



ISSN 1980-5756 | DOI: 10.21171/ges.v17i47.3733
v.17, n.48, p. 5320-5340 | Maio/Agosto – 2023

Sistema Double Blind Review

GOVERNANÇA PÚBLICA: ANÁLISE BIBLIOMÉTRICA E AGENDA PARA PESQUISAS FUTURAS

**PUBLIC GOVERNANCE: BIBLIOMETRIC ANALYSIS AND AGENDA
FOR FUTURE RESEARCH**

ANA MARIA HEINRICH MACIEL

Universidade Federal de Santa Maria - UFSM
Email: ana.heinrichs@hotmail.com
Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-3425-1364>

NELSON GUILHERME MACHADO PINTO

Universidade Federal de Santa Maria - UFSM
Email: nelguimachado@hotmail.com
Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-1105-2271>

RESUMO

A governança analisada na perspectiva da administração pública traz a *New Public Management* como principal influenciador das mudanças, e incorpora à gestão pública instrumentos derivados do setor privado. O objetivo deste estudo é analisar, sob a perspectiva teórica, a área de estudo de governança pública, fornecendo um mapeamento sobre estudos importantes desenvolvidos nesta temática. Realizou-se uma pesquisa de cunho exploratório na base de dados da *Web of Science*, utilizando como termo de busca “*governance public*”, no recorte temporal de 1995 a 2021. O mapeamento científico foi realizado por meio do pacote do software R e o complemento *biblioshiny*. Realizou-se uma análise bibliográfica das principais evidências empíricas apontadas pela ferramenta no decorrer do estudo. Evidenciou-se a importância da participação dos usuários dos serviços, integração dos stakeholders e modelos integrativos, visando decisões assertivas e participativas. As lacunas de pesquisa observadas impulsionaram a criação de uma agenda de pesquisa para estudos futuros.

Palavras-Chave: Governança Pública; Gestão Pública; Governança; Stakeholders; Bibliometrix.

ABSTRACT

Governance analyzed from the perspective of public administration brings *New Public Management* as the main influencer of changes, and incorporates instruments derived from the private sector into public management. The objective of this study is to analyze, from a theoretical perspective, the area of public governance, providing a mapping of important studies developed in this theme. Exploratory research was carried out in the *Web of Science* database, using “*public governance*” as the search term, in the time frame from 1995 to 2021. The scientific mapping was carried out using the R software package and the *biblioshiny* complement. A bibliographical analysis of the main empirical evidence pointed out by the tool during the study was carried out. The importance of the participation of service users, integration of stakeholders and integrative models, aiming at assertive and participatory decisions, was highlighted. The observed research gaps spurred the creation of a research agenda for future studies.

Keywords: Governance; Public Management; Governance; Stakeholders; Bibliometrix.

1 Introdução

As pesquisas sobre governança estão em ascendência, entretanto, o diálogo da mesma na grande área da administração ainda se encontra restrito às disciplinas voltadas à gestão, e na área da administração pública nas disciplinas voltadas à gestão pública. Assim, o termo é particularmente conhecido e difundido nos espaços onde atuam os atores sociais engajados nestas áreas.

A governança direciona, dirige e impulsiona ao alcance de objetivos, sejam eles sociais, políticos ou financeiros, fazendo-se presente nas diversas áreas e executados sobre diversos modelos de governança (BELL; HINDOMOR; MOLS, 2010). O termo é originário do setor privado, da governança corporativa e passou a ser disseminado também nas práticas administrativas e de gestão no setor público (RHODES, 2000). A governança pública tem a finalidade de aumentar e preservar o valor daquilo que o Estado entrega àqueles que o sustentam (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2020). O termo traz a mudança do papel do Estado e no significado de governo (RHODES, 2000).

As diferentes abordagens metodológicas encontradas nos estudos e publicações acadêmicas derivam das áreas específicas de estudo, e cabe ser contextualizada dentro de cada área. Em meio as diferentes abordagens e dificuldades em identificar as correntes de pensamento específicas, o conceito pode ser facilmente usado de forma errônea. Isto posto, entre as ferramentas potenciais no auxílio e no direcionamento de pesquisa, o software *bibliometrix* apresenta-se como uma resposta a esta problemática, oferecendo subsídios a pesquisa exploratória deste e outros temas específicos (ARIA; CUCCURULLO; 2017, 2021).

O presente estudo tem como objetivo analisar, sob a perspectiva teórica, a área de estudo de governança pública, fornecendo ao pesquisador um mapeamento sobre estudos importantes já desenvolvidos sobre a temática. A relevância do estudo remete a contribuição teórica direcionada ao setor público, a qual é ainda possível de ser ainda explorada e necessita de contribuições, estando direcionado aos stakeholders desta área que buscam maior embasamento exploratório para sua atuação na gestão pública e também para as pesquisas sobre governança pública.

2 Referencial Teórico

Esta seção faz um apanhado da literatura fornecendo melhor entendimento quanto a governança e suas origens. No segundo tópico o tema é direcionado para a gestão pública com as adequações históricas e conceituais quanto ao entendimento e aplicação no setor público.

2.1 Governança: epistemologia

O termo governança possui muitas ambiguidades e significados que podem abranger múltiplos aspectos (RHODES; 2000; BUTA; TEIXEIRA; 2020). Rhodes (2000) expõe sete usos diferentes de governança: como o estado mínimo, como governança corporativa, como a nova gestão pública, boa governança, interdependência internacional, como um sistema sócio-cibernético e como redes.

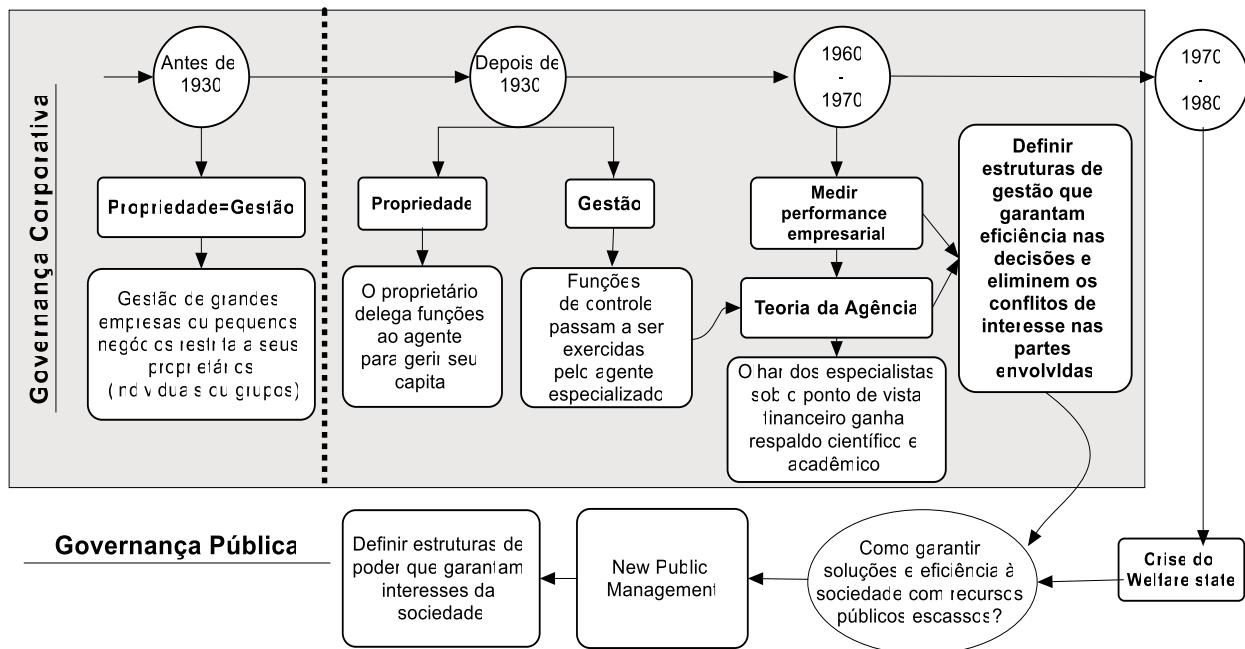
O termo para britânicos pode ter um significado, da mesma forma que para os franceses tenha outro entendimento, a depender das tradições e evoluções governamentais, pois cada Estado constrói narrativas e práticas conforme a estrutura de governança que possui (BEVIR; RHODES; WELLER, 2003). Derivado de origem grega, o termo *kybernan* é o que conhecemos por governança, o qual está relacionado amplamente na literatura como o modo de dirigir ou governar, no intuito de alcançar os objetivos da coletividade (BELL; HINDOMOR; MOLS, 2010).

O conceito de governança deriva da teoria da agência. Por meio dessa teoria, os estudos relacionam a divisão das funções de propriedade, separando as funções e decisões de gerenciamento e controle organizacional, criando e dividindo resultados, como forma de obter maior eficiência com a gestão (BUTA; TEIXEIRA; 2020).

A partir da teoria da agência, a gestão passa a ser desenvolvida por especialistas, mas exige que se implantem também mecanismos de controle e accountability para que atenda todos os stakeholders e maximize lucros aos proprietários (BRONSTEIN, 2020). Esta teoria, de acordo com Hedlund *et al.*, (2021), auxilia no gerenciamento e resolução de conflitos que possam existir em uma organização a partir da descentralização do processo decisório.

A Figura 1 mostra uma visão da gestão, que considera o período antes e após os pressupostos de governança serem inseridos no contexto das organizações.

Figura 1- Modelo teórico de governança



Fonte: Elaborado pelos autores e adaptado de Rhodes (2000); Skelcher et al. (2005); Matias-Pereira (2008); Teixeira e Gomes (2019); Bronstein (2020).

Ao resolver os problemas que advinham da teoria da agência, a governança corporativa passa a ser vista como um modelo aceitável e viável para as organizações, evitando prejuízo por parte de gestores (HEDLUND et al., 2021). Diante desta aceitação, posteriormente o modelo foi adaptado e aplicado também ao setor público visando aumentar a eficiência e otimização da gestão (TEIXEIRA; GOMES, 2019; BRONSTEIN, 2020).

2.2 Governança pública

A história mundial da administração pública passou por remodelações, muitas delas incentivadas pelo Consenso de Washington na década de 1980, mas no Brasil a modernização aconteceu a partir da década de 1990. As reformas trouxeram princípios de governança, participação, controle social, accountability e princípios políticos, visando reconfigurar as estruturas públicas que ainda eram pautadas no modelo burocrático e substituir pelo modelo gerencial (BEVIR; RHODES; WELLER, 2003; MATIAS-PEREIRA, 2008).

Entre os padrões discursivos sobre governança pública está o discurso gerencial, o qual é fundamentado no New Public Management – NPM, inspirado no gerencialismo britânico (SKELCHER et al., 2005). A NPM, ou nova gestão pública, ‘[...]

está totalmente ligada à melhoria do desempenho — fazer os governos mais conscientes em relação a custos eficientes, eficazes, compreensivos, voltados à satisfação do cliente, flexíveis e transparentes" (MATIAS-PEREIRA, 2008, p.80). O modelo volta-se para a gestão, controle e avaliação dos resultados desempenhados e a eficiências das ações implementadas, incorporando mecanismos do setor privado (BEVIR; RHODES; WELLER, 2003).

Incorporar na estrutura de governança pública práticas do setor privado contribui com a eficiência, já que ajudam a definir objetivos, flexibilizar a gestão e a melhoria da gestão de recursos humanos (DA CRUZ; MARQUES, 2012). Além disso, a Nova Gestão Pública traz a participação pública e responsabilidade como recurso, pois à medida que a sociedade participa traz aos tomadores de decisão a ciência dos problemas locais para formular políticas públicas (SKELCHER et al., 2005). A NPM e a governança são relevantes uma para outra, pois levam a mesma ideia central, análise de gestão (RHODES, 2000).

Pautada nas mesmas concepções, o Brasil desenvolveu seu conceito sobre governança pública.

"É a aplicação de práticas de liderança, de estratégia e de controle, que permitem aos mandatários de uma organização pública e às partes nela interessadas avaliar sua situação e demandas, direcionar a sua atuação e monitorar o seu funcionamento, de modo a aumentar as chances de entrega de bons resultados aos cidadãos, em termos de serviços e de políticas públicas" (TCU, 2020, p.15).

A entrega destes resultados pode ser influenciada pela estrutura proposta para exercer a governança nas instituições públicas. As regras institucionais, a gestão de tarefas e de competências, os resultados dentro da estrutura de governo são influenciados pelo grau de centralização ou descentralização, com maior ou menor autonomia (KUHLMANN et al., 2021). Deste modo também é necessário pensar no design desta estrutura. Neste aspecto, para que o funcionamento da governança pública aconteça são necessários alguns elementos circunstanciais, como: a dispersão e desfragmentação do poder na sociedade, eleições democráticas de escolha dos representantes e a disponibilidade de competências dos mesmos, bem como, recursos que possibilitem a execução das decisões (BUTA; TEIXEIRA; 2020).

O rótulo de boa governança vem sendo utilizado como sinônimo de atender a parâmetros de comportamento, os quais são atribuídos por instrumentos de

avaliação do desempenho dos governos (BUTA; TEIXEIRA; 2020). Além disso, a transparência é um fator elementar, o que para Santos e Mota (2020) é visto como um atributo capaz de medir a responsabilidade de um governo e contribuir para melhorar a percepção da gestão pública.

Ao considerar os modelos de governança deve-se levar em conta os processos de benchmarking na busca por melhores práticas e resultados, pois as metas sociais são difíceis de serem determinadas, da mesma forma que a produção social é difícil de ser medida (DA CRUZ; MARQUES, 2012). Embora possua ainda amadorismo quanto a aplicação das novas ideias propostas pelo NPM a sua relevância é notável, sobretudo em países que deram maior atenção aos seus propósitos, como países da Europa que evoluíram estrutural e culturalmente (MATIAS-PEREIRA, 2008).

As estruturas de governança moldam as decisões de cada país, evidentemente não é o único fator norteador, mas serve de caminho para influenciar os atores envolvidos no processo decisório na busca de soluções aos desafios (KUHLMANN et al., 2021). Tais estruturas assumem variações e cada uma traz prós e contras para a gestão pública, como parcerias público privadas/mistas, e cabe avaliar quando são uma solução ótima para o interesse público, obedecendo à lógica de equilíbrio entre eficiência de custos e as preocupações sociais (DA CRUZ; MARQUES, 2012).

Entretanto, Skelcher, Mathur e Smith (2005) veem isso como um problema na governança democrática, pois são corpos híbridos que derivam de estruturas diferentes e acabam incorporando novos elementos às organizações derivadas dessas parcerias. Porém, ao final dos estudos os autores têm uma nova visão a respeito e externalizam maior aceitação ao entender que o design do processo incorpora os principais elementos de governança e que as parcerias se adéquam ao enfrentar os mecanismos de controle.

Corroborando, Kuhlmann et al. (2021) observam que a capacidade das organizações especializadas e a experiência profissional dos especialistas foram destaques no enfrentamento de crises, auxiliando a política e apoio técnico nas decisões específicas.

A incerteza sobre o futuro e a eficácia das medidas a serem tomadas aumentam o atrito entre políticos e especialistas no processo decisório, pois estes últimos tendem a mudar de opinião quando adquirem maior propriedade das

incertezas iniciais. Neste âmbito, Kuhlmann et al. (2021), destacam a importância de inserir maior amplitude de áreas de conhecimento científico para garantir decisões políticas eficazes.

Após a estruturação da base teórica citam-se as técnicas a serem utilizadas na realização do estudo, exibindo o desenho das atividades englobadas no processo metodológico.

3 Procedimentos Metodológicos

Esta pesquisa possui cunho exploratório em sua essência e pauta-se na necessidade de proporcionar uma visão que forneça maior propriedade e aprofundamento ao pesquisador e interessados sobre o tema da governança, considerando a perspectiva da administração pública. Os estudos exploratórios, conforme Marconi e Lakatos (2021), são investigações empíricas para formular questões/problemas, com potencial de aumentar a familiaridade do pesquisador com um ambiente/fato/fenômeno e ainda, auxiliar no entendimento dos conceitos.

Para verificar as principais evidências empíricas sobre o tema pesquisado foi realizada uma busca na base de dados do Web of Science (WoS) com o termo de busca “Governance Public”. A estrutura da pesquisa está descrita na Figura 2, que anuncia as etapas metodológicas realizadas no estudo, bem como breve descrição das mesmas.

Figura 2 - Framework metodológico do estudo

| Etapas | | | | |
|--------|--|---|--|---|
| 1 | Operacionalização da pesquisa | Base científica Web Of Science | Termo de busca: "governance public" | |
| 2 | Filtros de Busca | Periódicos da área de administração pública | Titulos que contenham a palavra "governance" | Recorde temporal de 1995 a 2021 |
| 3 | Coleta de dados | Download da base de referências em formato excel e texto | Busca e download individual dos artigos completos | Tradução das referências via google tradutor |
| 4 | Análise bibliográfica da base | Pacote do software R-Complemento <i>biblioshiny</i> | Importação dos dados da base WOS para o software <i>Bibliometrix</i> | Projeção visual e quantitativa com análise posterior |
| 5 | Analise intelectual das bibliografias | Principais documentos apontados pela ferramenta no decorrer do item 4.1 | Ordem cronológica dos documentos apontados | Apresentação do documento, objetivo e principais resultados |
| 6 | Agenda de estudos futuros | Quais são os gaps dos estudos apresentados? | Sugestões implícitas e explícitas de estudos | Quadro com agenda de estudos |

Fonte: Elaborado pelos autores.

Após, foram filtrados por periódicos cuja área de interesse é a administração pública e ainda filtrados por títulos que contenham a palavra “Governance”, totalizando assim 94 materiais que serviram de base para as análises deste tópico. As buscas utilizaram filtro de período de tempo, englobando assim, o recorte temporal de 1995 a 2021.

O mapeamento científico foi realizado por meio do pacote do software R e o complemento *biblioshiny*, que possibilita a análise através do *bibliometrix*. Realizou-se a importação dos dados do WOS para o software *Bibliometrix*, que auxiliou na busca das redes de estudos sobre o tema, trazendo de forma quantitativa e visual os principais estudos publicados (ARIA; CUCCURULLO; 2017, 2021).

Já na segunda parte, o estudo volta-se à análise bibliográfica destes estudos apontados como importantes pelo instrumento nos diferentes tópicos, representando os achados que formam a estrutura intelectual da governança pública. A análise disserta por ordem cronológica para acompanhar a evolução da estrutura temática ao longo dos anos. E por fim, evidencia um cenário de caminhos possíveis para novos estudos.

4 Análise dos Resultados

Esta seção demonstra os resultados encontrados na pesquisa, os quais são divididos em três tópicos. Inicialmente os dados biométricos apontam a análise com a evolução dos estudos sobre governança pública. A partir de estudos importantes identificados com o auxílio do software biométrico é realizada uma análise bibliográfica da literatura de maior relevância para a área de estudo. E por fim, visando fomentar e contribuir com as discussões do tema, foi elaborada uma agenda de estudos futuros.

4.1 Dados biométricos

A produção científica na área de administração pública e especificamente sobre governança pública advém basicamente de quatro continentes: América do Norte, Europa, Ásia e Oceania. A Europa possui a maior representação quantitativa de estudos científicos, evidenciando o desenvolvimento dos países que o compõe e notadamente servem de exemplo mundialmente quanto às práticas de governança realizadas. O Reino Unido revela a maior produção (43), seguido da Holanda (14),

Dinamarca (12) e Alemanha e Irlanda com 7 estudos. Itália, Noruega, Noruega, Finlândia, Espanha e França possuem 3 contribuições de cada país. E por fim, Suíça com 2 e Portugal, Bélgica e Suécia apenas um estudo realizado.

O segundo continente mais produtivo cientificamente é a América do Norte, representado pelos Estados Unidos, com 12 trabalhos, e Canadá, com cinco trabalhos. No continente asiático o país de Israel apresentou 2 estudos desenvolvidos, enquanto Japão e Turquia uma produção cada país. E a Oceania é o continente com menor contribuição quantitativa nesta área científica, somente 1 que foi publicado na Austrália.

Ainda na perspectiva global, a ferramenta aponta os vinte documentos mais citados globalmente identificados por seus autores. Os mesmos referem-se aos documentos selecionados na amostra do estudo e que são citados fora da amostra deste estudo. Assim, respectivamente, observa-se Lowndes (1998) que possui um total de 401 citações globais. Em segundo lugar, Sorensen (2009) faz jus a 400 citações globais, seguido de Klijn (2007) com 235 e Bevir (2003) com 227 citações. Em quinta posição está Kooiman (2009), com 203 citações, seguido de Skelcher (2005) com 174 e Kickert (1997) com 140 citações. Os demais autores compreendem valores abaixo de 100 menções. Destaca-se que os valores variam conforme a base consultada, estando estes de acordo com a base de dados Web of Science.

Outra possibilidade desta ferramenta, é demonstrar o histórico produtivo dos principais autores da área, considerando o período de 1995 a 2021 neste estudo. Observou-se que Rhodes, Bevir e Weller tiveram sua produção concentrada em período pontual (ano 2003), foram citados, mas não deram continuidade aos estudos após o referido ano. Salienta-se que Rhodes possui estudos anteriores, mas que não constam na base WoS. Já os estudos de Skelcher (2005), logram ser um dos precursores do tema de governança na área da administração pública, iniciaram em 1998 e deram continuidade até o ano de 2011 desenvolvendo estudos e produções. Da mesma forma, Flinders e Klijn tiveram continuidade e permanecem com citações em períodos mais atuais, sendo o último o único a possuir publicações em 2019. A partir de 2009 destaca-se o trabalho de Sorensen e Torfing (2009) com maior número de citações, tendo maior volume logo no início e posteriormente queda nas citações do segundo trabalho publicado pelos autores, os quais continuaram estudando o tema até o ano de 2018.

Destaca-se que localmente, com base em outros dados do software, os autores de maior impacto são Skelcher, Mathur e Smith (2005). Estes referem-se aos autores da amostra do estudo citados dentro desta amostra. Skelcher teve colaboração em diversos estudos por um longo período de tempo (1998 a 2011), o que justifica o maior número de citações e contribuição de impacto aos demais estudos desta amostra. Os títulos “Democratic subjectivities in network governance: a q methodology study of english and dutch public managers”, “Democracy and governance networks: Compatible or not?”, “The dynamics of multi-organizational partnerships: An analysis of changing modes of Governance” e “The public governance of collaborative spaces: Discourse, design and democracy” voltam-se aos estudos da governança em redes de colaboração e as mudanças no processo de governança. Os outros autores (Mathur e Smith) tiveram contribuição somente no artigo publicado no ano de 2005.

Quanto à evolução da relação de estudos em torno da governança pública, as palavras mais citadas no decorrer do período analisado 1995-2021 indicaram um crescimento acumulado. A fase inicial era restrita a Estado, governo e gestão pública (1999 a 2001). O termo accountability começa a ser evidenciado, e também citado nas pesquisas, a partir do ano de 2004, sendo ainda recente e possível de ser explorado nos estudos. A associação entre Estado e governança foi progressiva e notavelmente superior ao comportamento dos outros históricos. Corroborando com estas colocações, análise semelhante é feita em relação aos termos política e gestão, que estão associados nos estudos de governança, como mostra a Figura 3.

Figura 3 - Word cloud



Fonte: Dados WoS (1995-2021). Visualização: Bibliometrix.

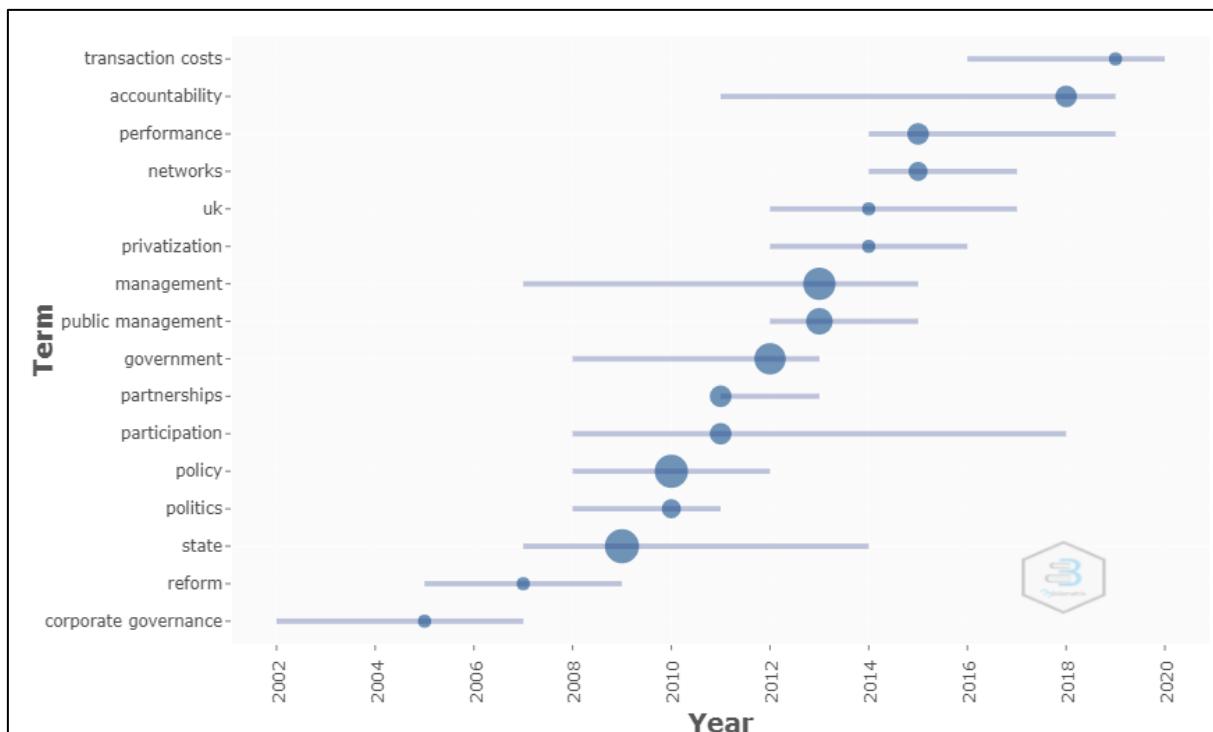
A frequência de ocorrências entre as palavras-chave apresentadas nos documentos da base de dados originárias do WoS evidencia os termos mais citados: Estado, registrado 15 vezes, política (14) e gestão 13 vezes, são as que assumem maior importância, confirmando a análise do parágrafo anterior. Além disso, uma série de palavras-chave servem de referência para os estudos da governança ao demonstrarem a frequência de que são usadas como palavras-chave dos documentos: gestão pública, responsabilidade, participação, parcerias, desempenho, parceria, redes, etc.

Por meio da análise de mapa fatorial há a possibilidade de rastrear documentos mais específicos quanto a contribuição e auxílio no entendimento sobre o tema, permite identificar a ligação entre o tema e os documentos, traçando os documentos associados a maior contribuição, demonstrando o peso de cada documento nas informações resumidas em clusters. Os clusters são aqui entendidos como aglomerações de autores, ou estudos, que formam uma rede de pesquisas publicadas com objetivo de explicar o tema em questão. Estes podem ser ligados por semelhança de palavras, por citações entre eles ou por trabalhos publicados de forma conjunta.

Segundo a análise do software, dois clusters contribuem com documentos úteis para explicar a governança pública. O cluster 1, entretanto, possui maior contribuição e peso de documentos, visto que ambos compartilham de forma semelhante às palavras-chaves nos estudos, ou estão próximos uns dos outros. Representam o centro do campo de pesquisa, que compartilham significados comuns. Entre estes citam-se: Bell (2010), Lindsay (2014), Martin (2011), Maggetti (2019) e Da Cruz (2012). São os documentos mais buscados e citados globalmente, bem como sua contribuição e relevância, direcionando o pesquisador ao que está servindo de referência nos estudos sobre o tema da governança pública.

Neste sentido, a Figura 4 tem o intuito de vislumbrar tendências de tópicos de estudo associados à governança pública, evidenciando o histórico evolutivo em relação à associação das palavras-chave.

Figura 4 - Trend Topics



Fonte: Dados WoS (1995-2021). Visualização: Bibliometrix.

Os tópicos de tendências observados na amostra demonstram a origem dos estudos e caminhos de tendências a seguir. Como ponto de partida surge a governança corporativa seguida das reformas trazidas pelos novos modelos de gestão, como o NPM (MATIAS-PEREIRA, 2008). Já assim, em 2009 e 2010 voltou-se a olhar para o Estado e política, inserindo a governança neste contexto. Posteriormente houve uma ampliação nas discussões, que levaram a englobar à gestão pública questões como privatização e redes de relacionamento, ou stakeholders, e também um termo que tem sido cada vez mais debatido, que é a necessidade de avaliar/medir os desempenhos da gestão pública. Outro termo que está em evidente utilização nos estudos atuais é o accountability, voltado à prestação de contas dos recursos públicos. E o desdobramento mais recente que se tem em relação aos estudos sobre governança pública, compreende avaliar custos de transação, ou seja, pensar no retorno das ações desempenhadas, que sejam mais eficientes, fazer mais com menos recursos.

4.2 Dados bibliográficos

Considerando a análise factorial e os demais pontos importantes destacados no decorrer do item bibliométrico, fez-se relevante discorrer brevemente sobre os

estudos dos principais autores apontados pela ferramenta nas diversas análises desenvolvidas no software. Assim, destacam-se alguns dos mais citados, os principais autores em relação a maior produção científica, bem como, os estudos que possuem maior contribuição para explicar a governança nos clusters de estudo.

O artigo de Lowndes e Skelcher (1998) é contextualizado considerando a dinâmica das parcerias multiorganizacionais como ferramenta de governo e administração de programas públicos. O artigo analisa os diferentes modos de governança. Entre os principais resultados destacaram que o desafio para as parcerias está no gerenciamento interirando os diversos modos de governança. As respostas diferem em cada modo de governança, pois alguns pontos irão gerar competição e outros colaboração. A chave para a colaboração está na governança em rede. A capacidade de *networking* é sinônimo de governança, auxilia na compreensão de como os diversos modos de gestão operam e atuam coletivamente.

De forma semelhante, Rhodes (2000) também faz um panorama geral sobre governança e discorre em seu estudo sobre os sete usos do termo 'governança' na Administração Pública, discutindo questões gerais que a governança deve abordar. Como principais resultados divulga duas vantagens da governança no governo britânico: as falhas de mercantilização e resultados voluntários da diferenciação, e, a reformulação do estado com pluralização da criação de políticas. Evidenciou haver um déficit de governança democrática. Ainda falta conhecimento sobre governança, principalmente para solucionar falhas no processo. É necessário remodelar o Estado para enraizar a governança e reinventar a democracia. Além de aprender a dirigir redes, é necessário atuar como servidores do poder.

Partindo desta mesma concepção dos problemas culturais de gestão de Estado, Rhodes dá seguimento ao novo trabalho. Ao analisarem as tradições de governança, Bevir, Rhodes e Weller (2003) exploram no estudo a mudança do papel do estado no mercado industrial e globalizado, procurando entender por que existem diferentes respostas às tendências comuns por parte dos estados. Possui como objetivos: (i) fornecer uma revisão da literatura sobre a reforma do setor público com uma abordagem distinta dos demais autores e; (ii) esboçar uma abordagem interpretativa para a análise da reforma do setor público baseada em crenças, tradições, dilemas e narrativas. O estudo construído com base documental analisou materiais de fontes diversas: debates e audiências, consulta governamental, jornais

e publicações oficiais, mídias diversas, memórias, autobiografias, biografias; entrevistas com ministros e funcionários anteriores e atuais, seminários de elite e de gabinetes e outras fontes secundárias. Realizam uma análise comparativa para identificar e explicar tais variações na Austrália, Grã-Bretanha, França, Alemanha, Holanda, Noruega e EUA. Os países são escolhidos em virtude das tradições do estado: a tradição anglo-saxônica, tradição germânica, francesa e escandinava. Os problemas encontrados são relatados sob o olhar histórico dos atores públicos frente aos fatos. As mudanças observadas devem ser analisadas no contexto histórico e individualizado do país para compreendê-las.

Após essa diversidade de modelos observados, e a constatação da necessidade de um olhar particular sobre cada caso, Skelcher, Mathur e Smith (2005) voltam-se para análise do modelo democrático de governança. Apresentaram um estudo teórico e empírico com objetivo de investigar a relação entre as práticas democráticas e o desenho de instituições que operam em espaços colaborativos, com domínios de atores públicos, privados e sem fins lucrativos unidos para formar, criar e implementar políticas públicas. O artigo analisa a concepção da governança da parceria e sua composição democrática. Os resultados mostram como a governança de espaços colaborativos são mediados por um conjunto dominante de práticas institucionais. A governança da parceria como um movimento de reforma permite o impulso avançando de uma noção dominante de responsabilidade com seus próprios regimes de vigilância e controle. As parcerias se moldam aos mecanismos de controle para atingirem objetivos comuns.

O tema de governança democrática é igualmente motivo de pesquisa para Klijn e Skelcher (2007), entretanto sob um olhar que busca entender e situar quanto às relações que decorrem do processo de gestão democrática. Investigam no artigo, sobre uma abordagem teórica, a relação entre democracia representativa e as redes de governança. O desdobramento do estudo divide-se em quatro hipóteses: (i) as conjecturas de incompatibilidade reposam sobre a primazia da política e vê as redes de governança como uma ameaça; (ii) a conjectura de complementaridade identifica as redes de governança como meio de permitir maior participação no processo e política; (iii) a conjectura de transição postula uma evolução mais ampla das formas de governança em direção aos relacionamentos em rede; (iv) a conjectura instrumental vê as redes de governança como um meio poderoso, por meio do qual, os interesses dominantes visam atingir seus objetivos. As

conclusões são pautadas em estudos empíricos temporais, espaciais e políticos, embora muitas vezes o contexto seja desconsiderado nesses estudos. Ou seja, os estudos aplicados em sociedades de normas consensuais são também aplicados em países de cultura antagônica, ou opiniões contrárias. Observaram-se, assim, incompatibilidades entre a teoria e prática quanto ao poder no processo político, o interesse público, bem como, o papel dos gestores públicos. As quatro conjecturas ajudam a entender a lógica interna das relações e servem como ponto de partida para análise, mas é necessário um estudo específico para estabelecer as relações teóricas detalhadas dentro de cada uma das hipóteses levantadas.

O artigo elaborado por Bell, Hindmoor e Mols (2010) é muito bem fundamentado e recorre a uma analítica diferente para o tema da governança, volta-se ao que influencia, e, molda o processo da governança. O objetivo deste artigo é duplo e divide-se em duas linhas de pensamento regidas por perspectivas teóricas existentes: primeiro - a gama de estudos que concentra a governança associada a mercados, hierarquia e redes, ignorando a persuasão como uma estratégia de governança. E a segunda perspectiva teórica analisa o processo de governança com dois pontos centrais: sociedade e Estado. Quanto ao primeiro objetivo, os autores destacam que a persuasão constitui um modo de governança utilizado pelos governos já a longa data e constitui-se um processo social, evidenciado pela literatura sobre marketing social. Por vezes, estes processos ocorrem de maneira difusa e merecem maior atenção acadêmica quanto aos estudos que desconsideram esta forma de governança. Já referente ao segundo objetivo, a literatura mostra uma abordagem predominante em relação à governança centrada na sociedade, mas que o Estado possui forte atuação ao utilizar-se de atores não estatais para influenciar no fortalecimento estatal, e assim exercer a governança persuasiva. A base teórica deste estudo possui grande contribuição dos estudos de Rhodes.

Dos estudos vistos até então, a maioria voltou-se para teoria, porém, Martin (2011) faz análise de um caso prático e baseia-se em uma pesquisa qualitativa longitudinal. Com esta, visa enunciar os desafios enfrentados por uma organização do terceiro setor com vista a facilitar a influência do usuário do serviço em um programa do Serviço Nacional de Saúde do Reino Unido. Os serviços públicos britânicos estão sendo modernizados, ampliando as redes de governança, trazendo novas visões para o setor público no sentido de construção e gestão do bem-estar.

Destaca-se que há o envolvimento também do usuário do serviço no processo de governança. Esses modelos que agregam mais atores ao processo encontram diversos desafios: demandas contraditórias, conflitos de interesses e tensões. Para facilitar, é necessário desenvolver um papel específico para a atuação do usuário.

O foco que no artigo anterior esteve voltado para a participação do usuário na construção do modelo ideal de governança, aqui no artigo de Da Cruz e Marques (2012), traz a administração pública como principal interessada no resultado do processo. O artigo teve como objetivo reunir evidências empíricas sobre a estrutura de governança aplicada em empresas mistas e avaliar quando, ou, se consegue ser uma solução ótima para o interesse público. Através do estudo de caso realizado em quatro empresas de estruturas mistas e setores destinados a fornecer infraestruturas públicas, concluíram que estas tendem a ser orientadas para os objetivos do setor privado, considerando a necessidade de obter o melhor lucro possível, em vez de proteger o interesse geral. As estruturas gerais das empresas mistas falham na garantia de interesse público, e consequentemente, os governos não conseguem garantir que as teorias do modelo de empresa mista sejam colocadas em prática. Na visão dos autores, as empresas mistas dificilmente serão a solução para todos os problemas de financiamento da infraestrutura social, e afirmam que “Não é possível servir a dois senhores”.

Dos artigos analisados até então foi apresentado o olhar do primeiro e segundo setor, mas havia ainda a lacuna quanto a perspectiva do terceiro setor, a qual é atendida no ensaio de Lindsay, Osborne e Bond (2014). Os autores exploram como as organizações do terceiro setor do Reino Unido responderam às mudanças repentinas na prestação de serviços públicos, tendo como base o conceito de Nova Governança Pública para explorar as relações destas com as partes interessadas do governo local do Reino Unido. Evidenciou-se que o estilo da NPG desenvolve relacionamentos de contribuição entre essas organizações e o governo local, com estruturas de parcerias bem definidas para desempenhar os serviços. Foi observado compromisso com as parcerias dentro do sistema e que esta é uma forma eficaz de explorar os benefícios deste tipo de organização para alcançar melhores resultados na prestação de serviços públicos.

Com o tempo as discussões foram evoluindo, os modelos de governança sendo aperfeiçoados e tratados com mais particularidades, sobretudo os problemas. O artigo de Maggetti e Trein (2019) objetiva vincular os processos de resolução e

geração de problemas por meio de dinâmicas institucionais em sistemas multiníveis e contribuir para o desenvolvimento da governança multinível a partir de uma noção heurística em direção a uma teoria mais sistemática de formulação de políticas. Pautado no conceito de governança multinível, criado pela União Europeia, o estudo tem como ponto-chave a resolução de problemas em ambientes de governança multinível e apresenta uma visão ampla das principais correntes/arranjos de estudos sobre o tema. A estrutura de resolução de problemas é diretamente afetada pela configuração que se dá a ela, arriscando-se a ter sucesso na resolução dos problemas, ou até mesmo, criar novos problemas. A capacidade e estrutura cuja potencialidade de resolver problemas seja maior, pode sofrer interferências centrípetas ou centrífugas de poder, que configuram a arquitetura multinível do sistema político.

A notoriedade da discussão é percebida sobretudo pelos estudos desenvolvidos na Europa, precursores na implantação dos diversos modelos de governança na forma de gestão. O que antes se tinha como um fato isolado ao segundo setor na gestão das empresas privadas, ganha aceitação no primeiro setor e sobretudo, nos melhores resultados apresentados na gestão pública. O panorama dos ensaios vislumbra a evolução do tema em cada um dos diferentes setores da sociedade e modelos de governança que podem ser exercidos, bem como, as dificuldades/problemas a que estão sujeitos. De comum acordo observa-se a importância da governança na transformação da gestão e otimização de resultados.

4.3 Agenda de pesquisas futuras

A partir da análise dos estudos observaram-se possibilidades de pesquisas, baseando-se nos gaps evidenciados nas pesquisas, bem como nas sugestões para novos estudos. Assim, essa agenda vislumbra cenários que colocam o pesquisador com possibilidades futuras e sugestões de encaminhamento de pesquisas. É uma porta aberta sugestiva para caminhos a serem trilhados.

Para onde vamos? Quais indícios de pesquisas futuras foram evidenciados? Quais são as lacunas existentes deixadas ainda em cada cluster de pesquisa? O Quadro 1 vislumbra de forma prática este cenário.

Quadro 1 – Vislumbre de possibilidade de pesquisas futuras

| Autor | Problemas de pesquisa identificados objetivamente e/ou subjetivamente |
|---------------------------------|---|
| Lowndes e Skelcher (1998) | Existe atualmente tendência para a formalização como colaboração nas parcerias? Como gerir de forma estratégica os diferentes modos de governança nas estruturas de governança? |
| Rhodes (2000) | Como compensar as falhas da governança de rede? Como as tradições nacionais de cada país interpretam as mudanças trazidas pela governança? |
| Bevir, Rhodes e Weller (2003) | Quais lições emergiram com a governança no Brasil? |
| Skelcher, Mathur e Smith (2005) | Como as questões políticas interferem no processo de governança? |
| Klijn e Skelcher (2007) | Quais são as evidências demonstradas pela análise sistemática da literatura das relações teóricas estabelecidas entre as redes de governança dentro dos espaços democráticos? |
| Bell, Hindmoor e Mols (2010) | Acompanhar, documentar e evidenciar contribuições quanto ao crescimento da governança por meio da persuasão. Quando há probabilidade de exercer a governança persuasiva e quando esta será eficaz? |
| Martin (2011) | Como ocorre a participação do usuário dos serviços na governança pública? Ela é inclusiva? Quais são as evidências encontradas na realidade da governança brasileira? |
| Da Cruz e Marques (2012) | Qual é o custo-benefício para a sociedade com o uso de estruturas de governança das empresas mistas? O modelo consegue atender o governo, a empresa privada ou a sociedade? |
| Lindsay, Osborne e Bond (2014) | Como as Organizações do Terceiro Setor agregam valor na prestação de serviços públicos e contribuem para a melhoria do desempenho dos serviços entregues ao usuário. |
| Maggetti, Trein (2019) | Quais são e como acontecem as relações de domínios políticos das estruturas de governança multinível? |

Fonte: Elaborado pelos autores (2022).

Pesquisas que estiveram “dentro” das estruturas de governança apontaram subjetivamente no decorrer dos estudos diversos gaps para possíveis pesquisas. Neste sentido, como sugestão para estes estudos futuros que queiram melhor explorar a temática é fazer pesquisas aplicadas nas estruturas de governança, naquelas em formação, assim como, naquelas já existentes, que tiveram sucesso ou não. Para o Brasil, este é um campo a ser explorado, uma vez que a literatura ainda não possui grandes contribuições nas bases de dados científicas.

Outra sugestão é considerar os *trend topics* já apontados anteriormente, direcionando os problemas de pesquisa para tudo que remete a possibilidade de avaliar/medir o processo de governança demonstrando os resultados das ações de

forma prática. *Performance, accountability*, e custo benefício das ações e decisões executadas nos grupos de decisão, pois é justamente o intuito principal da governança, promover melhores resultados para os grupos de interesses. Estas são as ferramentas de governança, ao passo que se tem uma governança pública de maior qualidade melhora o funcionamento das ferramentas de governança e vice-versa, diminuindo os riscos do processo (JIA, HUANGE, MAN ZHANG, 2019).

5 Considerações Finais

Os estudos sobre governança pública têm-se desenvolvido e estão em ascensão no diálogo entre sociedade e governo à medida que a participação social tem aumentado nas estruturas de governo. Neste sentido, o presente estudo teve como objetivo fazer um panorama da literatura existente sobre governança pública.

A governança foi implementada gradualmente nas organizações públicas. Em sua maioria, ao observar-se a importância e os resultados positivos que apresentaram na melhoria de desempenho advindo das finanças corporativas. Esses modelos derivam de países mais desenvolvidos, concentrados em regiões como América do Norte, Europa, Ásia e Oceania, que possuem tradição em exercer a boa governança e focados na melhoria de desempenho. Para o Brasil, este modelo passou a ser considerado com a substituição do modelo burocrático. A NPM e o modelo gerencial trouxeram novos rumos para a gestão pública, mas, mesmo assim, o país ainda precisa colocar a teoria em prática, uma vez que está em processo de adequação e engatinhando quanto a sua prática de governança.

Os chamados *stakeholders* da gestão pública, formados pelos diversos grupos de interesse, exercem a governança de forma conjunta, onde sociedade e não estatais têm papel fundamental. Todavia, conforme destacado por Bell, Hindmoor e Mols (2010) o papel central do Estado é determinante no processo, considerando seu grande poder de persuadir, sejam eles os atores sociais ou não estatais, onde o Estado consegue influenciar e modificar o processo de governança. E Lowndes e Skelcher (1998) observaram notável competição na busca do papel de liderança na formação das parcerias, onde o poder exercido afeta diretamente as estruturas de governança (MAGGETTI; TREIN, 2019). Até mesmo em modelos aparentemente inclusivos a hierarquia prevalece (MARTIN, 2011).

Esta concepção do exercício do poder já era anteriormente apoiada pelos estudos foucaultianos, o que se chamou de governamentalidade, ao considerar o

poder como algo sutil e dominador circulando nas redes e espaços sociais, algo que está por toda parte e provoca ações e uma relação flutuante (FOUCAULT, 1987). Assim, o governo exerce seu papel nos modelos de governança, sejam nas estruturas ou nas decisões de gestão, estando no centro do poder e obscuramente sutil encontrará meios de alcançar seus interesses.

Na perspectiva dos autores desta pesquisa, um título de leitura obrigatória é "Governance and public administration", de autoria de Rhodes, pois o mesmo publica as vertentes que serviram posteriormente de base para construção de diversos estudos. É um primeiro passo para inteirar-se do tema e entender as correntes de pensamento de diversos títulos da amostra deste estudo. Além disso, o mesmo recorre a exemplos práticos para ajudar no entendimento.

Os estudos observados ajudam na apropriação do pesquisador quanto ao tema, situa quanto às origens, vertentes de pensamento, autores que são referência na área de estudos, bem como, vislumbra possíveis caminhos para área de pesquisa. E neste sentido, o artigo cumpre com sua finalidade ao proporcionar estas propriedades aos atores que buscam inteirar-se e ter maior domínio teórico sobre governança pública

A limitação do estudo deve-se a utilização de apenas uma base de dados para a realização da pesquisa, a Web Of Science, em virtude da necessidade de padronização desta base para realizar as análises dentro do software do bibliometrix. Outra limitação do estudo diz respeito ao filtro aplicado para periódicos de interesse da área da administração pública, o qual incluiu uma amostra grande de estudos publicados em um único periódico, o Public Administration. A amostra disponível de outros periódicos/revistas da área foi pequena. Além disso, ao limitar aparecer somente no título, pode haver perda de bons artigos. Desta forma, como sugestão de novos estudos, indica-se considerar na busca de artigos também o resumo, para ampliar a busca. Como sugestão de pesquisas futuras, o artigo apresentou uma diversidade de problemas de pesquisa, os quais, com pequenas adaptações, são possíveis de serem aplicados aos diversos setores/áreas para contribuir na construção de novos estudos sobre governança pública.

Referências

- ARIA, Massimo.; CUCCURULLO, Corrado. Bibliometrix: An R-tool for comprehensive science mapping analysis. **Journal of Informetrics**, v. 11, n. 4, p. 959-975, 2017.
- ARIA, Massimo.; CUCCURULLO, Corrado. **Bibliometrix: Comprehensive Science Mapping Analysis**. 2021. Disponível em: <https://CRAN.R-project.org/package=bibliometrix>. Acesso em 31 de ago. 2021.
- BELL, Stephen.; HINDMOOR, Andrew.; MOLS, Frank. Persuasion as governance: A state-centric relational perspective. **Public Administration**, v. 88, n. 3, p. 851-870, 2010.
- BEVIR, Mark.; RHODES, Raw; WELLER, Patrick. Traditions of governance: interpreting the changing role of the public sector. **Public administration**, v. 81, n. 1, p. 1-17, 2003.
- BRONSTEIN, Michelle Muniz. Levantamento Bibliométrico: Governança Corporativa, Teoria da Agência e Teoria dos Stakeholders no Campo da Administração. **Revista Cadernos de Negócios**, Teresópolis, v. 1, n. 1, p. 24-45, 2020.
- BUTA, Bernardo Oliveira; TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho. Governança pública em três dimensões: conceitual, mensural e democrática. **Revista Organizações & Sociedade**, v. 27, n. 94, p. 370-395, 2020.
- DA CRUZ, Nuno Ferreira; MARQUES, Rui Cunha. Mixed companies and local governance: no man can serve two masters. **Public administration**, v. 90, n. 3, p. 737-758, 2012.
- FOUCAULT, Michel. **Vigiar e punir: nascimento da prisão**. Tradução de Raquel Ramalhete. Vozes, 1987. Do original em francês: Surveiller et punir.
- HEDLUND, Patrique Rosa. et al. A Relação entre Governança Corporativa e Teoria da Agência no Gerenciamento de Conflitos. **Gestão e Sociedade**, v. 15, n. 41, p. 4144-4162, 2021.
- JIA, Nan.; HUANG, K Kenneth. G.; MAN ZHANG, Cyndi. Public governance, corporate governance, and firm innovation: An examination of state-owned enterprises. **Academy of Management Journal**, v. 62, n. 1, p. 220-247, 2019.
- KLIJN, Erik-Hans; SKELCHER, Chris. Democracy and governance networks: compatible or not?. **Public administration**, v. 85, n. 3, p. 587-608, 2007.
- KUHLMANN, Sabine; RAMBERG, Ulf; HELLSTRÖM, Mikael; REITER Renate. Tracing divergence in crisis governance: responses to the COVID-19 pandemic in France, Germany and Sweden compared. **International Review of Administrative Sciences**, v.87, n.3, p.556-575, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/0020852320979359>.
- LINDSAY, Colin.; OSBORNE, Stephen P.; BOND, Sue. The new public governance and employability services in an era of crisis: Challenges for third sector organizations in Scotland. **Public Administration**, v. 92, n. 1, p. 192-207, 2014.

LOWNDES, Vivien; SKELCHER, Chris. The dynamics of multi-organizational partnerships: an analysis of changing modes of governance. **Public Administration**, v. 76, n. 2, p. 313-333, 1998.

MAGGETTI, Martino.; TREIN, Philipp. Multilevel governance and problem-solving: Towards a dynamic theory of multilevel policy-making? **Public Administration**, v. 97, n. 2, p. 355-369, 2019. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/padm.12573>.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica**. Atualização da ed. João Bosco Medeiros. 9. ed. - São Paulo: Atlas, 2021.

MARTIN, Graham P. The third sector, user involvement and public service reform: A case study in the co-governance of health service provision. **Public Administration**, v. 89, n. 3, p. 909-932, 2011.

MATIAS-PEREIRA, José. Administração pública comparada: uma avaliação das reformas administrativas do Brasil, EUA e União Européia. **Revista de Administração Pública**, v. 42, p. 61-82, 2008.

RHODES, Raw. A. Governance and public administration. **Debating governance**, v. 5490, 2000.

SANTOS, Jaedson. Gome dos; MOTA, Flavio Perazzo. B. A transparência governamental em tempos de Covid-19: reflexões do quadro brasileiro. **Gestão e Sociedade**, [S. I.], v. 14, n. 39, p. 3716–3724, 2020. DOI: 10.21171/ges.v14i39.3288.

SKELCHER, Chris.; MATHUR, Navdeep; SMITH, Mike. The public governance of collaborative spaces: Discourse, design and democracy. **Public Administration**, v. 83, n. 3, p. 573-596, 2005.

TEIXEIRA, Alex Fabiane; GOMES, Ricardo Corrêa. Governança pública: uma revisão conceitual. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 70, n. 4, p. 519-550 out/dez, 2019.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Referencial básico de governança aplicável a organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU / Tribunal de Contas da União**. Edição 3 - Brasília: TCU, Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado – Secex Administração, 2020. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/governanca/governancapublica/organizacional/levantamento-de-governanca/>.