

Análise comparativa do nível de qualidade da governança pública a partir dos recursos da tecnologia da informação e da comunicação (TIC)

Comparative analysis of the quality level of public governance from the information, communication and technology (ICT)

Roberto Sérgio do Nascimento¹

Dênis Andrade de Sá²

Edson da Silva França³

Ricardo Viotto⁴

RESUMO

A governança está intimamente relacionada à estrutura estatal disponível aos cidadãos e, ao mesmo que tempo, sugere como intenção retornar o Estado ao seu curso normal. Assim, o presente estudo tem por objetivo avaliar o nível de governança de determinado grupo de entes do Governo Federal, tomando como pressupostos o modelo de governança proposto pelo Tribunal de Contas da União (TCU). Foram eleitos três grupos de critérios (grupo I – Controle de Riscos e Controle Interno; grupo II – Auditoria Interna; grupo III – *Accountability*/transparência). A amostra tomou por base instituições federais sediadas no estado do Ceará e os resultados foram considerados satisfatórios devido à média em torno de 78%. O Banco do Nordeste (BNB) atingiu a maior pontuação (85%), enquanto a Universidade Federal do Ceará (UFC), a menor (69%). Evidenciou-se, ainda, tendência de resultado mais favorável aos órgãos da administração direta, quando comparados aos da administração indireta.

1 Doutor em Contabilidade. Professor da Universidade Federal do Ceará, auditor do Tribunal de Contas da União. E-mail: robertosn@tcu.gov.br

2 Contador pela Universidade Federal do Ceará. E-mail: robertosdn75@gmail.com

3 Especialista em Administração Pública e Contador pela Universidade Federal do Ceará. E-mail: edson-defranca@gmail.com

4 Especialista em Direito Civil e advogado. E-mail: ricardoviotto@yahoo.com

Palavras-Chave: Governança. Setor Público. Avaliação. Indicador.

ABSTRACT

Governance is intimately related to the state structure available to citizens, while suggesting how it intends to return the state to its normal course. The objective of this study is to evaluate the level of governance of a certain group of entities of the Federal Government, taking as assumptions the governance model proposed by the Federal Audit Office (TCU). Three groups of criteria were selected (Group I – Risk Control and Internal Control, Group II – Internal Audit, Group III – Accountability / Transparency). The sample was based on federal institutions based in the State of Ceará. The results were considered satisfactory due to the average result around 78%. The highest score managed to reach BNB (85%), while the lowest score achieved the CFU (69%). There was still a trend of a more favorable outcome to the organs of direct administration, when compared to those belonging to indirect administration.

Keywords: Governance. Public Sector. Evaluation. Indicator.

Recebido: 01-09-2018

Aprovado: 16-01-2019

1 INTRODUÇÃO

Independentemente de ser público ou privado, o que se busca por governança é eficiência. O tema tem encontrado muitos adeptos na academia, notadamente após o advento do movimento denominado *New Public Management (NPM)*, iniciado na década de 1980, que priorizou a melhoria da eficiência e eficácia da gestão pública em contraposição a características patrimonialistas e burocráticas dominantes nos Estados Modernos.

Entre as muitas propostas, além do combate à corrupção, o movimento enfatizou a *accountability* pública, transparência, participação

cidadã e governança. Entendeu-se que a *NPM* seria capaz de promover esses elementos condicionantes e, caso não fossem apresentados resultados satisfatórios, os incentivos de mercado baseados em procedimentos legais seriam utilizados para substituir aspectos como incompetência, corrupção, fraude e desperdício.

Transladado para o setor público, o termo *governança* ainda segue como conceito de difícil compreensão, devido à dificuldade de se delimitar o alcance e a extensão dos seus atributos. Bovaird (2005) evidencia que, embora seja considerado um conceito chave relativamente recente no domínio público, as preocupações que ele abarca são antigas.

Por outro lado, Bovaird e Loffler (2003) o explicam a partir dos processos como as coisas acontecem, enquanto Doornbos (2003) estuda as formas das estruturas estatais, com ênfase na *accountability*, democracia, descentralização e legalidade. No Brasil, o termo atende a um conceito de ordem legal (BRASIL, 2017) e representa “o conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vista à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade”.

Na atualidade, além da busca por novas maneiras de se governar, os instrumentos de tecnologia da informação e comunicação (TIC) estão sendo cada vez mais empregados visando aperfeiçoar o impacto do desempenho dos governos em termos de eficiência e governança (Lee; Lio, 2016). Nesse sentido, a internet e as ferramentas de comunicação instantânea (como as redes sociais, aplicativos e *e-mails*) têm se mostrado um importante instrumento devido à rapidez com que permitem o acesso a informação e processos administrativos.

Pela proximidade entre governança pública e internet, entende-se que haverá um sensível upgrade nas variáveis transparência e *accountability* no setor público. Considerada como uma dimensão desta, aquela ganhou relevância sob o prisma normativo e por aumentar a confiança,

reduzir a corrupção etc. Além do simples acesso à informação e evidenciação dos dados do setor público, a transparência tem assumido significação multidimensional, dadas as acepções positivas e negativas que carrega (Mabillard; Zumofen, 2016).

Por sua vez, a expressão *accountability* também não reside em fácil compreensão, devido principalmente a seu sentido nos países de cultura anglo-saxônica, quando trasladada aos demais países do mundo. Para os fins do presente trabalho, adequa-se muito bem a abordagem de Hood (2007), que relaciona seu entendimento ao dever de um indivíduo ou organização em responder sobre a forma como conduziu determinada situação.

Vê-se, portanto, que os vocábulos *governança*, *transparência*, *accountability* e *internet* apresentam alto poder de conexão e possibilitam os mais variados estudos. Desta feita, questiona-se se é possível avaliar o nível de governança de instituições públicas a partir da *internet*, visto que, no Brasil, cada vez mais há uma maior acessibilidade aos canais de informações propostos na *web*. As páginas oficiais dos órgãos e instituições governamentais podem, portanto, ser uma excelente ferramenta de diminuição de assimetria informacional em relação aos *stakeholders*, aproximando cidadãos dos seus governantes.

Como objetivo geral, pretende-se examinar o nível de governança de órgãos e instituições oficiais a partir de informações divulgadas nas suas páginas oficiais na *internet*. Como objetivos específicos, pretende-se: a) verificar se os órgãos e instituições do governo federal estão utilizando a *internet* como instrumento de melhoria da governança pública; b) analisar comparativamente os diferentes níveis de governança de estrutura da administração pública federal (administração direta e indireta) e identificar as estruturas melhores posicionadas; c) identificar que critérios estão sujeitos aos maiores e menores níveis de governança.

O trabalho foi dividido nas seguintes seções, além da presente introdução: referencial teórico no qual serão abordadas as principais questões

sobre governança, avaliação de indicadores e divulgação de informação pela *internet*; metodologia na qual se discorrerá do método de pesquisa a ser empregado e identificação das variáveis de estudo; análise e discussão de resultados, com o exame das constatações alcançadas e, por último, as conclusões evidenciadas.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

A literatura evidencia várias gerações de reformas na administração pública. Uma das que mais ganhou notoriedade foi denominada pelos teóricos como *New Public Management (NPM)* e eclodiu na década de 80 com várias proposições. Defendia-se, entre outros aspectos, a melhoria da eficácia e eficiência dos processos públicos, tendo como parâmetro padrões de mercado.

A *NPM*, em síntese, propugnava uma ruptura com o tradicional modelo burocrático e hierárquico da administração pública para outro mais gerencial, competitivo e adepto a inovações – inclusive mediante recursos da tecnologia da informação e comunicação (TIC) – com alteração estrutural nas prestações dos serviços públicos e do modo de quem os executava (LIGOURI; STECCOLINI; ROTA, 2018).

As versões, por assim dizer – as mais dramáticas – foram levadas a cabo na Nova Zelândia e no Reino Unido. Tais modelos foram questionadas em muitos países e desde o final do ano 2000 geraram debates acerca do impacto e do destino da *NPM* e se haveria uma pós-*NPM* (Christensen; Laegreid, 2011).

Diversas questões foram levantadas acerca de uma possível ineficácia da *NPM*, a exemplo de Bovaird e Loffler (2003), que destacam que havia situações não solucionáveis por parte do setor público e, inclusive, por parte daquelas instituições consideradas mais eficazes na prestação dos

serviços públicos. Neste sentido, enfatizou-se como limitações da *NPM* (BAO *et al.*, 2013) – entre a metade das décadas de 1980 e 1990 – a atribuição de papel consumerista aos cidadãos, escândalos de desempenho do Governo e a necessidade de sustentabilidade a longo prazo das políticas econômicas, sociais e ambientais que exigiam o alinhamento das estratégias dentro e fora do governo. Tal exposição possibilitou o crescimento de outros aspectos relacionados à administração pública, a exemplo da governança como uma delas.

A origem do termo governança, de acordo com Ahmad e Ali (2011), está associada à palavra grega *Kybernesis*, que significa pilotagem. Bovaird (2005) destaca que, apesar de ser um conceito novo, as preocupações a ele inerentes são antigas, corroborando de certa forma com a origem da palavra.

No entanto, a governança não tem suas origens fincadas propriamente no setor público. Pelo contrário, primeiro foi notada no ambiente corporativo e em face do surgimento de comissões junto aos países, com vistas a normatizar o tema (*Relatório Cadbury* em 1992 no Reino Unido, *Relatório Dey* em 1994 no Canadá, *Relatório AFG-ASFFI* na França em 1999 e o *Painel Sobre Governança Corporativa* na Alemanha em 2000). Depois, migrou para o governo.

No setor público, o emprego do termo está associado a gerações de reformas. Na primeira, o Banco Mundial (2018) deu o pontapé inicial difundindo as ideias centrais. Declarou que governança significava a maneira como o poder é exercido na administração dos recursos econômicos e sociais de um país. Tais conotações foram coerentes com a ascensão da estrutura neoliberal pelo mundo afora que defendia a abertura do setor público à iniciativa privada.

A segunda geração de reformas enfatizou o conceito “boa governança”. Também em consonância com o Banco Mundial, incluiu noções de democracia, tais como transparência, *accountability* e participação, as

quais foram fundamentais na instituição das reformas.

A terceira geração introduziu a ideia de nova governança pública. Com base nas críticas feitas em relação à *NPM* e nas fases anteriores de implementação da governança, Bao *et al.* (2013) destacaram três aspectos enfatizados pelo movimento: promoção do bem comum maior por parte dos governos, ênfase na implementação de acordos com um maior número de *stakeholders* que podem interferir negativamente em ações públicas e criação de um bem público como resultado da coprodução entre público, privado e terceiro setor.

Apesar da evolução das terminologias, o vocábulo continua impreciso e ensejando diversas aproximações, o que possibilitou, paradoxalmente, que se tornasse mais aceito por uma ampla gama de países. No Canadá (ALLEN *et al.*, 2001), o conceito inicialmente envolveu *accountability* e participação cidadã. Posteriormente, incluiu instituições democratas, setor público e direitos humanos, enquanto que o Banco Mundial elegeu as dimensões voz e *accountability*, estabilidade política/ausência de violência, eficácia do governo, qualidade regulatória, Estado de direito e controle da corrupção (BANCO MUNDIAL, 2008).

Teóricos como Brière, Jobert e Poulin (2010) chegaram a declarar que com o passar do tempo tornou-se evidente que o real problema da governança não se encontrava no conceito, mas na aplicação de seus fundamentos. O entendimento dos autores reside que nas chamadas economia em desenvolvimento, o termo governança pública está intimamente relacionado à associação de esforços entre Estado e os que fazem parte da sociedade.

Neste diapasão, a ONU (2007) alertou quanto ao uso de padrões estándares de administração que foram considerados fundamentais para o desenvolvimento da gestão pública. A avaliação mediante indicadores permite estabelecer uma ideia sobre a atuação das atividades diárias a favor da demanda coletiva, tomando-se em consideração diferentes pers-

pectivas, como o grau de distribuição dos recursos investidos, resultados alcançados, satisfação dos usuários e deficiências demonstradas.

No Brasil, o Tribunal de Contas da União (TCU) adotou a metodologia de indicadores para avaliar o sistema educacional de ensino superior. Em nível internacional, tem-se o IDH da ONU, o *Worldwide Governance Indicators (WGI)* do Banco Mundial, o *Quality of Life (Qol)* da Comissão de Auditoria do Reino Unido e o Índice de Percepção da Corrupção (IPC) da Transparência Internacional. Todos, de alguma forma, buscam mensurar desempenhos no setor público.

Na literatura, há bons exemplos da multiplicidade de características atribuídas à governança à semelhança de Birner e Wittmer (2006), que sugerem mecanismos de coordenação, acordos hierárquicos e mercado. Por sua vez, Ayhan e Ustuner (2015) defendem a adoção das seguintes perspectivas: voz e *accountability*, controle da corrupção, eficiência governamental, instabilidade política e violência, carga regulamentar e Estado de direito.

No país, o TCU (BRASIL, 2016) adotou conjunto de critérios próprios: centro de governo, sociedade e Estado, políticas públicas, entes federados e esferas de Poder, corporativa/organizacional e intraorganizacional (aquisições, TI, pessoas etc.). Nascimento (2012), ao estudar a relação entre corrupção e governança, destacou como fatores impeditivos quanto ao avanço da primeira: *accountability*, Estado de direito, controle da corrupção e estabilidade política, enquanto que Mello e Slomski (2010) estruturaram índice de governança eletrônico a partir da categorização de 5 agrupamentos (conteúdo, serviços, participação cidadã, privacidade e segurança, usabilidade e acessibilidade) coletados a partir de informações em *sites*.

Portanto, o que se conclui da literatura citada anteriormente é que a governança é multifacetada, não encontrando consenso entre os estudiosos. Neste sentido, para a realização do presente trabalho, propõe-se que

seja discorrido sobre aqueles atributos com maior aceitação na academia: *accountability*, Estado de direito, participação cidadã e controle da corrupção.

O primeiro atributo, a *accountability*, possui diferentes acepções ao redor do mundo (MULGAN, 2000; Pezzani, 2000; Valotti, 2000), sobretudo em razão da dificuldade da transposição dos padrões e cultura do sistema anglo-saxônico para os demais sistemas legais.

Em livre tradução, o termo assumiu no Brasil o dever de prestar contas, à semelhança de sistemas provenientes de países latinos (Portugal, Espanha, Itália e França) baseados no Direito Positivo (civil law), em contraposição ao modelo de origem anglo-saxônica (Reino Unido, Estados Unidos, Austrália, Nova Zelândia e Canadá) fundado em costumes (*common law*).

As principais diferenças entres esses 2 modelos, segundo Reginato (2008), reside, no primeiro, na prevalência do orçamento sobre a contabilidade, forte sistema legal, ênfase na autorização da despesa e no fluxo financeiro das receitas com tendência ao regime de caixa. No segundo, enfatiza-se o princípio da competência, a apresentação de resultados e posição financeira, aferição de custos e qualidade dos serviços públicos, preponderância da eficiência e responsabilidade por parte dos gestores.

Bolívar *et al* (2012), Howlett (2004) e Kickert (2007) enfatizam ainda que, a depender dos estilos de administração utilizados (anglo-saxônico – cultura participativa x países da Europa continental – cultura baseada em sistemas impositivos), tais práticas podem, inclusive, afetar a transparência pública; o primeiro, de forma mais positiva; o segundo, com uma intensidade menor. Na visão de Bryson, Crosby e Bloomberg (2014) e Greco, Sciulli e D’Onza (2015), esses modelos deveriam ser combinados entre si visando ao fortalecimento da transparência governamental.

No contexto de governança, a ideia de Estado do direito (segundo atributo) está relacionada com a eficácia e previsibilidade do poder

judiciário e a obrigatoriedade do cumprimento dos contratos (NANDA, 2006). De acordo com o Banco Mundial, sua compreensão se define como a conjugação de fatores que podem ser valorados em termos de confiança, aplicação das regras da sociedade e, especialmente, pelo funcionamento da polícia e dos tribunais contra o crime e a violência (BANCO MUNDIAL, 2008).

O terceiro atributo – participação cidadã – reside em incluir cada vez mais atores da sociedade no processo de avaliação dos gestores governamentais, por se entender que a ampliação das relações horizontais entre a administração pública e seus cidadãos é uma condição essencial para a melhoria da eficiência institucional. Entender que fatores impulsionam a participação dos cidadãos ainda é uma incógnita, daí a multiplicidade de estudos que buscam compreender que fatores são capazes de incentivá-la: queixas e privações, obrigação moral, realização, identidade coletiva e fatores estruturais (Lyhne, 2018), recursos da tecnologia da informação e comunicação (Wagner; Vogt; Kabst, 2016), existência de instituições de abrangência nacional e partidos políticos (Irvin; Stansbury, 2004).

O quarto atributo da governança – controle da corrupção – é um dos elementos mais sensíveis nas sociedades modernas, não obstante o tema remontar a Platão a.C. Acerca da compreensão do fenômeno, também não há consenso devido à multiplicidade de causas e efeitos, bem como o impacto que produz nas mais diversas áreas: social (Zaloznaya, 2014); cultural, histórica (Angeles; Neanidis, 2015), sociológica, antropológica, organizacional, política e econômica (Pillay; Kluvers, 2014; Jancsics, 2014).

Um dos conceitos mais difundidos reside na acepção propagada pelo Banco Mundial que põe o setor público no centro das atenções em razão do uso das benesses públicas para uso privado, muito embora a evolução da discussão sobre o tema tenha posicionado o setor privado também no epicentro do fenômeno.

Kis-Katos e Schulze (2013) parecem adotar uma das posições mais

conciliadoras e corretas ao declararem que a corrupção é aquilo que é percebido pelos países. Logo, é variável de um país para outro.

Neste sentido, Graaf (2007) apresenta, como possível explicação para o fenômeno, a seguinte assertiva: corrupção é o que é em virtude do momento e do lugar onde ocorre. Seguindo esta mesma linha, Collier (2002) menciona que o conceito de corrupção possui uma certa relatividade cultural, cujo significado se fundamenta nas diferenças das percepções que existem em diversas culturas. Segundo o autor, essa contingência associada ao elemento cultura reside no argumento de muitos analistas que recomendam que o modelo prescritivo europeu de combate à corrupção não pode trasladar-se aos países da América Latina, África ou Ásia, dadas as especificidades e circunstâncias particulares.

Dados os atributos do fenômeno, vários estudos, como o realizado por Dimant e Tosato (2018), têm se dedicado a apresentar instrumentos objetivando o controle da corrupção a partir do binômio causa e efeito determinantes. Não obstante, esta tarefa tampouco se tem demonstrado fácil, devido à comunidade científica considerar como possíveis causas os fatores mais variados possíveis.

Autores citam fatores oriundos de variáveis econômica, sociocultural e política, como mencionado anteriormente, enquanto outros (Angeles; Neanidis, 2015) utilizam a variável histórica para justificar a origem da corrupção, associando-a mesmo como um fator da herança colonial. De acordo com Jancsics (2014), isto só comprova que faltam aos modelos explicativos de combate à corrupção uma comunicação interdisciplinar, visto serem construídos de forma isolada uns dos outros, preservando a ótica da ciência sobre a qual se fundamentou.

Neste sentido, estudos (BRUNETTI; WEDER, 2003; PERSSON *et al.*, 2003; FISMAN; GATTI, 2002) citam como possíveis causas a ausência ou a pouca consolidação do desenvolvimento econômico, direitos políticos, nível de educação, regulação dos mercados, abertura do comércio,

fragmentação do espírito linguístico, liberdade de informação, circulação de jornais, instabilidade política, descentralização ou federalismo, interrupção da democracia etc.

Na atualidade, houve uma ampla divulgação do uso dos recursos da TIC para as mais diversas finalidades. O emprego de meios tecnológicos a favor da governança pública vem se tornando um importante avanço nas políticas de aproximação e interação com os cidadãos, à semelhança das experiências na Suíça (Löfgren, 2007), Quênia (Ochara, 2010) e Sérvia (Paroski; Zora; Surla, 2013).

Com o emprego da TIC em prol da governança, surge o termo *e-governance*, ou a maneira pela qual instrumentos tecnológicos (*internet*, *e-mail*, *intranet*, redes sociais etc.) são utilizados pelo governo para fortalecer sua interação com os cidadãos e atores sociais, visando a solução de problemas coletivos da sociedade (Milakovich, 2012). Em prol destes recursos, Lee e Lio (2016) defendem que as TIC atuam de forma positiva sobre os cidadãos, tendo em vista que são conquistados pelo rápido acesso, quantidade de dados que disponibilizam e pela interação que promovem.

De acordo com *Stockemer* (2013), o *e-governance* não se limita somente à aproximação com os contribuintes; há outros atributos que saem fortalecidos por alavancar a qualidade da governança pública, notadamente a *accountability* e a transparência. Apesar de se reconhecer esses atributos e vantagens potenciais das ferramentas para governança, o uso ainda é limitado (Mergel; Bretschneider, 2013). De acordo com *Meijer* (2015), os governos deveriam conhecer as barreiras (à etapa da fase do modelo de inovação, se relacionada ao governo ou aos cidadãos, de ordem estrutural e cultural) que impedem o *e-governance* para tentar desenvolver modelos de implantação consistentes.

3 METODOLOGIA

O trabalho efetiva-se pelo método dedutivo. Mezzaroba e Monteiro (2003) asseveram que o método dedutivo se embasa na lógica que deve estar presente na consideração das proposições para que não haja fuga da validade da conclusão.

Através de estatística descritiva, espera-se verificar as probabilidades que se apresentaram ao nível de governança nos relatórios disponibilizados pelos órgãos em questão, ou seja, se ocorreram observações que aproximaram o dado final da realidade, ponderando-se a margem de erro possível. Gil (2008) afirma que a consideração das explicações obtidas mediante a utilização do método estatístico não implica em conclusões que são absolutamente verdadeiras, mas dotadas de boa probabilidade de serem verdadeiras.

A abordagem do problema foi pautada em uma pesquisa explicativa porque objetivou identificar os fatores que levam à determinada situação representativa do contexto que se busca, isto é, se há ou não boa governança no órgão estudado.

A pesquisa foi desenvolvida em procedimento misto, tanto bibliográfico quanto documental. Bibliográfico devido ser elaborada a partir de material já publicado e documental, pois se valeu de materiais oficiais, em especial de relatórios de gestão divulgados pelos entes selecionados. Daí porque se avalia ser a presente pesquisa de natureza qualitativa.

Como universo para realização da pesquisa, tem-se os órgãos federais no estado do Ceará. Como amostra, selecionou-se aqueles com maior execução orçamentária, tendo por parâmetro a administração direta e indireta do governo federal. Como base este critério, resultaram 3 órgãos da administração direta (Justiça Federal, TRE/CE e TRT/CE) e 3 da indireta: Universidade Federal do Ceará (UFC), Departamento nacional de obras contra as secas (DNOCS) e Banco do Nordeste do Brasil (BNB).

A formulação do questionário teve por base o estudo sobre governança no setor público realizado pelo TCU⁵, o qual se encontra estruturado em perspectivas. Para cada uma delas foi extraído um critério de forma aleatória para fins de análise, tendo sido selecionados: Grupo 1 – Controle de riscos e controle interno; Grupo 2 – Auditoria interna; e Grupo 3 – *Accountability* e transparência, perfazendo um total de 15 questões.

Para a organização das perguntas, foi empregada escala do tipo *Likert*, com 5 pontos, sendo 1 o de menor intensidade ou concordância e 5, o oposto. Estruturado o questionário, os pesquisadores coletaram os dados diretamente das páginas oficiais dos entes selecionados para avaliação do nível de governança com base nas informações por eles publicados, aplicando um questionário de avaliação para cada órgão ou entidade.

O nível de governança em termos percentuais restou assim distribuído. Para cada grupo de perguntas, o resultado leva em consideração o valor máximo a ser alcançado pelo grupo, ou seja, 25 pontos (5 perguntas x 5 do *score* máximo). Para o conjunto das respostas (grupo I, II e III), o percentual é obtido a partir de 75 pontos (25 x 3), que é o valor total da bateria de critérios.

Considera-se que o estudo seja relevante devido aos seguintes aspectos. Primeiro, em razão da avaliação do nível de governança a partir de um conjunto de organizações públicas com diferentes missões (voltadas para atividade lucrativa, descentralizadas da administração central e investidas em ações próprias de governo). Segundo, o uso da *internet* como instrumento de avaliação de resultados. Além de evidenciar o nível de governança de cada uma daquelas estruturas públicas, é posto em evidência se os critérios eleitos pelo órgão de controle externo federal são adequados para a formação de um indicador de governança, revelando importantes aspectos relacionados ao *disclosure* e à transparência públicos.

5 Disponível em: www.tcu.gov.br

4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

O estudo trata da avaliação do nível de governança de determinado grupo amostral formado por órgãos públicos federais da administração direta e indireta com base em informações coletadas diretamente da *internet*, a partir de dimensões selecionadas de estudo realizado pelo TCU. Entende-se que o estudo é positivo por avaliar o avanço da governança pública no país e revelar a tendência da implementação dos critérios eleitos.

A Tabela 1 evidencia os critérios selecionados e organizados: Grupo I, II e III, que contemplam 15 perguntas, bem como as organizações objeto do estudo (BNB, DNOCS, TRE/CE, Justiça Federal/CE, TRT/CE e UFC).

De antemão, importa destacar que todos os órgãos e instituições obtiveram percentuais acima de 50% tanto em termos individuais, quanto por grupos (I, II e III). As pontuações dos destes variaram de 60% a 96%, coincidentemente em um mesmo grupo I (Controles de riscos e controle interno) e, entre os órgãos e instituições, a pontuação foi do mínimo de 69% (UFC) ao máximo de 85% (BNB). Em termos médios entre os grupos, o indicador mais elevado (81%) se encontra no grupo III (*Accountability* e transparência), enquanto o de menor percentual (76%), no grupo II (Auditoria interna).

A análise do desvio padrão permitiu observar o nível de homogeneidade entre os grupos e identificar aqueles cujos critérios ainda não se encontram devidamente incorporados à cultura dos entes analisados. Assim, o grupo que apresenta maior heterogeneidade é o primeiro (Controle de Risco e Controle Interno) e o de menor, *Accountability* e Transparência.

Comparando-se as duas estruturas (administração direta versus indireta), os resultados demonstram tendência de homogeneidade dos procedimentos de governança favorável à primeira (5,3 DP) em detrimento da segunda (6,03 DP). Frise-se neste resultado que a melhor e a pior pontuação foram apresentadas pelo BNB e pela UFC, respectivamente, ambos

da administração indireta.

Mesmo que a diferença entre os desvios padrões entre ambas estruturas tenha se demonstrado pequeno, a posição é contrária em relação ao grupo representativo das organizações, cujo objetivo é o lucro e/ou possua maior independência funcional (como é o caso da administração indireta). Em outras palavras, o resultado vai de encontro a um dos objetivos específicos formulados no início do trabalho de que o nível de governança da administração indireta seria superior ao da direta.

A seguir, tem-se o exame dos resultados para cada ente avaliado.

4.1.1 Banco do Nordeste do Brasil

Com base no nível de governança do BNB, denota-se que a instituição possui cultura de avaliação de riscos e controle dos mesmos por atingir 96% dos critérios avaliados. O único item que não obteve nota máxima foi resultante da não apresentação de indicadores consolidados sobre essa questão. Com relação à auditoria interna, o percentual de atendimento das questões foi de 84% em razão da necessidade de que os auditores detenham habilidades necessárias para o desempenho das operações e de que os pareceres de auditoria interna avaliem a confiabilidade das informações prestadas, a regularidade das operações subjacentes e o seu desempenho. No que concerne à *accountability* e transparência, tem-se o menor percentual de aproveitamento sobre o que foi indagado, na ordem de 76%. Os resultados deste grupo não foram favoráveis, sobretudo, pela condição de instituição financeira de fomento do governo federal para toda a Região Nordeste e trabalhar na alocação de recursos financeiros em diversos programas federais. Mesmo assim, destacou-se com o maior nível de governança das organizações avaliadas com o percentual geral de 85% ou 64 pontos, dos 75 pontos previstos.

Tabela B1 - Avaliação da Qualidade de Governança em Termos de Administração Pública Federal

PARÂMETROS DE GOVERNANÇA	Escala/Notas/Grupos						
	Adm. Indireta			Adm. Direta			Barr. PNH
	BNS	DNOCs	LFC	TRECE	JFICE	TRECE	
Grupo I - Controle Interno e Controle Externo							
Escala Livre (0-6)							
Q1 O órgão/instituição possui estrutura de controle mais desenvolvida;	5	4	5	5	5	5	0,4
Q2 A gestão financeira e controle interno é parte integrante das práticas organizacionais;	5	4	5	5	5	4	0,3
Q3 Há integração de sua estrutura e atividades de controle interno e do plano de controle externo, a fim de assegurar que sejam efetivos e se apoiem mutuamente organizacionalmente;	4	3	5	5	5	3	3,0
Q4 Há integração entre os mecanismos de controle com foco em suas práticas de controle organizacionais e procedimentos operacionais, como: controle, conformidade, compartilhamento de informações;	5	3	3	3	3	3	3,0
Q5 Há integração entre os controles internos para todos os setores da instituição;	5	5	3	5	5	4	3,3
Somatório pontos (S)							
	24	17	17	23	23	15	3,3
Máximo (M)							
	30%	60%	60%	60%	60%	60%	7,0%
Desvio padrão							
	0,4	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2	1,6
Média							
	30%	60%		3,6			
Grupo II - Controle Interno							
Escala Livre (0-4)							
Q6 Há estrutura de controle desenvolvida em estruturas internas com foco nos aspectos de controle, integridade e transparência da administração;	5	4	4	5	5	3	0,2
Q7 Há clara definição de normas e procedimentos adotados dentro de estruturas orgânicas e de controle interno;	5	3	3	3	3	3	3,3
Q8 Há clara definição de normas de controle em estruturas de controle interno de que se aplicam aos demais controles internos e públicos e outras competências relacionadas para o cumprimento eficaz dos controles;	3	3	4	3	3	5	3,3
Q9 As atividades de controle interno são realizadas de forma integrada com as demais atividades de controle interno e público;	5	5	3	5	3	5	3,0
Q10 Há uma estrutura de controle interno desenvolvida em estruturas de controle interno e público, em paralelo às estruturas internas públicas, visando a complementaridade das informações primárias, a regularidade das operações e a transparência e integridade das operações;	3	5	5	5	5	3	3,0
Somatório pontos (S)							
	23	20	16	18	18	18	23,8
Máximo (M)							
	60%	60%	60%	70%	70%	70%	70%
Desvio padrão							
	1,1	0,7	0,5	0,6	0,6	0,6	1,1
Média							
	30%	60%		3,9			

Fonte: elaboração própria a partir de [2018].

Tabela B2 - Avaliação da Qualidade de Governança em Termos de Administração Pública Federal

PARÂMETROS DE GOVERNANÇA	Escala/Notas/Grupos						
	Adm. Indireta			Adm. Direta			Barr. PNH
	BNS	DNOCs	LFC	TRECE	JFICE	TRECE	
Grupo III - Accountability e Transparência							
Escala Livre (0-6)							
Q11 Uma vez publicado o relatório periódico dos sistemas de governança e de controle, os mesmos guardam correspondência com o relatório de gestão e com os princípios de accountability;	3	4	5	5	5	3	1,6
Q12 Há reconhecimento claro e transparente de responsabilidade das partes interessadas, adotado no e sigilo, sobre estratégias, no âmbito da lei;	5	5	4	5	3	5	0,8
Q13 Os relatórios contendo as decisões do órgão de Controle Interno são enviados ao conhecimento das partes interessadas de forma periódica;	5	3	3	3	5	5	3,6
Q14 Há uma clara estratégia integrada de Accountability pela implementação de governança que se pratique no órgão, Ou seja, na correspondência entre governança e período de publicação;	3	5	4	5	5	5	0,8
Q15 O conceito de Accountability é devidamente disseminado a todos os setores e setores sobre forma de prestação de governança;	3	5	3	5	3	3	3,0
Somatório pontos (S)							
	19	20	19	23	21	19	24,2
Máximo (M)							
	70%	80%	70%	67%	60%	70%	61%
Desvio padrão							
	1,1	1,1	0,8	0,7	1,1	1,1	1,1
Média							
	57%	60%		5,7			
RESULTADO GERAL							
ADM. INDIRETA							
ADM. DIRETA							
TOTAL							
S (A + B + C)							
M (A + B + C)							
Desvio Padrão							
Média							

Fonte: elaboração própria a partir de [2018].

4.1.2 Departamento nacional de obras contas as secas (DNOCS)

Em relação ao DNOCS, o primeiro impacto de ordem negativa percebido residiu no fato do relatório de gestão 2015 não estar disponível na *internet*. Em razão disto, a pesquisa utilizou como parâmetro o relatório de 2014. No tocante ao grupo representativo do controle de riscos e controle interno, apurou-se um índice de aproveitamento de 68%, o menor entre os 3 grupos analisados. Não obstante, os resultados demonstraram tendência satisfatória entre os critérios com a maioria das pontuações na escala *Likert* a partir de 4, restando atentar, somente quanto à necessidade de consolidar indicadores para a gestão de risco e para o sistema de controle interno. Para os grupos seguintes (II e III), houve a obtenção de pontuações semelhantes, na ordem de 80%. No que consiste o grupo II (Auditoria), ressentiu-se de uma maior clareza da capacidade dos auditores para o desempenho das suas atribuições e os pareceres da auditoria interna avaliarem a confiabilidade das informações prestadas, a regularidade das operações subjacentes e o seu desempenho. No terceiro tópico pesquisado (*accountability* e transparência) obteve-se um percentual de 80% sobre o esperado. Em todos os grupos, este foi o único no qual se atribuiu pontuação na escala de 1, referente à falta de informações acerca da divulgação dos relatórios do controle externo. Por outro lado, concentrou a maioria dos itens com pontuação 5 e somente uma ou outra com 4 pontos, alusiva ao quesito relatórios de governança estar em conformidade com a legislação vigente e com os princípios de *accountability*. Avaliou-se que o nível geral de governança pode ser considerado satisfatório por haver atingido 57 pontos ou 76% dos critérios pesquisados.

4.1.3 Tribunal Regional Eleitoral do Ceará (TRE/CE)

O TRE/CE obteve a segunda melhor pontuação no nível de governança analisada (84% ou 63 pontos), destacando-se por ser órgão da ad-

ministração direta. Outro aspecto que chama atenção reside na pontuação entre os grupos: maior para *accountability* e transparência (92%) e menor para auditoria interna (76%). O grupo I alcançou pontuação de 84%, o que denota sensibilidade ao tema, situação condizente quando se analisa os critérios dos grupos em termos de desvio padrão. Examinando-se individualmente os três grupos, as menores pontuações se referiram aos seguintes critérios (grupo I, II e III, respectivamente): divulgação de relatórios considerando riscos de outras instituições, conhecimentos declarados da habilidade dos auditores e divulgação dos relatórios do controle externo.

4.1.4 Justiça Federal do Ceará (JF/CE)

O órgão se sobressaiu em razão de participar do grupo da administração direta com a terceira maior pontuação (81%) entre as organizações pesquisadas, bem como em razão do grupo III pontuar de forma igual ao grupo I (84%). Todavia, em análise do desvio padrão entre os grupos, observa-se que o resultado é favorável ao grupo II e III, dando ênfase de que o grupo III se encontra mais sedimentado na cultura brasileira. No tocante à comparação das pontuações entre os grupos I, II e III, observa-se que é uma constante as instituições não divulgarem os relatórios do controle externo sobre suas atribuições e não se preocuparem com os riscos gerados sobre outras instituições. Em relação ao grupo III, necessita-se reforçar o conceito de *accountability*, tanto em termos de comprometimento com a organização e partes interessadas, quanto internamente entre setores e demais unidades administrativas. Em termos gerais, o órgão superou a média do nível de governança das instituições analisadas em torno de 78%.

4.1.5 Tribunal Regional do Trabalho (TRT/CE) e Universidade Federal do Ceará (UFC)

Quanto aos dois últimos órgãos pesquisados, um faz parte da administração direta (TRT/CE) e outro da indireta (UFC), evidenciando que nem sempre o maior nível de liberdade administrativa é condizente com um maior nível de governança. Deve-se frisar que o desempenho apurado como nível de governança em ambos os casos ficou abaixo da média do grupo das instituições analisadas (58 pontos). Eis que, enquanto o TRT/CE logrou 53 pontos, a UFC obteve 52 pontos. O exame com base no desvio informa que os critérios pontuados pela UFC são mais heterogêneos que aqueles do TRT/CE, o que permite afirmar que os ajustes deverão ser mais intensos junto à universidade. Em relação àquele, a menor pontuação foi atribuída ao grupo I (60%), enquanto que os demais grupos alcançaram a mesma pontuação (76%), sendo mais homogêneo o desempenho do grupo II em comparação ao grupo III, situação considerada anômala pelos motivos anteriormente expostos. Já em referência à UFC, a menor pontuação foi atribuída ao grupo II (64%), tendo o melhor desempenho sido atribuído ao grupo III (76%), como uma constante entre os grupos. À exceção do item referente aos pareceres avaliarem a confiabilidade das informações prestadas, todos os demais critérios do grupo II necessitam de ajustes.

De uma maneira geral, os resultados foram considerados satisfatórios, haja vista a ocorrência de índices superiores a 75%, o que vem a confirmar a assertiva de que, para o dimensionamento da qualidade da governança, é mais importante a compreensão das variáveis que a envolve, portanto, dos seus fundamentos (BRIÉRE; JOBERT; POULIN, 2010), do que propriamente seu significado. Esse resultado foi corroborado pelo resultado médio muito similar entre os grupos, ou seja, em torno de 58,3 pontos ou 78%, enfatizando o equilíbrio obtido pelos parâmetros analisa-

dos (mínimo de 76% e máximo de 81%). O grupo de melhor resultado foi o terceiro (24,2 pontos), seguido pelo primeiro (23 pontos) e, em última posição, o segundo (22,8 pontos).

O resultado do grupo III evidenciou o melhor posicionamento (81%) e sugere que a imposição do dever de prestar contas contido no texto constitucional vem se consolidando em relação aos entes selecionados (que compõem a administração pública federal brasileira), justificado pela sedimentação da prestação de contas no país ocorrida a partir do advento da Constituição Federal de 88 (art. 70). Isto confirma a origem legal como sendo um dos fortes elementos existentes na estrutura brasileira de prestar contas, resquício do sistema de direito positivo (civil law) trazido pelos colonizadores europeus (REGINATO, 2008). A associação intencional do estudo entre *accountability* e transparência sugerida por Bolívar *et al.* (2012) espera produzir efeitos positivos na segunda variável face ao fortalecimento da *accountability*, bem como diminuir a propagação da corrupção entre os órgãos da administração pública, como destacado por Nascimento (2012).

Conquanto a imposição de ordem constitucional se aplique de maneira indistinta à toda administração pública (*lato sensu*), os resultados demonstram tendência favorável aos órgãos que compõem a administração direta, cuja explicação advém da proximidade destes com o sistema legal público vigente no país e no maior acompanhamento histórico das ações destes por parte dos órgãos de controle interno e externo da União. Como parâmetro de governança, os valores logrados pelo grupo III sugerem desempenho satisfatório das medidas avaliadas, mais ainda quando se observa a pontuação similar entre os itens que compõem o grupo analisado, variando entre 22 e 27 dos 30 pontos possíveis, o que ratifica mais uma vez a consolidação das práticas de *accountability* e transparência. Entretanto, o exame pontual das estruturas de governança, a partir do olhar individualizado dos entes analisados, exige uma maior atenção em relação

aos resultados com percentual de 76% (BNB e TRT/CE). Notadamente, a primeira entidade chama mais atenção, visto que se esperava um maior nível dos atributos examinados, dada a sua condição de instituição financeira e de ser uma organização ligada ao mercado financeiro.

No que se refere ao grupo I, o resultado também se apresentou satisfatório, atingindo a cifra de 77% dos itens avaliados, conquanto menos pontuado que o grupo III. Embora a gestão de risco seja ainda um atributo recente na administração pública brasileira e represente a capacidade do Estado identificar e enfrentar desafios e riscos internos e externos (BRASIL, 2016), os valores relevam tendência favorável em relação à administração indireta, não obstante haja uma falta de homogeneidade entre os esforços dos seus entes integrantes. As menores pontuações, por sua vez, também são coerentes com o momento atual da sistemática da administração brasileira, eis que o tema ainda é recente no âmbito do governo federal, sobretudo em referência às entidades que não possuem práticas voltadas para atividades econômicas (administração direta, autarquias e fundações). Avalia-se que as mudanças que se fazem necessárias dependem muito mais de alterações pontuais na cultura organizacional (poder discricionário) dos entes envolvidos do que, propriamente, de exigências legais, cujos comportamentos devem se voltar para um mapeamento claro do sistema de entrega das prioridades governamentais (objetivos esperados, identificação de papéis e responsabilidades, detecção de riscos e vulnerabilidades que podem afetar o alcance de resultados). Sob esta ótica – a da alteração de parâmetros de ações de forma voluntária –, embora o desempenho tenha sido melhor em relação à administração indireta, fato evidenciado em parte pelo desempenho do BNB (96%), o exame dos participantes da administração direta (TRE/CE, JF/CE e TRT/CE) se apresentaram mais homogêneos, revelando uma tendência de performance para o futuro. De forma individualizada, tanto em termos dos entes quanto da pontuação comparada entre administração direta versus indi-

reta, as pontuações das entidades que compõem a administração indireta se apresentaram menos homogêneas em comparação ao grupo analisado de forma precedente. Isso permite concluir que os parâmetros ainda não se encontram devidamente consolidados, sendo o item menos pontuado o que se refere à confecção de relatórios sobre a gestão de risco de forma comparada entre estruturas diversas de órgãos públicos.

A diferença de pontuação entre os grupos I (77%) e II (76%) não se mostrou relevante, havendo, somente, uma pequena vantagem para os integrantes do primeiro. Percebe-se positiva a situação, à medida que, considerados os parâmetros de governança selecionados, revelam-se semelhantes os esforços para elevar os níveis de gestão de risco e fortalecimento da auditoria interna por parte dos entes examinados, conquanto impõe-se o fortalecimento relacionado ao corpo de auditores (independência e competência profissional). Como a auditoria interna possibilita a avaliação da maturidade da administração, o trabalho de auditoria pode ser um importante auxílio na realização das tarefas voltadas para a melhoria da governança pública, acompanhando que os objetivos estratégicos sejam traduzidos em políticas que efetivamente beneficiem cidadãos (BRASIL, 2016). A par disso, foram considerados satisfatórios os resultados que evidenciaram que a estrutura de auditoria interna dos entes examinados possui estatuto próprio de auditoria, busca adicionar valor às organizações e há interesse em avaliar a confiabilidade das informações prestadas aos *stakeholders* (maiores pontuações). Tais resultados, em última análise, visam contribuir para que se conheçam eventuais problemas de governança existentes, indicando o que se precisa ser melhorado, se for o caso (BRASIL, 2016).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Há uma tendência de os órgãos da administração pública mundial apresentarem seus resultados por meio de alguma ferramenta de TIC (Shar-

ma; Bao; Peng, 2015; Meijer; Burger; Ebbers, 2009; Chatfield, 2009). A governança eletrônica reside em avanço neste processo, notadamente quanto à diminuição da assimetria informacional entre partes interessadas e poder público (Paulo, 2016). Neste contexto, as temáticas de governança no setor público e *internet* podem representar um importante instrumento de divulgação e avaliação da melhoria da prestação dos serviços públicos, atuando na capacidade da reestruturação do modelo de *disclosure* e transparência públicos (Khazaeli; Stockemer, 2013; Eeten; Mueller, 2012).

Para a realização do presente estudo, a fim de delimitar o alcance do vocábulo governança, adotou-se o emprego de fundamentos sugeridos a partir de estudos realizados ao redor do mundo os quais enfatizaram o uso de indicadores ao invés de conceitos predeterminados (ONU, 2018; Mello; Slomski, 2010; BRASIL, 2016). Destarte, o artigo propôs um olhar voltado para avaliação do nível de governança a partir das informações que as próprias instituições divulgam na web, avaliadas mediante um conjunto de dimensões (controle de riscos e controle interno, auditoria interna e *accountability* e transparência).

Para a amostra, foram eleitos os órgãos que possuíam a maior execução orçamentária do governo federal durante o exercício de 2016 (prestação de contas entregues no exercício de 2017) junto ao estado do Ceará, base da pesquisa, levando-se em consideração a distribuição dos entes tanto na administração pública direta, quanto indireta. Para cada ente foi aplicado um questionário, extraindo-se os dados a partir das informações por eles divulgados em sua página oficial na web.

A avaliação dos entes quanto ao nível de governança evidenciou as seguintes conclusões em consonância aos objetivos específicos traçados: a) uso da *internet* como instrumento de governança pública; b) análise comparativa dos níveis de governança entre os entes da administração pública federal; c) identificação dos critérios que apresentam os maiores e menores níveis de governança.

Inicialmente, cabe destacar que os entes públicos, independentemente da estrutura administrativa que adotam, estão adotando a *internet* como instrumento de evidenciação dos resultados alcançados (Löfgren, 2007; Ochara, 2010; Paroski; Konjovi; Surla, 2013). O critério melhor avaliado residiu na implementação da cultura de risco entre os órgãos (29 pontos) e o que foi menos pontuado consistiu na divulgação de relatórios com informações sobre riscos gerados sobre outras organizações ou partes interessadas (10 pontos). Por último, os grupos representativos dos parâmetros de governança avaliados (I, II e III) atingiram percentual com cifra superior a 70%. Logrou melhor resultado o BNB (64 pontos ou 85%) e pior resultado, a UFC (52 pontos ou 69%), com média em torno de 58,3 pontos ou 78%. Entre as organizações pesquisadas, somente 3 ficaram abaixo da média (UFC com 69%, DNOCS com 76% e TRT/CE com 71%), enquanto que as demais ficaram acima (BNB com 85%, TRE/CE com 84% e JF/CE com 81%).

Analisando-se os resultados, esperava-se que os órgãos da administração indireta obtivessem as melhores posições em razão da relativa liberdade administrativa de que dispõem e da facilidade que possuem para organizar seus processos internos. Todavia, os resultados não validaram este argumento (77%), havendo uma tendência favorável aos representantes da administração direta (79%).

Também havia uma expectativa quanto aos critérios eleitos: que o grupo III (*accountability*/transparência) obtivesse a maior pontuação e que o grupo I (controle de riscos e interno), a menor. Justificava-se o presente argumento devido ao grupo III estar mais sedimentado na cultura da administração pública, enquanto que os parâmetros referentes ao grupo I seriam relativamente recentes.

O nível de governança apurado revelou que a assertiva se encontra parcialmente correta no tocante ao grupo representado pela *accountability*/transparência (81%), justificado em razão da sedimentação do conceito a partir da vigência da CF/88, que fortaleceu a base legal do dever de prestar contas no Brasil, mais presente entre os órgãos da administração direta

que os da indireta. Explicou-se o resultado em virtude da proximidade histórica do sistema legal vigente no país em relação à administração direta quando comparada à indireta e da atuação dos órgãos de controle interno e externo no âmbito da administração federal. O resultado reforçou que a melhoria em ambos os atributos é capaz de influenciar positivamente a transparência em virtude do fortalecimento da *accountability* (Bolívar *et al.*, 2012) e esta, por sua vez, de diminuir a propagação da corrupção (NASCIMENTO, 2012).

Ambos os grupos I (77%) e II (76%) carecem de atenção visto que, em termos de desvio padrão, o grupo II é mais homogêneo que o grupo I. Isso implica afirmar que, embora o nível de governança seja melhor para o primeiro, não quer dizer que haja coesão entre os resultados por parte das organizações investigadas.

Em síntese, o grupo I congregou itens representativos da capacidade do Estado identificar e enfrentar desafios e riscos internos e externos (TCU, 2016), a exemplo da divulgação de relatórios que considerem os riscos gerados sobre outras organizações (quesito 4). Os resultados evidenciaram que o tema é mais favorável à administração indireta devido serem mais suscetíveis à atividade econômica que a administração direta. Concluiu-se que as mudanças que se fazem necessárias dependem muito mais de alterações pontuais na cultura organizacional dos entes envolvidos do que, propriamente, de exigências legais. Identificou-se a necessidade de haver um mapeamento claro do sistema de entrega das prioridades governamentais (objetivos esperados, identificação de papéis e responsabilidades, detecção de riscos e vulnerabilidades que podem afetar o alcance de resultados).

Por sua vez, o exame do grupo, terceiro item a ser pontuado entre os critérios selecionados, revelou a necessidade de fortalecimento relacionado ao corpo de auditores (independência e competência profissional). Justificou-se a presente sugestão, pois a auditoria interna possibilita a avaliação da maturidade da administração e é importante como auxílio à melhoria da governança pública. A homogeneidade entre os itens analisados

foi considerada positiva, dado que significa que os órgãos estão em um mesmo patamar de incorporação dos aspectos analisados.

Como representa um ensaio para a constituição de indicador do nível de governança em órgãos da administração pública (federal, estadual ou municipal), propõe-se que em estudos futuros se possa ampliar as dimensões de governança e, ao mesmo tempo, comparar esferas e poderes distintos, inclusive entre países. Há muito tempo se tecem críticas ao legislativo federal, o judiciário estadual e o executivo municipal, bem como se destacam avanços de países do continente que se encontram à frente do Brasil em vários aspectos, à semelhança do Chile, Canadá e EUA.

Entende-se que, uma vez avaliado os níveis de governança, é possível implementar políticas públicas ou avaliar as existentes, bem como potencializar o combate à corrupção e à diminuição da pobreza, como destacado por Bhuiyan e Amagoh (2011). Paralelamente a estes efeitos, destacam-se ainda o aperfeiçoamento da *accountability* (Stockemer, 2013) e da participação cidadã (Wagner; Vogt; Kabst, 2016), o que permitirá, em última instância, predizer avanços na democracia do país.

REFERÊNCIAS

AHMAD, F.; ALI, A. Need for a new public governance system: issues and challenges. **Indian Journal of Public Administration**, New Delhi, v. 57, n. 4, 2011.

ALLEN, B. A.; JUILLET, L.; PAQUET, G.; ROY, J. E-governance & government on-line in Canada: partnerships, people & prospects. **Government Information Quarterly**, Amsterdam, v. 18, n. 2, p. 93-104, 2001.

ANGELES, L.; NEANIDIS, K. C. The persistent effect of colonialism on corruption. **Economica**, London, v. 82, p. 319-349, 2015.

AYHAN, B.; USTUNER, Y. Governance in public procurement: the reform of Turkey's public procurement system. **International Review of Administrative Sciences**, Thousand Oaks, v. 81, n. 3, p. 640-662, 2015.

BANCO MUNDIAL. Governance Matters: indicadores de governança 1996-2007. **Research at the World Bank**. Washington: World Bank Institute, 2008. Disponível em: <https://bit.ly/2UcBZq0>. Acesso em: 22 out. 2018.

BAO, G.; WANG, X.; LARSEN, G. L.; MORGAN, D. F. Beyond new public governance: a value-based global framework for performance management, governance and leadership. **Administration & Society**, Thousand Oaks, v. 45, n. 4, p. 443-467, 2013.

BIRNER, R. WITTMER, H. Better public sector governance through partnership with the private sector and civil society: the case of Guatemala's forest administration. **International Review of Administrative Sciences**, Thousand Oaks, v. 72, n. 4, 2006.

BOVAIRD, T. Public governance: balancing stakeholder power in a network society. **International Review of Administrative Sciences**, Thousand Oaks, v. 71, n. 2, p. 217-228, 2005.

BOVAIRD, T.; LOFLLER, E. Evaluating the quality of public governance: indicators, models and methodologies. **International Review of Administrative Sciences**, Thousand Oaks, v. 69, n. 3, p. 313-328, 2003.

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

BRASIL. **Decreto Federal nº 9.203, de 22 de novembro de 2017.** Dis-
põe sobre a política de governança da administração pública federal dire-
ta, autarquia e fundacional. Disponível em: <https://bit.ly/2Pftwo7>. Acesso
em: 22 out. 2018.

BRIÈRE, S.; JOBERT, S.; POULIN, Y. Enhancing public governance in
fragile states. **Canada's Journal of Global Policy Analysis**, Toronto, v.
65, n. 3, p. 653-667, 2010.

BRUNETTI, A.; WEDER, B. A free press is bad news for corruption.
Journal of Public Economics, Amsterdam, v. 87, n. 7-8, 2003.

BRYSON, J. M.; CROSBY, B. C.; BLOOMBERG, L. Public value go-
vernance: moving beyond traditional public administration and the new
public management. **Public Administration**, Danvers, v. 74, p. 445-456,
2014.

BHUIYAN, S. H.; & AMAGOH, F. Public sector reform in Kazakhstan:
issues and perspectives. **International Journal of Public Sector Mana-
gement**, v. 24, n. 3, p. 227-249, 2011.

CHATFIELD, A. T. Public service reform through e-government: a case
study of "e-tax" in Japan. **Electronic Journal of e-Government**, Amster-
dam, v. 7, n. 2, p. 135-146, 2009.

CHRISTENSEN T.; LAEGREID P. (Ed.). **The Ashgate Research Com-
panion to New Public Management**. Aldershot: Ashgate, 2011.

COLLIER, M. W. Explaining corruption: an institutional choice approach.

Crime, law & social change, Berlin, v. 38, n. 1, 2002.

DIMANT, E.; TOSATO, G. Causes and effects of corruption: what has past decade's empirical research taught us? A survey. **Journal of Economic Surveys**, Oxford, v. 32, n. 2, p. 335-356, 2018.

DOORNBOS, M. Good governance: the metamorphosis of a policy metaphor. **Journal of International Affairs**, Oxford, v. 57, n. 1, 2003.

EETEN, M. J. G van; Mueller, M. Where is the governance in Internet governance? **New Media & Society**, Thousand Oaks, v. 15, n. 5, p. 720-736, 2012.

FISMAN, R.; GATTI, R. Decentralization and corruption: evidence across countries. **Journal of Public Economics**, Amsterdam, v. 83, n. 3, 2002.

GIL, A. C.. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GRAAF, G. D. Causes of corruption towards a contextual theory of corruption. **Public Administration Quarterly**, Towson, v. 31, n. 1, 2007.

GRECO, G.; SCIULLI, N.; D'ONZA, G. The influence of stakeholder engagement on sustainability reporting: evidence from Italian local councils. **Public Management**, Abingdon, v. 17, p. 465-488, 2015.

HOOD C. What happens when transparency meets blame-avoidance? **Public Management**, Abingdon, v. 9, p. 191-210, 2007.

HOWLETT, M. Administrative styles and regulatory reform: institutional

arrangements and their effects on administrative behavior. **International Public Management Journal**, Abingdon, v. 7, 317-333, 2004.

IRVIN, R. A.; STANSBURY, J. Citizen participation in decision making: is it worth the effort? **Public Administration Review**, Washington, DC, v. 64, n. 1, 2004.

JANCSICS, D. Interdisciplinary perspectives on corruption. **Sociology Compass**, [S.l.], v. 8, n. 4, p. 358-372, 2014.

KHAZAELI, S.; STOCKEMER, D. The Internet: a new route to good governance. **International Political Science Review**, Thousand Oaks, v. 34, n. 5, p. 463-482, 2013.

KICKERT, W. Distinctive characteristics of State and administrative reform in southern Europe. In: IRSPM Conference, 11. **Proceedings**. Potsdam, 2007.

KIS-KATOS, K.; SCHULZE, G. G. Corruption in Southeast Asia: a survey of recent research. **Asian-Pacific Economic Literature**, Camberra, v. 27, n. 1, p. 79-109, 2013.

LEE, M. H; LIO, M. C. The impact of information and communication technology on public governance and corruption in China. **Information Development**, Thousand Oaks, v. 32, n. 2, p. 127-141, 2016.

LIGOURI, M.; STECCOLINI, L.; ROTA, S. Studying administrative reforms through textual analysis: the case of Italian central government accounting. **International Review of Administrative Sciences**, Thousand Oaks, v. 84, n. 2, p. 308-333, 2018.

LÖFGREN, K. The governance of e-government: a governance perspective on the Swedish e-government strategy. **Public Policy and Administration**, New York, v. 22, n. 3, p. 335-352, 2007.

LYHNE, I. *et al.* **Land Use Policy**, Amsterdam, v. 72, p. 433-442, 2018.

MABILLARD, V.; ZUMOFEN, R. The complex relationship between transparency and accountability: A synthesis and contribution to existing frameworks. **Public Policy and Administration**, New York, v. 32, n. 2, p. 110-119, 2016.

MEIJER, A. E-governance innovation: barriers and strategies. **Government Information Quarterly**, Amsterdam, v. 32, p. 198-206, 2015.

MEIJER, A.; BURGER, N.; EBBERS, W. Citizens4Citizens: mapping participatory practices on the internet. **Electronic Journal of e-Government**, Reading, v. 7, n. 1, p. 99-112, 2009.

MELLO, G. R. de; SLOMSKI, V. Índice de governança eletrônica dos estados brasileiros no âmbito do poder executivo em 2010. **Journal of Information Systems and Technology Management**, São Paulo, v. 7, n. 2, p. 375-408, 2010. Disponível em: <https://bit.ly/2RQsErm>. Acesso em: 22 out. 2016.

MERGEL, I.; BRETSCHNEIDER, S. I. A three-stage adoption process for social media use in government. **Public Administration Review**, Washington, DC, v. 73, n. 3, p. 390-400, 2013.

MEZZAROBA, O. MONTEIRO, C. S. **Manual de metodologia da pes-**

quisa no Direito. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

MILAKOVICH, M. E. **Digital governance**: new technologies for improving public service and participation. [s. l.]: The Amazon Book Review, 2012. p. 356.

MULGAN, R. Accountability: an ever-expanding concept? **Public Administration Review**, Washington, DC, v. 78, n. 3, 2000.

NANDA, V. P. The good governance concept revisited. **Law, society, and democracy**, [S. l.], v. 603, p. 269-283, 2006.

NASCIMENTO, R. S. do. **Análisis empírico de la acción internacional em la lucha contra la corrupción en los contextos europeo y americano**. Saarbrücken: Editora Académica Española, 2012.

OCHARA, N. M. Assessing irreversibility of an e-government project in Kenya: implication for governance. **Government Information Quarterly**, Amsterdam, v. 27, n. 1, p. 89-97, 2010.

ONU. **Public Governance Indicators**: a literature review. Disponível em: <https://bit.ly/2B1vLCI>. Acesso em: 18 jul. 2018.

PAROSKI, M.; KONJOVI, Z.; SURLA, D. Implementation of e-government at the local level in underdeveloped countries. **The Electronic Library**, Bingley, v. 31, n. 1, p. 99-118, 2013.

PAULO, M. The role of e-Governance in Europe's image of the Chinese Communist Party. **The International Communication Gazette**, Amsterdam, v. 78, n. 1-2, p. 39-63, 2016.

PERSSON, T.; TABELLINI, G.; TREBBI, F. Electoral rules and corruption. **Journal of the European Economics Association**, Oxford, v. 1, n. 4, 2003.

PEZZANI, F. Introduzione: l'accountability negli enti locali. In: CAPERCHIONE, E.; PEZZANI, F. (Ed.). **Responsabilità e trasparenza nella gestione dell'ente locale**. Milão: Egea, 2000.

PILLAY, S.; KLUVERS, R. An institutional theory perspective on corruption: the case of developing democracy. **Financial Accountability & Management**, Hoboken, v. 30, n. 1, 2014.

REGINATO, E. **Local government accountability in European continental and anglo-saxon countries: an international comparison**. Imprensa da Universidade de Coimbra, 2008. Disponível em: <https://bit.ly/2CJ-jnqi>. Acesso em: 10 fev. 2018.

RODRÍGUEZ BOLÍVAR, M. P.; GALERA, A. N. The role of fair value accounting in promoting government accountability. **A Journal of Accounting, Finance and Businesses Studies**, Sidney, v. 48, n. 3, 2012.

SHARMA, G., BAO, X.; PENG, L. Public participation and ethical issues on e-governance: a study perspective in Nepal. **Electronic Journal of e-Government**, [S.l.], v. 12, n. 1, p. 80-94, 2014.

STOCKEMER, D. The Internet: a new route to good governance. **International Political Science Review**, Thousand Oaks, v. 34, n. 5, p. 463-482, 2013.

VALOTTI, G. **La riforma delle autonomie locali: dal sistema all'azienda**. Milão: Egea, 2000.

WAGNER, S. A.; VOGT, S.; KABST, R. The future of public participation: empirical analysis from the viewpoint of policy-makers. **Technological Forecasting and Social Change**, Amsterdam, v. 106, p. 65-73, 2016.

ZALOZNAYA, M. The social psychology of corruption: why it does not exist and why it should. **Sociology Compass**, [S.l.], v. 8, n. 2, p. 187-2002, p. 2014.