

GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO BRASILEIRO: UMA ANÁLISE DOS ESTUDOS E PERSPECTIVAS

SAMARA NÓBREGA DE OLIVEIRA GONÇALVES
Mestranda Em Sistemas Agroindustriais – UFCG

FABIANO FERREIRA BATISTA
Doutor em Ciências Contábeis – UFPB

VALDEIR GONÇALVES DA SILVA FILHO
Doutorando em Engenharia e Gestão de Recursos Naturais - UFCG

RESUMO ESTRUTURADO

Introdução/Problematização: A (re)democratização brasileira iniciou com a Constituição Federal de 1988 que institui normas e diretrizes a serem cumpridas pelo Poder Público do País. Assim, observou-se a relevância da sociedade nas políticas governamentais, já que os integrantes destas são *stakeholders* (partes interessadas) e os primeiros a sentirem as consequências das decisões errôneas. Nesse aspecto, foi desenvolvido Referencial Básico de Governança (RBG) que institui boas práticas de governança e contribui para a melhor funcionalidade dos órgãos públicos pelos gestores.

Objetivo/proposta: O objetivo desse estudo é demonstrar a progressão sobre o conceito e expectativa da governança no setor público brasileiro.

Procedimentos Metodológicos: Para isso, foram selecionados artigos científicos encontrados nas plataformas Scielo, Google Acadêmico e Capes da última década (2013-2022) relacionados ao tema. A pesquisa é considerada quali-quantitativa pois busca retratar o objeto de estudo utilizando-se de uma abordagem bibliográfica e documental além de tabelas dados numéricos e percentuais.

Principais Resultados: Verificou-se que os artigos nacionais publicados sobre a governança no setor público abordam em sua maioria sobre as normas e aplicabilidades. Ademais, verificou-se que poucos estudos citaram o Referencial Básico de Governança, que teve sua última edição divulgada pelo TCU no ano de 2020 e traz novas diretrizes de boa governança. Houve também decréscimo nas publicações nos últimos dez anos, considerando as três bibliotecas digitais.

Considerações Finais/Conclusão: O assunto ainda é considerado embrionário no Brasil e precisa de aderência significativa por parte dos gestores em prol de uma governança transparente e eficaz. Ademais, depreende-se com a necessidade de novos estudos relacionados ao assunto governança no setor público bem como a disseminação da informação para a sociedade sobre novos documentos e publicações.

Contribuições do Trabalho: O artigo busca instigar a pesquisa e discussão sobre a governança na administração pública brasileira principalmente por haver poucas pesquisas relacionadas ao tema, tornando o conhecimento por parte da sociedade limitado. Recomenda-se que seja

analisado de forma mais aprofundada sobre as mudanças ocorridas no Referencial Básico de Governança desde sua primeira edição e necessidade da implantação de suas práticas como forma de contribuição para o desenvolvimento do país e maior satisfação da sociedade em relação as boas práticas de governança.

Palavras-Chave: Governança; Referencial Básico de Governança; Gestão Pública; Stakeholders.

1. Introdução

O ápice do processo de redemocratização brasileira ocorreu com a implantação da Constituição Federal (CF) de 1988 que, dentre os principais objetivos, busca assegurar a liberdade de pensamento, assim como instrumentos que caibam o abuso de poder do Estado, contribuindo para a ampliação de direitos e garantias essenciais a sociedade.

Nesse contexto, ocorreu uma reestruturação natural do setor público, por meio do qual há uma passagem da administração pública tradicional para uma gestão relacionada ao mundo dos negócios (Magalhães & Coelho, 2018). A participação de entidades populares e empenho da sociedade brasileira foram fundamentais para o desenvolvimento de uma CF mais próxima da democracia. Dessa forma, percebeu-se a importância e a necessidade da colaboração da sociedade nas decisões políticas do País uma vez que esta é considerada parte interessada (*stakeholder*) e sofre as consequências das decisões errôneas relacionadas ao âmbito público brasileiro.

De acordo com Freeman (1984), *stakeholders* são indivíduos ou grupo de indivíduos que podem influenciar ou serem influenciados pelos propósitos de uma determinada entidade, assumindo papel indispensável em suas atividades. Alguns estudos se demonstram favoráveis a essa teoria, pois defendem que seu uso contribui para as organizações assumirem uma postura administrativa mais estratégica, acarretando diversos benefícios (Boaventura et al., 2009).

Para Barbosa e Faria (2018), o fato de ser habitual a utilização de recursos públicos em benefício próprio por parte de alguns gestores no Brasil é fator determinante para o não crescimento do país. Tal prática associada a ineficiência no planejamento e escassez de fiscalização quanto a destinação de tais recursos impactam negativamente e diretamente nos interesses da coletividade que muitas vezes passa pela escassez de auxílios em diversos aspectos, sejam eles pertinentes a saúde, educação ou social.

O desempenho governamental está se tornando mais complexo na resolução de problemas apresentados pela população. Assim sendo, torna-se necessário o enfrentamento, por parte do Estado, de algumas adversidades como a reconstrução da confiabilidade nas entidades governamentais quanto ao combate à pobreza e à corrupção, ao aperfeiçoamento da competitividade, envelhecimento da sociedade e sua relação com a previdência, as mudanças climáticas e o gerenciamento adequado dos riscos, a fim de atender e sanar os anseios da população (Brasil, 2016).

No Brasil, os serviços públicos tornam-se ineficientes, ineficazes e inefetivos por serem obsoletos e burocráticos devido à falta de profissionalização, treinamento e capacitação de servidores, seja pela corrupção sistêmica ou por modelos de gestão pública que não alcancem a capacidade da administração para adicionar valores públicos e sua conexão com o sistema político (Filgueiras, 2018). Ainda de acordo com o autor, a concepção do termo governança foi adquirindo forma principalmente como mecanismo de crítica aos modelos de gestão da *New Public Management (NPM)*. Ademais, o conceito de governança busca ampliar o objetivo da prática da gestão pública para além do aspecto gerencial, equipando os gestores além de meios e recursos apropriados de gestão, mas também de habilidades políticas da burocracia para operar em prol do interesse da população.

Assim, buscando contribuir para o crescimento da administração pública em prol da sociedade brasileira, o Tribunal de Contas da União (TCU) realizou um acordo com a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) para a realização de pesquisas a fim de determinar e divulgar boas práticas de governança de políticas públicas. Dessa forma, estudos e trabalhos foram desenvolvidos como o Referencial Básico de Governança (RBG) que teve sua primeira edição divulgada no ano de 2013 e é aplicável a

órgãos e entidades da administração pública que compreende de forma estruturada boas práticas de governança a fim de contribuir para a melhor funcionalidade dos órgãos públicos e estimular a aplicação de tais práticas de governança pelos gestores (Brasil, 2020).

Também nesse âmbito foi criada a Lei Complementar nº 101 de 04 de maio de 2000 que tem como finalidade determinar princípios de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, sendo mais direcionada para a determinação do caráter de receitas e despesas públicas em prol da transparência. No entanto, mesmo com a divulgação de tais documentos e leis e do fácil acesso através de meios eletrônicos, além de uma sociedade mais crítica no quesito transparência, o tema governança ainda é pouco discutido (Ribeiro et al., 2015). Tal fato culmina na problemática desta pesquisa cujo objetivo é analisar a forma evolutiva do termo governança, suas contribuições e perspectivas futuras diante da relevância do tema.

Para isso, foram utilizadas pesquisas no modelo artigo científico encontradas nas bibliotecas digitais Scielo, Google Acadêmico e Capes da última década (2013-2022) relacionadas ao tema, utilizando-se de filtros determinantes como “governança” e “setor público” na busca do assunto apenas em periódicos brasileiros além da seleção do idioma português e que tratem da Governança relacionada ao ambiente interno do País.

O referido estudo se justifica pela importância e necessidade da participação da sociedade nas decisões relacionadas a gestão pública, no entanto para isso é imprescindível que primeiramente haja um conhecimento prévio sobre o poder e influência da população do processo de crescimento do País.

Além disso, no ano de 2020 houve a publicação da terceira edição do Referencial Básico de Governança que traz consigo atualizações, novas sugestões e princípios relacionados as boas práticas de Governança no âmbito público brasileiro cuja meta é estimular a efetividade governamental e o bom planejamento antes de qualquer tomada de decisão.

O estudo se justifica ainda pelo fato de, apesar da relevância do tema, ainda há poucas publicações e discussões, tornando-se fundamental gerar novos estudos a fim de contribuir não só na esfera acadêmica, mas também social e econômica.

2. Fundamentação Teórica

2.1 Histórico da Governança

O conceito de governança pública teve início no setor privado a partir da expressão governança corporativa, adotando os princípios do gerenciamento do setor público, por meio da participação dos agentes envolvidos, que tinham como objetivo um melhor gerenciamento por meio da interação estado-sociedade, sendo vinculada com a adoção da transparência e a prestação de contas (Sales et al., 2020). A governança pública também foi influenciada pelos estudos iniciais de Berle e Means (1932), em que atestaram ser atribuição do Estado dirigir as organizações privadas. Nesse aspecto, surgiu também a nova governança pública (New Public Governance - NPG) e outros pensamentos reguladores que vêm sendo debatidos em uma abordagem multidisciplinar (Lynn & Malinowska, 2018).

O Referencial Básico de Governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública (RBG) destaca que a governança pública está relacionada a competência que os gestores públicos têm de analisar, apontar e controlar a gerência das políticas e atividades públicas, objetivando atender, de forma eficiente e eficaz, às demandas dos cidadãos (Brasil, 2014). Ainda de acordo com o RBG, é de responsabilidade dos Tribunais de Contas fiscalizar, controlar e regular as instituições públicas, sendo consideradas, portanto, estágios externos da governança.

De acordo com Pedersen e Johannsen (2018), a NPG destaca que os processos fundamentados na confiança, inclusão dos cidadãos, accountability e o contato público-privado são mecanismos centrais da governança. Assim, foi fundada em 1934 a *US Securities and Exchange Commission* (Comissão de Valores Mobiliários dos Estados Unidos) buscando assegurar para investidores a ordem e a eficiência dos mercados, além de contribuir para a formação de capital, no entanto, os primeiros princípios gerais de governança foram desenvolvidos a partir das crises financeiras nos anos de 1990 (Brasil, 2020).

Para Teixeira e Gomes (2019), nos últimos anos a sociedade brasileira obteve conquistas relevantes como a reforma monetária em meados dos anos 1990, quando logrou sucesso na luta contra a inflação e em 2000 com o provimento de bases para uma reforma que buscasse a responsabilidade na gestão fiscal. Ainda de acordo com os autores tais conquistas foram essenciais para o alcance de resultados sociais e econômicos.

Apesar disso, o Brasil passou por crises no âmbito político ocasionadas pela aplicação de um padrão de gerenciamento por “coalização”, por meio da concessão de funções na administração pública e nas empresas estatais fundamentadas em parâmetros políticos, em prol de partidos aliados, aprofundando o patrimonialismo e a corrupção, desaguando em sua maior operação de combate aos crimes contra o erário (Matias-Pereira, 2017).

Portanto, o objetivo da governança pública é o empenho público, assim como o bem comum e a excelência do ser humano, uma vez que o não alcance dos princípios constitucionais conduz a corrupção. Tais princípios permitem estabelecer metas para realizá-las, aprimorando tempo e custo, com eficiência na operacionalização (Souza & Faria, 2017).

2.2 Governança no Setor Público

Em se tratando de União, Estados e Municípios, a Governança Pública é definida como a habilidade de governar, deliberar e implementar políticas públicas que visem o atendimento das necessidades da população, aliado a manutenção do balanço de poder e interesses entre governo, administração pública, sociedade e usuários-cidadãos, ou seja, um equilíbrio entre os objetivos de todas as partes interessadas (Paludo & Oliveira, 2021).

O Tribunal de Contas da União (TCU) afirma que a efetiva Governança Pública requer a existência dos seguintes fatores: um Estado de Direito, uma sociedade civil participativa, uma burocracia ética e profissional, políticas planejadas, previsíveis e transparentes, e um braço executivo/administrativo responsável pelas ações (Brasil, 2014).

Ainda segundo Paludo e Oliveira (2021), a Governança Pública (aplicada ao setor público) é uma esfera ampla que engloba, entre outros fatores: a forma pela qual o Governo se organiza para prestar serviços à sociedade; o modo de gestão dos recursos públicos; o modo como a Administração Pública divulga suas informações e interage com a sociedade; a forma como a administração desenvolve os acordos institucionais que proverão a implementação de

políticas públicas, ou seja, a governança aplicada ao setor público envolve estruturas, funções e atividades político-administrativas, sociais e legais, para garantir que os resultados esperados pela Administração Pública sejam de fato alcançados e possam atender todos os *stakeholders*.

Na concepção de Turnbull (1997), a governança corporativa é aplicável a todos os tipos de instituições, para sua implementação no âmbito da gestão pública, os procedimentos e princípios de governança corporativa da iniciativa privada precisam passar por um processo de adaptação de forma a se adequarem com as características próprias e fundamentais da atividade governamental. Existindo, assim, uma diferença entre a concepção de governança aplicada aos setores público e privado.

Para Cavalcante e De Luca (2013), enquanto nas empresas privadas são utilizados mecanismos de incentivo que podem ser quantificados, como, por exemplo, benefícios financeiros relacionados aos lucros, nas entidades públicas, tendo em vista a complexidade dos objetivos e da consequente mensuração do seu alcance, a utilização dos incentivos também se torna difícil, ainda, enquanto na empresa privada o conselho de administração atua como representante do proprietário no monitoramento da gestão, no caso da administração pública, os cidadãos delegam esse papel aos seus representantes eleitos, nas esferas municipal, estadual e federal, por meio da competência constitucional atribuída ao Poder Legislativo de fiscalizar a gestão dos recursos públicos.

Já para Matias-Pereira (2010a), a governança nas organizações públicas e privadas apresenta aspectos análogos, uma vez que, os princípios básicos que regem os rumos de ambos os setores são idênticos: transparência, equidade, cumprimento das leis, prestação de contas e conduta ética.

Com relação a estes princípios, atualmente, organismos multilaterais e instituições privadas, como o Banco Mundial, a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), a *International Federation of Accountants* (IFAC), o Movimento Brasil Competitivo (MBC) e o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC) têm tomado medidas e ações para facilitar a aplicação e execução da governança corporativa no setor público, nas esferas nacional e mundial (Matias-Pereira, 2010b).

Em uma compilação produzida pela IFAC (2013), as organizações citadas anteriormente, juntamente com outras que apresentam o mesmo objetivo, entendem que a boa governança no setor público proporciona os seguintes fatos:

- a) garantir a entrega de benefícios econômicos, sociais e ambientais para os cidadãos;
- b) garantir que a organização seja, e pareça, responsável para com os cidadãos;
- c) ter clareza acerca de quais são os produtos e serviços efetivamente prestados para cidadãos e usuários, e manter o foco nesse propósito;
- d) ser transparente, mantendo a sociedade informada acerca das decisões tomadas e dos riscos envolvidos;

- e) possuir e utilizar informações de qualidade e mecanismos robustos de apoio às tomadas de decisão;
- f) dialogar com e prestar contas à sociedade;
- g) garantir a qualidade e a efetividade dos serviços prestados aos cidadãos;
- h) promover o desenvolvimento contínuo da liderança e dos colaboradores;
- i) definir claramente processos, papéis, responsabilidades e limites de poder e de autoridade;
- j) institucionalizar estruturas adequadas de governança;
- k) selecionar a liderança tendo por base aspectos como conhecimento, habilidades e atitudes (competências individuais);
- l) avaliar o desempenho e a conformidade da organização e da liderança, mantendo um balanceamento adequado entre eles;
- m) garantir a existência de um sistema efetivo de gestão de riscos;
- n) utilizar-se de controles internos para manter os riscos em níveis adequados e aceitáveis;
- o) controlar as finanças de forma atenta, robusta e responsável; e
- p) prover aos cidadãos dados e informações de qualidade (confiáveis, tempestivas, relevantes e compreensíveis).

2.3 Princípios da Governança

O artigo 20 da Constituição Federal (CF) de 1988 dispõe sobre os bens próprios da União, especialmente sobre territórios e recursos naturais, no entanto não declara poder para que a referida entidade utilize de má fé ou em prol de benefícios pessoais. Também no artigo 17, em seu inciso III da CF, torna obrigatório a prestação de contas da União junto à Justiça Eleitoral (Brasil, 1988).

Nesse contexto, através do estudo de Pereira (2010), percebe-se que o setor público tem sua gestão complexa pelo o fato da sociedade cobrar retorno da alta carga tributária do país gerando um ambiente natural de cobrança em relação à transparência, ética e responsabilidade na prestação de contas, logo é importante a qualificação e comprometimento dos agentes de governança no setor público, a fim de se atingir a eficácia nas tomadas de decisões em prol do bem estar da sociedade, pois esses gestores têm sua verdadeira avaliação através da opinião pública.

Assim, a governança pública é considerada um tema interdisciplinar centrado na correlação entre os poderes dos dirigentes governamentais, sociedade civil e o mercado, em um ambiente de transformações na capacidade das comunidades políticas se governarem e agirem efetivamente (Lynn & Malinowska, 2018).

Para isso, o Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017 dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional destacando os seis princípios da governança pública: capacidade de resposta; integridade, confiabilidade, melhoria regulatória, prestação de contas e responsabilidade e transparência (Brasil, 2017). Ademais, o Tribunal de Contas da União (TCU) publicou em novembro de 2020 o Referencial Básico de Governança Organizacional cujo objetivo é direcionar, orientar e estimular as organizações da Administração Pública e outros entes jurisdicionados ao TCU a adotarem boas práticas de governança (Brasil, 2020).

O Referencial Básico de Governança Organizacional (2020) propõe definições para os princípios de governança pública, de acordo com o Quadro 1:

Quadro 1. Princípios da Governança (RBG)

Princípios	Definição
Capacidade de resposta	É a capacidade de responder de forma eficiente e eficaz às necessidades das partes interessadas. Depende diretamente do princípio da participação.
Integridade	Diz respeito às ações organizacionais e ao comportamento do agente público, referindo-se a adesão e alinhamento consistente aos valores, princípios e normas éticas comuns para sustentar e priorizar o interesse público sobre os interesses privados.
Transparência	Diz respeito a permitir que a sociedade obtenha informações atualizadas sobre operações, estruturas, processos decisórios, resultados e desempenho do setor público.
Equidade e participação	Diz respeito a promover tratamento justo a todas as partes interessadas, levando em consideração seus direitos, deveres, necessidades, interesses e expectativas.
Accountability (prestação de contas e responsabilidade)	Diz respeito à obrigação que têm as pessoas ou entidades às quais se tenham confiado recurso recursos, incluídas as empresas e corporações públicas, de assumir as responsabilidades de ordem fiscal, gerencial e programática que lhes foram conferidas, e de informar o cumprimento desses a quem lhes delegou essas responsabilidades.
Confiabilidade	Representa a capacidade das instituições de minimizar as incertezas para os cidadãos nos ambientes econômico, social e político. As organizações devem atuar com base em valores, promovendo a integridade e o compromisso com o interesse público.
Melhoria regulatória	Representa o desenvolvimento e a avaliação de políticas e de atos normativos em um processo transparente, baseado em evidências e orientado pela visão de cidadãos e partes diretamente interessadas.

Fonte: Adaptado do Referencial Básico de Governança, 2020.

Nesse contexto, observa-se que a boa prática da governança exige dos gestores fatores relacionados a divulgação de suas práticas bem como a necessidade da atuação das partes interessadas (*stakeholders*) nas decisões políticas da gestão. Para Souza e Faria (2017), o maior desafio da governança pública é aproximar Estado e sociedade de modo que haja interesse público em participar e influenciar nas decisões do governo uma vez que a sociedade é detentora de direitos e sofre com as consequências de uma gestão ineficaz.

Existe ainda o *Public Sector Committee* (PSC) que se trata de um comitê, vinculado à IFAC, que é responsável pelo desenvolvimento de estudos, normas e diretrizes, em nível mundial, concernentes a contabilidade e auditoria para entidades públicas e governamentais. Embasado em estudos anteriores, o PSC/IFAC desenvolveu, no ano de 2001, através do documento intitulado *Governance in the public sector: a governing body perspective* (IFAC,

2001), o Estudo nº 13, que apresenta princípios, diretrizes e recomendações para adaptação da governança corporativa ao setor público, de acordo com a suas características específicas (Messias & Walter, 2018).

Nesse contexto, o PSC/IFAC identificou três princípios como fundamentais, conforme Quadro 2 abaixo.

Quadro 2. Princípios da Governança no setor público segundo PSC/IFAC

Princípio	Descrição
<i>Openness</i> (transparência)	Trata-se de o ente estar acessível para consultas por parte dos interessados e fornecer informações claras, precisas e objetivas. A transparência é necessária para dar confiança aos <i>stakeholders</i> quanto às ações e decisões das entidades e dos gestores.
<i>Integrity</i> (integridade)	Baseia-se em honestidade, objetividade e elevados padrões de decência na administração dos fundos e recursos públicos. Reflete tanto no processo decisório quanto na qualidade dos relatórios financeiros e de desempenho.
<i>Accountability</i> (responsabilização)	Trata-se da responsabilização dos indivíduos detentores do poder de tomada de decisão quanto aos resultados de sua gestão. De forma sucinta, é a obrigação de responder por atribuições que lhe foram conferidas.

Fonte: IFAC adaptado por Messias e Walter, 2018.

Neste estudo produzido pela IFAC (2001), ainda são apresentados modelos de padrões de comportamento, de estruturas e processos organizacionais, de controles e de relatórios a serem utilizados pelos setores públicos, sendo considerado um estudo referência para a elaboração do Referencial Básico de Governança no Brasil.

3. Método de Pesquisa

Esta pesquisa pode ser classificada como bibliográfica e documental. Bibliográfica, pois tem como base publicações feitas por diversos autores, levando a uma discussão analítica sobre um determinado tema ou assunto (Gil, 2018) e documental, pois utilizou de documentos e leis para coletar as informações essenciais ao estudo. Sobre a abordagem metodológica, a pesquisa é considerada quali-quantitativa uma vez que busca retratar o objeto de estudo de forma mais aprofundada a fim de facilitar a compreensão do leitor sobre o tema bem como utiliza de dados estatísticos para averiguação dos resultados (Mascarenhas, 2018).

O presente estudo adotou inicialmente como critério de seleção dos dados, a coleta de artigos nas bibliotecas digitais Capes, Google Acadêmico e Scielo, onde foram inseridos no campo assunto os termos “governança” e “setor público” concomitantemente utilizando-se do filtro de adição, considerando os termos presentes em qualquer campo das pesquisas realizadas nos últimos 10 anos (2013-2022). A busca nessas três bibliotecas digitais se justifica por serem consideradas as mais acessadas por pesquisadores do âmbito acadêmico e estarem entre as mais relevantes.

Escolheu-se o ano de 2013 como ano inicial e o ano de 2022 como ano limite do estudo pois a primeira edição do Referencial Básico de Governança foi publicada em dezembro do ano de 2013 e a última edição no ano de 2020, então objetivou-se analisar se havia uma perspectiva inicial bem como uma progressão de conceitos e/ou análises sobre o tema objeto de estudo considerando o período antes e após a primeira e última publicação do RBG.

Ademais, buscou-se selecionar somente o tipo de literatura como “artigo”, idioma dos artigos na linguagem “português” e periódicos nacionais, filtrando por “Brasil”, tendo em vista

que o objetivo do estudo é analisar as produções nacionais e suas perspectivas no período selecionado relacionadas ao tema governança no setor público.

Assim, a pesquisa encontrou um total de 19 artigos como amostra para análise, conforme Tabela 1 – Coleta de artigos por biblioteca digital, abaixo.

Tabela 1. Coleta de artigos por biblioteca digital

Biblioteca digital	Número de artigos	Porcentagem
Capes	8	42%
Google Acadêmico	6	32%
Scielo	5	26%
Total	19	100%

Fonte: Elaborada pelos autores.

Foram desconsiderados artigos que apesar de serem nacionais e no idioma português retratavam de estudos relacionados a outros países, assim, de acordo com esse critério, foram excluídos 02 artigos dentre os coletados. A Tabela 1 também conta com o número de artigos encontrados em porcentagem a fim de facilitar e proporcionar uma melhor compreensão para o leitor sobre os dados analisados.

4. Análise dos Resultados

Após a seleção da amostra, os artigos foram analisados na Plataforma Sucupira no campo “Qualis Periódicos” para análise dos seus respectivos Qualis conforme Tabela 2 – Qualis dos artigos selecionados, abaixo.

Tabela 2. Qualis dos artigos selecionados

Qualis dos artigos	Quantidade	Porcentagem
A1	2	11%
A2	4	21%
A3	1	5%
A4	2	11%
B1	1	5%
B2	3	16%
B3	3	16%
B4	0	0%
B5	0	0%
C	3	16%
Total	19	100%

Fonte: Elaborada pelos autores.

Analisando a Tabela 2 constatou-se que 84% dos artigos são considerados relevantes pois se enquadram nos Qualis A e B, sendo 47% com “Qualis A”, 37% com “Qualis B” e apenas 16% pertencem ao “Qualis C”, trazendo assim, contribuições imprescindíveis para o âmbito acadêmico e principalmente social. Além disso, foi possível verificar que apesar do tema Governança no setor público ser considerado pertinente em todos os âmbitos, o número de

publicações no Brasil é considerado reduzido quando comparado aos demais países, demonstrando a escassez na divulgação e adoção de boas práticas de governança pelo Estado.

Assim, corrobora com o estudo de Rodrigues et al. (2020) onde foi feita uma análise das publicações na base de dados *Web of Science*, resultando em 719 artigos que constatarem a instituição em destaque na pesquisa sobre Governança Pública ser a Universidade de Londres, nenhuma Instituição brasileira apareceu entre as dez maiores produtoras de trabalhos científicos nesta área. Quanto ao número de artigos por países, os Estados Unidos da América lideram o ranking de publicações enquanto no Brasil o percentual de publicações é de apenas 4%.

Da mesma forma, Ribeiro et al. (2015) também explicitam em seu estudo que o tema Governança Corporativa no setor público ainda necessita de um melhor desenvolvimento, principalmente quando se trata de estudos nacionais, mediante a promoção de novas pesquisas que tratem sobre a gama de informações que a Governança pode trazer de benefícios para o setor público.

Observou-se também que em sua maioria, cerca de 26% dos artigos são estudos de casos que retratam sobre a aderência de determinadas Instituições Públicas, Municípios ou Estados às políticas de governança, no entanto essa comparação se fundamenta nos princípios e recomendações de boa governança estabelecidas pelo IFAC enquanto que no Brasil existe o Referencial Básico de Governança que apesar de também ser fundamentado em alguns princípios do IFAC, se trata de um documento nacional divulgado pelo Tribunal de Contas da União (TCU) e atualizado sobre as boas práticas de governança no País, além de outros documentos nacionais relacionados ao tema existentes.

Nesse aspecto, averiguando a amostra de estudos publicados desde o ano de 2013 até o ano de 2022, verificou-se que apenas 21% dos estudos analisados, sendo 3 da biblioteca digital Capes e apenas 1 do Google Acadêmico, citam o Referencial Básico de Governança, no entanto não foi possível localizar estudos que retratassem sobre a última edição do RBG publicado em 2020, que tem como objetivo principal em seu documento estimular a transparência das ações governamentais públicas do País bem como a participação da sociedade no processo de reuniões decisivas e contributivas para o crescimento do Brasil.

Alguns estudos também destacam que as práticas de governança ainda é um tema em que não há interesse por parte da maioria dos gestores na adoção de tais práticas e ocorrem de forma descentralizada, em que enfatizam a necessidade de auditorias e políticas de monitoramento dos custos e aplicações relacionadas aos bens públicos, corroborando também com o estudo de Travaglia e Sá (2017) que constatarem em sua pesquisa que cerca de 84% das organizações públicas não praticavam boas práticas de governança, sendo considerado um índice preocupante diante das consequências para a sociedade de tais ações.

Ademais, segregando o período de análise em dois grupos, cada um englobando cinco anos, constatou que entre os anos de 2013 e 2017 houve um número mais considerável de pesquisas envolvendo o tema, sendo 12 artigos, onde destacou-se o ano de 2016 que contou com um total de cinco publicações (26%), sendo três deles classificados com Qualis A e 2 sendo do Qualis C.

Entre os anos de 2018 a 2022 verificou-se um número inferior de publicações, sendo um total de 7 artigos, onde destes destacaram-se o ano de 2018 que contou com o maior número de artigos publicados, totalizando 4 (21%), dos quais 2 possuem Qualis A e 2 possuem Qualis B.

Assim, considera-se que as publicações realizadas nos últimos cinco anos foram mais relevantes, porém constatou-se que houve um decréscimo no número de publicações, tornando isso um fator preocupante especialmente com a divulgação da última edição do Referencial

Básico de Governança que deveria ter ocasionado um maior número de expectativas e estudos sobre o tema.

Os artigos relacionados a conferência das práticas de seu objeto de estudo com as normas de conformidade aplicadas ao setor público destacaram os desafios relacionados a implantação de uma política de governança transparente bem como o alto índice de insatisfação da sociedade perante a situação atual, no entanto demonstram em suas conclusões uma perspectiva positiva sobre o crescimento da prática. As palavras como “transparência”, “normas”, “processo gradativo” e “desafios” estão entre as mais citadas no contexto da amostra selecionada para estudo.

5. Conclusões

A referida pesquisa buscou analisar a progressão sobre o tema governança no setor público nos últimos 10 anos, principalmente com as publicações do Referencial Básico de Governança que teve sua primeira edição no ano de 2013 e a terceira edição recentemente no ano de 2020 onde se espera novas perspectivas e sugestões sobre as boas práticas de governança. Além disso, com a percepção de índices baixos de publicações brasileiras sobre o tema se vê a necessidade de contribuir e estimular novos estudos considerando a relevância do assunto não só no meio acadêmico, mas também social e econômico.

Dessa forma, diante da análise dos estudos, verificou-se que em sua maioria os artigos nacionais publicados sobre a governança no setor público abordam sobre as normas aplicadas ao setor público que são feitas análises comparativas entre os conceitos e princípios de governança e suas aplicabilidades, tendo como conclusão de que o assunto ainda é considerado embrionário no Brasil e precisa de aderência significativa por parte dos gestores em prol de uma governança transparente e eficaz.

Além disso, poucos artigos citaram o Referencial Básico de Governança o que é preocupante tendo em vista que sua última edição foi divulgada pelo TCU no ano de 2020 e o tema deveria estar entre os mais pesquisados no âmbito acadêmico, especialmente quanto as novas perspectivas. Também se verificou um decréscimo no número de artigos publicados nos últimos dez anos apesar de haver uma melhora da relevância dos artigos publicados considerando a consulta realizada na Plataforma Sucupira sobre o Qualis dos Periódicos.

Nesse contexto, o referido estudo depreende-se com a necessidade de novos estudos relacionados ao assunto governança no setor público bem como a disseminação da informação para a sociedade sobre novos documentos e publicações a fim de que a mesma possa ter conhecimento de seus direitos, sobretudo quando se trata de políticas públicas e decisões que geram benefícios ou consequências para a mesma.

Como sugestões para novos estudos relacionados a governança recomenda-se que seja analisado de forma mais aprofundada sobre as mudanças ocorridas no Referencial Básico de Governança desde sua primeira edição e necessidade da implantação de suas práticas como forma de contribuição para o desenvolvimento do país e maior satisfação da sociedade em relação as boas práticas de governança.

6. Referências

BARBOSA, C. R.; FARIA, F. A. Governança no setor público: um estudo na administração direta estatal. **Revista Gestão Pública e Governança**. Belo Horizonte, v. 17, n. 4, p. 129-147, out./dez., 2018.

BERLE, A.; MEANS, G. The modern corporation and private property. New York: Macmillan, 1932.

BOAVENTURA, J. M. G.; CARDOSO, F. R.; SILVA, E. S.; SILVA, R. S. Teoria dos Stakeholders e Teoria da Firma: um estudo sobre a hierarquização das funções-objetivo em empresas brasileiras. *Revista Brasileira de Gestão de Negócios*, São Paulo, V.11, N.32, p.289-307, Jul./Set. 2009.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Emendas Constitucionais de Revisão**. Brasília, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 15 jun. 2023.

BRASIL. TCU – Tribunal de Contas da União. Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública / Tribunal de Contas da União. Versão 2 - Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014.

BRASIL. TCU – Tribunal de Contas da União. Referencial para avaliação da governança do centro de governo. Brasília, DF: TCU, Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado (SecexAdmin), 2016.

BRASIL. Decreto n. 9.203, de 22 de nov. de 2017. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Brasília, 2017.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Referencial básico de governança aplicável a organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU. 3 Edição. Brasília: TCU, Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado, 2020.

CAVALCANTE, M. C. N.; DE LUCA, M. M. M. Controladoria como instrumento de governança no setor público. *Revista de Educação e Pesquisa em Contabilidade*, v. 7, n. 1, p. 73-90, jan./mar. 2013.

FILGUEIRAS, F. Indo além do gerencial: a agenda da governança democrática e a mudança silenciada no Brasil. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 52, n. 1, p. 71-88, jan./fev. 2018.

FREEMAN, R. E. Strategic management: a stakeholder approach. Boston: Pitman, 1984.

GIL, A. C. Como elaborar projetos de pesquisa. 6 ed. São Paulo: Atlas, 2018.

IFAC. International Federation of Accountants. Governance in the public sector: a governing body perspective. New York: IFAC, 2001.

IFAC. International Federation of Accountants. Comparison of principles, 2013. Disponível em: <<http://www.ifac.org/sites/default/files/publications/files/Comparison-of-Principles.pdf>>. Acesso em: 15 Jun. 2023.

LYNN, L. E., Jr.; MALINOWSKA, A. How are patterns of public governance changing in the US and the EU? It's complicated. **Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice**, v. 20, n. 1, p. 36-55, 2018.

MAGALHÃES, B. D., COELHO, F. D. S. Imbricações entre governança pública e governabilidade para a implementação da reforma administrativa: o caso da gestão para a cidadania em Minas Gerais (2011-2014). **Revista Gestão e Planejamento**. Salvador, v. 19, p. 350-366, jan./dez., 2018.

MASCARENHAS, S. A. **Metodologia Científica**. 2 ed. São Paulo: Pearson Education do Brasil, 2018.

MATIAS-PEREIRA, J. Governança no setor público. São Paulo: Atlas, 2010a.

MATIAS-PEREIRA, J. A governança corporativa aplicada no setor público brasileiro. *Administração Pública e Gestão Social*, v. 2, n. 1, p. 109-134, 2010b.

MATIAS-PEREIRA, J. **Finanças Públicas**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

MESSIAS, D.; WALTER, S. A. Governança e controladoria no setor público: uma análise do governo e da controladoria-geral do Estado de Minas Gerais. *Revista Práticas de Administração Pública*, v. 2, n. 2, p. 31-51, mai./ago. 2018.

PALUDO, A. V.; OLIVEIRA, A. G. Governança organizacional pública e planejamento estratégico: para órgãos e entidades públicas. Indaiatuba, SP: Editora Foco, 2021.

PEDERSEN, K. H.; JOHANNSEN, L. New public governance in the Baltic States: flexible administration and rule bending. **Public Performance & Management Review**, v. 41, n.3, p. 648-667, 2018.

PEREIRA, J. M. A Governança Corporativa aplicada no Setor Público Brasileiro. *Revista Administração Pública e Gestão Social*, Viçosa, MG, n. 1, p. 109-134, jan./mar. 2010.

RIBEIRO, H. C. M.; MOLINA, R. C.; OLIVEIRA, T. C. Características da Produção Acadêmica sobre Governança Corporativa no Setor Público divulgadas no Web of Science no período de 1995-2013. **Revista de Governança Corporativa**, São Paulo, v. 2, n. 1, p. 94-115, abr. 2015.

RODRIGUES, G. O.; ANTUNES, M. C.; MOREIRA, C. R.; SALES, E. S.; ANTUNES, J. Governança aplicada ao setor público: um estudo bibliométrico dos últimos cinco anos. **IGEPEC**. Toledo, v. 24, n. 2, p. 11-29, jul./dez., 2020.

SALES, E. C. A. S.; PETER, M. G. A.; MACHADO, M. V. V.; NASCIMENTO, C. P. S.; Governança no setor público segundo a IFAC – estudo nas Universidades Federais Brasileiras. **Brazilian Journals of Business**. Curitiba, v. 2, n. 2, p. 1477-1495, abr./jun., 2020.

SOUZA, L. M. C. G.; FARIA, E. F. Governança corporativa na administração pública brasileira: um processo em construção! **Revista Jurídica Direito & Paz**. São Paulo, n. 37, p. 273-292, 2017.

TRAVAGLIA, K. R.; SÁ, L. F. V. N.; Fortalecimento da governança: uma agenda contemporânea para o setor público brasileiro. **Revista Controle**. Fortaleza, v. 15, n. 1, p. 22-53, jan./jun., 2017.

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.

TURNBULL, S. Corporate Governance: its scope, concerns and theories. **Corporate governance**, v.5, n.4, p. 180-205, 1997.