REVISTA Controle Doutrina e Artigos

Governança pública e performance: uma revisão sistemática de literatura

Public governance and performance: a systematic literature review

Samuel Leite Castelo[1]
Aline Duarte Castelo[2]
Joelma Leite Castelo[3]
Henrique Silveira Araújo[4]
Victor Firmino de Araújo[5]

RESUMO

Este estudo define governança e performance como um processo de avaliação, acompanhamento e monitoramento da liderança, da estratégia e do controle da gestão pública. O objetivo é evidenciar uma revisão de literatura sistemática sobre o tema *governance e performance* na área pública, no período de 2014 a 2017. Realizou-se um levantamento bibliométrico, utilizando as ferramentas do software VOSviewer e da plataforma Web of Science. Os resultados encontrados, com uma investigação confirmatória e com o design de pesquisa – quantitativa e qualitativa (método mix) –, foram a predominância de estudos sob

1 Doutorando em Gestão de Empresas pela Universidade de Coimbra, Portugal. Mestre em Administração de Empresas pela Universidade de Fortaleza (Unifor). Analista de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE-CE). E-mail: samuel.castelo@uece.br
2 Mestre em Administração e Controladoria pela Universidade Federal do Ceará (UFC). Especialista em Controladoria pela Faculdade Ateneu (Fate). Graduada em Ciências Contábeis pela Universidade Estadual do Ceará (Uece). E-mail: aline.castelo@estacio.br
3 Mestre em Controladoria pela UFC. Especialista em Controladoria pela UFC. Graduada em Ciências Contábeis pela Unifor. E-mail: joelma.castelo@uece.br
4 Mestrando em Direito Privado pelo Centro Universitário 7 de Setembro (UNI7). Especialista em Direito e Processo Tributário pela Universidade Estadual Vale do Acaraú (UVA). Graduado em Direito pela UFC. E-mail: henrique.silveira@bol.com.br
5 Graduando em Ciências Contábeis pela Uece. E-mail: victor2311@gmail.com

o enfoque do paradigma epistemológico positivista. A contribuição do artigo, por meio de revisão sistemática de literatura relacionada sobre *governance* e *performance* na área pública, evidenciou uma visão geral e abrangente sobre os temas, que se concentram em modelos de mensuração de performance e em indicadores de governança.

Palavras-Chave: Governança Pública. Performance. Governança e Performance. Modelos de Mensuração da Performance

ABSTRACT

This study defines governance and performance as assessing and monitoring processes of leadership, strategy and of management control in public management. The objective of this study is to conduct a systematic literature review on the topic *governance and performance* in the public area, from 2014 to 2017. A bibliometric survey was carried out using the VOSviewer software and the Web of Science platform. The results found, with a confirmatory investigation and with the research design – quantitative and qualitative (mix method) – were the predominance of studies under the approach of the positivist epistemological paradigm. The contribution of the article, revealed through a systematic literature review on *governance and performance* in the public area, showed a comprehensive overview on the topics, which focus on performance measurement models and governance indicators.

Keywords: Public Governance. Performance. Governance and Performance. Performance Measurement Models.

1 INTRODUÇÃO

A função primordial de um determinado governo é alcançar os almejados resultados, voltados sempre ao interesse da coletividade. A sociedade também tem um papel relevante nos resultados do Estado, pois demanda dele o desempenho pactuado. Daí, espera-se que os tomadores de decisão foquem na performance, na transparência, na responsabilização e, principalmente, num comportamento ético e profissional. Essas características resultam numa boa governança, sendo fundamental para se buscar o bem-estar social de um país (INTERNATIONAL FEDERATION OF ACCOUNTANTS, 2013).

O interesse mundial em governança não é novo, mas continua presente. Owusu e Weir (2016) relatam que a Organization for Economic Corporation and Development (OCDE), desde 2004, publica seu próprio conjunto de princípios de governança, enquanto o Instituto Europeu de Governança Corporativa apresentou, em 2014, um sistema de informações sobre o tema que contempla 90 países. No Brasil, em particular, o Tribunal de Contas da União (TCU)[6] dedicou-se à elaboração de um referencial de avaliação do Governo Central e diagnosticou o perfil da governança brasileira nas entidades públicas locais, regionais e federal (BRASIL, 2016).

No que se refere às pesquisas[7] sobre a governança corporativa, a maioria deriva da teoria das agências, conforme Yusoff

6 Órgão de controle externo do Governo Federal que auxilia o Congresso Nacional na missão de acompanhar a execução orçamentária e financeira do país e contribuir com o aperfeiçoamento da administração pública em benefício da sociedade. Para isso, tem como meta ser referência na promoção de uma administração pública efetiva, ética, ágil e responsável.

7 Agency theory: Adam Smith (1776) e Berle e Means (1932); stakeholder theory: Freeman (1984); resource dependency theory: Pfeffer e Salancik (1978); stewardship theory: Donaldson, Schoorman, e Davis (1991); transaction cost theory: Williamson (1999) ; political theory: Pound (1993); e sociological theory.

e Alhaji (2012). Goranova et. al. (2017) esclarecem que, apesar de a mencionada literatura ser a predominante, existem outras teorias, o que demonstra uma diversidade de abordagens sobre governança, denotando significados diferentes. Para Bekele e Kjosavik (2016), a governança corporativa pode ser tratada como mecanismo para se criar uma regra ordenada ou uma ação coletiva, implicando novo padrão de tomada de decisão e participação, resultando numa nova prática governamental, com intuito de resolver problemas sociais. Já Abid et. al (2014) simplificam o entendimento sobre governança corporativa, ao ponto de caracterizá-la como um modo de atingir um propósito ou atividade.

Para além disso, Secco et. al (2014) reforçam a ideia de que, apesar de a boa governança ter diferentes conteúdos e significados, dependendo dos seus contextos históricos, institucionais e culturais, suas diretrizes são similares: eficácia, eficiência, integridade, transparência, responsabilidade, legitimidade, falta de corrupção, estabilidade, participação, capacitação, coordenação, justiça social, equidade e sustentabilidade ambiental e social dos impactos.

Nesta revisão de literatura, o conceito a ser perseguido será o da governança como mecanismo de liderança, estratégia e controle em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão (BRASIL, 2014), voltando-se, portanto, à performance que impacta diretamente na gestão do governo e propõe a melhoria dos padrões de qualidade dos serviços por ele prestados, dando confiança aos clientes-cidadãos, com a promoção do desenvolvimento econômico do país.

O TCU enquadra a governança como um mecanismo de avaliação, direção e monitoramento que interage entre estruturas administrativas (cultura organizacional e processos), cidadãos e

outras partes interessadas integrantes no processo de poder e de responsabilidades, com o intuito de prover os sistemas políticos e administrativos de efetividade em suas ações (BRASIL, 2014).

Infere-se que na teoria das agências, no contexto público, a sociedade é o "principal", pois demanda percepções de "finalidade" e valor e tem o poder primário. Os "agentes", nesse contexto, são aqueles a quem foi delegada competência para executá-las, ou seja, autoridades, dirigentes, executivos e colaboradores do setor público. Assim, o principal e os agentes, no exercício de suas atribuições, relacionam-se entre si e com outras partes interessadas de modo a se buscar o desenvolvimento do país.

As regras de governança podem ser vistas, portanto, como resultado do processo de "contratação" entre eleitores e agentes políticos. Assim, a questão central da governança é entender qual é o resultado desse processo e como a governança pública se desvia na prática (BECHT; BOLTON; RÖELL, 2003).

Com base no objetivo deste trabalho de evidenciar uma revisão de literatura sistemática sobre o tema *governance* e *performance* na área pública, no período de 2014 a 2017, a pergunta a ser esclarecida é: como o tema de governança e performance na área pública é abordado nas ciências administrativas? Dentro desse escopo, busca-se alcançar os seguintes objetivos específicos: a) fornecer uma visão geral abrangente da literatura relacionada a *governance* e *performance* na área pública e b) evidenciar as dimensões dos estudos sobre governança e sua performance na área pública, no período de 2014 a 2017.

A metodologia aplicada desenvolveu-se por meio de um levantamento bibliométrico, ocorrido em outubro de 2017, na plataforma Web of Science, de onde foram selecionados os ar-

tigos, com o auxílio da ferramenta VOSviewer.[8] Consequentemente, identificou-se o tema da revisão de literatura: *governance* e *performance* com enfoque na área pública.

A estrutura do trabalho é composta de quatro seções, sendo a primeira a introdução, seguida da metodologia empregada na revisão da literatura, na qual se explicou a escolha e recolha dos artigos selecionados para o desenvolvimento do trabalho e as ferramentas (VOSviewer e Web of Science) utilizadas.

A terceira seção trata da revisão, com a elaboração de um mapa de literatura que permitiu evidenciar os principais enfoques, referências e tipos de investigações realizadas. Além disso, a referida seção apresenta as principais teorias que fundamentaram esses estudos, identificando os principais achados e sugestões de futuras pesquisas. Finaliza-se com a seção das considerações finais.

2 METODOLOGIA

Nesta **primeira etapa** da pesquisa, foi realizada, em outubro de 2017, na plataforma Web of Science, uma busca por meio dos títulos e resumos nos artigos científicos nas *databases* Science Citation Index (SCI) Expanded, Social Sciences Citation Index (SSC) e Emerging Sources Citation Index (ESCI), com período de análise de 1992 a 2017, utilizando as palavras-chave *governance performance*, **sem aspas**, de forma abrangente. Dessa seleção, resultaram 12.840 artigos. Caso fosse realizada

8 *Software* que cria mapas baseados em dados da rede. Os mapas podem ser criados diretamente a partir de uma rede, mas também é possível criá-los para publicações e revistas científicas, pesquisadores, organizações de pesquisa, países ou palavras-chave baseando-se em coautoria, coocorrência, citação, acoplamento bibliográfico ou cocitação de redes extraídas dos arquivos Web of Science, Scopus, PubMed ou RIS.

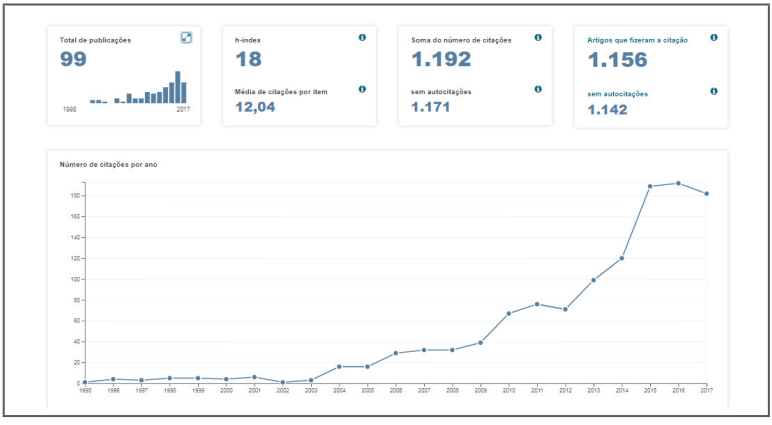
nova busca, haveria aumento do quantitativo encontrado, em virtude da dinâmica da pesquisa dessa área.

A visão geral da pesquisa foi obtida, percebendo-se uma extensa publicação. Decidiu-se, numa **segunda etapa**, por nova busca, com o intuito de filtrar melhor e saber o seu comportamento, colocando-se, então, **entre aspas**, os termos *governance performance*, com o mesmo período de análise do ano de 1992 a 2017.O resultado da pesquisa foi de 99 artigos.

Constatou-se que, ao restringir o termo, ocorreu uma intensa queda no quantitativo de artigos publicados. No entanto, ao observar a sua evolução ao longo dos anos, principalmente nos últimos cinco anos, encontrou-se crescimento em número de publicações na área pública.

Infere-se, portanto, que o tema *governance performance* na área pública tem um potencial enorme a ser explorado, conforme o Gráfico 1, em virtude do crescimento de publicações, principalmente entre o período de 2004 a 2017.

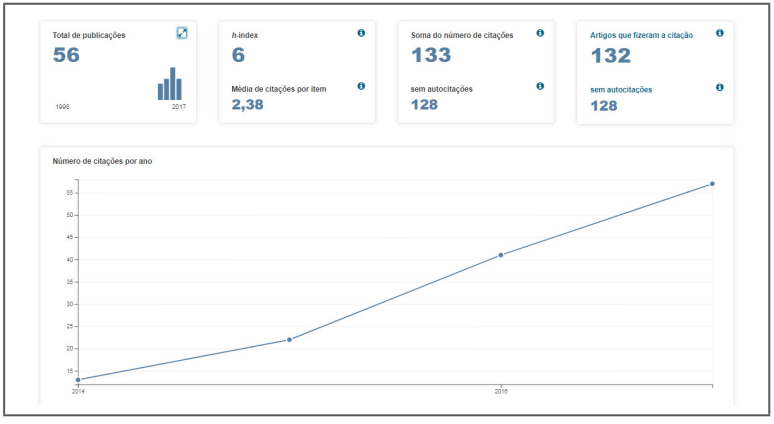
Gráfico 1: Relatório de citações do Web of Science – termos "governance performance" (2004-2017)



Fonte: Web of Science (2017).

Corroborando com este achado, caracterizou-se **a terceira busca**, mas agora com os termos entre aspas – "*governance performance*" –, com período de análise: 2014 a 2017 e os outros parâmetros iguais. O resultado foi de 56 estudos potencialmente relevantes, consoante o Gráfico 2.

Gráfico 2: Relatório de citações do Web of Science – termos "governance performance" (2014-2017)



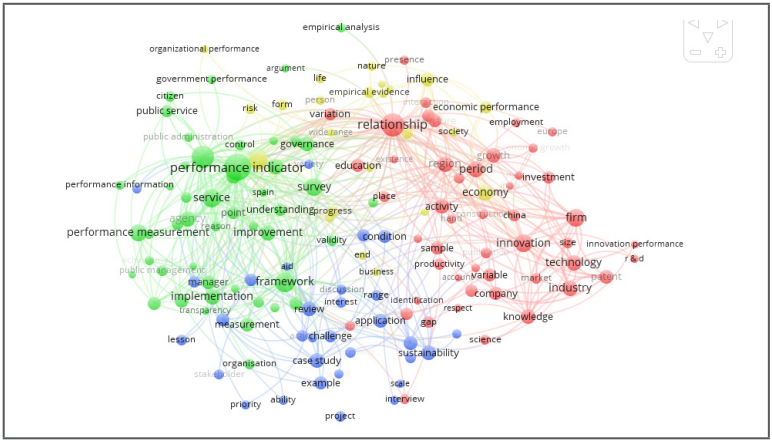
Fonte: Web of Science (2017).

O gráfico retrata o quantitativo do número de citações por ano, no qual explicita que, em média, *governance performance* é referência em 2,38 citações por item em documentos e que o termo escolhido é citado em 132 artigos. Destaca-se, portanto, a existência de um crescimento do tema ao longo dos quatros anos e, em relação à relevância, a seleção de artigos demonstra o escore 6 *h-index*. Esse resultado dos registros pesquisados foi salvo, apresentando, assim, um inventário de artigos, com os seus títulos, resumos, fontes e autores.

Nessa perspectiva, procurou-se identificar o panorama

do estudo utilizando uma ferramenta chamada VOSviewer. Assim, com o arquivo dos registros pesquisados, alimentou-se os dados do *software*, gerando o mapa *networks* geral, conforme a Figura 1:

Figura 1: *Networks visualization* geral



Fonte: VOSviewer (2017).

O mapa criado usou a técnica de *layout* e *cluster*s do VOSviewer, que permite analisar a densidade dos termos relacionados com o tema *governance* e *performance*, destacando-se que a base tinha 10.896 termos, com 320 termos correlacionados, tendo o sistema automaticamente selecionado 192. O VOSviewer forneceu a visualização por meio do mapa, que explicitou as relações dos termos com o tema da investigação. No entanto, nessa ferramenta, é necessário que sejam filtrados os termos, pois eles são apresentados de forma "genérica".

Assim, realizou-se a filtragem, com o intuito de capturar os principais termos relacionados com o tema de pesqui-

sa. Como resultado, identificaram-se 47 termos: *governance, performance measurement, relationship, government, quality, local government, innovation, ranking, eficience, technology, value*, dentre outros, de acordo com o Quadro 1 no apêndice.

Diante do exposto, o VOSviewer sugeriu quatro *clusters* por cores, como se observa na Figura 1, na qual o *software* aglomerou os termos da filtragem, consoante o Quadro 1. A par desses dados, definiram-se os nomes dos *clusters* com base nos seguintes termos agrupados: paradigmas da administração pública (*cluster* amarelo), indicadores de performance na administração pública (*cluster* azul), mensuração do desempenho na administração pública (*cluster* verde) e desempenho na administração pública (*cluster* vermelho). Diante dessas observações, dedicou-se ao processo de seleção dos artigos para a realização da revisão da literatura.

2.1 Seleção dos artigos para a realização da revisão da literatura

Na primeira etapa de seleção dos artigos para a elaboração da metodologia de revisão, os artigos a serem selecionados deveriam conter no **título** os seguintes termos: "governance"; "performance"; "governance performance". Após a filtragem, o resultado foram 43 artigos.

Apesar de terem sido desenvolvidas as palavras "governança" e "performance" para a iniciativa privada, as crises no setor público propiciaram a realização de estudos aplicáveis às organizações governamentais.

Na segunda filtragem, foram selecionados e analisados somente **os resumos dos artigos** relacionados à **área pública**,

dos quais resultaram 26 *papers*. Assim, dentro desse escopo, a revisão da literatura sobre o tema *governance performance* basear-se-á em uma lista de referência de 26 artigos.

Destaca-se que a abordagem na área pública sob a perspectiva de governança e performance perfaz, aproximadamente, 50% dos estudos mais recentes encontrados no inventário da pesquisa (2014 a 2017). Atualmente, infere-se o direcionamento desses estudos ao setor público.

Depois da seleção, iniciou-se a leitura dos artigos. Em virtude de limitações em relação ao acesso a alguns deles durante a pesquisa, a revisão de literatura se limitou a referenciar 16 documentos.

A revisão se utiliza da pesquisa bibliográfica para resolver quatro dimensões importantes para a elaboração de um estudo: a primeira é a delimitação do escopo da pesquisa; a segunda é a definição do tema a pesquisar; a terceira é a separação dos aspectos em que se tem interesse particular daqueles que não tem importância; e, por último, o elenco das relações do tema a pesquisar com outros temas, diferenciando-os de modo a evitar confusões.

Houve, portanto, a necessidade de se criar um *literature map*, no qual foram identificados o tema principal, os subtemas e os termos de referência enquanto elementos categorizadores. As ideias centrais foram identificadas nos artigos cujas análises puderam ser definidas como *familiares of studies*, em quatro subtemas: indicadores de governança, descentralização da governança, modelos de desempenho da governança e propriedade e governança. Em seguida, organizaram-se as principais citações, contemplando o pensamento por autores, ano do estudo, as variáveis estudadas e as fundamentações teóricas. Conseguiu-se, assim, uma disposição sistemática, lógica e es-

truturada da literatura.

Diante dos dados encontrados e sistematizados, pôde-se realizar a revisão. Acredita-se que o resultado poderá induzir novas pesquisas, compreendendo os novos caminhos ou desenvolvimentos na gestão.

3 REVISÃO DE LITERATURA

De acordo com o levantamento realizado e explicado na seção de metodologia, restou claro que existe um tema atual e pujante, e que na área pública existe um diverso e abrangente arcabouço teórico a ser explorado em pesquisas futuras.

Elaborou-se a Tabela 1, que evidencia o aspecto metodológico dos artigos selecionados e analisados, destacando a epistemologia adotada, o tipo de investigação e o desenho das pesquisas, com o intuito de compreender os aspectos metodológicos mais adotados nesses estudos.

Tabela 1: Resumo dos aspectos metodológicos dos artigos da revisão de literatura

Paradigmas da Epistemologia			
Positivismo		**Fenomenologia**	
73%		27%	
Tipo de Investigação			
Explicativa	**Exploratória**	**Confirmatória**	**Descritiva**
20%	7%	53%	20%
Desenho da Investigação			
Qualitativa	**Quantitativa**	***Mix method***	
26%	21%	53%	

Fonte: Elaborado pelos autores.

Constatou-se, no levantamento sobre governança e performance, que o paradigma epistemológico predominante foi o positivista, com 73% dos artigos, já o restante (27%) foi o paradigma da fenomenologia. Infere-se que os autores buscaram a abordagem positivista em virtude da facilidade em se replicar o estudo, da possibilidade da generalização e do uso da análise estatística.

Quanto ao aspecto de natureza da investigação, a confirmatória se destacou com 53%, seguida das investigações explicativa e descritiva, com 20% cada uma e, por último, a exploratória, com 7%.

Acredita-se que a influência do paradigma positivista interferiu na escolha do tipo de pesquisa, em virtude da predominância das pesquisas do tipo confirmatória e explicativa, as quais demonstram que os autores investiram nos processos de síntese, teorização e reflexão do objeto de estudo, com o intuito de identificar os fatores que contribuem para a ocorrência dos fenômenos ou variáveis que afetam o processo.

No que se refere ao desenho da investigação, a pesquisa quantitativa representou 21%, a pesquisa qualitativa 26% e a pesquisa com mais representatividade foi a feita com o método *mix* – quantitativo e qualitativo (53%). Destacou-se, portanto, a existência de análise confirmatória nos estudos de governança e performance na área pública.

A Tabela 2 demonstra os estudos e as variáveis desenvolvidas nas pesquisas, com a intenção de evidenciar as principais variáveis e seus enfoques em relação ao tema de governança e performance.

Tabela 2: Variáveis sobre governança e performance

Estudos	Variáveis	Porcentagem
1. Cookey, Peter Emmanuel; Darnsawasdi, Rotchanatch; Ratanachai, Chatchai – 2. Owusu, Andrews; Weir, Charlie – 3. Ward, Hugh, Dorussen, Han – 4. La Grouw, Yvonne – 5. Bekele, Yeshtila Wondemeneh; Kjosavik, Darley Jose – 6. Liang, Jiaqi; Langbein, Laura – 7. Van Tatenhove, Jan; Raakjaer, Jesper; van Leeuwen, Judith; van Hoof, Luc	Indicadores de performance de governança	47%
1. Ferrero-Ferrero, Idoya; Fernandez-Izquierdo, Maria Angeles; Munoz-Torres, Maria Jesus 2. Barrett, Pat	Consistência estratégica de governança (*environmental social governance* – ESG)	13%
Secco, Laura; Da Re, Riccardo; Pettenella, Davide Matteo; Gatto, Paola	Capacidade de performance de governança	7%
1. Bekele, Yeshtila Wondemeneh; Kjosavik, Darley Jose – 2. Andersson, Krister; Paul Benavides, Jean; Leon, Rosario – 3. Thanh Thuy Vu; Zouikri, Messaoud; Deffains, Bruno	Governança local	20%
Deng Dacai	Unidade de propriedade e governança	7%
Liang, Jiaqi; Langbein, Laura.	Modelo de medição de desempenho de gestão de pessoas	7%

Estudos	Variáveis	Porcentagem
1. Ferrero-Ferrero, Idoya; Fernandez-Izquierdo, Maria Angeles; Munoz-Torres, Maria Jesus – 2. Liang, Jiaqi; Langbein, Laura – 3. Barrett, Pat – 4. Van Tatenhove, Jan; Raakjaer, Jesper; van Leeuwen, Judith; van Hoof, Luc – 5. Bekele, Yeshtila Wondemeneh; Kjosavik, Darley Jose – 6. Cookey, Peter Emmanuel; Darnswasdi, Rotchanatch; Ratanachai, Chatchai – 7. Thanh Thuy Vu; Zouikri, Messaoud; Deffains, Bruno – 8. Zhang, Shujian; Chen, Shiyi – 9. Nguyen, Locke e Reddy	Modelo de medição de desempenho de gestão	60%
Barrett, Pat	Gerenciamento de risco	7%
Barrett, Pat	Quadro de governança	7%
Andersson, Krister; Paul Benavides, Jean; Leon, Rosario	Governança regulatória	7%
Cookey, Peter Emmanuel; Darnswasdi, Rotchanatch; Ratanachai, Chatchai	Percepção cliente-cidadão e governança	7%
Zhang, Shujian; Chen, Shiyi	Federalismo fiscal	7%

Fonte: Elaborado pelos autores.

Segundo a Tabela 2, a variável que mais se destacou foi "modelo de medição de desempenho de gestão", na qual se evidenciaram 60% das pesquisas – seguida de "indicadores de performance de governança", com 47%, e "governança local", com 20%; "consistência estratégica de governança" abrange 13%, e as demais variáveis 7%.

Corroborando essa tendência de medir o desempenho da

gestão, as instituições podem melhorar continuamente seus resultados quando se avocam dos princípios da boa governança (participação, responsabilidade, transparência etc.), mensurando, avaliando e monitorando as mudanças ao longo do tempo, progredindo para uma melhor qualidade na governança e nos resultados (SECCO et al., 2014).

O TCU (BRASIL, 2016) infere a relevância dos indicadores de desempenho da governança e do modelo de desempenho da gestão por meio das funções de planejamento, coordenação e monitoramento da gestão do governo, que apontam os caminhos das políticas públicas, com base em evidências, resultando no aperfeiçoamento do desempenho e da entrega de serviços.

Apesar das duas variáveis mencionadas serem as mais representativas, as demais, no entanto, apresentam importância e singularidade que não se pode deixar de explicitar. Os mais diversos enfoques e estudos de governança retratam que o tema é plural e interdependente.

Após a caracterização dos aspectos metodológicos adotados nos artigos, destacam-se as principais teorias utilizadas na fundamentação teórica desses fenômenos empíricos. Dentre elas, seguem as considerações:

a) O estudo sobre teoria da simetria, que aborda a questão das unidades de propriedade e governança: tal abordagem demonstra como o assunto já era tratado pelos autores clássicos[9] num contexto evolutivo histórico da governança com os sistemas de governo da época e de seus desempenhos. Então, a referida teoria permite em estudos futuros um embasamento teórico para se investigar esse contexto em setores específicos.

b) Estudos variados sobre o **relacionamento de governan-**

9 Como Thomas Hobbes, Karl Marx, Friedrich Engels, Karl August Wittfogel, Platão, Aristóteles e Jean-Jacques Rousseau.

ça e performance: demonstram os ganhos e os problemas enfrentados em se medir por meio dos indicadores de governança a performance dos governos, evidenciando casos em países desenvolvidos e em desenvolvimento sob os contextos teóricos. Sobre esses estudos, destacam-se as teorias da agência, da dependência de recursos, das partes interessadas, da responsabilidade social corporativa, do federalismo, da consciência estratégica e organizacional e das redes.

c) As pesquisas empíricas sob o **enfoque dos atores ou arranjos locais num processo de descentralização da governança**: evidenciam as perspectivas de percepções, capacidades, e participação, suas influências na elaboração do quadro de governança e sua eficácia no desenvolvimento econômico do país.

No bojo dos estudos citados, dentro de uma perspectiva territorial sobre o tema e num determinado período, observa-se que o continente europeu registrou uma produção de artigos de aproximadamente 42%, seguido da Ásia e Oceania com 25%, da América do Norte com 21% e da América do Sul com 12%. É natural que a Europa produza mais, pois tem o maior número de universidades e uma tradição acadêmica reconhecida mundialmente. Entretanto, isoladamente, os Estados Unidos da América se destacam, por serem o país que mais produziu, com cinco artigos.

Ao analisar os artigos, identificaram-se quatro subtemas de governança e performance: indicadores de governança, descentralização da governança, propriedade e governança e modelos de desempenho da governança, a seguir tratados.

3.1 Indicadores de governança

Os estudos identificados que abordam indicadores de governança basearam-se em várias perspectivas. Cookey, Darnsawasdi e Ratanachai (2016) destacaram-se porque investigaram o impacto dos índices de governança no desempenho das firmas em países desenvolvidos e em desenvolvimento (OWUSU; WEIR, 2016). Ademais, as pesquisas utilizaram análises de governanças específicas, disposições múltiplas que capturam uma ampla gama de indicadores sobre governança corporativa.

Ferrero-Ferrero, Fernández-Izquierdo e Muñoz-Torres (2016) explicitam que a maioria dos estudos traça uma relação positiva entre a governança, as práticas sociais e o meio ambiente com o desempenho econômico-financeiro. Sendo assim, os indicadores (SÃO PAULO, 2018) oferecem, como diagnóstico e explicação dos diferentes níveis de desempenho alcançados por meio da intervenção de várias políticas, programas e regulamentos (COOKEY; DARNSAWASDI; RATANACHAI, 2016).

Após a fase de confecção dos indicadores de governança, questionou-se sua qualidade e relação com o crescimento e desenvolvimento econômico dos países. Para Ward e Dorussen (2015), vários indicadores transnacionais foram desenvolvidos, como os elaborados pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e pelo World Bank (Worldwide Governance Indicators[10] – WGI), todos eles fornecendo estatísticas para diferentes dimensões e percepções da qualidade da governança.

Em relação ao segmento de serviços em geral, pode-se adaptar a realidade ao setor público, em que a percepção do

10 Indicadores de Governança Mundial.

cliente-cidadão sobre qualidade tornou-se crucial. É importante, pois, a mensuração do nível de qualidade e de sua satisfação como variáveis de resultado do serviço (NGUYEN; LOCKE; REDDY, 2015). Medir, portanto, a qualidade do serviço usando variáveis baseadas na percepção do usuário pode direcionar os esforços da instituição para melhor atender as necessidades dos cidadãos (BEZERRA; GOMES, 2016).

Essas dimensões impactaram nas estruturas ou nas escalas de poder dos países, transferindo responsabilidades e funções para os atores locais. Com o fenômeno da descentralização da governança, novos arranjos institucionais e uma nova regulamentação exigiram percepções diferentes da população local em relação à performance da governança.

3.2 Descentralização da governança

Ao fortalecer a governança por meio das funções de planejamento, coordenação e monitoramento dos centros de governo, evidencia-se que essas ações nas políticas públicas adotadas resultam no aperfeiçoamento do desempenho e entrega de serviços. Diante dessa assertiva, um meio a ser utilizado será a descentralização (BRASIL, 2016).

Bekele e Kjosavik (2016) apontam que a descentralização da governança é um tipo de descentralização do poder, pois a administração local é considerada como instrumento essencial para aumentar o desenvolvimento econômico, por meio de uma relação governo-desempenho (NGUYEN; LOCKE; REDDY, 2015) dos atores locais. Tal iniciativa fora destacada sob o argumento de que a descentralização promoveria o empoderamento dos atores locais, fortalecendo ações coordenadas nas

localidades, com a melhora da prestação de serviços, gerando o desenvolvimento.

Apesar de a descentralização não resultar num processo rápido e nem sempre lograr êxito, em virtude de problemas como capacidade e conhecimento dos atores, a regulamentação não contempla as especificidades do ambiente local. As concorrências promovidas com outras localidades fazem com que um grupo dominante controle os recursos financeiros e humanos, e o não reconhecimento do poder político local tira legitimidade da governança sugerida pelo governo central.

Bastow (2014) aponta que o comportamento adaptativo dos atores, forjando sua autonomia e lidando com restrições do sistema, desempenha um papel fundamental na persistência de problemas da governança. Portanto, os atores buscam um equilíbrio entre lidar com questões de capacidade, resistência à modernização e uma percepção fatalista de que a mudança está além das capacidades de qualquer ator no sistema.

A percepção do cliente-cidadão poderá ser obtida por meio do *benchmarking* e na medição de desempenho da qualidade das operações. Para Bezerra e Gomes (2016), as informações obtidas e o seu tratamento contribuirão para o resultado e o desenvolvimento.

Assim, a compreensão adequada da percepção da população local em relação à governança é estratégica (COOKEY; DARNSAWASDI; RATANACHAI, 2016), principalmente para as atividades ou operações, pois facilitará a compreensão das diretrizes ou das políticas da governança, propiciando adesão às leis e aos regulamentos, a cooperação e a participação local.

Andersson, Benavides e León (2014) corroboram o pensamento e argumentam que os atores locais têm conhecimento

específico, que é necessário para o êxito da governança. Os autores revelam, ainda, que estudos empíricos recentes sugerem que os grupos locais são tão eficazes quanto os governos geral.

Essa relação de preferência local impactará na efetividade da governança e consequentemente no desempenho econômico. É essencial saber questões históricas e culturais no processo de design da descentralização, pois a governança interage com as instituições informais, sendo elas complementares, substitutivas, concorrentes com o sistema formal existente (THUY VU; ZOUIKRI; DEFFAINS, 2014).

Zhang e Chen (2014) revelam que na teoria do federalismo, tanto administrativo quanto fiscal, a descentralização proporciona aos governos locais fortes incentivos, existindo relação entre política fiscal e crescimento econômico. No entanto, os autores alertam que esse processo pode causar efeito negativo em relação ao crescimento econômico, dando origem a uma série de problemas públicos e sociais, principalmente no quesito fiscal.

Nessa perspectiva, os autores revelam o papel crucial da transparência fiscal, por eles considerada como condição necessária e prévia para a sustentabilidade macroeconômica, estabilidade fiscal e boa governança. Apontam também que a falta de transparência fiscal, direta ou indiretamente, resultará em muitos problemas de governança, como o aumento dos déficits, das dívidas e da corrupção.

3.3 Propriedade e governança

Observa-se que as unidades de governança podem ser divididas em níveis nacionais e locais, que gerenciam, coordenam e lidam com assuntos públicos dentro de um determinado espaço.

Dacai (2017) demonstrou que, desde os escritores clássicos,[11] existe uma forte correlação entre os direitos de propriedade e governança. Aspectos como território, escala, espaço (físicos) das cidades ou de uma determinada unidade social impactavam no desempenho da governança, bem como interferiam em seu processo de participação e formação do poder. A correlação citada é evidenciada pela teoria da simetria, na qual há referência à identidade, consistência e coincidência entre uma unidade de propriedade e uma governança.

3.4 Modelos de desempenho da governança

A perspectiva teórica do desempenho da gestão é vastamente estudada, mas Liang e Langbein (2015) apontam a originalidade em se estudar o desempenho da gestão em países de regimes autoritários.

As organizações apresentam uma integração com aspectos de ESG no sistema de gestão, que busca benefícios em termos de reputação corporativa, confiança, fidelização de clientes, redução de custos, acesso ao capital, gestão de recursos humanos, capacidade de inovação, monitoramento da qualidade dos serviços e gerenciamento de riscos (FERRERO-FERRERO; FERNÁNDEZ-IZQUIERDO; MUÑOZ-TORRES, 2016). Assim, o desempenho ESG é usado para integrar a variável responsabilidade social corporativa (CSR) na estratégia. O modelo evidencia um novo tipo de consistência estratégica e organizacional, "ESG interdimensional consistência", e testa seu efeito

11 Platão, Aristóteles, Cícero, Thomas Hobbes, Marx: relações entre o domínio da propriedade e do poder político nas democracias cidades; Wittfogel: direitos de propriedade vinculados com a política; Rousseau e Montesquieu: efetiva participação cidadã para governança ou autogovernança; Robert A. Dahl e Edward R. Tufte: "escala e democracia" – o tamanho afeta democracia e a governança.

sobre os resultados econômicos.

Em relação à dimensão da governança corporativa, os investidores estão principalmente interessados nos princípios de boa governança (FERRERO-FERRERO; FERNÁNDEZ-IZQUIERDO; MUÑOZ-TORRES, 2016). A essa visão, acresça-se a perspectiva das partes interessadas, de acordo com os ensinamentos de J. Van Tatenhove et al. (2014), nos quais há a descrição de que a teoria e as experiências empíricas demonstram que os envolvimentos dos *stakeholders* melhoram a política da legitimidade que, frequentemente, é condição importante para alcançar objetivos dos programas e ou das políticas públicas.

Apesar do envolvimento dos *stakeholders* no interesse da governança, Barrett (2014) afirma que a maioria das medidas de desempenho inclui uma série de indicadores de entrada e saída que, raramente, explicam exatamente o que eles têm contribuído para os resultados.

Barrett AO (2014) reforça que "a grande" diferença entre as governanças do setor público e do privado seria o quadro de chefia e a ausência de uma meta de lucro/perda para boa parte do setor público, na medida em que este seria ditado por uma variedade de legislações que sustentam esse cenário. Dito isso, existe muito em comum entre público e privado: setores no orçamento, contabilidade (conceitos, padrões e relatórios) e auditoria (abordagens, práticas e padrões) – mas geralmente há uma gama muito maior de medidas de desempenho no setor público.

Diante da exposição das dimensões encontradas no levantamento bibliométrico do tema de governança e performance na área pública, é possível inferir conclusões ou considerações sobre o que é investigado acerca da temática. Na próxima seção, abordar-se-ão tais possibilidades e resultados obtidos neste estudo.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A revisão realizada sobre *governance* e *performance* na área pública forneceu uma visão geral abrangente da literatura relacionada. Ademais, permitiu conhecer como esse fenômeno é abordado no mundo e, principalmente, no meio acadêmico. Evidenciou também que os modelos de mensuração de performance e os indicadores de governança foram as principais dimensões das pesquisas realizadas.

Em relação à metodologia aplicada, as ferramentas VOSviewer e Web of Science foram determinantes para o êxito da revisão da literatura, permitindo a coleta de artigos em seus bancos de dados, bem como, por meio de uma parametrização pré-determinada e de uma filtragem, construir aglomerações de termos que possibilitaram ver num processo interativo suas relações com temas, estudos e abordagens.

A revisão de literatura permitiu identificar as teorias abordadas pelos artigos sobre o tema, verificando as abordagens teóricas, os desenhos das investigações e as variáveis encontradas. Assim, a epistemologia mais adotada nos trabalhos analisados foi o paradigma positivista, inferindo-se que tal abordagem influenciou nas pesquisas a serem desenvolvidas e no design da investigação. Observou-se uma predominância do método *mix* (quantitativo-qualitativo) no tipo de investigação, baseado em modelos matemáticos e estatísticos.

Em relação aos tipos de pesquisa, verificou-se quais foram realizados, mostrando as diferenças e semelhanças entre eles e seus resultados, sendo a pesquisa confirmatória a mais utilizada, seguida das descritivas e explicativas.

Foram identificadas, na revisão sistemática, as variáveis

mais abordadas, como tipologias de modelo de medição de desempenho da gestão, indicadores de performance da governança, governança local e descentralizada, consistência estratégica e outras mais. Isso permitiu a visualização das possíveis variáveis a serem medidas e observadas numa pesquisa a *posteriori*.

Ademais, a investigação permitiu a construção de interpretações sobre o objeto em estudo e a identificação de sugestões de novas perguntas que poderão nortear o desenvolvimento de futuros trabalhos, como: realizar estudos empíricos relacionados a práticas de monitoramento e avaliação da governança, da responsabilização e da transparência fiscal, bem como dos seus reflexos na melhoria do desempenho da gestão; investigar a relação das partes interessadas no processo de definição e legitimidade do quadro de governança e de performance na administração pública local; e pesquisar e avaliar o desempenho das governanças municipais brasileiras por meio dos indicadores de performance, assim como suas consequências no combate à redução da pobreza e na melhoria do desenvolvimento.

Finalmente, apesar do rigor aplicado, os resultados estão condicionados aos critérios de pesquisa adotada. No entanto, os achados decorrentes deste esforço de pesquisa podem ser úteis para investigadores e profissionais interessados no assunto, particularmente por fornecer uma visão geral sobre o tema e implicações para futuras pesquisas e práticas na área da governança e do desempenho.

REFERÊNCIAS

Abid, G. et. al. Theoretical perspective of corporate governan-

ce. **Bulletin of Business and Economics**, Rochester, v. 3, n. 4, p. 166-175, 2014.

ANDERSSON, K; BENAVIDES, J. P.; LEÓN, R. Institutional diversity and local forest governance. **Environmental Science & Policy**, Amsterdam, v. 36, p. 61-72, Feb. 2014.

BARRETT AO, P. New development: financial reform and good governance. **Public Money and Management**, Abingdon, v. 34, n. 1, p. 59-66, 2014.

BASTOW, S. Governance, performance, and capacity stress: the chronic case of prison crowding. Public Administration, v.92, p. 766-768, 2014.

BECHT, M.; BOLTON, P.; RÖELL, A. Corporate governance and control. In: CONSTANTINIDES, G. M.; HARRIS, M.; STULZ, R. M. (Eds.). **Handbook of the economics of finance**. Amsterdam: Elsevier, 2003. v. 1. Parte A. p. 1-109.

BEKELE, Y. W.; KJOSAVIK, D. J. Decentralised local governance and poverty reduction in post-1991 Ethiopia: a political economy study. **Politics and Governance**, Lisbon, v. 4, n. 4, p. 1-15, 2016.

BEZERRA, G. C. L.; GOMES, C. F. Performance measurement in airport settings: a systematic literature review. **Benchmarking**, Bingley, v. 23, n. 4, p. 1027-1050, 2016.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Governança pública**: referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da

administração pública e ações indutoras de melhoria. Brasília, DF: Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014.

_____. Tribunal de Contas da União. **Referencial para avaliação da governança do Centro de Governo**. Brasília, DF: Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado, 2016.

COOKEY, P. E.; DARNSAWASDI, R.; RATANACHAI, C. Performance evaluation of lake basin water governance using composite index. **Ecological Indicators**, Amsterdam, v. 61, n. 2, p. 466-482, Feb. 2016.

DACAI, D. Correlation between property units and governance units: based on the logic of rural governance in China. **Social Sciences in China**, Abingdon, v. 38, n. 1, p. 106-126, 2017.

FERRERO-FERRERO, I.; FERNÁNDEZ-IZQUIERDO, M. Á.; MUÑOZ-TORRES, M. J. The effect of environmental, social and governance consistency on economic results. **Sustainability**, Basel, v. 8, n. 10, 2016.

GORANOVA, M. et. al. Corporate governance antecedents to shareholder activism: a zero-inflated process. **Strategic Management Journal**, Hoboken, v. 38, n. 2, p. 415-435, Feb. 2017.

INTERNATIONAL FEDERATION OF ACCOUNTANTS. **Good governance in the public sector**: consultation draft for an international framework. London: Cipfa; New York: Ifac, 2013.

LIANG, J.; LANGBEIN, L. Performance management, high

-powered incentives, and environmental policies in China. **International Public Management Journal**, Abingdon, v. 18, n. 3, p. 346-385, 2015.

NGUYEN, T.; LOCKE, S.; REDDY, K. Ownership concentration and corporate performance from a dynamic perspective: does national governance quality matter? **International Review of Financial Analysis**, Amsterdam, v. 41, p. 148-161, Oct. 2015.

OWUSU, A.; WEIR, C. The governance-performance relationship: evidence from Ghana. **Journal of Applied Accounting Research**, Bingley, v. 17, n. 3, p. 285-310, 2016.

SÃO PAULO (Estado). Tribunal de Contas do Estado. **Índice de efetividade da gestão municipal**. São Paulo: 2016. Disponível em: <https://bit.ly/2EBgO8O>. Acesso em: 26 mar. 2018.

SECCO, L. et. al. Why and how to measure forest governance at local level: a set of indicators. **Forest Policy and Economics**, Amsterdam, v. 49, p. 57-71, Dec. 2014.

THUY VU, T.; ZOUIKRI, M.; DEFFAINS, B. The interrelationship between formal and informal decentralization and its impact on subcentral governance performance: the case of Vietnam. **CESifo Economic Studies**, Munich, v. 60, n. 3, p. 613-652, Sept. 2014.

VAN TATENHOVE, J. et al. Regional cooperation for European seas: governance models in support of the implementation of the MSFD. **Marine Policy**, Amsterdam, v. 50, parte B, p. 364-372, Dec. 2014.

WARD, H.; DORUSSEN, H. Public information and performance: the role of spatial dependence in the worldwide governance indicators among African countries. **World Development**, Amsterdam, v. 74, p. 253-263, Oct. 2015.

YUSOFF, W. F. W.; ALHAJI, I. A. Insight of corporate governance theories. **Journal of Business & Management**, Toronto, v. 1, n. 1, p. 52-63, 2012.

ZHANG, S.; CHEN, S. Local governance performance in China: a fiscal perspective. **Emerging Markets Finance and Trade**, Abingdon, v. 50, n. 6, p. 119-136, 2014.

Recebido: 20/02/2018
Aprovado: 27/03/2018

APÊNDICE

Quadro 1: *Clusters* dos termos produzidos pelo VOSviewer

Clusters	Colors do Cluster	Terms Cluster
Public Performance & Management	Red	Account Company Comparative Analysis Economic Performance Education Framework Key performance indicator Methodology Municipality Productivity Project Resource Structure Sustainable Development
Performance Measurement Public Administration	Green	Accountability Agency Local Government Performance Indicator Performance Information Performance management Performance Measure Performance Measurement Performance Measurement system Public Management Public Sector Public Service Service

Indicators of Perfomance Public Administration	Blue	Business Control Governance Innovation Innovation Performance Investment Measurement Ranking Survey Transparency Validity Gap
Paradigms Public Administration	Yellow	Government Government Performance Organizational Performance Outcome Public Administration Public Policy Risk

Fonte: Elaborado pelos autores.