



GOVERNANÇA PÚBLICA: UMA ANÁLISE DAS PUBLICAÇÕES MUNDIAIS ENTRE OS ANOS DE 2006 E 2015

Jñana Gadea de Mello¹
Priscila de Andrade Oliveira²
Nelson Guilherme Machado Pinto³

Para citar este artículo puede utilizar el siguiente formato:

Jñana Gadea de Mello, Priscila de Andrade Oliveira y Nelson Guilherme Machado Pinto (2017): "Governança pública: uma análise das publicações mundiais entre os anos de 2006 e 2015", Revista Observatorio de la Economía Latinoamericana, Brasil, (mayo 2017). En línea:

<http://www.eumed.net/cursecon/ecolat/br/17/publicaciones-governanza-publica.html>

Resumo: O presente estudo procura contribuir para a temática da governança pública que ainda apresenta um conceito amplamente em discussão na literatura. Neste sentido, o objetivo deste trabalho consistiu em analisar sobre quais óticas (áreas de interesse) a Governança no setor público vem sendo estudada nos últimos 10 anos, por meio de uma pesquisa bibliométrica na base de dados *Scopus*, no período de 2006 a 2015. Foram encontrados 762 artigos com predomínio de trabalhos nos Reino Unido, Estados Unidos e Austrália como os países com maior número de publicações. Verifica-se que a literatura mundial acerca da temática de governança pública encontra-se consolidada, diferentemente da literatura nacional.

Palavras-chave: Governança; Setor Público; Transparência; Teoria da Agência; Bibliometria.

PUBLIC GOVERNANCE: AN ANALYSIS OF WORLD PUBLICATIONS BETWEEN THE YEARS OF 2006 AND 2015

Abstract: The present study seeks to contribute to the public governance theme that still presents a concept widely discussed in the literature. In this sense, the objective of this

¹ Assistente em Administração da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM) e Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Organizações Públicas da UFSM. E-mail: jnana_gm@hotmail.com

² Analista de Tecnologia Militar do Exército Brasileiro e Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Organizações Públicas da UFSM. E-mail: pridanoli@gmail.com

³ Professor Adjunto do Departamento de Administração UFSM, professor do Programa de Pós-Graduação em Organizações Públicas da UFSM e Doutor em Administração pela UFSM. E-mail: nelguimachado@hotmail.com.

work was to analyze which optics (areas of interest) Governance in the public sector has been studied in the last 10 years, through a bibliometric survey in the Scopus database, from 2006 to 2015. We found 762 articles with predominance of works in the United Kingdom, the United States and Australia as the countries with the largest number of publications. It is verified that the world literature on the subject of public governance is consolidated, unlike the national literature.

Keywords: Governance; Public sector; Transparency; Theory of the Agency; Bibliometria.

GOBERNANZA PÚBLICA: UN ANÁLISIS DE MUNDO PUBLICACIONES ENTRE LOS AÑOS 2006 AND 2015

Resumen: Este estudio tiene como objetivo contribuir a la cuestión de la gestión pública que todavía presenta un concepto ampliamente discutido en la literatura. En este sentido, el objetivo de este estudio fue analizar el cual ópticos (áreas de interés) gobernabilidad en el sector público se ha estudiado durante los últimos 10 años, a través de una investigación bibliométrica en la base de datos Scopus, en el período 2006-2015. encontraron 762 artículos predominantemente trabajan en el Reino Unido, EE.UU. y Australia como los países con mayor número de publicaciones. Parece ser que la literatura mundial en cuestión de buena gestión pública se consolida, a diferencia de la literatura nacional.

Palabras clave: Sistema de gobierno; Sector Público; la transparencia; Teoría de la Agencia; Bibliometría.

1 INTRODUÇÃO

A origem da governança está relacionada basicamente ao crescimento das organizações, que com o tempo passam a ser administradas não apenas por seus proprietários, mas também por terceiros, através de sociedades, comércio de ações na bolsa de valores, entre outros meios de transferência de responsabilidades de administração. “Embora o termo governança date de idades remotas, o conceito e a importância que atualmente lhe são atribuídos foram construídos nas últimas três décadas, inicialmente nas organizações privadas” (TCU, 2014, p. 15).

Assim, Duarte, Cardozo e Vicente (2012) salientam que entre os motivos que despertaram para a governança nas organizações têm-se os escândalos financeiros de empresas como a Enron, WorldCom e a Parmalat. Afinal, o aumento significativo de

agentes envolvidos no financiamento das empresas traz a necessidade de detalhamento, transparência e confiabilidade das informações sobre a condução das companhias.

Porém, não é apenas no setor privado que se discute questões de governança. Em meados da década de 1990, no Brasil, começaram a surgir as primeiras propostas de uma nova administração pública, buscando transformar a gestão fundamentalmente burocrática em uma gestão mais eficiente, com vistas à satisfação do cidadão. Com este novo modelo de gestão pública, voltada à qualidade na prestação dos serviços, começou-se a discutir temas como gestão por resultados, descentralização, transparência, e controles sociais. Este novo modelo, conhecido como Administração Gerencial, ou *New Public Management*, inspirou as discussões sobre governança pública, pois dá mais valor aos conceitos de transparência e *accountability*.

O Tribunal de Contas da União - TCU (2014) destaca que por volta dos anos 2000 o tema governança começou a ganhar destaque a nível mundial, quando passaram a ser publicados códigos de conduta em alguns países, e órgãos mundiais como o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional – FMI e a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE começaram a se dedicar a promover a governança. No Brasil, o crescente interesse pelo tema não é diferente. Com base neste contexto, questiona-se: como o meio acadêmico vem se comportando com relação a este tema em ascensão?

Para responder a questão-problema, o presente artigo objetiva analisar sobre quais óticas (áreas de interesse) a Governança no setor público vem sendo estudada nos últimos 10 anos. Pretende-se, através de um estudo bibliométrico, conhecer as principais características destas publicações com relação ao período, periódicos, instituições e países que mais publicam sobre o tema, principais autores da área, bem como saber o que se pública em relação à governança no setor público em nível mundial e nacional.

A fim de atingir esse objetivo, o presente artigo está estruturado, além desta introdução, em quatro seções. Na segunda seção, é apresentada a fundamentação teórica abordando as origens e conceitos de governança e governança no setor público. Na seção seguinte, são apresentados os procedimentos metodológicos utilizados. Na quarta seção, os resultados são analisados e discutidos e, por último, são apresentadas as considerações finais do trabalho.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

2.1 ORIGEM E CONCEITOS DE GOVERNANÇA

A governança surge inicialmente no setor das organizações privadas. Nessa perspectiva, Abreu *et al.* (2011) colocam que a governança corporativa surgiu na década de 1990 nos países desenvolvidos, iniciando na Grã-Bretanha e nos Estados Unidos. Nesses países a discussão iniciou-se devido a escândalos financeiros que acabaram por causar prejuízos ao mercado, acabando com a confiança de investidores, o que fez com que os acionistas percebessem a necessidade de obter novas regras que oferecessem um suporte contra a inércia e omissões das diretorias das empresas e suas partes.

Pode-se corroborar esta informação com o que explica o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC, 2016) em seu *site*, que a vertente mais aceita indica que a Governança Corporativa surgiu para superar o "conflito de agência" clássico, situação em que:

“o proprietário (acionista) delega a um agente especializado (administrador) o poder de decisão sobre a empresa (nos termos da lei), situação em que podem surgir divergências no entendimento de cada um dos grupos daquilo que consideram ser o melhor para a empresa e que as práticas de Governança Corporativa buscam superar”.

A partir disso, Slomski *et al.* (2008, p. 8) definem governança corporativa como “o sistema pelo qual as sociedades são dirigidas e monitoradas, em que, através de mecanismos específicos, gestores e proprietários procuram assegurar o bom desempenho da empresa para aumento de sua riqueza”. Esta definição é muito similar a do IBGC (2015, p. 20), que define Governança corporativa com um “sistema pelo qual as empresas e demais organizações são dirigidas, monitoradas e incentivadas, envolvendo os relacionamentos entre sócios, conselho de administração, diretoria, órgãos de fiscalização e controle e demais partes interessadas”, e define como princípios a transparência, equidade, prestação de contas (*accountability*) e responsabilidade corporativa.

Portanto, a governança surge como um meio de combater irregularidades, através de regras e princípios que priorizam processos e negociações transparentes, com regras claras, e incentiva a fiscalização e controle pelas partes interessadas. O IBGC (2015, p. 13)

destaca que “está cada vez mais em evidência a responsabilidade dos diferentes agentes de governança diante de temas como sustentabilidade, corrupção, fraude, abusos nos incentivos de curto prazo para executivos e investidores”.

Entretanto, não apenas para o setor privado é importante que se discuta governança. Segundo Gomides e Silva (2009, p. 181), o aumento das discussões sobre governança do Brasil se deu em razão da retração do estado, “promovida pelas políticas públicas neoliberais das últimas duas décadas, e à evidente incapacidade das enfraquecidas instituições públicas em lidar eficientemente com os crescentes problemas urbanos”. Assim, vem sendo crescente os debates sobre governança aplicados à área pública.

2.2 GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO

A *New Public Management*, ou Administração Pública Gerencial, é o modelo de administração pública no Brasil que adapta conceitos da administração de negócios ao setor público, com vistas a atender melhor o cidadão. Este modelo, proposto inicialmente por Bresser-Pereira na década de 1990, dá ênfase aos resultados e exige do gestor público eficiência, transparência e qualidade na prestação dos serviços públicos e no exercício das funções estatais, conforme afirmam Slomski *et al.* (2010), além disso, a busca pela eficiência e qualidade deve ser acompanhada de novos padrões de *accountability* no setor público, e é neste ponto que a governança ganha destaque.

A Federação Internacional de Contadores (IFAC) é uma organização global que se dedica ao fortalecimento desta profissão voltada a servir o interesse público, trazendo a importância da transparência e *accountability*. A IFAC (2001) coloca que a governança preocupa-se com as estruturas e processos de tomada de decisão, responsabilidade, controle e comportamento, no topo das organizações, e uma governança eficaz no setor público pode incentivar o uso eficiente dos recursos, fortalecer a responsabilidade pela administração desses recursos, melhorar a gestão e a prestação de serviços, além de construir uma relação de confiança para com a sociedade.

Diante desse contexto, Slomski *et al.* (2008) destaca o estudo 13 da IFAC, que foca em formas de governança na gestão pública, especialmente no que tange à responsabilidade do grupo governante e da entidade controlada pelo setor público, definindo princípios

comuns e recomendações sobre a governança das entidades do setor público. Este estudo da IFAC data de 2001, e traz como princípios da governança corporativa a transparência, a integridade e a *accountability*. Entretanto, destaca-se que estes princípios devem ser adaptados ao setor público, junto a uma gama complexa de objetivos políticos, econômicos e sociais.

Transferindo os conceitos dos princípios da governança corporativa para o setor público, a IFAC (2001) destaca que a transparência é exigida para garantir que os *stakeholders* tenham confiança nas ações e nos processos de tomadas de decisão, e essa comunicação com os interessados devem ser claras, completas e precisas. A integridade baseia-se na honestidade, objetividade e probidade da gestão dos recursos públicos e na tomada de decisões. Já a *accountability* é o processo onde o setor público e seus indivíduos são responsáveis por suas decisões e ações, e se submetem a escrutínio externo apropriado.

A governança ainda pode ser entendida como o governo visando objetivos coletivos de uma sociedade, dando destaque a coordenação autônoma, interdependente e responsável de diferentes instituições, redes e atores sociais, com a utilização de estruturas, mecanismos e regulações justas que sejam coerentes, consistentes e aceitas pela sociedade (STREIT; KLERING, 2005). No Brasil, a governança no setor público é definida pelo Tribunal de Contas da União (2014, p. 9) como “um conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade”.

Assim, Slomski *et al.* (2008) colocam que há duas tendências teóricas fundamentais em evidência neste novo modelo de administração pública e, conseqüentemente, na governança na gestão pública, a saber, a Teoria da Agência e a Teoria da Escolha Pública. Quanto a governança na gestão pública brasileira, existem poucos estudos, e os que existem são focados na tentativa de adaptar os princípios de governança do setor privado para o público (SLOMSKI *et al.*, 2008).

3 MÉTODO

Segundo as definições de Prodanov e Freitas (2013, p. 51), a pesquisa em questão pode ser considerada uma pesquisa básica, quanto a sua natureza da pesquisa, visto que

“objetiva gerar conhecimentos novos úteis para o avanço da ciência sem aplicação prática prevista”. Quanto aos objetivos, caracteriza-se como uma pesquisa descritiva, pois envolve o “uso de técnicas padronizadas de coleta de dados” (PRODANOV; FREITAS, 2013, p. 52) para observar, registrar, analisar e ordenar dados, sem interferência do pesquisador sobre os mesmos.

Quanto ao procedimento, será uma pesquisa bibliométrica. Neste sentido, Wormell (1998, p. 211) destaca que o campo da bibliometria inclui todos os “aspectos quantitativos e os modelos da comunicação científica e do armazenamento, disseminação e recuperação da informação científica”. A pesquisa bibliométrica consiste basicamente em um levantamento da produção científica, a partir da definição de alguns critérios ou filtros, que posteriormente será quantificada conforme objetivos de cada estudo, principalmente quanto à frequência de determinados quesitos.

Para este estudo optou-se por utilizar a base de dados Scopus, que a Elsevier (2016) apresenta como a maior base de dados de resumos e citações de literaturas científicas, livros e anais de conferências. A Elsevier (2011) destaca ainda que a “Scopus permite uma visão ampla de tudo que está sendo publicado cientificamente sobre um tema, permitindo que sua equipe de pesquisadores tenha uma quantidade de informações suficientes para basear seus projetos”.

Na base *Scopus*, foram utilizadas as palavras-chave de busca *governance* e “*public sector*” (entre aspas, para pesquisar o termo por inteiro, e não as palavras em separado), que deveriam constar no *título, resumo ou palavras-chave* dos artigos; com isto, objetiva-se abranger os artigos que tratam o tema Governança aliado a discussões sobre o setor público. Visando atender ao critério da atualidade, para compreender o que se publica sobre governança, fez-se a pesquisa com os artigos publicados entre os anos de 2006 e 2015.

Foram aplicados filtros visando restringir às publicações da área das *Ciências Sociais e Humanas*, e posteriormente das subáreas mais comuns usadas em gestão, a saber, *Social Sciences; Business, Management and Accountability; Economics, Econometrics and Finance*. Ainda, foi aplicado o filtro de tipo de trabalho acadêmico, restringindo a *article*. Assim, chegou-se a um total de 762 artigos.

A partir de então, os dados relativos aos 762 artigos encontrados foram tabulados no *software Excel*, de forma a evidenciar as características das publicações acadêmicas

mais citadas, que forneceram informações para as Tabelas 1 e 2. Para a análise das publicações por ano, por periódico, por instituição, e por país, foram utilizadas as ferramentas de tabulação ofertadas pela própria base de dados *Scopus*, onde foi possível a elaboração de gráficos com tais informações.

Visando aprofundar o tema pesquisado, selecionaram-se os três artigos mais citados internacionalmente e nacionalmente, pois se entende que os mais citados são os que mais geram contribuições para os estudos da área, e fez-se uma análise destes. Por fim, fez-se uma breve comparação entre o que vem sendo estudado a nível mundial e a nível nacional, de forma, a saber, se o Brasil está tratando o tema de maneira similar aos demais países, compreendendo o estado da arte do estudo a nível nacional.

4 RESULTADOS

Esta seção aborda em um primeiro momento a quantificação das publicações e as características destas, conforme suas origens, e, na sequência, realiza uma análise aprofundada dos três artigos mais citados internacionalmente, e em seguida dos três artigos mais citados nacionalmente.

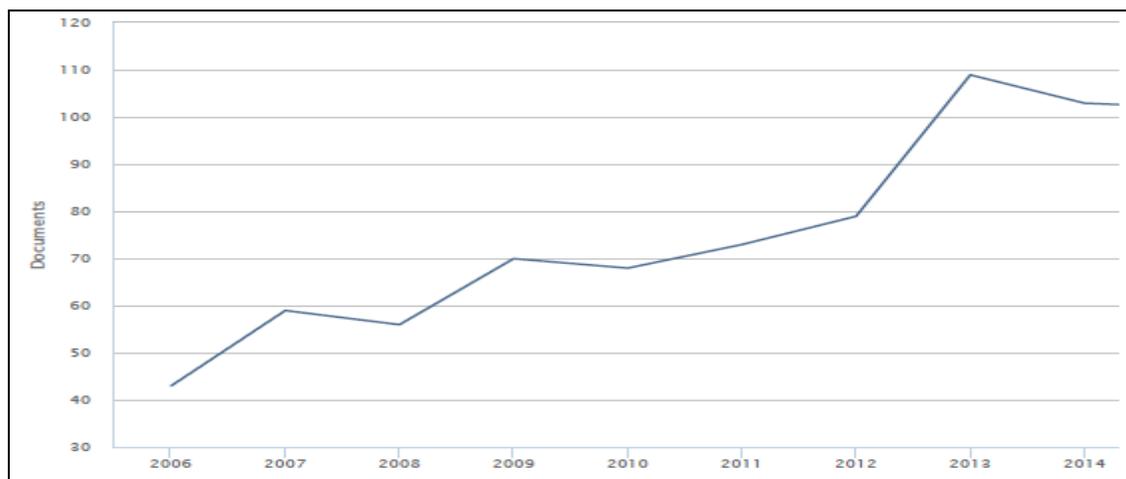
4.1 QUANTIFICAÇÃO E CARACTERÍSTICAS DAS PUBLICAÇÕES

Com a aplicação dos filtros relacionados aos parâmetros da pesquisa, foram encontrados 762 artigos. Após o resultado encontrado, a base de dados *Scopus* utiliza-se desses resultados e disponibiliza a ferramenta *analyze search results*, com a tabulação dos dados da pesquisa. Como consequência foram disponibilizados os gráficos de publicações por ano, publicações por periódico e por ano, publicações por instituição, e publicações por país.

Observa-se no Gráfico 1 que as publicações relacionadas a temática governança no setor público estão em uma crescente, o que evidencia que é cada vez mais iminente o interesse científico no tema e na área relacionada. Foram publicados 43 artigos no ano de 2006, 59 artigos no ano de 2007, 56 artigos no ano de 2008, 70 artigos no ano de 2009, 68 artigos no ano de 2010, 73 artigos no ano de 2011, 79 artigos no ano de 2012, 109 artigos

no ano de 2013, 103 artigos no ano de 2014, e 102 artigos no ano de 2015. O ápice de publicações deu-se no ano de 2013.

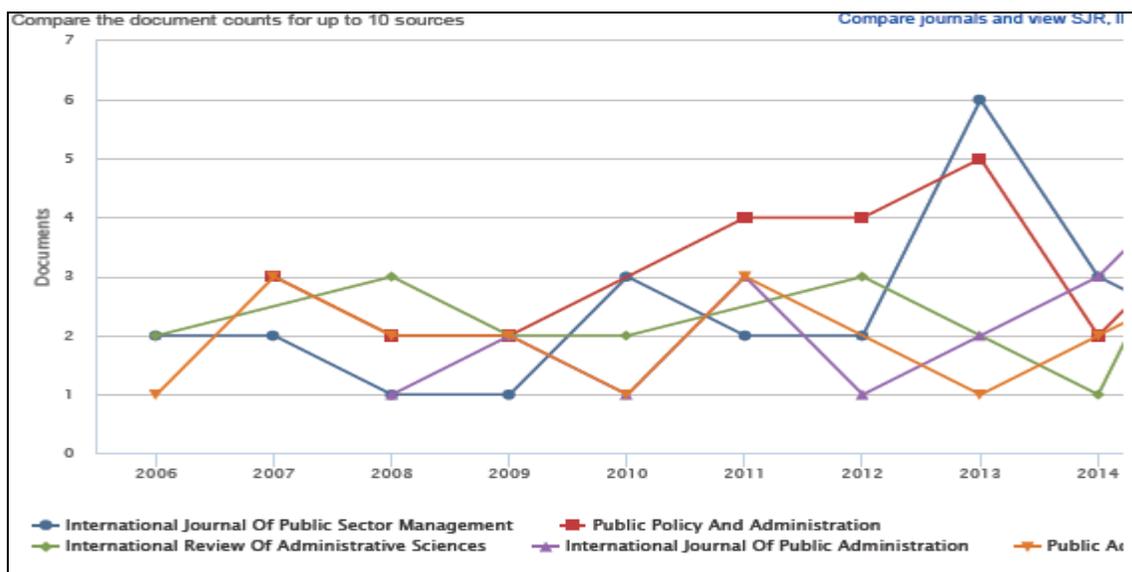
Gráfico 1 – Número de publicações por ano



Fonte: Scopus (2016).

O Gráfico 2 mostra um resultado relevante para a pesquisa, pois refere-se a um comparativo das publicações relacionadas as suas fontes, quantidade de artigos e os anos de suas publicações. Conclui-se que as principais fontes internacionais sobre governança no setor público são os *Journals Public Policy and Administration*, com 26 artigos publicados, e *International Journal of Public Sector Management*, com 24 publicações.

Gráfico 2 - Número de publicações por ano e por periódico

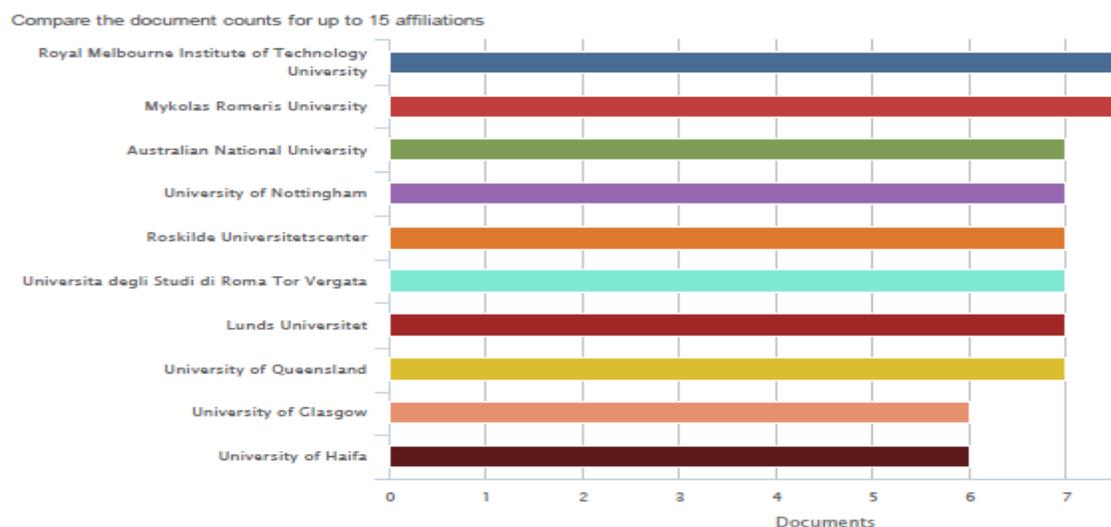


Fonte: Scopus (2016).

No Gráfico 3, a análise da pesquisa relacionada pela *Scopus* identifica as publicações e as instituições de filiação dos autores, indicando quais são as instituições internacionais mais produtivas sobre governança no setor público dos últimos dez anos. Como pode ser observado, as instituições *Royal Melbourne Institute of Technology University* da Austrália, e *Mykolas Romeris University* da Lituânia, ambas com oito artigos, são as que mais publicaram sobre o tema.

Na sequência, com sete artigos publicados nos últimos anos, tem-se a *Australian National University* (Austrália), *University of Nottingham* (Inglaterra), *Roskilde Universitetscenter* (Dinamarca), *Universita Degli Studi di Roma* (Itália), *Lunds Universitet* (Suécia), e *University of Queensland* (Austrália). Percebe-se que a Austrália é sede de três das instituições que mais publicam sobre o tema.

Gráfico 3 - Número de publicações por instituição

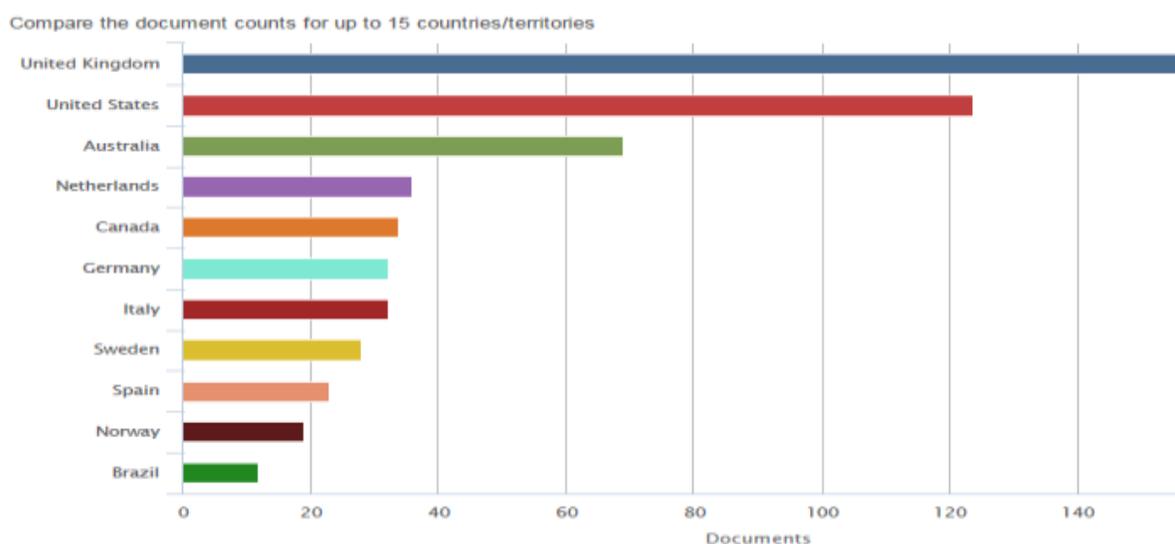


Fonte: Scopus (2016).

Contudo, o país que mais publica artigos sobre o tema governança no setor público é o Reino Unido com 158 artigos, seguido dos Estados Unidos com 124 artigos, e em seguida Austrália com 69 artigos, conforme indicado no Gráfico 4.

Nota-se que apesar da evidência produtiva dos autores filiados estarem em uma universidade Australiana, este país não é o mais produtivo, ficando na terceira posição em produtividade de artigos acadêmicos sobre o tema. Para uma análise mais aprofundada sobre as características dos artigos relacionados ao tema, é necessária a identificação das publicações mais citadas e a identificação de seus autores.

Gráfico 4 - Número de publicações por país



Fonte: Scopus (2016).

4.2 CARACTERIZAÇÃO DAS PUBLICAÇÕES INTERNACIONAIS MAIS CITADAS

Entende-se que o número de citações de um artigo é um fator que influencia o desenvolvimento da área em questão, considerando que os pesquisadores estão se embasando numa mesma fonte de informação para contribuir para os estudos da área. Desta forma, na Tabela 1 pode-se visualizar os dez artigos mais citados na área desta pesquisa, e na sequência pode-se acompanhar o tema específico dos três mais citados.

Tabela 1 - Artigos mais citados internacionalmente

Autores	Título	Nº de citações
Thompson, S. H. T.; Shirish, C. S.; Li, J.	Trust and Electronic Government Success: An Empirical Study	205
Bonsón, E.; Torres, L.; Royo, S.; Flores, F.	Local e-government 2.0: Social media and corporate transparency in municipalities	187
Pelling, M.; High, C.; Dearing, J.; Smith, D.	Shadow spaces for social learning: a relational understanding of adaptive capacity to climate change within organisations	168
Iannotta, G.; Nocera, G.; Sironi, A.	Ownership structure, risk and performance in the European banking industry	137

Ball, S. J.	Privatising education, privatising education policy, privatising educational research: Network governance and the 'competition state'	135
Peck, J.	Austerity urbanism: American cities under extreme economy	128
Perreault, T.	From the Guerra del Agua to the Guerra del Gas: Resource governance, neoliberalism and popular protest in Bolivia	128
Buse, K.; Harmer, A. M.	Seven habits of highly effective global public-private health partnerships: Practice and potential	111
Gazley, B.; Brudney, J. L.	The purpose (and perils) of Government-nonprofit partnership	109
Alford, J.; Hughes, O.	Public value pragmatism as the next phase of public management	87

Fonte: As autoras (2016).

O trabalho de Thompson, Shirish e Li (2009), intitulado *Trust and Electronic Government Success: An Empirical Study*, com 205 citações, coloca que a literatura de sistemas de informação é omissa sobre o que realmente contribui para o sucesso de um governo eletrônico, e para preencher esta lacuna, visa examinar o papel da confiança no sucesso do e-governo, utilizando o atualizado modelo de sucesso de sistema de informação DeLone e McLean como estrutura teórica. Aborda-se a questão de confiança no governo e confiança em tecnologia, bem como a questão da confiança relacionada com qualidade da informação, qualidade de serviço e qualidade de sistema.

O modelo é testado através de uma pesquisa com questionários, respondidos por 214 estudantes universitários do site do governo eletrônico de Cingapura que já eram usuários continuados de sites de governo eletrônico. Os autores destacam que Cingapura é (na época do estudo) o sétimo classificado no governo eletrônico no Relatório de Prontidão do Governo Eletrônico Global das Nações Unidas, e que oitenta e nove por cento dos cidadãos de Cingapura usaram meios eletrônicos para interagir ou transacionar com agências governamentais.

Os resultados mostram que a confiança no governo, mas não a confiança na tecnologia, está positivamente relacionada com a confiança nos sites do governo eletrônico. Os resultados também mostram que a relação entre confiança e satisfação é parcialmente mediada pela qualidade do sistema e qualidade do serviço, enquanto que entre confiança e intenção de continuar a usar é parcialmente mediada pela qualidade da informação.

O trabalho de Bonsón, Torres, Royo e Flores (2012), intitulado *Local e-government 2.0: Social media and corporate transparency in municipalities*, possui 187 citações, e

objetiva fornecer uma visão geral sobre o uso da *Web 2.0* e ferramentas de mídia social na União Europeia, a fim de determinar se os governos locais estão utilizando estas tecnologias para aumentar a transparência e a participação via internet, abrindo um verdadeiro diálogo corporativo, além de procurar identificar quais fatores promovem o nível de desenvolvimento destas ferramentas a nível local. Os autores explicam que *Web 2.0* é como se refere a segunda geração da web, baseada em novas tecnologias e ferramentas que promovem a colaboração, aprendizagem conjunta e o rápido intercâmbio de informações entre usuários.

Após abordar as oportunidades que a *Web 2.0* e as ferramentas de mídias sociais oferecem aos governos locais, os autores basearam seus resultados em uma amostra de setenta e cinco cidades da União Europeia, incluindo as cinco maiores cidades de quinze países, e ao analisar cada site verificaram a presença ou ausência de *podcasts*, RSS, *vodcast*, *webcast* em tempo real de eventos municipais, *widgets*, *blogs*, *links* para vídeos oficiais YouTube e redes sociais para usuários, bem como foi realizada uma análise aprofundada com relação a número de seguidores, grupos e conversas no *Twitter*, *Facebook*, *LinkedIn*, *YouTube*, e *Google blogs*.

Nos resultados apresentados pelos autores, destaca-se que a maioria dos governos está utilizando das ferramentas pesquisadas para aumentar a transparência, apesar de haver um alto nível de heterogeneidade no uso das mesmas. Além disso, percebe-se que o uso da *Web 2.0* para promover a participação eletrônica ainda estão em sua infância no nível local, com níveis baixos de adoção de *podcasts*, *webcasts* em tempo real, redes sociais específicas para os usuários do site do governo local ou uma presença ativa nas redes sociais mais utilizadas pelos cidadãos.

Percebe-se que os dois artigos mais citados sobre governança no setor público tratam diretamente sobre o tema, de um modo que também é abordado no Brasil. Já o terceiro artigo abrange o tema de forma tangencial, talvez pressupondo que já se entende o que é a governança em si, e a utilizando como meio de desenvolvimento organizacional. Com 168 citações, o artigo *Shadow spaces for social learning: a relational understanding of adaptive capacity to climate change within organisations* foi escrito por Pelling, High, Dearing, e Smith (2008) trata da capacidade de adaptação das organizações no que diz respeito as alterações climáticas.

Pela expressão *shadow spaces* entende-se os padrões ocultos e implícitos de comportamentos e formas organizacionais que são difíceis de delinear e de controlar racionalmente, relacionados a organização informal, e os autores entendem que estes *shadow spaces* podem contribuir mais para a aprendizagem e inovação nas organizações quando são reconhecidos. O sistema de sombra (*shadow*) foi reconhecido por ter contribuído para a resiliência na região do estudo através do fornecimento de excesso de capacidade, sobreposição de funções, informação e fluxo de recursos e melhorar a governança horizontal.

Dados como desafios os problemas de trabalhar em regimes em que os regulamentos e as normas não refletem as alterações climáticas, a dificuldade em encontrar exemplos de boas práticas de adaptação e o desafio de trabalhar em contextos organizacionais sem um forte apoio da alta administração, os autores destacam a necessidade de desenvolver métodos pelos quais a capacidade adaptativa possa ser construída como um imperativo operacional junto com as demandas existentes de eficiência, transparência, responsabilidade, legitimidade e equidade dentro das organizações locais e as organizações do Estado (nacional, regionais e locais) que formam a arquitetura institucional na qual os atores locais operam.

Destaca-se que é preciso partir de um reconhecimento da necessidade de um maior envolvimento público na governança reflexiva, em direção a identificar os caminhos através dos quais os múltiplos pontos de vista e valores podem ser trazidos para a tomada de decisão para permitir a ação adaptativa no que tange as alterações climáticas. Deve haver o equilíbrio certo entre independência e supervisão. Os autores ressaltam que em nível internacional e no contexto da mitigação, a independência ajuda a legitimar os conhecimentos científicos e contribuições para a formulação de políticas; e a nível local, a independência pode ser muito mais profunda, com o *shadow system* fornecendo um recurso-chave para a promulgação de políticas e regulação, bem como a inovação e aprendizagem.

4.3 CARACTERIZAÇÃO DAS PUBLICAÇÕES NACIONAIS MAIS CITADAS

Após a identificação e caracterização dos artigos mais citados internacionalmente, na Tabela 2 pode-se visualizar os três artigos mais citados na área desta pesquisa, que estão na base de dados e são de autoria e publicações nacionais.

Ressalta-se que o número de citações dos artigos brasileiros é bastante inferior se comparado com as citações dos artigos internacionais. Obviamente, um dos fatores é a questão da língua nativa. Porém, pode-se supor que o pequeno número de citações tem relação com a pequena quantidade de artigos sobre o tema a nível nacional.

Tabela 2 - artigos mais citados nacionalmente

Autores	Nome	Nº de citações
Slomski, V.; Camargo, G. B. de; Amaral Filho, A. C. C. do; Slomski, V. G.	Demonstração do resultado econômico e sistemas de custeamento como instrumentos de evidenciação do cumprimento do princípio constitucional da eficiência, produção de governança e accountability no setor público: Uma aplicação na procuradoria-geral do município de São Paulo.	3
Peres, U. D.	Custos de transação e estrutura de governança no setor público.	3
Robertson, S.; Verger, A.	A origem das parcerias público privada na governança global da educação	3

Fonte: As autoras (2016).

O artigo “A origem das parcerias público privada na governança global da educação”, de Robertson e Verger (2012) trata das parcerias público privadas (PPP) na área da educação, trazendo o fato de que a globalização e a governança da educação por meio das PPP têm gerado debates principalmente pela visão amplamente difundida de que a educação, por ser área prioritária, deve permanecer no setor público e a serviço dos interesses públicos. Os autores abordam a questão do liberalismo econômico e a relação Estado-educação, fazem uma reflexão sobre as parcerias em questão, e em seguida abordam a questão das parcerias público-privadas em educação (PPPE) e a relação com a globalização.

Robertson e Verger (2012) colocam que a abordagem da boa governança critica a excessiva atenção destinada à *eficiência* como critério único para determinar o *valor* para um investimento, uma vez que a preocupação com a *eficiência* pode muito rapidamente levar a danos como práticas trabalhistas injustas, falta de transparência, resultados de má qualidade, e outros. Ainda, destacam, que “a legitimidade das PPPEs, como ferramenta de

governança no desenvolvimento da educação, reside na sua promessa em resolver alguns dos problemas de difícil abordagem, enfrentados pela comunidade relacionada à temática do desenvolvimento” (p. 1143).

Ao abordar a ascensão de atores privados na construção da indústria das PPPEs, os autores destacam que é difícil delimitar até onde a empresa deseja contribuir para o desenvolvimento ou simplesmente se aproveita das oportunidades de negócios. Este modelo tem implicações para o contrato social entre educação e Estado, e demanda questionamentos sobre quem está envolvido na formulação dos problemas da educação e de sua governança. Por fim, citam Jayasuriya (2008), que argumenta que quando a governança está distribuída em vários locais, tanto a governança das PPPs quanto das PPPEs torna-se problemática, pois não fica claro quem é a autoridade ou quem deve ser procurado para prestar contas, por exemplo.

Peres (2007) é autora do artigo “Custos de Transação e Estrutura de Governança no Setor Público”. Este artigo apresenta uma abordagem da economia dos custos de transação aplicada ao setor público. No referencial teórico são trabalhados conceitos relacionados a Nova Economia Institucional, como custos de transação, cuja teoria consiste na busca pela maximização de resultados eficientes a partir do comportamento e de como são coordenados os indivíduos dentro de uma organização; e estruturas de governança, que são os mecanismos criados para coordenar os agentes e conseqüentemente reduzir os custos de transação.

Na sequência, foca-se no setor público, aplicando a realidade dos custos de transação e estruturas de governança, dando ênfase aos atores relevantes para as transações, os custos existentes, e algumas características da governança voltada ao setor público (multiplicidade de principais, multiplicidade de tarefas ligadas às políticas públicas, reduzida competição e complexidade na motivação dos agentes).

Como forma de equacionar parte dos custos de transação presente no setor público, principalmente o oportunismo político, a terceira seção traz como importante a construção de estruturas de governança protegidas da política (despolíticação). Por fim, nas conclusões os autores enfatizam a necessidade de se estabelecer mecanismos externos de incentivo e supervisão para a boa gestão pública.

O artigo de Slomski, Camargo, Amaral Filho e Slomski (2010), intitulado “A demonstração do resultado econômico e sistemas de custeamento como instrumentos de evidenciação do cumprimento do princípio constitucional da eficiência, produção de governança e accountability no setor público: uma aplicação na Procuradoria-Geral do Município de São Paulo”, trata sobre a demonstração do resultado econômico e sistemas de custeamento, e como estes podem ser instrumentos de evidenciação do cumprimento da eficiência, produção de governança e *accountability* no setor público.

Na fundamentação teórica foram abordadas as teorias que estruturam a governança no Estado (Teoria da Firma, Teoria dos Contratos e Teoria da Agência), as questões legais sobre os sistemas de custeamento, e faz-se uma discussão sobre o princípio constitucional da eficiência e da sua evidenciação contábil para a prestação de contas (*accountability*). O estudo teve como base a Procuradoria-Geral do Município de São Paulo (PGMSP), onde foram consultados registros de controle dos serviços prestados e relatórios contábeis referentes ao ano de 2006, para apuração do resultado econômico.

Nos resultados foram apresentadas as receitas econômicas de cada departamento da PGMSP, evidenciados os custos e despesas incorridas, e apurado o resultado econômico. Segundo os autores, os resultados da pesquisa empírica sugerem que o resultado econômico positivo encontrado possibilita a evidenciação do cumprimento do princípio constitucional da eficiência, ao comparar a receita econômica produzida aos custos e despesas incorridos na sua prestação, criando um novo paradigma relacionado aos aspectos de governança e *accountability* na gestão pública, capaz de produzir informação à sociedade e ao administrador público para a tomada de decisões gerenciais.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa buscou identificar as principais características dos artigos que tratam do tema Governança aplicada ao setor público publicados entre os anos de 2006 a 2015, em artigos disponíveis na base de dados *Scopus*. Para responder a questão-problema, o presente artigo objetiva analisar sobre quais óticas (áreas de interesse) a Governança no setor público vem sendo estudada nos últimos 10 anos.

Pretendeu-se, através de um estudo bibliométrico, conhecer as principais características destas publicações com relação ao período, periódicos e instituições que mais publicam sobre o tema, principais autores da área, bem como saber o que se publica em relação à governança no setor público em nível mundial.

Fica claro que o tema está em ascendência, pois o número de publicações relacionadas vem aumentando nos últimos anos. Na Austrália ficam três das instituições que mais publicam sobre o tema, entretanto, o país que mais publica artigos sobre o tema governança no setor público é o Reino Unido, seguido dos Estados Unidos, e, em seguida, a Austrália.

Ao aprofundar os artigos internacionais mais citados, um dos temas abordados trata da questão da confiança no governo, que é fator importante para que os cidadãos confiem nos sites do governo eletrônico, e tem-se que a confiança e intenção de continuar a usar estes sites é parcialmente mediada pela qualidade da informação. O segundo artigo faz uma análise de ferramentas da *web 2.0* (*podcasts*, *RSS*, *vodcast*, *webcast*, *blogs*, vídeos, redes sociais e outros) utilizadas por governos europeus, e destaca-se que a maioria está utilizando das ferramentas pesquisadas para aumentar a transparência. Ambos, portanto, tratam das relações entre governo e sociedade através de tecnologias e uso da internet.

O terceiro artigo trata a governança de modo mais subjetivo, em que os autores ressaltam que em nível internacional e no contexto da mitigação, a independência ajuda a legitimar os conhecimentos científicos e contribuições para a formulação de políticas; e a nível local, a independência pode ser muito mais profunda, e os padrões ocultos e implícitos de comportamentos fornecem um recurso-chave para a promulgação de políticas e regulação, bem como a inovação e aprendizagem nas organizações.

Já a nível nacional, dois dos artigos tratam da relação de governança com aspectos financeiros, um deles apresentando a demonstração de resultado econômico como uma boa ferramenta de demonstração de eficiência, governança e *accountability*, e outro tratando dos custos de transação. O terceiro artigo trata da questão da governança relacionada as parcerias público-privadas, exemplificando com a área de educação, e destacando que com a adoção de PPP não fica claro quem é a autoridade ou quem deve ser procurado para prestar contas dos serviços públicos.

Percebe-se que a nível internacional os artigos buscam a opinião da sociedade quanto as questões relacionadas a governança, destacando os fatores que a sociedade considera importante ou como as organizações transmitem informações àquela, através de pesquisas aplicadas. Ainda, nos artigos internacionais tem-se a questão da governança como um tema já consolidado. Já os artigos brasileiros tratam basicamente de reflexões teóricas acerca do tema, e trazem uma visão do governo sobre como este pode ou deve tratar a questão de governança, ou seja, percebe-se que o tema ainda é insipiente no Brasil, e os estudos buscam mostrar como o governo pode tratar esta questão.

Por fim, tem-se que a questão da governança aplicada ao setor público é um tema quem vem crescendo em número de publicações a nível mundial, e a nível nacional o TCU vem dando atenção ao tema, com publicação de livros com sugestões de ações a serem adotadas pela administração pública para melhorar a eficiencia, governança e *accountability*.

Destaca-se como limitação do presente estudo o fato de terem sido abordados apenas artigos, visto que com a ascensão do tema seria interessante, talvez para próximos estudos, abordar livros e outros documentos publicados por governos de diferentes países. Além disso, para identificar de forma mais ampla os conteúdos abordados dentro do tema, tanto internacional como nacionalmente, pode-se em um próximo estudo analisar mais dos artigos mais citados.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABREU, A. et al. **Governança corporativa para o aprimoramento da gestão Organizacional: um estudo de caso numa empresa metal mecânica.** In: VIII CONVIBRA Administração – Congresso Virtual Brasileiro de Administração, 2011. **Anais...** São Paulo: Instituto Pantex de Pesquisa, 2011.

BONSÓN, E. **Local e-government 2.0: Social media and corporate transparency in municipalities.** Government Information Quarterly, vol. 29, p. 123–132, 2012.

DUARTE, E.; CARDOZO, M. A.; VICENTE, E. F. R. **Governança: uma investigação da produção científica brasileira no período de 2000 a 2009.** Contabilidade, Gestão e Governança, v. 15, n. 1, 2012.

ELSEVIER. **About Scopus.** 2016. Disponível em <<https://www.elsevier.com/solutions/scopus>>. Acesso em: 20 out. 2016.

ELSEVIER. **Scopus.** 2011. Disponível em <<http://www.americalatina.elsevier.com/corporate/scopus.php>>. Acesso em: 20 out. 2016.

GOMIDES, J. E.; SILVA, A. C. **O surgimento da expressão “governance”, governança e governança ambiental: um resgate histórico.** Revista de Ciências Gerenciais, vol. XIII, n. 18, 2009.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA (IBGC). **Código das melhores práticas de governança corporativa.** 5.ed. São Paulo: IBGC, 2015. 108p.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA (IBGC). **Origens da governança corporativa.** 2016. Disponível em <<http://www.ibgc.org.br/index.php/governanca/origens-da-governanca>>. Acesso em: 31 out. 2016

IFAC. **From crisis to confidence: good regulation, governance, and culture.** London: IFAC, 2016.

IFAC. **Governance in the Public Sector: A Governing Body Perspective.** Estudo 13. Nova York: IFAC/PSC, 2001.

KISSLER, L.; HEIDEMANN, F. G. **Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade?** Revista de Administração Pública, v. 40, n. 3, p. 479-499, 2006.

PELLING, M.; HIGH, C.; DEARING, J.; SMITH, D. **Shadow spaces for social learning: a relational understanding of adaptive capacity to climate change within organisations.** Environment and Planning, vol. 40, p. 867-884, 2008.

PERES, U. D. Custos de Transação e Estrutura de Governança no Setor Público. **Revista Brasileira de Gestão de Negócios**, São Paulo, vol. 9, n. 24, p. 15-30, maio-ago. 2007.

PRODANOV, C. C.; FREITAS, E. C. **Metodologia do trabalho científico: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico.** 2. ed. Novo Hamburgo: Feevale, 2013.

ROBERTSON, S.; VERGER, A. A origem das parcerias público-privada na governança global da educação. **Educ. Soc., Campinas**, v. 33, n. 121, p. 1133-1156, out.-dez. 2012.

SLOMSKI, V. *et al.*. **Governança corporativa e governança na gestão pública.** São Paulo: Atlas, 2008. 198 p.

SLOMSKI, V. *et al.* A demonstração do resultado econômico e sistemas de custeamento como instrumentos de evidenciação do cumprimento do princípio constitucional da eficiência, produção de governança e accountability no setor público: uma aplicação na

Procuradoria-Geral do Município de São Paulo. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, vol. 44, n. 4, p. 933-957, jul./ago. 2010.

STREIT, R. E.; KLERING, L. R. (2005) Governança pública sob a perspectiva dos sistemas complexos. In: Encontro da Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração, Brasília, DF. **Anais...** Brasília: EnANPAD, 2005.

THOMPSON, S. H. T.; SHIRISH, C. S.; LI, J. **Trust and Electronic Government Success: An Empirical Study. Journal of Management Information Systems**, vol. 25, n. 3, p. 99–131, 2009.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). **Governança Pública: referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública e ações indutoras de melhoria**. Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014. 96 p.