

GOVERNANÇA PÚBLICA: identificação e análise de escalas de medida

ANDRÉ AUGUSTO MANOEL

FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE DO ESTADO DE SANTA CATARINA (UDESC)

MARIA CAROLINA MARTINEZ ANDION

FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE DO ESTADO DE SANTA CATARINA (UDESC)

Agradecimento à órgão de fomento:

Agradecemos à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) por concessão de bolsa em nível de doutorado a um dos autores.

GOVERNANÇA PÚBLICA: identificação e análise de escalas de medida

1 INTRODUÇÃO

O termo *governança pública* ganhou espaço tanto no debate público quanto nas discussões acadêmicas a partir dos desdobramentos das amplas reformas por que passaram as administrações pública ao redor do mundo desde as décadas de 1970 e 1980 (ANSELL; TORFING, 2016; BEVIR, 2006; BUTA; TEIXEIRA, 2020; DENHARDT; CATLAW, 2017; KISSLER; HEIDEMANN, 2006; RHODES, 1996; SECCHI, 2009). Secchi (2009) e Denhardt e Catlaw (2017), por exemplo, destacam os trabalhos reunidos em torno do termo como parte significativa do debate contemporâneo em administração pública.

A difusão e popularização do termo foi acompanhada da diversificação dos seus significados e usos (MANOEL; BRAUN NETO, 2023). Rhodes (1996), por exemplo, ainda na década de 1990, identificou seis diferentes compreensões: Estado mínimo, governança corporativa, *New Public Management* (NPM), boa governança, sistemas sociocibernéticos e redes auto-organizadas. Mais recentemente, em revisão sistemática sobre a produção acadêmica brasileira na área, Manoel e Braun Neto (2023) identificaram quatro grandes formas de compreender a governança pública: como conformidade, como capacidade, como modelo em administração pública e como reconfiguração das interações socioestatais. Por essa razão, os autores destacam que uma das grandes marcas desses trabalhos é a afirmação, quase exaustiva, do seu caráter polissêmico.

Após décadas de discussões acadêmicas sobre a temática, alguns autores apontam algumas limitações. Andion (2020) e Ansell e Torfing (2016), por exemplo, destacam que as discussões sobre governança pública são carregadas de pontos de vista normativos, que discutem como deve ser a governança pública. Nesse sentido, argumentam a importância do desenvolvimento de programas de pesquisa empírica na área, que auxiliem na compreensão dos avanços e limitações das situações reais de governança. Nesse sentido, aos poucos, vêm se multiplicando os estudos empíricos na área, tanto de caráter qualitativo (ANDION, 2020; MANOEL; ANDION, 2023), quanto de caráter quantitativo (MATOS; AMARAL; IQUIAZAPA, 2018; OLIVEIRA; PISA, 2015; PAINES; AGUIAR; PINTO, 2018; SANTANA-PINTO; SILVA; CRUZ, 2021; SANTOS; ROVER, 2019). Apesar da multiplicação de estudos quantitativos, Abdulkarim, Manaf e Hsbollah, (2022) afirmam que escalas de medida para a qualidade da governança pública são ainda escassas. Os achados de duas revisões recentes de literatura corroboram com essa afirmação. Dentre os estudos quantitativos encontrados por Manoel e Braun Neto (2023), não foram percebidos esforços para desenvolvimento de escalas de medidas. Nesse mesmo sentido, Buta e Teixeira (2020) identificaram diversas medidas quantitativas, mas são índices, boa parte deles definidos de forma arbitrária e sem considerar os requisitos para o desenvolvimento de escalas que adotamos neste artigo (COSTA, 2011; DEVELLIS, 2012; HAIR *et al*, 2005; HAIR *et al*, 2009).

Nesse sentido, diante da necessidade percebida de aprofundamento da compreensão empírica do fenômeno da governança e da escassez de escalas de medida, o objetivo deste artigo é **identificar e analisar escalas para mensurar o construto *governança pública***. Para identificá-las, foi realizada revisão sistemática de literatura e, para analisá-las, foi mobilizada a literatura especializada sobre o desenvolvimento de escalas (COSTA, 2011; DEVELLIS, 2012; HAIR *et al*, 2005; HAIR *et al*, 2009). O artigo consta de cinco partes, incluída esta introdução. Após a introdução, discute-se brevemente o construto governança pública. A seguir, apresentam-se os aspectos metodológicos da revisão sistemática e da análise das escalas identificadas. A quarta parte contém os resultados e a discussão e é seguida das considerações finais, quinta e última parte.

2 O CONSTRUTO GOVERNANÇA PÚBLICA

A multiplicação do uso do termo *governança pública* pelos acadêmicos nas últimas décadas pode ser compreendida como uma resposta analítica dos pesquisadores a uma série de fenômenos responsáveis por reconfigurações intensas na esfera pública (MANOEL; BRAUN NETO, 2023). Esses fenômenos vão desde a multiplicação de reformas de cunho gerencial, ligadas ao movimento do *New Public Management*, conhecido no Brasil como Administração Pública Gerencial (BRESSER PEREIRA; SPINK, 1998; SECCHI, 2009), até a difusão de experiências de democracia participativa (AVRITZER, 2012; PAULA, 2005) e a construção de alternativas democráticas às concepções gerencialistas (DENHARDT; CATLAW, 2017; KISSLER; HEIDEMANN, 2006; SECCHI, 2009).

Considerando os múltiplos significados que o construto pode assumir (ANSELL; TORFING, 2016; BEVIR, 2006; BUTA; TEIXEIRA, 2020; DENHARDT; CATLAW, 2017; KISSLER; HEIDEMANN, 2006; RHODES, 1996; SECCHI, 2009) e a fim de esclarecer os seus significados possíveis, foram utilizados os achados de Manoel e Braun Neto (2023), em revisão de literatura em que buscaram, justamente, mapear os entendimentos do termo na literatura. Ainda que sejam mobilizados argumentos de outros autores, serão mobilizados os quatro entendimentos principais identificados no artigo: como conformidade, como capacidade, como modelo em administração pública e como reconfiguração das interações socioestatais.

O primeiro grande entendimento acerca da governança pública, **como conformidade**, está presente na maioria dos trabalhos. Para os autores ligados a essa concepção, governança pública é “um conjunto de princípios que devem ser seguidos pela administração pública e, portanto, verificados, auditados e corrigidos pelos gestores” (MANOEL; BRAUN NETO, 2023, p. 5). Além disso, a discussão aqui tem uma origem comum: os padrões propostos/impostos por diferentes organizações internacionais e organismos multilaterais como a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e o Banco Mundial. No Brasil, como difusores dessa concepção destacam-se os materiais desenvolvidos pelo Tribunal de Contas da União (TCU, 2020) e o trabalho do professor José Matias-Pereira (2010). Nesse primeiro entendimento, a governança pública confunde-se com outros conceitos como *compliance*, boa governança e governança corporativa. Os objetivos da compreensão da governança pública sob essa perspectiva são, de um lado, a conformidade legal e, de outro, a melhora da performance organizacional de modo a atingir um ponto ótimo. Secchi (2009) recorda que essa compreensão está ligada também às teorias do desenvolvimento, especialmente as ligadas à OCDE, de que há um padrão a ser seguido pela administração pública que, em tese, conduzirá o país ao aumento do nível de desenvolvimento econômico e social.

Já o segundo grande entendimento, trata o construto governança pública **como capacidade**. Nesse ponto de vista, a governança se refere “às capacidades do Estado em implementar ou garantir a implementação dos serviços públicos. Diz respeito à eficácia e à efetividade e, por mais que tenha ligação com a compreensão anterior, refere-se menos à conformidade legal ou a padrões internacionais e mais à entrega de serviços” (MANOEL; BRAUN NETO, 2023, p. 6). Essa forma de abordar a temática ganhou destaque no Brasil a partir do trabalho de Bresser Pereira (1998), que une governança e governabilidade para a compreensão da atuação estatal, e dialoga com um campo de pesquisa emergente no Brasil, o das capacidades estatais (PIRES; GOMIDE, 2016).

A terceira abordagem trata a governança pública **como um modelo em administração pública**. Trata-se de “um modelo emergente para a compreensão da administração pública, especialmente considerando o conjunto de mudanças na esfera pública nas últimas décadas (MANOEL; BRAUN NETO, 2023, p. 7). Esse modelo sucede e parte das limitações de dois modelos anteriores: a administração pública tradicional, representada sobretudo pelas

organizações burocráticas e o modo de dominação racional-legal, e a *New Public Management*. Essa compreensão está pautada no reconhecimento de que múltiplos atores estão envolvidos na promoção de valores sociais publicamente definidos e, portanto, devem participar do processo público de tomada de decisão. A governança pública, assim, baseia-se em relações horizontais e numa visão pluralista (DENHARDT; CATLAW, 2017; SECCHI, 2009). Esses estudos têm um caráter bastante normativo e preocupam-se pouco com as situações concretas onde a governança ocorre em detrimento daquilo que ela deveria ser de forma ideal. Além disso, informam pouco a respeito da realidade nacional concreta, visto que se baseia na assimilação de uma narrativa internacional de sucessão de modelos (MANOEL; BRAUN NETO, 2023).

Por fim, a compreensão da governança pública **como reconfiguração das interações socioestatais**, ainda que tenha uma ligação com a anterior, possui uma particularidade importante: o seu foco está nas próprias mudanças que continuamente ocorrem na esfera pública, “seus contornos, suas características, suas causas, suas consequências e na forma como podem ser interpretadas” Ou seja, refere-se “à própria reconfiguração das interações socioestatais ao longo do tempo, suas implicações e as possibilidades de pesquisa e compreensão” (MANOEL; BRAUN NETO, 2023, p. 10). Os trabalhos nessa abordagem focalizam as situações reais de governança e a promoção de estudos empíricos que possam auxiliar na sua compreensão e na reconstrução das teorias disponíveis na área.

Para fins deste artigo, não se limitou a busca a nenhuma dessas quatro compreensões expostas até aqui. Uma das questões que inquietavam os autores antes da realização da pesquisa era justamente se as medidas desenvolvidas cobririam todas essas perspectivas ou não. A seguir, explicita-se o caminho metodológico tomado para o desenvolvimento da pesquisa.

3 CAMINHO METODOLÓGICO

Conforme enunciado na introdução deste artigo, objetiva-se identificar e analisar escalas que busquem medir o construto *governança pública*. Para isso, o percurso metodológico do trabalho foi desenvolvido em dois momentos: (i) pesquisa sistemática em bases de dados por artigos científicos que tratassem do desenvolvimento de escalas para medir o construto *governança pública*; e (ii) análise das escalas identificadas a partir da literatura sobre o desenvolvimento de escalas.

Para fins desta pesquisa, utilizou-se a compreensão a respeito do desenvolvimento de escalas discutida por Costa (2011), DeVellis (2012), Hair *et al* (2005) e Hair *et al* (2009). Seguindo esses autores, as escalas podem ser compreendidas como “instrumentos de mensuração que são coleções de itens combinados em um *score* composto e que tem a pretensão de revelar níveis de variáveis teóricas que não são prontamente observáveis por meios diretos” (DEVELLIS, 2012, p. 11, tradução nossa). Segundo DeVellis (2012), as escalas são úteis para observar fenômenos que conhecemos por entendimento teórico da realidade, mas que não se pode avaliar diretamente.

A pesquisa sistemática nas bases de dados foi realizada em 22 de junho de 2023 nas bases de dados EBSCO - *Academic Search Premier*, Scielo, Scopus e Web of Science - *Coleção principal*. Os termos utilizados na busca combinaram “governança pública” com “análise fatorial OU teoria de resposta ao item OU modelagem de equações estruturais OU validação” em inglês e português – este último somente na base Scielo. O termo “análise fatorial” foi utilizado para restringir a busca por ser considerada pela literatura como uma ferramenta estatística fundamental e distintiva para o desenvolvimento de escalas. O termo “teoria de resposta ao item” (TRI) pois é uma ferramenta estatística que pode ser utilizada nas fases mais avançadas de desenvolvimento de escalas – alguns chegam a afirmar que somente a TRI é capaz de desenvolver, de fato, escalas, pela possibilidade de comparabilidade, inclusive com instrumentos de coleta diferentes. O termo “modelagem de equações estruturais” (SEM) foi

adicionado pelo interesse em possíveis modelos de mensuração para o construto governança pública que pudessem ser associados à análise. Por fim, o termo “validação”, pois é comum que artigos sejam publicados para discutir os resultados de processos de validação de escalas. Os resultados de cada base (Quadro 1) foram exportados para o *software* de gerenciamento de referências *Mendeley*, com o auxílio do qual foram excluídos 15 repetidos, chegando-se a um conjunto inicial de 37 artigos.

Quadro 1 - Conjunto de bases utilizadas com os respectivos termos e limitadores de pesquisa e quantidade de artigos encontrada

BASE	TERMOS	LIMITADORES DE BUSCA	QUANTIDADE
Ebsco	"public	Nenhum	17
Scopus	governance" AND ("factor analysis"	Título, resumo e palavras-chave Tipos de documentos: article	19
Web of Science	OR "item response theory" OR	Tópico (título, resumo, palavras-chave) Tipos de documentos: Artigo, artigo de revisão,	14
Scielo Citation Index	"structural equation modeling" OR "validation")	Tópico (título, resumo, palavras-chave) Tipos de documentos: Research article	2
TOTAL			52
TOTAL EXCLUÍDOS OS REPETIDOS			37

Fonte: elaborado pelos autores (2023)

A seleção (Quadro 2) dos artigos ocorreu a partir dos seguintes critérios de inclusão: (i) artigos de periódicos científicos; (ii) nos idiomas português, inglês ou espanhol; (iii) que tratassem diretamente do fenômeno da governança pública; e (iv) que desenvolvessem, validassem, discutissem, aplicassem escalas de medida para o construto governança pública. Os 37 artigos passaram por revisão de título, resumo e palavras-chave, tendo sido excluídos aqui 23. Os 14 artigos restantes tiveram somente a seção metodológica analisada e foram excluídos 8 artigos que não se adequavam aos propósitos da análise. Resultaram, então, 6 artigos para análise do artigo completo. A esses 6 foi adicionado 1 artigo do conhecimento dos autores que estava de acordo com os interesses da pesquisa e não apareceu nas bases de dados (ALMEIDA-SANTOS *et al*, 2018).

Quadro 2 – Representação do processo de seleção dos artigos

TIPO DE ANÁLISE	QUANTIDADE DE ARTIGOS ANALISADOS	QUANTIDADE DE ARTIGOS EXCLUÍDOS
Análise de título, resumo e palavras-chave	37	23
Análise da seção metodológica	14	8
Artigos adicionados <i>a posteriori</i>	1	
Análise do artigo completo	7	

Fonte: elaborado pelos autores (2023)

A análise dos artigos completos permitiu perceber que nem todos desenvolviam escalas próprias – quatro deles apenas aplicavam uma escala desenvolvida por outros autores (Quadro 3). Assim, dos artigos levantados na revisão sistemática, somadas as adições posteriores, foram identificadas 4 escalas que serão objeto de análise na próxima seção. A partir da literatura especializada (COSTA, 2011; DEVELLIS, 2012; HAIR *et al*, 2005; HAIR *et al*, 2009), foi analisada cada uma das escalas, considerando especificamente os seguintes critérios: (i) geração dos itens; (ii) revisão dos itens por especialistas; (iii) amostragem; (iv) ferramentas estatísticas utilizadas e refinamento do instrumento; (v) segunda amostragem – se houve, quais resultados; e (vi) qual o desenho da escala final.

Quadro 3 – Conjunto dos artigos analisados integralmente

AUTOR(ES)	TÍTULO	OBJETIVO	ESCALA
Crăciun <i>et al</i> (2023)	Advanced Modelling of the Interplay between Public Governance and Digital Transformation: New Empirical Evidence from Structural Equation Modelling and Gaussian and Mixed-Markov Graphical Models.	Estimar as interligações entre governança pública e transformação digital no contexto da União Europeia.	World Governance Indicators – WGI (KAUFMANN; KRAAY; MASTRUZZI, 2011)
Alshira'h <i>et al</i> (2021)	Do public governance and patriotism matter? Sales tax compliance among small and medium enterprises in developing countries: Jordanian evidence.	Examinar a influência do patriotismo e da governança pública no cumprimento do imposto sobre vendas de pequenas e médias empresas.	<i>Public Governance Quality</i> (ALABEDE; ARIFFIN; IDRIS, 2011)
Almeida-Santos <i>et al</i> (2018)	Efeitos da Qualidade da Governança Pública no Sentimento de Confiança da População em Países da América Latina.	Verificar o efeito da qualidade da governança pública no sentimento de confiança da população nas instituições governamentais de países latino-americanos	World Governance Indicators – WGI
Noja <i>et al</i> (2021)	Interlinkages between government resources management, environmental support, and good public governance. Advanced insights from the European union.	Avaliar as interligações entre a gestão de gastos gerais do governo e a boa governança pública, por um lado, e seus efeitos cumulativos sobre o desenvolvimento econômico e social nos países da União Europeia.	World Governance Indicators – WGI
Amyulianthy <i>et al</i> (2022)	Measuring Good Public Governance in the Local Governments of Indonesia: A Multidimensional Index.	Medir e examinar o nível de cada princípio de boa governança pública dos governos locais na Indonésia.	<i>Multidimensional Index of Good Public Governance</i>
Noja <i>et al</i> (2019)	Promoting Good Public Governance and Environmental Support for Sustainable Economic Development.	Avaliar as implicações da administração pública, focalizando a proteção ambiental e as credenciais de governança pública, sobre o desenvolvimento econômico e social nos países da União Europeia.	World Governance Indicators – WGI
Abdulkarim, Manaf e Hsbollah, (2022)	Validating Public Governance Quality Measurement Scale with Application to Domestic Private Investment in Renewable Energy for Electricity Generation.	Validar a escala de medição da Qualidade da Governança Pública aplicando à área de investimento em energia renovável	<i>Public Governance Quality Measurement Scale</i>

Fonte: elaborado pelos autores (2023)

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Após a identificação de escalas realizada por meio de revisão sistemática de literatura, procedeu-se à análise de acordo com os critérios descritos na seção metodológica. A seguir, são descritas e analisadas cada uma das escalas, cuja comparação encerra a seção.

4.1 WORLD GOVERNANCE INDICATORS (KAUFMANN; KRAAY; MASTRUZZI, 2011)

Dos artigos analisados, quatro (ALMEIDA-SANTOS *et al*, 2018; CRĂCIUN *et al*, 2023; NOJA *et al*, 2019; NOJA *et al*, 2021) utilizam diretamente a escala *World Governance Indicators* como forma de mensurar a governança pública. Além disso, dois outros (ABDULKARIM; MANAF; HSBOLLAH, 2022; ALSHIRA'H *et al*, 2021) utilizam a WGI como base para a geração dos itens de suas próprias medidas. Isso reforça o achado de Buta e

Teixeira (2020) de que essa constitui-se como uma das principais medidas utilizadas nos estudos de governança pública.

A *World Governance Indicators* é um projeto de longo prazo, financiado pelo Banco Mundial, desenvolvido e aplicado em mais de 200 países desde o ano de 1996. Os dados produzidos são disponibilizados de forma virtual a qualquer interessado (WGI, 2023). Kaufmann, Kraay e Mastruzzi (2011) sintetizaram a metodologia e questões analíticas principais do projeto. Este artigo será utilizado como referência para a descrição da escala.

Os autores compreendem a governança pública como as tradições e instituições por meio das quais, em um país, a autoridade é exercida. Isso inclui: “(a) o processo pelo qual os governos são selecionados, monitorados e substituídos; (b) a capacidade do governo de formular e implementar políticas sólidas de forma eficaz; e (c) o respeito dos cidadãos e do Estado pelas instituições que governam as interações econômicas e sociais entre eles” (KAUFMANN; KRAAY; MASTRUZZI, 2011, p. 222, tradução nossa). Para cada um desses três elementos foram definidas 2 dimensões, o que resulta nas seis dimensões da escala: (i) voz e *accountability*; (ii) estabilidade política e ausência de violência/terrorismo; (iii) efetividade governamental; (iv) qualidade regulatória; (v) Estado de direito (*rule of law*); e (vi) controle da corrupção.

Os autores descrevem as 31 fontes de dados empregados na WGI em 2010, que incluem: (i) *surveys* com a percepção de atores individuais como o *World Economic Forum’s Global Competitiveness Report* e o *LatinoBarometro*; (ii) a visão de analistas das principais agências multilaterais de desenvolvimento, como o Banco Mundial; (iii) relatórios de organizações não-governamentais como *Freedom House* e *Bertelsmann Foundation*; e (iv) provedores de informações ligadas aos negócios como *Economist Intelligence Unit*. No artigo, não há descrição dos itens, da quantidade, da forma de medida e da forma como foram gerados. Somente são mencionadas as fontes de dados utilizadas. Tampouco se os itens foram submetidos a especialistas, se houve revisão ou validação.

Em termos de ferramentas estatísticas, Kaufmann, Kraay e Mastruzzi (2011) relatam que foi utilizada a ferramenta *Unobserved Components Model* (UCM) a fim de gerar uma medida agregada para cada uma das seis dimensões, combinando as diversas fontes individuais de dados. O resultado é uma medida que permite realizar diversas comparações entre países e ao longo do tempo. Os dados da medida são apresentados de duas formas: num indicador que vai de -2,5 a 2,5 e num ranqueamento dos países expresso em percentis.

Por fim, vale ressaltar que esta é uma medida de caráter formativo e não reflexivo. As medidas do tipo formativas procuram verificar o grau da presença do fenômeno em um dado contexto a partir de um parâmetro preestabelecido, ao contrário das medidas reflexivas, que procuram verificar a presença latente do construto (DEVELLIS, 2012). Outro trabalho identificado, e que será apresentado mais adiante (ABDULKARIM; MANAF; HSBOLLAH, 2022), partiu das dimensões e itens considerados na WGI para, a partir daí, proceder a construção de uma medida de caráter reflexivo.

4.2 PUBLIC GOVERNANCE QUALITY (ALABEDE; ARIFFIN; IDRIS, 2011)

A segunda escala foi identificada no trabalho de Alshira’h *et al* (2021) que, por meio de modelagem de equações estruturais, buscou analisar a influência do patriotismo e da governança pública no cumprimento do imposto sobre vendas de pequenas e médias empresas no contexto da Jordânia. Para mensuração da governança pública, os autores recorreram ao trabalho de Alabede, Ariffin e Idris (2011), que também utiliza a SEM e que tem entre as variáveis analisadas a qualidade da governança pública, para a qual desenvolvem escala própria, adaptada ao contexto da Nigéria.

A escala desenvolvida contava inicialmente de 17 itens, desenvolvidos a partir da teoria, considerando 5 dimensões do construto – democracia e *accountability*, estabilidade política, eficácia do governo, Estado de direito (*rule of law*) e controle da corrupção. Foi utilizada para medida uma escala do tipo Likert, de 5 pontos. Não há no artigo informações a respeito de revisão por especialistas ou de alteração dos itens por essa razão.

A definição da amostra do estudo se deu em duas etapas: (i) escolhida a cidade de Abuja-Nigéria como delimitação do estudo, foi utilizada a técnica de amostragem por conglomerados; e (ii) foram selecionados de forma aleatória os contribuintes individuais residentes na cidade e um total de 550 questionários foi administrado, com um retorno de 332 questionários utilizáveis. Segundo os autores, as características da amostra refletem, de modo geral, a composição populacional da Nigéria. Para demonstrar isso, analisam a amostra em relação a sexo, faixa etária, nível educacional, tipo de ocupação, nível de renda, raça e religião.

Em termos de análise estatística, os autores recorreram à análise fatorial. Inicialmente, por meio de Teste de Esfericidade de Bartlett (.000) e Kaiser-Meyer-Olkin (.879), a adequabilidade do uso de análise fatorial foi atestada. Restaram, após a análise, 14 itens, agrupados em 4 dimensões. A variância total explicada foi de 83,67% e o alpha dos itens restantes de 0,877. Não há informações sobre aplicação do instrumento em segunda amostra para validação. É interessante notar, por fim, que, ao contrário da escala anterior, essa possui caráter latente (DEVELLIS, 2012).

4.3 MULTIDIMENSIONAL INDEX OF GOOD PUBLIC GOVERNANCE (AMYULIANTHY *et al*, 2022)

A terceira escala identificada foi desenvolvida por Amyulianthy *et al* (2022) em estudo que tinha como objetivo mensurar e examinar o nível de boa governança pública nos governos locais na Indonésia. Para isso, os autores partiram dos princípios de boa governança pública estabelecidos pelo *Indonesia Governance Index* (IGI) (KEMITRAAN, 2013): participação, justiça, responsabilidade, transparência, eficiência, eficácia. Além disso, basearam-se em relatórios governamentais nacionais e, a partir disso, desenvolveram uma escala própria, o *Multidimensional Index of Good Public Governance*.

Apesar de o *Indonesia Governance Index* originalmente utilizar questionários, os autores optaram por, em sua escala, usar dados secundários dos relatórios selecionados para a construção da medida. Dos 89 indicadores do IGI, 42 foram selecionados previamente como relevantes. Não há no artigo mais detalhes a respeito do processo de geração e itens e de revisão por especialistas. Por conta da disponibilidade de dados, foram analisados 140 distritos e cidades, do ano de 2015 ao ano de 2017.

A partir desse conjunto inicial de dados, foi realizada análise fatorial. Por meio de Teste de Esfericidade de Bartlett (.00) e Kaiser-Meyer-Olkin (.616) foi verificada a adequabilidade do uso de análise fatorial, utilizando Análise de Componentes Principais. Os itens formaram 3 dimensões, que explicam juntas 60,53% da variância. Após isso, os autores utilizaram o *Index* resultante para mensurar 536 governos locais selecionados, que foram ranqueados a partir dos *scores* resultantes. Aqui também não há informações sobre aplicação do instrumento em segunda amostra para validação. Assim como a primeira medida, essa possui caráter formativo (DEVELLIS, 2012).

4.4 PUBLIC GOVERNANCE QUALITY MEASUREMENT SCALE (ABDULKARIM; MANAF; HSBOLLAH, 2022)

Por fim, a quarta escala foi identificada no trabalho desenvolvido por Abdulkarim, Manaf e Hsbollah, (2022), cujo objetivo é, justamente, validar a *Public Governance Quality*

Measurement Scale, aplicando-a à área de investimento privado doméstico em energia renovável para geração de eletricidade na Nigéria. É importante ressaltar que, dos artigos analisados, este é o que mais se ancora na literatura a respeito do desenvolvimento de escalas, tanto para os passos a seguir quanto para o uso de testes estatísticos e padrões a serem considerados. Os autores declaram que trabalho utilizaram para definir o processo de construção de escalas (GERBING; ANDERSON, 1988) e, em seguida, descreveram os procedimentos adotados em cada momento.

Em relação à geração de itens, os autores partiram de trabalhos anteriores, especialmente Saidu, Din e Kling (2016) e o WGI (KAUFMANN; KRAAY; MASTRUZZI, 2010), considerando os seus seis indicadores: (i) voz e accountability; (ii) estabilidade política e ausência de violência/terrorismo; (iii) efetividade governamental; (iv) qualidade regulatória; (v) Estado de direito (rule of law); e (vi) controle da corrupção. A partir disso, foram gerados 29 itens.

A partir dos itens, foi produzido um questionário utilizando medidas do tipo Likert de 7 pontos a fim de captar a percepção de investidores a respeito da qualidade da governança pública. Nesse sentido, a medida desenvolvida tem caráter reflexivo (DEVELLIS, 2012). O questionário foi submetido à revisão de nove especialistas acadêmicos na área – os autores destacaram que a publicação de artigos relacionados a investimentos em energia foi o critério utilizado para a sua seleção. Apesar de não haver detalhes, é apontado no artigo que, após a revisão dos especialistas, ajustes foram implementados como terminologia, inclusão de itens e a confirmação da escolha da escala Likert.

Além disso, o questionário foi submetido a uma pequena amostra para verificação de confiabilidade do instrumento. Foram administrados 45 questionários, por meio de amostragem aleatória simples, tendo sido recuperados 30 totalmente preenchidos. Foi verificado o Alpha de Cronbach de cada uma das variáveis, que estava adequado de acordo com a literatura utilizada – menor valor 0.666 e maior valor 0.831.

Em seguida, o questionário foi enviado a 556 *stakeholders* da área de energia – Ministérios, Agências e Empresas de Distribuição – também com base em amostragem aleatória simples. Vale salientar que os autores descreveram como calcularam a amostra. Foram recuperadas 378 respostas, das quais foram eliminadas 21, resultando numa amostra final de 357. Em seguida, os autores procederam com Análise Fatorial Confirmatória, justificando que as medidas originais foram implementadas na perspectiva do investimento estrangeiro direto e em outros contextos. Após a análise, 4 itens foram eliminados por apresentarem carga inferior a 0.6, resultando num total de 25 itens na escala final. Foi verificada, ainda, para cada uma das seis variáveis, a Variância Média Extraída – todas acima de 0.5 – e a Confiabilidade Composta – todas acima de 0.7. É importante ressaltar que a medida validada é unidimensional.

4.5 ANÁLISE COMPARADA: QUAIS ALCANCES E LIMITES DAS ESCALAS IDENTIFICADAS?

Tomadas as medidas em comparação, algumas considerações são possíveis. Em primeiro lugar, quando as escalas são cotejadas com a revisão de literatura, é importante destacar o que medem a respeito do construto governança pública. Todas as medidas levantadas referem-se à governança pública como capacidade (MANOEL; BRAUN NETO, 2023). Essa inferência é reforçada pela origem das medidas: uma delas criada pelo próprio Banco Mundial e outras inspiradas nessa mesma medida. Ou seja, além da escassez de escalas de medida (ABDULKARIM; MANAF; HSBOLLAH, 2022), há outras nuances do construto governança pública que são desconsideradas. Dessa forma, a compreensão da governança pública enquanto capacidade, modelo em administração pública e reconfiguração das interações socioestatais poderiam servir de base para novas escalas ou para o enriquecimento das existentes.

Em termos de amplitude, a *World Governance Indicators* (KAUFMANN; KRAAY; MASTRUZZI, 2011) é a mais generalista e tem justamente este objetivo: servir de medida geral para que se possam realizar comparações entre os diversos países. As três outras medidas foram desenvolvidas para contextos nacionais específicos a *Public Governance Quality* (ALABEDE; ARIFFIN; IDRIS, 2011) e a *Public Governance Quality Measurement Scale* (ABDULKARIM; MANAF; HSBOLLAH, 2022) para a Nigéria e o *Multidimensional Index of Good Public Governance* (AMYULIANTHY et al, 2022) para a Indonésia.

Vale ressaltar que nem todas as escalas seguem de forma rigorosa os procedimentos de criação e validação das escalas de medida. Somente uma das escalas recorreu de forma substancial à literatura especializada para a definição dos passos a seguir e das ferramentas e padrões estatísticos a serem utilizados. Nesse mesmo sentido, nem todas as escalas desenvolvidas resultam em medidas de caráter reflexivo, algumas possuem caráter formativo, o que resulta em contribuições distinta para a mensuração do fenômeno em questão.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como mencionado na introdução a este artigo, diante da necessidade percebida de aprofundamento da compreensão empírica do fenômeno da governança e da escassez de escalas de medidas, o objetivo estabelecido foi identificar e analisar escalas para mensurar o construto governança pública. Para isso, por meio de revisão sistemática e análise a partir de literatura especializada (COSTA, 2011; DEVELLIS, 2012; HAIR *et al*, 2005; HAIR *et al*, 2009), foram identificadas e analisadas 4 escalas: *World Governance Indicators* (KAUFMANN; KRAAY; MASTRUZZI, 2011), *Public Governance Quality* (ALABEDE; ARIFFIN; IDRIS, 2011), *Public Governance Quality Measurement Scale* (ABDULKARIM; MANAF; HSBOLLAH, 2022) e *Multidimensional Index of Good Public Governance* (AMYULIANTHY et al, 2022). Além de uma descrição do processo empreendido pelos autores no desenvolvimento das escalas, foram levantados alcances e limites de cada uma delas.

Apesar de o método de revisão sistemática de literatura ter sido empregado com rigor, qualquer trabalho desse tipo possui limitações. Por mais que as escolhas dos termos de busca estejam devidamente justificadas e amparadas na literatura especializada, nem sempre as buscas cobrem toda a produção na área, o que limita os alcances das considerações aqui realizadas.

Diante da análise realizada, algumas sugestões para estudos futuros são tecidas. Em primeiro lugar, chama-se a atenção para a necessidade do desenvolvimento de escalas ou da ampliação das existentes para cobrir outras dimensões para além da governança pública como conformidade (MANOEL; BRAUN NETO, 2023). Além disso, recomenda-se que se utilizem como base para a geração dos itens outras fontes que possam ir além dos padrões colocados pelos organismos multilaterais de promoção do desenvolvimento, como o Banco Mundial, a exemplo da medida desenvolvida para o contexto dos países africanos, o *Ibrahim Index of African Governance* (MO IBRAHIM FOUNDATION, 2023). Por fim, a diversificação de medidas tanto de caráter formativo quanto de caráter reflexivo tem potencial para a ampliação da compreensão do construto governança pública.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABDULKARIM, Y. D.; ABDUL MANAF, N. A.; HSBOLLAH, H. M. Validating public governance quality measurement scale with application to domestic private investment in renewable energy for electricity generation. **International Journal of Energy Economics and Policy**, v. 12, n. 2, p. 360–368, 2022.

ALABEDE, J. O.; BT. ZAINOL ARIFFIN, Z.; IDRIS, K. M. Public Governance Quality and tax compliance behavior in Nigeria: The moderating role of financial condition and risk preference. **Issues In Social and Environmental Accounting**, v. 5, n. 1, p. 3, 2011.

ALMEIDA-SANTOS, P. S.; DANI, A. C.; DAL MAGRO, C. B.; MATIAS-PEREIRA, J.; ZONATTO, V.C.S. Efeitos da Qualidade da Governança Pública no Sentimento de Confiança da População em Países da América Latina. **Administração Pública e Gestão Social**, [S. l.], v. 10, n. 4, p. 228–238, 2018.

ALSHIRA'H, A. F. et al. Do public governance and patriotism matter? sales tax compliance among small and medium enterprises in developing countries: Jordanian evidence. **EuroMed Journal of Business**, v. 16, n. 4, p. 431–455, 2020.

AMYULIANTHY, R. et al. Measuring good public governance in the local governments of Indonesia: A multidimensional index. **Asia-Pacific Management Accounting Journal**, v. 17, n. 2, p. 201–227, 2022.

ANDION, C. Atuação da sociedade civil no enfrentamento dos efeitos da COVID-19 no Brasil. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 54, n. 4, jul. 2020.

ANSELL, C.; TORFING, J. Epilogue: the current status and future development of governance theories. In: _____. **Handbook on Theories of Governance**. Cheltenham; Northampton: Edward Elgar Publishing, 2016.

AVRITZER, L. Sociedade Civil e Estado no Brasil: da autonomia à interdependência política. **Opinião Pública**, v. 18, n. 2, p. 383-389, nov. 2012

BEVIR, M. (2006). Democratic Governance: Systems and Radical Perspectives. **Public Administration Review**, v. 66, n. 3, p. 426-436, 2006.

BRESSER PEREIRA, L.C. A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. **Lua Nova**, n. 45. P. 49-95, 1998.

BRESSER PEREIRA, L.C.; SPINK, P. (Org.). **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1998.

BUTA; B. O.; TEIXEIRA, M. A. C. Governança pública em três dimensões: conceitual, mensural e democrática. **Organizações & Sociedade**, v. 27, p. 370-395, 2020.

COSTA, F.J. da. **Mensuração e desenvolvimento de escalas**: aplicações em administração. Rio de Janeiro: Ciência Moderna, 2011.

CRĂCIUN, A.-F. et al. Advanced modelling of the interplay between public governance and Digital Transformation: New empirical evidence from structural equation modelling and Gaussian and mixed-markov graphical models. **Mathematics**, v. 11, n. 5, p. 1168, 2023.

DENHARDT, R.B.; CATLAW, T.J. **Teorias da Administração Pública**. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2017.

DEVELLIS, R. F. **Scale development: theory and application**. 3rd ed. Beverly Hills, CA: Sage Publications, 2012.

GERBING, D.W.; ANDERSON, J.C. An updated paradigm for scale development incorporating unidimensionality and its assessment. **Journal of Marketing Research**, 25(2), 186-192, 1988.

HAIR JR., J. F.; BABIN, B. J.; MONEY, A. H.; SAMOUEL, P. **Fundamentos de métodos de pesquisa em Administração**. Porto Alegre: Bookman, 2005.

HAIR JR., J. F.; BLACK, W. C.; BABIN, B. J.; ANDERSON, R. E.; TATHAN, R. L. **Análise multivariada de dados**. 6. ed. Porto Alegre: Bookman, 2009.

KAUFMANN, K.; KRAAY, A.; MASTRUZZI, M. **The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues** (World Bank Policy Research Working Paper No. 5430). Washington, DC: The World Bank, 2010.

KAUFMANN, D.; KRAAY, A.; MASTRUZZI, M. The worldwide governance indicators: Methodology and Analytical Issues. **Hague Journal on the Rule of Law**, v. 3, n. 02, p. 220–246, 2011.

KEMITRAAN - The Partnership for Governance Reform. **Indonesia Governance Index 2012: Towards A Well- Informed Society and Responsive Government**. 2013. Disponível em <www.kemitraan.or.id/igi>.

KISSLER, L.; HEIDEMANN, F. G. Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade? **Revista de Administração Pública**, v. 40, n. 3, p. 479-499, 2006.

MANOEL, A. A.; ANDION, C. Agricultura urbana, inovação social e governança: um estudo em Florianópolis. **Cadernos Metr pole**, v. 25, n. 57, p. 563–590, 2023.

MANOEL, A.A.; BRAUN NETO, J. Os estudos sobre governança pública no Brasil: análise da produ o e proposta de agenda de pesquisa In: Anais do VIII Colóquio Internacional de Epistemologia e Sociologia da Ciência da Administra o. **Anais...** Florianópolis (SC), 2023.

MATIAS-PEREIRA, J. A Governança Corporativa Aplicada no Setor Público Brasileiro. **Administra o Pública e Gestão Social**, [S. l.], v. 2, n. 1, p. 109–134, 2010.

MATOS, G. A. D.; AMARAL, H. F.; IQUIAPAZA, R. R. Intensidade e incidência de governança: avaliando a governança financeira em nível estadual no Brasil. **Administra o Pública e Gestão Social**, v. 10, n. 4, p. 316-326, 2018.

MO IBRAHIM FOUNDATION. **2022 Ibrahim Index of African Governance: Index Report**. [s.l.]: MO IBRAHIM FOUNDATION, 2023.

NOJA, G.G. et al. Promoting good public governance and environmental support for Sustainable Economic Development. **International Journal of Environmental Research and Public Health**, v. 16, n. 24, p. 4940, 2019.

NOJA, G.G. et al. Interlinkages between government resources management, environmental support, and good public governance. advanced insights from the European Union. **Resources**, v. 10, n. 5, p. 41, 2021.

OLIVEIRA, A. G.; PISA, B. J. IGovP: índice de avaliação da governança pública - instrumento de planejamento do Estado e de controle social pelo cidadão. **Revista de Administração Pública**, v. 49, n. 5, p. 1263-1290, 2015.

PAINES, A. T.; AGUIAR, M. R. V.; PINTO, N. G. M. A governança no setor público segundo a IFAC: uma análise dos institutos federais da região sul do Brasil. **Nucleus**, v. 15, n. 1, p. 351-366, 2018.

PAULA, A.P.P. **Por uma nova gestão pública**: limites e potencialidades da experiência contemporânea. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

PIRES, R.R.; GOMIDE, A.A. Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. *Rev. Sociol. Polít.*, v. 24, n. 58, p. 121-143, 2016.

RHODES, R.A.W. **The New governance**: Governing without Government. *Political Studies*, [s.l.], v. XLIV, p. 652-667, 1996.

SAIDU, A. A.; DIN, B.; KLING, Z. Empirical evidence on good governance in public tertiary institutions of Nigeria: The effects on entrepreneurship and performance. **International Journal of Management Research and Review**, 6(2), 241-255, 2016.

SANTANA-PINTO, I. M. B.; SILVA, M. M.; CRUZ, N. J. T. Governança Pública: Efetividade da Gestão dos Municípios Alagoanos à Luz do Igm-Cfa. **Revista FSA**, v. 18, n. 1, p. 142-168, 2021.

SANTOS, R. R.; ROVER, S. Influência da governança pública na eficiência da alocação dos recursos públicos. **Revista de Administração Pública**, v. 53, n. 4, p. 732-752, 2019.

SECCHI, L. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Revista de Administração Pública**, v. 43, n. 2, p. 347-369, 2009.

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

WGI – Worldwide Governance Indicators. **Portal Worldwide Governance Indicators**. Disponível em: < <https://info.worldbank.org/governance/wgi/> >. Acesso em 29 jun. 2023.