

## A produção científica sobre a governança pública no Brasil

*The production of knowledge about public governance in Brazil*

 **Deusdete Junior Santos<sup>1</sup>**

 **Kellcia Resende Souza<sup>2</sup>**

### Resumo

O estudo teve como objetivo analisar o conceito de governança e governança pública relacionando na produção científica brasileira no período de 1988 a 2019. Para isso, utilizamos a pesquisa pelo termo governança em duas bases de dados digitais: Scientific Electronic Library Online (SciELO) e Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD). De natureza qualitativa, a pesquisa se caracteriza como bibliográfica e documental. Ao todo, foram selecionados 179 trabalhos entre teses, dissertações e artigos com critério da participação social relacionada a governança pública. Os resultados evidenciam que as pesquisas sobre o fenômeno são recentes e que há uma diversificação de conceitos de governança e governança pública, o que é ilustrado pela diversidade de áreas que problematizam o fenômeno em questão.

**Palavras-chave:** governança no serviço público, governança e políticas públicas, governança nas instituições públicas

### *Abstract*

*The study analyzed the concept of governance and public governance relating to Brazilian scientific production from 1988 to 2019. For this, we used research by the term governance in two digital databases: Scientific Electronic Library Online (SciELO) and Brazilian Digital Library of Theses and Dissertations (BDTD). The research approach was qualitative, based on a bibliographical and documentary survey. A total of 179 papers selected theses, dissertations, and articles with the criterion of social participation related to public governance. The results show that research on the phenomenon is recent and that there is a diversification of governance and public governance concepts, illustrated by the diversity of areas that problematize the phenomenon.*

**Keywords:** governance in the public service, governance and public policies, governance in public institutions

<sup>1</sup> deusdetejsantos@ufgd.edu.br, Universidade Federal da Grande Dourados – Dourados/MT [Brasil].

<sup>2</sup> kellciasouza@ufgd.edu.br, Universidade Federal da Grande Dourados – Dourados/MT [Brasil]

Recebido em: 17.06.2020

Aprovado em: 26.11.2021

## Introdução

Nas últimas décadas, houve uma perda de confiança na administração pública pela população, especialmente nas democracias não plenas, como é o caso de alguns dos países latino-americanos, dentre eles, Paraguai, Honduras e Brasil (Almeida-Santos, Dani, Magro, Matias-Pereira, & Zonatto, 2018). Esse cenário faz com que a população fique alheia aos processos de tomada de decisão do governo. Outra crítica factual está relacionada à falta de transparência e responsabilidade por parte das autoridades. A desconfiança da sociedade no Estado e na sua condução política se reflete em uma exigência pela melhor prestação de serviços à população.

Uma mudança e inovação nas práticas governamentais está ocorrendo em todo o mundo e possui mecanismos que podem amplificar o sentimento de confiança com a interação da sociedade com as políticas públicas. A governança tem se tornado, então, uma preocupação em muitos países. Mais recentemente, no Brasil, esse processo de desenvolvimento de boas práticas de governança ganhou foco. Conforme Ronconi (2008), será a partir de 1990, em um cenário de implantação de medidas neoliberais no país, que o tema começa a ganhar destaque.

Com origem no mundo corporativo, o termo governança ganhou repercussão no mundo empresarial a partir da década de 1970, mas vem abrangendo uma série de demandas da sociedade como a democracia e a pluralidade social (Lorenzetti & Carrion, 2012). Surgiu para a garantia dos interesses dos proprietários e acionistas na elevação dos resultados econômicos das organizações. Tem como diretrizes, segundo Ronconi (2008), a previsão e controle das ações executivas de gerenciamento empresarial.

A governança, a partir dos anos 2000, também tem figurado no debate relacionado a gestão pública no Brasil. O conceito surgiu em um contexto histórico específico, mas agora é utilizado para uma infinidade de propósitos. Ainda não existe uma coerência sobre a definição do termo, mesmo sendo recorrente por diversas áreas com vários significados (Silva, 2010). A partir da década de 1980 “o termo governança tornou-se importante dentre uma grande variedade de disciplinas, incluindo direito, políticas públicas e, sobretudo, gestão de organizações privadas, públicas ou sem fins lucrativos” (Rodrigues & Malo, 2006, p. 30). São princípios da governança: a transparência (*disclosure*), o senso de justiça (*fairness*), a prestação de contas (*accountability*), o cumprimento das leis (*compliance*) e a ética (*ethics*) (Slomski, 2008 como citado em Bizerra, 2011, p. 33).

A evolução na abordagem ao desenvolvimento entre as principais organizações internacionais definiu o contexto em que a governança se tornaria proeminente. Após a crise do Estado nos anos de 1970 e a necessidade de implantação de medidas neoliberais, o Banco Mundial definiu o termo governança no intuito de intervir em países em desenvolvimento e estabeleceu diretrizes em seus documentos com termos como “boa governança” (Ferreira, 2007). Tanto o Banco Mundial, como Fundo Monetário Internacional (FMI), utiliza o termo como a combinação de boas práticas de gestão pública (Pereira, Alledi Filho, Quelhas, Bonina & Vieira, 2017). Nesse contexto, a governança pública também passa a ser incentivada por outros organismos internacionais, tais como: Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e a Organização das Nações Unidas (ONU). Nota-se, desse modo,

uma migração de conceitos de governança corporativa da administração privada para a governança pública.

De acordo com Ferreira (2007), a governança era inicialmente simplificada e até confundida com governabilidade. Ainda segundo a autora, deixava de lado debates essenciais que foram sendo incorporados como aspectos políticos, articulação e cooperação com os atores sociais. A partir dessa transição de perspectivas sobre a governança e suas distinções quando se compara a iniciativa privada e as instituições públicas, surge a necessidade de compreender o que as produções científicas brasileiras tem apontado sobre o conceito de governança pública no período 1988 a 2019.

Ainda que o conceito de governança seja alvo de diversas percepções, Alves (2011) busca apontar características que especificam a governança no tocante as instituições públicas. O conceito de governança não está vinculado de forma restritiva às dimensões administrativas e gerenciais das instituições públicas. Pensar no conceito de governança significa associá-lo ao setor público. Assim, para o autor, governança corresponde a capacidade de implementação das políticas públicas a partir da otimização da gestão, de modo que sejam adotados um procedimento sistematizado de avaliação, controle, responsabilização, eficiência, eficácia e transparência. Esse processo deve contemplar a participação social visando o bem comum da vida em coletividade.

Concordamos, ainda, com Benini (2016), que relaciona a governança no setor público com a implementação socialmente responsável das políticas públicas. Trata-se de um termo mais inclusivo para que o governo busque ampliar a relação entre sociedade, estado, mercado, lei, instituições, política e ações governamentais. A governança inclui, assim, o estabelecimento de um sistema de regras, padrões e comportamentos que refletem os valores e crenças das pessoas sujeitas a essa estrutura normativa.

Na maioria dos países, a melhoria dos serviços prestados pelo governo continua sendo uma prioridade para a população, mas, a menos que o relacionamento entre os cidadãos e o governo seja mais plenamente desenvolvido, as ações governamentais não melhorarão, necessariamente, as condições sociais sem que ocorra a plena participação da sociedade nas tomadas de decisão, monitoramento e avaliação das políticas públicas implementadas.

Diante do exposto, a presente pesquisa tem o intuito de compreender a concepção do conceito de governança pública na literatura brasileira no período de ano 1988 a 2019. Para tanto, foi realizado a partir de uma abordagem qualitativa um levantamento bibliográfico dos artigos científicos da plataforma SciELO e das teses e dissertações da Biblioteca Digital de Teses e Dissertações (BDTD). Na pesquisa, utilizamos a seleção e a priorização de um conjunto de dados bibliográficos que representasse o assunto pesquisado. Desse modo, recorreu-se ao método da bibliometria. O processo envolve a criação de um banco de dados bruto preliminar, seguido pela aplicação de uma série de etapas de filtragem para criar uma base de dados que converge com os objetivos da pesquisa (Treinta, Farias Filho, Sant'Anna & Rabelo, 2013). Também apontaremos como a governança tem sido apresentada nas políticas das públicas brasileiras.

## A Governança no campo das políticas públicas

Nesta seção são apresentaremos o conceito e a definição de política pública, bem como, a sua relação com a governança no setor público. Teixeira (2016) discorre que não existe um consenso na literatura sobre políticas públicas, mas considera que qualquer definição deve contemplar Estado/Governo. O autor destaca que as políticas públicas são diretrizes, ações e atividades formuladas para lidar com um problema público considerado, coletivamente, relevante.

Convém considerarmos, ainda, que uma política pública representa uma resposta promovida pelo Estado em reação a pressão social que busca resolver suas necessidades coletivas. Um governo que esteja focado em atender as expectativas dos cidadãos realizando e implementando políticas públicas a partir do estabelecimento de relações eficazes e confiáveis entre cidadãos e instituições (Almeida-Santos et al., 2018). Uma política pública deve resolver problemas com princípios de inclusão e participação. É a partir daí que as soluções precisam ser geradas, pois quem conhece suas necessidades e problemas certamente poder indicar e participar da definição da solução.

Nesse sentido, a governança pública é entendida por Santos & Rover (2019) também como influenciadora de processos sociais em uma rede de políticas públicas de muitos outros atores ou ainda, em outras palavras, como a forma em que as partes interessadas interagem, a fim de influenciar e participar das políticas públicas. Portanto, a aplicação dos princípios de governança pública na construção de políticas públicas envolve o rompimento de um regime vertical de relacionamento entre estado e sociedade, para substituí-lo por uma relação horizontal. Dessa forma, a participação cidadã é estimulada, dando maior efetividade a política pública elaborada, que cumpra os princípios de boa governança.

Para Martins & Marini (2014, p. 43), a governança pública tem sido alçada como o mais recente paradigma de gestão e difere tanto da administração pública burocrática clássica, quanto da nova gestão pública. Essa nova perspectiva de gestão pública está associada as transformações de tempos e cenários advindos de “uma tentativa de enxergar o governo como um processo amplo, plural e complexo da sociedade, buscando integrar política e administração, gestão e políticas públicas”.

A governança pública permite a creditação de um valor público empregado a partir do desenvolvimento de capacidades e qualidades institucionais, quais sejam: “colaboração entre agentes públicos e privados na coprodução de serviços, políticas e bens públicos e da melhoria do desempenho. Dessa forma, nenhum desses elementos pode ser pensado de forma isolada” (Martins & Marini, 2014, p. 44). Os autores ainda esclarecem que a governança pública, de modo sucinto, representa a finalidade do governo de governar em rede de modo colaborativo, o que demandará a existência de capacidades e relacionamentos interinstitucionais, ou seja, uma via de mão dupla que se retroalimente entre o governo/sociedade e sociedade/governo.

Filgueiras (2018, p. 79) salienta que a definição de governança deve ir além de características gerenciais e dos mecanismos de gestão ortodoxos. “Ela representa um processo de conexão entre os mecanismos de administração com a dimensão política e de infraestrutura do poder”. O autor diverge de Fukuyama (2013), que defende que a

governança não dependerá das condições democráticas de um governo. Filgueiras (2018) também advoga que, sobretudo, em países emergentes a definição de governança está associada aos processos de democratização dessas nações, que configuram novas formas de empoderamento da cidadania que, por sua vez, induzem e orientam a constituição de mudanças na administração pública. A governança só é palpável se estiver correspondendo a um ganho democrático. Nessa direção, Offe (2009) registra que a efetividade da governança reside na sua estreita relação entre o contexto político e institucional da democracia, tendo como motor, a participação social.

Entendendo o caráter democrático associado a governança, Filgueiras (2018, p. 80) trabalha com o conceito de governança democrática. Para o autor, trata-se de um modelo de administração aberto ao público e que tem os serviços e políticas voltadas para o cidadão. “A governança democrática é o modelo de administração pública que vai além do gerencial e no qual a qualidade dos serviços públicos importa para a cidadania”.

A terminologia de governança democrática esta associada a “administração em público, para a qual, além da eficiência e da eficácia, importa a legitimidade da ação estatal, tendo em vista serviços e políticas públicas capazes de promover a equidade e adicionar valor público à ação do Estado” (Filgueiras, 2018, p. 80). Desse modo, para o autor a governança democrática deve dispor de três dimensões que importam e estão interligadas para a constituição da gestão pública: as capacidades estatais para implementação e coordenação; os mecanismos de transparência e *accountability*; os mecanismos de participação política.

A governança pública abrange, desse modo, o desenvolvimento responsável e eficiente da gestão das políticas públicas, à medida que promove a democracia ao incentivar a participação social para planejar e controlar o desenvolvimento destas (Rocha, 2017). A governança pública representa, em parte, uma resposta ao reconhecimento de que a melhoria da capacidade do governo não é, por si só, suficiente para garantir melhores resultados das ações governamentais.

Assim sendo, a governança pública acaba por se consolidar como um conceito que agrega valores as políticas públicas. Associa o controle coletivo e a promoção da justiça social aos entendimentos tradicionais que consideram o exercício de pouco poder participativo pela sociedade. Ela tem como objetivo garantir que as metas planejadas sejam alcançadas por meio de sistemas bem projetados, incluindo processos de gerenciamento, controle, supervisão e prestação de contas (Rocha, 2017).

Sem a governança a sociedade é entendida como o problema e não como parte da resolução dos problemas. É necessário reconhecer a insuficiência da ação Estatal para liderar a sociedade e, decisivamente, é preciso adotar recursos e ações de atores extragovernamentais que possuem capacidade de somar na resolução de desafios que afetam a vida em coletividade.

## As produções sobre governança na política brasileira

A população brasileira, nos últimos anos, tem buscado exigir que as organizações públicas façam uso adequado de recursos financeiros, convertendo-os em

serviços públicos de qualidade. Procuram que sejam apresentados e comprovados resultados de desempenho, de transparência e responsabilização de gestores pelas ações que executam (Almeida-Santos et al., 2018). Portanto, há a expectativa que a administração pública cumpra os princípios presentes na Constituição Federal, quais sejam: da impessoalidade, da legitimidade, da propaganda e da eficiência. Isto implica em mudanças na administração pública brasileira, que deverá promover a boa governança com a consolidação das relações com a sociedade civil.

Meza, Moratta e Groschupf (2016) apresentam que no Brasil o tema da governança pública foi discutido apenas a partir do ano de 1995, quando figurou no Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), sendo definido como a capacidade do Estado em implementar as políticas públicas de forma eficiente.

Entre os anos de 2013 e 2014, o Tribunal de Contas da União (TCU) produziu e publicou três importantes documentos tratando sobre a governança pública, que foram: o “Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração”, o “Referencial para avaliação de governança em políticas públicas” e os “10 passos para a boa governança”.

Nas duas primeiras publicações está presente uma extensa pesquisa bibliográfica que inclui uma significativa base teórica, dentre eles, referenciais internacionais. O primeiro documento, segundo TCU, tem por objetivo reunir e organizar boas práticas de governança pública que, se bem observadas, podem incrementar o desempenho de órgãos e entidades públicas. Inclui os mecanismos de liderança, estratégia e controle implementados para avaliar, direcionar e monitorar o desempenho da administração. O segundo documento propõe orientar as ações de controle externo e controle interno, com vistas a ajudar a criar um ambiente mais seguro e favorável, para que as políticas públicas possam transformar efetivamente os resultados e atender às expectativas da sociedade (Referencial para avaliação de governança em políticas públicas, 2014).

Já o terceiro documento, se propõe a ser mais didático e prático e traz os 10 passos para o que o órgão entende como boa governança. Segundo este documento, os 10 passos a serem seguidos pelo setor são, resumidamente, os seguintes: 1 - Escolha líderes competentes e avalie seu desempenho; 2 - Lidere com ética e combata os desvios; 3 - Estabeleça sistema de governança com poderes de decisão balanceados e funções críticas segregadas; 4 - Estabeleça modelo de gestão da estratégia que assegure o monitoramento e a avaliação; 5 - Estabeleça a estratégia considerando as necessidades das partes interessadas; 6 - Estabeleça metas e delegue poder e recursos para alcançá-las; 7 - Estabeleça mecanismos de coordenação de ações com outras organizações; 8 - Gerencie riscos e institua os mecanismos de controle interno necessários; 9 - Estabeleça função de auditoria interna independente que adicione valor à organização; 10 - Estabeleça diretrizes de transparência e sistema de prestação de contas e responsabilização (10 Passos para a Boa Governança, 2014).

Existe outra publicação mais recente do referido tribunal, do ano de 2016, intitulada “Referencial para Avaliação da Governança do Centro de Governo”. O referencial servirá como base para que o TCU realize fiscalizações futuras com vistas a avaliar o sistema de governança dos órgãos que compõem o centro de governo brasileiro. Ainda segundo o referencial, o Centro de Governo (CG) de uma nação é uma

instituição ou grupo de instituições que fornece apoio ao chefe do poder executivo. Estas instituições correspondem aos órgãos da Presidência da República, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, do Ministério da Fazenda e do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social. O referencial tem por objetivo combater a incoerência em políticas públicas, a falta de visão estratégica, os objetivos e metas ausentes ou mal formulados (Referencial para Avaliação da Governança do Centro de Governo, 2014).

Podemos citar, também, o Decreto n. 9.203/2017, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Este disposto normativo governamental estabelece os procedimentos necessários à estruturação, à execução e ao monitoramento de programas de integridade (Decreto 9.203, 2017).

A norma define mecanismos para o exercício da governança pública, trazendo que é indispensável a liderança do gestor público o desenvolvimento de um “conjunto de práticas de natureza humana”, dentre as quais merecem evidência a motivação e a responsabilidade. Em seu artigo 2º define a governança pública como um “conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade” (Decreto 9.203, 2017).

Outros avanços importantes do decreto consistem no estabelecimento de princípios da governança pública (artigos 3º e 4º), bem como nos mecanismos para o seu exercício (artigo 5º). Assim sendo, coloca como atribuição da alta administração pública o encargo de implementar e sustentar mecanismos de governança (artigo 6º) e dispõe sobre a composição, funcionamento e atribuições do Comitê Interministerial de Governança (CIG) (artigo 7º e seguintes).

Ainda no âmbito das produções normativas oficiais, o governo federal lançou no ano de 2018 o “Guia da Política de Governança Pública”. Diversos órgãos foram responsáveis por sua elaboração, tais como: a CGU (Controladoria Geral da União), o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP) e o Ministério da Fazenda (MF). A publicação tem por objetivo dar segurança e estabilidade à interpretação do Decreto n. 9.203, de 2017, servindo de referencial para a correta execução. A publicação apresenta o atual estágio da Política de Governança e panoramas para o futuro. O público-alvo do material compreende membros da alta administração das mais distintas instituições do governo. O guia está dividido em duas partes, cada uma com três capítulos. Na primeira parte a lógica da política de governança é apresentada mediante esclarecimento detalhado do conceito. Já na segunda parte são detalhados os princípios e a estrutura que permitirá a implementação da política (Guia da Política de Governança Pública, 2018).

Sob esse novo modelo prático para a administração pública, os vários órgãos e instituições do setor governamental, particularmente, na área federal, começaram a reformar suas estruturas e práticas de trabalho em busca de boa governança (Ribeiro, 2017). Os conceitos de governança pública têm sido utilizados para avaliar questões relacionadas aos serviços públicos. Os órgãos públicos que estão sendo avaliados são agrupados por estágios de governança inicial, intermediário e aprimorado para facilitar o diagnóstico e ajudar a melhorar e monitorar a Administração pública (Rocha, 2017).

## Metodologia

Como já mencionado, consideramos que governança no setor público deve contemplar a participação social como um componente basilar. Nesse sentido, teremos a participação social como pressuposto para a seleção da produção científica a ser analisada.

Para identificar a literatura produzida sobre governança, consultamos dois bancos de dados digitais: Scielo (Scientific Electronic Library Online) e BDTD (Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações) entre os períodos de 1988 à 2019. O primeiro foi selecionado por causa de sua ampla cobertura de periódicos qualificados; e o outro foi adicionado porque integra os sistemas que agrega as Teses e Dissertações das instituições de ensino e pesquisa do Brasil, tanto públicas, quanto privadas.

A pesquisa no Scielo restringiu a busca apenas pela palavra “governança”, no qual obteve o número de resultado de 1179 entre artigos (1123) e demais itens como artigos de revisão e resenhas. Todos os itens foram abertos com a leitura dos resumos e conteúdo que discorressem sobre governança e a relacionassem com a efetiva participação social.

No BDTD foi possível, além da busca pela palavra “governança”, acrescentar, também, “políticas públicas”, o que resultou em um banco de dados de 1.055 publicações entre teses (367) e dissertações (688). Da mesma forma, foram acessados todos os itens obtidos com o retorno da busca. Entretanto, nem todos as teses e dissertações estavam disponíveis para acesso integral de seus arquivos.

Nessa vertente, buscamos pela palavra governança no título, resumo e palavras-chave de todos os artigos, teses e dissertações nos dois bancos de dados. O período das publicações foi delimitado entre os anos de 1988 a 2019. O levantamento foi realizado entre os meses de dezembro de 2019 e janeiro de 2020. Isso resultou na coleção de 2234 itens bibliográficos pesquisados.

Foram desenvolvidos critérios de inclusão para a avaliação de elegibilidade dos documentos apanhados no retorno das buscas. Os documentos foram selecionados de acordo com o critério do conceito de governança que apresentava em seu conteúdo a participação social e/ou políticas públicas como elemento inerente da governança pública. Desta forma, para atender a esse critério, os artigos, dissertações, teses e demais publicações necessitavam conter uma referência explícita à governança que incluísse a participação social e/ou políticas públicas em sua definição. Foram excluídos os artigos que não atenderam a esses critérios. Como o foco do trabalho está voltado para a governança no setor público e, assim, para as políticas públicas na literatura, selecionamos 179 publicações que atenderam aos critérios acima descritos. No Scielo foram selecionados 34 artigos, 01 dossiê, 01 resenha e 01 entrevista num total de 37 publicações de seus periódicos. No BDTE foram selecionados 91 dissertações e 51 teses, totalizando 142 textos.

As publicações selecionadas foram armazenadas no programa de computador Zotero® para gerenciamento e salvaguarda dos dados relacionados a pesquisa. Zotero® é um software utilizado como uma ferramenta gratuita que ajuda a coletar, organizar, citar e compartilhar pesquisas bibliográficas. Foram analisadas todas as

publicações em seus títulos, resumos, palavras-chave e corpo do texto pertinente ao interesse da pesquisa.

Para a análise, as categorias selecionadas foram transferidas para uma tabela de dados. Nesta fase, selecionamos e extraímos informações específicas dos trabalhos indutivamente. As definições mais pertinentes de governança, de acordo com os critérios desta pesquisa foram copiadas para esta tabela juntamente com outras informações, tais como: ano de publicação, tipo de trabalho, área científica e referência fornecida pelo software Zotero®.

Posteriormente, foram contabilizados os dados sobre as categorias na tabela, buscando coerência entre os diferentes componentes do quadro. Isso levou à identificação das principais características da governança encontradas e ao desenvolvimento dos dados informações apresentadas a seguir.

## Resultados e discussões

A pesquisa pela palavra governança retornou 1.177 resultados na Biblioteca Eletrônica Científica SciELO com período delimitado entre os anos de 1988 a 2019. O termo apareceu pela primeira vez em um artigo do ano de 1997, ganhou impulso em número de trabalhos a partir da década de 2000 e vem se intensificando em uma projeção ascendente a cada ano. Em 2019, último ano levantado por este trabalho, chega a 115 resultados encontrados. O interesse pelo tema vem aumentando gradativamente como mostra a análise.

Ainda com base na análise apresentada por esta base de dados digital, as principais áreas temáticas que mais utilizaram o termo da governança em uma ordem decrescente foram: Ciências Sociais Aplicadas, Ciências Humanas, Ciências da Saúde, Multidisciplinar e Engenharias.

Na seleção de artigos onde a governança se relaciona com o indicador de participação social nas políticas públicas, selecionamos 37 artigos no SciELO, sendo que o primeiro trabalho publicado data do ano 2000. O crescimento de publicações ocorre levemente nos anos posteriores e tem variado na média de quatro artigos por ano na última década.

Já o levantamento realizado na Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD), foram identificados 1047 trabalhos. Analisando, preliminarmente, as áreas com mais pesquisas sobre o tema foram, em ordem decrescente: Ciências Sociais Aplicadas (Administração, Administração Pública, Direito, Comunicação, Economia, Turismo); Ciências Humanas (Geografia, Educação, Sociologia, Ciência Política) e Engenharias (Engenharia de Produção). Entre os assuntos mais listados em relação a temática da governança, também em ordem decrescente destacamos: Políticas públicas, Administração pública, Governança corporativa, Política pública, Gestão pública e sustentabilidade.

No BDTD, o termo da governança aparece pela primeira vez em um trabalho de dissertação no ano de 1995. O termo, inclusive, é apresentado em outro idioma - *governance* - e traz algumas das características mais importantes aos quais hoje a governança é associada, tais como: *accountability*, transparência, participação social nos processos, competência e legitimidade (Pinhanez, 1995). Após este ano, o termo

só volta a ser evidenciado a partir da década de 2000. O crescimento de trabalhos publicados que emprega o conceito governança tem sido anual e registra uma média de 113 trabalhos por ano nos três últimos quinquênios.

O levantamento total dos trabalhos selecionados nos dois bancos digitais selecionados para a pesquisa, apontam que o debate sobre a governança pública está presente em diversas áreas acadêmicas, o que denota uma característica interdisciplinar de abordagem do fenômeno. As 179 publicações selecionadas, de acordo com o foco da pesquisa, entre artigos (34), dossiê (1), entrevista (1), resenha (1), Dissertações (91) e Teses (51) registraram as áreas do conhecimento conforme a Tabela 1.

Tabela 1  
Número de trabalhos selecionados por grande área de conhecimento no período de 1988 a 2019 nas bibliotecas digitais SciELO e BDTD

Grande Área de Conhecimento	nº de trabalhos
Ciências Sociais Aplicadas	79
Ciências Humanas	58
Multidisciplinar	24
Engenharias	11
Ciências da Saúde	7
Total	179

Nota. Os trabalhos selecionados se restringem aos que consideram os conceitos de governança e governança pública com efetiva participação social, Fonte: Dados da pesquisa.

Fica demonstrado que mesmo com a delimitação conceitual utilizada neste trabalho é notável como os conceitos de governança e governança pública estão difundidos em diferentes áreas do conhecimento. Entretanto, podemos notar que estes conceitos são utilizados livremente e sem muita padronização em estudos de caso na literatura. Dito isto, é necessário esclarecer que a literatura sobre o tema ainda é recente, especialmente, no Brasil, em que a produção bibliográfica tem sido mais efetiva a apenas cerca de uma década.

A seguir, na tabela 2, apresentamos as dez áreas de conhecimento que mais publicaram trabalhos e, conceitualmente, trouxeram a governança e a governança pública com base na participação social.

Tabela 2

Número de trabalho nas 10 áreas que mais apresentaram trabalhos publicados que no período de 1988 a 2019 nas bibliotecas digitais SciELO e BDTD

Área de Conhecimento	nº de trabalhos
Administração	36
Ciência Política	23
Direito	14
Ambiental	14
Gestão e Políticas Públicas	14
Engenharias	9
Geografia	8
Saúde	7
Ciências sociais	6
Ciência da Informação	6

Nota. Os trabalhos selecionados se restringem aos que consideram os conceitos de governança e governança pública com efetiva participação social. Fonte: Dados da pesquisa.

Pelo resultado do levantamento bibliográfico é possível sinalizar que os estudos e publicações sobre a governança em nosso país ocorreu de forma tardia quando comparada as outras nações do mundo, como no Reino Unido e nos Estados Unidos (Rocha, 2017). As primeiras discussões sobre a governança pública se iniciaram na década de 1990 e somente uma década depois que há um representativo número de trabalhos que discutem o tema. Sendo, somente a partir dos anos 2000 que uma quantidade mais expressiva de trabalhos passa a relacionar as práticas de participação social, transparência pública, relações éticas, responsabilização com vistas a atender, satisfatoriamente, os interesses da sociedade.

Esta recente ênfase em estudos sobre a governança guia-se em todos os debates anteriores e tem colocado o Estado no centro da análise. Entretanto, uma visão fundamental é que a literatura ainda não aborda, como foi identificado na análise dos dados dessa investigação, refere-se a governança realizada por atores públicos e a caracterização desses sujeitos no âmbito da efetivação de uma governança qualitativa.

Embora existam pesquisas de governança multiáreas na literatura, pouca atenção tem sido dada a esse caráter complexo na conceituação, distinção e caracterização de governança e governança pública. Há uma diversidade, por exemplo, de informações nos trabalhos analisados sobre a origem e a conceituação da governança corporativa e da governança pública. No entender de Martins & Marini (2014, p. 43), “a condição de conceito mágico sujeita o termo “governança pública” a um caleidoscópio de variações semânticas e conceituais, gerando confusão, distorção ou reduzindo-o a governo ou a governar”.

Nesse viés, os autores enfatizam a necessidade de estudos mais abrangentes com a característica de revisão da literatura. Essas investigações permitem compreender elementos que incidem sobre a formulação de um conceito, ou seja, uma espécie “de dissecação conceitual do termo, de modo a ampliar a capacidade de diálogo

e compreensão mútuos entre distintas elaborações” sobre a governança pública (Martins & Marini, 2014, p. 43).

Evidenciamos, desse modo, que tanto os termos governança, como a governança pública, muitas vezes não são claramente definidos conforme o enfoque de uma publicação. Isso é exemplificado pela diversificação de áreas que têm trabalhado o tema, cada uma com a sua perspectiva e, conseqüentemente, com os seus respectivos significados. Essa diversificação foi apresentada nas tabelas 1 e 2 e nas categorizações que as bibliotecas digitais apresentaram. São, portanto, escassas as convenções e padrões conceituais. Isso indica que os conceitos podem ser usados frequentemente ou vagamente na literatura deixando para o leitor interpretar uma diversidade de informações, dentre elas, a relevância da participação social como indicador de qualidade de governança pública.

Filgueiras (2018) aponta que o conceito de governança é multifacetado. Desse modo, a sua adoção assume diversas perspectivas tanto no âmbito das instituições públicas, como no tocante a comunidade acadêmica. Esse cenário faz com que a sua agenda seja movida por um lado, pela capacidade estatal para o exercício burocrático do governo e do outro, como um mecanismo de abertura aos interesses da sociedade via participação social.

## Considerações Finais

A presente pesquisa endossa a perspectiva da governança como uma estratégia de abordagem que permita a inserção de diversos atores sociais e instituições governamentais ou não, na construção de políticas e serviços públicos.

Nos tempos modernos, a governança tornou-se algo mais do que direção, um conceito multidimensional, para o qual não tem sido fácil encontrar uma definição compartilhada e amplamente aceita no âmbito acadêmico e, até mesmo, normativo. Tem sido quase impossível encontrar na vasta literatura sobre governança um acordo sobre a construção deste conceito ou uma definição consensual. Mesmo quando se destaca e exige algum item determinante no conceito, a governança pública continua a ser um modelo impreciso que necessita de mais debates e estudos acadêmicos.

O tema da governança tem veiculado de forma muito variada desde que o termo surgiu, com múltiplas definições, posturas variadas e diferentes contextos. A investigação salienta que o conceito de governança tem sido expansivamente empregado nos últimos 10 anos na literatura brasileira. O número crescente de trabalhos publicados demonstra que a governança e a governança pública como conceito atrai uma grande variedade de estudos, que são captados em muitas discussões acadêmicas, o que aponta para um tema com característica inter e transdisciplinar. Contudo, impera, nesse processo, uma polissemia de conceitos, o que demanda o aprofundamento de estudos, principalmente, no tocante a análises comparadas, que permitiriam o intercâmbio do debate do ponto de vista teórico e prático com a realidade de outros países.

Mesmo neste cenário identificado na investigação, compartilhamos a premissa de que a governança é um processo de validação de políticas públicas a partir da participação direta de cidadãos comuns e atores influentes dentro de um contexto

social. Desse modo, a compreensão do conceito de governança pública nos encoraja a explorar sucessivamente as definições da governança pública e o papel do Estado moderno, bem como, o seu campo de ação que aproxima, por sua vez, da passagem do governo para a governança.

Enfatizamos o fato de que a governança pública implica uma reorganização do poder que leva a novas formas de administração pública, nas quais a responsabilidade, a transparência e a obrigação de bons desempenhos precederam os assuntos públicos. Dessa forma, a governança não é uma questão relacionada apenas ao governo, mas, também, a todos aqueles que participam da tomada de decisões e são influenciados por essas decisões.

## Referências

- 10 passos para a boa governança. (2014). Versão 2. Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão. <https://portal.tcu.gov.br/data/files/F7/A1/EA/A4/63BoF41oE827AoF42A28I8A8/266662I.PDF>
- Almeida-Santos, P. S., Dani, A. C., Magro, C. B. D., Matias-Pereira, J., & Zonatto, V. C. da S. (2018). Efeitos da Qualidade da Governança Pública no Sentimento de Confiança da População em Países da América Latina. *Administração Pública e Gestão Social*, 228–238. <https://periodicos.ufv.br/apgs/article/view/5518/o>
- Alves, D. P. (2011). Acesso à informação pública no Brasil: um estudo sobre a convergência e a harmonia existentes entre os principais instrumentos de transparência e de controle social. In Concurso de Monografias da CGU - Categoria: Profissionais, 6., 2011, Brasília. Monografias Premiadas. Brasília: ESAF, 2011. p. 231-294. <https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/controle-social/arquivos/6-concurso-monografias-2011.pdf>
- Benini, S. M. (2016). *Agenda 21 local como instrumento da boa governança: Estudo de caso da Estância Turística de Tupã/SP* (Tese de Doutorado). Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, SP, Brasil. <http://tede.mackenzie.br/jspui/handle/tede/2906>
- Bizerra, A. L. V. (2011). *Governança no setor público: A aderência dos relatórios de gestão do Poder Executivo aos princípios e padrões de boas práticas de governança* (Dissertação de Mestrado). Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, RJ, Brasil. [http://bdtd.ibict.br/vufind/Record/UERJ\\_3c963693eedfd9c1850ef9f7036bdf3](http://bdtd.ibict.br/vufind/Record/UERJ_3c963693eedfd9c1850ef9f7036bdf3)
- Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017. (2017, novembro). Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Brasília: Presidência da República, 2017. [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/decreto/D9203.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9203.htm)
- Ferreira, C. da S. (2007). *Orçamento participativo e governança solidária local na prefeitura municipal de Porto Alegre* (Dissertação de Mestrado). Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, Brasil. <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/10925>

- Filgueiras, F. (2018). Indo além do gerencial: A agenda da governança democrática e a mudança silenciada no Brasil. *Revista de Administração Pública*, 52(1), 71-88. <https://doi.org/10.1590/0034-7612161430>
- Fukuyama, F. (2013). What Is Governance? *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 26(3), 347-368. <https://doi.org/10.1111/gove.12035>.
- Guia da Política de Governança Pública. Brasília. (2018). Presidência da República. <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/centrais-de-conteudo/downloads/guia-da-politica-de-governanca-publica>
- Lorenzetti, J. V., & Carrion, R. M. (2012). Governança ambiental global: Atores e cenários. *Cadernos EBAPE*, 10(3), 721-735. <https://doi.org/10.1590/S1679-39512012000300014>
- Martins, H. F., & Marini, C. (2014). Governança Pública Contemporânea: Uma tentativa de dissecação conceitual. *Revista do TCU*. Brasília, n. 130, 2014. <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/40>
- Meza, M. L. F. G. de; Moratta, N. G. & Groschupf, S. L. B. (2016). Governança Pública. In Oliveira, A. G. de (Org); Pisa, B. J. (Org); Augustinho, S. M. (Org). *Gestão e governança pública: aspectos essenciais*. (2016). UTFPR Editora, Curitiba. <http://repositorio.utfpr.edu.br:8080/jspui/handle/1/2050>
- Offe, C. (2009). Governance: An “Empty Signifier”? *Constellations*, 16(4), 550-562. <https://doi.org/10.1111/j.1467-8675.2009.00570.x>
- Pereira, F. N., Alledi Filho, C., Quelhas, O., Bonina, N., & Vieira, J. (2017). Nova Gestão Pública e Nova Governança Pública: Uma análise conceitual comparativa. *Revista Espacios*, 38 (05), p. 6. <https://www.revistaespacios.com/a17v38no7/a17v38no7po6.pdf>
- Pinhanez, M. de M. S. F. (1995). *Governance empreendedora: Um projeto sócio-ambiental para o desenvolvimento econômico - Santos, 1989-1992* (Dissertação de Mestrado). Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, SP, Brasil. <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/5221>
- Pozzer, M. R. O. (2015). *Os paradigmas da administração pública e as políticas de patrimônio cultural em museus de Brasil e México* (Tese de Doutorado). Universidade de São Paulo, São Paulo, SP, Brasil. <https://doi.org/10.11606/T.84.2016.tde-21102015-100423>.
- Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública. Versão 2. Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014. <https://portal.tcu.gov.br/data/files/84/34/1A/4D/43BoF410E827AoF42A2818A8/2663788.pdf>
- Referencial para Avaliação da Governança do Centro de Governo. (2016). Brasília, TCU, Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado (SecexAdmin). [https://portal.tcu.gov.br/data/files/4C/42/24/C2/00C28510D3B260851A2818A8/Referencial%20para%20Avalia\\_\\_o%20da%20Governan\\_a%20do%20C entro%20de%20Governo\\_WEB.pdf](https://portal.tcu.gov.br/data/files/4C/42/24/C2/00C28510D3B260851A2818A8/Referencial%20para%20Avalia__o%20da%20Governan_a%20do%20C entro%20de%20Governo_WEB.pdf)

- Referencial para avaliação de governança em políticas públicas. (2014). Brasília. Tribunal de Contas da União. Recuperado em 12 janeiro, 2020, de <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A14DDA8CE1014DDFC404023E00>
- Ribeiro, A. C. R. N. (2017). *O controle externo de políticas públicas realizado pelo TCU: Estudo de casos* (Dissertação de Mestrado). Centro Universitário de Brasília (UNICEUB), Brasília, DF, Brasil. Recuperado em 27 de janeiro de 2020, de <http://repositorio.uniceub.br/jspui/handle/prefix/12794>
- Rocha, E. M. da. (2017). *Governança Pública: Análise das práticas adotadas pela Polícia Federal na Superintendência do Espírito Santo* (Dissertação de Mestrado). Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, ES, Brasil. Recuperado em 15 dezembro, 2019, de <http://repositorio.ufes.br/jspui/handle/10/8693>
- Rodrigues, A. L., & Malo, M. C. (2006). Estruturas de governança e empreendedorismo coletivo: O caso dos doutores da alegria. *Revista de Administração Contemporânea*, 10(3), 29-50. <https://doi.org/10.1590/S1415-65552006000300003>
- Ronconi, L. F. de A. (2008). *A Secretaria Nacional de Economia Solidária: Uma experiência de governança pública* (Tese de Doutorado). Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, SC, Brasil. Recuperado em 15 janeiro, 2020, de <http://repositorio.ufsc.br/xmlui/handle/123456789/91635>
- Santos, R. R. dos, Rover, S. (2019). Influência da governança pública na eficiência da alocação dos recursos públicos. *Revista de Administração Pública*, 53(4), 732-752. <https://doi.org/10.1590/0034-761220180084>
- Silva, J. B. da. (2010). *O Conceito de Governança como Contribuição à Análise das Transformações Organizacionais* (Dissertação de Mestrado). Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, RJ, Brasil. [http://objdig.ufrj.br/60/teses/coppe\\_m/JoanaBraconiDaSilva.pdf](http://objdig.ufrj.br/60/teses/coppe_m/JoanaBraconiDaSilva.pdf)
- Teixeira, O. I. (2016). *Avaliação das práticas de governança em política pública: Um estudo de caso da política de educação básica, relativa ao ensino médio, do governo do estado do Pará* (Dissertação de Mestrado). Universidade Federal do Pará, Belém, PA. <http://repositorio.ufpa.br:8080/jspui/handle/2011/11234>
- Treinta, F. T., Farias Filho, J. R., Sant'Anna, A. P., & Rabelo, L. M. (2013). Metodologia de pesquisa bibliográfica com a utilização de método multicritério de apoio à decisão. *Production*, 24(3), 508-520. <https://doi.org/10.1590/S0103-65132013005000078>