



X Encontro Brasileiro de Administração Pública.
ISSN: 2594-5688
secretaria@sbap.org.br
Sociedade Brasileira de Administração Pública

**ABORDAGEM BIBLIOMÉTRICA E CIENCIOMÉTRICA DA PRODUÇÃO CIENTÍFICA
QUALIFICADA SOBRE LEGITIMIDADE DA AUTORIDADE NO CONTROLE EXTERNO DA
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

Fabiana Felix Ferreira, Yasmin Gomes Casagrande

**[ARTIGO] GT 5 Governança, Riscos e Integridade das Organizações e Contratações do
Setor Público**

X Encontro Brasileiro de Administração Pública, Brasília - DF - 05/06/2023
Sociedade Brasileira de Administração Pública Brasil

ABORDAGEM BIBLIOMÉTRICA E CIENCIOMÉTRICA DA PRODUÇÃO CIENTÍFICA QUALIFICADA SOBRE LEGITIMIDADE DA AUTORIDADE NO CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

RESUMO

O controle externo da Administração Pública brasileira é exercido com auxílio dos Tribunais de Contas, que fiscalizam as prestações de contas feitas por todos que guardem ou utilizem recursos públicos. Esses Tribunais devem atuar balizados por parâmetros de regularidade que validem e respaldem sua atividade. A presente pesquisa pretende verificar a existência de produções científicas qualificadas sobre a legitimidade da autoridade no controle externo da Administração Pública, com uso do método qualitativo e análise bibliométrica e cienciométrica. Os resultados indicam pouca produção sobre o tema, tendo sido encontrados artigos que permeiam o assunto, mas não o abordam diretamente e em completude. A maioria dessas produções foi desenvolvida por pesquisadores europeus. Os artigos selecionados que focam o tema controle externo mencionam a importância das SAIs e das normas internacionais de auditoria, sendo relevante sob o aspecto do isomorfismo coercitivo como ferramenta de padronização da verificação de cumprimento de políticas públicas.

Palavras-chave: Administração pública. Legitimidade. Autoridade. Controle externo.

INTRODUÇÃO

O controle externo da Administração Pública é instrumento de garantia de que as prestações de contas sejam feitas da maneira correta e tempestiva ao detentor do poder: a sociedade (BOBBIO, 2007). É um mecanismo que visa impedir a ocorrência de dano ao patrimônio público e que deve se pautar em princípios e regras, sob risco de deslegitimar a própria atuação. Esse mecanismo é exercido por um órgão diverso daquele que praticou o ato a ser auditado, por obediência ao princípio da segregação dos poderes (BRASIL, 1988, p. 1; VIANA, 2019).

O Tribunal de Contas da União (TCU) é órgão de controle externo e entidade de fiscalização superior reconhecida como membro de pleno direito pela *International Organization of Supreme Audit Institutions* (INTOSAI, 2022), que é uma organização não governamental com destaque especial junto ao Conselho Econômico e Social das Nações Unidas – ECOSOC, congregando e editando princípios e normas gerais internacionais de auditoria. Por sua vez, os Tribunais de Contas estaduais devem se ajustar ao modelo constitucional (TCU) conforme previsão contida no artigo 75 da Constituição Federal (BRASIL, 1988, p. 40) e nos julgados do Supremo Tribunal Federal (STF) sobre o tema (FEDERAL, 2009, 2019).

O Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul ainda possui disfuncionalidades (DA ROCHA et al., 2014; SOARES; PRATES; ASSUMPCÃO, 2019; TEIXEIRA, 2020), relacionadas a seu modelo de organização e de gestão, com o modelo constitucional, o que pode caracterizar riscos em sua atuação. Nesse sentido, formulou-se a seguinte questão de pesquisa: Como está a produção científica sobre legitimidade da autoridade sob o aspecto do controle externo da administração pública? O presente estudo se justifica para que se verifique como está

a produção científica qualificada, aqui entendida como aquelas revisadas por pares (TARGINO; GARCIA; SILVA, 2019), a respeito do tema.

Justifica-se a utilização da análise bibliométrica no intuito de prospectar [...] “quantitativos de produção, disseminação e uso da informação registrada”, de modo a permitir a percepção e a compreensão dos dados obtidos (CÂMARA; ALVES; BUFREM, 2021) e da análise cienciométrica para verificar [...] “aspectos quantitativos da ciência enquanto disciplina” (Macias-Chapula, 1998, pp. 2–3), permitindo visualizar atividades correlacionadas entre o material colhido (GUIMARÃES; ROCHA; MUGNAINI, 2023).

O objetivo da pesquisa é verificar a existência, compilar e analisar os principais produtos científicos sobre legitimidade da autoridade responsável pelo processo de controle externo da Administração Pública, realizado pelos Tribunais de Contas no Brasil. Tal objetivo foi escolhido por observância de situações comportamentais em que há intenção de diminuição da autoridade de auditores governamentais (LAPSLEY; MILLER, 2019). Buscar ou estabelecer um conceito de legitimidade da autoridade no processo de controle externo tem sua relevância para balizamento da atuação do controle externo em si, pois a idoneidade das Instituições Superiores de Auditoria e de seus auditores é alimentada por condutas escorregadas que alimentam a acreditação do seu trabalho perante a sociedade (BACHMANN; GILLESPIE; PRIEM, 2015; LAPPI; AALTONEN; KUJALA, 2019).

REFERENCIAL TEÓRICO

A autoridade é o poder estabilizado, no qual a disposição de obediência incondicional à ela é baseada na crença da legitimidade do poder, ou seja, autoridade é o “poder legítimo” e a “importância peculiar da crença na legitimidade, que transforma o poder em autoridade, consiste no fato de que esta tende a conferir ao poder eficácia e estabilidade” (BOBBIO, NORBERTO; MATTEUCCI, NICOLA; PASQUINO, 2004, p. 91). A Administração Pública brasileira tem suas bases no modelo burocrático weberiano de dominação (WEBER, 2000), onde o caráter racional da organização baseia-se na crença de que são legais as normas que regem a sociedade e no direito de quem exerce o poder conforme tais regras (BOBBIO, NORBERTO; MATTEUCCI, NICOLA; PASQUINO, 2004).

Enquanto a legalidade é ligada à observância das leis pelo poder estatal, que deve atuar “sempre de conformidade com as regras jurídicas vigentes” (BONAVIDES, 2011, p. 120), sendo também considerada como um atributo e requisito do poder (BOBBIO, NORBERTO; MATTEUCCI, NICOLA; PASQUINO, 2004), no regime democrático a legitimidade é a “legalidade acrescida de sua valoração” (BONAVIDES, 2011, p. 121), é a crença de que a

legalidade deriva de um sistema posto de acordo com a vontade da maioria que dá força coercitiva para o sistema legal (GOYARD-FABRE, 2002). “A legitimidade traz em si a marca do justo. É, portanto, acompanhada de autoridade” (GOYARD-FABRE, 2002, p. 274).

O aumento da legitimidade de uma organização depende do ambiente em que está inserida (BLEIKLIE; ENDERS; LEPORI, 2015) e da adequação de seu comportamento com a expectativa das partes envolvidas no desempenho de suas atividades e, nesse sentido, a auditoria tem papel protagonista na produção de legitimidade (BLEIKLIE; ENDERS; LEPORI, 2015; FURQAN et al., 2021). Há uma menor incidência de tentativa de suborno nos países que com exigências maiores sobre os relatórios financeiros e onde o sistema de auditoria está submetido ao risco maior de sanções administrativas e judiciais (HASSAN; GIORGIONI, 2019).

A prestação de contas à sociedade de bens e recursos públicos é requisito fundamental dos regimes democráticos (LIMA, 2021), pois é o “governo do poder público em público” (BOBBIO, 2015, p. 18). É importante pontuar que em uma democracia representativa “os governos são responsáveis perante seus cidadãos e contribuintes pela forma como as receitas arrecadadas são utilizadas para fornecer serviços para o bem comum” (FAF, 2009, *apud* (ROYBARK; COFFMAN; PREVITS, 2012, p. 21) . Também se amolda a tais regimes o direito ao devido processo legal (BRASIL, 1988, p. 4) que também deve proteger os gestores de recursos públicos, pois as sanções “podem atingir direitos da personalidade” (VIANA, 2019, p. 143).

As abordagens comuns de que a prestação de contas serviria para administrar expectativas e assegurar reputações não demarcam as práticas de prestação de contas das estratégias que perseguem objetivos não públicos, ou ainda, de como os objetivos têm sido perseguidos (ERIKSEN, 2021). É certo que os documentos produzidos pela auditoria do setor público não são pensados ou estruturados para a detecção de fraudes e corrupção, mas são relatórios com potencial de extensão de sua utilização (VELA-BARGUES et al., 2022).

As auditorias governamentais são realizadas pelas entidades superiores de auditoria (SAI em Inglês), instituições apartidárias e subordinadas apenas ao parlamento, onde seus auditores oferecem informações importantes ao povo e à comunidade internacional (DOBROWOLSKI; SUŁKOWSKI, 2019), contribuindo para as prestações de contas sejam examinadas de forma externa e independente (HANCU-BUDUI; ZORIO-GRIMA; BLANCO-VEGA, 2020), tornando os dados mais compreensíveis, complementando as informações financeiras com as informações não financeiras (BIONDI; BRACCI, 2018) e permitindo o acompanhamento do desenvolvimento de políticas públicas (FERNANDES; MAGALHÃES; SANTANA-PEREIRA, 2018; MOURATO; PATRÍCIO, 2019; ȘTEFĂNESCU; TRINCU-DRĂGUȘIN,

2020) (FERNANDES; MAGALHÃES; SANTANA-PEREIRA, 2018; MOURATO; PATRÍCIO, 2019). Essas auditorias governamentais fazem parte do controle externo da Administração Pública, entendido como aquele “efetuado por órgão, ente ou instituição exterior à estrutura da Administração” (MEDAUAR, 2018, p. 376).

Assim, se percebe que a legitimidade da autoridade no processo de controle externo da Administração Pública advém de sua previsão constitucional, pois estabelecida em uma carta promulgada por representantes do povo (BRASIL, 1988, p. 1). As funções de fiscalizar, instruir e julgar dos Tribunais de Contas, titulares do exercício do controle externo, têm o objetivo voltado “para a produção de uma decisão, cuja legitimidade se vincula a determinadas características processuais” (SPECK, 2000, p. 92).

A Constituição Federal também prevê como regra de ingresso aos cargos públicos a aprovação prévia em concurso público, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, com ressalva apenas para os cargos em comissão, dedicados para as funções de direção, chefia e assessoramento (BRASIL, 1988, p. 20). Já o artigo 73 da Constituição Federal determina aos Tribunais de Contas a existência de um quadro próprio de pessoal de onde se deduz que os julgadores e este quadro próprio de pessoal integram o órgão, sendo uma “composição conjunta, embora independente no plano processual, e é o que garante a regularidade no desempenho da função de Controle Externo” (VIANA, 2019, p. 58).

A necessidade de existir um quadro próprio de pessoal, única menção expressa na Constituição Federal a este respeito, se dá pela característica inerente aos Tribunais de Contas que “concentram, num só órgão, as funções de investigar, acusar e julgar”, fornecendo um “formato que garanta a observância do sistema acusatório não puro, pautado na independência plena das três funções processuais” (VIANA, 2019, p. 59) e estas três funções processuais no âmbito do controle externo são de entendimento lógico do devido processo legal como garantia da imparcialidade de atuação do Estado (VIANA, 2019).

Nessa esfera, o controle externo da Administração Pública, essencial à vida democrática (LIMA, 2021), deve se amoldar às normativas pertinentes para que sua atividade seja exercida sem entraves e sem questionamentos, entregando à sociedade um produto imparcial e íntegro sobre a prestação de contas governamental, se pautando parâmetros de regularidade que lhe norteiam e lhe dão validade em seu exercício (VIANA, 2019). No Brasil, a entidade fiscalizadora superior reconhecida pela INTOSAI é o TCU, que deve se amoldar às normas internacionais que optou por aderir (INTOSAI, 2022) e, ainda, servir como parâmetro de atuação e de organização pelas Cortes de Contas estaduais e municipais.

O ideal é que a auditoria governamental fomente a transparência, demonstre os riscos da gestão prestadora de contas, ajude a construir controles internos fortes e eficazes para a prevenção da corrupção, relatando resultados e recomendações ao Poder Legislativo e aumentando a consciência da sociedade para a gestão financeira, possibilitando a responsabilização de governos falhos (UN, 2013). Sua atuação não pode ser maculada por conflito de interesse, conceituado como sendo “uma situação em que os interesses particulares (influenciam) ou podem parecer influenciar o desempenho de suas funções oficiais” (UN, 2013, p. 50). Tal conflito não pode ocorrer sequer nos órgãos e entidades prestadoras de contas, quanto menos no órgão de auditoria, que fiscaliza tais prestações de contas. Por esse motivo a nomeação de pessoal não concursado pelas Cortes de Contas deveria se limitar a tão somente funções de chefia, direção e assessoramento (BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2007) que não estejam vinculadas com a atividade-fim do órgão, com a finalidade de evitar possível mau uso de tais nomeações, capazes de comprometer o seu desempenho organizacional e dificultar o bom funcionamento de sua burocracia (CARDOSO & MARENCO, 2020).

Um estado que cumpre os direitos e obrigações previstos em suas normas consegue produzir um “elevado grau de satisfação”, sendo suas políticas e a sua própria existência vista com normalidade e de ampla aceitação pela sociedade. Este “estado forte está entrelaçado densamente com a sociedade por meio da efetividade de sua legalidade e da eficácia de burocracias que apoiam regularmente para apoiar e executar essa legalidade” (O’DONNELL, 2011, p. 137).

Mesmo havendo estudos indicando um aumento quantitativo das práticas de auditoria no Brasil, tal incremento não reflete mudanças qualitativas, o que indica o formalismo da estrutura institucional no país (PECI; QUINTELLA; LOPES CARDOSO, 2012), o que corrobora com as críticas de incapacidade de defesa do interesse público noutros lugares do mundo (QUAYLE, 2021). Aqui há que se salientar que, na atuação de uma SAI, um relatório de auditoria é resultado do trabalho de um auditor externo (SHANIKAT; ABBADI, 2011), sendo a autoridade legítima para tal mister. As normas internacionais de auditoria estabelecem a necessidade de existir um sistema que integre auditoria financeira (legalidade e regularidade das despesas) e as auditorias de desempenho, que albergam aspectos de eficiência, eficácia e efetividade (KONTOGEORGA, 2019). A idoneidade das SAI e dos auditores necessita ser alimentada por condutas corretas para não cair em descrédito perante a sociedade (BACHMANN; GILLESPIE; PRIEM, 2015), cuja perda de autoridade tem o potencial de esvaziar sua missão (LAPPI; AALTONEN; KUJALA, 2019).

A auditoria governamental faz parte do rol de titulares formais das prestações de contas inclusive das parcerias público privadas (ESTEVE LAPORTA; REYES-GONZALEZ, 2020), possuindo suas métricas e normas também aplicadas pelo sistema de auditoria interna (TURETKEN; JETHEFER; OZKAN, 2020), refletindo a preocupação com o “compliance” e aspectos do isomorfismo organizacional - inclusive em instituições sem fins lucrativos (BROMLEY; HWANG; POWELL, 2012), sendo essas duas, auditoria interna e auditoria externa, parte dos freios e contrapesos que estabelecem a governança corporativa (BRENDER; YZEIRAJ; FRAGNIERE, 2015; PAMUNGKAS; IBTIDA; AVRIAN, 2018) e têm a posição tradicional de guardião distante da probidade (SHORE; WRIGHT, 2018), além de também serem conhecidas como poderosa configuração simbólica de riqueza (ASSAD; GODDARD, 2010).

Dentro do conceito de nova administração pública, sendo esta uma nova perspectiva de responsabilidade pública que abrange padrões de confiança e de desconfiança e um novo modelo de contabilidade (MURPHY; ECKERSLEY; FERRY, 2017), o papel dos auditores governamentais assume natureza mutável (CHOWDHURY; SHIL, 2019) onde há uma tendência comportamental dos políticos em tentar diminuir a autoridade dos auditores governamentais (LAPSLEY; MILLER, 2019).

Tal comportamento é pernicioso pois a auditoria pode ser vista como peça chave da gestão, capaz de tornar decisões políticas em decisões negociais (FERRY; MIDGLEY, 2022) e de medir o resultado dos gastos públicos (ABDELLATIF; ATLAM; EMARA, 2019), sendo necessário “compreender a auditoria através da lente da legitimidade, o que significa compreender as instituições de auditoria contra as línguas políticas empregadas para justificar seu uso” (FERRY; MIDGLEY, 2022, p. 23), inclusive sob o aspecto da nova administração pública (PARKER; JACOBS; SCHMITZ, 2019).

E, se por um lado instituições tentam evitar a atuação da auditoria externa com o desenvolvimento de táticas de ofuscação e de utilização de regulamentos cruzados (SCHEMEIL, 2013), por outro há estudos que analisam como a legitimidade das SAIs, a qualidade da auditoria e as consequências da atenção da mídia são fatores de impacto positivos percebidos pelos auditados (JOHNSEN, 2019; ȘTEFĂNESCU; TRINCU-DRĂGUȘIN, 2020), além do que, o controle externo das demonstrações financeiras impacta direta e positivamente no nível de conformidade dos relatórios financeiros apresentados (VERBRUGGEN; CHRISTIAENS; MILIS, 2011).

Uma abordagem bibliométrica sobre a produção científica qualificada sobre o tema visa proporcionar o estudo dos aspectos quantitativos da produção, da disseminação e do uso da informação registrada sobre o assunto, sendo capaz de mostrar o desenvolvimento de padrões e

modelos matemáticos capazes de permitir a elaboração de previsões (DE VASCONCELOS; ROJAS LEZANA, 2014; MACIAS-CHAPULA, 1998).

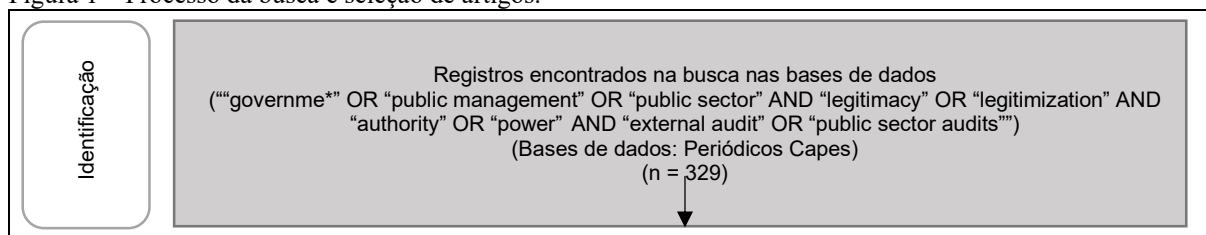
Por sua vez, a abordagem cienciométrica do assunto oferece o estudo dos aspectos quantitativos da ciência enquanto disciplina, incluindo publicações, permitindo o desenvolvimento de políticas científicas (MACIAS-CHAPULA, 1998) e a avaliação da produção mediante indicadores numéricos e uso de técnicas e análises estatísticas amplamente discutidos e validados (RAZERA, 2016). Tais técnicas são aplicadas com metodologia capaz de gerir grandes volumes de informação, revelando informação semântica significativa (URBIZAGASTEGUI, 2021)

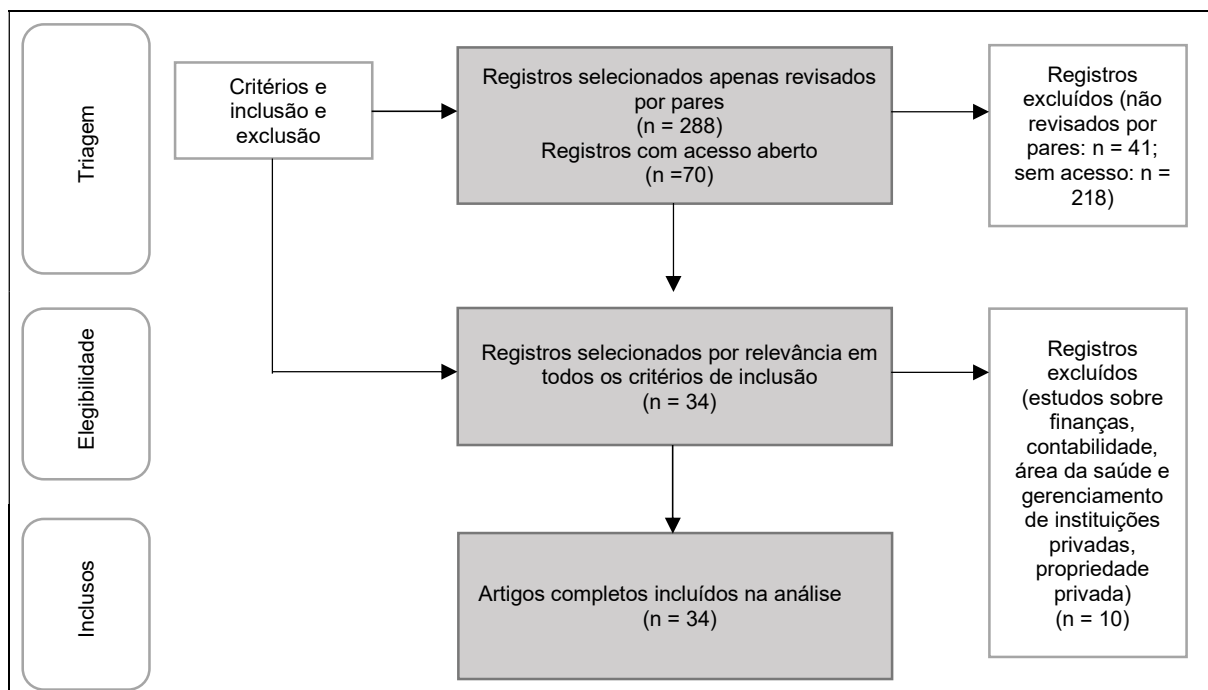
MÉTODO

Para o desenvolvimento do tema foi feita uma pesquisa do tipo qualitativa e exploratória (PRODANOV, CLEBER CRISTIANO; FREITAS, 2013) com o intuito de analisar a produção científica qualificada sobre o tema sob os aspectos bibliométricos e cienciométricos. Para tanto, foram realizados procedimentos para seleção de portfólio de artigos científicos, tendo sido escolhidos apenas os revisados por pares, sem delimitação de espaço temporal, com acesso livre ao texto completo e apresentados nos idiomas Português, Inglês e Espanhol. A busca foi feita na plataforma de dados informatizados “Periódico Capes” por agrupar bases de dados como “Scopus” e “Web of Science”, que oferecem quantidade e relevância acadêmica em seus textos publicados (THELWALL, 2018).

A revisão da literatura se baseou em percorrer etapas de: a) planejamento; b) busca na base de dados escolhida; c) busca teórica nos artigos encontrados; d) revisão e análise; e) análise bibliométrica e cienciométrica dos artigos selecionados; f) avaliação crítica dos resultados. A Figura 1 apresenta detalhes da busca e seleção dos artigos (fase B até fase D). A delimitação do problema pesquisa (Ikeda & Bianchi, 2009) foi feita em forma do seguinte questionamento: Como está, sob o ponto de vista quantitativo, a produção científica sobre legitimidade da autoridade sob o aspecto do controle externo da administração pública?

Figura 1 – Processo da busca e seleção de artigos.





Fonte: Dados da pesquisa.

O planejamento (etapa a) foi modelado a partir da meta de pesquisa em verificar as produções científicas revisadas por pares envolvendo o tema “legitimidade da autoridade sob o aspecto do controle externo da Administração”, com o intuito de buscar produções que englobem, também, os assuntos de auditoria e controle externo.

Para a busca (etapa b) foram utilizados os descritores (*string*) com os indicadores booleanos *AND* (E, do português) e *OR* (OU, do português) entre elas: “*govern**” *OR* “*public management*” *OR* “*public sector*” *AND* “*legitimacy*” *OR* “*legitimization*” *AND* “*authority*” *OR* “*power*” *AND* “*external audit*” *OR* “*public sector audits*” na plataforma de base de dados científica Periódicos Capes, escolhida em razão de sua maior abrangência de conteúdo nacional e internacional com acesso permitido aos usuários da Comunidade Acadêmica Federada (CAFe) (MIRANDA; CARVALHO, 2017). O uso do sinal gráfico asterisco permite que a busca seja feita incluindo as variações da palavra inglesa “*govern*”. Aplicou-se limitação referente ao tipo de material e aos temas dos textos encontrados (artigos científicos e revisados por pares restritos aos temas “*social sciences*”, “*auditing*”, “*audits*”, “*public sector*”, “*accountability*”, “*management*”, “*public administration*”, “*compliance*”, sem delimitação temporal para não haver resultados demasiado escassos, tendo sido excluídos ainda os artigos não disponíveis online, tendo sido encontrados 329 resultados.

A partir desta compilação de material foi realizada a análise dos resultados com os critérios de inclusão e exclusão selecionados para a pesquisa (etapa c), conforme Quadro 1, que derivou na exclusão de 295 artigos do total inicialmente colhido, tendo sido eleitos 34 artigos

para análise, estes publicados entre os anos de 2011 a 2022. Para esta tarefa e para a catalogação dos trabalhos científicos utilizou-se o software Mendeley®.

Quadro 1 – Critérios de inclusão e exclusão dos artigos.

Critérios de Inclusão	Critérios de Exclusão
Artigos teóricos.	Artigo sem revisão por pares.
Artigos teórico-práticos.	Versão completa do artigo não disponível.
Estudos sobre ciências sociais.	Artigos em idiomas diversos do Português, do Inglês e do Espanhol.
Estudos sobre auditoria.	Estudos sobre finanças.
Estudos sobre serviço público.	Estudos sobre contabilidade.
Estudos sobre prestação de contas.	Estudos sobre a área da saúde.
Estudos sobre administração pública.	Estudos sobre gerenciamento de instituições privadas.
Estudos sobre legitimidade e <i>compliance</i> .	Estudos sobre propriedade privada.

Fonte: Dados da pesquisa.

Na sequência (etapa d), foi refeita a leitura dos resumos e das conclusões dos artigos selecionados para verificar sua relevância para o objetivo pretendido nesta pesquisa. Então, para o exame de conteúdo (etapa e) foi realizada uma análise bibliométrica (COOK; MULROW; HAYNES, 1997), com organização das informações dos artigos em quadro de divisão temática para oportunizar a avaliação crítica dos resultados, e cienciométrica dos artigos selecionados com a utilização do software Iramuteq, de acesso e utilização gratuita, que auxilia o tratamento de dados qualitativos fundamentados na lexicometria (SOUSA, 2021) e na análise multivariada de corpus textuais (CAMARGO; JUSTO, 2013).

Foi realizada a compilação e organização dos resumos e das palavras-chave, quando disponíveis, para a criação do corpus textual em um arquivo único que permitisse o uso do software Iramuteq para a análise cienciométrica desejada.

O corpus foi submetido ao programa com aplicação do método de Classificação Hierárquica Descendente (CHD), para ordenar os vocábulos em classes de palavras, de análise de similitude para identificar as coocorrências e comunidades formadas entre as formas lexicais, e de nuvem de palavras, para demonstrar graficamente o agrupamento das palavras em razão de sua frequência de ocorrência no corpus textual (CAMARGO; JUSTO, 2013). O software identificou 7.333 palavras, sendo 1.597 formas lexicais diferentes, tendo constatado a média aproximada de 215 palavras por resumo. Deste compilado, 823 formas lexicais aparecem uma única vez no corpus textual.

Em seguida, foi realizada a avaliação crítica dos resultados (etapa f) com base nos artigos selecionados a partir dos itens essenciais antecedentes, fenômeno e efeitos (CHRISTOFI et al., 2021).

RESULTADOS E DISCUSSÃO

Os artigos resultantes da revisão sistemática e suas categorias são apresentados em ordem cronológica, com destaque para o seu título, periódico, objetivos e região/país do autor principal. A busca na plataforma Periódicos CAPES foi feita sem restrição de período e, ainda assim, o artigo com data de publicação mais antiga é de 2011, demonstrando recente interesse acadêmico. Nota-se a concentração de autores de países da Europa, seguidos por autores da Ásia. Autores da África, Oceania, América do Norte e América do Sul representaram a minoria. Os textos encontrados não abordam o tema de maneira direta, necessitando a congregação de textos e teorias para a construção da pesquisa. O conjunto analisado demonstra um crescimento na produção científica a partir da década de 2010 e nada anterior foi encontrado com base nos critérios estabelecidos, cujos achados estão resumidos no Quadro 2.

Quadro 2 – Estudos baseados nos antecedentes teóricos de legitimidade da autoridade no controle externo da Administração Pública

Autor (es)	Título	Ano	Periódico	Objetivos	Região/ País	Citações
VERBRUGGEN, S.; CHRISTIAENS, J.; MILIS, K.	<i>Can Resource Dependence and Coercive Isomorphism Explain Nonprofit Organizations' Compliance With Reporting Standards?</i>	2011	<i>Nonprofit and voluntary sector quarterly</i>	Medir e explicar a conformidade das organizações sem fins lucrativos com a regulamentação (reformada) em matéria de relatórios financeiros.	Europa/ Bélgica	278
BROMLEY, P.; HWANG, H.; POWELL, W. W.	<i>Decoupling revisited: Common pressures, divergent strategies in the U.S. nonprofit sector.</i>	2012	<i>Management (Paris, France: 1998)</i>	Identificar as razões para iniciar o planejamento estratégico e demonstrar como as diferentes razões e circunstâncias contingentes se combinam com características organizacionais para produzir variações marcantes na promulgação de planos.	América do Norte / Estados Unidos	142
PECI, A.; QUINTELLA, L.; LOPES CARDOSO, R.	<i>Auditing government-nonprofit relations in the Brazilian post-reformist context.</i>	2012	<i>BAR, Brazilian administration review</i>	Analisa o controle das relações governo-sem fins lucrativos, sob a perspectiva da TEA, tentando especificamente compreender se existe uma relação causal entre o crescimento das relações governo-sem fins lucrativos e a explosão da auditoria no contexto brasileiro, como previsto pela teoria.	América do Sul/ Brasil	3
SCHEMEI, L, Y.	<i>Bringing International Organization In: Global Institutions as Adaptive Hybrids</i>	2013	<i>Organization studies</i>	Analisar como as organizações internacionais sobrevivem a choques externos, a armadilhas de recursos e até mesmo à crescente indiferença de seus fundadores.	Europa/ França	68

BRENDER, N.; YZEIRAJ, B.; FRAGNIERE, E.	<i>The management audit as a tool to foster corporate governance: an inquiry in Switzerland.</i>	2015	<i>Managerial auditing journal</i>	Investigar a auditoria de gestão, um exame completo de uma organização e da gestão em vigor, através de uma pesquisa empírica para reunir dados sobre como as auditorias de gestão são percebidas e implementadas entre a comunidade empresarial de Genebra (Suíça).	Europa/ Suíça	28
PAMUNGKAS, B.; IBTIDA, R.; AVRIAN, C.	<i>Factors influencing audit opinion of the Indonesian municipal governments' financial statements.</i>	2018	<i>Cogent business & management</i>	Obter provas empíricas se os critérios para formar uma opinião de auditoria têm afetado significativamente a opinião de auditoria das demonstrações financeiras do governo municipal na Indonésia.	Ásia/ Indonésia	36
BIONDI, L.; BRACCI, E.	<i>Sustainability, Popular and Integrated Reporting in the Public Sector: A Fad and Fashion Perspective.</i>	2018	<i>Sustainability (Basel, Switzerland)</i>	Fornecer uma análise comparativa dos diferentes meios públicos de prestação de contas utilizados no setor público - a saber, relatórios de sustentabilidade, relatórios financeiros populares e relatórios integrados.	Europa/ Itália	59
DOBROWOLSKI, Z.; SUŁKOWSKI, Ł.	<i>Implementing a Sustainable Model for Anti-Money Laundering in the United Nations Development Goals.</i>	2019	<i>Sustainability (Basel, Switzerland)</i>	Criar uma abordagem geralmente aceita para auditar os resultados da luta contra a lavagem de dinheiro.	Europa/ Polónia	25
JOHNSEN, A.	<i>Public sector audit in contemporary society: A short review and introduction.</i>	2019	<i>Financial accountability & management</i>	Fazer uma revisão das recentes pesquisas sobre auditoria do setor público e depois introduzir seis artigos em uma edição especial sobre auditoria do setor público na sociedade contemporânea.	Europa/ Noruega	29
KONTOGEORGA, G. N.	<i>Juggling between ex-ante and ex-post audit in Greece: A difficult transition to a new era.</i>	2019	<i>International journal of auditing</i>	Examinar quais auditorias do Tribunal de Contas da Grécia são consideradas eficazes pelos auditores e auditados.	Europa/ Bélgica	12
ȘTEFĂNESCU, A.; TRINCUDRĂGUȘIN, C.-P.	<i>Performance audit in the vision of public sector management. The case of Romania.</i>	2020	<i>Accounting and Management Information Systems</i>	Analisar o impacto das missões de auditoria de desempenho sobre a atividade das instituições públicas romenas.	Europa/ Romênia	2
FURQAN, A. C. et al.	<i>Financial reporting, public services and local executives' re-electability in Indonesia.</i>	2021	<i>Cogent business & management</i>	Analisar os efeitos dos resultados de auditoria, o acompanhamento das recomendações de auditoria, a qualidade dos relatórios financeiros e os serviços públicos sobre a elegibilidade dos incumbentes.	Ásia/ Indonésia	1

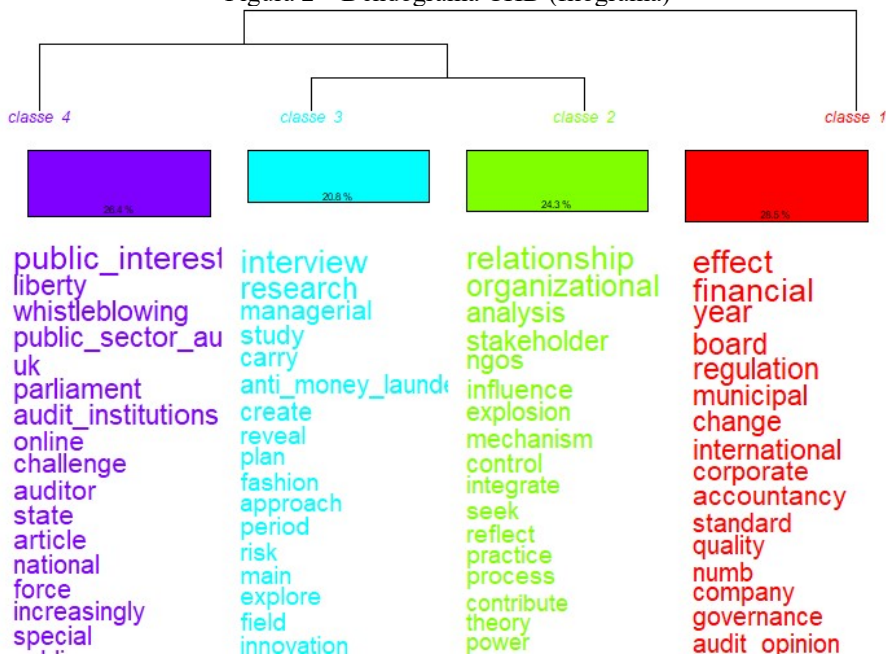
FERRY, L.; MIDGLE Y, H.	<i>Democracy, accountability and audit: the creation of the UK NAO as a defence of liberty.</i>	2022	<i>Accounting , auditing, & accountabi lity</i>	Explicar porque os defensores da reforma da auditoria estatal no Reino Unido (UK), no início dos anos 80, se concentraram em melhorar os vínculos entre o novo Gabinete Nacional de Auditoria (NAO) e o Parlamento, em vez das noções tradicionais de independência de auditoria.	Europa/ Inglaterra	2
VELA- BARGUE S, J. M. et al.	<i>La relación entre la auditoría, la corrupción política y la transparencia informativa: un análisis comparativo de las Comunidades Autónomas españolas.</i>	2022	<i>Revista de contabilida d</i>	Avaliar o efeito que o nível de implementação da auditoria externa e o grau de transparência da informação têm sobre a corrupção política na Administração Pública Autónoma Espanhola.	Europa/ Espanha	0

Fonte: dados da pesquisa.

Os resultados encontrados mostram aspectos que tangenciam teorias e que podem ajudar a formar o conceito de legitimidade da autoridade no controle externo da Administração Pública, ainda ausente de uma abordagem direta, mas que atuaram de maneira importante na formação do referencial teórico desta pesquisa.

O Iramuteq separou o corpus textual em quatro classes lexicais explicitadas na forma da CHD, sob a representação icônica de dendrograma (Figura 2). A associação é feita por análise fatorial de correspondência (AFC), avaliando o pertencimento da palavra à determinada classe por meio de testes chi-quadrado reiterados, até que se obtenha um número estável de classes de palavras, mostrando no dendrograma (Figura 2) as palavras em ordem decrescente do número de ocorrências no corpus textual.

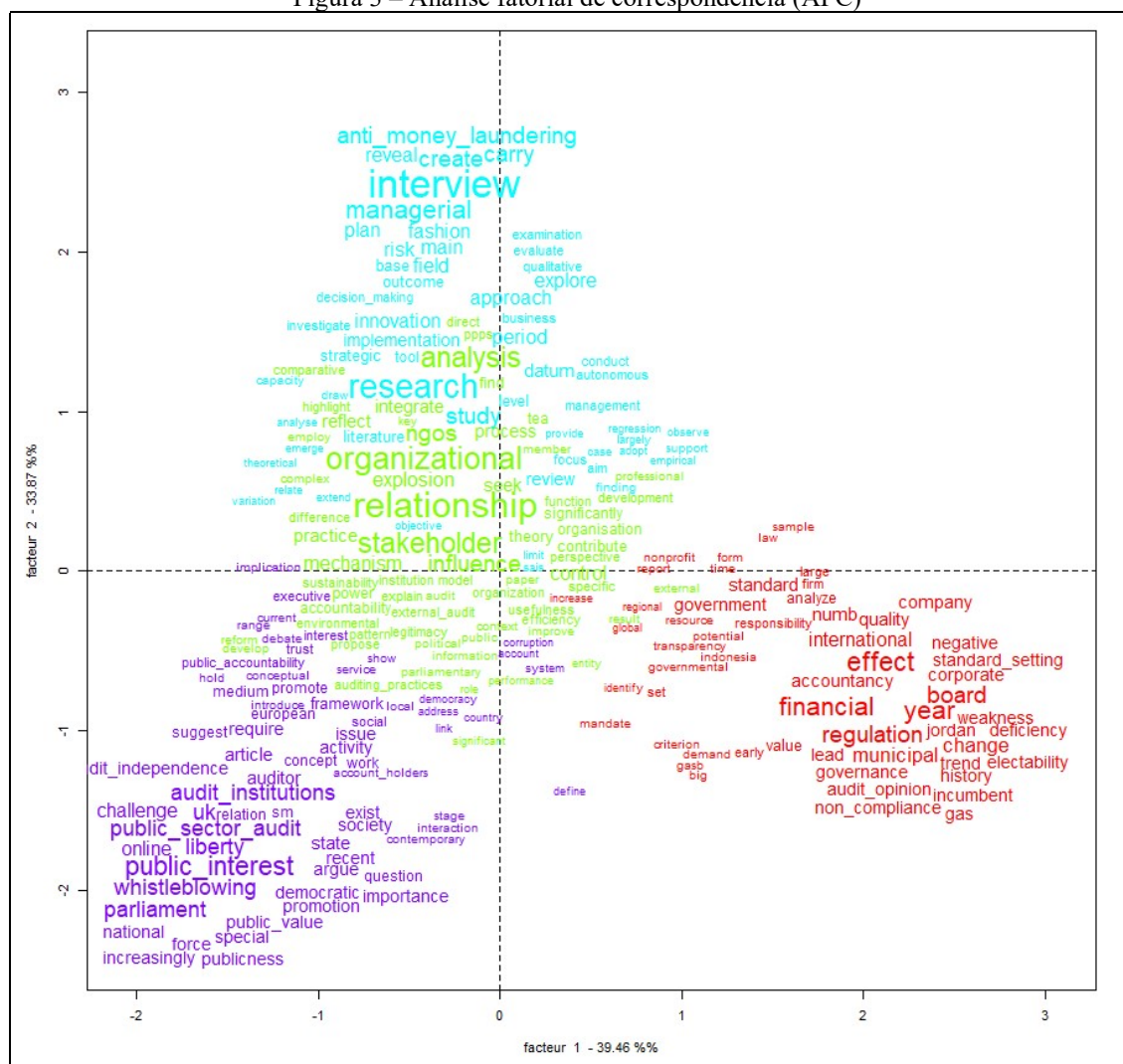
Figura 2 – Dendrograma CHD (filograma)



Fonte: dados da pesquisa.

O valor baixo de percentual de segmentos classificados (69,57%) se justifica pela variedade de publicações que permeiam o assunto, mas que não o abordam diretamente. A imagem do resultado da AFC (Figura 3) mostra que as quatro classes se interrelacionam, tendo os grupos explicado o corpus textual nas seguintes porcentagens: Classe 1 – governança e regulação, com 28,5%; Classe 2 – relacionamento entre partes interessadas e controle, com 24,3%; Classe 3 – combate à corrupção, com 20,8%; e Classe 4 – interesse público e auditoria, com 26,4%.

Figura 3 – Análise fatorial de correspondência (AFC)

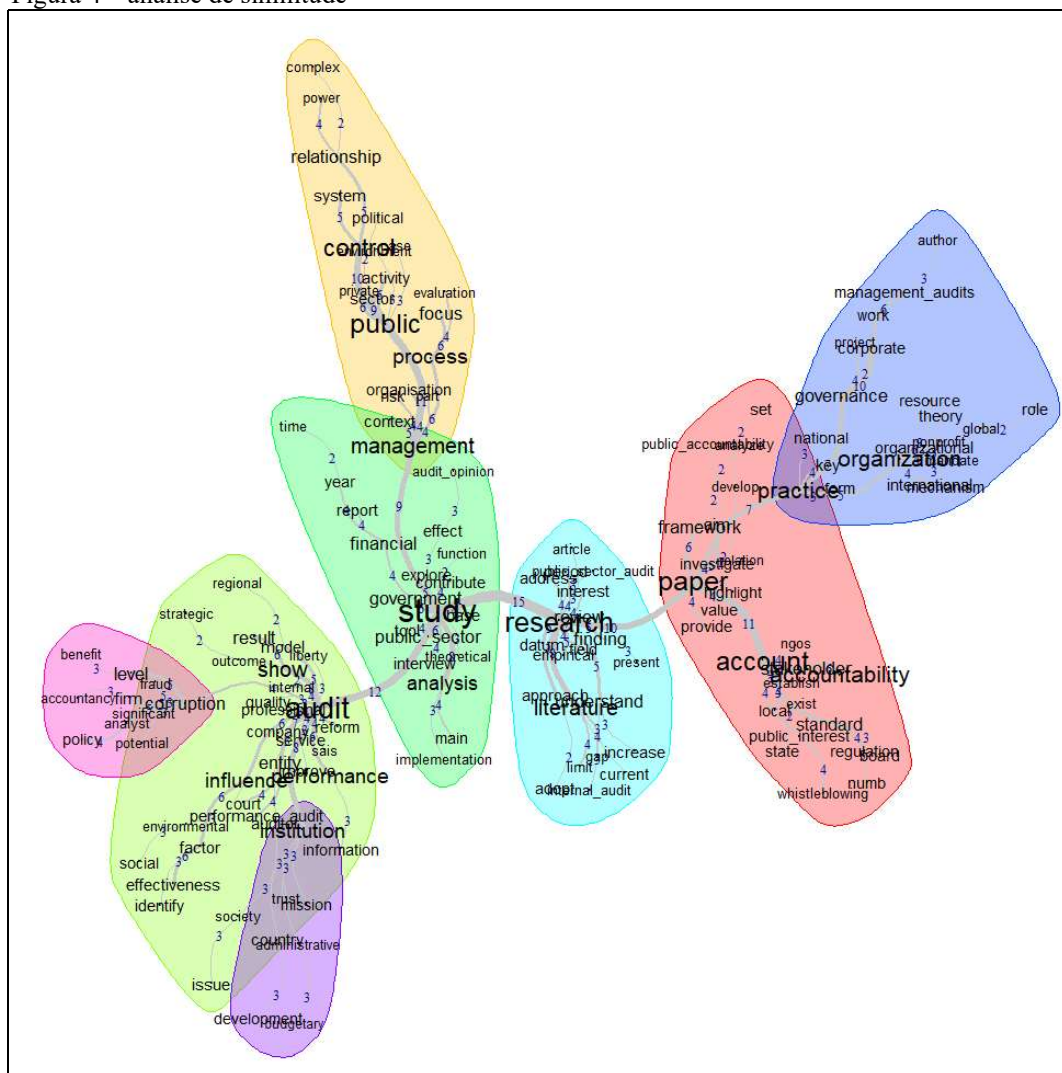


Fonte: dados da pesquisa.

Por fim, a geração da imagem resultante da análise de similitude (Figura 5) mostra as correlações entre as formas lexicais identificadas. As relações de semelhança revelam que a comunidade relacionada à forma lexical auditoria (*audit*, em Inglês) tem relação com os artigos sobre desenvolvimento, sobre corrupção e com os estudos sobre setor público e administração. Por sua vez, esta última comunidade se interrelaciona com os artigos que mencionam as formas

lexicais organizações, público e controle. Outras três comunidades lexicais foram identificadas, ligadas à pesquisa, à prestação de contas públicas, à auditoria de gestão e à governança.

Figura 4 – análise de similitude



Fonte: dados da pesquisa

Os achados demonstrados nos iconográficos traduzem os dados analisados pelo software Iramuteq e demonstram que ainda não há uma produção quantitativamente expressiva sobre o assunto, mas estudos esparsos que permeiam os temas correlacionados. A pesquisa com análise bibliométrica revelou que a zona de maior produção científica sobre o tema e sob o critério de quantidade de publicações é a Europa, sendo também a região de produção de publicações com maior número de citações em outros trabalhos. Já sob a análise cienciométrica, os resultados mostram que os estudos colecionados se relacionam sobre as temáticas de “governança e regulação”, “relacionamento entre partes interessadas” e “controle”, “combate à corrupção”, e “interesse público” e “auditoria”, havendo uma maior correspondência quando a abordagem se deu sobre “organizações”, “relacionamentos”, “corrupção” e interesse público; os temas

“regulação”, “governo” e “finanças” apareceram interligados entre si e sem maiores correspondências com os demais fatores evidenciados.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O resultado da pesquisa aponta que o tema não é objeto de estudos em quantidade expressiva, se comparado a temas já explorados da Administração Pública como, por exemplo, Administração Pública gerencial (553 artigos), Administração Pública sustentável (311 artigos), dentre outros, tendo sido encontrados poucos artigos que permeiam o tema legitimidade da autoridade no processo de controle externo, mas não o abordam diretamente e em completude. Também identifica que a maior parte da produção científica do caso tem sido desenvolvida por pesquisadores europeus, cuja região alberga países com sistemas de controle externo não homogêneos (Auditoria Geral e Corte de Contas). Muitos artigos selecionados levam em consideração a importância das SAIs e das normas internacionais de auditoria, o que é relevante em termos de isomorfismo coercitivo como ferramenta de padronização da verificação de cumprimento de políticas públicas.

Como resposta ao problema de pesquisa, os resultados encontrados são suficientes para iniciar a tratativa do tema sob a perspectiva dos temas “*social sciences*”, “*auditing*”, “*audits*”, “*public sector*”, “*accountability*”, “*management*”, “*public administration*”, “*compliance*”, estabelecidos como recorte de conteúdo da busca, mas também demonstram que o assunto ainda é pouco explorado. O aprofundamento no estudo acadêmico do tema pode gerar o esclarecimento para a sociedade do papel da esfera de atuação e das funções exercidas pelos Tribunais de Contas, bem como sobre como deve se dar e se pautar a atuação do controle externo brasileiro.

Como limitação esta pesquisa se ateve às produções científicas revisadas por pares, de acesso aberto, e aos idiomas de publicação mais abundantes (Inglês e Espanhol) e acessíveis à observadora (Português). Para futuras pesquisas, sugere-se a inclusão de textos em plataformas de dados científicos pagos, no intuito de aumentar a quantidade de resultados a serem analisados. Fica ainda a sugestão de buscar o tema junto a artigos científicos na área do Direito, que pode agregar conteúdo relevante para um maior entendimento do tema.

REFERÊNCIAS

ABDELLATIF, L. M.; ATLAM, B. M.; EMARA, O. A. M. E. S. Public management

institutions' alignment: the case of Egypt. **Review of economics & political science : REPS**, v. 4, n. 2, p. 90–104, 2019.

ASSAD, M. J.; GODDARD, A. R. Stakeholder salience and accounting practices in Tanzanian NGOs. **The International journal of public sector management**, v. 23, n. 3, p. 276–299, 2010.

BACHMANN, R.; GILLESPIE, N.; PRIEM, R. Repairing Trust in Organizations and Institutions: Toward a Conceptual Framework. **Organization studies**, v. 36, n. 9, p. 1123–1142, 2015.

BOBBIO, NORBERTO; MATTEUCCI, NICOLA; PASQUINO, G. **Dicionário de Política**. Tradução: Luís Guerreiro Pinto Cacaís e Renzo Carmen C. Varriale, Gaetano Lo Mônaco, João Ferreira Dini. 11. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília-UNB, 2004. v. 1

BOBBIO, N. **Estado, governo, sociedade. Para uma teoria geral da política**. Tradução: Marco Aurélio Nogueira. 14. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2007.

BONAVIDES, P. **Ciência Política**. 18. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2011.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.706 Mato Grosso do Sul Min. Gilmar Mendes**, 2007. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?classeNumerIncidente=%22ADI3706%22&base=acordaos&sinonimo=true&plural=true&page=1&pageSize=10&sort=_score&sortBy=desc&isAdvanced=true>. Acesso em: 26 fev. 2022

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. . 1988.

CÂMARA, R. S. DA; ALVES, E. C.; BUFREM, L. S. Indicadores de produção da economia política da informação na ciência da informação brasileira: análise bibliométrica em bases de artigos científicos. **Encontros Bibli: revista eletrônica de biblioteconomia e ciência da informação**, v. 26, n. Especial, p. 1–16, 2021.

CAMARGO, B. V.; JUSTO, A. M. IRAMUTEQ: Um software gratuito para análise de dados textuais. **Temas em Psicologia**, v. 21, n. 2, p. 513–518, 2013.

CHRISTOFI, M. et al. Agility and flexibility in international business research: A comprehensive review and future research directions. **JOURNAL OF WORLD BUSINESS**, v. 56, n. 3, 2021.

COOK, D. J.; MULROW, C. D.; HAYNES, R. B. Systematic reviews: Synthesis of best evidence for clinical decisions. **ANNALS OF INTERNAL MEDICINE**, v. 126, n. 5, p. 376–380, mar. 1997.

DA ROCHA, E. C. et al. Institutional capacity and corruption: State Courts of Accounts in comparative perspective. **Revista debates (Porto Alegre)**, v. 8, n. 3, p. 181, 2014.

DE VASCONCELOS, A.; ROJAS LEZANA, A. G. Analisis bibliometrico de la produccion cientifica de 2002 a 2012 sobre calidad en servicios turisticos. **Estudios y Perspectivas en Turismo**, v. 23, n. 4, p. 645–667, 2014.

FEDERAL, B. S. T. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 916-8 Mato Grosso**, 2009. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=579476>>

FEDERAL, B. S. T. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.323 Rio Grande do Norte**, 2019. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=749728573>>

FERNANDES, J. M.; MAGALHÃES, P. C.; SANTANA-PEREIRA, J. Portugal's Leftist Government: From Sick Man to Poster Boy? **South European society & politics**, v. 23, n. 4, p. 503–524, 2018.

GOYARD-FABRE, S. **Os princípios filosóficos do Direito Político moderno**. Tradução: IRENE A. PATERNOT. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

GUIMARÃES, S. A. DA S.; ROCHA, E. S. S.; MUGNAINI, R. Estudo cientométrico da atividade acadêmica sobre as temáticas de humanidades digitais e big data nas universidades estaduais paulistas. **Encontros Bibli: revista eletrônica de biblioteconomia e ciência da informação**, v. 28, p. 1–34, 2023.

LAPPI, T. M.; AALTONEN, K.; KUJALA, J. Project governance and portfolio management in government digitalization. **Transforming government**, v. 13, n. 2, p. 159–196, 2019.

LAPSLEY, I.; MILLER, P. Transforming the public sector: 1998–2018. **Accounting, auditing, & accountability**, v. 32, n. 8, p. 2211–2252, 2019.

LIMA, L. H. **Controle Externo - Teoria e Jurisprudência para os Tribunais de Contas**. [s.l.] Forense. Grupo GEN, 2021.

MACIAS-CHAPULA, C. A. O papel da informetria e da cienciometria e sua perspectiva nacional e internacional. **Ciência da informação**, v. 27, n. 2, p. nd--nd, 1998.

MIRANDA, A. C. C. DE; CARVALHO, A. V. ANÁLISE DO USO DO PORTAL DE PERIÓDICOS DA CAPES: estudo com egressos do PPGA/UFRN. **Pontodeacesso**, v. 11, n. 1, p. 60, 2017.

MOURATO, J.; PATRÍCIO, M. T. Evaluation and control process in higher education institutions: a comparative analysis. **Quality assurance in education**, v. 27, n. 3, p. 269–284, 2019.

O'DONNELL, G. **Democracia, agência e estado: teoria com intenção comparativa**. Tradução: Vera Joscelyne. São Paulo: Paz e Terra, 2011.

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

RAZERA, J. C. C. Contribuições da cienciometria para a área brasileira de Educação em Ciências. **Ciência & educação**, v. 22, n. 3, p. 557–560, 2016.

SOARES, R. F.; PRATES, R. C.; ASSUMPÇÃO, M. J. Como as estratégias de combate à corrupção adotadas pelos Tribunais de Contas Estaduais do Brasil são influenciadas pela renda per capita? **Revista de Ciências da Administração**, v. 1, n. 2, p. 84–98, 2019.

SOUSA, Y. S. O. O Uso do Software Iramuteq: Fundamentos de Lexicometria para Pesquisas Qualitativas. **Estudos e pesquisas em psicologia**, v. 21, n. 4, p. 1541–1560, 2021.

SPECK, B. W. **Inovação e rotina no Tribunal de Contas da União: o papel da instituição superior de controle financeiro no sistema político-administrativo do Brasil**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2000.

ȘTEFĂNESCU, A.; TRINCU-DRĂGUȘIN, C.-P. Performance audit in the vision of public sector management. The case of Romania. **Contabilitate și Informatică de Gestiune**, v. 19, n. 4, p. 778–798, 2020.

TEIXEIRA, M. DE S. Courts of accounts divergent methodologies and its impacts on personnel expenditure rules/Divergencias metodologicas dos Tribunais de Contas e seus efeitos sobre as regras de despesa com pessoal/Divergencias metodologicas de las Cortes de Cuentas y sus ef. **Revista de administração pública (Rio de Janeiro)**, v. 54, n. 6, p. 1747, 2020.

THELWALL, M. Dimensions: A competitor to Scopus and the Web of Science? **JOURNAL OF INFORMETRICS**, v. 12, n. 2, p. 430–435, 2018.

URBIZAGASTEGUI, R. La bibliometría brasileña: minería de textos. **Revista ACB**, v. 26, n. 1, 2021.

VIANA, I. **Fundamentos do Processo de Controle Externo. Uma interpretação sistematizada do Texto Constitucional aplicada à processualização das competências dos Tribunais de Contas**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

WEBER, M. **Economia e sociedade**. Tradução: Regis Barbosa; Karen Elsabe Barbosa. 3. ed. Brasília: Universidade de Brasília - UNB, 2000.