

Instrumentos de Mensuração de Governança Pública

NUBIANA DE LIMA IRMÃO PEDRUZZI

FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DE RONDÔNIA (UNIR)

OSMAR SIENA

FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DE RONDÔNIA (UNIR)

ERASMO MOREIRA DE CARVALHO

FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DE RONDÔNIA (UNIR)

Instrumentos de Mensuração de Governança Pública

1 INTRODUÇÃO

A administração pública encontra-se norteada por vários modelos de gestão, cada um surgindo para complementar modelos anteriores ou viabilizar a adoção de novas diretrizes convergentes com a situação econômica e social vivenciada (SILVESTRE, 2019). Desta forma, pode-se estabelecer uma conexão entre a evolução da gestão das organizações públicas com o desenvolvimento econômico e social e, nesta conjuntura, tanto os atores sociais como os fatores econômicos se inserem no arranjo da administração pública, impactando na estratégia dos negócios, orientando ou exigindo que serviços sejam prestados dentro da legalidade e qualidade requerida (XU; SUN; SI, 2015). Neste contexto, a ascensão da sociedade civil e o aprofundamento em sistemáticas sociais, levaram ao questionamento do modelo da “Nova Gestão Pública”, contestando suas diretrizes e as práticas implementadas, demandando a formulação de um novo paradigma, sendo este denominado "Nova Governança Pública" ou apenas “Governança Pública” (termo utilizado no Brasil), cuja fonte teórica se pauta na integridade, coletivismo e contratualismo (XU; SUN; SI, 2015).

A governança pública que vem sendo desenhada desde a década de 60 volta-se para a proposta de reformulação da administração pública, com foco na alteração da estrutura de prestação e entrega de serviços. O objetivo principal desse novo paradigma é permitir a entrada de organizações não governamentais e demais atores sociais, em atividades anteriormente exclusiva de organizações e agentes públicos, direcionando-se para a criação de um ambiente que busque estimular e fomentar o compartilhamento do poder de decisão com a sociedade (NEVES et al., 2017).

Segundo Osborne (2010), enquanto a Nova Administração Pública (NAP) despreza as instituições democráticas, em uma perspectiva intelectual a Nova Governança Pública (NGP) busca corrigir as lacunas teóricas e as práticas dos modelos antecessores, preocupando-se com a complexidade da realidade contemporânea; para o referido autor, a NGP adota uma inquietude em relação à falta de responsabilidade, transparência, déficit democrático e o efeito negativo das estratégias políticas, que impactam especialmente em pessoas e sociedades menos desenvolvidas e emergentes, adotando teorias baseadas na sociologia organizacional e na teoria de rede. Esta nova abordagem do serviço público impulsiona mudanças na forma de governar e gerir a máquina pública, vislumbrando a adoção de novas estratégias que visem o ganho de flexibilidade e maior adaptação às mudanças sociais, possibilitando a construção e concretização de políticas comuns voltadas para todos os indivíduos (MATOS; DIAS, 2013).

O paradigma da governança pública em seu aspecto estrutural, concentra-se na competência pública em geral, que inclui as funções e operações executadas pelo governo e demais ações amplas que vão além de estruturas formais, abrangendo não apenas a governança relacionada às instituições e negócios do governo em si, como também, questões não governamentais que envolvam processos de governança (EDWARDS *et al.*, 2012). Assim, governança pública, no sentido macro, está vinculada ao domínio público em geral, não se limitando ao âmbito interno das instituições públicas e atua buscando uma conexão com uma série de atores, dentre eles entes privados e a sociedade civil, preocupando-se com aspectos relacionados a evolução e o compartilhamento decisório (EDWARDS *et al.*, 2012).

Quanto à governança do setor público, cujo o foco se direciona para o governo, está diretamente ligada ao conjunto de poderes e órgãos responsáveis pelo exercício das atividades operacionais da instituição pública, ou seja, a gestão de negócios públicos, visando o funcionamento de suas unidades. (EDWARDS *et al.*, 2012). Já a governança corporativa se relaciona a mecanismos pelos quais as empresas definem os objetivos que pretendem alcançar,

os riscos a serem monitorados e avaliados e como otimizar seu desempenho (EDWARDS *et al.*, 2012).

Nos últimos anos houve um crescimento substancial da literatura empírica do paradigma da governança, destacando-se questões relacionadas à influência, desenvolvimento econômico social e consolidação de dados para quantificar as práticas de governança, gerando demandas por instrumentos que estabeleçam um referencial para direcionar ao alcance da boa governança, especificamente no setor público (WILLIAMS; SIDDIQUE, 2008).

O uso de modelos de análise e mensuração por indicadores, estabelecidos com base nos princípios da governança pública, representa um avanço significativo para o diagnóstico do grau de governança praticada pelas diversas instituições públicas, além de permitir o acompanhamento de sua evolução (OLIVEIRA; PISA, 2015). A obtenção de informações sobre o grau de governança alcançado por determinada instituição, possibilita aos gestores públicos avaliar a efetividade de suas ações e realizar uma reflexão sobre os bons e maus resultados, além de possibilitar a comparação de desempenho com outros entes, o que pode levar à uma autoanálise e busca por parcerias para intercâmbio de boas práticas de gestão. (OLIVEIRA; PISA, 2015)

A mensuração de práticas de governança por meio de indicadores possibilita o estabelecimento de um padrão normativo, a partir do qual é possível estabelecer um diagnóstico para subsidiar a formulação e a avaliação de políticas públicas (PEREIRA; PINTO; 2012). A adoção de indicadores se justifica diante da necessidade de aumentar a transparência da gestão e facilitar o diálogo entre os mais diversos grupos sociais organizados. Portanto, os indicadores tornam-se importantes ferramentas gerenciais, além de atuar como um instrumento fundamental para a fiscalização, controle e acompanhamento das práticas públicas por parte da sociedade (LEITE *et al.*, 2018). Os indicadores são instrumentos utilizados para medir uma situação atual contra um padrão previamente estabelecido, dando suporte para a realização de uma análise crítica dos resultados e geração de subsídio às tomadas de decisão e ao planejamento e controle dos processos definidos por uma organização (NUINTIN; NAKAO, 2010). Assim, o processo de mensuração de indicadores pressupõe a quantificação de diversos aspectos de um processo, de uma atividade ou até mesmo de uma forma de organização, com base em um padrão a ser atendido, permitindo a quantificação de insumos necessários ao atingimento do desempenho desejado (HOFFMANN, 2020).

Por meio do uso de indicadores de avaliação de governança torna-se possível traduzir, de maneira mensurável, determinado aspecto de uma realidade vivenciada (situação social) ou a construção desta (ação governamental), viabilizando a operacionalidade, observação e autoavaliação (BRASIL, 2010).

O uso de indicadores de avaliação na área pública, também pode possibilitar o restabelecimento da confiança e credibilidade pública; através do aperfeiçoamento das ações e abertura democrática, entretanto, a restauração da confiança no sistema exige que os governos apresentem evidências de boa governança, mostrando que suas ações estão voltadas para o fortalecimento de ações de governança (BRASIL, 2016).

Segundo Oliveira *et al* (2015), no contexto mundial, muitas são as organizações empenhadas no estudo e na construção de indicadores que possibilite mensurar a governança, dentre elas estão: a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE); o Banco Mundial; o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud) e o *International Country Risk Guide*; entretanto, estes instrumentos ou mecanismo de avaliação de níveis de governança disponíveis são considerados genéricos e subjetivos, impossibilitando uma avaliação de todos os aspectos da governança, inclusive os relacionados às premissas democráticas e sociais.

Nesta perspectiva, este artigo objetiva identificar quais são os indicadores/índices de governança pública relatados na literatura acadêmica, buscando contribuir com o mapeamento

e identificação de instrumentos de avaliação de governança.

Para contemplar tais desafios, além da introdução, o artigo está estruturado em quatro partes, sendo a segunda reservada aos procedimentos metodológicos adotados na pesquisa, relatando os procedimentos adotados na revisão sistemática, seguido dos resultados e discussão e considerações finais.

2 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Na presente pesquisa aplicou-se o método de revisão sistemática da literatura, que permite mapear o conhecimento sobre uma questão específica (CASTRO, 2001). Por meio da revisão sistemática é possível a aplicação de estratégia pré-planejada e abrangente para localizar, analisar, avaliar criticamente e sintetizar pesquisas referente a determinada temática, permitindo a construção de conhecimento referente ao que é conhecido sobre o tema estudado (SAUNDERS; LEWIS; THORNHILL, 2016). As revisões sistemáticas se diferem das revisões mais tradicionais pela utilização de métodos explícitos para identificar, selecionar e avaliar criticamente pesquisas relevantes, além de coletar e analisar dados dos estudos que estão incluídos na revisão (MOHER et al., 2009). Por ser uma investigação com métodos sistemáticos e pré-definidos, a revisão sistemática propicia maior imparcialidade, transparência, possível replicação, além de reduzir o viés pelo uso de métodos explícitos, permitindo a realização de uma pesquisa bibliográfica abrangente e crítica dos estudos selecionados (DONATO H.; DONATO M., 2019).

A pesquisa foi realizada em 3 etapas: planejamento, desenvolvimento e síntese dos dados. No planejamento realizou-se uma busca exploratória para identificar a necessidade da revisão, a formulação da questão de investigação e a definição do protocolo; na fase de condução foram estabelecidos os requisitos de seleção dos estudos e a avaliação da qualidade dos trabalhos e, por fim, na etapa de síntese ocorreu a extração dos dados e agrupamento e posteriormente a redação dos achados (NUNES, 2018). As respectivas fases são ilustradas na figura 1.

Figura 1 – Fases da revisão sistemática.



Fonte: Elaborado pelos autores com base em Nunes (2018).

Diante da definição do objetivo a ser alcançado e para maior clareza dos procedimentos da revisão, definiu-se um protocolo de pesquisa, composto por 4 etapas: definição de palavras de busca; definição de fonte de busca; critérios de inclusão e exclusão e extração dos trabalhos (SAMPAIO; MANCINI, 2007).

- **Definição de Palavras de Busca:** as palavras foram compostas pelos principais conceitos relacionados ao objetivo da pesquisa. Os termos definidos para busca foram: Governança/indicadores (termos em português) e *Governance/Indicators* (termos em inglês).

- **Definição de Fonte de Busca:** devido à concentração de bases de dados, que contemplam temas relacionados a ciências sociais, consequentemente da área de Administração Pública, a fonte de busca selecionada foi o portal Periódico Capes. Importa destacar que o portal é uma biblioteca virtual que reúne e disponibiliza a todas as instituições de ensino e pesquisa brasileiras, produções científicas nacionais e internacionais de qualidade. O Portal Periódicos Capes possui um acervo de cerca de 49.247 revistas científicas, 331.565 documentos que contemplam livros, relatórios e outros materiais monográficos; também 139 bases em texto completo, 135 bases de dados de referências e resumos, 43 obras de referência, 12 bases de patentes, 32 bases de livros, relatórios e demais materiais monográficos, possuindo aproximadamente 426 instituições participantes (BRASIL, 2019).

- **Extração das Informações:** os elementos foram pesquisados nas bases no mês de outubro de 2020. Limitou-se às buscas que apresentassem específica e necessariamente os conjuntos de palavras *Governance* e *indicators* ou Governança e indicadores nas publicações, para o retorno de trabalhos que tratassem dos dois assuntos. Este filtro foi aplicado diante da grande

quantidade de resultados desalinhados com o objetivo da pesquisa, exibidos quando pesquisados os dois assuntos em separado, dada a sua ampla discussão em diferentes áreas e por diferentes razões.

Na busca optou-se por incluir apenas artigos publicados nos últimos 10 anos. Tal decisão considerou o ano da primeira publicação da obra “*THE NEW PUBLIC GOVERNANCE? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*”, publicado em dezembro de 2009 pelo autor Stephen P. Osborne, um dos autores seminais do paradigma da governança pública. O livro trata de perspectivas emergentes sobre a teoria e prática da governança pública, subsidiando a evolução do tema e disseminando práticas de avaliação da governança pública (OLIVIERI; NESTLEHNER; PAIVA JR, 2018).

Foram incluídos apenas artigos revisados por pares em idioma inglês e português. A opção por artigos revisados por pares objetivou acesso a literatura consistente, pois a revisão é uma etapa essencial no julgamento de manuscritos científicos, visando garantir maior qualidade (JENAL et al., 2012).

A opção por artigos em língua inglesa considerou que o tema relacionado a instrumentos de mensuração do modelo de governança pública é relativamente novo e as pesquisas mais consolidadas e em maior número estão publicadas em língua inglesa. A opção por buscas de artigos em língua portuguesa objetivou identificar como o tema vem sendo abordado no cenário nacional. Na busca realizada com os termos em inglês foram excluídos da busca os tópicos *Business* e *Corporate Governance*, por se tratar de tema relacionado à área privada.

A busca resultou no retorno de 166 (2 em língua portuguesa e 164 em língua inglesa). A primeira filtragem dos artigos encontrados ocorreu com a leitura dos títulos, verificando se estes estavam relacionados ao tema da pesquisa e contemplava informações acerca do objetivo proposto. Nesta etapa foram excluídos 118 artigos que não estavam alinhados ao objeto da pesquisa, restando 48 artigos. Estes foram exportados das bases de dados em formato *RIS*, e posteriormente processados na ferramenta *Mendeley*, gerenciador de referências que auxilia na organização de pesquisas, onde criou-se uma pasta específica para armazenagem dos artigos encontrados. Na pasta foram excluídos o total de 5 artigos repetidos, restando 43 artigos.

Após a exclusão dos artigos repetidos, realizou-se a leitura do resumo dos 43 artigos e a eliminação do total de 22 artigos que tratavam de assuntos adversos, fora do escopo da pesquisa, não abordando indicadores de avaliação de governança ou qualquer ferramenta ou método de avaliação de governança. Esta filtragem resultou em 21 artigos que compuseram a biblioteca de pesquisa e passaram pela etapa de leitura completa.

Esta filtragem resultou em 21 artigos que compuseram a biblioteca de pesquisa e passaram pela etapa de leitura completa. O detalhamento dos resultados das buscas pode ser visualizado no quadro 1.

Quadro 1 – Detalhamento e resultado das buscas na Plataforma Periódicos Capes.

Campo de Busca Filtros: - últimos 10 anos; - qualquer idioma; - artigos revisados por pares.	Resultado da Busca	Artigo não relacionado ao tema	Quantidade de Artigo Repetidos	Artigos Excluídos Após a Leitura do Resumo	Artigos Selecionados
- Governança: é exato/ no título - Indicadores: contém/no assunto	2	0	0	0	2
- <i>Governance</i> : é exato/ no título - <i>Indicators</i> : contém/no assunto	164	118	5	22	19
Resultado	166	118	5	22	21

Fonte: elaborado pelos autores.

Os artigos foram organizados em uma planilha da ferramenta excel, onde foram inseridas informações como: título do artigo; nome dos autores; ano de publicação; periódico onde foram publicados; resumo dos artigos; número do *DOI (Digital Object Identifier)*; número de citações; número de *download*; e *checklist* de análise prévia dos artigos. O respectivo procedimento possibilitou uma avaliação mais geral dos artigos, permitindo maior organização, análise comparativa e registro relacionados a achados relevantes para o objetivo da pesquisa, como propostas de indicadores similares (KOLLER; COUTO; HOHENDORFF, 2014).

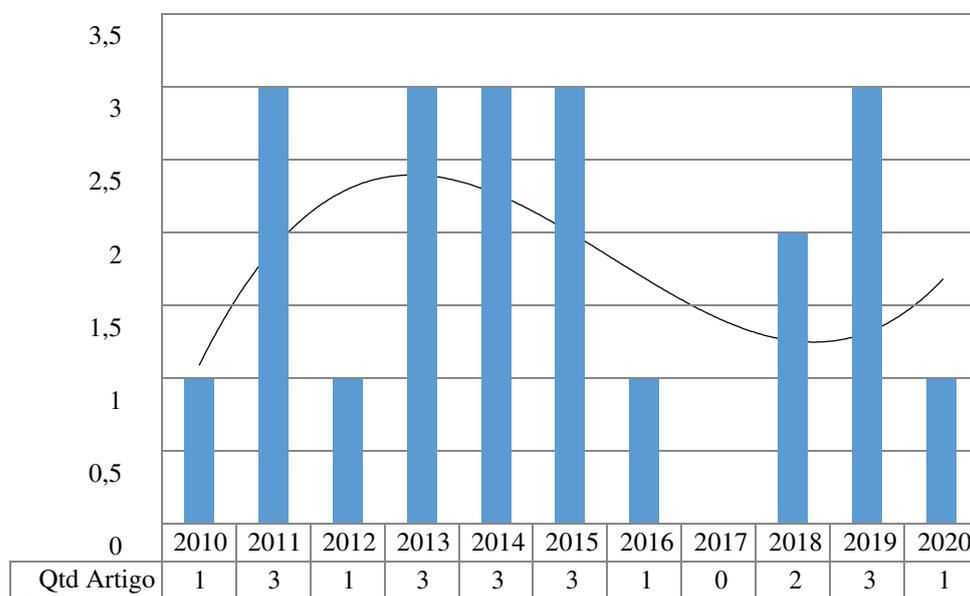
Após a seleção dos artigos, conduziu-se à extração das informações relevantes para o estudo: identificar os índices/indicadores abordados na literatura selecionada, que ocorreu através análise bibliométrica, que permitiu a visualizar os artigos por ano, análise dos artigos mais citados, número de *downloads* e verificação do grau de impacto dos periódicos nos quais estes foram publicados.

Também foi realizada a análise de conteúdo dos artigos selecionados, de forma a explorar o material, para verificar se estes contemplavam o objetivo central da pesquisa, além de possibilitar uma análise preliminar da amostra de artigos, a construção de estrutura analítica inicial, aprofundamento da análise e diagnóstico final da literatura (FIGUEIRÓ; RAUFFLET, 2015). Esta análise permitiu a identificação de índices/indicadores utilizados para a avaliação de governança, sendo alguns destes muito reconhecido na literatura, como o caso do índice de Governança Mundial, reconhecido mundialmente e o Índice de Avaliação da Governança Pública, muito aplicado em âmbito nacional.

3 RESULTADOS E DISCUSSÃO

A amostra foi composta por 21 artigos, sendo 19 deles internacionais e 2 nacionais. No gráfico 1 é apresentada a classificação dos respectivos artigos quanto ao ano de publicação.

Gráfico 1 - Distribuição das publicações por ano.



Fonte: elaborado pelos autores.

Os artigos foram publicados em periódicos variados (*Area Development and Policy; Asian Economic and Financial Review; Asian Journal of Political Science; Empirical Economics; European journal of cultural studies; Innovation; International Journal Of UrbanAnd Regional Research; Journal of Economic Policy Reform; National Civic Review; Perspectives on Global Development and Technology; Policy studies; Public Policy and Administration; Review of Economic Perspectives; Revista de Administração Pública ; Social Indicators Research e World Development*) entretanto, 3 periódicos concentraram mais de um artigo, sendo estes: *Revista de Administração Pública*, com 2 artigos publicados e *Social Indicators Research e World Development*, cada um com a publicação de 3 artigos.

Visando uma análise sobre a qualidade dos artigos selecionados, elaborou-se o quadro 2, onde consolidou-se informações relacionada aos artigos mais citados da amostra. Após a identificação dos 5 artigos mais citados, realizou-se uma pesquisa na base estatística *Journal Citation Reports - JCR* (acesso através do espaço café do portal Periódico Capes), para identificar o fator de impacto dos periódicos em que os artigos foram publicados.

A base estatística *JCR* pertence a editora *Clarivate Analytics*, através dela é possível avaliar e comparar publicações científicas utilizando dados de citações extraídos de revistas acadêmicas e técnicas.

O fator de impacto é utilizado como principal métrica que qualifica as publicações científicas com base nas citações que ela recebe, e este é definido pelo número de vezes que os artigos de uma revista são citados em demais literaturas, juntamente com o número total de artigos publicados em cada ano, gerando uma pontuação que visa identificar o periódico por ser grau de impacto científico (UFRJ, 2020).

Quadro 2 - Publicações mais citadas da amostra.

Ordem	Título	Autor	Ano	Nº de Citação	Periódico	Fator de Impacto JCR
1º	Public Participation and Local Sustainability: Questioning a Common Agenda in Urban Governance	HOLDEN, 2011.	2011	30	International Journal Of Urban And Regional Research	2.975
2º	The Good Governance Indicators of the Millennium Challenge Account: How Many Dimensions are Really Being Measured?	KNOLL; ZLOCZYST I, 2012.	2012	25	World development	3.869
3º	The globalized state: Measuring and monitoring governance	BUDURU; A. PAL, 2010.	2010	19	European journal of cultural studies	1.250
4º	(De) politicizing good governance: the World Bank Institute, the OECD and the politics of governance indicators	ERKKILÄ; PIIRONEN, 2014.	2014	17	Innovation – The European Journal of Social Science Research	1.279
5º	Developing and evaluating governance indexes: 10 questions	GISSELQUIST, 2014.	2014	17	Policy studies	1.200

Fonte: elaborado pelos autores.

O artigo com maior número de citações examina um caso de participação pública, na seleção de indicadores de sustentabilidade para a cidade de Vancouver, situada no Canadá; a revista onde foi publicado o artigo é focada em estudos regionais e urbanos, relacionado a planejamento, transporte, economia, meio ambiente política, entre outros.

O segundo artigo, publicado em jornal que se define como voltado a pesquisas de promoção ao desenvolvimento mundial, aborda uma proposta de avaliação da validade de indicadores de governança baseada na percepção do programa de assistência *US Millennium Challenge Account* (MCA), criado pelo congresso dos Estados Unidos em 2004 e projetado para a adoção de uma nova abordagem de ajuda a países necessitados.

O artigo que ocupa a terceira colocação é mais antigo dentre os cinco e foi publicado em periódico que tem como foco estudos relacionados a questões culturais, discussões críticas quanto às relações de poder e questões sociais. O objetivo proposto pelo artigo é uma análise dos principais indicadores de governança, suas características e limitações.

Já o artigo que alcançou o quarto lugar em número de citações traz como objeto o exame da evolução do campo de medição da boa governança, realizado por meio de análise de documentos mundiais. Este foi publicado em periódico focado em pesquisas da área de ciências sociais relacionada a inovação, mudança e transformação das organizações, instituições e sociedades.

Por fim, o quinto e último artigo mais citado propõe um quadro de 10 (dez) questões para orientar a formulação de indicadores/índices de Avaliação de Governança e foi publicado em jornal direcionado a estudos de políticas públicas, e assim como o periódico onde foi publicado o segundo artigo mais citado, também possui um fator de impacto relevante.

Identificou-se com pesquisa diversos tipos de índices/indicadores utilizados para a avaliação de governança. Alguns destes são índices mundialmente utilizados. Tais instrumentos foram listados no quadro 2, no qual também é descrito os autores que os abordam, a descrição destes e o foco de cada um.

Quadro 2 - Índices/Indicadores identificados na pesquisa.

ID	AUTORES/ANO	ÍNDICE/INDICADORES	FOCO
1	BUDURU; A. PAL, 2010	Índice Gestão de Negócios e Desempenho de Empreendimentos	Governança, clima de investimento e ambiente competitivo.
2	BUDURU; A. PAL, 2010	Índice de Direitos Civis e Políticos	Dados sobre o atendimento à direitos políticos e civis.
3	ANAGNOSTOU; KALLIORAS; KOLLIAS, 2015. ERKKILÄ; PIIRONEN, 2014; GISSELQUIST, 2014. ALHANAQTAH O., ALHANAQTAH V., 2018. WARD; DORUSSEN, 2015. MARINO; SOARES; DE LUCA; VASCONCELOS, 2016. PINAR, 2014. MAGNUSSON; TARVERDI, 2020 HUNQUE; JONGRUCK, 2018. KNOLL; ZLOCZYSTI, 2012. ARDIELLI, 2019. YONG; WENHAO, 2011. JOSHI, 2011. MITRA, 2013. DIMA B; DIMA S; LOBONT, 2013.	Índice de Governança Mundial	Identificar e descrever as tendências de governança mundial.
4	BUDURU; A. PAL, 2010.	Índice de Percepção de Corrupção	Classificar o nível de corrupção.
5	BUDURU; A. PAL, 2010.	Indicador de Integridade Global	Percepção de grau de governança e corrupção.
6	BUDURU; A. PAL, 2010; MAGNUSSON; TARVERDI, 2020.	Indicadores Financeiros do Banco Mundial	Gerar dados para subsidiar tomada de decisões sobre investimentos.
7	BUDURU; A. PAL, 2010.	Índice de Avaliação Política e Institucional	Critérios econômicos e gestão do setor público.
8	BUDURU; A. PAL, 2010.	Índice de Competitividade Mundial	Grau competitivo das organizações.
9	OLIVEIRA; PISA, 2015.	Índice de Avaliação da Governança Pública	Avaliar a efetividade das políticas públicas de entes federativos.
10	MITRA, 2013.	Índice Ibrahim de Governança da África	Classificação do nível de Governança.
11	MITRA, 2013.	Índice de Pobreza Multidimensional <i>Alkire-Foster</i>	Fornecer uma medida geral da pobreza.
12	MITRA, 2013.	Índice de governança baseado na metodologia <i>Alkire-Foster</i>	Obter uma mensuração geral da governança.
13	JOSHI, 2011.	Índice de Governança do Milênio	Atributos essenciais da capacidade do estado (receita, pessoal e entrega de bens públicos)
14	YONG; WENHAO, 2011.	Índice de Governança da Cidade	Medir/diagnosticar o nível de governança das cidades.
15	HANSSON; ARFVIDSSON; SIMON, 2019 .	Indicadores para monitorar Objetivos de Desenvolvimento Sustentável	Medir progresso e desempenho para ajudar no desenvolvimento de estratégias de criação e alocação de recursos.
16	MARTIN; MOREHEAD, 2013.	Índice Cívico	Compreensão dos pontos fortes e fracos da infraestrutura cívica.
17	DMYTRO, 2019.	Índice Global	Avaliar de forma abrangente o impacto de processos globais no desenvolvimento de entidades e países.
18	HOLDEN, 2011.	Indicadores de Sustentabilidade	Avaliar o progresso ou desempenho em relação aos aspectos de sustentabilidade.

Fonte: elaborado pelos autores.

Dentre os índices/indicadores identificados na literatura destaca-se o Índice de Governança Mundial, o mais abordado em grande parte da literatura analisada, onde são apresentadas críticas, propostas de melhoria, integração com demais ferramentas, entre outros.

Alguns dos índices/indicadores possuem características comuns e voltam-se para os aspectos macro da governança, adotando como premissa básica para construção de seus índices/indicadores princípios e diretrizes ditadas por organizações internacionais especializadas no tema, como a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico e o Banco Mundial. No quadro 3 pode-se observar o agrupamento desses indicadores.

Quadro 3 – Índice/Indicadores de governança de amplitude macro.

ID	Índice/Indicador	Descrição
3	Índice de Governança Mundial	Compreendem seis grandes dimensões de governança: voz e responsabilidade; estabilidade política e ausência de violência; eficácia do governo; qualidade regulatória; Estado de direito e controle da corrupção, que permitem comparar países e avaliar tendências. Quanto mais altos os valores obtidos na mensuração, melhor o nível da governança.
9	Índice de Avaliação da Governança Pública	Índice de avaliação da governança pública, com base nos princípios da efetividade; transparência; <i>accountability</i> ; participação; equidade; conformidade legal e integridade/ética. Visa possibilitar uma visão do desempenho de cada ente, o que resulta na possibilidade de controle, comparação e questionamentos
10	Índice Ibrahim de Governança da África	Composto por cinco dimensões: segurança e proteção, regra da lei, transparência e corrupção, participação e direitos humanos, economia sustentável, oportunidade e desenvolvimento humano. Combina indicadores em cinco dimensões, onde cada uma dessas dimensões é dividida em duas ou mais subcategorias.
12	Índice de governança baseado na metodologia <i>Alkire-Foster</i>	Índice de governança construído com base na abordagem de contagem <i>Alkire-Foster</i> (medida de pobreza multidimensional), agregando transparência e facilidade no acompanhamento de desempenho em cada uma das dimensões. Busca promover um debate sobre a definição de mínimos padrões absolutos de governança.
14	Índice de Governança da Cidade	Baseado no Índice de Governança Mundial, é composto por sete dimensões (Participação; Legitimidade; Eficiência; Regulamento; Estado de Direito; Transparência; Integridade) sendo estas variáveis dependentes. Objetiva a medição dos níveis de governança das cidades, explicar diferenças subjacentes e diagnosticar seus problemas de governança.
17	Índice Global	Visa refletir os resultados da avaliação de desenvolvimento global em três componentes: sócio-político, sócio humanitário e econômico e tecnológico e possibilitar a oportunidade de um país identificar rapidamente suas posições fortes e gargalos em diferentes áreas de políticas públicas e, com base nisso, tomar mais decisões gerenciais fundamentadas em relação aos benchmarks de desenvolvimento.

Fonte: elaborado pelos autores.

Todos os artigos analisados apresentaram ou referenciaram algum índice/indicadores de avaliação de governança, estando todos estes listados no quadro 3. Alguns destes fazem uma crítica à forma como são compostos os índices de avaliação de governança, destacando a ausência de atenção às questões mais comumente mencionadas na literatura sobre medição de governança, outros apresentam críticas que buscam contribuir com a formulação de novas ferramentas de mensuração de Governança Pública, fornecendo roteiro para construção de indicadores (GISSELQUIST, 2014). Ainda há aqueles que propõem a aplicação de uma metodologia para testar indicadores de governança, considerando os melhores índices de

governança, usando uma amostra específica de países que foram usados como referência em qualidade institucional pela literatura (PINAR, 2015).

Alguns autores destacam em sua análise que medidas ou indicadores usados para alcançar resultados não são insuspeitos, nem são completamente neutros, mas ainda assim, têm um impacto importante na reforma do setor público (BUDURU; A. PAL, 2010).

Pesquisas também relatam inconsistência nas dimensões dos indicadores, em particular aqueles que são construídos para países desenvolvidos e aplicados em países subdesenvolvidos, distorcendo realidades e pondo em dúvida a validade da mensuração e de seus objetivos (KNOLL; ZLOCZYSTI, 2020).

Há ocorrência de literaturas que apresentam índices/indicadores que visam a avaliar questões de governança relacionada a desenvolvimento sustentável e desenvolvimento socioeconômico e social (DMYTRO, 2019, HANSSON; ARFVIDSSON, SIMON, 2019), trazendo discussões que vão desde a necessidade de redefinir a prioridade dos critérios de indicadores para servir a uma melhor governança, considerando os diversos contextos urbanos, ao desenvolvimento de um indicador que possa caracterizar o desenvolvimento global no contexto atual.

Também se identificou propostas voltadas a necessidade de revisar criticamente os diferentes índices de governança, destacando a importância do aprimoramento e inclusão de dimensão mais focada em aspecto de democracia, visando maior abertura de oportunidades relacionada ao aumento da confiança e decisões estratégicas para o desenvolvimento da governança (ALHANAQTAH O.; ALHANAQTAH V., 2018).

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa objetivou identificar quais são os indicadores/índices de governança pública relatados na literatura acadêmica, buscando contribuir com o mapeamento e identificação de instrumentos de avaliação de governança.

Sendo assim, a análise da literatura selecionada, permitiu identificar uma série de instrumentos, voltados para a avaliação da governança, dentre estes o mais citado foi o Índice de Governança Mundial, desenvolvido pelo Banco Mundial, que como podemos observar aparece em 15 dos 21 artigos analisados. Sendo este também utilizado como modelo para a criação de novos índices que buscam superar algumas inconsistências quanto à estrutura, dimensões e critérios de avaliação.

Além do Índice de Governança Mundial, outros 5 índices/indicadores merecem destaque, são eles: Índice de Avaliação da Governança Pública; Índice Ibrahim de Governança da África; Índice de governança baseado na metodologia *Alkire-Foster*; Índice de Governança da Cidade e Índice Global, que buscam mensurar questões que vão além da competência pública em geral.

Muitos dos artigos trazem em seu contexto discussões que vão desde a necessidade de redefinir a prioridade dos critérios de indicadores para servir a uma melhor governança, à necessidade de desenvolver indicadores que permitam considerar os diversos contextos urbanos, permitindo um diagnóstico compatível com a realidade de cada um.

Ao analisar a descrição e foco de cada índice/indicador, pode-se concluir que os indicadores identificados evidenciam medidas de eficiência e eficácia gerais, que buscam contribuir para tomadas de decisão e planejamento de ações governamentais. Alguns deles trazem em sua estrutura a dimensão participação, entretanto, é necessária uma análise aprofundada dos critérios estabelecidos, visando diagnosticar a amplitude deste princípio, o que não é o caso específico desta pesquisa.

Considerando que apenas 2 artigos brasileiros foram identificados na pesquisa, pode-se concluir que as discussões sobre índices/indicadores de governança no Brasil vêm sendo pouco

abordadas na academia brasileira, diferente do que ocorre em âmbito internacional, onde o tema é pesquisado de forma recorrente.

Portanto, os resultados desta pesquisa demonstram que o tema indicadores de governança ainda se encontra em construção, principalmente nas academias brasileiras, e a discussão aqui empregada, traz contribuições para construção de conhecimento para este campo e subsídio para avanços relacionados à estruturação de instrumentos de mensuração da governança que se adequem ao cenário avaliado.

Assim, a pesquisa proporciona a divulgação de indicadores desconhecidos em âmbito nacional e que podem contribuir com a evolução de índices/indicadores elaborados por instituições brasileiras para avaliação de governança, ou para a criação de índices/indicadores para avaliação de governança em regiões específicas, não contempladas pelos instrumentos de mensuração existentes.

Contudo, considera-se que o presente estudo alcançou o objetivo proposto, com a identificação dos índices/indicadores que vêm sendo utilizados para mensurar a governança pública e sugere-se como abordagem para novos estudos, a análise criteriosa de cada instrumento identificado, visando identificar o grau de importância despendido a dimensões voltadas à democracia e desenvolvimento social, princípios basilares da governança pública.

REFERÊNCIAS

- ANAGNOSTOU, Ageliki; KALLIORAS, Dimitris; KOLLIAS, Christos. Governance Convergence Among the EU28?. **Social Indicators Research**, v. 129, p. 133-146, 2015. <https://doi.org/10.1007/s11205-015-1095-2>.
- ARDIELLI, Eva. Use of TOPSIS Method for Assessing of Good Governance in European Union Countries. **Review of Economic Perspectives**, v. 19, p. 211–231, set., 2019. DOI: <https://doi.org/10.2478/revecp-2019-0012>.
- BUDURU, Bogdan; A PAL, Leslie. The globalized state: Measuring and monitoring governance. **European Journal of Cultural Studies**, v. 13, n. 4, p. 511-530, out., 2010. <https://doi.org/10.1177/1367549410377144>.
- BRASIL. Ministério da Educação. Portal de Periódicos CAPES/MEC. Brasília, 2019. Disponível em: https://www-periodicos-capes-gov-br.ez8.periodicos.capes.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=66&Itemid=122. Acesso em: 02 fev. 2021.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial para Avaliação da Governança do Centro de Governo**. Brasília, 2016. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/4C/42/24/C2/00C28510D3B260851A2818A8/Referencial%20para%20Avaliao%20da%20Governan_a%20do%20Centro%20de%20Governo_WEB.pdf. Acesso em: 27 jan. 2021.
- BRASIL. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Indicadores de programas**: guia metodológico. Brasília, 2010. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), 2010. Disponível em: http://bibspi.planejamento.gov.br/bitstream/handle/iditem/688/Indicadores_programas-guia_metodologico.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acessado em: 10 nov. 2019.
- CASTRO, A. A. Revisão Sistemática e Meta-análise. **Metodologia.org**, v. 3, n. 1, p. 1–11,

2001. Disponível em: <https://docplayer.com.br/718040-Revisao-sistematica-e-meta-analise.html>. Acessado em: 20 set. 2020.

DIMA, Bogdan; DIMA, Stefana; LOBONT, Oana-Ramona. New empirical evidence of the linkages between governance and economic output in the European Union. **Journal of Economic Policy Reform**, v. 16, 2013. <https://doi.org/10.1080/17487870.2012.759427>.

DMYTRO, V. Karamyshev. Global Development Index as Indicator of Global Governance: integrated assessment of OECD member countries development. **Public Policy And**, v. 18, n. 4, p. 377–394, 2019. <https://doi.org/10.13165/VPA-19-18-4-01>.

DONATO, Helena; DONATO, Mariana. Etapas na Condução de uma Revisão Sistemática. **Acta Médica Portuguesa**, v. 32, n. 3, p. 227, 2019. <https://doi.org/10.20344/amp.11923>.

EDWARDS Meredith et al. Public Sector Governance in Australia. **ANU E PRESS**, 2012. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/public-sector-governance-in-australia.htm>. Acessado em: 28/10/2019.

ERKKILÄ, Tero; PIIRONEN, Ossi. (De) Politicizing Good Governance: the World Bank Institute, the OECD and the politics of governance indicators. **Innovation The European Journal of Social Science Research**, v. 27, n. 4, p. 344-360, dez., 2014. <https://doi.org/10.1080/13511610.2013.850020>.

FIGUEIRÓ, Paola Schmitt; RAUFFLET, Emmanuel. Sustainability in Higher Education: A systematic review with focus on management education. **Journal of Cleaner Production**, v. 106, p. 22-33, nov., 2015. <https://doi.org/10.1080/13511610.2013.850020>.

GISSELQUIST, Rachel M. Developing and evaluating governance indexes: 10 questions. **Policy Studies**, v. 35, n. 5, p. 513–531, 2014. <http://dx.doi.org/10.1080/01442872.2014.946484>.

HANSSON, Stina; ARFVIDSSON, Helen; SIMON, David. Governance for sustainable urban development: the double function of SDG indicators. **Area Development and Policy**, v. 4, n. 3, p. 217-235, 2019. <https://doi.org/10.1080/23792949.2019.1585192>.

HOFFMANN, Elisangela. Indicadores estratégicos de gestão e otimização de custos em uma instituição de ensino superior pública. Dissertação de Mestrado (Mestrado em Políticas Públicas e Gestão da Educação Superior, Universidade Federal do Ceará – UFC). Fortaleza, CE, UFC, 2020. Disponível em: http://repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/55733/5/2020_dis_ehoffmann.pdf. Acessado em: 12 mai. 2021.

HOLDEN, Meg. Public Participation and Local Sustainability: Questioning a Common Agenda in Urban Governance. **International Journal of Urban and Regional Research**, v. 35.2, p. 312-329, mar., 2011. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2427.2010.00957.x>.

HUNQUE, Ahmed Shafiqul; JONGRUCK, Patamawadee. The Challenge of Assessing Governance in Asian States: Hong Kong in the worldwide Governance Indicators ranking.

Asian Journal of Political Science, v. 26, n. 2, p. 276-291, jun., 2018.
<https://doi.org/10.1080/02185377.2018.1485587>.

JENAL, Sabine *et al.* O processo de Revisão por Pares: uma revisão integrativa da literatura. **Acta Paul Enferm**, v. 25, n. 5, p. 802-808, 2012. <https://doi.org/10.1590/S0103-21002012000500024>.

JOSHI, Devin. Good Governance, State Capacity, and the Millennium Development Goals. **Perspectives on Global Development and Technology**, v. 10, n. 2, p. 339-360, jan., 2011. <https://doi.org/10.1163/156914911X582468>.

ALHANAQTAH, Omar Jraid Mustafa; ALHANAQTAH, Veronika Vladimir Alexey. Governance Indicators for Strategic Business Decisions: diversity of western asian countries in terms of democracy. **Asian Economic and Financial Review**, v. 8, n. 3, p. 378-393, mar., 2018. Disponível em: <http://www.aessweb.com/journals/March2018/5002/4042> . Acesso em 14 maio 2021.

KNOLL, Martin; ZLOCZYSTI; Petra. The Good Governance Indicators of the Millennium Challenge Account: How Many Dimensions are Really Being Measured?. **World Development**, v. 40, n. 5, p. 900-915, mai., 2012. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2011.11.010>.

KOLLER, Sílvia H.; COUTO, Maria Clara P. de Paula; VON HOHENDORFF, Jean. **Manual de produção científica**. Porto Alegre, Penso Editora Ltda, 2014.

LEITE, Michael Douglas Sousa; OLIVEIRA, Marcos Macri; ASSIS, Lilian Figueirôa; MACRI, Luma Michelly Soares Rodrigues; LIMA, Rosimery Alves de Almeida. Comportamento de indicadores de gestão pública dos municípios de uma microrregião do interior da Paraíba. **Revista Científica Semana Acadêmica**, v. 1, n. 120, ano MMXVIII, 2018. Disponível em: <https://semanaacademica.org.br/artigo/comportamento-de-indicadores-de-gestao-publica-dos-municipios-de-uma-microrregiao-do-interior>. Acessado em: 12 mai. 2021.

MAGNUSSON, Leandro M.; TARVERDI, Yashar. Measuring governance: Why do errors matter?. **World Development**, v. 136, dez., 2020. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2020.105061>.

MATOS, Fernanda; DIAS, Reinaldo. **Governança Pública: novo arranjo de governo**. Editora Alínea, Campinas, SP, 2013.

MARINO, Pedro de Barros Leal Pinheiro; SOARES, Rômulo Alves; DE LUCA, Márcia Martins Mendes; VASCONCELOS, Alessandra Carvalho. Indicadores de governança mundial e sua relação com os indicadores socioeconômicos dos países do Brics. **Revista de Administração Pública** [online], v. 50, n. 5, p.721-744, 2016. <http://dx.doi.org/10.1590/0034-7612144359>.

MARTIN, Sheila A.; MOREHEAD, Elizabeth. Regional Indicators as Civic Governance: Using Measurement to Identify and Act Upon Community Priorities. **Nacional Civic Review**. v. 102, p. 33-42, abr., 2013. <https://doi.org/10.1002/ncr.21113>.

MITRA, Shabana. Towards a Multidimensional Measure of Governance. **Social Indicators Research**, v. 112, p. 477-496, 2013. <https://doi.org/10.1007/s11205-013-0256-4>.

MOHER, David *et al.* Preferred reporting items for systematic reviews and meta-analyses: the PRISMA statement. **PloS Medicine**, v. 6, 2009. <https://doi.org/10.1371/journal.pmed.1000097>.

NEVES, Fernando *et al.* Nova Gestão Pública: uma análise conceitual comparativa. **Revista Espacios**, v. 38, n. 7, p. 6, 2017. Disponível em: <http://docplayer.com.br/71797694-Nova-gestao-publica-e-nova-governanca-publica-uma-analise-conceitual-comparativa.html>. Acessado em: 01 nov. 2020.

NUINTIN, Adriano Antonio; NAKAO, Sílvio Hiroshi. A definição de indicadores do desempenho e da qualidade para o processo de produção: estudo de casos do processo de produção do café. **Revista Contemporânea de Contabilidade**, UFSC, Florianópolis, v.7, n. 14, p. 51-74, jul./dez., 2010. <https://doi.org/10.5007/2175-8069.2010v7n14p51>.

NUNES, F. L. S. **Revisão Sistemática**. São Paulo, 2018. Universidade de São Paulo. (Palestra). Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4932654/mod_resource/content/1/Aula_03b-RevisaoSistemática1-VisaoGeral_e_Planejamento.pdf. Acessado em: 12 set. 2020.

OLIVEIRA, Antonio Gonçalves; PISA, Beatriz Jackiu. IGovP: índice de avaliação da governança pública — instrumento de planejamento do Estado e de controle social pelo cidadão. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 49, n. 5, p. 1263-1290, set./out., 2015. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/0034-7612136179>.

OLIVIERI, Cecília; NESTLEHNER, Julianne; PAIVA JR, Paulo Cesar de Abreu. Governança, Governança Corporativa e Governança Pública: Os diferentes debates de um conceito de construção. **Revista eletrônica de Administração**, v. 17, n. 2, 2018. Disponível em: <http://periodicos.unifacef.com.br/index.php/rea/article/viewFile/1366/1188>. Acessado em: 11 nov. 2020.

OSBORNE, Stephen P. **The New Public Governance?** Emerging perspectives on the theory and practice of public governance. London: Routledge, 2010.

PEREIRA, Danielle Ramos de Miranda; PINTO, Marcelo de Rezende. A importância do entendimento dos indicadores na tomada de decisão de gestores públicos. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 63, n.3, 2012. <https://doi.org/10.21874/rsp.v63i3.103>.

PINAR, Mehmet. Measuring world governance: revisiting the institutions hypothesis. **Empirical Economics**, v. 48, n. 2, p.747-778, 2015. <https://doi.org/10.1007/s00181-013-0796-0>.

SAMPAIO, Rosana F.; MANCINI, Marisa C. Estudos de Revisão Sistemática: um guia para síntese criteriosa da evidência científica. **Revista Brasileira de Fisioterapia**, v. 11, n. 1, p. 83-89, jan./fev., 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbfis/v11n1/12.pdf>. Acessado em: 15 nov. 2020.

SAUNDERS, M.; LEWIS, P.; THORNHILL, A. **Research Methods for Business Students**. 7 ed. rev. Essex, England: Pearson, 2016.

SILVESTRE, Hugo consciência. **A (Nova) Governança Pública**. Brasília: Enap, Coleção Gestão Pública, v. 10, 2019. Disponível em:
https://www.researchgate.net/publication/336879831_A_Nova_Governanca_Publica.
Acessado em: 10 ago. 2020.

UFRJ. UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO. Sistema de Bibliotecas e Informações. Fórum de Ciência e Cultura. Rio de Janeiro, 2020. Disponível em:
<https://www.sibi.ufrj.br/index.php/inicio/367-fator-de-impacto-voce-sabe-como-descobrir-o-fator-de-impacto-de-uma-publicacao>. Acessado em: 13 maio. 2021.

WARD, Hugh; DORUSSEN, Han Dor. Public Information and Performance: The Role of Spatial Dependence in the Worldwide Governance Indicators among African Countries. **World Development**, v. 74, p. 253-263, 2015.
<https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2015.05.002>

WILLIAMS, Andrew; SIDDIQUE, Abu. The use (and abuse) of governance indicators in economics: a review. **Economics of Governance**, v. 9, p. 131-175, 2008.
<https://doi.org/10.1007/s10101-006-0025-9>.

YONG, Guo; WENHAO, Cheng. Developing a City Governance Index: Based on Surveys in Five Major Chinese Cities. **Soc Indic Res**, v. 109, n. 2, p. 305-316, nov., 2011.
<https://doi.org/10.1007/s11205-011-9904-8>.

XU Runya; SUN Qigui]; SI Wei. The Third Wave of Public Administration: The New Public Governance. **Canadian Social Science**, v. 11, n. 7, p. 11-21, 2015.
<http://dx.doi.org/10.3968/7354>.