



IX ENCONTRO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

ISSN: 2594-5688

secretaria@sbap.org.br

Sociedade Brasileira de Administração Pública

ARTIGO

**GOVERNANÇA PÚBLICA: ANÁLISE BIBLIOMÉTRICA DOS
ESTUDOS DA BASE WOS**

ANA MARIA HEINRICHS MACIEL, NELSON GUILHERME MACHADO PINTO,

**GRUPO TEMÁTICO: 14 Estudos teóricos, históricos e
comparados em Adm. Pública**

IX Encontro Brasileiro de Administração Pública, São Paulo/SP, 5 a 7 de outubro de 2022.
Sociedade Brasileira de Administração Pública
Brasil

Disponível em: <https://sbap.org.br/>

Governança Pública: análise bibliométrica dos estudos da base WOS

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 ao pesquisador 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 ainda uma análise bibliográfica das principais evidências empíricas apontadas pela ferramenta no decorrer do estudo. Estas evidências apontaram a importância da participação dos usuários dos serviços, a integração dos *stakeholders* nas estruturas de governança visando decisões assertivas e participativas, pois modelos integrativos trazem maiores benefícios para a gestão pública.

Palavras Chave: Governança Pública. Gestão Pública. Governança. *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 dentro dos 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 que podem auxiliar no direcionamento de pesquisa, o *software bibliometrix* pode apresentar-se como resposta a esta problemática, oferecendo subsídios a pesquisa exploratória deste e outros temas específicos (ARIA; CUCCURULLO, 2021).

O presente estudo tem como objetivo analisar, de uma forma ampla, a área de estudo de governança pública,

¹ O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001

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, que é ainda possível de ser ainda explorado 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.

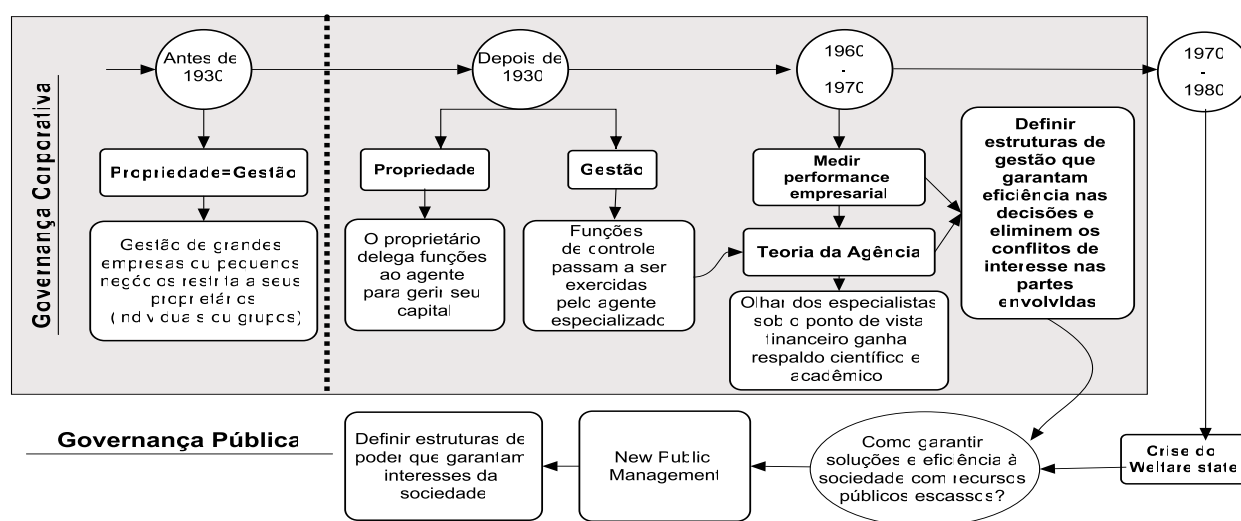
2 Governança: Epistemologia

O termo governança apresenta muitas ambiguidades e significados que podem abranger múltiplos aspectos (RHODES; 2000; BUTA; TEIXEIRA; 2020). Rhodes (2000) apresenta 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.

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 Figura 1 apresenta uma visão da gestão 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).

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 dentro de uma organização a partir da descentralização do processo decisório.

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 prejuízos por parte de gestores (HEDLUND *et al.*, 2021). Diante desta aceitação, posteriormente o modelo passou a ser adaptado e aplicável também para o setor público visando aumentar a eficiência e otimização da gestão (TEIXEIRA; GOMES, 2019; BRONSTEIN, 2020).

2.1 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 pode contribuir com a eficiência, já que ajudam a definir objetivos, flexibilizar a gestão e melhora na gestão de recursos humanos (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).

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 (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 estruturalmente e culturalmente (MATIAS-PEREIRA, 2008).

As estruturas de governança moldam as decisões de cada país, evidentemente não é o único fato 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 podem variar 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 a lógica de equilíbrio entre eficiência de custos e as preocupações sociais (CRUZ; MARQUES, 2012).

Após a estruturação da base teórica o estudo apresenta as técnicas a serem utilizadas na realização do mesmo, apresentando 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 geral que forneça maior propriedade e aprofundamento aos pesquisadores 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 e podem além de

umentar a familiaridade do pesquisador com um ambiente/fato/fenômeno, 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”. Após, foram filtrados por títulos de periódicos cujo 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 não utilizaram filtros de período de tempo, o que engloba então 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, 2021).

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

4 Análise Dos Resultados

4.1 Dados Bibliométricos

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 apresenta a maior produção (43), seguido da Holanda (14), Dinamarca (12) e Alemanha e Irlanda com 7. Itália, Noruega, Finlândia, Espanha e França possuem 3 contribuições de cada país. E por fim, Suíça com 2 e Portugal, Bélgica e Suécia apenas 1.

O segundo continente mais produtivo cientificamente é a América do Norte, representado pelos Estados Unidos que tem 12 trabalhos e Canadá com 5. No continente asiático o país de Israel apresentou 2 estudos desenvolvidos, enquanto que 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 citações e Bevir (2003) com 227. Em quinta posição está Kooiman (2009) que apresenta 203 citações, seguido de Skelcher (2005) com 174 citações e Kickert (1997) com 140. Os demais autores apresentaram valores abaixo de 100. Destaca-se que os valores podem variar de acordo com 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 neste estudo o período de 1995 a 2020. 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 2003. Salienta-se que Rhodes possui estudos anteriores, mas que não constam na base *WoS*. Já os estudos de Skelcher (2005), podem ser vistos como um dos precursores do tema de governança na área da administração pública, iniciaram em 1998 e seus estudos e produções tiveram continuidade até 2011. 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) que teve citações, tendo maior volume logo no início e posteriormente queda nas citações do segundo trabalho publicado pela dupla de pesquisadores que continuaram estudando o tema até 2018. Destaca-se que localmente, com base em outros dados do *software*, os autores de maior impacto são Skelcher, Mathur e Smith (2005).

Quanto à evolução da relação de estudos em torno da governança pública, as palavras mais citadas no decorrer do período analisado 1999-2021 apresentaram 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 ainda 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 pode ser feita em relação aos termos política e gestão, que estão associados nos estudos de governança, como mostra a Figura 2.

Figura 2 - Word cloud



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

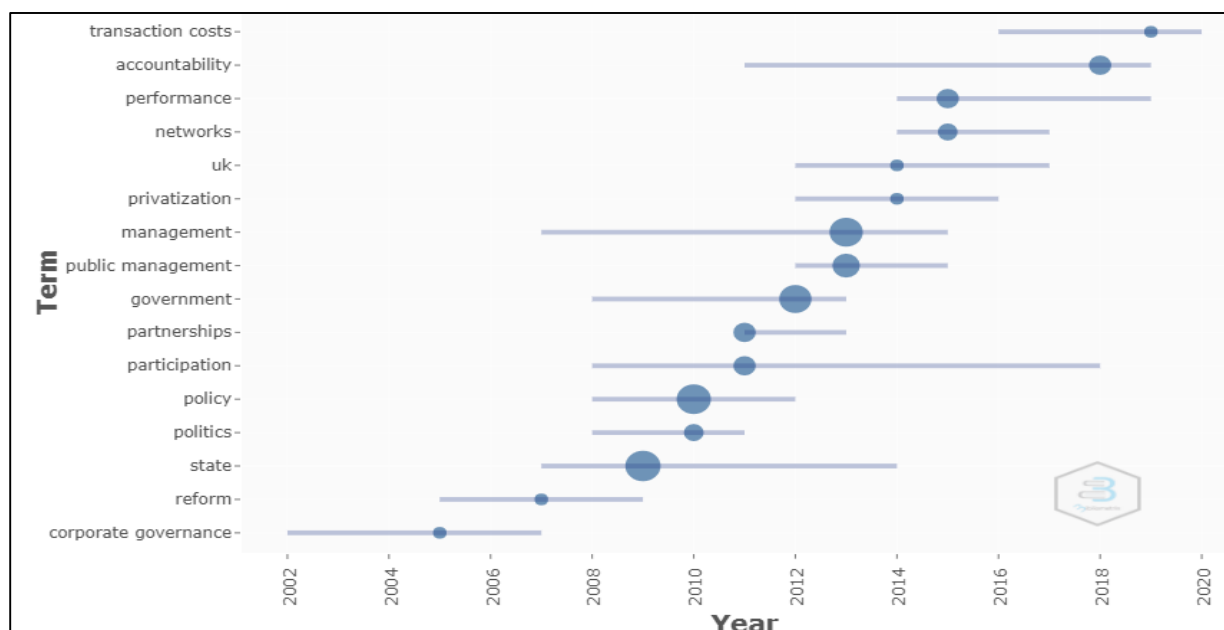
A frequência de ocorrências entre as palavras-chave identificadas nos documentos da base de dados originárias do *WoS* identifica os termos mais citados: Estado, registrado 15 vezes, política (14) e gestão 13 vezes, que são as que assumem maior importância, confirmando a análise do parágrafo anterior. 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*.

De acordo com a análise do *software*, dois clusters contribuem com documentos úteis para explicar a governança pública, cujos autores são citados na figura acima. O cluster 1, entretanto, possui maior contribuição e peso de documentos, visto que ambos compartilham de forma semelhante as palavras chaves nos estudos, ou estão próximos uns dos outros. Representam o centro do campo de pesquisa, que compartilham significados comuns. Entre estes pode-se citar: 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 3 tem o intuito de vislumbrar tendências de tópicos de estudo associados à governança pública, apresentando o histórico evolutivo em relação à associação das palavras chave.

Figura 3 - *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 seguidos das reformas que foram 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 nos retorno das ações desempenhadas para que sejam mais eficientes, fazer mais com menos recursos.

4.2 Dados Bibliográficos

Considerando a análise fatorial e os demais pontos importantes destacados no decorrer do item bibliométrico fez-se relevante apresentar brevemente o resumo dos estudos e autores que foram apontados pela ferramenta em cada análise identificada no *software*. Destacam-se alguns dos mais citados, principais autores em relação a maior produção científica, bem como, os estudos que possuem maior contribuição para explicar a governança dentro dos *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 inteirando os diversos modos de governança. As respostas são diferentes 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.

Rhodes (2000) 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 apresenta 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 dentro do processo. É necessário remodelar o Estado para enraizar a governança e reinventar a democracia. Além de aprender a dirigir redes é necessária atuação como servidores do poder.

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 das 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 problemas encontrados são relatados sob o olhar histórico dos atores públicos frente aos fatos.

Skelcher, Mathur e Smith (2005) 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.

Klijn e Skelcher (2007) 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 repousam sobre a primazia da política e vê as redes de governança como uma ameaça; (ii) a conjectura de complementaridade apresenta 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; (iiii) a conjectura instrumental vê as redes de governança como um meio poderoso por meio do qual os interesses dominantes podem 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.

O artigo elaborado por Bell, Hindmoor e Mols (2010) é muito bem fundamentado e faz uso de uma análise diferente do tema 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 que é evidenciado pela literatura sobre marketing social. Por vezes estes processos ocorrem de forma difusa e que merece 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 a 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.

O estudo de Martin (2011), baseia-se em uma pesquisa qualitativa longitudinal para enunciar os desafios enfrentados por uma organização do terceiro setor para 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 artigo de Cruz e Marques (2012) teve como objetivo reunir evidências empíricas sobre a estrutura de governança aplicada em empresas mistas e avaliar quando, ou se, ela pode 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”.

Lindsay, Osborne e Bond (2014) exploram em seu estudo 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.

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, podendo ter sucesso ou não 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.

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 pesquisa futuras foram evidenciadas? 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 nos dias atuais 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?
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.

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 dentro das estruturas de governança, naquelas em formação assim como, naquelas já existentes, que tiveram sucesso ou não. Para o Brasil, este é um campo que pode ser muito 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 na prática. *Performance, accountability*, e custo benefício das ações e decisões executadas dentro dos 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 passou a ser implementada aos poucos nas organizações públicas ao observar a importância e resultados 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) identificaram 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 dentro das 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 apresenta 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 faz uso de 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 que caminhos esta área de pesquisa poderá tomar. 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. Como sugestão de pesquisas futuras, o artigo apresentou uma diversidade de problemas de pesquisa que podem ser facilmente adaptados aos diversos setores/áreas para contribuir na construção de novos estudos sobre governança pública. A limitação do estudo deve-se a utilização de apenas uma base de dados, a *Web Of Science* para a realização da pesquisa, em virtude da necessidade de padronização desta base para realizar as análises dentro do *software* do *bibliometrix*.

Referências

- ARIA, M.; CUCCURULLO, C. **Bibliometrix: Comprehensive Science Mapping Analysis**. 2021. Disponível em: <https://CRAN.R-project.org/package=bibliometrix>. Acesso em 31 de ago. 2021.
- BELL, S.; HINDMOOR, A.; MOLS, F. Persuasion as governance: A state-centric relational perspective. **Public Administration**, v. 88, n. 3, p. 851-870, 2010.
- BEVIR, M.; RHODES, R. A.; WELLER, P. Traditions of governance: interpreting the changing role of the public sector. **Public administration**, v. 81, n. 1, p. 1-17, 2003.
- BRONSTEIN, M.M. 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, B.O.; TEIXEIRA, M.A.C. Governança pública em três dimensões: conceitual, mensural e democrática. **Revista Organizações & Sociedade**. v. 27, n. 94, p. 370-395, 2020.
- CRUZ, N.F. da; MARQUES, R.C. Mixed companies and local governance: no man can serve two masters. **Public administration**, v. 90, n. 3, p. 737-758, 2012.
- FOUCAULT, M. **Vigiar e punir: nascimento da prisão**. Tradução de Raquel Ramallete. Petrópolis, Vozes, 1987. Do original em francês: Surveiller et punir.
- HEDLUND, P.R. 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, N.; HUANG, K. G.; MAN ZHANG, C. 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, E. H.; SKELCHER, C. Democracy and governance networks: compatible or not?. **Public administration**, v. 85, n. 3, p. 587-608, 2007.
- KUHLMANN, S.; *et al*, 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.

LINDSAY, C.; OSBORNE, S. P.; BOND, S. U. E. 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, V.; SKELCHER, C. The dynamics of multi-organizational partnerships: an analysis of changing modes of governance. **Public Administration**, v. 76, n. 2, p. 313-333, 1998.

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

MAGGETTI, M.; TREIN, P. Multilevel governance and problem-solving: Towards a dynamic theory of multilevel policy-making? **Public Administration**, v. 97, n. 2, p. 355-369, 2019.

MARCONI, A.de A.; LAKATOS, E.M. **Fundamentos de metodologia científica**. Atualização da ed. João Bosco Medeiros. 9. ed. - São Paulo: Atlas, 2021.

MARTIN, G. 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.

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

SKELCHER, C.; MATHUR, N.; SMITH, M. The public governance of collaborative spaces: Discourse, design and democracy. **Public administration**, v. 83, n. 3, p. 573-596, 2005.

TEIXEIRA, A. F.; GOMES, R.C. 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/>.