



08, 09, 10 e 11 de novembro de 2022
ISSN 2177-3866

GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO: MENSURAÇÃO A PARTIR DE ESCALAS DE MEDIDAS

SUELI FARIAS KIELING

FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE DO ESTADO DE SANTA CATARINA (UDESC)

RAFAEL TEZZA

FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE DO ESTADO DE SANTA CATARINA (UDESC)

ÉVERTON LUÍS PELLIZZARO DE LORENZI CANCELLIER

FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE DO ESTADO DE SANTA CATARINA (UDESC)

GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO: MENSURAÇÃO A PARTIR DE ESCALAS DE MEDIDAS

1 INTRODUÇÃO

O conceito de governança pública está atrelado à conceitos de integridade, transparência, prestação de contas, ética e boas práticas em geral. Esta prática teve início dos anos 1980 e decorre de um movimento do setor privado atrelado a situações de fraudes, corrupção e escândalos financeiros, chamando a atenção de instituições internacionais como Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico e o Comitê do Setor Público da Federação Internacional de Contadores (CAVALCANTI; DE LUCA, 2013). Relatado por De Oliveira e Pisa (2015), no Brasil a temática surgiu devido a falência de companhias abertas e fechamento de grandes bancos do setor privado, ocorrido a partir dos anos 1990.

Governança é definida “como a combinação de processos e estruturas implantadas pela alta administração, para informar, dirigir, administrar, avaliar e monitorar atividades organizacionais” (CRC/SC, 2022). Teixeira et al. (2018) apresenta o conceito apresentado pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE (2022), a governança é o caminho que levará a um estabelecimento de objetivos pela sociedade com os meios de cumprimento podendo ser averiguados pela sociedade.

As organizações traduzem a governança a partir das suas práticas, das suas expectativas como instituição a partir dos contextos em que estão inseridas, são influenciadas e influenciam.

O conceito de governança funciona como um guarda-chuva, vinculado a diversos conceitos. Segundo Rose-Ackerman (2017) o termo é ambíguo no sentido de que, por vezes o conceito está ligado à uma outra origem. A autora ainda menciona que o termo está relacionado a corrupção, fraude, incompetência ou desperdício – tidos como problemas de governança. Na mesma toada, Secchi (2009, p. 357) defende que a ambiguidade do termo se deve à utilização nas diferentes áreas do conhecimento como as disciplinas de “relações internacionais, teorias do desenvolvimento, a administração privada, as ciências políticas e a administração pública” como as principais mencionadas pelo autor.

Diante da diversidade existente acerca do tema, Teixeira e Gomes (2019) sistematizaram o conceito do termo governança pública elencando 36 diferentes abordagens no sentido de abarcar a diversidade conceitual, abrangência e aplicabilidade. Não existe um conceito único, assim, Correio et al. (2019, p. 4) defendem que o termo está relacionado a gestão, transparência, prestação de contas, ética, integridade, legalidade e participação social nas decisões, e outros. Teixeira e Gomes (2019).

Considerando a pluralidade defendida pelos autores, e especialmente a importância da governança num contexto social cada vez mais dinâmico e exigente, é relevante ter um meio de poder avaliar o nível de governança pública das instituições governamentais. Neste sentido, com o intuito de buscar maneiras de mensurar e até comparar o nível de governança no setor público são criadas escalas de mensuração para averiguar esse quesito.

Ocorre que quando se busca estudar quesitos relativos à governança pública, nem todas as categorias de análise podem ser diretamente identificadas, averiguadas - como mensurar a percepção de governança em uma organização, por exemplo. Isso porque a “maioria das variáveis de interesse dos cientistas sociais e comportamentais não são diretamente observáveis; crenças, estados motivacionais, expectativas, necessidades, emoções e percepções de papéis sociais” (DEVELLIS, 2012, p. 9).

Ainda segundo o autor, instrumentos de medida compreendem a combinação de itens com “uma pontuação composta e destinados a revelar níveis de variáveis teóricas não - facilmente observáveis por meios diretos são frequentemente chamados de *escalas*.” Ou seja, escalas de medida são utilizadas, especialmente quando se pretende medir um fenômeno que não pode ser analisado de forma direta; então utiliza-se de uma escala que possa medir este

fenômeno/construto (DEVELLIS, 2012, p. 11). Assim, estas escalas de medidas se apresentam como ferramentas que auxiliam na captação de variáveis latentes (não observáveis diretamente).

São observados alguns estudos que abordam a criação/utilização de escalas, como a de Ramos e Vieira (2015) que propuseram uma matriz para medir a governança pública municipal unindo ferramentas da Matriz LIMPE e das perspectivas do Balanced Score Card (BSC), aplicável a todos os municípios brasileiros. Oliveira e Pisa (2015) criaram o Índice de Avaliação da Governança Pública (IGovP) a partir de princípios de governança adotados a partir da literatura identificada pelos autores.

Considerando que o conceito abrange uma série de perspectivas e valores baseados em princípios de boas práticas, é importante o controle e a manutenção dessa condição, especialmente quando se trata do setor público, em que se busca o atendimento das necessidades da sociedade de forma a otimizar investimentos públicos versus benefícios sociais.

Examinar um construto (variável latente) é importante no sentido de que ele se traduz em uma característica do indivíduo analisado, que é a fonte de observação (DEVELLIS, 2012). E sob algumas condições, este construto apresenta as características do fenômeno que se deseja estudar, possibilitando chegar às análises e conclusões acerca da problemática.

Nesse sentido, estudar o construto “governança pública” se traduz numa realidade importante no sentido de averiguar e controlar o nível de governança das instituições governamentais nos seus diferentes níveis. Khalid, Alam e Said (2016) defendem que, ao estudar acerca da avaliação de governança no setor público, além de averiguar o nível de governança na Malásia, os estudos que os autores realizaram podem ajudar os formuladores de políticas de outros países.

Tummers e Knies (2016) mencionam outros benefícios, ao defender que instrumentos de medição validados permitem que estudiosos possam realizar pesquisas de forma comparativa entre países e/ou setores. E, por fim, estudos por meio de escalas abordando governança possibilitam contribuições à teoria para além de pesquisas qualitativas, sendo uma outra abordagem para resolução dos problemas relacionados ao tema (CHIEN; THANH (2022).

Portanto, além de transparência e controle de boas práticas utilizadas pelas instituições governamentais, a possibilidade de se estudar o construto “governança pública” possibilita um retorno mensurável e controlável para o próprio setor público e a sociedade. Diante do exposto, tem-se o seguinte problema de pesquisa: como se apresentam as pesquisas que utilizam escalas de medida para mensurar o construto “governança pública” relativamente à gestão administrativa? Neste sentido, este artigo tem por objetivo apresentar as pesquisas que utilizam escalas de medida para mensurar o construto “governança pública” no tocante à gestão administrativa.

Para cumprir com o objetivo da pesquisa, após essa introdução, o trabalho apresenta uma breve fundamentação teórica sobre governança no setor público, seguida da seção em que se descreve o método de pesquisa utilizado. Na sequência são apresentadas as análises dos estudos selecionados, em que são evidenciados quanto a construção e utilização dos instrumentos de mensuração sobre o construto. Por fim, apresentam-se as considerações sobre o estudo e as recomendações para futuras pesquisas.

2 GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO

A definição do termo governança pública tem origem na utilização da governança corporativa, que se traduz resumidamente em um bom relacionamento entre os interessados do sistema. De acordo com o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC, 2015), este termo se refere ao “sistema pelo qual as empresas e demais organizações são dirigidas, monitoradas e incentivadas, envolvendo os relacionamentos entre sócios, conselho de administração, diretoria, órgãos de fiscalização e controle e demais partes interessadas”.

O conceito está normalmente relacionado a execução de boas práticas, e no setor público, também se verifica a necessidade de se realizar um movimento no sentido de estabelecer bom fluxo de relacionamento entre os interessados - o Estado, a sociedade, as organizações sem fins lucrativos e outros.

O Tribunal de Contas da União apresenta o conceito para a entidade governamental quando dispõe que governança no setor público “compreende essencialmente os mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade” (TCU, 2014, p. 26). Assim, governança pública pode ser vislumbrada como a proposição de maior eficácia aos processos, gestão democrática e respeito ao atendimento da necessidade de todos os envolvidos.

O Referencial Básico de Governança do TCU afirma que o termo governança pública pode ser entendido “como o sistema que determina o equilíbrio de poder entre os envolvidos — cidadãos, representantes eleitos (governantes), alta administração, gestores e colaboradores — com vistas a permitir que o bem comum prevaleça sobre os interesses de pessoas ou grupos (TCU, 2014, pg. 17-18 adaptado de MATIAS-PEREIRA, 2010).

A governança pública é a abordagem mais recente, apresentando-se como novo paradigma, aplicável para “novos tempos e contextos, marcados pelo pluralismo, complexidade, ambiguidade e fragmentação” (CORREIO; DE OLIVEIRA CORREIO, 2019, p. 4).

A governança pública e suas boas práticas está intimamente ligada com eficácia, transparência e responsabilização. O Tribunal de Contas da União também apresenta um conjunto de diretrizes a serem observadas, que dizem respeito a definição de funções das organizações, definição de competências e responsabilidades das instâncias superiores de governança, estruturas de apoio baseadas em informações de boa qualidade, bem como a utilização de um sistema eficaz para a gestão de risco e a garantia da *accountability* (TCU, 2022).

O processo de governança pública compreende diversos interessados, versa acerca de uma relação especial entre o Estado e a sociedade em que o objetivo comum e prevalecente é o bem social. Nesse sentido, a temática consiste em um guarda-chuva amplo e com definições abrangentes e complexas, em que variáveis diversas impactam no construto da governança pública, participando indiretamente da sua construção.

Existem alguns estudos acerca do tema voltado à gestão, como o de Alam, Johari e Said (2018) que buscaram mensurar características como integridade dos funcionários no setor público da Malásia. Hsieh e Liou (2016) estudaram a liderança colaborativa e governança colaborativa em Taiwan; Kong et al. (2018) realizaram análise de gestão de risco em Gana; Soni et al. (2017) estudaram a governança eletrônica.

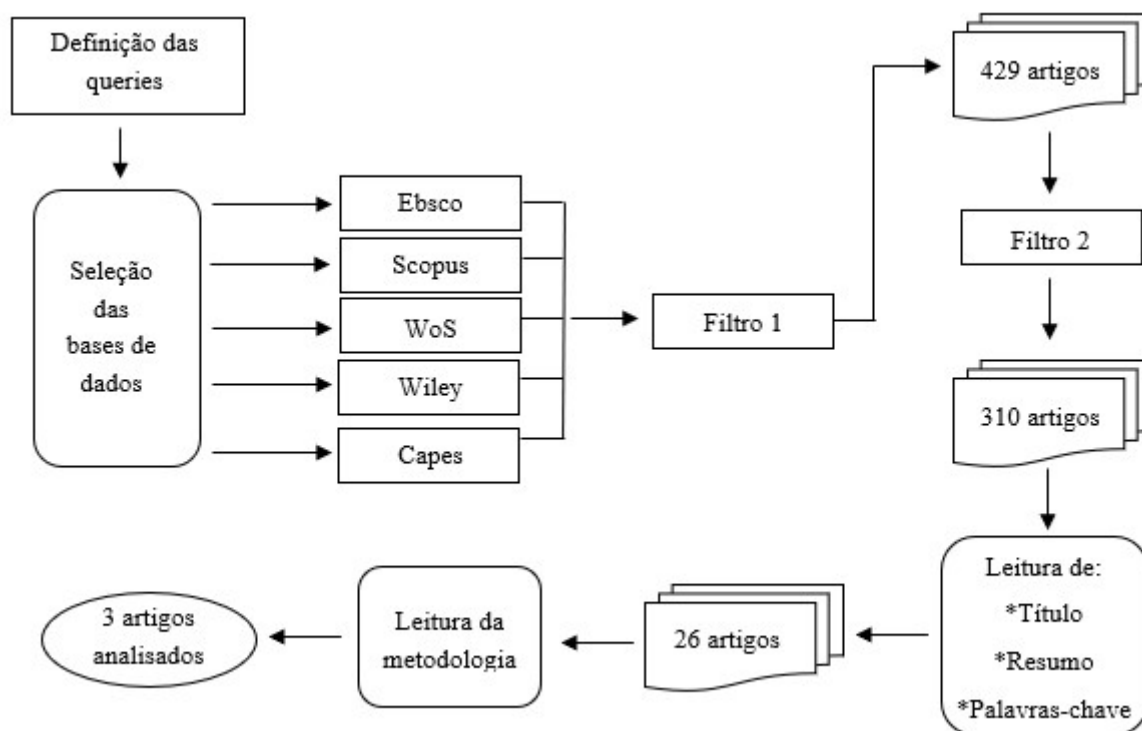
Entretanto, segundo os critérios definidos, poucos trabalhos foram identificados que versam acerca da criação/utilização de escalas de mensuração do construto governança no setor público, voltados à gestão administrativa como os trabalhos de Chien e Thanh (2022); Khalid, Alam e Said (2016); e Tummers e Knies (2016), - apresentados detalhadamente na seção de resultados.

3 MÉTODO

Com o intuito de identificar os trabalhos que se utilizaram do construto “governança no setor público” realizou-se uma revisão de literatura de forma sistemática. A consulta se deu nas bases de dados Academic Search Premier (Ebsco), Scopus, Web of Science (WoS), Wiley Online Library e na base geral da Periódicos Capes.

A estratégia de pesquisa consistiu no processo conforme fluxo apresentado na Figura 1.

Figura 1 – Descrição do processo de pesquisa



Fonte: elaborado pelos autores. Adaptado de Pioli et al. (2020).

O processo originou-se a partir da definição de três estratégias de pesquisa aplicadas igualmente às bases de dados pesquisadas com a intenção de atingir o escopo da pesquisa. As queries de busca consistiram em: a) governance OR governança OR gobernancia; b) “setor público” OR “public sector” OR “sector público” OR “setor governamental” OR “government sector” OR “sector gubernamental” OR “administración pública” OR “public administration” OR “administracion publica”; e c) “measurement scale” OR “escala de medição” OR “escala de medición” OR “measure scale” OR “escala de medida” OR validation OR validación OR validação OR scale OR escala OR medida. O primeiro filtro realizado diretamente nas bases de dados consistiu em selecionar apenas: a) artigos científicos, b) advindos de periódicos revisados por pares, c) com acesso aberto, d) nos idiomas em português, inglês e espanhol, e e) abrangendo o período indefinido de início até a data da consulta, em 18 de maio de 2022.

A pesquisa resultou em 429 artigos, e após a exportação para o software EndNote Web®, ocorreu o segundo filtro que compreendeu a exclusão dos artigos duplicados, resultando no total de 313 artigos; e de três trabalhos que não se apresentaram acessíveis gratuitamente; finalizando, portanto, 310 para filtrar após as leituras.

Procedeu-se a uma primeira leitura do título, resumo e palavras-chave, e com a utilização de planilha Excel® agregou-se o número de 26 artigos. Destes, foi realizada a leitura dos objetivos da pesquisa e da seção metodológica, e por fim, os achados culminaram na seleção de apenas três artigos – que estudaram o construto pesquisado e fizeram uso seja pela criação ou utilização de escala de mensuração contendo a governança pública como ao menos uma das dimensões analisadas.

As razões para eliminação dos últimos 23 artigos foram: a) o construto não estava presente em nenhuma das dimensões da escala apresentada; b) a pesquisa não criava e/ou utilizava escala de mensuração; e nestes casos, a palavra escala tinha significado diverso de

ferramenta de medida; e ainda, c) a pesquisa não apresentava resultados empíricos tratando-se apenas de abordagem teórica

4 RESULTADOS

Considerando o objetivo do estudo, nesta seção realizou-se a apresentação dos principais aspectos metodológicos utilizados para cada uma das pesquisas selecionadas como objetivo do estudo, utilização de variáveis, quantidade de itens gerados para a escala apresentada, utilização de amostras, medidas estatísticas, entre outros dados percebidos como relevantes.

4.1 The impact of good governance on the people's satisfaction with public administrative services in Vietnam

Este artigo foi desenvolvido por Chien e Thanh (2022) e teve por objetivo explorar o impacto da boa governança na satisfação das pessoas com os serviços administrativos no Vietnã.

Os autores adotaram variáveis a partir da modificação da escala de Índice de Satisfação dos Serviços Administrativos Públicos (SIPAS), um índice aplicado pelo governo vietnamita desde 2018. A escala utilizada pelo governo foi “emitida pela Decisão nº 225/QĐ—Tt, de 4 de fevereiro de 2016, do Primeiro-Ministro do Vietnã, e Decisão nº 2640/QĐ-BNV” (CHIEN; THANH, 2022, p. 5), ou seja, a escala foi emitida pelo governo e utilizada com modificações pelos autores do artigo.

Os autores elaboraram o questionário com base na revisão de literatura e com opiniões de especialistas. Acerca da teoria, apresentaram conceitos acerca da boa governança expondo conceitos utilizados pela Comissão de Governança Global, pelo United Nations Development Programme e pelo Banco Mundial, além de mencionarem outros diversos autores. Também mencionaram sobre a boa governança no Vietnã e defendem que:

A boa governança tem um impacto apropriado, prático e significativo na estratégia de crescimento socioeconômico do Vietnã. Ele permite que o governo e as empresas se concentrem em questões de desenvolvimento comunitário, como criação de empregos, redução da pobreza, questões habitacionais, urbanização, educação, etc (CHIEN; THANH, 2022. p. 4).

Os autores ainda trataram acerca do impacto da boa governança no nível de satisfação das pessoas uma vez que impacta em qualidade e também na democracia, além de gerar confiança e satisfação (CHIEN; THANH, 2022).

Com a utilização de uma escala Likert de cinco pontos com 1 (discordo totalmente) a 5 (concordo totalmente), a escala inicial continha 32 itens distribuídos em cinco dimensões. Cabe destacar que os autores não apresentaram a teoria de base para a escolha destas dimensões.

- a) **Acessibilidade (5 itens);**
- b) **Procedimentos administrativos (6 itens);**
- c) **Ética e capacidade dos servidores públicos (7 itens);**
- d) **Resultados da resolução do procedimento (4 itens); e**
- e) **Recepção e tratamento de comentários, feedback e recomendações (5 itens).**

A variável dependente consistiu em Satisfação das pessoas, contendo 5 itens, perfazendo assim uma escala multidimensional. Neste sentido, percebe-se que cada dimensão continha mais de 3 itens, conforme recomendado por Hair Jr. et al. (2009).

A amostra deste pré-teste foi realizada com 40 pessoas, consideradas como possíveis respondentes, uma vez que segundo os autores, tal amostra se apresentava representativa demograficamente em termos de idade, sexo, escolaridade e ocupação.

Após essa aplicação, a escala foi ajustada com a exclusão de um item da dimensão “Recepção e tratamento de comentários, feedback e recomendações”, portanto, a escala final contendo 31 itens. Para esta aplicação, a amostra foi de 500 respondentes, por meio de método

de amostragem não aleatório. Portanto, conforme Fávero et al. (2009), o tamanho da amostra se apresentou adequado para a quantidade de itens, uma vez que o autor considera adequado o número de 10 vezes mais observações em relação ao número de variáveis, ou seja, dez respondentes para cada item (sendo 5 itens o número mínimo sugerido).

Segundo a caracterização demográfica apresentada pelos autores, os respondentes compreenderam pessoas comuns, gerentes de pequenas empresas privadas (pequenos negócios), gerentes de organizações não governamentais, trabalhadores (geral) e professores de escolas particulares. Para os autores, estas categorias são representativas no sentido de que essas pessoas lidam com funcionários públicos ou representam organizações em procedimentos administrativos. Os respondentes também apresentados conforme idade, gênero e nível de escolaridade.

Os autores realizaram Análise Fatorial Exploratória (AFE), em que fizeram a extração do fator de análise de componentes principais e rotação varimax para agrupação dos itens. A confiabilidade da escala foi medida por meio do coeficiente de Alpha de Cronbach, realizaram correlação e regressão linear multivariada. Também realizaram análises quanto à adequação fatorial por meio de Medida de adequacidade da amostra de Kaiser-Meyer-Olkin (KMO), Teste de esfericidade de Barlett.

Os autores não realizaram uma segunda aplicação a partir desta escala redefinida de 31 itens, entretanto, esta sofreu validade de conteúdo, no sentido de terem realizado o pré-teste representativas da amostra final.

Quanto a aplicação, o entendimento é que tal pesquisa seja aplicável apenas à situação estudada, com suas características e particularidades, portanto, não cabe generalizações, sendo esta uma limitação da pesquisa.

Uma última observação interessante consiste no fato de a amostra ter sido intencional, e não de forma aleatória; o que pode significar que talvez não reflita exatamente a amostra desejada, pois a ausência de aleatoriedade pode gerar viés de pesquisa.

4.2 Empirical assessment of good governance in the public sector of Malaysia

Este estudo foi elaborado por Khalid et al. (2016) e o objetivo consistiu em explorar o nível atual de boas práticas de governança no setor público da Malásia. A escala utilizada foi desenvolvida a partir de modificações realizadas nas existentes do Corporate Integrity Assessment Questionnaire (CIAQ), desenvolvido pelo Instituto de Integridade da Malásia (2012).

A formação do modelo de mensuração foi com itens formativos, ou seja, a variável dependente é causada pelas variáveis independentes, e, neste caso, como é de se esperar que ocorra devido a esta qualidade das variáveis (não reflexivas), não houve aplicação de validação da escala por meio de Análise Fatorial Confirmatória (AFC), tendo os autores trabalhado apenas com a Análise Fatorial Exploratória (AFE).

A escala multidimensional foi composta de 40 itens distribuídos em 10 construtos, e as respostas obtidas por meio de escala Likert de sete pontos com 1 (discordo totalmente) a 7 (concordo totalmente). As dimensões analisadas e parte da base teórica de cada uma estão a seguir.

a) **Aliança estratégica (3 itens)** – os autores mencionam acerca da importância estratégica na formação de alianças, inclusive em possibilidades de oportunidades advindas dessas alianças, que de outro modo seriam inatingíveis (KHALID et al., 2016);

b) **Planejamento estratégico (3 itens)** – a teoria de base utilizada aborda a relevância do planejamento seja em instituições públicas ou privadas, e que se trata de um “processo dinâmico, universal, participativo e coletivo (KHALID et al., 2016, p. 292);

c) **Sistema de gerenciamento de risco (5 itens)** – os autores defendem que a gestão de risco é altamente necessária para o alcance dos objetivos organizacionais, e que “a eficácia da

gestão de riscos está intimamente relacionada à integridade e aos padrões éticos da alta administração (KHALID et al., 2016, p. 292);

d) **Auditoria (3 itens)** – esta dimensão aborda em relação a importância da auditoria para o alcance da governança, e da necessidade de auditores trabalharem em conjunto com outros atores da governança com o intuito de apresentar relatórios cada vez melhores e mais confiáveis ((KHALID et al., 2016);

e) **Controle de fraude (5 itens)** – os autores mencionam que um controle mais eficaz reduz a possibilidade de fraude e que “novos regulamentos e recomendações para códigos de governança corporativa foram introduzidos com a intenção de mitigar casos de fraude e futuros processos judiciais no futuro (KHALID et al., 2016, p. 293);

f) **Desempenho da qualidade (5 itens)** – “a boa governança corporativa promove a manutenção do desenvolvimento econômico, aumentando o desempenho das empresas e ampliando o acesso ao capital externo de investidores e instituições financeiras” (KHALID et al., 2016, p. 293);

g) **Recursos financeiros (5 itens)** – os autores abordam a teoria de que uma estratégia bem planejada colabora na implementação de um controle financeiro adequado (KHALID et al., 2016);

h) **Gestão de recursos humanos (5 itens)** – os autores mencionam que “as abordagens de recursos humanos contribuem com efeitos substanciais e positivos nas capacidades de acesso ao mercado, competências associadas à integridade e competências associadas à funcionalidade” (KHALID et al., 2016, p. 294); e

i) **Infraestrutura e instalações (5 itens)** – acerca desta dimensão, os autores mencionam que “independentemente da propriedade, a boa governança desempenha um papel importante no desenvolvimento de infraestrutura (AKANBI, 2013 apud KHALID et al., 2016, p. 294).

Assim, a escala reuniu 9 dimensões formativas conforme acima descritas – tendo estas como construtos exógenos e a boa governança como construto endógeno.

De forma similar, este estudo atende ao critério de quantidade mínima de itens por dimensão (mínimo de três). Entretanto, a escala não passou por validação com acadêmicos, especialistas ou prováveis respondentes. Não havendo validação da escala, os autores também não realizaram ajustes com adição ou exclusão de itens.

A população alvo foi os 682 chefes de departamento de vinte e quatro ministérios federais, incluindo o Departamento do Primeiro-Ministro da Malásia. Destes, 109 respondentes retornaram os questionários que foram encaminhados via e-mail e por meio do aplicativo Google Docs. A amostra de respondentes é pequena em relação à quantidade de 40 itens; entretanto, é compatível com o estudo realizado, uma vez o tipo de regressão Partial Least Squares (PLS), utilizado nesta pesquisa, permite a utilização de amostras pequenas (não se enquadra no mínimo de 5 respondentes por item).

A amostra foi aleatória, pois determinou-se uma população alvo e desta população obtiveram-se as respostas, ou seja, todos os respondentes tinham chances de participação iguais. Os autores afirmam a não consideração dos erros, convergindo com os preceitos da PLS-SEM, em que ocorre a estimação da variância total ignorando os erros de medida.

Em relação à compatibilidade da população alvo com a pesquisa aplicada, os autores poderiam ter especificado melhor o objetivo do estudo, uma vez que o trabalho compreendeu apenas órgãos federais da Malásia (mais especificamente de ministérios federais) e não do setor público em todas as suas esferas. A amostra não foi demograficamente apresentada, provavelmente pela questão de que a pesquisa foi aplicada com a população alvo (servidores públicos abrangidos pelos 24 Ministérios Federais) na Malásia.

O alpha de Cronbach foi devidamente calculado para as dimensões em separado, tendo todas as cargas apresentado bom resultado, com coeficiente superior a 0,70, idealmente

sugerido por Hair Jr. et al. (2009) para fins de verificação da validade convergente (até onde o construto está positivamente relacionado a outras medidas do mesmo construto). Por conta de tais resultados, não houve eliminação de itens após a obtenção das cargas fatoriais.

Cabe destacar que não houve uma segunda aplicação da escala, e que todos os construtos possuíam, dentro do desejável, ao menos 3 itens, numa estrutura em que uma variável era causada, formada pelas demais (estrutura formativa).

Os autores realizaram validade convergente ao averiguar a Variação Média Extraída acima de 0,5 para todos os construtos, resultando na validade deste. Também realizaram validade discriminante quando identificaram que o carregamento das cargas fatoriais de cada construto se apresentou maior do que as cargas cruzadas.

O estudo possui algumas importantes limitações:

- Os pesquisadores mencionam que foram adotadas variáveis, com algumas modificações, do Corporate Integrity Assessment Questionnaire (CIAQ), desenvolvido pelo Malaysian Institute of Integrity (2012). No entanto, não apresentaram quais as modificações realizadas nos itens utilizados. Se o fizessem, dariam mais transparência à utilização realizada;

- Ao modificar a escala, os autores geraram uma nova escala, portanto, esta deveria ter sido validada junto a especialistas, acadêmicos e/ou possíveis respondentes;

- A pesquisa determina que tal estudo se refere a práticas de boa governança na Malásia, mas realizou estudo dentro da esfera federal (Ministérios Federais); portanto, deveria ter deixado mais explícito tal limitação.

- Por utilizar-se de amostra pequena, pode não ser representativo da população estudada, causando inclusive, parâmetros tendenciosos; e

- Por última limitação, cabe observar que ao ignorar os erros de medida (por se tratar de PLS), o estudo possui caráter meramente preditivo, não podendo ter o modelo validado/confirmado.

Para fins de análise, o modelo é identificável no sentido de possuir ao menos três itens por construto, acredita-se que tal estudo pode ser aplicado a outros locais, desde que com os devidos ajustes.

4.3 Measuring public leadership: Developing scales for four key public leadership roles

O último artigo analisado foi produzido por Tummers e Knies (2016) e teve por objetivo desenvolver instrumentos de medição confiáveis e válidos para quatro funções de liderança pública.

A escala de mensuração foi desenvolvida pelos próprios autores, composta por itens gerados a partir da revisão da literatura. O questionário foi elaborado a partir de escala Likert de 5 pontos, compreendendo 25 itens distribuídos em 4 dimensões, apresentadas como quatro papéis de liderança pública. As bases teóricas abordadas pelos autores para cada uma das dimensões consistem no detalhamento a seguir.

- a) **Liderança de responsabilidade (7 itens)** – os autores defendem que “a liderança de responsabilidade como líderes que incentivam os funcionários a justificar e explicar suas ações aos stakeholders” (TUMMERS E KNIES, 2016, p. 436). Assim, percebe-se como um grande atributo de liderança para frutificar a governança;

- b) **Liderança seguidora de regras (5 itens)** – “No contexto da liderança baseada em relacionamento, definimos liderança seguidora de regras como líderes que incentivam seus funcionários a agir de acordo com as regras e regulamentos governamentais (TUMMERS E KNIES, 2016, p. 436). Esse propósito torna-se relevante no sentido de que o princípio da legalidade é um dos pilares da administração pública;

- c) **Liderança de lealdade política (6 itens)** – esse conceito está ligado ao fato de que os agentes públicos realizam atividades sob o comando dos diretores, sendo assim, precisam

bem direcioná-los para que as tarefas sejam realizadas conforme solicitadas – caracterizada numa relação principal-agente (TUMMERS E KNIES, 2016); e

d) **Liderança de governança de rede (7 itens)** – essa dimensão compreende a ideia de que “as organizações públicas são frequentemente parceiras em redes colaborativas, em vez de serem as principais desenvolvedoras e executoras de políticas. Isso exige um comportamento diferente dos funcionários públicos. Assim, um líder de governança de rede seria aquele capaz de engajar os coordenados a atuarem em forma de rede (TUMMERS E KNIES, 2016).

Considerando as dimensões citadas, e o número de itens para cada uma, a escala se apresentou identificável, contendo mais de três itens em cada construto. Não foi validada por acadêmicos ou potenciais respondentes, entretanto foi objeto de discussão entre os próprios autores, passando por validade de critério, discriminante e de convergência.

Os autores realizaram Análise Fatorial Exploratória (AFE) e Análise Fatorial Confirmatória (AFC). Na AFE, utilizaram uma amostra de 200 respondentes para os 25 itens; o que relaciona o quantitativo de 8 respondentes para cada item (atingindo o mínimo esperado de 5 respondentes por item). Após eliminação de 4 itens, a escala final para fins de aplicação da AFC contou com uma amostra diferente da primeira, com 303 respondentes, perfazendo mais de 10 amostras por item, número apropriado para a referida análise.

Os autores mencionaram a aleatoriedade na AFE, mas não houve explicitação para a Confirmatória, portanto, subte-se que também ocorreu na mesma sistemática. O público pesquisado compreendeu várias organizações do setor público na Holanda: em educação (n=58), saúde (n=307) e provinciais e governo municipal (n=138). A caracterização dos respondentes foi apresentada de forma diminuta, informando apenas quanto à idade e sexo dos participantes.

Quanto às análises estatísticas empregadas, foi apresentado desvio padrão e os autores realizaram as correlações para determinação das validades convergentes e discriminantes, em que as quatro dimensões se apresentaram significativamente correlacionadas. Ainda, apresentaram o alpha de Cronbach, Ômega, e os indicadores de ajustes CFI, TLI e RMSEA.

Quanto a limitações para este estudo, aponta-se que a pesquisa abordou a liderança pública a partir de quatro papéis, então não necessariamente se enquadra para todo o tipo de análise e contexto, mas entende-se como um recorte para a referida pesquisa. Ainda, embora tenha sido realizado de forma aleatória, é possível que a amostra não seja representativa, uma vez que há outros setores que poderiam ser abordados/pesquisados além das áreas de educação, saúde e provinciais e governo municipal.

Por outro turno, cabe ressaltar o entendimento de que os autores foram bastante coerentes nos procedimentos, demonstrando os diversos procedimentos para a criação e validação da escala. Além disso, ao executarem Modelagem de Equações Estruturais (MEE) buscando outras escalas anteriormente validadas em outros estudos para medir a validade convergente, em que verificaram significativamente relacionados, alguns a nível de 1% e a maioria a 5% com outros construtos de liderança.

A partir dos resultados apresentados, observa-se que as três escalas analisadas foram utilizadas para mensurar itens bastantes diversos da governança pública. Chien e Thanh (2022) analisaram o impacto da governança na satisfação das pessoas em relação aos serviços públicos vietnamitas prestados a partir de uma escala governamental adaptada. A escala multidimensional compreendeu as dimensões de acessibilidade; procedimentos administrativos; ética e capacidade dos servidores públicos; resultados da resolução do procedimento; e recepção e tratamento de comentários, feedbacks e recomendações.

A escala utilizada por Khalid et al. (2016) teve por objetivo explorar o nível de boas práticas de governança no setor público da Malásia, utilizando-se também de uma escala modificada, desta vez do Instituto de Integridade da Malásia. A escala aplicada possuiu nove dimensões compreendendo aliança estratégica, planejamento estratégico, auditoria, sistema de

gerenciamento de risco, controle de fraude, desempenho de qualidade, recursos financeiros, gestão de recursos humanos e infraestrutura e instalações.

O último estudo analisado trabalhou a governança como uma das dimensões. Sendo a única escala criada, os autores buscaram desenvolver a ferramenta para fins de medição de quatro funções de liderança pública, sendo a liderança de governança de rede uma das quatro apresentadas.

O que se depreende é que os estudos apresentados abordaram diferentes aspectos da governança pública corroborando com a teoria apresentada inicialmente em que se evidenciou a abordagem ampla do termo “governança pública”, ratificando, portanto, que realmente se trata de um amplo grande guarda-chuva, vinculado a diversos conceitos e abordagens.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir das análises realizadas, contata-se que há poucos trabalhos que pesquisam acerca de utilização de escalas para medir o construto de governança no setor público a partir da estratégia de pesquisa utilizada, embora seja um tema de bastante interesse, e, portanto, faltam estudos empíricos sobre o assunto.

Este artigo buscou apresentar as pesquisas que utilizam escalas de medida para mensurar o construto “governança pública” no tocante à gestão administrativa. Conclui-se que o objetivo do artigo foi realizado com êxito no sentido de que se apresentou pesquisas que se utilizaram de escalas de medição para medir o construto “governança pública” relativamente à gestão administrativa, a partir dos critérios estabelecidos.

Os trabalhos analisados apresentaram, de maneira geral, compatibilidade com protocolos relativamente à criação de escalas, com algumas possibilidade de melhorias, possuindo algumas limitações de utilização.

Depreende-se que os resultados vão ao encontro do disposto na teoria sobre governança, ou seja, o termo é um conceito amplo, com diferentes possibilidades a depender da abordagem/instituição aplicada.

O tema se apresenta relevante para fins de comparação entre instituições, acrescentam às teorias de cunho qualitativo, além de proporcionar mais transparência e controle das boas práticas governamentais. Como futuro trabalho, sugere-se a criação de escala para mensurar a governança em setores específicos da administração pública brasileira, como gestão patrimonial, gestão de contratos de serviços – no sentido de que para se alcançar a governança na alta gestão de uma organização pública, todos os envolvidos abarcados por ela precisam trabalhar na mesma sinergia.

REFERÊNCIAS

- ALAM, Md Mahmudul; JOHARI, Razana Juhaida; SAID, Jamaliah. An empirical assessment of employee integrity in the public sector of Malaysia. **International Journal of Ethics and Systems**, 2018.
- CAVALCANTE, Mônica Clark Nunes; DE LUCA, Márcia Martins Mendes. Controladoria como instrumento de governança no setor público. **Revista de Educação e Pesquisa em Contabilidade (REPeC)**, v. 7, n. 1, 2013.
- CHIEN, Nguyen Ba; THANH, Nguyen Nghi. The impact of good governance on the people's satisfaction with public administrative services in Vietnam. **Administrative Sciences**, v. 12, n. 1, p. 35, 2022.
- CORREIO, Márcia Néa Oliveira Pascoal; DE OLIVEIRA CORREIO, Oderlene Vieira. Práticas de governança pública adotadas pela administração pública federal brasileira. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 11, n. 2, 2019.
- CRC/SC – Conselho Regional de Contabilidade. **Sobre a governança**. Disponível em: <<http://www.crcsc.org.br/pagina/view/41>>. Acesso em: 10 Jun. 2022.

DE 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**, v. 49, p. 1263-1290, 2015.

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

FAVERO, L. P., BELFIORE, P. P., SILVA, F. L. da; CHAN, B. L. (2009). **Análise de dados: modelagem multivariada para tomada de decisões**. Rio de Janeiro: Elsevier.

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.

HSIEH, Jun Yi; LIOU, Kuotsai Tom. Collaborative leadership and organizational performance: Assessing the structural relation in a public service agency. **Review of Public Personnel Administration**, v. 38, n. 1, p. 83-109, 2018.

IBGC - Instituto Brasileiro de Governança Corporativa. **Código das melhores práticas de governança corporativa**, BRASIL, 2015. 108 p. Disponível em: <<https://conhecimento.ibgc.org.br/Lists/Publicacoes/Attachments/21138/Publicacao-IBGCCodigo-CodigodasMelhoresPraticasdeGC-5aEdicao.pdf>>. Acesso em: 29 Jun. 2022.

KHALID, Maizatul et al. Empirical assessment of good governance in the public sector of Malaysia. **Maizatul, AK, Alam, MM, and Said, J**, p. 289-304, 2016.

KONG, Yusheng et al. The value of public sector risk management: An empirical assessment of Ghana. **Administrative Sciences**, v. 8, n. 3, p. 40, 2018.

RAMOS, Schirlei Stock; VIEIRA, Kelmara Mendes. Matriz LIMPE: proposta de ferramenta gerencial para mensuração da governança pública municipal. **Tecnologias de Administração e Contabilidade**, v. 5, n. 1, p. 30-53, 2015.

ROSE-ACKERMAN, Susan. What does “governance” mean?. **Governance**, v. 30, n. 1, p. 23-27, 2017.

SONI, Vivek et al. Digitizing grey portions of e-governance. **Transforming Government: People, Process and Policy**, v. 11, n. 3, p. 419-455, 2017.

TCU - Tribunal de Contas da União. **Referencial Básico de Governança: aplicável a órgãos e entidades da Administração Pública**, BRASIL, 2014. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/data/files/FA/B6/EA/85/1CD4671023455957E18818A8/Referencial_basico_governanca_2_edicao.PDF>. Acesso em 16 Jun. 2022.

TEIXEIRA, L. I. L.; ALMEIDA, A. J. B.; PAIVA, S. C. Q.; RODRIGUES, M. V. Governança em IFES do Nordeste: Concepção, Execução e Monitoramento da Gestão Estratégica. **Revista Organizações em Contexto**, v. 14, n. 28, p. 265-291, 2018.

TUMMERS, Lars; KNIES, Eva. Measuring public leadership: Developing scales for four key public leadership roles. **Public Administration**, v. 94, n. 2, p. 433-451, 2016.