estratégica e/ou ao planejamento municipal. Essa escolha se justifica pelo fato de que o poder executivo, chefiado pelo prefeito e assessorado pelas secretarias municipais, é o principal responsável pela formulação e implementação das políticas públicas locais, além da administração dos recursos públicos (Klering *et al.*, 2011). Nesse sentido, possuem o conhecimento necessário para avaliar os modos de governança adotados em seus respectivos municípios.

Foram realizados pré-testes dos questionários com base na técnica de revisão especializada (Ikart, 2019) em duas etapas. Na primeira delas, o questionário foi enviado para pesquisadores que possuíam proximidade com a temática a fim de verificar a validade do instrumento a partir da validação da face e conteúdo (Hair, Anderson, Tatham & Black, 2009). Em um segundo momento, o questionário completo foi encaminhado para 18 agentes públicos municipais para evidenciar possíveis dificuldades na compreensão das questões. Nessa etapa

foram utilizadas técnicas cognitivas de sondagem para entender a percepção dos especialistas sobre o questionário (Collins, 2003).

Após finalizados os pré-testes, os questionários, construídos na plataforma *Google Forms*, foram enviados por *e-mail* e/ou protocolos digitais para todas as prefeituras dos municípios da região Sul do Brasil com mais de 20 mil habitantes, via intermédio da chefia de gabinete municipal no período de dezembro de 2023 a março de 2024. Foi coletado um questionário por município, com foco na percepção da gestão sobre a governança municipal, conforme critérios definidos anteriormente. Ao todo, 185 prefeituras participaram do estudo, correspondendo a 68,3% da população.

Cabe ainda ressaltar que este estudo também utilizou a pesquisa documental com a coleta de dados secundários para composição das variáveis demográficas e socioeconômicas, conforme apresentado na Tabela 2.

**Tabela 2 - Variáveis demográficas e socioeconômicas**

Variável	Rótulo	Indicador	Fonte
Porte da cidade	PORTE	Número de habitantes do município	IBGE (2023a)
Densidade Demográfica	DD	Habitantes por Km <sup>2</sup>	IBGE (2023a)
PIB per capita	PIB	PIB municipal dividido pela população	IBGE (2023b)
Desenvolvimento humano	IDH	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal	PNUD (2013)
Taxa de urbanização	TUP	População da área urbana em relação à população geral	IBGE (2012)

Os dados provenientes da pesquisa foram submetidos, inicialmente, a análise estatística descritiva. Em seguida, foram realizados testes de correlação de Pearson ( $r$ ) entre os diferentes modos de governança e as variáveis demográficas e socioeconômicas a fim de identificar possíveis padrões no comportamento dos dados (Fávero & Belfiore, 2017). Embora neste estudo sejam avaliadas variáveis categóricas ordinais, há evidências que o teste de Pearson pode ser utilizado, sendo bastante robusto para tratamento dos dados do tipo de escala (Norman, 2010). Os valores de  $p < 0,05$  foram considerados significantes (Ferreira & Patino, 2015). Para a realização dos testes foram utilizados os softwares Microsoft Excel e Statistical Package for the Social Sciences (SPSS). Para interpretar os coeficientes de correlação foram utilizados os parâmetros estabelecidos pelo Departamento de Ciência Política da Universidade de Quinnipiac que considera: 1,0 – correlação perfeita; 0,7 a 0,9 – correlação muito forte; 0,4 a 0,6 – correlação forte; 0,3 – correlação moderada; 0,2 – correlação fraca; 0,1 – correlação insignificante; e 0,0 – correlação inexistente, para valores positivos ou negativos (Akoglu, 2018).

Cabe ainda ressaltar que o projeto de pesquisa foi submetido e aprovado em Comitê de Ética em Pesquisa e todos os participantes tomaram ciência do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE) aceitando ou não as condições da pesquisa. Os dados foram tratados de maneira conjunta e as cidades não foram expostas em sua individualidade.

## 5. Resultados e discussão

Ao todo, foram analisadas 185 respostas, dentre elas, 36,7% pertencem a municípios do estado do Rio Grande do Sul, 27,6% a Santa Catarina e 35,7% ao Paraná.

Os respondentes consistiram em agentes públicos municipais, predominantemente do sexo masculino (58,9%), com tempo médio de atuação de 9,16 anos ( $\pm 8,77$ ), o que indica uma elevada experiência e entendimento sobre as dinâmicas da administração pública local. Todos os participantes atuavam em cargos vinculados à gestão municipal, especialmente como secretários, gestores ou diretores em setores de planejamento e desenvolvimento, administração e cargos diretamente vinculados ao gabinete. Quanto à

escolaridade, 95,2% da amostra possuíam, no mínimo, ensino superior completo, o que revela o alto nível de qualificação dos agentes públicos municipais.

Em relação à caracterização municipal, observa-se a abrangência de municípios com populações variando entre 20 mil e 1,7 milhão de habitantes, com uma média de 341 habitantes/km<sup>2</sup>, PIB per capita médio de R\$51.077 e com IDH alto (>0,700) e taxa de urbanização também elevada, conforme pode ser observada na Tabela 3.

Tabela 3 - Perfil dos municípios investigados

Variáveis demográficas	Média	Mediana	DP	CV	Min	Max
Porte	104.195	44.369	186.356	179%	20.010	1.773.718
Densidade Demográfica	340,8	124,8	626,0	184%	6,0	4.079
PIB per capita	51.077	48.504	23.363	46%	13.213	210.729
IDH	0,746	0,749	0,038	5%	0,618	0,847
Taxa de Urbanização	86,3	89,7	12,4	14%	37	100

Pode-se, portanto, inferir que as percepções refletidas nos dados são bem fundamentadas e abrangentes, proporcionando uma base sólida para a análise dos modos de governança na realidade investigada.

A fim de visualizar as características de governança que se fazem presentes nos municípios abrangidos na pesquisa, a Tabela 4 apresenta inicialmente os resultados para os indicadores da Governança Tradicional.

Tabela 4 - Tendência e distribuição dos dados para a Governança Tradicional

Rótulo	Indicador	Média	DP	CV
GT1	1) No município, as decisões são tomadas pelo gestor/prefeito e implementadas pelos níveis inferiores.	7,73	2,30	29,7%
GT2	2) Na cidade, as regras, políticas e regulamentos são criados de cima para baixo com pouca ou nenhuma consulta externa.	4,29	2,63	61,3%
GT3	3) Há uma elevada padronização e burocracia nos processos administrativos municipais.	6,71	2,39	35,6%
GT4	4) No município, os processos são previsíveis e há baixa flexibilidade para mudanças.	5,46	2,34	42,9%
<b>Construto Governança Tradicional</b>		<b>6,05</b>	<b>1,67</b>	<b>27,6%</b>

Os dados indicam que os respondentes percebem moderadamente a presença de características de governança tradicional em seus municípios, com média geral de 6,05. A maior média foi observada no indicador GT1 (7,73). Isso sugere que há uma percepção amplamente compartilhada de centralização das decisões pelo gestor/prefeito. A padronização e a burocracia nos processos municipais também são evidenciadas nos municípios (média de 6,71 para GT3). Em contrapartida, a menor média foi observada no indicador GT2 (4,29). Neste caso, pode-se inferir que, embora as decisões finais ainda sejam tomadas pelo gestor/prefeito municipal, há tendência a uma maior abertura a consultas externas para embasar essas decisões e apoiar a criação de regras, políticas e regulamentos. Nesse sentido, apesar de serem evidenciadas características tradicionais de governança, existem elementos que podem direcionar para uma abertura à participação externa e flexibilidade em alguns processos. Esses achados corroboram a literatura a qual aponta que os modos de governança estão se tornando menos autoritários e mais facilitadores e passam a considerar cada vez mais a participação da sociedade, voltando-se aos novos modelos de gestão da NGP e da nova governança pública (Bevir, 2012; Leck & Roberts, 2015; Vieira *et al.*, 2019; Silva *et al.*, 2022).

A Tabela 5 apresenta os dados da Governança Participativa, a qual possui foco no engajamento democrático, empoderamento dos cidadãos e participação cívica na gestão pública (Silva *et al.*, 2022).

**Tabela 5** - Tendência e distribuição dos dados para a Governança Participativa

<b>Rótulo</b>	<b>Indicador</b>	<b>Média</b>	<b>DP</b>	<b>CV</b>
<b>GP1</b>	5) Os cidadãos e Organizações da Sociedade Civil são envolvidos e consultados nos processos de decisão do município, por meio de pesquisas e consulta pública.	7,15	2,40	33,6%
<b>GP2</b>	6) O município disponibiliza abertamente informações sobre a gestão pública, a fim de auxiliar os cidadãos na compreensão de problemas e alternativas.	8,30	1,82	21,9%
<b>GP3</b>	7) O município desenvolve orçamento participativo e os cidadãos contribuem ativamente no planejamento, monitoramento e avaliação dos gastos públicos.	6,37	2,81	44,1%
<b>GP4</b>	8) O município estabelece arenas de participação pública como fóruns, reuniões públicas, votação deliberativa, assembleias e conselhos municipais com representantes locais.	7,72	2,33	30,2%
<b>GP5</b>	9) A participação pública é uma prioridade expressa em leis e regulamentos municipais.	7,25	2,52	34,8%
<b>Construto Governança Participativa</b>		<b>7,36</b>	<b>1,91</b>	<b>25,9%</b>

Os dados demonstram que os respondentes possuem uma análise mais positiva em relação à presença de características da governança participativa nas cidades investigadas, com média geral de 7,36. A maior média (8,30) é observada no indicador GP2 demonstrando uma percepção comum sobre a existência de transparência na gestão pública no que se refere à divulgação de informações para os cidadãos. Cabe ressaltar que o acesso à informação corresponde a um direito do cidadão e um dever do estado, conforme Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Brasil, 2011), o que pode justificar a elevada média para esse indicador. Por outro lado, o indicador GP3, além de apresentar a menor média (6,37), possui maior variabilidade nas percepções (CV = 44,1%), o que pode indicar que, enquanto alguns municípios implementam orçamentos participativos de forma eficaz, outros podem enfrentar desafios nesse aspecto.

De maneira ampla, a elevada média geral reflete uma tendência positiva para a participação cidadã na gestão pública dos municípios investigados com evidência de mecanismos de governança participativa como disponibilização de informações e arenas de participação. Isso tende a resultar em uma maior capacidade da gestão para compreender as reais necessidades locais para a implementação de políticas (Fung & Wright, 2001; Bevir, 2012).

De modo similar, a colaboração também pode ser outro meio utilizado nas interações públicas e privadas para resolução de problemas evidenciados nos centros urbanos, a partir do foco na gestão compartilhada e cooperação entre órgãos públicos e demais grupos de interesse (Ansell, 2012; Conti *et al.*, 2019). Para compreender a presença das características de governança colaborativa nos municípios investigados, a Tabela 6 apresenta os dados acerca dos indicadores correspondentes.

Tabela 6 - Tendência e distribuição dos dados para a Governança Colaborativa

Rótulo	Indicador	Média	DP	CV
GC1	10) Outras partes interessadas, como o setor privado, são envolvidas nos processos de decisão do município por meio, por exemplo, de reuniões e audiências públicas.	7,97	2,00	25,1%
GC2	11) As recomendações e sugestões de várias partes interessadas (sociedade civil, empresas, associações, indústrias) são efetivamente aceitas e implementadas no município.	7,14	1,95	27,3%
GC3	12) O município possui/desenvolve projetos ou parcerias com empresas privadas locais.	7,45	2,35	31,5%
GC4	13) O município busca atuar em conjunto com acadêmicos e universidades para resolução de problemas sociais comuns.	6,45	2,69	41,7%
<b>Construto Governança Colaborativa</b>		<b>7,25</b>	<b>1,85</b>	<b>25,6%</b>

Ao observar os resultados, destaca-se que a média geral do construto Governança Colaborativa é de 7,25, refletindo uma tendência positiva para práticas colaborativas nos municípios investigados. O indicador GC1, que avalia a inclusão de outras partes interessadas nos processos de decisão, teve a média mais alta (7,97). Isso indica uma percepção de que os municípios envolvem o setor privado e outras partes interessadas em suas decisões. O indicador que apresentou média mais baixa foi o GC4, relacionado à colaboração com acadêmicos e universidades (6,45). Este indicador também apresentou o maior desvio padrão (2,69), refletindo uma maior variabilidade nas respostas, a qual pode ser explicada, por exemplo, pela presença ou não de Instituições de Ensino Superior na região na qual o município está localizado. Os indicadores GC2 e GC3, que tratam da aceitação e implementação das recomendações de várias partes interessadas e da resolução de desafios em parceria com empresas privadas, também mostraram médias elevadas (7,14 e 7,45, respectivamente).

Os dados indicam, portanto, uma percepção geral positiva sobre a governança colaborativa, apontando para a existência de um forte envolvimento de partes interessadas nos processos de decisão na maior parte dos municípios investigados. Nesse sentido, evidencia-se, além da participação, um papel mais concreto das partes interessadas na gestão pública municipal a partir de responsabilidades compartilhadas, que podem gerar benefícios pela consideração de diversos pontos de vista para resolução de problemas locais (Ansell; Gash, 2007; Ansell, 2012; Conti *et al.*, 2019).

Na Tabela 7, são expostos os dados sintetizados em índices de tendência central e de dispersão da Governança Multinível, a qual possui ênfase nas conexões entre os níveis verticais e horizontais do governo para o estabelecimento de metas e objetivos comuns (Hooghe & Marks, 2001).

Tabela 7 - Tendência e distribuição dos dados para a Governança Multinível

Rótulo	Indicador	Média	DP	CV
GM1	14) O município interage e compartilha ideias com o governo estadual e federal para resolução de problemas sociais complexos.	7,54	2,29	30,4%
GM2	15) O município recebe apoio estadual e federal para o desenvolvimento de projetos locais.	7,61	2,21	29%
GM3	16) O município possui parcerias formalizadas com outros municípios em prol de um objetivo comum.	6,94	2,72	39,2%
GM4	17) O município possui parcerias com entidades internacionais.	3,41	3,03	88,9%
<b>Construto Governança Multinível</b>		<b>6,37</b>	<b>1,90</b>	<b>29,8%</b>

É possível perceber que a compreensão média dos respondentes da amostra sinaliza que os municípios possuem algumas características da governança multinível (6,37). Os indicadores GM1 e GM2, que avaliam a interação e o recebimento de apoio estadual e federal para a resolução de problemas sociais e o desenvolvimento de projetos locais, apresentaram as maiores médias (7,54 e 7,61, respectivamente). Esse resultado sugere que muitos municípios estão alinhados aos demais níveis de governo, beneficiando-se do apoio estadual e federal para a implementação de iniciativas locais a partir de objetivos comuns (Westman *et al.*, 2019). No que concerne à dimensão horizontal da governança multinível, a parceria com outros municípios (GM3) apresenta uma média intermediária (6,94). Já o indicador GM4, relacionado às parcerias com entidades internacionais apresentou a menor média (3,41) e o maior desvio padrão (3,03), refletindo alta variabilidade nas respostas. Essa dispersão nos dados sugere que poucos municípios possuem parcerias internacionais bem estabelecidas, sendo um desafio nessa área de governança.

Outro modo de governança que vem sendo adotado na gestão pública em decorrência das mudanças tecnológicas e transformações digitais é a governança inteligente, a qual se baseia na utilização das TICs para tomar decisões e promover a participação pública (Pereira *et al.*, 2018; Przybilowicz & Cunha, 2024). Para mensurar a governança inteligente foram considerados quatro indicadores principais, cujos resultados são apresentados na Tabela 8.

Tabela 8 - Tendência e distribuição dos dados para a Governança Inteligente

Rótulo	Indicador	Média	DP	CV
<b>GI1</b>	18) O município utiliza largamente o site municipal e as mídias sociais como <i>e-mail</i> , página do <i>Facebook</i> e <i>Instagram</i> para divulgar informações e se comunicar com o cidadão em tempo real.	9,31	1,18	12,7%
<b>GI2</b>	19) O município possui softwares para armazenamento, visualização e análise de dados, que auxiliam na tomada de decisão.	7,56	2,38	31,5%
<b>GI3</b>	20) O município possui aplicativos ou portais eletrônicos para a prestação de serviços digitais, como agendamento de consultas e abertura de protocolos.	8,27	2,29	27,7%
<b>GI4</b>	21) O município dispõe de tecnologias de realidade aumentada, plataformas de monitoramento, uso de inteligência artificial, sensores e câmeras.	5,72	2,93	51,2%
<b>Construto Governança Inteligente</b>		<b>7,72</b>	<b>1,62</b>	<b>21%</b>

A partir dos resultados obtidos, observa-se que a Governança Inteligente é o constructo com maior média entre todos os avaliados (7,72), refletindo uma tendência positiva para adoção de tecnologias e ferramentas digitais pelos municípios investigados. O indicador GI1, que avalia o uso de sites municipais e mídias sociais para comunicação em tempo real com os cidadãos, apresenta a média mais alta (9,31) sugerindo uma adoção mais generalizada dessas práticas de governança. Segundo Pereira *et al.* (2018), o uso das mídias sociais favorece o envolvimento do cidadão e direcionaram a gestão para um governo inteligente. Os indicadores GI3, relacionado ao uso de aplicativos e portais eletrônicos para a prestação de serviços digitais, e GI2 que trata da utilização de softwares para análise de dados e suporte à decisão, também obtiveram médias elevadas (8,27 e 7,56, respectivamente). Isso indica que muitos municípios estão investindo em plataformas digitais e softwares para facilitar o acesso dos cidadãos aos serviços públicos e a análise de dados para tomada de decisões informadas. Por outro lado, observa-se que nem todos os municípios fazem uso de tecnologias mais avançadas como realidade aumentada e IA, com o indicador GI4 apresentando a menor média (5,72) e a maior variabilidade (DP = 2,93). Isso revela ainda limitações quanto à infraestrutura tecnológica e conhecimentos o que pode reduzir os efeitos positivos da governança inteligente em determinadas realidades (Tomor *et al.*, 2019).

Por fim, apresenta-se e discute-se os resultados relativos à governança em rede, a qual está baseada na articulação de atores interdependentes que interagem e negociam para atingir a um objetivo público comum (Sørensen & Torfing, 2005; 2016) (Ver Tabela 9).

Tabela 9 - Tendência e distribuição dos dados para a Governança em Rede

Rótulo	Indicador	Média	DP	CV
GR1	22) O município estabelece diálogos e compromissos e toma decisões coletivas com demais atores públicos e privados para obtenção de um objetivo em comum.	7,27	2,15	29,6%
GR2	23) O município participa de redes locais com outros atores (empresas, municípios, universidades, OSCs...) para obtenção de um objetivo público, por meio da negociação, consenso e poder distribuído.	7,17	2,16	30,1%
GR3	24) O município atua em redes translocais (nacionais) de cooperação para um propósito comum, por meio de espaços interativos e cooperativos.	5,37	2,90	54%
GR4	25) O município participa de redes transnacionais (internacionais) para troca de conhecimentos e decisões coletivas para obtenção de resultados.	3,58	2,86	79,9%
<b>Construto Governança em Rede</b>		<b>5,85</b>	<b>2,07</b>	<b>35,4%</b>

É possível perceber que a Governança em Rede obteve a menor média geral entre os modos de governança avaliados (5,85), sendo, portanto, visualizada com menor intensidade nos municípios investigados. O indicador GR1, que avalia o estabelecimento de diálogos e compromissos e a tomada de decisões coletivas com demais atores públicos e privados, apresenta a maior média (7,27), seguido pelo indicador GR2 sobre a participação do município em redes locais (7,17). Em contrapartida, os indicadores GR3 e GR4, relacionados à atuação em redes translocais (nacionais) e transnacionais (internacionais), apresentaram médias mais baixas (5,37 e 3,58, respectivamente). Esses dados corroboram os resultados obtidos no construto Governança Multinível, denotando uma baixa colaboração municipal com entidades internacionais.

Cabe também ressaltar que, apesar de possível observar a predominância de alguns modos e características de governança em detrimento de outros, não são visualizadas diferenças exacerbadas entre as médias gerais. Isso é justificado devido ao fato de que os modos de governança não são excludentes e, geralmente, suas características se combinam na realidade municipal (Kooiman, 2016; Pahl-Wostl, 2019; Haveri & Anttiroiko, 2021).

Os elevados coeficientes de variação para muitos dos indicadores também apontam para realidades particulares em cada município, as quais podem ser explicadas pelo contexto institucional local, considerando cultura, rotinas, ideias, valores, regulamentos, atitudes e estilos da administração pública (Praharaj; Han; Hawken, 2018; Tomor *et al.*, 2019; Nzimakwe, 2022), além de variáveis demográficas e socioeconômicas.

A fim de verificar se há algum padrão nos dados considerando as características demográficas e socioeconômicas específicas, a Tabela 10 apresenta os resultados do teste de correlação.

**Tabela 10** - Teste de correlação entre os modos de governança e variáveis demográficas e socioeconômicas

		Tradicional	Participativa	Colaborativa	Multinível	Inteligente	Em Rede
Porte	Corr (r)	-0,039	0,146	0,128	0,125	0,189	0,192
	P-valor	0,601	0,047	0,082	0,090	0,010	0,009
Densidade Demográfica	Corr (r)	-0,028	0,090	0,129	0,093	0,114	0,143
	P-valor	0,708	0,225	0,081	0,208	0,121	0,052
PIB per capita	Corr (r)	0,093	0,079	0,139	0,127	0,147	0,205
	P-valor	0,207	0,288	0,059	0,086	0,046	0,005
IDH	Corr (r)	-0,032	0,053	0,191	0,076	0,251	0,215
	P-valor	0,665	0,470	0,009	0,302	0,001	0,003
Taxa de urbanização	Corr (r)	-0,063	0,152	0,134	0,021	0,236	0,156
	P-valor	0,392	0,039	0,070	0,775	0,001	0,034

Observa-se que a governança participativa apresentou correlações significativas com o porte dos municípios e taxa de urbanização ( $p = 0,047$ ;  $0,039$ ), no entanto trata-se de uma correlação insignificante dada a interpretação do coeficiente de correlação ( $r = 0,146$ ;  $0,152$ ) (Akoglu, 2018). O mesmo foi verificado entre a governança colaborativa e o IDH, a governança inteligente e as variáveis de porte e PIB per capita, e a governança em rede e o porte e a taxa de urbanização.

Por outro lado, correlações fracas foram observadas entre a governança inteligente e o IDH e a taxa de urbanização ( $r = 0,251$ ;  $r = 0,236$ , respectivamente). Esses resultados sugerem que esse modo de governança, que utiliza as TICs para melhorar a gestão pública, é mais comum em municípios com melhores condições econômicas e sociais, além de ser mais presente em cidades altamente urbanizadas. Esse comportamento pode ser justificado pela necessidade de recursos financeiros para estabelecer uma infraestrutura tecnológica adequada e pelo maior nível educacional necessário para o uso dessas tecnologias, além da busca por eficácia e agilidade no atendimento das demandas crescentes de populações urbanas, proporcionada pela governança inteligente (Bolívar & Meijer, 2016; Tomor *et al.*, 2019; Przeybilovicz & Cunha, 2024).

De modo similar, a governança em rede também apresentou correlações significativas e fracas com o PIB per capita ( $r = 0,205$ ) e o IDH ( $r = 0,215$ ), demonstrando que esse modo de governança tende a se beneficiar de contextos socioeconômicos mais favoráveis, onde há maior disponibilidade de recursos financeiros e infraestrutura para apoiar a formação de redes de parcerias entre governo, setor privado e sociedade civil. Esses resultados estão em consonância com a literatura que aponta uma relação mútua entre as condições socioeconômicas e a qualidade da governança (Fagbemi *et al.*, 2021).

Essa interpretação demonstra, portanto, como diferentes contextos urbanos tendem a favorecer modos de governança mais modernos e colaborativos, auxiliando gestores públicos a compreender melhor as condições que facilitam a implementação de práticas de governança inteligentes e integradas.

## 6. Considerações Finais

Este estudo teve como objetivo compreender os modos de governança adotados nas cidades da região Sul do Brasil, além de explorar as possíveis correlações entre os diferentes modos de governança e variáveis sociodemográficas. Os dados foram coletados por meio de um *survey*, utilizando questionários estruturados com uso de escala do tipo *Likert* de 10 pontos e pesquisa documental. Ao todo, 185 prefeituras participaram da investigação.

Os resultados indicaram uma predominância de características relacionadas à governança participativa, colaborativa e inteligente. Entre essas características destacam-se o uso de sites e mídias sociais para comunicação em tempo real, a digitalização dos serviços públicos, a disponibilização de informações, o

estabelecimento de arenas de participação e o envolvimento dos cidadãos e partes interessadas nos processos decisórios. Parcerias com empresas privadas também se destacam. Entretanto, tecnologias mais avançadas, como a inteligência artificial (IA), ainda são vistas como inovadoras, representando um campo para melhorias futuras no contexto da governança inteligente. Da mesma forma, o orçamento participativo e a colaboração com universidades e acadêmicos podem fortalecer as práticas de governança participativa e colaborativa, respectivamente.

Por outro lado, os modos de governança multinível, tradicional hierárquica e em rede foram observados com menor intensidade nas cidades investigadas. Embora exista forte interação com os governos estadual e federal, além de parcerias entre municípios, a colaboração com entidades internacionais ainda é limitada no contexto da governança multinível. Apesar de a governança tradicional ser predominante em muitos contextos, estruturas mais participativas e colaborativas estão emergindo, refletindo uma transição gradual para formas de governança não convencionais, em consonância com a Nova Gestão Pública (NGP) e a Nova Governança Pública. Além disso, enquanto a colaboração local e a participação em redes locais podem ser consideradas práticas relativamente comuns, a participação em redes nacionais e internacionais é mais reduzida nos municípios.

Esses resultados sugerem que, além da governança tradicional hierárquica, há um movimento em direção a modos de governança não convencionais, cujas características se combinam nas estruturas de governança municipais. Os elevados coeficientes de variação para diversos indicadores também indicam variações entre os municípios, ressaltando a influência do contexto institucional local na forma como a gestão é conduzida. Especificamente, foram verificadas correlações significativas que indicam que a governança inteligente é mais comum em municípios com melhor IDH e maiores taxas de urbanização, enquanto a governança em rede é favorecida em municípios com melhores condições socioeconômicas, como maior IDH e PIB per capita.

Este estudo contribuiu ao apresentar uma análise preliminar e inovadora, explorando os modos de governança nas cidades da região Sul do Brasil, superando questões metodológicas as abordagens tradicionais que se concentram na identificação de características de boa governança, como efetividade e transparência, especialmente a partir de análises qualitativas. Também trouxe contribuições ao demonstrar, de forma empírica, como características sociodemográficas, como o PIB per capita e o IDH, se relacionam com a implementação de modos de governança nas cidades. Com isso, oferece novas compreensões sobre as dinâmicas de governança nas áreas urbanas, especialmente ao vincular a adoção da governança inteligente e em rede a contextos socioeconômicos mais favoráveis.

Teoricamente, a investigação oferece contribuição para o campo da Administração Pública ao demonstrar como os diferentes modos de governança se manifestam na realidade municipal, sobretudo em um contexto de transição impulsionado pelos modelos da Nova Gestão Pública (NGP) e da Nova Governança Pública. De modo prático, o estudo oferece insights para gestores públicos e formuladores de política para a compreensão dos modos de governança predominantes em determinados contextos, além de fornecer orientações para a adoção e melhorias de práticas de governança mais inovadoras e colaborativas.

Como limitações da pesquisa destacam-se o viés da amostragem por adesão, o que pode limitar a generalização dos resultados, e o uso de dados autorrelatados via questionários, que podem não refletir completamente a realidade, uma vez que captam percepções subjetivas dos respondentes. Além disso, o recorte geográfico restrito à região Sul do Brasil impede comparações diretas com outras regiões e o foco em municípios com mais de 20 mil habitantes pode ter deixado de lado realidades de governança em cidades menores.

Em estudos futuros, sugere-se expandir o foco para municípios de menor porte, permitindo a comparação das dinâmicas de governança em diferentes contextos. Também se recomenda a ampliação da pesquisa para outras regiões do país, possibilitando uma análise comparativa mais abrangente entre distintas realidades territoriais e institucionais. Para reduzir o viés de autojulgamento e melhorar a representatividade dos dados, novas investigações podem ampliar a amostra de respondentes por município, incluindo diferentes perfis de

agentes públicos e incorporando a percepção dos cidadãos sobre as condições de governança. A inclusão de dados qualitativos, como entrevistas com gestores públicos, também pode favorecer a captação de nuances que os questionários estruturados não conseguiram abordar. Recomenda-se, ainda, a exploração do impacto de fatores políticos, como a ideologia dos gestores municipais, na adoção de determinados modos de governança, assim como a realização de investigações que examinem a evolução dos modos de governança ao longo do tempo, em resposta a mudanças nas condições socioeconômicas e políticas.

## Referências

- Akoglu, H. (2018). User's guide to correlation coefficients. *Turkish Journal of Emergency Medicine*, 18(3), 91-93. <http://dx.doi.org/10.1016/j.tjem.2018.08.001>.
- Allam, Z., Sharifi, A., Bibri, S. E., & Chabaud, D. (2022). Emerging trends and knowledge structures of smart urban governance. *Sustainability*, 14(9), 5275-5303. <https://doi.org/10.3390/su14095275>
- Alqooti, A. A. (2020). Public governance in the public sector: Literature review. *International Journal of Business Ethics and Governance*, 3(3), 14-25. <https://doi.org/10.51325/ijbeg.v3i3.47>
- Ansell, C. (2012). Collaborative governance. In D. Levi-Faur (Ed.), *The Oxford governance handbook* (pp. 498-511). Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199560530.013.0035>
- Ansell, C., & Gash, A. (2007). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543-571. <https://doi.org/10.1093/jopart/mum032>
- Ansell, C., & Torfing, J. (2021). Co-creation: The new kid on the block in public governance. *Policy & Politics*, 49(2), 211-230. <https://doi.org/10.1332/030557321x16115951196045>
- Aquino, C. V. M. G., Silva, C. R. M. da, Vasconcelos, L. R. S., & Castelo, J. L. (2021). Governança pública dos municípios brasileiros. *Gestão e Regionalidade*, 37(110), 203-220. <https://doi.org/10.13037/gr.vol37n110.6542>
- Aristovnik, A., Murko, E., & Ravšelj, D. (2022). From neo-Weberian to hybrid governance models in public administration: Differences between state and local self-government. *Administrative Sciences*, 12(1), 26-44. <https://doi.org/10.3390/admsci12010026>
- Bettencourt, L. M. A. (2021) *Introduction to urban science: evidence and theory of cities as complex systems*. London: Massachusetts Institute of Technology.
- Bevir, M. (2012). *Governance: A very short introduction*. United Kingdom: Oxford University Press.
- Bolívar, M. P. R., & Meijer, A. J. (2016). Smart governance. *Social Science Computer Review*, 34(6), 673-692. <https://doi.org/10.1177/0894439315611088>
- Brasil. (2001). *Estatuto da Cidade: Lei n.º 10.257, de 10 de julho de 2001*. Diário Oficial da União. [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LEIS\\_2001/L10257.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm)
- Brasil. (2011). Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. *Lei de acesso à informação*. Brasília: Diário Oficial da União.
- Collins, D. (2003). Pretesting survey instruments: An overview of cognitive methods. *Quality of Life Research*, 12(3), 229-238. <https://doi.org/10.1023/a:1023254226592>
- Conti, D. de M., Guevara, A. J. de H., Heinrichs, H., Silva, L. F. da, Quaresma, C. C., & Beté, T. de S. (2019). Collaborative governance towards cities sustainability transition. *Revista Brasileira de Gestão Urbana*, 11, 1-19. <https://doi.org/10.1590/2175-3369.011.e20190046>
- Correio, M. N. O. P., & Correio, O. V. de O. (2019). Práticas de governança pública adotadas pela Administração Pública Federal Brasileira. *Administração Pública e Gestão Social*, 11(2), 215-231.
- Dawes, J. (2008). Do data characteristics change according to the number of scale points used? An experiment using 5-point, 7-point and 10-point scales. *International Journal of Market Research*, 50(1), 61-104. <https://doi.org/10.1177/147078530805000106>
- Dunn, P. K. (2021). *Scientific research and methodology: An introduction to quantitative research and statistics in science, engineering and health*. Australia: Sippy Downs.

- Fagbemi, F., Nzeribe, G. E., Osinubi, T. T., & Asongu, S. (2021). Interconnections between governance and socioeconomic conditions: understanding the challenges in Sub-Saharan Africa. *Regional Sustainability*, 2(4), 337-348. <http://dx.doi.org/10.1016/j.regsus.2022.01.004>.
- Fávero, L. P., & Belfiore, P. (2017). *Manual de análise de dados: Estatística e modelagem multivariada com Excel, SPSS e Stata*. Rio de Janeiro: Elsevier.
- Ferreira, J. C., & Patino, C. M. (2015). O que realmente significa o valor-p? *Jornal Brasileiro de Pneumologia*, 41(5), 485-485. <https://doi.org/10.1590/S1806-37132015000000215>.
- Fowler, F. (2014). *Survey research methods* (5th ed.). London: Sage.
- Fung, A., & Wright, E. O. (2001). Deepening democracy: Innovations in empowered participatory governance. *Politics & Society*, 29(1), 5-41. <https://doi.org/10.1177/0032329201029001002>
- Hair, J. F., Anderson, R. E., Tatham, R. L., & Black, W. C. (2009). *Análise multivariada de dados* (6th ed.). Porto Alegre: Bookman
- Haveri, A., & Anttiroiko, A.-V. (2021). Urban platforms as a mode of governance. *International Review of Administrative Sciences*, 89(1), 3-20. <https://doi.org/10.1177/00208523211005855>
- Hooghe, L., & Marks, G. (2001). *Multilevel governance and European integration*. New York: Rowman & Littlefield.
- IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (2012). *Censo Brasileiro de 2010*. Rio de Janeiro: IBGE.
- IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (2023a). *Censo demográfico 2022*. <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/22827-censo-demografico-2022.html>
- IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (2023b). *Produto Interno Bruto dos Municípios*. <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/contas-nacionais/9088-produto-interno-bruto-dos-municipios.html?=&t=downloads>
- Ikart, E. M. (2019). Survey questionnaire survey pretesting method: An evaluation of survey questionnaire via expert reviews technique. *Asian Journal of Social Science Studies*, 4(2), 1-17. <https://doi.org/10.20849/ajsss.v4i2.565>
- Keast, R. (2016). Network governance. In C. Ansell & J. Torfing (Eds.), *Handbook on theories of governance* (pp. 442-453). Edward Elgar Publishing. <https://doi.org/10.4337/9781782548508.00048>
- Kjaer, A. M. (2004). *Governance: Key concepts*. Cambridge: Polity.
- Klering, L. R., Bergue, S. T., Schröder, C. da S., Porsse, M. de C. S., Stranz, E., & Krueel, A. J. (2011). Competências, papéis e funções dos poderes municipais no contexto da administração pública contemporânea. *Análise*, 22(1), 31-43.
- Kooiman, J. (2016). Interactive governance and governability. In J. Edelenbos & I. Meerkerk (Eds.), *Critical reflections on interactive governance* (pp. 29-50). Edward Elgar Publishing. <https://doi.org/10.4337/9781783479078.00007>
- Kooiman, J. (2003). Social governance. In I. Katenhusen & W. Lamping (Eds.), *Demokratien in Europa*. VS Verlag für Sozialwissenschaften. [https://doi.org/10.1007/978-3-663-09584-2\\_11](https://doi.org/10.1007/978-3-663-09584-2_11)
- Lange, P., Driessen, P. P. J., Sauer, A., Bornemann, B., & Burger, P. (2013). Governing towards sustainability —conceptualizing modes of governance. *Journal of Environmental Policy & Planning*, 15(3), 403-425. <https://doi.org/10.1080/1523908x.2013.769414>
- Leck, H., & Roberts, D. (2015). What lies beneath: Understanding the invisible aspects of municipal climate change governance. *Current Opinion in Environmental Sustainability*, 13, 61-67. <https://doi.org/10.1016/j.cosust.2015.02.004>

- Massuga, F., Doliveira, S. L. D., Kuasoski, M., & Mangoni, S. S. (2024). Modes of governance for sustainability transitions: conceptual definitions. *Environmental Policy and Governance*, 1-16. <http://dx.doi.org/10.1002/eet.2115>.
- Nastjuk, I., Trang, S. & Papageorgiou, E.I. (2022). Smart cities and smart governance models for future cities. *Electron Markets*, 32, 1917–1924. <https://doi.org/10.1007/s12525-022-00609-0>
- Norman, G. (2010). Likert scales, levels of measurement and the “laws” of statistics. *Advances In Health Sciences Education*, 15(5), 625-632. <http://dx.doi.org/10.1007/s10459-010-9222-y>.
- Nzimakwe, T. (2022). *Exploring public leadership: Implications for local government in South Africa*. In: Jones, C., Pillay, P, Sivanarain, P., & Zondi, S. Lessons from political leadership in Africa: Towards inspirational and transformational leaders. Cambridge Scholars Publishing, 5, 78-99.
- Osborne, S. P. (2010). *The new public governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*. United Kingdon: Routledge
- Pahl-Wostl, C. (2019). The role of governance modes and meta-governance in the transformation towards sustainable water governance. *Environmental Science & Policy*, 91, 6-16. <https://doi.org/10.1016/j.envsci.2018.10.008>
- Paludo, A. V., & Oliveira, A. G. de. (2024). *Governança organizacional pública e planejamento estratégico para órgãos e entidades públicas* (2nd ed.). São Paulo: Foco.
- Pereira, G. V., Parycek, P., Falco, E., & Kleinhans, R. (2018). Smart governance in the context of smart cities: A literature review. *Information Polity*, 23(2), 143-162. <https://doi.org/10.3233/ip-170067>
- Phuong, L. T. H., Biesbroek, G. R., & Wals, A. E. J. (2018). Barriers and enablers to climate change adaptation in hierarchical governance systems: The case of Vietnam. *Journal of Environmental Policy & Planning*, 20(4), 518-532. <https://doi.org/10.1080/1523908x.2018.1447366>
- PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. (2013). *O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal Brasileiro*. Série Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil. Brasília: PNUD, IPEA, FJP.
- Praharaj, S., Han, J. H. & Hawken, S. (2018). Towards the right model of smart city governance in India. *International Journal of Sustainable Development and Planning*, 13(2), 171-186. <http://dx.doi.org/10.2495/sdp-v13-n2-171-186>.
- Prodanov, C. C., & Freitas, E. C. de. (2013). *Metodologia do trabalho científico*. 2ed. Novo Hamburgo: Universidade Feevale.
- Przebylovicz, E., & Cunha, M. A. (2024). Governing in the digital age: The emergence of dynamic smart urban governance modes. *Government Information Quarterly*, 41(1), 101907. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2023.101907>
- Regal, B., Ferlie, E., Aagaard, P., & Vrbek, S. (2024). Governance modes, mayoral leadership and transitions to public sector co-creation across Europe. *Public Policy and Administration*. <https://doi.org/10.1177/09520767241231598>
- Rosa, A., Procopiuck, M., & Frey, K. (2016). *Governança pública, redes sociotécnicas e políticas ambientais urbanas*. Curitiba: PUCPress.
- Silva, J. S., Limeira Filho, A. A., & Martins, M. F. (2022). Assessment of governance in the implementation of the SDGs: Bibliographic survey of theoretical contributions to the theme (2015-2021). *Research, Society and Development*, 11(3), 1-10. <https://doi.org/10.33448/rsd-v11i3.26932>
- Silvestre, H. C. (2019). *A (nova) governança pública*. Brasília: ENAP.
- Sørensen, E., & Torfing, J. (2005). Network governance and post-liberal democracy. *Administrative Theory & Praxis*, 27(2), 197-237. <https://doi.org/10.1080/10841806.2005.11029489>

- Sørensen, E., & Torfing, J. (2016). *Theories of democratic network governance*. London: Palgrave Macmillan.
- Taherdoost, H. (2019). What is the best response scale for survey and questionnaire design: Review of different lengths of rating scale/attitude scale/Likert scale. *International Journal of Academic Research in Management*, 8(1), 1-10.
- Tavares, A. A., & Bitencourt, C. M. (2022). Avaliação de políticas públicas e interoperabilidade na perspectiva da governança pública digital. *Revista de Direito Econômico e Socioambiental*, 13(3), 687-723. <https://doi.org/10.7213/revdireconsoc.v13i3.30240>
- Tomor, Z., Meijer, A., Michels, A., & Geertman, S. (2019). Smart governance for sustainable cities: Findings from a systematic literature review. *Journal of Urban Technology*, 26(4), 3-27. <https://doi.org/10.1080/10630732.2019.1651178>
- UNDP - United Nations Development Programme. (2015). *A Users' Guide to Measuring Local Governance*. UNDP.
- Vieira, J. B., Tavares, R., & Barreto, S. (2019). *Governança, gestão de riscos e integridade*. Brasília: ENAP.
- Vringer, K., Vries, R., & Visser, H. (2021). Measuring governing capacity for the energy transition of Dutch municipalities. *Energy Policy*, 149, 112002-112017. <http://dx.doi.org/10.1016/j.enpol.2020.112002>.
- Westman, L. K., Broto, V. C., & Huang, P. (2019). Revisiting multi-level governance theory: Politics and innovation in the urban climate transition in Rizhao, China. *Political Geography*, 70, 14-23. <https://doi.org/10.1016/j.polgeo.2019.01.002>.
- Yi, C., & Qiu, X. (2024). From local government to local governance: a systematic literature review and future research agenda. *Australian Journal of Public Administration*, 84(1), 102-124. <http://dx.doi.org/10.1111/1467-8500.12644>.

## Información adicional

*redalyc-journal-id*: 3515



**Disponible en:**

<https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=351583159009>

Cómo citar el artículo

Número completo

Más información del artículo

Página de la revista en redalyc.org

Sistema de Información Científica Redalyc  
Red de revistas científicas de Acceso Abierto diamante  
Infraestructura abierta no comercial propiedad de la  
academia

Flavia Massuga, Sérgio Luis Dias Doliveira

**Gestão Pública Municipal: Explorando os Modos de Governança nas Cidades da Região Sul do Brasil**  
**Gestión Pública Municipal: Explorando Modos de Gobernanza en Ciudades de la Región Sur de Brasil**  
**Municipal Public Management: Exploring Governance Modes in Cities in The Southern Region of Brazil**

*Administração Pública e Gestão Social*  
vol. 17, núm. 4, 19853, 2025  
Universidade Federal de Viçosa, Brasil  
[revistaapgs@ufv.br](mailto:revistaapgs@ufv.br)

**ISSN-E:** 2175-5787



**CC BY-NC-ND 4.0 LEGAL CODE**

**Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivar 4.0 Internacional.**