

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
Faculdade de Ciências Econômicas
Centro de Pós-Graduação e Pesquisas em Administração

Andréia de Oliveira Santos

UM INDICADOR DE VALOR PÚBLICO PARA MELHOR COMPREENSÃO DA
ACCOUNTABILITY

BELO HORIZONTE
2019

Andréia de Oliveira Santos

**UM INDICADOR DE VALOR PÚBLICO PARA MELHOR COMPREENSÃO DA
*ACCOUNTABILITY***

Tese apresentada ao Centro de Pós-Graduação e Pesquisas em Administração da Universidade Federal de Minas Gerais como requisito parcial para a obtenção de título de doutor em Administração.

Linha de Pesquisa: Finanças

Orientador: Prof. Dr. Hudson Fernandes Amaral
Coorientador: Prof. Dr. Wendel Alex Castro Silva

BELO HORIZONTE

2019

Ficha catalográfica

S237i Santos, Andréia de Oliveira.
2019 Um indicador de valor público para melhor compreensão da
Accountability [manuscrito] / Andréia de Oliveira Santos. – 2019.
365 f.: il. e tabs.

Orientador: Hudson Fernandes Amaral.
Coorientador: Wendel Alex Castro Silva.
Tese (doutorado) – Universidade Federal de Minas Gerais,
Centro de Pós-Graduação e Pesquisas em Administração.
Inclui bibliografia (f. 257-274) e apêndices.

1. Responsabilidade social da empresa – Teses.
2. Administração pública – Teses. I. Amaral, Hudson Fernandes.
II. Silva, Wendel Alex Castro. III. Universidade Federal de Minas
Gerais. Centro de Pós-Graduação e Pesquisas em Administração.
IV. Título.

CDD: 658.408



Universidade Federal de Minas Gerais
Faculdade de Ciências Econômicas
Departamento de Ciências Administrativas
Centro de Pós-Graduação e Pesquisas em Administração

ATA DA DEFESA DE TESE DE DOUTORADO EM ADMINISTRAÇÃO da Senhora **ANDRÉIA DE OLIVEIRA SANTOS**, REGISTRO N° 241/2019. No dia 06 de dezembro de 2019, às 14:00 horas, reuniu-se na Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG, a Comissão Examinadora de Tese, indicada pelo Colegiado do Centro de Pós-Graduação e Pesquisas em Administração do CEPEAD, em 11 de novembro de 2019, para julgar o trabalho final intitulado "**Um indicador de valor público para melhor compreensão da ACCOUNTABILITY**", requisito para a obtenção do **Grau de Doutor em Administração**, linha de pesquisa: **Finanças**. Abrindo a sessão, o Senhor Presidente da Comissão, Prof. Dr. Hudson Fernandes Amaral, após dar conhecimento aos presentes o teor das Normas Regulamentares do Trabalho Final, passou a palavra à candidata para apresentação de seu trabalho. Seguiu-se a arguição pelos examinadores com a respectiva defesa da candidata. Logo após, a Comissão se reuniu sem a presença da candidata e do público, para julgamento e expedição do seguinte resultado final:

APROVAÇÃO;

() APROVAÇÃO CONDICIONADA A SATISFAÇÃO DAS EXIGÊNCIAS CONSTANTES NO VERSO DESTA FOLHA, NO PRAZO FIXADO PELA BANCA EXAMINADORA (NÃO SUPERIOR A 90 NOVENTA DIAS);

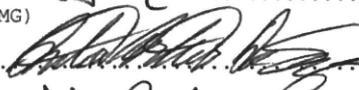
() REPROVAÇÃO.

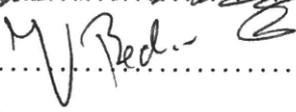
O resultado final foi comunicado publicamente à candidata pelo Senhor Presidente da Comissão. Nada mais havendo a tratar, o Senhor Presidente encerrou a reunião e lavrou a presente ATA, que será assinada por todos os membros participantes da Comissão Examinadora. Belo Horizonte, 06 de dezembro de 2019.

NOMES

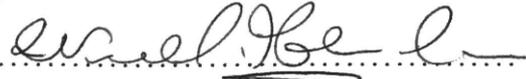
ASSINATURAS

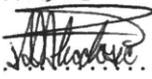
Prof. Dr. Hudson Fernandes Amaral..... 
ORIENTADOR (Professor aposentado/UFMG)

Prof. Dr. Antônio Artur de Souza..... 
(CEPEAD/UFMG)

Prof. Dr. Ivan Beck Ckagnazaroff..... 
(CEPEAD/UFMG)

Prof. Dr. Ricardo Carneiro..... 
(Fundação João Pinheiro/MG)

Prof. Dr. Wendel Alex Castro Silva..... 
Coorientador (NUPEC/Unihorizontes)

Prof. Dr. Armino dos Santos de Souza Teodósio..... 
(PUC/MG)

AGRADECIMENTOS

O que dizer desse período de doutoramento... Foi um período de muita aprendizagem, crescimento pessoal e profissional, mas foi também um período de perdas. Quando pensamos no processo de doutorado, pensamos porque a família faz junto, organizamos toda a nossa vida familiar para não ter tantos impactos, principalmente na rotina do meu amado filho André. Mas tem coisas que ocorrem que só o Senhor para explicar e para dar forças para passar. E, como Ele me sustentou nesse período, como tem me sustentado a vida toda.

Perdemos pessoas muito amadas, meu sogro Geraldo, minha prima Gezonita e dona Claudina, em um trágico acidente. Perdemos nosso amado colega de doutorado Leandro, também em um trágico acidente. Vivemos um momento de muita angústia com a enfermidade de meu esposo, Aldo. Enfim, esse período não foi fácil, mas Deus colocou seus anjos para me ajudarem nessa etapa.

Esta página é dedicada aos agradecimentos, então vamos lá.

Primeiramente, ao nosso Imenso Deus, pela vida, dom precioso e absoluto; pelo cuidado, a proteção em todos os momentos, pela força para continuar estudando e serenidade para passar por todas as circunstâncias vividas, minha imensa gratidão.

Aos meus orientadores, professor Hudson Fernandes Amaral e professor Wendel Castro e Silva, não tenho palavras para agradecer por toda a ajuda e apoio dado nessa etapa. Nesse período pude ver que a orientação de um trabalho acadêmico vai além de metodologia e da discussão teórica; o humano, muitas vezes, fala mais alto. Como me disse, uma vez, o professor Hudson, “agora é hora de cuidar da sua família. Depois continuamos com a orientação. Você tem tempo”. E quantas vezes cheguei desesperada por não conseguir delinear algo da tese e o professor Wendel mostrava uma luz no fim do túnel. Sou muito grata por toda essa etapa vivida.

Agradeço por todas as preciosas amizades construídas nesse período. Quando penso nele, começo a recordar dias inusitados, como os estudos de econometria na sala de estudos da FACE. Simone, Ricardo, Marcos, Henrique e eu... que dias de sufoco, choro, desespero, mas com vocês era tudo mais leve. Tive ótimos professores (rs), aprendi a trabalhar com *software*

R. As preparações das aulas e apresentações de trabalho; os bons bate-papos nas salas de estudo; as conversas, especialmente com os amigos Milena, Ricardo e Simone, quanta força encontrava em suas palavras. A todos que, de uma forma ou de outra, foram apoio essencial nesses quase quatro anos, meu muito obrigada.

A todos os professores do Centro de Pós-Graduação e Pesquisas em Administração - FACE/UFGM, muito agraçada por compartilharem os seus conhecimentos e por colaborarem para a minha formação.

Não tenho como deixar de agradecer a todos os meus amigos do DCSA e ao CEFET-MG, pelo apoio, incentivo e colaboração nessa etapa e por me propiciarem o afastamento de dois anos, que possibilitou o término da pesquisa.

Enfim, à minha família, meu alicerce. O que seria de mim sem o apoio, o incentivo e a compreensão. Ao meu esposo, companheiro de todas as horas, Aldo, meu maior incentivador para crescer como pessoa e como profissional, que vibra com todas as minhas vitórias e que está ali para me amparar nas quedas e me ajudar a levantar. Ao nosso amado filho André, sem palavras para agradecer por tanta compreensão. Mesmo pequeno, me deu tanto apoio. Vocês são as pedras preciosas que Deus me deu.

Aos meus pais, Lásaro e Marisa, por todo apoio, incentivo e por manterem-se firme em orações e ao meu irmão, Renato. Aos meus sogros, Geraldo (*in memoriam*) e Silvanir, não tenho palavras para agradecer por tanto apoio e força. Esses meus amados, mesmo sem entender esse universo acadêmico, sempre vibraram e comemoraram por cada etapa cumprida. A todos os meus familiares, meu muito obrigada.

A Marilene, o anjo que o Senhor colocou em minha casa, pelo cuidado comigo e com minha família, minha gratidão eterna.

A todos que, de uma forma ou de outra, me ajudaram a chegar até aqui, meu muito OBRIGADA.

O que não podemos perder de vista é que a vida não é real fora do cultivo.
Sempre é tempo de lançar sementes...
Sempre é tempo de recolher frutos.
Tudo ao mesmo tempo.
Sementes de ontem, frutos de hoje.
Sementes de hoje, frutos de amanhã!

Pe. Fábio de Melo

RESUMO

Estudar valor no contexto da gestão pública não constitui algo recente. Ao contrário, provavelmente, é uma das questões mais antigas no pensamento político e na evolução da teoria e da prática da administração pública. No entanto, desde o início do séc. XXI, o interesse em estudar valor tornou-se crescente, na tentativa de definir, identificar e classificar valor público. Diante das ambiguidades no entendimento do que seja valor público, essa temática tem se apresentado como um conjunto de abordagens inter-relacionadas. Estudos continuam a lidar com questões teóricas; outros buscam criar mecanismos de medição do valor público, contudo, diante da literatura analisada, a maioria dos modelos ainda se encontra no campo teórico e pouca atenção é dada às métricas. Alguns autores acreditam que a falta de construção de métricas esteja associada à falta de clareza sobre o que realmente se constitui valor público. Outros autores afirmam que, ao medir o valor público, será possível atender a *accountability* que se tornou um marco da governança democrática moderna, um dos temas mais debatidos na agenda das políticas públicas. Como o valor público, o entendimento da *accountability* também se apresenta complexo, difuso e multidimensional diante da realidade aplicada. Assim, entendimento do valor público parte da entrega de bens e serviços públicos e a *accountability* parte da prestação de contas do serviço prestado, de forma eficiente e transparente. Como as temáticas se apresentam em construção e atuais, a tese foi realizada com o objetivo de desenvolver um indicador de valor público e testá-lo nas municipalidades brasileiras, no intuito de atender a *accountability*. Desenvolveu-se uma pesquisa descritiva-exploratória, de cunho quantitativo, tendo como unidade de análise e observação 608 municípios brasileiros acima de 50 mil habitantes. A base de dados trabalhada correspondeu ao último censo demográfico brasileiro, realizado em 2010. Os dados foram analisados por meio de uma estatística descritiva uni, bi e multivariada e, com o auxílio do método PLS, realizou-se modelagem de equação estrutural. A escolha das variáveis pautou-se no UNPSA, nos SDGs e no PNDU das 154 variáveis indicadoras escolhidas para estruturar os constructos saúde, educação, desigualdade social e pobreza, trabalho, condições habitacionais e saneamento básico, vulnerabilidade e segurança. Após analisar as cargas fatoriais dos constructos, 92 variáveis apresentaram impactos significativos e diretos para estruturar o indicador valor público (p -valor $\leq 0,05$). Diante do modelo estruturado, quanto maiores os itens educação, vulnerabilidade, trabalho, saúde e condições habitacionais e saneamento básico, maior será a geração de valor público. Por meio dos testes não paramétricos, pode-se concluir que quanto maior o valor público maior a transparência. Como a tese partiu do entendimento da ONU de que a transparência e a *accountability* são codependentes e, diante das complexidades que permeiam o entendimento de valor público e a *accountability*, pode-se entender que, a partir do momento em que se gera valor, a prestação do serviço público é mais transparente e, sendo mais transparente, efetiva-se a *accountability*. Diante das limitações encontradas no desenvolvimento da tese, propõem-se pesquisas futuras, no intuito de ampliar a discussão sobre as temáticas analisadas.

Palavras-chaves: Valor público. *Accountability*. Transparência. Administração Pública.

ABSTRACT

Studying value in the context of public management is not recent. On the contrary, it is probably one of the oldest issues in political thinking and in the evolution of public administration theory and practice. However, since the beginning of the century. In the 21st century, interest in studying value has grown in an attempt to define, identify and classify public value. Given the ambiguities in the understanding of what is public value, this theme has been presented as a set of interrelated approaches. Studies continue to deal with theoretical issues; others seek to create mechanisms for measuring public value; however, given the literature reviewed, most models are still in the theoretical field and little attention is paid to metrics. Some authors believe that the lack of metric construction is associated with a lack of clarity about what really constitutes public value. Other authors argue that by measuring public value, it will be possible to address accountability that has become a hallmark of modern democratic governance, one of the most debated topics on the public policy agenda. Like public value, the understanding of accountability is also complex, diffuse and multidimensional in the face of applied reality. Thus, understanding public value starts from the delivery of public goods and services and accountability starts from the rendering of the services rendered, in an efficient and transparent manner. As the themes are under construction and current, the thesis was carried out with the objective of developing a public value indicator and testing it in Brazilian municipalities, in order to meet accountability. A descriptive-exploratory research of quantitative nature was developed, having as unit of analysis and observation 608 Brazilian municipalities over 50 thousand inhabitants. The database worked corresponded to the last Brazilian demographic census, conducted in 2010. Data were analyzed using uni, bi and multivariate descriptive statistics and, with the aid of the PLS method, structural equation modeling was performed. The choice of variables was based on UNPSA, SDGs and PNDU of the 154 indicator variables chosen to structure the constructs health, education, social inequality and poverty, work, housing and sanitation, vulnerability and security. After analyzing the factor loading of the constructs, 92 variables had significant and direct impacts to structure the public value indicator ($p\text{-value} \leq 0.05$). Given the structured model, the higher the items education, vulnerability, work, health and housing conditions and sanitation, the greater the generation of public value. Through non parametric tests, it can be concluded that the higher the public value, the greater the transparency. As the thesis departed from the UN understanding that transparency and accountability are codependent and, given the complexities that underlie the understanding of public value and accountability, it can be understood that from the moment value is generated, public service delivery is more transparent and, being more transparent, accountability is effective. Given the limitations found in the development of the thesis, future research is proposed in order to broaden the discussion on the themes analyzed.

Keywords: Public Value, Accountability, Transparency, Public Administration.