

## GOVERNANÇA PÚBLICA EM FOCO: ANÁLISE DAS PUBLICAÇÕES DE MAIOR IMPACTO

**Carlos Francisco Oliveira Nunes<sup>1</sup>**

**João André Rigo<sup>2</sup>**

**Patrícia de Sá Freire<sup>3</sup>**

**Resumo:** Governança Pública - Gov.P, segundo o Tribunal de Contas da União do Brasil, é um sistema que determina o equilíbrio de poder entre múltiplos agentes para a solução de problemas complexos e garantia de prevalência do bem comum, agindo através de mecanismos de liderança, estratégia e controle. Trata-se de um constructo, amplamente, discutido na literatura, com fortes implicações sociais. O objetivo do presente trabalho é descrever o perfil das publicações mais citadas (n=1.972) na série histórica sobre Gov.P. Para tanto, realizou-se estudo descritivo, de abordagem quali-quantitativa do tipo revisão bibliométrica. Os resultados alcançaram o objetivo proposto e revelaram a importância do tema “processos democráticos” e a centralidade do tema “estabilidade política”.

*Palavras-chave: Governança Pública; WGI; Democracia; Bibliometria.*

**Abstract:** Public Governance - Gov.P, according to the Court of Auditors of the Union of Brazil, is a system that determines the balance of power between multiple agents to solve complex problems and guarantee the prevalence of the common good, acting through mechanisms of leadership, strategy and control. It is a construct widely discussed in the literature, with strong social implications. The aim of this paper is to describe the profile of the most cited publications (n=1,972) in the historical series on Gov.P. For that, a descriptive study was carried out, with a quali-quantitative approach of the bibliometric review type. The results achieved the proposed objective and revealed the importance of the theme “democratic processes” and the centrality of the theme “political stability”.

*Keywords: Public Governance; WGI; Democracy; Bibliometrics.*

**Resumen:** Gobernanza Pública - Gov.P, según el Tribunal de Cuentas de la Unión de Brasil, es un sistema que determina el equilibrio de poder entre múltiples agentes para resolver problemas complejos y garantizar la prevalencia del bien común, actuando a través de mecanismos de liderazgo, estrategia y control. Es un constructo ampliamente discutido en la literatura, con fuertes implicaciones sociales. El objetivo de este trabajo es describir el perfil de las publicaciones más citadas (n=1.972) en la serie histórica sobre Gob.P. Para ello, se realizó un estudio descriptivo, con un enfoque cuali-cuantitativo del tipo revisión bibliométrica. Los resultados lograron el objetivo propuesto y revelaron la importancia del tema “procesos democráticos” y la centralidad del tema “estabilidad política”.

*Palabras clave: Gobernanza Pública; WGI; Democracia; Bibliometría.*

---

<sup>1</sup> Programa de Pós-graduação em Engenharia, Gestão e Mídia do Conhecimento (PPGEGC), UFSC, Florianópolis – Brasil. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2827-898X>. e-mail: carlosnunes.ad@gmail.com

<sup>2</sup> Programa de Pós-graduação em Engenharia, Gestão e Mídia do Conhecimento (PPGEGC), UFSC, Florianópolis – Brasil. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2292-6202>. e-mail: joaoandrerigo@gmail.com

<sup>3</sup> Programa de Pós-graduação em Engenharia, Gestão e Mídia do Conhecimento (PPGEGC), UFSC, Florianópolis – Brasil. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9259-682X>. e-mail: patricia.sa.freire@ufsc.br

## 1 INTRODUÇÃO

Os repetitivos quadros de crise (econômicas, políticas e sociais) fomentaram, na segunda metade do séc. XX, importantes discussões a respeito do papel do Estado e das formas de administrar a república, do latim: *res publica* (coisa pública, coisa do povo). As formas tradicionais de atuação estatal já não se mostravam adequadas para a superação da ineficiência e desconfiança que havia se instaurado. A administração pública foi convocada a repensar seus valores e estratégias, sobretudo, repensar seus resultados em um largo movimento de questionamento do modelo burocrático weberiano vigente (Secchi, 2009).

A partir desse contexto fático, desenvolveu-se um novo constructo, o de Governança Pública - Gov.P, que surgiu como contraponto às concepções administrativas mais vetustas. Nesse sentido, Teixeira e Gomes (2019, p.3) afirmam que “as crises supramencionadas [...] estimularam a busca de soluções em prol de *accountability*, transparência, eficiência e governança”.

Em seu processo de consolidação, o novo constructo de governança é bem ilustrado por Graham *et al.* (2003, p. 1) e na fala do então secretário-geral da ONU:

O secretário-geral ONU, Kofi Annan, reflete um crescente consenso quando afirma que “a boa governança é talvez o fator mais importante para erradicar a pobreza e promover o desenvolvimento”. Não surpreendentemente, governança, como termo, progrediu da obscuridade para uso generalizado, particularmente na última década. (tradução livre)

Governança Pública é, portanto, um fenômeno complexo que não se encerra em si, mas abre-se de forma sistêmica ao ambiente, na busca de interpretá-lo. Trata-se de um amplo movimento em que o Estado passou a buscar maior legitimidade para si e para suas ações, adotando, para isso, medidas de participação social e de eficiência econômica.

Embora a Gov.P tenha se tornado, reconhecidamente, uma imprescindível questão de Estado, não há um só modelo de governança, ela varia de acordo com o contexto e os contextos são infintos. Como bem aponta Teixeira e Gomes (2019, p.9) “a dificuldade de conceituar a governança é diretamente proporcional aos diferentes tipos de organizações e *stakeholders* existentes”. Secchi (2009, p.11), por sua vez, alerta que a definição de governança “gera ambiguidades entre diferentes áreas do conhecimento”.

Em razão da relevância da Gov.P, uma grande variedade de artigos científicos vem sendo publicada sobre o tema, e essa multiplicidade de olhares, como é de se esperar, tem gerado divergências conceituas que variam a depender das instâncias de análise e das ideologias escolhidas, o que pode gerar confusão e incerteza.

Desse cenário, decorre a justificativa do presente trabalho, que tem o objetivo de descrever o perfil bibliométrico dos 1.972 trabalhos mais citados na série histórica sobre Governança Pública.

Este trabalho está dividido em seis seções. Inicia com uma introdução, contextualizando e justificando a relevância de um estudo bibliométrico sobre Gov.P. Em seguida, desenvolve-se a fundamentação teórica necessária para a abordagem do tema. Na terceira seção, encontra-se a metodologia, onde são apresentados conceitos importantes para a bibliometria, bem como os procedimentos metodológicos específicos deste artigo. A quarta seção traz os resultados da pesquisa. Por fim, a quinta e a sexta seções são responsáveis, respectivamente, por traçar a discussão entre os achados e as considerações finais.

## **2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA**

A ideia de governança pública tem origem nos anos 1980, inicialmente, através do movimento de governança corporativa do setor privado, vindo a ser, no final da década, adaptada ao setor público por instituições internacionais como a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE e a Federação Internacional de Contadores - IFAC (Cavalcanti & Luca, 2013; Secchi, 2009).

Para o TCU, Tribunal de Contas da União (Brasil, 2020, p.29), a “crise fiscal mundial dos anos 1980, favoreceu o desenvolvimento do modelo de administração pública gerencial” e as crises financeiras, dos anos 1990, “criaram demanda para formalização dos primeiros padrões mundiais de governança”.

De fato, a ideia central que sustenta toda governança é mais remota, data da década de 1930, com a teoria da agência desenvolvida, originalmente, por Berle e Means, em obra de 1933 (Cavalcanti & Luca, 2013; Teixeira & Gomes, 2019). Essa teoria se propôs minimizar os eventuais conflitos de interesses entre os gestores dos bens e os verdadeiros proprietários (Paludo & Oliveira, 2021). No Brasil, o tema se desenvolveu, sobretudo, a partir de 1998, em razão da Emenda Constitucional nº 19, que acrescentou a eficiência como princípio jurídico explícito da administração pública (Brasil, 1988).

De 1998 até hoje, o tema da governança evoluiu muito e se desdobrou em ramos variados. Hoje fala-se em Governança Participativa (Fung & Wright, 2001; Newig & Fritsch, 2009), Governança Multinível (Bulkeley & Betsill, 2005; Kempner-Moreira *et al.*, 2022), Governança Ambiental e Social (Friede *et al.*, 2015; Fatemi *et al.*, 2018), Governança do Conhecimento (Fey & Birkinshaw, 2005; Fang *et al.*, 2013), Governança da Aprendizagem

(Nooteboom, 2000; Crona & Parker, 2012), entre tantas outras, cada uma consistindo em um campo de pesquisa próprio.

Isso nos leva ao reconhecimento de que existem, múltiplas dimensões de análise sendo estudadas em pesquisas científicas heterogêneas. De fato, a depender da convicção, do nível de abordagem e do problema concreto a ser enfrentado, através de políticas públicas, novos conceitos de governança surgem, abordagens são atualizadas e novos modelos se anunciam.

A problematização deste trabalho decorre dessas polissemias. Como será demonstrado, existem dezenas de milhares de trabalhos já publicados sobre Gov.P. Assim, acredita-se que uma pesquisa sintetizadora tem o potencial de revelar traços importantes, visíveis apenas quando se analisa uma grande quantidade de registros.

Este trabalho se propõe, portanto, a descrever o perfil bibliométrico dos 1972 trabalhos mais citados na série histórica sobre Governança Pública, analisando e sintetizando os principais periódicos e autores, as redes de colaboração, as obras mais relevantes e as dimensões de análise mais comuns, tendo por referência os indicadores do Banco Mundial.

### 3 METODOLOGIA

Para o alcance do objetivo desta pesquisa, optou-se por uma revisão de literatura de abordagem quali-quantitativa, de caráter bibliométrico e objetivo descritivo, que visa auxiliar a compreensão do panorama geral acerca dos estudos científicos que tratam de Gov.P.

Explica-se que a bibliometria é técnica consolidada na literatura científica, sendo adequada para casos complexos e polissêmicos como é o caso da governança pública. Café e Bräscher (2008, p.54) definem a bibliometria como “um conjunto de leis e princípios aplicados a métodos estatísticos e matemáticos que visam o mapeamento da produtividade científica de periódicos, autores e representação da informação”.

Para desenvolvimento de uma revisão metodologicamente assertiva, iniciou-se a pesquisa pelo mapeamento e definição das palavras-chave, tanto descritores (vocabulário controlado) quanto em linguagem natural (vocabulário não controlado), para a construção da sintaxe de busca.

Foram feitas consultas aos tesouros da Unesco, *Science Direct Elsevier*, *Eurovoc* e ao Vocabulário Controlado USP, bem como o mapeamento de possíveis palavras-chave através de artigos, previamente identificados pelos autores nas bases de dados eletrônicas, e de literatura cinzenta. Não foi feito qualquer recorte espacial, temporal ou de linguagem. Para a *string* de busca, fez-se uso de palavras em inglês, espanhol e português, objetivando maior alcance.

A busca considerou e incluiu termos relativos à governança pública, bem como alguns de seus elementos caracterizadores. Destaca-se, nesse sentido, a utilização dos seis indicadores de governança do Banco Mundial, o *Worldwide Governance Indicators - WGI*, que, desde 1996, analisa a governança de mais de 200 países a partir dos seguintes itens: (i) Voz e Responsabilidade; (ii) Estabilidade Política e Ausência de Violência; (iii) Eficácia do Governo; (iv) Qualidade Regulatória; (v) Estado de Direito; (vi) Controle da Corrupção.

Incluiu-se os indicadores WGI na sintaxe de busca em virtude de permitirem uma avaliação objetiva e ampla da qualidade da governança internacional e o desempenho dos governos. Eles são construídos a partir centenas de variáveis individuais, retiradas de uma ampla variedade de fontes de dados que são agregadas em forma de índices para aferir a governança pública no mundo. Assim sendo, em setembro de 2022, definiu-se a estratégia de busca pela seguinte sintaxe: (“*Public Governance*” or “*Gobernanza Pública*” or “*Gobernabilidad Pública*” or “*Governança Pública*” or “*Public Accountability*” or “*Political Stability*” or “*Estabilidad Política*” or “*Estabilidade Política*” or “*Government Effectiveness*” or “*Efectividad Gubernamental*” or “*Efectividad del Gobierno*” or “*Eficácia Governamental*” or “*Eficácia do Governo*” or “*Regulatory Quality*” or “*Calidad Regulatoria*” or “*Qualidade Regulatória*” or “*Rule of Law*” or “*Estado de Derecho*” or “*Estado de Direito*” or “*Estado Democrático de Direito*” or “*Control of Corruption*” or “*Control de la Corrupción*” or “*Controle da Corrupção*” or “*Controle de Corrupção*”). A busca foi direcionada aos campos: título, resumo e palavras-chave dos documentos constantes nas bases de dados.

Após pesquisa nas bases da *Scopus*, *Web of Science* e *Scielo*, por fim, optou-se pelas bases de dados da *Scopus*, por ser a que trouxe maior número de resultados e de citações totais.

Foi estabelecido, como critério de inclusão, a necessidade de a publicação, recuperada pela sintaxe de busca, estar entre os 2.000 trabalhos mais citados. Escolheu-se esse recorte, por reconhecer que são aqueles que mais impactam as análises sobre o constructo tratado e, portanto, indispensáveis à compreensão do tema.

Como critério de exclusão, considerou-se os trabalhos do tipo: editorial, carta, nota e errata, afastados em virtude de sua natureza mais resumida e sem um completo detalhamento metodológico. Foram identificados 28 trabalhos dentre essas categorias.

O *portfólio* deste trabalho, portanto, é o resultado das 2.000 pesquisas mais citadas menos as 28 eliminações pelo critério de exclusão, restando 1.972 trabalhos a partir dos quais as análises têm o condão de descrever como a comunidade acadêmica, nacional e internacional, tem trabalhado o tema da Governança Pública.

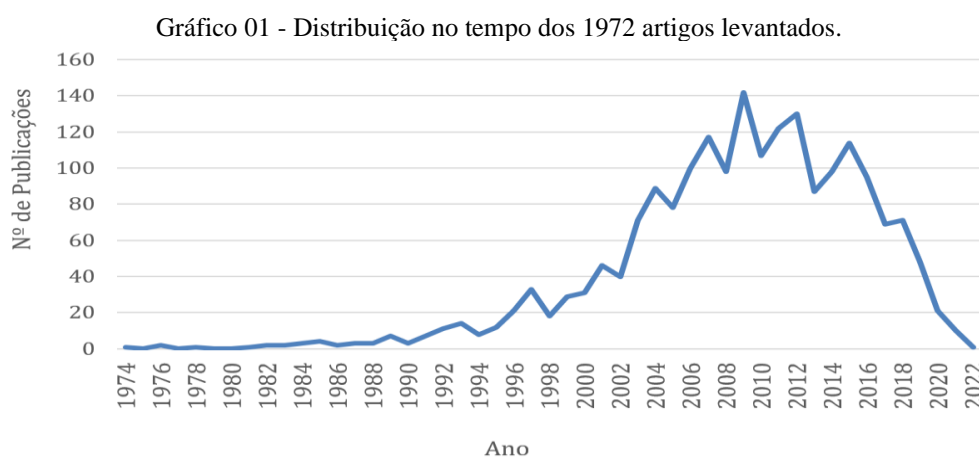
Como possíveis limitações do estudo, destacam-se: a) a estratégia de incluir apenas as publicações de alto impacto ( $n$  inicial = 2.000), o que pode preterir pesquisas mais recentes; b) a coleta de dados restrita às bases eletrônicas da *SCOPUS*; c) a possibilidade de falsos positivos, pois a sintaxe de busca pode ter incluído trabalhos que tratem, mais especificamente, de gestão pública do que de governança pública; d) a possibilidade de falsos negativos, pela não inclusão de eventuais trabalhos que tratem sobre governança pública, mas que não fazem uso de nenhuma das expressões da sintaxe em seu título, resumo ou palavras-chave. As duas últimas questões são esperadas ao se tratar de um tema polissêmico e pouco uníssono como a Gov.P.

Um adendo importante é o fato de o WGI do Banco Mundial não ser uma unanimidade na comunidade científica. Como bem apontam Buta e Teixeira (2019), muitos pesquisadores tecem críticas à sua metodologia.

Utilizou-se, neste trabalho, o programa RStudio, versão 1.4; ambiente RScript, versão 4.1.0; Pacote R Bibliometrix; Microsoft Excel 2019 e análises provenientes das próprias bases de dados *Scopus*. Tudo com foco nos trabalhos científicos publicados até 10/09/2022.

## 4 RESULTADOS

Em 1974, aparece a primeira publicação do *portfólio*, a qual versa sobre estabilidade política (Brooks, 1974), um dos já referidos indicadores de governança do Banco Mundial. Todavia, foi a partir da década de 1990 que o tema Gov.P passou a ganhar maior desenvolvimento acadêmico, em uma tendência de crescimento que se seguiu até 2009. Neste ano, alcançou-se o recorde do número de publicações entre as mais citadas, a saber 142.



Fonte: Elaborada pelos autores.

Importante esclarecer que, a despeito do gráfico 01 mostrar uma queda contínua no número de artigos, a partir de 2015, a tendência geral é de crescimento ininterrupto no número

de publicações até a data de submissão deste artigo. A referida queda decorre apenas de o recorte dos artigos ter se dado nos trabalhos mais citados.

Quanto aos periódicos mais relevantes para o tema, o (i) *Journal World Development* foi o que mais publicou sobre Gov.P, com um total de 33 artigos. Em seguida, (ii) *Democratization* e (iii) *Public Administration*, cada qual com 16 artigos entre os mais citados. A tabela 01, apresenta as dez principais fontes.

Tabela 01 – os dez periódicos com maior número de publicações entre os mais citados

| <b>Bradford Law</b> | <b>Periódico</b>                      | <b>Índice H</b> | <b>Índice G</b> | <b>Citações</b> | <b>Nº de Publicações</b> |
|---------------------|---------------------------------------|-----------------|-----------------|-----------------|--------------------------|
| 1º                  | World Development                     | 28              | 33              | 2443            | 33                       |
| 2º                  | Democratization                       | 16              | 16              | 1078            | 16                       |
| 3º                  | Public Administration                 | 16              | 16              | 2322            | 16                       |
| 4º                  | Energy Policy                         | 15              | 15              | 1252            | 15                       |
| 5º                  | Comparative Political Studies         | 14              | 14              | 1208            | 14                       |
| 6º                  | American Political Science Review     | 12              | 12              | 1790            | 12                       |
| 7º                  | European Journal Of Political Economy | 12              | 12              | 1099            | 12                       |
| 8º                  | Human Rights Quarterly                | 12              | 12              | 638             | 12                       |
| 9º                  | Journal Of Cleaner Production         | 12              | 12              | 634             | 12                       |
| 10º                 | Journal Of European Public Policy     | 12              | 12              | 622             | 12                       |

Fonte: Elaborada pelos autores.

A Lei de Bradford permite a identificação do núcleo de periódicos mais produtivos em uma área. A ela acrescentou-se a estratificação dos índices G e H. Sendo, esse último, uma das mais disseminadas formas de aferir produtividade (Barreto *et al.*, 2013), pois tem a vantagem de associar a quantidade de publicações com a qualidade delas.

Com relação ao número de autores, 3.347 pesquisadores foram responsáveis pelos 1.972 trabalhos. Registra-se ainda que 20,4% das pesquisas contaram com parcerias internacionais e 907 artigos foram escritos por apenas um autor.

Tabela 02 – Os 10 autores com maior fator de impacto e número de citações

| <b>N</b> | <b>Autor</b>   | <b>Índice H</b> | <b>Índice G</b> | <b>Total de Citações</b> | <b>Nº de Publicações</b> | <b>Início das Publicações</b> |
|----------|----------------|-----------------|-----------------|--------------------------|--------------------------|-------------------------------|
| 1        | Asongu S.A     | 17              | 17              | 1095                     | 17                       | 2012                          |
| 2        | Voigt S.       | 8               | 8               | 512                      | 8                        | 2003                          |
| 3        | Hildebrandt M. | 7               | 7               | 343                      | 7                        | 2008                          |
| 4        | Nwachukwu J.C. | 7               | 7               | 464                      | 7                        | 2016                          |
| 5        | Waldron J.     | 7               | 7               | 613                      | 7                        | 1989                          |
| 6        | Sørensen E.    | 6               | 6               | 816                      | 6                        | 2009                          |
| 7        | Torfin J.      | 6               | 6               | 869                      | 6                        | 2009                          |
| 8        | Dyzenhaus D.   | 5               | 5               | 393                      | 5                        | 1997                          |
| 9        | Knack S.       | 5               | 5               | 1699                     | 5                        | 1996                          |
| 10       | Morlino L.     | 5               | 5               | 249                      | 5                        | 2004                          |

Fonte: Elaborada pelos autores.

Também, vale descrever como os países têm produzido sobre o tema, utilizando a filiação de origem dos autores como critério. Dentre os 86 países mapeados, destacam-se, pelo maior número de artigos no universo dos mais citados: Estados Unidos (1.118); Reino Unido (471); Austrália (148); Alemanha (143); Países Baixos (133); Canadá (117); Itália (88); China (83); Suécia (56); e Bélgica (44).

O Brasil ocupa a 20ª colocação, acumulando 24 artigos entre os 1.972 mais citados sobre Gov.P. O primeiro artigo com participação brasileira foi publicado em parceria com dois pesquisadores americanos, a saber Lederman *et al.* (2005), atualmente, com 298 citações<sup>4</sup>. Entre esses 24 artigos, os cinco mais citados são os seguintes.

Quadro 01 – Os cinco trabalhos mais citados com autoria filiada a instituições brasileiras

| Nº | Título   | Autor/Ano                                      | Instituição BR   | Total de citações |
|----|--|--|--|-------------------|
| 1  | Accountability and corruption: political institutions matter                             | Lederman, Loayza e Soares (2005)               | PUC-RJ   | 298               |
| 2  | The roles and movements of actors in the deforestation of Brazilian Amazonia             | Fearnside P. M. (2008)                         | Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia – INPA.  | 175               |
| 3  | Effects of governance on availability of land for agriculture and conservation in Brazil | Sparovek, Barretto, Matsumoto e Berndes (2015) | Universidade de São Paulo (USP). Laboratório Nacional de Ciência e Tecnologia do Bioetanol (CTBE) The Nature Conservancy of Brazil (TNC) | 52                |
| 4  | Modelos organizacionais e reformas da administração pública                              | Secchi, L. (2009)                              | Unochapecó   | 40                |
| 5  | Pervasive legal threats to protected areas in Brazil                                     | Marques e Peres (2015)                         | Câmara Legislativa do Distrito Federal, Brasília.  | 34                |

Fonte: Elaborada pelos autores.

Vistos os periódicos, os autores e os países mais importantes, passa-se à síntese dos dez trabalhos mais citados. O quadro 02, apresenta a identificação e a categorização de cada um deles segundo indicadores do WGI.

Quadro 02 – Os 10 documentos mais citados sobre Governança Pública em toda série histórica

| Nº | Autor                     | Ano  | Título  | Dimensão WGI de Destaque <sup>5</sup>   | Nº de Citação |
|----|---------------------------|------|---|---|---------------|
| 1º | Barro R.J.                | 1991 | Economic Growth in a Cross Section of Countries                 | Democracia e seus processos   | 5399          |
| 2º | Hood C.                   | 1995 | The “new public management” in the 1980s: Variations on a theme | Capacidade para políticas públicas eficientes                                 | 2211          |
| 3º | Herrmann, Thöni e Gächter | 2008 | Antisocial Punishment Across Societies                          | Capacidade para políticas públicas eficientes;<br>Respeito as normas impostas | 1041          |

<sup>4</sup> Os cálculos de citação foram feitos com as informações da *Scopus*, embora tenha sido encontrada discrepância em relação a outras fontes, tais como Google Acadêmico, que informa um total de 854 citações.

<sup>5</sup> Classificação da obra segundo critérios de governança com maior destaque no texto base. Não significa exclusividade da dimensão. Critérios adaptados de Kaufmann, Kraay e Mastruzzi (2011).



|     |                             |      |   |   |      |
|-----|-----------------------------|------|---|---|------|
| 4º  | Sassen S.                   | 2008 | Territory, Authority, Rights: From Medieval to Global Assemblages                       | Democracia e seus processos   | 1037 |
| 5º  | Kaufmann, Kraay e Mastruzzi | 2011 | The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues                  | Democracia e seus processos;<br>Capacidade para políticas públicas eficientes;<br>Respeito as normas impostas | 962  |
| 6º  | Bovaird T.                  | 2007 | Beyond Engagement and Participation: User and Community Coproduction of Public Services | Democracia e seus processos   | 959  |
| 7º  | Weingast B.R.               | 1997 | The Political Foundations of Democracy and the Rule of the Law                          | Democracia e seus processos   | 871  |
| 8º  | Ploeg F.                    | 2011 | Natural Resources: Curse or Blessing?   | Capacidade para políticas públicas eficientes;<br>Respeito as normas impostas.                                | 845  |
| 9º  | Rose N.                     | 2000 | Government and Control  | Capacidade para políticas públicas eficientes.  | 821  |
| 10º | Barro R.J.                  | 1996 | Democracy and growth  | Democracia e seus processos   | 815  |

Fonte: Elaborada pelos autores.

Analisando os dez trabalhos mais citados, é possível identificar que os temas de maior destaque no estudo da Gov.P estão relacionados com: (i) cumprimento de normas, (ii) capacidade organizacional para políticas públicas eficientes, e (iii) processos democráticos. Este último, com 60% de frequência, na amostra dos 10 artigos mais importantes (quadro 02).

A codificação das dimensões de análise foi realizada a partir dos indicadores WGI do Banco Mundial e do trabalho de Kaufmann *et al.* (2011), associando-se cada um dos seis indicadores do Banco Mundial às três dimensões de análise citadas no quadro 2. Para melhor compreensão, o quadro 03 apresenta detalhamento sobre a composição das dimensões WGI.

Quadro 03 – Dimensões de análise segundo indicadores de governança WGI

| Nº | Dimensão de Análise  | Indicador de Governança do Banco Mundial Correspondente                               |
|----|--|---|
| 1  | Democracia e seus processos                                  | Voz e Responsabilidade<br>Estabilidade Política e Ausência de Violência ou Terrorismo |
| 2  | Capacidade organizacional para políticas públicas eficientes | Eficácia do Governo<br>Qualidade Regulatória  |
| 3  | Respeito às normas impostas                                  | Estado de Direito<br>Controle de Corrupção  |

Fonte: Adaptado de Kaufmann *et al.* (2011).

Após a análise dos dez documentos mais importantes, pode-se descrever que Barro (1991), o mais citado entre as referências, aborda a importância do capital humano para o desenvolvimento econômico dos países e como as taxas de instabilidade política são inversamente proporcionais às taxas de crescimento e investimento; Hood (1995) foca em entender o amadurecimento, não uniforme, do novo paradigma de gestão pública gerencial (*New Public Management* - NPM) entre os países da OCDE na década de 1980; Herrmann *et al.* (2008) demonstram a existência de um comportamento generalizado de punir indivíduos que

se comportam de forma pró-social, relacionando esse comportamento sancionador com baixa qualidade regulatória e com deficiências do Estado de Direito, as quais desestimulariam a cooperação; Sassen (2008) desenvolve teoria sobre como o processo de globalização muda o locus de poder e autoridade dentro e fora dos Estados nacionais; Kaufmann *et al.* (2011) apresentam a metodologia do banco mundial para construir os seus seis indicadores de governança; Bovaird (2007) discute a importância do papel da coprodução para o planejamento e a gestão de serviços públicos; Weingast (1997), contribui com sua teoria sobre os fundamentos da estabilidade democrática, destacando, para isso, a importância de um equilíbrio autoimposto ao Estado por grupos distintos da sociedade; Ploeg (2011) trata sobre o impacto, nem sempre positivo, das riquezas naturais no desenvolvimento de um país, correlacionando possíveis malefícios com baixa qualidade regulatória, corrupção e fragilidade do Estado de Direito; Rose (2000) faz um ensaio teórico sobre as formas liberais de controle de indivíduos que não se adequam à moral da sociedade; Barro (1996), em seu segundo artigo dessa lista, apresenta pesquisa sobre os efeitos substanciais do desenvolvimento econômico no fortalecimento de democracias, apontando que o inverso não é idêntico, ou seja, que mais democracia não implica, necessariamente, em maior crescimento econômico.

Por fim, considerando os resumos e as palavras-chave dos 1.972 trabalhos mais citados, percebe-se que os indicadores do Banco Mundial são recorrentes e interconectados. A tabela 4, abaixo, demonstra a representatividade de cada um dos seis indicadores WGI nas obras pesquisadas. Para categorização, analisou-se expressões com um, dois ou três termos e que apareceram, no mínimo, quatro vezes em, pelo menos, dois artigos distintos, tanto nos resumos quanto nas palavras-chave dos autores.

Tabela 03 – Representatividade de cada indicador WGI nas publicações mais citadas

| Nº | Indicador (WGI)  | Nas Palavras-chave     |    | Nos Resumos            |    |
|----|--|------------------------|----|------------------------|----|
|    |  | Frequência e Colocação |    | Frequência e Colocação |    |
| 1  | <i>Voice and Accountability</i>                              | 68                     | 3º | 677                    | 2º |
| 2  | <i>Political Stability and Absence of Violence/Terrorism</i> | 23                     | 4º | 561                    | 4º |
| 3  | <i>Government Effectiveness</i>                              | 18                     | 5º | 184                    | 5º |
| 4  | <i>Regulatory Quality</i>                                    | 10                     | 6º | 101                    | 6º |
| 5  | <i>Rule of Law</i>   | 157                    | 1º | 1225                   | 1º |
| 6  | <i>Control of Corruption</i>                                 | 80                     | 2º | 640                    | 3º |

Fonte: Elaborada pelos autores.

A análise mais acurada sugere ainda que há um indicador, em particular, que se destaca como possível elo entre os cinco demais, a saber: “Estabilidade Política”. Explica-se: ele ocupa uma posição de centralidade no desenvolvimento dos demais indicadores, o que se depreende da frequência de orações, contendo trigramas tais como: “*political stability regulatory*”;

“*political stability corruption*”; “*stability government effectiveness*”; “*accountability political stability*”. Fato que não se repete nos demais indicadores.

## 5 DISCUSSÃO

A ideia de governança pública tem origem nos anos 1980, através do movimento de governança corporativa do setor privado, sendo, no final da década, adaptada ao setor público por instituições internacionais como a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE e a Federação Internacional de Contadores - IFAC (Cavalcanti & Luca, 2013; Secchi, 2009).

Pesquisas sobre como governar os problemas multiescalares, de uma sociedade formada por redes, se multiplicam nos campos da administração pública, direito, sociologia, ciências políticas, psicologia, ciências ambientais etc. Contudo, a forma como o tema é definido e como suas escalas<sup>6</sup> são tratadas varia, substancialmente, dentro e entre esses campos (Termeer *et al.*, 2010).

A análise de temas complexos e polissêmicos torna-se mais pragmática ao ser relacionada a indicadores. Estes desempenham um papel fundamental na compreensão de problemas complexos, pois fornecem uma maneira objetiva de medir e avaliar múltiplas dimensões de um fenômeno. Em situações complexas, onde várias variáveis estão interconectadas e influenciam os resultados, os indicadores oferecem uma abordagem estruturada para capturar e analisar dados relevantes (Meadows, 2008).

Aqui, destacou-se os *Worldwide Governance Indicators* – WGI, do Banco Mundial, que, embora recebam críticas metodológicas (Buta & Teixeira, 2019), são de suma importância para a Gov.P, pois fornecem uma ferramenta abrangente e objetiva para avaliar a qualidade da governança em diferentes países e ao longo do tempo. Esses indicadores abordam múltiplas dimensões da governança, incluindo a efetividade do governo, a estabilidade política, a qualidade regulatória, o controle da corrupção, o Estado de Direito e a responsabilidade do governo.

Esses indicadores, além de permitir que formuladores de políticas e especialistas em governança avaliem o desempenho dos governos, identifiquem áreas de força e fraqueza e obtenham insights para aprimorar a qualidade da governança em diversas esferas, também permitem que pesquisadores identifiquem a área de concentração dos estudos publicados.

---

<sup>6</sup> Escalas são unidades de análise utilizadas para medir e estudar um fenômeno, como as dimensões espaciais, temporais, quantitativas ou analíticas (Termeer *et al.* 2010).

Assim, ao associar cada um dos seis indicadores do Banco Mundial às três dimensões de análise destacadas por Kaufmann *et al.* (2011): i) cumprimento de normas, ii) capacidade organizacional para políticas públicas eficientes, e iii) democracia e seus processos, foi possível perceber a importância do tema “processos democráticos” e a centralidade do tema “estabilidade política”

A partir dos resultados do presente trabalho, também foi possível evidenciar a interdisciplinaridade dos estudos que, dada a complexidade dos seus fatores de influência, permeiam muitos temas e subtemas, em uma perspectiva abrangente e profunda sobre diversos aspectos da governança pública.

O aprofundamento de análise, na amostra dos dez artigos mais citados sobre governança pública, revelou uma rica diversidade de tópicos e perspectivas que abrangem desde o desenvolvimento econômico e políticas regulatórias até questões sociais e éticas. Estudos analisados ressaltam a importância do capital humano no crescimento econômico dos países, bem como a necessidade de equilíbrio político para garantir o progresso econômico e o desenvolvimento sustentável.

Outra perspectiva é a influência da globalização no poder e na autoridade, tanto dentro quanto fora dos Estados nacionais (Sassen, 2008). Essa análise ressalta a importância de uma abordagem mais abrangente e global para entender as dinâmicas políticas e econômicas que afetam a governança pública em escala internacional.

Além disso, a revisão bibliométrica destaca a relevância da cooperação e da coprodução na gestão de serviços públicos, enfatizando a participação ativa dos cidadãos na formulação e implementação de políticas. A discussão sobre a estabilidade democrática destaca a importância de um equilíbrio autoimposto ao Estado por grupos distintos da sociedade para sustentar sistemas democráticos resilientes (Weingast, 1997).

Ao lançar luz, por exemplo, sobre os desafios enfrentados por nações ricas em recursos naturais, relacionando possíveis malefícios, como corrupção e fragilidade do Estado de Direito, com o impacto do desenvolvimento econômico nesses contextos, os estudos ampliam a perspectiva de compreensão das complexidades da governança pública e ressaltam a importância de considerar questões éticas e morais na formulação de políticas públicas.

De fato, as abordagens à governança pública estão fortemente relacionadas aos vínculos institucionais do Estado de Direito, de democracia, de combate à corrupção, de qualidade regulatória, de eficácia do governo e de estabilidade política. Sendo, essa última, ao que parece, a mais transversal de todas.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A governança pública é dialógica, ela existe para suportar em seu bojo duas lógicas antagônicas. A lógica do proprietário, que, no caso do Estado, é o cidadão (também denominado Principal) e a lógica do administrador, do gestor público (também denominado Agente). Fazer com que essas duas lógicas coexistam em harmonia sem que o sistema imploda é a função da Gov.P.

Entende-se a governança pública como constructo dos mais sensíveis à coesão social, dispondo de potencial para transformar a forma como Estado se relaciona com o cidadão, seus objetivos e seus próprios fundamentos de validade. Ela convoca o Estado a repensar seus processos e suas entregas. Essa convocação encontra robusto suporte da literatura científica, que vem, há mais de 30 anos, traçando um diálogo com a tríade Estado-Sociedade-Mercado.

É, contudo, relevante chamar atenção à pluralidade de definições dadas à Gov.P, pois as palavras escolhidas repercutem no entendimento e no direcionamento, tanto da teoria quanto da prática, do constructo, evidenciando bases teóricas e ideologias subjacentes. Nas palavras de Teixeira e Gomes (2019, p.522) “o conceito de governança é significativo na construção dos pressupostos da reforma estatal”.

Nas abalizadas lições de Kempner-Moreira *et al.* (2022), a governança pública “promove melhor aplicação dos recursos, maior transparência e avaliação das políticas públicas, viabilizando o retorno dos impostos arrecadados em forma de bens e serviços úteis para a sociedade, intensificando as redes de governança e responsabilidades dos gestores”.

Para finalizar, foi possível perceber que os artigos selecionados evidenciam a amplitude e a importância dos estudos sobre governança pública, abordando desde temas econômicos e políticos até questões sociais e regulatórias. As diferentes perspectivas apresentadas pelos autores permitem uma compreensão mais profunda dos desafios e oportunidades enfrentados pelas sociedades modernas na busca por governanças efetivas e sustentáveis. A partir dessas análises, pesquisadores, formuladores de políticas e profissionais do setor público têm caminho aberto para pesquisas futuras e insights relevantes para aprimorar a eficácia e a sustentabilidade das políticas governamentais em todo o mundo.

## REFERÊNCIAS

Barreto, M. L., Aragão, E., Sousa, L. E. P. F., Santana, T. M., & Barata, R. B. (2013). Diferenças entre as medidas do índice-h geradas em distintas fontes bibliográficas e engenho de busca. *Revista de Saúde Pública*, 47(2), 231–238.

- Barro, R. J. (1991). Economic growth in a cross section of countries. *The quarterly journal of economics*, 106(2), 407-443.
- Barro, R. J. (1996). Democracy and growth. *Journal of economic growth*, 1, 1-27.
- Bovaird, T. (2007). Beyond engagement and participation: User and community coproduction of public services. *Public administration review*, 67(5), 846-860.
- Bulkeley, H., & Betsill, M. (2005). Rethinking sustainable cities: Multilevel governance and the 'urban' politics of climate change. *Environmental politics*, 14(1), 42-63.
- Buta, B. O., & Teixeira, M. A. C. (2020). Governança pública em três dimensões: conceitual, mensural e democrática. *Organizações & Sociedade*, 27, 370-395.
- Brasil. (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Senado Federal.
- Brasil. (2020). Tribunal de Contas da União. Portaria TCU nº 170, de 12.11.2020, BTCU Especial, 30, 123.
- Brooks, C. (1974). Public Finance and Political Stability: The Administration of the Land Tax, 1688–1720. *The Historical Journal*, [s. l.], 17(2), 281–300.
- Café, L., & Bräscher, M. (2008). Organização da informação e bibliometria. *Encontros Bibli: revista eletrônica de biblioteconomia e ciência da informação*, n. Esp. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=14709806>
- Cavalcante, M.C.N., & De Luca, M.M.M. (2013). Controladoria como instrumento de governança no setor público. *Revista de Educação e Pesquisa em Contabilidade*, 7(1).
- Crona, B.I., & Parker, J. N. (2012). Learning in support of governance: theories, methods, and a framework to assess how bridging organizations contribute to adaptive resource governance. *Ecology and Society*, 17(1).
- De Marques, A. A. B., & Peres, C. A. (2015). Pervasive legal threats to protected areas in Brazil. *Oryx*, 49(1), 25-29.
- Meadows, D. (2008). *Thinking in Systems: A Primer*. Chelsea Green Publishing.
- Fang, S. C., Yang, C. W., & Hsu, W. Y. (2013). Inter-organizational knowledge transfer: the perspective of knowledge governance. *Journal of Knowledge Management*.
- Fearnside, P. M. (2008). The roles and movements of actors in the deforestation of Brazilian Amazonia. *Ecology and society*, 13(1).
- Fey, C. F., & Birkinshaw, J. (2005). External sources of knowledge, governance mode, and R&D performance. *Journal of Management*, 31(4), 597-621.
- Fung, A., & Wright, E. O. (2001). Deepening democracy: Innovations in empowered participatory governance. *Politics & Society*, 29(1), 5-41.
- Graham, J., Plumptre, T. W., & Amos, B. (2003). *Principles for good governance in the 21st century*. Institute on governance.
- Friede, G., Busch, T., & Bassen, A. (2015). ESG and financial performance: aggregated evidence from more than 2000 empirical studies. *Journal of sustainable finance & investment*, 5(4), 210-233.
- Fatemi, A., Glaum, M., & Kaiser, S. (2018). ESG performance and firm value: The moderating role of disclosure. *Global finance journal*, 38, 45-64.

- Herrmann, B., Thoni, C., & Gachter, S. (2008). Antisocial punishment across societies. *Science*, 319(5868), 1362-1367.
- Hood, C. (1995). The “new public management” in the 1980s: Variations on a theme. *Accounting, organizations and society*, 20(2-3), 93-109.
- Kaufmann, D., Kraay, A., & Mastruzzi, M. (2011). The worldwide governance indicators: methodology and analytical issues. *Hague journal on the rule of law*, 3(2), 220-246.
- Kempner-Moreira, F., Freire, P. S., & Souza, J. A. (2022). *Governança Multinível Pública: Um novo modelo para a Governança Pública Brasileira*. CRV.
- Lederman, D., Loayza, N. V., & Soares, R. R. (2005). Accountability and corruption: Political institutions matter. *Economics & politics*, 17(1), 1-35.
- Newig, J., & Fritsch, O. (2009) Environmental governance: participatory, multi-level—and effective? *Environmental policy and governance*, 19(3), 197-214.
- Nooteboom, B. (2000). Learning by interaction: absorptive capacity, cognitive distance and governance. *Journal of management and governance*, 4, 69-92.
- Paludo, A. V., & Oliveira, A. G. (2021). *Governança Organizacional Pública e Planejamento Estratégico para órgãos e entidades públicas*. Foco.
- Ploeg, F. V. D. (2011). Natural resources: curse or blessing?. *Journal of Economic literature*, 49(2), 366-420.
- Rose, N. (2000). Government and control. *British journal of criminology*, 40(2), 321-339.
- Sassen, S. (2008). *Territory, authority, rights: From medieval to global assemblages*. Princeton university press.
- Secchi, L. (2009). Modelos organizacionais e reformas da administração pública. *Revista de administração pública*, 43, 347-369.
- Sparovek, G., Barretto, A. G. O. P., Matsumoto, M., & Berndes, G. (2015). Effects of governance on availability of land for agriculture and conservation in Brazil. *Environmental science & technology*, 49(17), 10285-10293.
- Teixeira, A. F., & Gomes, R. C. (2019). Governança pública: uma revisão conceitual. *Revista do Serviço Público*, 70(4).
- Termeer, C. J., Dewulf, A., & Van Lieshout, M. (2010). Disentangling scale approaches in governance research: comparing monocentric, multilevel, and adaptive governance. *Ecology And Society*, 15(4).
- Weingast, B. R. (1997). The political foundations of democracy and the rule of the law. *American political science review*, 91(2), 245-263.