



X Encontro Brasileiro de Administração Pública.  
ISSN: 2594-5688  
secretaria@sbap.org.br  
Sociedade Brasileira de Administração Pública

**Governança de organizações públicas para que e para quem? Um estudo quantitativo,  
crítico e com viés decolonial**

**Luiz Claudio De Camargo Moureau, Fernanda Filgueiras Sauerbronn**

**[ARTIGO] GT 1 Transparência, Accountability e Participação**

## **Governança de organizações públicas para que e para quem? Um estudo quantitativo, crítico e com viés decolonial**

### **Resumo**

O presente artigo se propôs a analisar a relação entre as capacidades de governança e gestão das organizações públicas federais por meio dos índices propostos pelo questionário de avaliação do Tribunal de Contas da União (TCU). Associamos um método quantitativo, a análise de homogeneidade (Homals), também analisamos qualitativamente dentro de uma perspectiva aos estudos de agência e governança, inspirada na crítica decolonial latino-americana os referenciais que balizaram cada questão do referido questionário. As análises depreendidas, se mostraram eficazes para comprovar que as naturezas jurídicas de empresas estatais (empresas públicas e sociedades de economia mista), possuem associações mais robustas com os preceitos internacionais de governança, pois são as organizações que mais se assemelham as empresas de capital aberto, que adotam as práticas de governança corporativa. Concluímos ainda, que o instrumento do TCU e os normativos brasileiros, atendem a interesses neocolonialistas, desconsiderando particularidades dos serviços públicos brasileiros, frente aos interesses capitalistas globais.

**Palavras-chave:** Decolonial, Governança, Neoliberalismo, Teoria da Agência, Organizações Públicas.

### **1. INTRODUÇÃO**

O tema governança pública assumiu o centro dos debates no início da década de 2000, devido a incapacidade dos modelos gerenciais (baseados em gestão empresarial) dos Estados-nação, substituírem o modelo burocrático, que se difundira no século XX. A governança pública pode ser entendida a partir dos níveis organizacionais, inter-organizacionais ou estatais.

A governança no setor público a nível organizacional, majoritariamente apresenta uma preocupação contábil-financeira pelos órgãos de controle governamentais (CHUA, 1986), geralmente baseados em mecanismos propostos em documentos instrucionais de organismos multilaterais, com o objetivo de alcançar uma chamada boa governança (GRINDLE, 2012; 2017).

A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), Banco Mundial (BM), International Federation of Accountants (IFAC), Australian National Audit Office (ANAO), Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC), The Institute of Internal Auditors (IIA), International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI), The Chartered Institute of Public Finance and Accountancy (CIPFA), dentre outros, consideram que basicamente a “boa governança”, são reformas de Estado e da administração pública que otimizariam o desenvolvimento socioeconômico do país (MARQUES, 2004; MATIAS-PEREIRA, 2010; TEIXEIRA & GOMES, 2019).

O principal disseminador dos preceitos e princípios, constantes em documentos desenvolvidos por tais organismos no Brasil é o Tribunal de Contas da União (TCU), que elaborou um questionário de autoavaliação, com a finalidade de avaliar a capacidade de governança e de gestão dos órgãos com fundamentação no RBG (UNIÃO, 2022; TEIXEIRA e

GOMES, 2019). As respostas dadas pelas instituições nas assertivas do questionário, verificariam a adoção das “boas práticas” de governança. O TCU fez três levantamentos específicos nos anos de 2017, 2018 e 2021.

As organizações foram classificadas no levantamento de 2021, dentre outras formas, também pela sua natureza jurídica (Associação privada sem fins lucrativos, Autarquia, Empresa Pública, Fundação, Fundo Público, Órgão Público, Serviço Social Autônomo e Sociedade de Economia Mista). A classificação pela natureza jurídica permite a distinção entre as organizações públicas, seja tanto pelos serviços prestados para a sociedade, quanto as suas características organizacionais e jurídicas.

Os mecanismos de governança (liderança, estratégia e controle) são compostos por práticas, que monitoram e acompanham estrategicamente a alta administração da organização pública, quanto aos resultados e desempenhos organizacionais. Quanto aos mecanismos de governança e gestão intraorganizacional (Governança e Gestão de Segurança e TI; Governança e Gestão de Pessoas; Governança e Gestão em Contratações; Governança e Gestão Orçamentárias) também foram propostas práticas para cada tema, a fim de que a organização internamente também estivesse adotando as práticas propostas.

Assim, entendemos que embora o TCU tenha realizado o resultado geral contrastando as práticas de governança, este não fez um comparativo entre as organizações públicas por sua natureza jurídica, tampouco análises que permitissem identificar associações entre a governança pública organizacional e a governança intraorganizacional. Consideramos que a agenda internacional de governança de tais organismos, possam ser analisadas com um viés crítico, onde surge, a seguinte questão de pesquisa:

*Qual a relação existente entre a natureza jurídica das organizações públicas e os mecanismos de governança pública organizacional e governança e gestão intraorganizacional e quais tipos de natureza jurídica das organizações se aproximam do maior grau de capacidade de governança propostos pelo instrumento de avaliação do TCU?*

Para responder à questão de investigação, este artigo se propõe como objetivo precípuo, analisar a relação entre as capacidades de governança e gestão das organizações públicas federais por sua natureza jurídica por meio dos índices propostos pelo Tribunal de Contas da União (TCU), de forma a revelar as limitações do modelo formulado pelos organismos internacionais. Da análise depreendida, objetiva secundariamente, oferecer duas contribuições: (i) a possibilidade da utilização de técnicas estatísticas para pesquisas críticas (RICHARDSON,

2015), (ii) avançar com estudos que apontem as influências das orientações dos organismos internacionais na governança.

A lacuna que nos propomos a preencher na literatura, se situa em entender sobre o atual “estado da arte” da governança pública brasileira, conforme critérios do TCU, alinha-se às práticas neocoloniais inadequadas à diversidade de organizações públicas brasileiras e ao conhecimento local de governança que estas possuem. Esperamos, que os resultados desta investigação estimulem a realização de outras, que complementem o estudo, com a inclusão de novas análises sobre governança e gestão pública, sob perspectivas teóricas críticas e que ainda possam ser exploradas.

Em termos metodológicos, este estudo se baseou em levantamentos do TCU do ano de 2021. Embora não seja comum a utilização de análise quantitativa, em investigações baseadas sob uma perspectiva crítica, a Homals possibilita explicitar por meio de uma representação gráfica, a associações e relações entre múltiplas variáveis categorizadas qualitativamente, que permite uma análise qualitativa posterior “menos tecnicista” e mais direcionada sobre o fenômeno estudado (FÁVERO et al, 2007; 2009).

Visando alcançar os objetivos propostos, apresentamos na próxima seção o referencial teórico sobre neoliberalismo e administração pública gerencial, uma explanação crítica da abordagem de agência e governança e a perspectiva teórica decolonial. Em seguida nos procedimentos metodológicos, apresentam-se o quadro analítico da governança e gestão das organizações públicas propostas pelo TCU, com destaque às categorias relacionadas a governança organizacional e governança e gestão intraorganizacional e o método de análise escolhido. Na sequência, apresentamos a análise e discussão dos resultados oriundos da pesquisa documental e a sua análise à luz da literatura crítica decolonial. Após a apresentação e discussão dos resultados, as considerações finais destacam o potencial de contribuição, bem como as limitações do presente estudo.

## **2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA**

A conceituação sobre governança pública nos países, segue as diretrizes dos organismos multilaterais (OCDE, BM, IFAC, ANAO, IBGC, IIA), que entendem que a governança pública, devem ser efetuadas através de controles, implantação de estratégias, mecanismos e accountability (MARQUES, 2004; MATIAS-PEREIRA, 2010; TEIXEIRA e GOMES, 2019). Os documentos produzidos por esses organismos, claramente seguem uma agenda de políticas neoliberais.

O neoliberalismo surge como uma proposição de uma ideologia política e socioeconômica, com o intuito de enfrentar a crise do Estado de bem-estar social (*welfare state*), que começou no final da década de 1960 perdurando durante a década de 1970 (HARVEY, 2007). A partir das vitórias eleitorais de Margaret Thatcher no Reino Unido e Ronald Reagan nos Estados Unidos (EUA), desde então, as políticas neoliberais (desregulamentação, privatização e a retirada do Estado em muitas áreas de provisão social) que foram implantadas, definitivamente nortearam o mundo capitalista (CHIAPELLO, 2017).

As políticas estavam baseadas em melhorar a eficiência das finanças públicas, não considerando apenas gastos desnecessários, mas também eliminando “gastos necessários”, a fim de tornar o setor público “mais competitivo” (HARVEY, 2007). Os modelos de gestão e governança na administração pública deveriam seguir o modelo empresarial, enfatizando a economia, eficiência e enxugamento, onde nasce um novo paradigma chamado de *New Public Management* (NPM) (PETERS, 2008; RUNYA et al, 2015; CAVALCANTE, 2019).

A ênfase exagerada da NPM na economia, eficiência e eficácia estatal e de suas organizações, trouxe uma discussão: o papel da sociedade junto ao Estado. O papel do Estado como um coordenador de atores pertencentes ao processo foi exigido, em especial o papel das redes e estruturas semelhantes, que denominaram de governança pública (PECI et al, 2008; PETERS, 2008; RUNYA et al, 2015; CAVALCANTE, 2019).

### **2.1. Abordagem de Agência e Governança Pública**

A governança se torna elemento principal nas análises dos países que lutam por desenvolvimento político, econômico e social. Os organismos e agências internacionais de desenvolvimento, criaram departamentos, que empregaram muitos conselheiros e pesquisadores dedicados a uma ampla difusão sobre o tema governança pública (GRINDLE, 2012).

Essa agenda internacional é balizada academicamente, principalmente, pela Teoria da Agência (TA) e outras teorias neoclássicas e econômicas (GAFFIKIN, 2006; GRINDLE, 2012; MATTOS et al, 2017). A chamada agência humana se constitui como aspecto teórico principal, enfatizando que os envolvidos são motivados, por seus próprios interesses financeiros, fato que se mostra valioso para o neoliberalismo.

A TA define que uma relação de agência é um contrato, onde o principal, que em seu nome, delega poder de decisão a um agente. Devido às relações estabelecidas e inevitáveis divergências de interesses entre o Principal e o Agente, incorrerão em custos positivos de

monitoramento e de concessão de garantias contratuais, tanto financeiras quanto não financeiras, que são de chamados de custos de agência (JENSEN e MECKLING, 1976).

Os campos acadêmicos que estudam as organizações, geralmente utilizam a abordagem de agência de forma normativa e prescritiva. As investigações normalmente se dão através de estudos de caso, análises de dados das demonstrações contábeis, remunerações dos executivos e controles gerenciais (MODELL, 2015; LOURENÇO e SAUERBRONN, 2017). O conflito de agência e a governança corporativa, andam juntas desde que estudos sobre a separação e controle da propriedade das corporações, foram divulgados no início do século XX, unidas pelas relações econômicas e relações de poder (VILELA et al, 2015).

A governança corporativa tem como ponto focal o conselho de administração da companhia, quanto à forma como são administradas as corporações. As práticas de governança corporativa, dirigem as decisões e objetivos das corporações, visando minimizar os problemas de agência, com o objetivo fundamental de equilibrar a produtividade e competitividade, através de uma administração responsável e transparente (MARQUES, 2007).

A governança corporativa se aplica *grosso modo* a empresas privadas de capital aberto, a governança pública trata das relações e distribuições de poder entre o Estado, o governo e a sociedade (MARQUES, 2007; MATIAS-PEREIRA, 2010). A governança pública atende a uma complexidade de objetivos políticos, econômicos e sociais (IFAC, 2013), sendo de difícil conceituação única, pois temos abordagens multidisciplinares, que perpassam diversos campos do conhecimento (DIAS e CARIO, 2014).

As práticas de governança usuais, dirigem as decisões e objetivos das corporações, visando minimizar os problemas de agência (MARQUES, 2007). De fato, a estrutura organizacional facilita a aplicação da TA e demais teorias organizacionais que sigam alguma lógica econômica. Entretanto, somente a lógica econômica (*homo economicus*) não pode explicar plenamente os fenômenos de uma organização privada, quanto mais das organizações do setor público.

As críticas a abordagem Agente-Principal, está no fato de sua simplificação em relação à complexidade do setor público, carecendo de um entendimento sobre as relações de poder existentes (MODELL, 2015). Os problemas quanto as relações de poder se refletem em várias instâncias organizacionais e podem explicar vários fenômenos (LOURENÇO e SAUERBRONN, 2017), no entanto, é incompleta para entender relações de poder, diante de todas as mudanças ocorridas na sociedade nas duas primeiras décadas do século XXI.

As crises globais são proporcionadas por práticas contábeis permeadas de interesses dos grupos econômicos hegemônicos, que adotam princípios neoliberais (GAFFIKIN, 2006; ANNISSETTE e COOPER, 2017; JUNIOR, 2017a), somadas as mudanças nas áreas socioeconômicas, ambientais, tecnológicas e até mesmo da saúde global (pandemia). Novas abordagens ou paradigmas teóricos podem ser utilizados diante tal complexidade na área organizacional pública no Brasil.

## **2.2. Perspectiva Teórica Decolonial**

Algumas abordagens alternativas teóricas e metodológicas têm sido propostas, por diversos acadêmicos, com tradições de pensamento crítico, a fim de abordar fenômenos trazidos pela modernidade (ANNISSETTE e COOPER, 2017). A criticidade teórica nasce como alternativa de entender e se contrapor ao modelo econômico hegemônico (capitalismo e mais recentemente capitalismo neoliberal financeirizado). A influência do pensamento de Karl Marx é predominante sobre as críticas ao sistema capitalista. Segundo Prasad (2015), as tradições de pensamento crítico são posições intelectuais que estudam as estruturas sociais por meio das lentes da dominação, do poder e do conflito, através da crítica e da mudança, rompendo com posturas de neutralidade adotadas por outras posições intelectuais.

O pensamento marxista é predominante nos estudos de tradições críticas, porém suas ideias não são uniformes ou dogmáticas, mas adquirem contornos teóricos de apropriação, adaptação e transformação (PRASAD, 2015). As investigações críticas se desenvolveram a partir da década de 1970, através de estudos que majoritariamente, aplicavam teorias de Karl Marx e de Michel Foucault em suas pesquisas (ALAWATTAGE & ALSAID, 2018).

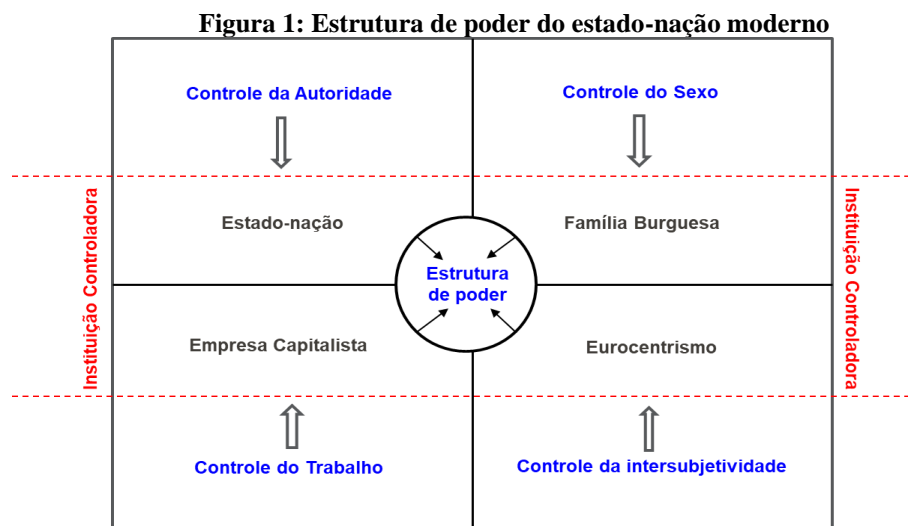
Assim, as pesquisas críticas teóricas e empíricas na áreas organizacionais, em especial no âmbito público, que se utilizam de pensamentos marxistas e foucaultianos, procuram entender os fenômenos trazidos pelo capitalismo, os seus interesses conflitantes e as suas relações de poder (PRASAD, 2015; ALAWATTAGE & ALSAID, 2018). As investigações de tradição críticas foram incorporando outras vertentes teóricas, que pudessem ajudar a compreender a complexidade das relações de poder contemporâneas.

Esses posicionamentos intelectuais, se caracterizam como contraponto à dominação contemporânea colonialista de países ricos (colonizadores históricos ou não) sobre países pobres que foram ex-colônias, localizados predominantemente na América Latina e nos continentes africano e asiático (PRASAD, 2015; MIGNOLO, 2011; BALLESTRIN, 2013; SAUERBRONN et al, 2021).

A colonização que veio do continente europeu e subjugou os corpos e mentes dos povos originários das Américas, subsistem ainda hoje de forma diferente, operando principalmente através pensamento teórico, que podemos chamar de descolonial ou decolonial. O pensamento teórico decolonial almeja a descolonização, em que se propõe radicalizar ainda mais o enfrentamento, perante a colonização moderna euro-americana, com uma desconstrução do conhecimento, corpo e mente (BALLESTRIN, 2013; WANDERLEY e BARROS, 2018; SAUERBRONN et al, 2021).

As macronarrativas históricas como o cristianismo, o liberalismo e o marxismo, são retratadas como produtos de conhecimento, reflexão e comunicação em favor da colonização (QUIJANO, 2007; MIGNOLO, 2011; SAUERBRONN et al, 2021). O Decolonial teve a sua ênfase e estruturação, com o *lócus* na América Latina, a partir de encontros de pensadores latino-americanos, iniciados por Edgardo Lander, Arturo Escobar, Walter Dignolo, Enrique Dussel, Aníbal Quijano e Fernando Coronil (BALLESTRIN, 2013; SAUERBRONN et al, 2021). Quijano (2000a; 2007) definiu a colonialidade como um domínio do poder eurocêntrico sobre a população mundial através de um prisma de exploração/domínio/conflito das relações sociais.

O atual modelo de poder global, vigente desde o século XVI, é inédito na história mundial, pois suas esferas de existência social se articulam e estão cada uma, sob a hegemonia de uma instituição, que foram criadas no processo de formação e desenvolvimento desse mesmo modelo de poder (QUIJANO, 2000b).



A versão eurocêntrica de modernidade considera que, de fato, os europeus colonizadores se imaginam/imaginavam como os únicos portadores, criadores e protagonistas da modernidade, partindo de um estado de natureza para uma trajetória/missão civilizatória.



Mignolo (2011) diz que não há modernidade sem a colonialidade e que é necessária uma resposta específica à globalização e ao pensamento linear global, que emergiu nas histórias e sensibilidades da América do Sul e do Caribe.

Conseqüentemente, em alinhamento à Sauerbronn et al (2021) e Wanderley e Barros (2018), consideramos que os modelos de gestão e contabilidade estão relacionados ao neoliberalismo e à financeirização das economias doméstica e internacional. Os modelos de governança, tem se tornado cada vez mais decisivos para o avanço das formas neocoloniais de dominação do saber e do ser por meio da "teoria da agência" e da doutrina do “valor para o acionista” (CHABRAK, 2012, 2014). Ao difundir teorias e modelos neoliberais, as práticas de gestão e governança pública, tornaram-se parte das tecnologias sociais de “alcance colonialista” de instituições euro-americanas para países emergentes. Destaca-se, assim, a relevância de desafiarmos a reprodução desses modelos no contexto brasileiro.

### 3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A coleta de dados deste artigo se utilizou de dados dispersos em arquivos na extensão \*.CSV do levantamento do ano de 2021, onde os índices levantados estavam classificados em formato decimal (0,0 a 1,0). Os dados secundários do levantamento, foram devidamente classificados, tabulados, organizados, percentualmente e ordinalmente segundo a classificação do TCU, conforme quadro a seguir:

**Quadro 1: Classificação e estágios Governança Pública.**

<b>Classificação TCU</b>	<b>Faixa Percentual TCU</b>	<b>Estágios de capacidade TCU</b>	<b>Classificação Homals</b>
Aprimorado	70% a 100%;	<b>Aprimorado</b>	<b>1</b>
Intermediário	40% a 69,9%	<b>Intermediário</b>	<b>2</b>
Inexpressivo	0% a 14,9%	<b>Inicial</b>	<b>3</b>
Iniciando	15% a 39,9%		

Fonte: Elaboração dos autores a partir do Relatório Técnico Detalhado do TCU

O levantamento do TCU não contemplou análises mais acuradas e comparativas entre a natureza jurídica e a governança organizacional e intraorganizacional, seus resultados, se limitaram a uma análise geral dos resultados encontrados. O questionário de autoavaliação, era composto por questões objetivas de única escolha, com assertivas mutuamente exclusivas, compuseram o questionário de autoavaliação um total de 34 práticas, 114 questões, todas estas divididas em cerca de 597 subquestões entre si.

A parte de governança organizacional, conta com os mecanismos de governança (Liderança, Estratégia e Controle) e suas respectivas práticas e as questões que comprovariam a adoção de tais práticas de governança. A parte de operações (governança intraorganizacional), se divide nos mecanismos de Governança e Gestão de Pessoas, Governança e Gestão de TI e

Governança e Gestão de Contratações, em que as suas práticas estão dispostas conforme quadro a seguir:

**Quadro 2: Levantamento de Governança Intraorganizacional.**

	Mecanismos	Práticas	Nº Questões
Governança Organizacional	<b>1100. Liderança</b>	1110. Estabelecer o modelo de governança	<b>9</b>
		1120. Promover a integridade	
		1130. Promover a capacidade da liderança	
	<b>2100. Estratégia</b>	2110. Gerir riscos	<b>21</b>
		2120. Estabelecer a estratégia	
		2130. Promover a gestão estratégica	
		2140. Monitorar os resultados organizacionais	
		2150. Monitorar o desempenho das funções de gestão	
	<b>3100. Controle</b>	3110. Promover a transparência	<b>13</b>
		3120. Garantir a accountability	
		3130. Monitorar a satisfação dos usuários	
		3140. Assegurar a efetividade da auditoria interna	
	Governança e Gestão Intraorganizacional	<b>4100. Gestão de Pessoas</b>	4110. Realizar planejamento da gestão de pessoas
4120. Definir, em termos qualitativos e quantitativos, a demanda por			
4130. Assegurar o provimento das vagas existentes			
4140. Assegurar a disponibilidade de sucessores qualificados			
4150. Desenvolver as competências dos colaboradores e dos gestores			
4160. Desenvolver e manter ambiente de trabalho positivo para o			
4170. Gerir o desempenho dos colaboradores e dos gestores			
<b>4200. Gestão de TI e da Segurança da informação</b>		4210. Realizar planejamento de tecnologia da informação	<b>19</b>
		4220. Gerir serviços de tecnologia da informação	
		4230. Gerir nível de serviço de tecnologia da informação	
		4240. Gerir riscos de tecnologia da informação	
		4260. Estabelecer processos e atividades para a gestão da segurança da	
		4270. Executar processo de software	
		4280. Gerir projetos de tecnologia da informação	
<b>4300. Gestão de Contratações</b>		4310. Promover a integridade na área de contratações	<b>14</b>
		4320. Desenvolver a capacidade da área de contratações	
		4330. Realizar planejamento das contratações	
		4340. Estabelecer processos de trabalho de contratações	
		4350. Gerir riscos em contratações	
		4360. Contratar e gerir com base em desempenho	
		4370. Realizar contratações sustentáveis	
		4280. Gerir projetos de tecnologia da informação	
<b>4400. Gestão orçamentária</b>		4410. Estabelecer o processo orçamentário organizacional	<b>8</b>
		4420. Contemplar adequadamente as prioridades no orçamento	

Fonte: Elaboração dos autores a partir de União (2022).

A pesquisa quanto aos seus fins, se caracteriza como do tipo quantitativa de natureza exploratório-descritiva, que é efetivada em área na qual há escasso conhecimento acumulado e sistematizado, em que o objetivo é descrever os fenômenos encontrados e observar, registrar,

analisar, classificar e interpretar os fatos (CRESWEL e CRESWEL, 2021). Para atingir o propósito do estudo, utilizou-se uma técnica estatística multivariada análise de homogeneidade (Homals).

A utilização de técnicas quantitativas de análise de dados se destina a prever e explicar a realidade, conquanto seja uma técnica estatística quantitativa, a Homals se aproxima da análise qualitativa, pois além de ser possível categorizar qualitativamente, representa através de mapa perceptual possíveis associações (FÁVERO et al, 2007; 2009). As associações encontradas, foram analisadas a partir de uma perspectiva crítica decolonial das estruturas de poder de Quijano (2000b), sobre os referenciais que inspiraram as elaborações das questões que compuseram as práticas de governança e gestão.

Para cumprir o objetivo de utilizar técnicas estatísticas que possam oferecer uma análise crítica, visando verificar através da apresentação visual por meio do mapa perceptual as associações existentes entre as seguintes:

**Quadro 3: Categorias de análise e variáveis categóricas.**

<b>Legenda</b>	<b>Categorias de análise</b>	<b>Variáveis Categóricas</b>
<b>Natureza.Jurídica</b>	Natureza Jurídica da Organização	Associação privada sem fins lucrativos - Autarquia - Empresa Pública - Fundação - Fundo Público - Órgão Público - Serviço Social Autônomo - Sociedade de Economia Mista
<b>iGovPub</b>	Governança organizacional	Aprimorado - Intermediário - Inicial
<b>Lid</b>	Liderança	
<b>Estr</b>	Estratégia	
<b>Cont</b>	Controle	
<b>iGovPessoas</b>	Governança e Gestão de Pessoas	
<b>iGovTI</b>	Governança e Gestão de TI e Segurança da informação	
<b>iGovContrat</b>	Governança e Gestão de Contratações	

Fonte: Elaboração dos autores

A representação gráfica a ser gerada, revelará possíveis associações, possibilitando uma análise a posteriori do fenômeno encontrado. Deste modo, após a categorização das organizações públicas, os dados serão analisados e comparados, sendo empregado o software IBM SPSS versão 22 para efetuar a análise de homogeneidade (Homals).

## **4. ANÁLISE DOS RESULTADOS E DISCUSSÃO**

### **4.1. Análise de Homogeneidade (Homals)**

A Homals trata os dados categóricos, que permitem a associação de variáveis qualitativas em função de seus níveis e do grau de complexidade, revelando de forma visual e bidimensional, ou seja, estuda a relação entre variáveis qualitativas e as representam em duas dimensões (FÁVERO et al, 2009). Como todos os testes estatísticos, a Homals necessita de ser

validada, para que se tenha confiabilidade em suas saídas, conforme explicitado textualmente e demonstrado a seguir a partir da saída do software:

#### Histórico de iteração

Iteração	Ajuste	Diferença de iteração anterior
8 <sup>a</sup>	,963005	,000001

a. O processo de iteração foi interrompido porque o valor de teste de convergência foi atingido.

#### Valores próprios

Dimensão	Autovalor
1	,593
2	,370

#### Medidas de discriminação

	Dimensão	
	1	2
Natureza.Jurídica	,169	,042
iGovPub	,843	,745
Lid	,610	,378
Estr	,746	,523
Cont	,555	,350
iGovPessoas	,766	,587
iGovTI	,637	,322
iGovContrat	,591	,284
iGovOrcament	,422	,097

#### Natureza.Jurídica

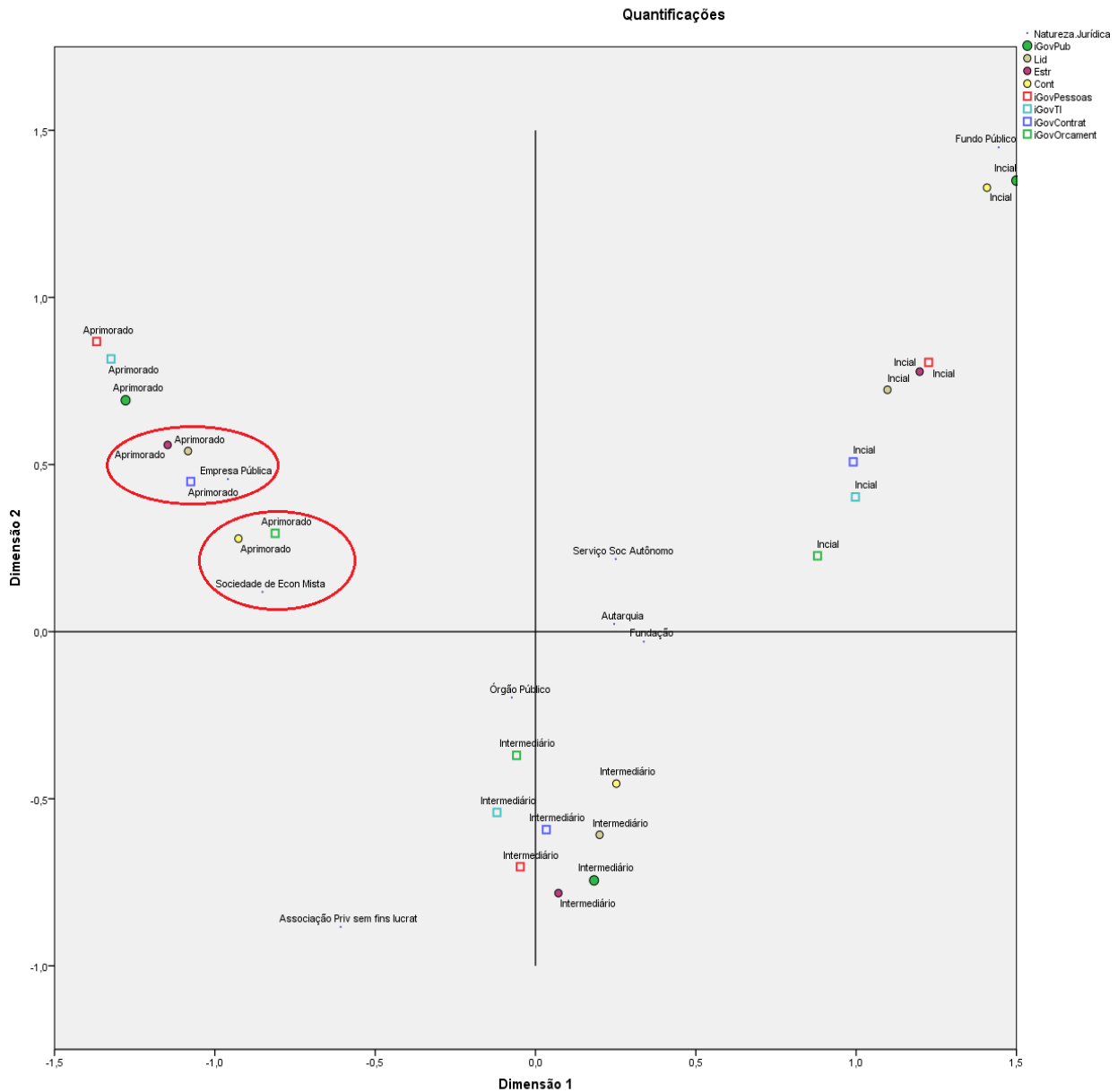
	Frequência marginal	Quantificações de categoria	
		Dimensão	
		1	2
Associação Priv sem fins	1	-.608	-.884
Autarquia	148	,245	,023
Empresa Pública	25	-.959	,456
Fundação	43	,338	-.030
Fundo Público	2	1.445	1.449
Órgão Público	114	-.074	-.197
Serviço Soc Autônomo	16	,250	,217
Sociedade de Econ Mista	29	-.851	,119
Ausente	0		

Ao verificarmos as saídas do software, percebemos que o valor do teste de convergência foi atingido com apenas oito iterações e que a dimensão 1 explica 59,3% enquanto a dimensão 2 explica 37%, da variação dos dados. Os dados em “vermelho” das categorias analisadas representam que as variáveis que menos discriminam em uma dada dimensão, pois o ideal seria que sua medida de discriminação fosse maior ou igual ao valor próprio da dimensão. A categoria natureza jurídica está afastada do autovalor da dimensão, devemos considerar que ela

representa uma variável categórica nominal, diferentemente das demais categorias, que possuem classificação ordinal semelhante, conforme explicitado no Quadro 3. As medidas quanto mais se aproximam das duas dimensões, mais associadas serão entre si.

O objetivo da análise foi verificar a relação de similaridade ou a associação, entre as variáveis constantes de governança e gestão no levantamento do TCU junto as organizações públicas em relação as suas naturezas jurídicas. Os documentos dos organismos multilaterais, nitidamente possuem um viés economicista e neoliberal. Deste modo, apresentamos a redução dimensional do modelo e das amostras por meio de um mapa perceptual, com todas as categorias analisadas, representados graficamente em um espaço multidimensional através da próxima figura:

**Figura 2: Mapa perceptual das associações encontradas.**



Os resultados encontrados mais perceptíveis graficamente nas associações, foram das organizações voltadas para o “mercado” (empresa pública e sociedade de economia mista). Os resultados confirmam que os instrumentos de avaliação da governança, estão voltados para as organizações públicas que mais se assemelham as empresas de capital aberto, que se utilizam de preceitos de governança corporativa. Enquanto as empresas públicas estão associadas com os mais altos graus da gestão de contratações, *Estratégia e Liderança*, as sociedades de economia mista estão associadas com o *Controle e a Gestão orçamentária*.

#### **4.2. Discussão dos Resultados**

Os resultados chamam a nossa atenção, quanto ao tipo de mecanismo de governança e gestão que se associam com as Estatais (empresas públicas e sociedades de economia mista). Tais associações fazem todo o sentido, pois as empresas públicas são organizações que possuem 100% de capital estatal e para não serem consideradas ineficientes em relação as empresas privadas, adotam com mais rigor as práticas as quais estão associadas, que se preocupam basicamente em gerir riscos, monitorar resultados e avaliar desempenhos.

As sociedades de economia mista, por outro lado, não possuem capital 100% estatal, com suas ações negociadas em bolsa de valores, tendo como preocupação do Estado (acionista majoritário) a prestação de contas aos demais acionistas e ao mercado, sendo assim, estão associadas ao controle de recursos, em que as suas práticas presentes no instrumento do TCU, prezam pelo investimento do Estado na estatal através do orçamento e controle dos recursos da organização em termos financeiros e econômicos.

A utilização de pressupostos dos documentos que forjaram a avaliação proposta pelo TCU, parte dos documentos dos organismos multilaterais e do pensamento hegemônico acadêmico, que adotam um viés ideológico neoliberal ou pragmático, onde as práticas são permeadas pelos interesses dos grupos econômicos hegemônicos (GRAHAM e NEU, 2003; ANNISSETTE e COOPER, 2017; CHIAPELLO, 2017; ALAWATTAGE e AZURE, 2021).

A estrutura do poder formulada por Quijano (2020b), se coaduna diretamente com os interesses de nações mais ricas, que influenciarem as nações mais pobres (inevitavelmente ex-colônias), através das tecnologias de governança financeira (Neu et al, 2006), presentes nos documentos que inspiraram a avaliação do TCU, que seguem claramente uma visão anglo-saxônica contábil e de gestão (SIEPEL e NIGHTINGALE, 2014; JUNIOR, 2017a), onde o controle do trabalho, da intersubjetividade e do conhecimento (QUIJANO, 2020b) são claramente perceptíveis. A colonialidade persiste até hoje através de uma espécie de controle de autoridade financeira, os quais países como Brasil, precisam se adequar aos seus termos.

## 5. CONCLUSÕES FINAIS

O presente artigo se propôs a analisar a relação entre as capacidades de governança e gestão das organizações públicas federais por sua natureza jurídica por meio dos índices propostos pelo Tribunal de Contas da União (TCU). Procuramos também propor a utilização de técnicas estatísticas para pesquisas críticas em administração pública e contribuir teoricamente com a literatura, a partir de uma perspectiva crítica decolonial, sobre as influências das orientações de organismos internacionais na governança das organizações públicas nas margens do capitalismo.

A Homals e a análise nos referenciais das questões que constavam no instrumento de avaliação do TCU, se mostraram eficazes, para comprovar quais foram as naturezas jurídicas das empresas estatais (empresas públicas e sociedades de economia mista), que possuíam associações mais robustas com os preceitos internacionais de governança. O mapa perceptual comprovou quais de organizações públicas (Estatais), “talvez” o instrumento de avaliação do TCU de governança e gestão públicas seja adequado, pois são as organizações que mais se aproximam da iniciativa privada.

Buscamos contribuir com a literatura crítica em administração pública no Brasil, trazendo uma análise crítica sobre a contínua relação entre governança com a teoria da agência e demais teorias economicistas, que fazem parte da maior parte das análises dos estudos contábeis, que são marcados por possuir traços de subalternidade e colonialidade (JUNIOR, 2017b). Trouxemos ainda, uma perspectiva crítica decolonial, onde procuramos demonstrar, como essa perspectiva pode ser utilizada como lente teórica para fenômenos empíricos.

O pensamento *mainstream* sobre governança pública domina o pensamento acadêmico contemporâneo de áreas que investigam as organizações, cabe aos investigadores críticos tentar desafiar as visões, suposições, instituições e tecnologias utilizadas (GENDRON, 2018). O frequente complexo de inferioridade é assumido pela academia brasileira, frente a adoção quase que incondicional a normativos e práticas internacionais de gestão e contabilidade (JUNIOR, 2017b).

A nossa discussão é outra. A complexidade do setor público, nos faz questionar: comparação da chamada “capacidade de governança” é cabível entre uma universidade pública e uma empresa estatal que possui ações na bolsa de valores? Podemos até mesmo colocar a comparação entre organizações públicas que desempenham papéis distintos na sociedade, tais como hospitais públicos e tribunais de justiça. O pensamento crítico acadêmico sobre governança em organizações públicas deveria se dedicar a duas questões: governança para

quem? governança para quê? A primeira questão faz referência ao público ao qual a governança é dirigida e a segunda questão diz respeito à dicotomia fins-meios (GENDRON, 2018).

O Mundo está em uma constante e frenética mudança social, lidando com “tudo” e “todos” ao mesmo tempo. Temos aquecimento global, nova economia digital, pandemia, *home office*, alta concentração de renda, pobreza e miséria, violência em escala, novas guerras (sejam cibernéticas ou de armas), pós-verdade, *fake news*, descrédito a ciência, ataques as democracias, oligopólios corporativos com muito poder e influência, consumo desenfreado e muitos outros problemas ou desafios, que não precisamos ficar relacionando outros, para não cansarmos o leitor.

Nós não negamos a importância dos diversos pensamentos clássicos ou emergentes sobre governança e gestão pública. No entanto devido à complexidade antes exposta da sociedade contemporânea, devem emergir outras visões teóricas, que possam ter “lugar de fala” e que fujam do “lugar comum” nas discussões acadêmicas organizacionais sobre os fenômenos e problemas que lhe são peculiares. Neste caso, as lentes teóricas decoloniais devem também ser consideradas na análise da governança pública.

A principal limitação deste artigo, é a ausência de uma investigação *in loco* nas organizações respondentes ao questionário de autoavaliação do TCU, onde poderíamos verificar, se a associação encontrada neste estudo condiz com os resultados encontrados. Aliado ao antes exposto, a verificação da capacidade de prestação de serviços públicos ofertados, confrontando-as com as “boas práticas” comumente indicadas pela literatura, através de um viés decolonial, que integre outros atores pertencentes ao processo, que são marginalizados e excluídos da investigação sobre o tema governança.

Como recomendação para futuras investigações, propomos um aprofundamento teórico analítico nos textos dos referenciais que balizaram esse estudo, através de uma análise discursiva, a fim de que possamos identificar com mais clareza os domínios da matriz e estrutura de poder colonial (QUIJANO, 2000b; MIGNOLO, 2011).

Esperamos que os resultados desta investigação, estimulem a realização de outras, que complementem este estudo, com a inclusão de novas análises sobre governança e gestão pública e que não foram objetos deste trabalho, e que ainda podem ser explorados, devido ao grande quantitativo de dados públicos disponíveis e pelos poucos estudos existentes em estudos críticos em governança pública no Brasil.



## REFERÊNCIAS

- ALAWATTAGE, Chandana; ALSAID, Loai Ali. Accounting and structural reforms: A case study of Egyptian electricity. *Critical Perspectives on Accounting*, v. 50, p. 15-35, 2018.
- ALAWATTAGE, Chandana; AZURE, John De-Clerk. Behind the World Bank's ringing declarations of "social accountability": Ghana's public financial management reform. *Critical perspectives on accounting*, v. 78, p. 102075, 2021.
- ANNISETTE, Marcia; COOPER, Christine. Critical studies in accounting: Researching the exercise of power. In: *The Routledge companion to qualitative accounting research methods*. Routledge, 2017. p. 55-70.
- BALLESTRIN, Luciana. América Latina e o giro decolonial. *Revista brasileira de ciência política*, p. 89-117, 2013.
- CAVALCANTE, Pedro Luiz. Trends in Public Administration after Hegemony of the New Public Management: a literature review. 2019..
- CHABRAK, Nihel. Money talks: the language of the Rochester School. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 2012.
- CHABRAK, Nihel. The shareholder value mythology and the market "communion". *Law and Financial Markets Review*, v. 8, n. 1, p. 27-38, 2014..
- CHIAPELLO, Eve. Critical accounting research and neoliberalism. *Critical Perspectives on Accounting*, v. 43, p. 47-64, 2017.
- CHUA, Wai Fong. Radical developments in accounting thought. *Accounting review*, p. 601-632, 1986.
- CRESWELL, John W.; CRESWELL, J. David. Projeto de pesquisa-: Métodos qualitativo, quantitativo e misto. Penso Editora, 2021.
- DIAS, Taisa; CARIO, Silvio Antonio Ferraz. Governança Pública: ensaiando uma concepção. *Contabilidade, Gestão e Governança*, v. 17, n. 3, 2014.
- FÁVERO, Luiz Paulo Lopes; MARTINS, G. de A.; LIMA, G. A. S. F. Associação entre níveis de governança, indicadores contábeis e setor: uma análise sob as perspectivas da Anacor e da Homals. *Revista de Informação Contábil (RIC)*, v. 1, n. 2, p. 1-17, 2007.
- FÁVEIRO, L. P. et al. Análise de dados: modelagem multivariada para tomada de decisão. São Paulo: Campus, v. 235, 2009.
- GAFFIKIN, M. The critique of accounting theory, school of accounting & finance, University of Wollongong. Working Paper, 2006. Disponível em: <https://ro.uow.edu.au/accfwp/41>. Acesso em: 07 mar. 2023.
- GENDRON, Yves. Beyond conventional boundaries: Corporate governance as inspiration for critical accounting research. *Critical Perspectives on Accounting*, v. 55, p. 1-11, 2018.
- GRAHAM, Cameron; NEU, Dean. Accounting for globalization. In: *Accounting Forum*. Taylor & Francis, 2003. p. 449-471.
- GRINDLE, Merilee. Good governance: The inflation of an idea. *Planning ideas that matter*, p. 259-282, 2012. Disponível em: [https://dash.harvard.edu/bitstream/handle/1/4448993/Grindle\\_GoodGovernance.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://dash.harvard.edu/bitstream/handle/1/4448993/Grindle_GoodGovernance.pdf?sequence=1&isAllowed=y). Acesso em: 07 mar. 2023.
- GRINDLE, Merilee S. Good governance, RIP: A critique and an alternative. *Governance*, v. 30, n. 1, p. 17-22, 2017.
- HARVEY, David. A brief history of neoliberalism. Oxford University Press, USA, 2007.

- JUNIOR, Paulo Frederico Homero. Paradigma e ordem do discurso da pesquisa contábil brasileira. *Advances in Scientific and Applied Accounting*, p. 039-053, 2017a.
- JUNIOR, Homero; FREDERICO, Paulo. O Complexo de Vira-Lata no Discurso Acadêmico Brasileiro sobre as IFRS. *Sociedade, Contabilidade e Gestão*, v. 12, n. 2, 2017.
- JENSEN, Michael C.; MECKLING, William H. Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs and ownership structure. *Journal of financial economics*, v. 3, n. 4, p. 305-360, 1976.
- LOURENÇO, Rosenery Loureiro; SAUERBRONN, Fernanda Filgueiras. Uso da Teoria da Agência em Pesquisas de Contabilidade Gerencial: premissas, limitações e formulações alternativas aos seus pressupostos. *Advances in Scientific and Applied Accounting*, p. 158-176, 2017.
- MARQUES, Maria da Conceição da Costa. Aplicação dos princípios da governança corporativa ao sector público. *Revista de Administração Contemporânea*, v. 11, p. 11-26, 2007.
- MATIAS-PEREIRA, José. A governança corporativa aplicada no setor público brasileiro. *Administração Pública e Gestão Social*, v. 2, n. 1, p. 109-134, 2010.
- MATTOS, Bernard Mothé; SAUERBRONN, Fernanda Filgueiras; CRUZ, Claudia Ferreira. Práticas Governança em Organizações Sociais de Saúde no Estado do Rio de Janeiro. *Revista de Contabilidade da UFBA*, v. 11, n. 2, p. 24-44, 2017.
- MIGNOLO, Walter. *The darker side of western modernity: Global futures, decolonial options*. Duke University Press, 2011.
- MODELL, Sven. Theoretical triangulation and pluralism in accounting research: a critical realist critique. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 2015.
- NEU, Dean et al. "Informing" technologies and the World Bank. *Accounting, organizations and society*, v. 31, n. 7, p. 635-662, 2006.
- PECI, Alketa; PIERANTI, Octavio Penna; RODRIGUES, Silvia. Governança e New Public Management: convergências e contradições no contexto brasileiro. *Organizações & Sociedade*, v. 15, p. 39-55, 2008.
- PETERS, B. Guy. *Os dois futuros do ato de governar: processos de descentralização e recentralização no ato de governar*. 2008.
- PRASAD, Pushkala. *Crafting Qualitative Research: Working in the Postpositivist Traditions: Working in the Postpositivist Traditions*. Routledge, 2015.
- QUIJANO, Aníbal (2000a). *La colonialidad y la cuestión del poder*. Biblioteca CEAPEDI. Disponível em: <http://www.ceapedi.com.ar/imagenes/biblioteca/libreria/58.pdf>. Acesso em: 07 mar. 2023.
- QUIJANO, Anibal. Coloniality of power and Eurocentrism in Latin America. *International sociology*, v. 15, n. 2, p. 215-232, 2000.
- QUIJANO, Aníbal. Coloniality and modernity/rationality. *Cultural studies*, v. 21, n. 2-3, p. 168-178, 2007.
- RUNYA, X. U.; QIGUI, S. U. N.; WEI, S. I. The third wave of public administration: The new public governance. *Canadian Social Science*, v. 11, n. 7, p. 11-21, 2015.
- RICHARDSON, Alan J. Quantitative research and the critical accounting project. *Critical Perspectives on Accounting*, v. 32, p. 67-77, 2015.
- SAUERBRONN, Fernanda Filgueiras. Governança pública em saúde pós-reforma gerencial no Brasil: Reconciliando perspectivas para uma análise multinível. *Administração Pública e Gestão Social*, v. 9, n. 3, p. 148-158, 2017.

SAUERBRONN, Fernanda Filgueiras et al. Decolonial studies in accounting? Emerging contributions from Latin America. *Critical Perspectives on Accounting*, p. 102281, 2021.

SIEPEL, Josh; NIGHTINGALE, Paul. Anglo-Saxon governance: Similarities, difference and outcomes in a financialised world. *Critical Perspectives on Accounting*, v. 25, n. 1, p. 27-35, 2014.

TEIXEIRA, Alex Fabiane; GOMES, Ricardo Corrêa. Governança pública: uma revisão conceitual. 2019.

UNIÃO, Tribunal de Contas da (2022). Governança Pública. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/governanca/governancapublica/organizacional/levantamento-de-governanca/>. Acesso em: 07 mar. 2023.

VILELA, José Ricardo de Paula Xavier et al. Governança e relações de poder: Orientando as boas Práticas em cooperativas e outras sociedades de pessoas. *Contabilidade, Gestão e Governança*, v. 18, n. 2, 2015.

WANDERLEY, Sergio; BARROS, Amon. Decoloniality, geopolitics of knowledge and historic turn: Towards a Latin American agenda. *Management & Organizational History*, v. 14, n. 1, p. 79-97, 2019.